

dend für die Entscheidungen der Volksgerichte. Nach dem Inkrafttreten des Verwaltungsprozessgesetzes können die Volksgerichte bei der Behandlung von Verwaltungssachen die Verwaltungsvorschriften „berücksichtigen“.²⁶ Zudem haben die Gerichte das Recht, eine Normenkontrolle der Verwaltungsvorschriften durchzuführen.²⁷

Im Gesetzgebungsgesetz ist folgendes festgelegt: „Dieses Gesetz gilt für die Festlegung, Änderung und Aufhebung von Gesetzen, Exekutivrechtsnormen, territorialen Rechtsnormen, Autonomie-Verordnungen und Einzelverordnungen. Die Festlegung, Änderung und Aufhebung von Vorschriften der Abteilungen des Staatsrats und von Vorschriften der territorialen Regierungen wird gemäß den einschlägigen Bestimmungen dieses Gesetzes durchgeführt.“²⁸ Die Angelegenheiten, die in den Verwaltungsvorschriften geregelt werden, sollen für die Durchführung von Gesetzen, Exekutivrechtsnormen und territorialen Rechtsnormen erforderlich sein oder zu der konkreten Verwaltung dieses Verwaltungsgebietes gehören.²⁹ Die Verwaltungsvorschriften werden von den ständigen Sitzungen des Ministeriums oder der lokalen Regierungen beschlossen.³⁰

Die soeben erwähnten Regelungen zeigen, dass die Verwaltungsvorschriften zwar rechtliche Berücksichtigung finden, allerdings mangelt es diesen Vorschriften an der Qualifizierung als vollwertige Rechtsnormen, weshalb sie auch nicht von der Normenhierarchie erfasst werden. Sie bilden nur ergänzende Vorschriften für die Durchführung der Rechtsnormen und die Verwaltungsarbeit der lokalen Regierung, damit die territorialen Disparitäten berücksichtigt werden können.

II. Die politischen Richtlinien der KP Chinas

Wegen der chinesischen Einparteienspolitik spielen die politischen Richtlinien der KP Chinas eine erhebliche Rolle im chinesischen Normensystem.³¹ Das System der politischen Richtlinien der KP Chinas umfasst Leitlinien (路线 *lùxiàn*), Grundsätze (方针 *fāngzhēn*) sowie Programme (政策 *zhèngcè*), die die ideologische Sphäre bestimmen und die staatlichen Entwicklungsrichtungen zeigen. Sie werden normalerweise als Bestimmungen oder Beschlüsse der KP Chinas veröffentlicht, ein einheitliches System der Terminologie und die klare Trennung der Kompetenzen existieren aber nicht.

26 § 53 Abs. 1 Verwaltungsprozessgesetz vom 04. 04. 1989, Übersetzung in: *Heuser*, Sozialistischer Rechtsstaat und Verwaltungsrecht in der VR China (1982-2003), S. 244 ff.

27 最高人民法院关于审理行政案件适用法律规范问题的座谈会纪要 (Gesprächsnotizen des Obersten Volksgerichts über die Anwendung von Gesetzen und Verordnungen bei Behandlung von Verwaltungssachen), 法 (2004) 96 号, http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=84794 (Stand: 15. 07. 2010).

28 § 2 Gesetzgebungsgesetz.

29 §§ 71, 73 Gesetzgebungsgesetz.

30 § 75 Gesetzgebungsgesetz.

31 Vgl. *Darimont*, Sozialversicherungsrecht der V. R. China, S. 28; *von Senger*, Einführung in das chinesische Recht, S. 290ff; 蔡定剑/刘丹, 从政策社会到法治社会 - 兼论政策对法制建设的消极影响 (Cai, Dingjian/Liu, Dan, From the Society in Policy to the Society in Rule of Law), in: 黄之英, 中国法治之路 (Huang, Zhiying, The Road to The China's Rule of Law), S. 83ff.

Schon im Jahre 1949 hat das Zentralkomitee der KP Chinas ein Prinzip festgelegt: „Bevor das neue Recht des Volks erlassen wird, wird die juristische Arbeit aufgrund der politischen Richtlinien der KP Chinas und der Richtlinien, Befehle, Bestimmungen der Volksregierung sowie der Volksbefreiungsarmee durchgeführt“.³² Die politischen Richtlinien der KP und die Politnormen der Regierung haben seitdem eine wichtige Funktion im Staatsleben der Volksrepublik ausgeübt. Insbesondere spielten sie in der Kulturrevolution eine gewichtige Rolle, da die Gesetzgebung und die Justiz damals ins Stocken gerieten. In der Phase von „Reform und Öffnung“ hat die KP Chinas das neue Prinzip „Regieren des Staates gemäß dem Recht“ festgelegt.³³ Die politischen Richtlinien der KP beschränken sich derzeit meistens auf die Grundsätze der staatlichen Entwicklungsorientierung.

Die politischen Richtlinien werden allein vom Zentralkomitee der KP Chinas festgelegt. Sie haben keine rechtliche Bindungskraft. Allerdings besitzen sie in gewissem Maße die entscheidende Bedeutung für das chinesische Staatsleben.³⁴ Sie sind die ideologischen Grundsätze für die Gesetzgebung und die Verwaltung. Die wichtigsten und grundlegendsten politischen Richtlinien sind in die Verfassung umzusetzen. Die Partei befürwortet, dass die wichtige Kenntnisse und Erfahrungen der Partei, deren Korrektheit schon in der Praxis bewiesen wurde, in die Verfassung geschrieben werden sollten.³⁵ Die für längerfristig bedeutenden politischen Richtlinien werden auch als Gesetze umgesetzt.

Zurzeit legt die KP Chinas hauptsächlich die staatlichen Prinzipien, die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen, die Verfassungsänderungen und die Fünfjahrespläne fest. Der Begriff des „Sozialismus im Anfangsstadium“ wurde von der KP Chinas geschaffen und in die Präambel der Verfassung geschrieben.³⁶ Damit ist ge-

32 中共中央关于废除国民党六法全书与确定解放区司法原则的指示 (Anweisung des Zentralkomitees der KP Chinas über die Abschaffung der Vollständigen Sammlung der Sechs Gesetze der Volkspartei und die Festlegung der Grundsätze der Justiz in den befreiten Gebieten), vom 22. 02. 1949, in: 中共中央文件选集第十八册 (Ausgewählte Dokumenten des Zentralkomitees der KP Chinas, Vol. 18), S. 150.

33 江泽民, 在中国共产党第十五次全国代表大会上的报告 (*Jiang, Zemin*, Bericht auf dem 15. Parteitag der KP Chinas), vom 12. 09. 1997, in: 人民日报 (RMRB), 22. 09. 1997.

34 Vgl. 俞可平, 中国公民社会的制度环境 (*Yu, Keping*, Institutional Environment of China's Civil Society), S. 19 ff.

35 王兆国, 宪法修正案草案的说明 (*Wang, Zhaoguo*, Erklärung über den Entwurf der Verfassungsänderung), in: 人民日报 (RMRB), 09. 03. 2004.

36 Präambel der Verfassung von 1982, 7. Abschnitt:

„Unter der Führung der Kommunistischen Partei Chinas und angeleitet durch den Marxismus-Leninismus, die *Mao-Zedong*-Ideen, die *Deng-Xiaoping*-Theorie und die wichtigen Gedanken der „Dreifachen Repräsentation“ werden die Volksmassen aller Nationalitäten in China weiterhin an der demokratischen Diktatur des Volkes, am sozialistischen Weg sowie an Reform und Öffnung festhalten, ununterbrochen die sozialistischen Institutionen verbessern, die sozialistische Marktwirtschaft und die sozialistische Demokratie entwickeln, das sozialistische Rechtssystem vervollkommen und gestützt auf die eigene Kraft in harter Arbeit Industrie, Landwirtschaft, Landesverteidigung sowie Wissenschaft und Technik Schritt für schritt modernisieren, die aufeinander abgestimmte Entwicklung der materiellen, politischen und geistigen Zivilisation fördern und unser Land zu einem wohlhabenden und starken, demokratischen und zivilisierten sozialistischen Staat aufbauen.“

meint, dass die Volksmassen aller Nationalitäten des ganzen Landes durch die KP geführt und zusammengeschlossen werden, der Wirtschaftsaufbau als Schwerpunkt zu betrachten ist und an den „Vier Grundprinzipien“ sowie an der Reform und Öffnung festzuhalten ist.³⁷

Die allgemeinen Entwicklungsrichtungen des Staates werden durch Beschlüsse der KP Chinas festgelegt, wie z. B. Beschluss über die Errichtung einer sozialistischen Marktwirtschaft,³⁸ Beschluss über die Vervollkommnung einer sozialistischen Marktwirtschaft,³⁹ und Beschluss über die Strukturierung einer harmonischen sozialistischen Gesellschaft.⁴⁰

Die wichtigsten Richtlinien der KP Chinas werden im Revisionsverfahren in die Verfassung geschrieben. Beispielsweise ist die Konstituierung der Verfassung von 1982 die Konkretisierung der politischen Leitlinien, die in dem 3. Plenum des 11. Zentralkomitees der KP (1978) und dem Beschluss der KP Chinas über einige historische Fragen (1981) festgelegt wurden, um die Politik des Klassenkampfes in Richtung Wirtschaftsentwicklung zu ändern.⁴¹ Danach wurde die Verfassung bis jetzt viermal (1988, 1993, 1999, 2004) nach den wichtigen Schlussfolgerungen der Parteitage und den Verfassungsänderungsvorschlägen der KP Chinas revidiert.⁴²

Der Fünfjahresplan für die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklungen wird nach den Vorschlägen der KP Chinas ausgearbeitet. Z. B. am 11. 10. 2005 veröffentlichte die KP Chinas die Vorschläge zum 11. Fünfjahresplan.⁴³ Nach den Vorschlägen wurde der Fünfjahresplan vom Staatsrat ausgearbeitet und vom Nationalen Volkskongress gebilligt.⁴⁴

37 中国共产党章程 (Statut der KP Chinas), revidiert am 21. 10. 2007, in: 人民日报 (RMRB), 26. 10. 2007.

38 中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定 (Beschluss des Zentralkomitees der KP Chinas über einige Fragen zur Errichtung einer sozialistischen Marktwirtschaft), vom 14. 11. 1993, in: 人民日报 (RMRB), 17. 11. 1993.

39 中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定 (Beschluss des Zentralkomitees der KP Chinas über einige Fragen zur Vervollkommnung einer sozialistischen Marktwirtschaft), vom 21. 10. 2003, in: 人民日报 (RMRB), 21. 10. 2003.

40 中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定 (Beschluss des Zentralkomitees der KP Chinas über einige wichtige Fragen zur Strukturierung einer harmonischen sozialistischen Gesellschaft), vom 11. 10. 2006, in: 人民日报 (RMRB), 19. 10. 2006.

41 杨景宇, 宪法的稳定和与时俱进 (*Yang, Jingyü, Die Stabilität der Verfassung und die fortsetzende Entwicklung*), vom 16. 12. 2003, <http://www.people.com.cn/GB/shizheng/1026/2249281.html> (Stand: 12. 12. 2009).

42 中共中央关于修改中华人民共和国宪法个别条款的建议 (Vorschlag des Zentralkomitees der KP Chinas zur Revision von Teile der Verfassung), vom 28. 02. 1988, 14. 02. 1993, 22. 01. 1999, 12. 12. 2003, in: 王培英, 中国宪法文献通编 (*Wang, Peiying* (Hrsg.), Dokumentensammlung über die chinesischen Verfassungen).

43 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议 (Vorschläge des Zentralkomitees der KP Chinas zum 11. Fünfjahresplan), vom 11. 10. 2005, in: 人民日报 (RMRB), vom 19. 10. 2005.

44 国民经济和社会发展第十一个五年规划 (Der 11. Fünfjahresplan für die volkswirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung 2006-2010), gebilligt vom NVK am 14. 03. 2006.

III. Die staatlichen Politnormen

Für die wichtigen Angelegenheiten des Staates erlässt die Zentralregierung oft zusammen mit dem Zentralkomitee der KP Chinas politische Normen.⁴⁵ Sie arbeitet auch allein Politnormen aus, die die verschiedenen Aspekte der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklungen des Staates betreffen. Die staatlichen Politnormen werden oft unter „Beschluss (决定 *jüeding*)“, „Bekanntmachung (通知 *tōngzhī*)“, „Leitansichten (意见 *yìjiàn*)“ veröffentlicht. Die Ausarbeitung und Veröffentlichung der staatlichen Politnormen ist nicht an das Festsetzungsverfahren der Verwaltungsnormen gebunden, demzufolge verfügen sie nicht über die Zwangsnatur des Rechts und gehören nicht zum Rechtssystem.⁴⁶ Sie werden von den Verwaltungsorganen verschiedener Ebenen durchgesetzt. Mit Medien, Sitzungen und Ausgabe der Dokumente werden sie unter den Volksmassen veröffentlicht.

Im Vergleich mit den politischen Richtlinien der KP Chinas, die die grundlegende Richtungsorientierung des Staates bestimmen, regeln die staatlichen Politnormen hauptsächlich die konkreten Angelegenheiten bestimmter öffentlicher Verwaltungsbereiche.⁴⁷ Die staatlichen Politnormen erweisen sich insbesondere als wirkungsvoll in den neuen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bereichen, in denen noch kein Gesetzesrecht vorhanden ist oder die Schaffung der rechtlichen Normen wegen schnell veränderter Umstände nicht realistisch ist. Im Bereich der Sozialversicherung existiert zurzeit eine große Zahl an staatlichen Politnormen. Für die Rentenversicherung und die Krankenversicherung gibt es bis heute noch keine Exekutivrechtsnormen, sondern nur die Beschlüsse des Staatsrats. Erst wenn die praktischen Erfahrungen der Reform im Wesentlichen ausgereift vorliegen,⁴⁸ werden rechtliche Regelungen aufgrund der Reform Erfahrungen ausgearbeitet.

Vom Charakter her sind staatliche Politnormen kurzweilig und flexibel.⁴⁹ Ohne Beschränkung des Gesetzgebungsverfahrens können sie schnell verändert werden, um sich

45 Z. B. die Mitteilungen des Zentralkomitees der KP Chinas und des Staatsrats über die Vertiefung der Gesundheitsreform vom 17. 03. 2009, die Ansichten des Zentralkomitees der KP Chinas und Staatsrats über die Förderung von Behindertenwesen vom 28. 03. 2008, der Beschluss des Zentralkomitees der KP Chinas und des Staatsrats über Festigung der Gesundheitsarbeit auf dem Land vom 19. 10. 2002, die Bekanntmachung des Zentralkomitees der KP Chinas und des Staatsrats über die weitere Durchführung der Wiederbeschäftigungsmaßnahmen für die entlassenen Arbeitnehmer und die Arbeitslosen vom 30. 09. 2002.

46 Vgl. *Senger*, Einführung in das chinesische Recht, S. 198 ff.

47 Z. B. die Ansichten des Staatsrats zur Lösung der Probleme der Wanderarbeiter vom 27. 03. 2006, die Mitteilung des Staatsrats über die Errichtung des Sicherungssystems des Existenzminimums für die städtische Bevölkerung vom 02. 09. 1997, der Beschluss des Staatsrats über die Errichtung eines Grundkrankenversicherungssystems für Arbeitnehmer in Städten und Gemeinden vom 14. 12. 1998, die Leitlinien des Staatsrats über die Entwicklung der städtischen kommunalen medizinischen Dienstleistungen vom 21. 02. 2006.

48 § 8 Regeln für das Verfahren zur Festsetzung von Exekutivrechtsnormen von 2001.

49 Vgl. *Senger*, Einführung in das chinesische Recht, S. 198 ff; 蔡定剑/刘丹, 从政策社会到法治社会 – 兼论政策对法制建设的消极影响 (*Cai, Dingjian/Liu, Dan, From the Society in Policy to*