

Zweiter Teil: Die Verfassung und die soziale Sicherheit – die für die soziale Sicherheit relevanten Staatsprinzipien

In der gegenwärtigen chinesischen Verfassung ist der Aufbau der sozialen Sicherheit nicht nur als verbürgte Grundrechtsposition der Bürger festgelegt, sondern wird als Verantwortung des Staates betont. Der Verfassungsgeber hat einen ausführlichen Katalog über die soziale Sicherheit in die Verfassung geschrieben. Aber die Rolle der Verfassung in diesem Bereich kann nicht allein vom Verfassungstext her verstanden werden; sie ergibt sich erst aus dem politischen Kontext. Insbesondere in China, wo die Tradition der Gewaltenkonzentration und die Einparteienpolitik herrschen, gerät die Verfassung bis heute noch in eine prekäre Situation. Die Verfassung spielt im Staatsleben eine schwer zu beschreibende Rolle. Um die Verfassungsdurchführung und die Beziehung zwischen der Verfassung und der sozialen Sicherheit zu beurteilen, werden in diesem Teil zuerst

1. die Stellung der chinesischen Verfassung im Rechts- und Politiksystem,
2. die wesentlichen Elemente der chinesischen Verfassung und
3. die Grundprinzipien des Staates in der Verfassung

analysiert und danach die verfassungsrechtlichen Regelungen über die soziale Sicherheit dargestellt.

A. Normen der Volksrepublik China

Nach über 160 Jahren Rechtsrezeption kann in China noch nicht begrifflich von einem Rechtsstaat im westlichen Sinne ausgegangen werden. Obwohl sich das traditionelle Rechtssystem – die Kombination von „Sitte“ und „Strafe“ – ganz zersetzt hat, bildet das geschriebene Rechtssystem zurzeit nicht die einzigen staatlichen Normen. Die derzeitigen Normen der Volksrepublik China sind die politischen Richtlinien der KP Chinas, das geschriebene Rechtssystem und die staatlichen Politnormen.¹ Diese Normenstruktur dient hauptsächlich der politischen Zweckmäßigkeit, ergänzt in gewissem Maße auch die Schwächen des noch unreifen Rechtssystems.

I. Das Rechtssystem

Manche westliche Beobachter haben bis heute noch Zweifel, ob ein Rechtssystem in China real existiert oder funktioniert.² *Ahl* ist der Meinung, dass das wesentliche

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

2 Siehe. *Ahl*, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 11/2006, S. 1383; *Senger*, Einführung in das chinesische Recht, S. 222; *Keller*, in: American Journal of Comparative Law, 1994, S. 711ff.

Merkmal eines Rechtsstaates westlicher Prägung die Bindung der Machtträger an das Recht sei, im Falle Chinas sei aber die Politik dem Recht übergeordnet.³ Manche sind der Auffassung, dass wenn politische Richtlinien der Partei Vorrang vor Gesetz besäßen, verliere dann das Recht an Rationalität und Konsistenz. Ohne Autonomie und Vorrang des Rechts sei ein umfassendes institutionalisiertes Rechtssystem nicht vorstellbar.⁴

Um die Realität des chinesischen Rechtssystems zu beurteilen, ist zunächst erforderlich, das chinesische Verständnis von „Recht“ und „Rechtssystem“ näher zu erläutern.

1. Begriffe

Das chinesische Wort „法 (fǎ)“ bzw. „法律 (fǎlǜ)“ entspricht in der Gegenwart dem englischen Wort „law“.⁵ Der Hauptunterschied zwischen „法“ und dem deutschen Wort „Recht“ liegt darin, dass das deutsche Wort „Recht“ sowohl objektives wie auch subjektives Recht bedeutet, demgegenüber bedeutet das chinesische Wort „法“ nur objektives Recht.⁶ Subjektives Recht wird im chinesischen Sprachgebrauch als „权利 (quánlì)“ bezeichnet. In der Literatur wurde der Begriff „法“ wie folgt definiert:

„Recht (法) ist die Gesamtbezeichnung für die den Willen der herrschenden Klasse verkörpernden, vom Staat erlassenen oder anerkannten Verhaltensnormen, deren Einhaltung die staatliche Zwangsmacht gewährleistet.“⁷

In bestimmten Fällen bezeichnet „法“ bzw. „法律“ auch „Gesetz“. In China werden Gesetze vom Nationalen Volkskongress und seinem Ständigen Ausschuss erlassen. Das chinesische Rechtssystem umfasst nicht nur die Gesetze, sondern auch die vom Staatsrat erlassenen Exekutivrechtsnormen sowie die von den lokalen Volkskongressen erlassenen territoriale Rechtsnormen, die aber nicht als „Gesetz“, sondern als „Regeln“ (条例 tiáolì), „Vorschriften“ (规定 guīdìng) oder „Maßnahmen“ (办法 bànfǎ) benannt werden. Manche westliche Juristen bezeichnen die chinesischen Normen, die von der KP Chinas oder von den staatlichen Verwaltungsorganen veröffentlicht werden, auch als Rechtsnormen,⁸ die in China aber überhaupt nicht zum „Recht“ gezählt werden. Die Parteinormen der KP Chinas und die staatlichen Politnormen verfügen über keine juristische Zwangsnatur und sind nicht gerichtlich einklagbar. Im Falle der Nichterfüllung drohen also keine juristischen Sanktionen.⁹ Um die Parteinormen und die staatlichen

3 Ahl, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 11/2006, S. 1382.

4 Keller, in: American Journal of Comparative Law, 1994, S. 711ff.

5 Vgl. Senger, in: ZfRV, 2006/7, S. 47; 李步云, 法理学 (Li, Buyun (Hrsg.), Rechtstheorien), S. 22.

6 Siehe: 李步云, 法理学 (Li, Buyun (Hrsg.), Rechtstheorien), S. 22; 张文显, 法理学 (Zhang, Wenxian (Hrsg.), Jurisprudence), S. 99.

7 Siehe: 张文显, 法理学 (Zhang, Wenxian (Hrsg.), Jurisprudence), S. 102; Senger, Einführung in das chinesische Recht, S. 176.

8 Wie Münzel, People's Republic of China, in: International Encyclopedia of Comparative Law, 67ff; Heuser, Einführung in die Chinesische Rechtskultur, S. 206.

9 Vgl. Senger, in: ZfRV, 2006/7, S. 52, 58.

Politnormen juristisch verbindlich zu erklären, sind sie in Rechtsformen umzusetzen oder zu transformieren.

2. Aufbau des Rechtssystems

Nach dem Gesetzgebungsplan des Ständigen Ausschusses des Nationalen Volkskongresses besteht das chinesische Rechtssystem, das 2010 völlig etabliert werden sollte, aus sieben Rechtsgebieten und hat drei Rechtsstufen.¹⁰

Das Rechtssystem wird nach den bestimmten sozialen Beziehungen und Regelungsmethoden in sieben „Rechtsgebiete“ eingeteilt:¹¹

- Verfassung und mit der Verfassung zusammenhängendes Recht,
- Zivil- und Handelsrecht,
- Verwaltungsrecht,
- Wirtschaftsrecht,
- Sozialrecht (inkl. Arbeitsgesetz, Arbeitsvertragsgesetz, Sozialversicherungsgesetz, Gesetze für berufliche Sicherheit und Gesundheit, Gesetze für Sozialhilfe und soziale Wohlfahrt),
- Strafrecht,
- Verfahrensrecht.

Bezüglich der „drei Rechtsstufen“ existiert folgende Rangfolge

- Verfassung und Gesetze,
- Exekutivrechtsnormen (administrative Verordnungen des Staatsrats) und
- territoriale Rechtsnormen (inkl. lokale Verordnungen,¹² Autonomie-Verordnungen und Einzelverordnungen der autonomen Gebiete¹³).

Bevor die Verfassung von 1982 in Kraft trat, war der Nationale Volkskongress das einzige Gesetzgebungsorgan der Volksrepublik. Erst in der Verfassung von 1982 erlangten der Ständige Ausschuss des Nationalen Volkskongress, der Staatsrat und die lokalen Volkskongresse mit ihren Ständigen Ausschüssen auch Gesetzgebungsbefugnisse.¹⁴

Die Verfassung wird als „Muttersgesetz“ und „Grundgesetz“ bezeichnet. Sie hat die höchste gesetzliche Autorität.¹⁵ Der Nationale Volkskongress ist das höchste Staatsorgan und höchste Gesetzgebungsorgan. Die Revision der Verfassung verlangt die Zu-

10 Siehe: 吴邦国, 在十届全国人大常委会第二次会议上的讲话 (Wu, Bangguo, Gespräche in der zweiten Versammlung des Ständigen Ausschusses des zehnten Volkskongresses), vom 26. 04. 2003, in: 人民日报 (RMRB), vom 27. 04. 2003.

11 Ausführlich vgl. 乔晓阳, 关于中国特色社会主义法律体系的构成, 特征和内容 (Qiao, Xiaoyang, Das sozialistische Rechtssystem chinesischer Prägung), in: 全国人大干部培训讲义 (Lehrmaterial des Nationalen Volkskongresses), S. 156ff.

12 Art. 100 der Verfassung von 1982.

13 Art. 116 der Verfassung von 1982.

14 Art. 67 Abs. 2, Art. 89 Abs. 1, Art. 100 der Verfassung von 1982.

15 Präambel der Verfassung von 1982, 13. Abschnitt.

stimmung von zwei Drittel Mehrheit des Nationalen Volkskongresses.¹⁶ Die Gesetze werden von dem Nationalen Volkskongress und seinem Ständigen Ausschuss erlassen,¹⁷ sie haben Vorrang vor den Exekutivrechtsnormen und den territorialen Rechtsnormen.

Der Staatsrat legt gemäß der Verfassung und den Gesetzen Exekutivrechtsnormen fest, die zu folgenden Angelegenheiten Bestimmungen treffen können:

- Angelegenheiten, deren Festlegung in Verwaltungsrechtsnormen zur Durchführung eines Gesetzes erforderlich ist;
- Angelegenheiten, in denen der Staatsrat gemäß Art. 89 der Verfassung die Verwaltungskompetenz hat.¹⁸

Die Exekutivrechtsnormen werden als „Regeln“, „Vorschriften“, „Maßnahmen“ bezeichnet.¹⁹ Das Verfahren zur Festsetzung der Exekutivrechtsnormen wird durch die rechtlichen Vorschriften geregelt, deren Bekanntmachung und dessen Inkraftsetzen es des Befehls des Staatsrats mit der Unterschrift des Ministerpräsidenten bedarf.²⁰

Die lokalen Volkskongresse auf Provinzebene und deren Ständigen Ausschüsse, die Volkskongresse von größeren Städten und deren Ständige Ausschüsse können lokale Verordnungen unter der Voraussetzung, dass diese nicht mit der Verfassung, den Gesetzen und den Exekutivrechtsnormen in Widerspruch stehen, erlassen.²¹ Diese Verordnungen haben den Zweck, Gesetze und Exekutivrechtsnormen nach den tatsächlichen Umständen des Verwaltungsgebiets durchzuführen, sowie die territorialen Angelegenheiten zu regeln.²² Die Volkskongresse der autonomen Gebiete können nach den politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Besonderheiten der Volksgruppen Autonomie- und Einzelverordnungen festlegen, die jedoch nicht mit den Grundprinzipien der Gesetze oder Exekutivrechtsnormen in Widerspruch stehen dürfen.²³

Die Ministerien und die Komitees des Staatsrats sowie die Regierungen auf Provinzebene, die Hauptstädte der Provinzen und die großen Städte können gemäß den Gesetzen, den Exekutivrechtsnormen und territorialen Rechtsnormen Verwaltungsvorschriften festlegen.²⁴ Fraglich ist, ob diese Vorschriften als „Rechtsnormen“ bezeichnet werden können. In der Verfassung von 1982 gibt es keine Regeln über die Verwaltungsvorschriften. Nach der Erklärung des Ständigen Ausschusses des Nationalen Volkskongresses werden sie nicht von den drei Rechtsstufen umfasst.²⁵ Bevor das Verwaltungsprozessgesetz im Jahre 1990 in Kraft trat, waren die Verwaltungsvorschriften nicht bin-

16 Art. 64 Abs.1 der Verfassung von 1982.

17 § 7 Gesetzgebungsgesetz.

18 § 56 Gesetzgebungsgesetz.

19 行政法规制定程序条例 (Regeln für das Verfahren zur Festsetzung von Exekutivrechtsnormen), 国务院令 第321号, vom 16. 11. 2001, ab 01. 01. 2002 in Kraft.

20 § 27 Abs. 1 Regeln für das Verfahren zur Festsetzung von Exekutivrechtsnormen.

21 § 63 Gesetzgebungsgesetz.

22 § 64 Gesetzgebungsgesetz.

23 § 66 Gesetzgebungsgesetz.

24 §§ 71, 73 Gesetzgebungsgesetz.

25 汤耀国, 中国法律体系将如期形成 (Tang, Yaoguo, Ausgestaltung des chinesischen Rechtssystems), in: 瞭望新闻周刊 (Liaowang Newsweek), vom 12. 03. 2007.

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.