

II. Grundsätze der Verfassung: Staat, Partei und Bürger

1. Volkssouveränität und Demokratischer Zentralismus

Gemäß Art. 2 der Verfassung von 1982 gehört alle Macht in der Volksrepublik China dem Volk. Die Organe, durch die das Volk die Staatsmacht ausübt, sind der Nationale Volkskongress und die lokalen Volkskongresse der verschiedenen Ebenen. Das höchste Organ der Staatsmacht ist der Nationale Volkskongress mit seinem Ständigen Ausschuss.⁹¹ Der Nationale Volkskongress übt folgende Kompetenzen aus:

- Gesetzgebung,
- Überwachung der Durchführung der Verfassung,
- Wahl, Ernennung und Abberufung von Staatsführern,
- Entscheidungen über wichtige Staatsangelegenheiten.⁹²

Die Staatsmacht wird durch das Organisationsprinzip des „Demokratischen Zentralismus“ zentralisiert. Der Demokratische Zentralismus bedeutet nach der Auffassung von *Mao, Zedong* „Zentralisierung auf der Basis der Demokratie, und Demokratie unter zentraler Führung“.⁹³ In der Verfassung von 1982 wird der Demokratische Zentralismus unter drei Aspekten betrachtet, nämlich Demokratische Wahlen, Gewaltenkonzentration und Vertikaler Zentralismus (Art. 3 Abs. 1 der Verfassung von 1982).

Obwohl in der Volksrepublik keine allgemeinen Wahlen existieren, heißt es in Art. 3 Abs. 2 der Verfassung von 1982: „Der Nationale Volkskongress und die lokalen Volkskongresse der verschiedenen Ebenen werden durch demokratische Wahlen gebildet, sind dem Volk verantwortlich und stehen unter seiner Aufsicht.“ Während die Abgeordneten der Volkskongresse der Kreis- und Gemeindeebenen von den Wählern direkt gewählt werden, werden die Abgeordneten der Volkskongresse von der Kreisebene aufwärts indirekt gewählt. *Deng, Xiaoping* hat gehofft, dass die allgemeine Wahl in der Mitte des 21. Jahrhunderts verwirklicht werden kann.⁹⁴

Das Kompetenzverteilungsprinzip zwischen Verwaltung, Rechtsprechung und Staatsanwaltschaft ist nicht die gegenseitige Kontrolle, sondern die arbeitsteilige Kooperation und Koordination. „Alle Organe der Staatsverwaltung, alle Staatsorgane der Rechtsprechung und alle Organe der Staatsanwaltschaft werden von den Volkskongressen geschaffen, sind ihnen verantwortlich und unterliegen ihrer Aufsicht“ (Art. 3 Abs. 3 der Verfassung von 1982).

Nach Art. 3 Abs. 4 der Verfassung von 1982 bedeutet Vertikaler Zentralismus, dass „die Teilung der Funktionen und Gewalten zwischen den zentralen und den lokalen Staatsorganen [...] sich von dem Prinzip leiten [lässt], die Initiative und den Enthusias-

91 Art. 57 der Verfassung von 1982.

92 Art. 62-64 der Verfassung von 1982.

93 *毛泽东选集* (Ausgewählte Werke von *Mao Zedong*), S. 1058.

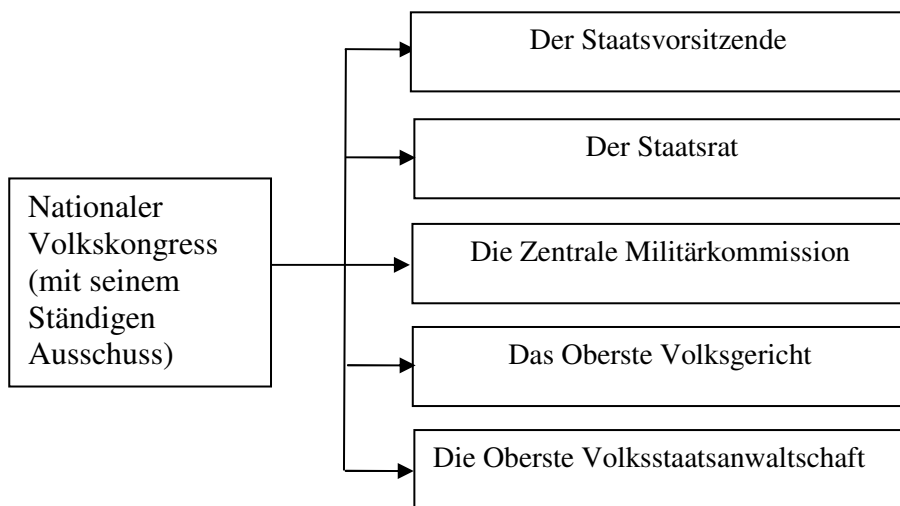
94 *邓小平文选第三卷* (*Deng, Xiaoping*, Ausgewählte Werke von *Deng Xiaoping*, Dritter Band), S. 220.

mus der lokalen Organe unter der einheitlichen Leitung der Zentralen voll und ganz zu entfalten“.

Der Demokratische Zentralismus wird seit Gründung der Volksrepublik als das grundlegende Organisations- und Führungsprinzip in allen der vier Verfassungen und der vorläufigen Verfassung ausdrücklich festgehalten. Die Volksrepublik China hat von Anfang an nicht nur die Gewaltenteilung und die Mehrparteienpolitik der westlichen Staaten, sondern auch das Zweikammersystem sowie den Föderalismus, die von seinem Vorbild in den 1950er Jahren – der Sowjetunion – eingeführt wurden, abgelehnt.

Die Entscheidung Chinas, seinen traditionellen hochgradigen Zentralismus zu bewahren, beruht auf zwei Gründen. Zunächst basiert die Entscheidung auf den historischen Erfahrungen. China ist ein Vielvölkerstaat und hat eine große Bevölkerungszahl. Die Entwicklungsdisparitäten zwischen den verschiedenen Regionen sind relativ groß. Dies führte in der chinesischen Geschichte oft zu Konflikten und Kriegen. Die chinesische Geschichte hat wiederholt bewiesen: Nur wenn China unter der Führung einer starken Zentralmacht seine Einheit und Stabilität aufrechterhalten kann, kann das Land blühend und mächtig sein und das Volk kann in Frieden leben.⁹⁵

Tabelle 8: *Staatsorgane der VR China*



Diese Entscheidung beruht auch auf den gegenwärtigen wirtschaftlichen und politischen Lagen. Die Volksrepublik konzentriert sich seit ihrer Gründung auf den Aufbau einer neuen ökonomischen Basis des Staates. Ein zentralisiertes Einkammersystem kann – nach der Meinung von *Deng, Xiaoping* – viele unnötige Verwicklungen vermeiden. Wenn die politische Orientierung richtig sei, sei dieses System sehr vorteilhaft.⁹⁶ Die staatliche Entwicklungsstrategie und die staatliche Aufgabe der Modernisierung können

95 国务院新闻办公室, 中国的民主政治建设白皮书 (*Presseamt des Staatsrats, Aufbau der politischen Demokratie in China*), vom 19. 10. 2005.

96 邓小平文选第三卷 (*Deng, Xiaoping, Ausgewählte Werke von Deng Xiaoping, Vol. 3*), S. 220.

dadurch über eine lange Periode konsequent umgesetzt werden, alle Ressourcen und Kräfte des Staates können darauf konzentriert werden.⁹⁷ Kurz gesagt, das System des Volkskongresses und die Festlegung des Demokratischen Zentralismus entsprechen der Forderung der Effizienz, die für die Modernisierung eines großen, armen und komplexen Entwicklungslandes sehr wichtig ist.

2. Führungsrolle der KP Chinas

Die Führungsrolle der KP Chinas, die in der Verfassung ausdrücklich festgelegt ist,⁹⁸ ist einerseits wie das parlamentarische Einkammersystem der konzentrierte Ausdruck des chinesischen Organisationsprinzips des hochgradigen Zentralismus, andererseits die Gewährleistung des sozialistischen Wegs der chinesischen Modernisierung. Die Führung der KP wird allerdings nicht durch die Verfassung begründet, sondern lediglich als eine Tatsache juristisch abgesichert.⁹⁹

Die Legitimität der Führungsrolle der KP in der Verfassung basiert auf ihrer Stellung als „die Vorhut der chinesischen Arbeiterklasse und zugleich die Vorhut des chinesischen Volks und der chinesischen Nation“.¹⁰⁰ Auf dem 16. Parteitag im November 2002 wurde die Formel der „Dreifachen Repräsentation“ in das Statut der KP und später im Jahre 2004 in die Verfassung eingeführt. Danach repräsentiert die KP Chinas die fortschrittlichen Produktivkräfte, die moderne Zivilisation und die Grundinteressen der breiten Bevölkerung. Das bedeutet, dass die KP sich der gesellschaftlichen Entwicklung anpassend von einer revolutionären Partei zu einer Volkspartei geändert hat. Die KP behält also ihre Eigenschaft „der Elite des chinesischen Volks“. Dadurch wird sie legitimiert, das chinesische Volk im Modernisierungsprozess weiter zu führen.

Die Führung der KP ist zurzeit hauptsächlich eine politische, ideologische und personelle Führung. Das heißt, die KP legt die politischen Richtlinien fest, die die staatlichen Entwicklungsrichtungen und die ideologischen Orientierungen bestimmen. Die politischen Richtlinien der Partei werden vom Volkskongress durch Tätigkeit der Gesetzgebung in die Verfassung und die Gesetze umgesetzt. Die Partei führt das Volk beim Erlass und bei der Befolgung sowie Vollstreckung der Verfassung und der Gesetze. Durch die organisatorische und personelle Führung der Partei werden die Bestimmungen der Partei durchgeführt.¹⁰¹ Die KP empfiehlt Funktionäre zu führenden Positionen der staatlichen Organisationen. Die Parteikomitees in den verschiedenen Organisa-

97 国务院新闻办公室, 中国的民主政治建设白皮书 (*Presseamt des Staatsrats, Aufbau der politischen Demokratie in China*), vom 19. 10. 2005.

98 Präambel der Verfassung von 1982, 7. Abschnitt.

99 Senger, in: ZfRV, 2006/7, S. 48.

100 中国共产党章程 (Statut der Kommunistischen Partei Chinas), in: 人民日报 (RMRB), 26. 10. 2007.

101 蔡定剑, 中国人民代表大会制度 (*Cai, Dingjian, The Institution of the Chinese People's Congress*), S. 32 ff.

tionen der jeweiligen Ebenen und ihre Mitglieder setzen die politischen Richtlinien der Partei sowie wichtige Entscheidungen um.¹⁰²

Volkssouveränität, Führung durch die KP Chinas und Aufbau eines Rechtsstaats sind die drei Kernelemente der politischen Kultur Chinas, die in der geltenden chinesischen Verfassung festgelegt sind. Die Beziehung der drei Elemente wird zurzeit wie folgend gefasst: Das höchste Organ der Staatsmacht ist der Nationale Volkskongress. Die KP steht faktisch an der Spitze des staatlichen politischen Systems, genießt die höchste politische, organisatorische und ideologische Kontrolle über staatliche Aktivitäten. Demgegenüber hat die Verfassung die höchste Autorität im Rechtssystem.¹⁰³

Bis heute gestaltet sich noch keine wirkliche Machtbeschränkung für die KP, aber parallel zur Vertiefung der chinesischen Modernisierung und der gesellschaftlichen Umwandlung gibt es eine langsame, dennoch andauernde Änderung in der Beziehung der drei Kernelemente. Erst in der Verfassung von 1982 wird die Führung der KP konstitutionell beschränkt: Keine Organisation oder kein Individuum darf das Privileg genießen, die Verfassung und die Gesetze zu überschreiten.¹⁰⁴ Nach dem Wortlaut der Verfassung muss die KP die Verfassung zur grundlegenden Richtlinie ihres Handelns erheben und ist verpflichtet, die Würde der Verfassung zu schützen und die Durchführung der Verfassung zu gewährleisten.¹⁰⁵ Im Statut der KP wird auch festgehalten: Die Partei müsse im Rahmen der Verfassung und der Gesetze des Staates handeln.¹⁰⁶ Die Trennung von Partei, Staat und Regierung ist der erste Schritt der politischen Reform.¹⁰⁷ Die Führung der Partei beschränkt sich zurzeit auf die politische Führung – Festlegung der politischen Prinzipien, politischen Richtungen, wichtigen politischen Entscheidungen sowie Personalempfehlungen an die Staatsorgane.¹⁰⁸ Die Hauptdurchführungsweise der politischen Führung hat sich auch geändert. Die politischen Richtlinien der Partei sollen jetzt nicht mehr direkt das Recht und die Regierungsentscheidungen ersetzen, sondern sie sollen im Gesetzgebungsverfahren zu Recht und damit zum Staatswillen werden.¹⁰⁹

102 Eine ausführliche Übersicht siehe: *Heilmann*, Das politische System der Volksrepublik China, S. 89.

103 Vgl. *蔡定剑*, 中国人民代表大会制度 (*Cai, Dingjian*, The Institution of the Chinese People's Congress), S. 31.

104 Art. 5 Abs. 5 der Verfassung von 1982.

105 Präambel der Verfassung von 1982, 13. Abschnitt.

106 Allgemeine Grundsätze des Statuts der Kommunistischen Partei Chinas.

107 *邓小平文选第三卷* (*Deng, Xiaoping*, Ausgewählte Werke von *Deng Xiaoping*, Dritter Band), S. 176ff.

108 *赵紫阳*, 在中国共产党第十三次全国代表大会上的报告 (*Zhao, Ziyang*, Report at the 13th National Congress of the Communist Party of China), vom 12. 10. 1987, in: *光明日报* (GMRB), 04. 11. 1987.

109 *Zhao, Ziyang*, Report at the 13th National Congress of the Communist Party of China von 1987.

3. Grundrechte und Grundpflichten der Bürger

In der Verfassung von 1954 wurden die Grundrechte und die Grundpflichten der Bürger in 19 Artikeln (Art. 85-103) geregelt, davon betreffen 15 Artikel (Art. 85-99) die Grundrechte und vier Artikel die Grundpflichten der Bürger (Pflicht der Befolgung der Verfassung und Gesetze; Pflicht der Wahrung des öffentlichen Eigentums und der öffentlichen Ordnung; Pflicht der Entrichtung der Steuern; Pflicht der Verteidigung des Staates). Die Verfassung von 1982 hat im Prinzip die Vorschriften der Verfassung von 1954 über Grundrechte übernommen und nur auf die Freizügigkeit der Bürger verzichtet.

Nach Art. 33-56 (Kapitel II der Verfassung von 1982) besitzen alle Bürger der Volksrepublik folgende Grundrechte und Grundpflichten:

- Gleichheit vor dem Recht,
- das aktive und das passive Wahlrecht,
- Freiheit der Rede, der Publikation, der Versammlung, der Vereinigung, der Durchführung von Straßenumzügen und Demonstrationen,
- Glaubensfreiheit,
- Freiheit der Person,
- Persönliche Würde,
- Unverletzlichkeit der Wohnung,
- Korrespondenzfreiheit,
- Freiheit zur Äußerung von Kritik, Vorschläge, Anrufung, Anklage sowie Anzeige gegenüber Staatsorgan oder Staatsfunktionär, Recht auf Schadensersatz infolge der Verletzung der Bürgerrechte durch Staatsorgane oder Staatsfunktionäre,
- Recht und Pflicht zu arbeiten,
- Recht auf Erholung,
- Rente und Sozialversicherung,
- Ausbildung,
- Freiheit zur wissenschaftlichen Forschung, zum literarischen und künstlerischen Schaffen und zu anderen kulturellen Betätigungen,
- Gleichheit von Mann und Frau,
- Schutz für Ehe, Familie, Mutter und Kind, Pflicht zur Familienplanung, Erziehung und Unterhalt,
- Sicherung der Einheit des Landes und Geschlossenheit aller Nationalitäten,
- Verteidigung des Staates, Militärdienst,
- Entrichtung von Steuern,

...

Dieser Grundrechtskatalog stellt eine ausführliche Auflistung dar. Allerdings werden die Grundrechte der Bürger in China unter dem Vorbehalt der kollektiven Interessen verstanden und gewährleistet. In der Ideologie des Sozialismus ist die Gleichheit ein erstrangiger Ausdruck der sozialen Gerechtigkeit. Demzufolge wird die Gewährleistung der kollektiven Interessen – das Recht auf allgemeine Existenz und Entwicklung – als

vorrangiges Ziel berücksichtigt,¹¹⁰ obwohl sie nicht ausdrücklich auf der Liste der Grundrechte in der Verfassung steht. Aus dem Verfassungstext über die staatliche Aufgabe im Anfangsstadium des Sozialismus – die Kräfte auf die sozialistische Modernisierung zu konzentrieren¹¹¹ – kann man den Kerngedanken über Grundrechte und Grundpflichten der Bürger erfassen: Den Lebensstandard des Volkes von der Armut zur „ausreichenden Versorgung mit Kleidung und Nahrung“ dann zu einem „Kleinen Wohlstand“ zu verbessern,¹¹² ist die Aufgabe des Staates. Der Einzelne steht auch in der Pflicht, sich dieser Aufgabe zu widmen.

Die staatliche Verantwortung gegenüber Einzelnen wird ausführlich geregelt. Für die gesellschaftliche Entwicklung und die Lebensstandardsicherung der Bürger muss der Staat Verantwortung auf sich nehmen. Kapitel I der Verfassung von 1982 (Allgemeine Grundsätze) enthält in großem Maße Regelungen über die staatliche Verantwortung für die Wirtschaftsentwicklung, den Aufbau des Rechtsstaates und das Sozialwesen. Im Kapitel II wird die staatliche Pflicht zur Gewährleistung der Grundrechte der Bürger – insbesondere der sozialen Grundrechte, z. B. soziale Sicherung, Bildung, Schutz von Familien – ausführlich dargestellt.

Es ist aber schwer zu unterscheiden, welche kollektiven Gedanken der Verfassung der chinesischen Tradition sowie Geschichte und welche der sozialistischen Ideologie entstammen. In der chinesischen Gesellschaft sind die Ideen über die öffentliche Gewalt, die Freiheit der Bürger und die positiven Rechte des Einzelnen im Vergleich mit den westlichen Gedanken sehr unterschiedlich.¹¹³ Der traditionelle Gedanke über die Verschmelzung von Staat, Gesellschaft und Individuum lebt bis heute noch in der chinesischen Verfassung weiter. Manche Intellektuelle sind auch der Auffassung, dass der Staat und die Bürger sich zusammenschließen sollten, um ein wohlhabendes und mächtiges China aufzubauen. Dies sei viel wichtiger als die Betonung der Grundrechte des Einzelnen.¹¹⁴

Mit diesem Gedanken und der Forderung nach der Konzentration aller Kräfte im Modernisierungsprozess wird ein Mechanismus für die Machtbeschränkung und den Grundrechtsschutz aufgebaut, aber die wirtschaftliche Entwicklung hat Priorität. In der Verfassung findet sich zwar schon ein Grundrechtskatalog, aber er enthält lediglich einen Auftrag an den Gesetzgeber, den Grundrechtsschutz durch einfache Gesetze zu

110 郑贤君, 论我国宪政模式的走向 (Zheng, Xianjun, Verfassungsmodell der Volksrepublik China), in: 中国法学 (China Legal Science), 2003/1, S. 19; 国务院新闻办公室, 中国的人权状况 (Presseamt des Staatsrats, Menschenrechtssituation in China), vom 01. 11. 1991.

111 Präambel der Verfassung von 1982, 7. Abschnitt.

112 赵紫阳, 在中国共产党第十三次全国代表大会上的报告 (Zhao, Ziyang, Report at the 13th National Congress of the Communist Party of China), vom 12. 10. 1987.

113 Ausführlich vgl. 陈端洪, 宪治与主权 (Chen, Duanhong, Constitutionality and Sovereignty), S. 28ff.

114 Siehe: 王人博, 中国近代的宪政思潮 (Wang, Renbo, Constitutional Trend in modern China), S. 66; 房宁, 影响当代中国的三大社会思潮 (Fang, Ning, Drei wichtigste ideologische Tendenzen in der gegenwärtigen Epoche Chinas), in: 陈明明, 权利, 责任与国家 (Chen, Mingming (Hrsg.), Recht, Verantwortung und Staat), S. 265ff.

konkretisieren.¹¹⁵ Eine Institution für die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Rechtsnormen und Verwaltungsakten wird in der Verfassung und in dem Gesetzgebungsgesetz konstruiert. In der Praxis funktioniert sie aber noch nicht. Eine unmittelbare Bindung der Staatsgewalt an die Grundrechte existiert bis heute noch nicht.

Parallel zum Eintritt in die internationalen wirtschaftlichen Institutionen zeigt das chinesische Verständnis für Menschenrechte allmählich eine Tendenz hin zur beschränkten Anerkennung der westlichen Wertegemeinschaft. Bis heute hat China 26 internationale Menschenrechtskonventionen ratifiziert oder unterzeichnet.¹¹⁶ 2001 ratifizierte der Nationale Volkskongress den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Der internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte wurde im Oktober 1998 von der Zentralregierung unterzeichnet, aber bislang noch nicht vom Nationalen Volkskongress ratifiziert. Im März 2004 wurde eine Verfassungsänderung vom Nationalen Volkskongress angenommen, wodurch „der Staat die Menschenrechte respektiert und schützt“ (Art. 33 Abs. 3) in der Verfassung festgehalten wurde. Dies kann einerseits als politisches Signal für einen „Anschluss an den internationalen Menschenrechtsdiskurs“, andererseits als Rahmen für die zukünftige Gesetzgebungsarbeit gewertet werden.¹¹⁷

III. Kleine Schritte des chinesischen Konstitutionalismus?

Nach der Kulturrevolution wurde die Forderung nach einem System zur Einschränkung und Überwachung von Machtbefugnissen des Staates immer wieder gestellt. Bei der Verfassungsänderung von 1982 wurde die Einsetzung eines Zweikammersystems sowie einer Verfassungskommission beim Ständigen Ausschuss des Nationalen Volkskongresses von der Kommission für Verfassungsänderung diskutiert.¹¹⁸ Bei der Revision von 2004 gab es wieder Vorschläge von Juristen für die Einrichtung einer Verfassungsüberwachungskommission und für die Feststellung der Unabhängigkeit des Volksgerichts.¹¹⁹ Diese Vorschläge fanden bislang keine Mehrheit im Nationalen Volkskongress. In der Verfassung bleibt der Nationale Volkskongress mit seinem Ständigen Ausschuss das einzige Organ für die Überwachung der Durchführung der Verfassung.¹²⁰ Die Forderung der Bürger, insbesondere der Juristen, eine spezielle Institution

115 Ahl, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 2006/11, S. 1385.

116 Ausführlich: Vierter Teil, Umsetzung und Einfluss der Menschenrechtskonventionen in China.

117 Vgl. Holbig, in: China aktuell, 2004/4, S. 267; Ahl, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 2006/11, S. 1385.

118 蔡定剑, 宪法精解 (Cai, Dingjian, Constitution: A intensive Reading), S. 91ff.

119 蔡定剑, 宪法精解 (Cai, Dingjian, Constitution: A intensive Reading), S. 120.

120 Art. 62 der Verfassung von 1982:

„Der Nationale Volkskongress übt folgende Funktionen und Gewalten aus: (1) Abänderung der Verfassung; (2) Überwachung der Durchführung der Verfassung; (3) Ausarbeitung und Abänderung von grundlegenden Gesetzen über Strafsachen, zivile Angelegenheiten, die Staatsorgane und andere Angelegenheit; ...“