

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*

der Entwicklung der Gesellschaft anzupassen. Je nach den Umständen können sie in rechtliche Verordnungen transformiert werden.

IV. Transformation innerhalb des Normensystems

In der Phase der Planwirtschaft wurden die Partei, die Regierung und die Gesellschaft völlig nach dem Prinzip des „demokratischen Zentralismus“ organisiert. Die Partei und die Regierung steuerten direkt die wirtschaftliche Entwicklung. Dementsprechend spielten die politischen Richtlinien und die Politnormen eine wichtigere Rolle als die rechtlichen Normen im Staatsleben. Die Entwicklung des Rechtssystems wurde demzufolge lange Zeit ignoriert und beschränkt. Dieses Regierungsmodell wurde in der Phase der sozialistischen Marktwirtschaft von der zunehmenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Pluralisierung zu Reformen herausgefordert. Der Aufbau des Rechtssystems wurde seit dem Jahre 1978 beschleunigt.⁵⁰ „Regieren gemäß dem Recht“ ist zurzeit als ein grundlegendes Staatsprinzip in der Verfassung festgelegt.

Das gemischte System der rechtlichen Normen, politischen Richtlinien und staatlichen Politnormen ist allerdings zurzeit weiter das Grundmodell des chinesischen Normensystems, da dieses System die politische Stabilität und die Entwicklungseffizienz dieser Transformationsphase gewährleistet. Außerdem wurden die Voraussetzungen für die Durchsetzbarkeit der politischen Normen der Partei und der Regierung – das staatliche Organisationsprinzip des Demokratischen Zentralismus und die Führungsrolle der KP – noch nicht von der Entwicklung der Marktwirtschaft und des Privateigentums in ihren Grundfesten erschüttert.

Mit der Vervollkommnung des Rechtssystems werden die Grenzen der drei Normensysteme deutlicher. Trotzdem gibt es keine formellen Regelungen zur Festlegung und Durchsetzung der politischen Normen. Ob die politischen Normen der Partei und Regierung in der Zukunft noch parallel mit dem Rechtssystem existieren und eine wichtige Rolle im Staatsleben spielen werden, hängt von der Entwicklung des Staatswesens ab.

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. 86ff.

50 中国共产党第十一届三中全会公报 (Bulletin des 3. Plenums des 11. Zentralkomitees der KP Chinas), vom 22. 12. 1978, in: 人民日报 (RMRB), 24. 12. 1978.