

Heike Holbig

Auf dem Weg zur konstitutionellen Einparteienherrschaft? Die Verfassungsänderungen vom März 2004

Gliederung

Grammatik oder Graffiti? Die chinesische Verfassung als politischer Text

Rückblick auf die Verfassungsänderungen seit 1982

Die Verfassungsänderungen vom März 2004

Aufnahme von Jiang Zemin's Vermächtnis in die Präambel

Weitere Aufwertung der Privatwirtschaft und Schutz privaten Eigentums

Aufbau eines sozialen Sicherungssystems und Schutz der Menschenrechte

Sonstige Verfassungsänderungen

Ausblick: Chancen für eine konstitutionelle Beschränkung der Einparteienherrschaft?

Grammatik oder Graffiti? Die chinesische Verfassung als politischer Text

Mit überwältigender Mehrheit wurde auf der Jahrestagung des Nationalen Volkskongresses im März 2004 eine Reihe von Verfassungszusätzen verabschiedet, die im Vergleich zu den früheren Revisionen der Jahre 1988, 1993 und 1999 die umfassendsten und inhaltlich einschneidendsten Änderungen der seit 1982 gültigen Verfassung darstellen. Damit ist eine Verfassungsdebatte zu ihrem vorläufigen Abschluss gelangt, die durch die im Herbst 2002 angetretene neue Parteiführung unter Hu Jintao angestoßen worden war. Unmittelbar nach seinem Amtsantritt als Generalsekretär der KPCh hatte dieser anlässlich des 20. Jahrestags der Verfassung im Dezember 2002 persönlich einen konstitutionellen Vorstoß unternommen, der allgemein als ein Versuch zur Stärkung seiner politischen Machtbasis verstanden wurde. In verschiedenen prominenten Reden hatte er die Autorität der Verfassung als ein allen Einzelinteressen übergeordnetes und alle politischen Organisationen bindendes Grundgesetz hervorgehoben – dass dies auch für ranghohe Parteipolitiker gelten sollte, machte er deutlich, indem er die Mitglieder des Politbüros zur Teilnahme an regelmäßigen „Verfassungskursen“ verpflichtete.¹

Vor dem Hintergrund dieser von höchster Stelle angestoßenen konstitutionellen Initiative bildeten das Vorhaben der jüngsten Verfassungsänderungen den konkreten Ausgangspunkt für eine kontroverse konstitutionelle Debatte, an der sich neben juristischen Experten und wirtschaftlichen Interessenvertretern vermittelt über das Medium des Internets zunehmend auch Vertreter der breiten Öffentlichkeit beteiligten. Die ideologisch stark aufgeladene Kontroverse erreichte ihren Höhepunkt im Sommer 2003, als die Parteiführung sich genötigt sah, jegliche weitere öffentliche Diskussion zu diesem Thema zu unterbinden.² Parteiintern schwelte die konstitutionelle Debatte allerdings weiter und lebte anlässlich der Vorabveröffentlichung der Verfassungszusätze Ende 2003 noch einmal auf. Wie die Diskussionen um die Verfassungsänderungen zeigten, wurde hier letztendlich die Frage nach dem Verhältnis zwischen Kommunistischer Partei und der Verfassung berührt, genauer die Frage nach einer konstitutionellen Beschränkung der Einparteienherrschaft der KPCh.

Hu Jintao's politische Initiative für eine konstitutionelle Bewegung ebenso wie die ideologisch kontroverse Zuspitzung der Verfassungsdebatte unterstreichen, worauf verschiedene Kommentatoren zu Recht hingewiesen haben, dass die chinesische Verfassung nämlich in erster Linie den Charakter eines politischen Dokuments und erst in zweiter Linie den eines Gesetzestextes besitzt. Im Kern, so wurde konstatiert, stellt die Verfassung der Volksrepublik China nicht eine Begrenzung der Staatsmacht, sondern vielmehr ein Instrument der Politik zur Sicherstellung der KPCh-Herrschaft dar – wichtige konstitutionelle Merkmale wie eine Gewaltenteilung oder eine Garantie einklagbarer Freiheitsrechte der Bürger sind in der volksrepublikanischen Verfassung nicht verankert. Verfassungsänderungen beruhen nicht auf demokratischen Willensbildungsprozessen, sondern nehmen parteipolitische Neuausrichtungen, wie sie seitens der staatlichen Führung formuliert werden, in passiver Weise auf. Schließlich wurden Forderungen nach der Einsetzung eines Verfassungsgerichts nach westlichem Vorbild oder zumindest einer Verfassungskommission beim Ständigen Ausschuss des Nationalen Volkskongresses mit verfassungsgerichtlichen Kompetenzen, wie sie im Entwurf für ein Gesetzgebungsgesetz vom Dezember 1994 vorgesehen war, bislang nicht umgesetzt – eine individuelle Einklagbarkeit konstitutionell zugesicherter Rechte ist damit nicht gegeben.³

Es schiene jedoch zu kurz gegriffen, wollte man die chinesische Verfassung und den Umgang mit ihr von vornherein als bloßen Reflex politischer Opportunität abtun.

²Vgl. C.a., 2003/8, Ü 7, 2003/10, Ü 5, sowie ausführlich Sebastian Heilmann, Nicole Schulte-Kulmann und Lea Shih, „Die Farbe der Macht hat sich geändert: Kontroversen um die Verfassungsreform der VR China“, in: C.a., 2004/1, S.33-39.

³Robert Heuser, „Sozialistischer Rechtsstaat“ und Verwaltungsrecht in der VR China (1982-2002). *Analyse, Texte, Bibliographie*, Mitteilungen des Instituts für Asienkunde Hamburg, Nr.366, Hamburg: Institut für Asienkunde, 2003, S.128-135, 375-376; ders., Beiträge zu „Konstitutionalismus“ und „Verfassungsrecht“, in: Brunhild Staiger, Stefan Friedrich und Hans-Wilm Schütte (Hrsg.), *Das Große China-Lexikon*, Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 2003, S.390-391, 797-801; Nicole Schulte-Kulmann, Lea Shih und Sebastian Heilmann, „Änderungen der Verfassung der Volksrepublik China (2004). Übersetzung und Kommentar“, in: *China Analysis* No.32 (aktualisierte Fassung April 2004), zu bestellen unter <http://www.chinapolitik.de/studien/index.htm>.

¹Vgl. C.a., 2002/12, Ü 10.

Denn zum einen kann generell jede Verfassung als ein in Gesetzesform geronnenes politisches Dokument, das ein bestimmtes Staats- und Gesellschaftssystem abbildet, betrachtet werden. Zum anderen zeigen die Beispiele der ehemaligen Sowjetunion⁴ oder der VR China, dass sich auch sozialistische Staaten dem Konstitutionalismus als wichtiger Ingredienz nationalstaatlichen Selbstverständnisses nicht gänzlich verwehren können – die Tatsache an sich, dass sie sich dazu aufgerufen sehen, überhaupt eine Verfassung zu formulieren, sie regelmäßig zu überarbeiten und – wie zuletzt die chinesische Parteiführung – mit offizieller Lautverstärkung hochzuhalten, spricht dafür, dass konstitutionelle Normen auch hier für die Herrschaftsausübung durchaus bereitwillig in Anspruch genommen und gepflegt werden.

Gesteht man die politische Natur jeder Verfassung ein, so lässt sich allerdings die Frage formulieren, ob eine bestimmte Verfassung, um Metaphern heranzuziehen, eher die Funktion einer politischen Grammatik oder von politischen Graffiti besitzt: Der idealtypische Begriff der *Grammatik* hebt dabei auf eine konstitutionell geschaffene langfristig stabile gemeinsame politische und rechtliche Sprache einer Gesellschaft ab, die nicht nur Regeln zur Organisation und Beschränkung staatlicher Macht enthält, sondern darüber hinaus für alle Bürger verbindliche Maximen ebenso wie Verfahren der Konfliktbewältigung bereitstellt.⁵ Im Gegensatz zu einer solch hochgradig internalisierten Verfassungskultur (wie sie etwa dem US-amerikanischen oder auch bundesdeutschen Fall zugeschrieben werden kann) meint der Begriff der *Graffiti* hingegen eine politische Praxis, in der sich die Pflege der Verfassung darauf beschränkt, dass aufeinander folgende staatliche Führungsgenerationen dem aktuellen politischen Zeitgeist entsprechend ihre jeweils in Konjunktur befindlichen ideologischen Glaubenssätze und Programme im Sinne eines beiläufigen „I was here“ für die Nachwelt festhalten, ohne Anspruch auf dauerhafte Verbindlichkeit oder innere Kohärenz.⁶ So wenig analytisch diese Metapher der Graffiti auch ist, gibt sie doch den Eindruck hochgradiger Kurzlebigkeit treffend wieder, den die häufigen Revisionen der chinesischen Verfassung auf den ersten Blick hinterlassen.

Nach einem Rückblick auf frühere Revisionen der chinesischen Verfassung sollen im Folgenden zunächst die jüngsten Verfassungsänderungen im Detail vorgestellt und in ihrem jeweiligen politischen und rechtlichen Kontext diskutiert werden. Die einzelnen Revisionen werden dabei nach ihrer thematischen Relevanz gruppiert und analysiert; als Referenz hierzu findet der Leser im Anhang eine Gegenüberstellung der bisherigen und neuen Versionen der einzelnen Verfassungszusätze im Wortlaut in konsekutiver Tabellenform. Ausgehend von der Dar-

stellung der einzelnen Änderungen soll schließlich untersucht werden, wie diese in ihrer Gesamtheit zwischen den beiden Polen politischer Grammatik bzw. Graffiti einzuordnen sind. Handelt es sich bei den zuletzt verabschiedeten Änderungen um den jüngsten Ausfluss kurzlebiger politischer Programmatik unter der neuen parteistaatlichen Führung, oder zeichnen sich darin Ansätze einer politischen und rechtlichen Sprache mit übergreifender gesellschaftlicher Verbindlichkeit ab, die die Herrschaftsausübung der KPCh legitimatorisch bindet? Der Beitrag zeigt auf, dass ein Teil der jüngsten Verfassungsänderungen durchaus das Potenzial für eine konstitutionelle Beschränkung der Einparteienherrschaft birgt, dass es jedoch weiterhin vom politischen Willen der parteistaatlichen Führung abhängen wird, wie weit diese konstitutionelle Sprache in eine reale Beschränkung der Staatsmacht übersetzt wird.

Rückblick auf die Verfassungsänderungen seit 1982

Kaum eine Verfassung ist so vielen Revisionen unterworfen worden wie die chinesische. Seit dem Beginn der vergleichsweise kurzen konstitutionellen Geschichte Chinas, die mit der Verfassungsbewegung um Liang Qichao und andere Reformintellektuelle Ende des 19. Jahrhunderts in Anlehnung an die japanische „Meiji-Verfassung“ von 1889 ihren Ausgang nahm, lösten zahlreiche Verfassungsentwürfe einander ab. Noch in den späten Jahren der Qing-Regierung entstanden zwei Entwürfe (1908, 1911), in deren letzterem erstmals ansatzweise eine Beschränkung kaiserlicher Macht formuliert wurde. Während der Republikperiode wurden neben zahlreichen Entwürfen insgesamt vier „Vorläufige Verfassungen“ (1912, 1914, 1916, 1931) in Kraft gesetzt, bis 1946 schließlich die durch die Staatsphilosophie Sun Yatsens geprägte „Verfassung der Republik China“ angenommen wurde, die allerdings aufgrund der Bürgerkriegssituation auf dem Festland nicht zur Umsetzung kam. Unter kommunistischem Einfluss wiederum sind seit den frühen 1930er Jahren insgesamt sechs Verfassungstexte entstanden, die – in Abgrenzung vom westlich-europäischen konstitutionellen Merkmal der Gewaltenteilung auf dem sozialistischen Prinzip der Gewalteneinheit basieren:⁷ 1931 die „Verfassung der chinesischen Sowjetrepublik“, das anlässlich der Gründung der Volksrepublik China im Oktober 1949 verkündete „Gemeinsame Programm“, schließlich die Verfassungen vom September 1954, Januar 1975, März 1978 und zuletzt vom Dezember 1982. Die rasche Folge verrät den zweckrationalen Charakter der Verfassungen, die in erster Linie dazu dienten, den politischen Programmen der jeweiligen Führungselite zur Durchsetzung zu verhelfen.⁸

⁴Zur sowjetischen Verfassung vgl. Chris Mögelin, „Die sozialistische Staats- und Rechtsordnung vor dem Hintergrund des westeuropäisch-atlantischen Rechtsstaatsbegriffs am Beispiel Russlands“, Arbeitsbericht des Frankfurter Instituts für Transformationsstudien, No. 4/99, abrufbar unter [http://fit.euv-frankfurt-o.de/veroeffentlichungen/Discussion%20Papers/PDF-Format/99-04%20Moegelin\(2\).pdf](http://fit.euv-frankfurt-o.de/veroeffentlichungen/Discussion%20Papers/PDF-Format/99-04%20Moegelin(2).pdf).

⁵Eine ähnliche Verwendung dieses Begriffs findet sich bei H. Jefferson Powell, „The Political Grammar of Early Constitutional Law“, in: *Carolina Law Review*, No.71 (1992), S.949-1009.

⁶Dieser Sprachgebrauch lehnt sich an einen Artikel von Wen Huang und Chen Xiaoping, „Spraying Graffiti on the Chinese Constitution“, in: *The Wall Street Journal*, 10.3.2004.

⁷Zum Prinzip der Gewalteneinheit als „logischer Folge des radikal-demokratischen Verständnisses des sozialistischen Staates als Verwirklichung der Macht des Volkes“ vgl. Mögelin, „Die sozialistische Staats- und Rechtsordnung vor dem Hintergrund des westeuropäisch-atlantischen Rechtsstaatsbegriffs am Beispiel Russlands“, *ibid.*, S.11-13.

⁸Philip A. Kuhn, „The Transformation of the Constitutional Agenda“, in: ders., *Origins of the Modern Chinese State*, Stanford: Stanford University Press, 2003, S.114-138; Heuser, Beiträge zu „Konstitutionalismus“, „Verfassungsrecht“, *ibid.*, S.390-391, 797-

Wie ihre Vorgänger folgt auch die letzte, seit 1982 bis heute gültige Verfassung einer eigentümlichen doppelbödigen Konzeption, die der Aufteilung in eine Präambel und einen aus den eigentlichen Verfassungsartikeln bestehenden Hauptteil zugrunde liegt: Die Präambel widmet sich dem revolutionären Siegeszug der KPCh und den Errungenschaften unter ihrer sozialistischen Herrschaft und leitet daraus das politische Führungsmonopol der Partei ab. Gleich viermal findet sich die Formel „unter der Führung der Kommunistischen Partei Chinas“ in der im chinesischen Text knapp dreiseitigen Präambel. Wenn es im letzten Absatz der Präambel auch heißt, dass unter anderem „alle politischen Parteien“ – also auch die KPCh – „die Verfassung zur grundlegenden Richtschnur ihres Handelns nehmen müssen“, so wird der Führungsanspruch der KPCh doch zum Ursprung staatlicher Souveränität und Autorität erhoben, aus dem jegliche konstitutionelle Legitimität erst hervorgeht.

In dem aus den insgesamt 138 Verfassungsartikeln bestehenden Hauptteil der Verfassung hingegen findet sich keine einzige explizite Erwähnung der Kommunistischen Partei – hier wird vielmehr unter der Bezeichnung eines „sozialistischen Staates unter der demokratischen Diktatur des Volkes“ das Bild einer quasi demokratisch legitimierten Staatsgewalt entworfen. Formal „höchstes Organ der Staatsmacht“ ist der aus (indirekten) Wahlen hervorgehende Nationale Volkskongress mit seinem Ständigen Ausschuss (Art. 57), aus dem die Autorität aller weiteren Staatsorgane (Staatspräsident und sein Stellvertreter, Staatsrat, Zentrale Militärkommission, lokale Volkskongresse, lokale Volksregierungen, Selbstverwaltungsorgane in Regionen mit ethnischer Autonomie sowie Volksgerichte und Volksstaatsanwaltschaften) entspringt. Auf die Einhaltung der Verfassung als höchster Rechtsnorm sind mithin sämtliche Staatsorgane verpflichtet, deren Organisation und Funktion damit zugleich normativ legitimiert sind.⁹ Auf der Basis einer konzeptionell vollständigen Trennung von KPCh (Präambel) und Staatsorganen (Hauptteil) wird auf diese Weise die Existenz eines konstitutionell vollwertigen Staatsgebildes vorgespiegelt, das frei von jeglichen Eingriffen seitens der KPCh ist.

Auch für die konstitutionelle Konzeption der Beziehung zwischen Partei und Staat in der VR China gilt somit, was im Fall der Sowjetunion formuliert wurde:

Das Verhältnis von Staat und Partei kann man so beschreiben, daß die Partei herrschte, aber nicht regierte [...], und daß der Staat und seine Organe regierten, jedoch nicht die Macht innehatten.¹⁰

Mit anderen Worten basiert die Verfassung auf der perfekten Illusion einer vollständigen Separierung von Partei und Staat. Dass diese Illusion von der sozialistischen Realität der VR China, in der die KPCh faktisch nach wie vor die höchste Normenkompetenz genießt und eine intensive personelle, organisatorische und ideologische Kontrolle über sämtliche staatliche Aktivitäten ausübt, sehr weit entfernt ist, tut ihr keinen Abbruch.

Auch der Umgang mit der seit 1982 gültigen Verfassung unterliegt der beschriebenen doppelbödigen Konzeption. So wurden regelmäßig nach den Parteitagen der KPCh, auf denen wichtige ideologische oder programmatische Neuerungen beschlossen wurden (XIII. Parteitag im Oktober 1987, XIV. Parteitag im Oktober 1992, XV. Parteitag im September 1997) Anpassungen am Verfassungstext vorgenommen (April 1988, März 1993, März 1999). Nicht vom Nationalen Volkskongress, dem als legislativem Organ der konstitutionellen Logik zu Folge eigentlich die Kompetenz für Verfassungsrevisionen zukäme, sondern von der Führungsspitze der KPCh gingen in allen Fällen die Initiativen ebenso wie die konkreten Vorschläge für Änderungen der Verfassung aus; vom Nationalen Volkskongress wurden diese dann nur noch formal abgesegnet.

Ein Überblick zeigt, dass bei den insgesamt 17 Verfassungszusätzen der drei Verfassungsrevisionen 1988, 1993 und 1999 die Präambel am meisten Änderungen erfuhr. So wurden allein in den siebten Abschnitt der Präambel, der der Programmatik der sozialistischen Staatsform gewidmet ist, im Laufe der drei Revisionen bislang acht Ergänzungen um neue bzw. Modifikationen bestehender Begriffe eingearbeitet. Aufnahme fanden hier die Formeln „Anfangsstadium des Sozialismus“ (1993, Modifikation 1999); „Sozialismus chinesischer Prägung“ (1993, Modifikation 1999); „Deng-Xiaoping-Theorie“ (1999); „Reform und Öffnung“ (1993); „sozialistische Marktwirtschaft“ (1993) sowie der Aufbau Chinas zu einem „wohlhabenden, starken, demokratischen und zivilisierten sozialistischen Staat“ (1993). Im Hauptteil des Verfassungstextes konzentrierten sich die Änderungen bislang vornehmlich auf ökonomische Belange, wie sie in den Artikeln 6 bis 18 der „Allgemeinen Grundsätze“ abgehandelt werden.¹¹ Gegenstand mehrfacher Revisionen waren etwa der erste Absatz von Artikel 8 zur ländlichen kollektiveigenen Wirtschaft (Einführung des landwirtschaftlichen „Vertragsverantwortlichkeitssystems“ 1993 und des „dualen Bewirtschaftungssystems“ 1999) sowie der erste Absatz von Artikel 11 zur Individual- und Privatwirtschaft (Aufwertung der privaten Wirtschaft zur „Ergänzung der sozialistischen Gemeineigentumswirtschaft“ 1988 bzw. zum „wichtigen Bestandteil der sozialistischen Marktwirtschaft“ 1999).¹²

Wie dieser Überblick über die bisherigen Verfassungsänderungen zeigt, reflektieren sie durchaus wichtige Schritte auf dem Kurs wirtschaftlicher Reformen, den die chinesische Führung seit 1978 verfolgt hat. Das hohe Tempo der politischen, sozialen und insbesondere der ökonomischen Transformation, die das Land in der Realität seither genommen hat, scheint dabei die rasche Folge der Verfassungsrevisionen durchaus zu rechtfertigen. Andererseits lassen die vielfältigen Einfügungen ideologischer und programmatischer „Slogans“ gerade in der Präambel

¹¹ Ausnahmen waren die Festschreibung des Prinzips des „Regierens gemäß dem Recht“ und eines „sozialistischen Rechtsstaats“ (Art. 5, 1999), die Abschaffung des Straftatsbestands „konterrevolutionärer Tätigkeiten“ (Art. 28, 1999) sowie einer Modifikation der Dauer der Sitzungsperioden lokaler Volkskongresse (Art. 98, 1993).

¹² Vgl. C.a., 1988/3, Ü 13, 1993/3, S.224-225; Sebastian Heilmann, „Politische Grenzen der Wirtschafts- und Verfassungsreform. Die Jahrestagung des Nationalen Volkskongresses“, in: C.a., 1999/3, S.267-272; Heuser, „Sozialistischer Rechtsstaat“ und Verwaltungsrecht in der VR China (1982-2002), ibid., S.207-210.

801.

⁹ Heuser, Beitrag zu „Verfassungsrecht“, ibid., S.797-801.

¹⁰ Mögelin, „Die sozialistische Staats- und Rechtsordnung vor dem Hintergrund des westeuropäisch-atlantischen Rechtsstaatsbegriffs am Beispiel Russlands“, ibid., S.22-23.

doch den Eindruck starker politischer Opportunität – im Sinn der oben evozierten politischen Graffiti – entstehen. Die posthume Kanonisierung der „Deng-Xiaoping-Theorie“, vor allem aber die vielfältigen Komposita mit dem vieldeutigen und zugleich aussageschwachen Attribut „sozialistisch“ widersprechen dem Anspruch normativer Verbindlichkeit, wie er von einem Verfassungstext ausgeht, und verstärken den Charakter politischer Beliebigkeit und Kurzlebigkeit.

Die Verfassungsänderungen vom März 2004

Wie bei den vorangegangenen Revisionen spielte die KPCh auch bei den jüngsten Verfassungsänderungen vom März 2004 die dominierende Rolle, was den Inhalt ebenso wie das Verfahren betrifft. Inhaltlich nehmen die insgesamt 13 Verfassungszusätze, wie sie Mitte März auf der 2. Plenarsitzung des X. Nationalen Volkskongresses verabschiedet wurden, die ideologischen und programmatischen Leitsätze des XVI. Parteitags der KPCh vom November 2002 auf.¹³ Wie unten im Detail darzustellen sein wird, handelt es sich dabei im Kern um das Vermächtnis des früheren KPCh-Generalsekretärs Jiang Zemin, erweitert um einige Neuerungen, wie sie den politischen Präferenzen der neuen Führungsgeneration unter Hu Jintao entsprechen.

Im formalen Widerspruch zu den legislativen Kompetenzen, die die Verfassung dem Nationalen Volkskongress und seinem Ständigen Ausschuss zuschreibt, lag aber auch das Revisionsverfahren vollständig in den Händen von Parteigremien. So wurde im Juni 2003 beim Politbüro des ZK der KPCh eine Führungsgruppe unter Wu Bangguo, Mitglied des Ständigen Ausschusses des Politbüros und Vorsitzender des Nationalen Volkskongresses, ins Leben gerufen, deren Aufgabe die Ausarbeitung von Vorschlägen für Verfassungsänderungen war.¹⁴ Während Juristen, Wirtschaftswissenschaftler, Verbandsvertreter, Intellektuelle und politisch engagierte Internetnutzer sich heftige konstitutionelle Gefechte lieferten, formulierte die Führungsgruppe des Politbüros im Stillen ihre Vorschläge für die Verfassungszusätze, die Ende Dezember 2003 in der staatlichen Presse publiziert wurden.¹⁵ Die Veröffentlichung der von der KPCh autorisierten Vorschläge im vollen Wortlaut signalisierte, dass dem Nationalen Volkskongress, dem sie anschließend pro forma zur „Diskussion“ zugeleitet wurden, keine inhaltliche Einflussmöglichkeit mehr, sondern nur noch die Ehre offizieller Weihe verblieb. Wie Wang Zhaoguo, stellvertretender Vorsitzender des Ständigen Ausschusses des Nationalen Volkskongresses, sich während der Jahrestagung ausdrückte, müssten die Verfassungsänderungen „der Verbesserung der Führung durch die Kommunistische Partei und der Demonstration der Überlegenheit des sozialistischen Systems dienlich sein“.¹⁶ Erwartungsgemäß wurden die Verfassungszusätze am 14. März von den Abgeordneten des Nationalen

Volkskongresses mit großer Mehrheit (2.863 Zustimmungen, 10 Gegenstimmen und 17 Enthaltungen) verabschiedet.¹⁷ Die Verfassungsrevision blieb damit genau in dem zeitlichen Fahrplan, wie er von Parteivertretern bereits im Herbst 2002 anvisiert worden war.¹⁸

Die Verfassungsänderungen vom März 2004 stellen die bislang umfangreichste Revision des geltenden Verfassungstextes dar. Waren bei den drei Revisionen der Jahre 1988, 1993 und 1999 insgesamt 17 Verfassungszusätze verabschiedet worden, so sind nun mit einem Mal gleich 14 weitere Verfassungszusätze hinzugekommen, die Änderungen in vier Passagen der Präambel sowie in 12 Artikeln und einer Überschrift des Hauptteils der Verfassung mit sich bringen (vgl. dazu die Dokumentation der Verfassungsänderungen im Wortlaut im Anhang zu diesem Beitrag). Im Folgenden sollen die einzelnen Änderungen im Detail vorgestellt werden – entsprechend der Einschätzung der Verfassung als einem vorrangig politischen Text sollen sie dabei jeweils zunächst in ihrem politischen Kontext, in zweiter Linie aber auch hinsichtlich ihrer rechtlichen Relevanz diskutiert werden.

Aufnahme von Jiang Zemin's Vermächtnis in die Präambel

„Dreifache Repräsentation“

Mit zwei Verfassungszusätzen zur Präambel ist es Jiang Zemin, von Sommer 1989 bis Herbst 2002 Generalsekretär der KPCh, gelungen, sein ideologisches Vermächtnis konstitutionell zu verankern. Wenn auch nicht namentlich ausgewiesen, prangen nun im siebten Abschnitt der Präambel in einer Reihe mit „Marxismus-Leninismus“, „Mao-Zedong-Ideen“ und „Deng-Xiaoping-Theorie“ die „wichtigen Gedanken der ‚Dreifachen Repräsentation‘“, die im kollektiven Gedächtnis der politischen Elite Chinas eindeutig der Person Jiang Zemin's zugeordnet sind. Noch zu Lebzeiten des früheren KPCh-Generalsekretärs ist damit die Kanonisierung seines parteipolitischen Erbes vollzogen.

Wie in früheren Beiträgen bereits ausführlich dargelegt, signalisierte die Formel der „Dreifachen Repräsentation“ (wörtlich: Die KPCh vertritt „die fortschrittlichen Produktivkräfte, die fortschrittliche chinesische Kultur und die fundamentalen Interessen der breiten Bevölkerung“) im Rahmen des ideologischen Vorstoßes Jiang Zemin's vom Juli 2001 zunächst verkürzt die offizielle Öffnung der KPCh für Privatunternehmer. Allgemeiner steht das Konzept für eine stärkere Orientierung der KPCh *nicht mehr nur* an den Interessen der ehemals „revolutionären“ Klassen von Arbeitern und Bauern, *sondern* der chinesischen Bevölkerung in ihrer ganzen Breite, mithin *auch* an den Interessen der neuen wirtschaftlichen Eliten. In der Intention Jiang Zemin's verkörperte der Begriff damit die Hinwendung der KPCh von einer revolutionären Klassenpartei zu einer Volkspartei, die beansprucht, die Modernisierung der gesamten Nation anzuführen.¹⁹

¹³Zu den politischen Inhalten des XVI. Parteitags der KPCh vgl. Heike Holbig, „Der XVI. Parteitag der KPCh. Teil II: Politische Weichenstellungen“, in: C.a., 2002/12, S.1402-1412.

¹⁴C.a., 2003/6, Ü 11.

¹⁵C.a., 2003/12, Ü 7.

¹⁶Xinhua, 8.3.2004, nach BBC PF, 9.3.2004; SCMP, 9.3.2004.

¹⁷XNA, 15.3.2004; WSJ, 14.3.2004.

¹⁸Vgl. Heike Holbig, „Der XVI. Parteitag der KPCh. Teil II: Politische Weichenstellungen“, *ibid.*, S.1409.

¹⁹Heike Holbig, „Die KPCh öffnet sich für Privatunternehmer. Jiang Zemin's politischer ‚Durchbruch‘ und die praktischen Kon-

In diesem Sinne hat die Formel der „Dreifachen Repräsentation“ bereits auf dem XVI. Parteitag im November 2002 Eingang in die Satzung der KPCh gefunden. Un erwarteterweise stellten sich allerdings im Sommer 2003 einige chinesische Juristen einer Übernahme des Begriffs in die Präambel der Verfassung vehement entgegen. Sie argumentierten, dass damit ein Widerspruch zu Artikel 1 der Verfassung entstünde, in dem die VR China als ein „sozialistischer Staat unter der demokratischen Diktatur des Volkes, der von der Arbeiterklasse geführt und auf dem Bündnis von Arbeitern und Bauern beruht“ bezeichnet wird. Solange die politische Führung nicht eine entsprechende Änderung des Artikels 1 und eine Redefinition der Staatsform beabsichtige, sei eine Aufnahme der „Dreifachen Repräsentation“ in die Verfassung nicht möglich.²⁰ Dass die Formel entgegen dieser schwerwiegenden juristischen Bedenken nun dennoch Eingang in die Präambel gefunden hat, spricht ein weiteres Mal für den politischen Charakter der Verfassung. Die oben dargestellte konzeptionelle Trennung zwischen der parteipolitischen Vorgaben verpflichteten Präambel und dem quasi-legalen Normen folgenden Haupttext ermöglicht es, derartige juristische Inkompatibilitäten wenn nicht aufzulösen, so doch als Teil einer pragmatisch-sozialistischen Staatsillusion im Raum stehen zu lassen.

Zugunsten der politischen Kompatibilität der „Dreifachen Repräsentation“ innerhalb des sozialistischen Staatsentwurfs lässt sich immerhin feststellen, dass diese Formel im Sprachgebrauch der neuen parteistaatlichen Führung unter KPCh-Generalsekretär Hu Jintao, auf deren Fahnen eine besondere „Volksnähe“ geschrieben steht, mittlerweile eine gewisse Akzentverschiebung erfahren hat. Galt die Stoßrichtung des Konzepts unter Jiang Zemin klar der Kooptation von Privatunternehmern und anderen sozioökonomischen Eliten, so ist unter Hu Jintao eine Rückbesinnung auf die Interessen sozial schwacher Gruppen zu beobachten. In zumindest impliziter Abgrenzung von ihrem Vorgänger beansprucht die neue KPCh-Führung seit ihrem Amtsantritt im Herbst 2002 mit beharrlicher Rhetorik, *nicht vorrangig nur* den Interessen der Eliten, *sondern auch und gerade* den Interessen von verarmten ländlichen Bevölkerungsteilen, Wanderarbeitern und städtischen Arbeitslosen Rechnung zu tragen. Der gesamt-nationale Modernisierungsauftrag, wie er im Konzept der „Dreifachen Repräsentation“ (Vertretung der „fundamentalen Interessen der breiten Bevölkerung“) enthalten ist, bleibt damit zwar erhalten, doch hat sich die Stoßrichtung von den sozioökonomischen Eliten tendenziell zurück auf die „benachteiligten Bevölkerungsgruppen“²¹ verlagert. Zwar wird der nun in die Präambel aufgenommene Begriff der „Dreifachen Repräsentation“ eindeutig dem ideologischen

Vermächtnis Jiang Zemins zugeordnet, dessen spezifische Botschaft einer Kooptation der neuen wirtschaftlichen Eliten aus verfassungsrechtlicher Sicht strenggenommen inkompatibel mit der sozialistischen Staatsform ist. Zugleich aber birgt der Begriff durch die Umdeutung, die er seit dem Antritt der neuen parteistaatlichen Führungsgeneration erfahren hat, eine gewisse Ambivalenz hin zur Behauptung allgemeiner Volksnähe und ist damit für zukünftige politische Ausdeutungen offen.

„Alle am Aufbau des Sozialismus Beteiligten“

Ganz der ursprünglichen Intention Jiang Zemins entspricht eine Änderung im zehnten Abschnitt der Präambel durch einen weiteren Verfassungszusatz. Neben die Vertreter der demokratischen Parteien, Massenorganisationen, sozialistischen Werktätigen und Patrioten, die traditionell in der „patriotischen Einheitsfront“ zusammengefasst waren, treten nun „alle am Aufbau des Sozialismus Beteiligten“. Gemeint sind hier unzweideutig private Unternehmer und andere Vertreter der neuen sozioökonomischen Eliten, die gewissermaßen als Management-Arbeiter neben den traditionellen Werktätigen und Bauern die Sache des Sozialismus unterstützen. Der implizite juristische Widerspruch dieser Formel zur sozialistischen Staatsform erscheint hier weniger eklatant als im Fall der „Dreifachen Repräsentation“, da es hier nicht um die Interessenvertretung der KPCh selbst, sondern um die Zuordnung der neuen Eliten unter die „patriotische Einheitsfront“ geht, die traditionell als Sammelbecken aller regimenahen gesellschaftlichen Kräfte fungiert.

„Politische Zivilisation“

Ein dritter Bestandteil des ideologischen Vermächtnisses Jiang Zemins ist schließlich in der neu eingeführten Formel einer „aufeinander abgestimmten Entwicklung der materiellen, politischen und geistigen Zivilisation“ zu erkennen. Hier handelt es sich ebenfalls um ein Schlagwort des XVI. Parteitags, das verständlicher wird, wenn man sie in den Kontext parteipolitischer Rhetorik der letzten Jahre stellt. Wurde im Parteijargon ursprünglich nur zwischen „sozialistischer materieller“ und „geistiger Zivilisation“ unterschieden, so bestand Jiang Zemins Verdienst darin, den Begriff der „politischen Zivilisation“ als gleichberechtigtes Glied einzuführen. Wie die parteitheoretische Debatte im Vorfeld des XVI. Parteitags im Herbst 2002 zeigte, reflektiert der Begriff durchaus die Einsicht, dass eine bloße Verfolgung wirtschaftlicher Reformen ohne entsprechende Reformen des politischen Systems in eine zunehmend prekäre Situation führen.²² Unklar bleibt, ob die jüngste Aufnahme des Begriffs in die Präambel der Verfassung ebenfalls Ausdruck dieser Einsicht ist.

„Sozialismus chinesischer Prägung“

Zu erwähnen ist schließlich eine semantische Veränderung an dem bereits mehrfach revidierten Begriff des „Sozialismus chinesischer Prägung“. In der ursprünglichen Version der Verfassung von 1982 noch nicht enthalten, fand er 1993 in Anlehnung an die parteipolitische Agenda Deng

sequenzen“, in: C.a., 2001/7, S.739-746; dies., „Der XVI. Parteitag der KPCh. Teil II: Politische Weichenstellungen“, *ibid.*, S.1412; Sebastian Heilmann, „Von der 'Klassenpartei' zur 'Volkspartei': Ergebnisse des XVI. Parteitags der Kommunistischen Partei Chinas“, in: *China Analysis* No.20 (Januar 2003), abrufbar unter http://www.chinapolitik.de/studien/china_analysis/no_20.pdf.

²⁰Vgl. zu dieser Diskussion ausführlich den Beitrag von Heilmann, Schulte-Kulmann und Shih, „Die Farbe der Macht hat sich geändert: Kontroversen um die Verfassungsreform in der VR China“, *ibid.*

²¹Zum Ursprung dieses Begriffes vgl. Heike Holbig, „Die Politik entdeckt die 'benachteiligten Gruppen'. Die 5. Plenartagung des IX. Nationalen Volkskongresses“, in: C.a., 2002/3, S.266-274.

²²Vgl. Heike Holbig, „Der XVI. Parteitag der KPCh. Teil II: Politische Weichenstellungen“, *ibid.*, S.1409.

Xiaopings unter dem Wortlaut „gemäß der Theorie des Aufbaus eines Sozialismus mit chinesischer Prägung“ Eingang in den siebten Abschnitt der Präambel. Dieser Wortlaut wurde in einer weiteren Revision im Jahr 1999 abgeändert und lautete nun „auf dem Pfad des Aufbaus eines Sozialismus mit chinesischer Prägung“. Die neuerliche Modifikation der Formel zu „auf dem Pfad des Aufbaus eines Sozialismus chinesischer Prägung“ (*Zhongguo tese shehuizhuyi* statt *you Zhongguo tese shehuizhuyi*) entspringt offenbar dem Wunsch nach einer phonetisch glatteren und semantisch griffigeren Formel. In ihrer schlankeren Gestalt dürfte sie die Konsolidierung des parteipolitischen Selbstbewusstseins zum Ausdruck bringen, damit das richtige Rezept für die Entwicklung des Landes gefunden zu haben.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Änderungen in der Präambel der Verfassung weitgehend einer Graffiti-Praxis zuzuordnen sind. Die Aufnahme des ideologischen Vermächtnisses Jiang Zemins entspringt der politischen Pflicht zur Kanonisierung des Erbes eines weiteren „großen Steuermanns“ der KPCh. Aus rechtlicher Sicht entsteht aus der Einfügung der „Dreifachen Repräsentation“ strenggenommen ein immanenter Widerspruch zur konstitutionell festgeschriebenen Staatsform des Sozialismus, der durch die politische Vagheit dieses Begriffs nur unzureichend behoben wird. Die Tatsache, dass ein solch eklatanter verfassungsrechtlicher Widerspruch von den Gesetzgebern letztendlich unberücksichtigt bleiben konnte, unterstreicht den Charakter der Verfassung als einem vorrangig politischen Text.

Weitere Aufwertung der Privatwirtschaft und Schutz privaten Eigentums

Von den insgesamt 12 auf den Haupttext der Verfassung bezogenen Zusätzen widmen sich drei Verfassungszusätze der Rolle der Privatwirtschaft und dem Schutz privaten Eigentums. Sie berühren damit aus sozialistischer Sicht ideologisch äußerst sensible Fragen und enthalten die inhaltlich wohl tief greifendsten Änderungen der jüngsten Verfassungsrevision. Dass sie gegen erheblichen Widerstand aus den Reihen der KPCh und Teilen der Bevölkerung dennoch durchgesetzt wurden, spricht für den wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Gestaltungswillen der parteistaatlichen Führung.

Staatliche „Ermunterung und Unterstützung“ der Privatwirtschaft

Zunächst sei hier der Verfassungszusatz zu Artikel 11 genannt, der das Verhältnis zwischen Staat und dem privaten Wirtschaftssektor regelt. Hatte dieser in der Vergangenheit bereits eine sukzessive Aufwertung bis hin zum „wichtigen Bestandteil der sozialistischen Marktwirtschaft“ (1999) erfahren, so galt er bislang dennoch nur als passives Objekt staatlicher „Anleitung, Aufsicht und Regulierung“. Demgegenüber trägt die jüngste Revision des Artikels 11, zweiter Absatz, dem Staat an erster Stelle explizit auf, die nichtöffentlichen Wirtschaftsformen zu „ermuntern“ und zu „unterstützen“; erst an zweiter Stelle folgen die staatlichen Aufgaben der Anleitung, Aufsicht und Regulierung. Damit findet sich nun in der Verfassung

anstatt der bisherigen bloßen passiven Duldung erstmals ein explizites Bekenntnis zur aktiven Förderung der nicht-staatlichen Wirtschaft durch den Staat.

Diese neuerliche Aufwertung der Rolle des Privatsektors ist wie die vorangehenden der faktisch hohen Bedeutung dieses Sektors als Wachstumsmotor der Wirtschaft geschuldet. Allerdings ist zu bezweifeln, ob eine aktive staatliche Förderpolitik der weiteren Entwicklung der Privatwirtschaft tatsächlich zuträglich ist oder nicht eher wettbewerbsverzerrend wirkt. Wirtschaftspolitischer Bedarf besteht weniger nach aktiven Förderprogrammen als nach einem konsequenten Abbau von Wettbewerbsschranken und Diskriminierungen beim Zugang etwa zu Bankkrediten, bestimmten Ressourcen und Marktsegmenten, wie sie für private Unternehmen im Vergleich zum staatlichen, aber auch zum auslandsinvestierten Wirtschaftssektor nach wie vor oft bestehen. Eine juristische Verpflichtung für die staatlichen Organe lässt sich aus der Änderung des Artikels 11 nicht ableiten; die Revision könnte aber eine gewisse rechtliche Relevanz entfalten, wenn es bei der Umsetzung von WTO-Normen in China darum geht, heimische Privatunternehmen nicht gegenüber ausländischen Unternehmen zu benachteiligen, wie dies in den letzten Jahren immer wieder beklagt wurde.

Erweiterter Schutz des „legalen Privateigentums der Bürger“

Politisch wie rechtlich weitaus größere Tragweite besitzt eine Revision des Artikels 13 zum Schutz des Privatvermögens. In annähernder Entsprechung zu Artikel 12 („Das sozialistische öffentliche Eigentum ist heilig und unverletzlich.“, Absatz 1), heißt es nun in Artikel 13, Absatz 2, „Das legale Privateigentum der Bürger ist unverletzlich“. Unterstanden in diesem Artikel bislang nur private Einkommen, Ersparnisse und Häuser einem expliziten rechtlichen Schutz, so werden mit der neuen Formulierung nun erstmals auch Einkünfte aus Investitionen und Eigentum an privaten Unternehmen in den Schutzbereich der Verfassung eingeschlossen. So lautet nun Artikel 13, Absatz 2, weiter: „Der Staat schützt gemäß den gesetzlichen Bestimmungen das Recht der Bürger auf Privateigentum“²³ „und auf Erbschaft von Privatvermögen.“ Privateigentum wird damit in einem wesentlich umfassenderen Sinne als bisher rechtlich geschützt.

Begleitet wurde diese Verfassungsänderung von einer ideologisch stark aufgeladenen Kontroverse um die moralische Schutzwürdigkeit privaten Vermögens. Auf der Seite der Befürworter eines erweiterten rechtlichen Schutzes von Privateigentum befanden sich prominente Wirtschaftswissenschaftler, Vertreter von Wirtschaftsverbänden und Privatunternehmer, die eine Gleichstellung öf-

²³Chinesische Medienkommentare legen Wert auf die Feststellung, dass der bisher verwendete Begriff *suoyouquan* („Eigentumsrecht“, engl. „ownership rights“) in der revidierten Fassung durch den umfassenderen und akkurateren Begriff *caichangquan* ersetzt wurde, der wörtlich eigentlich besser mit „Vermögensrecht“ bzw. engl. „property rights“ wiederzugeben wäre; vgl. Xinhua, 8.3.2004, nach BBC PF, 9.3.2004. Juristisch dürfte diese Unterscheidung mit den Spezifika des eigentumsrechtlichen Systems der VR China zu tun haben, in dem etwa Grund und Boden formal als staatliches bzw. kollektives Eigentum gilt, das Recht auf Nutzung desselben aber faktisch an andere übereignet werden kann und damit eine Quasi-Legalisierung im Sinne eines Eigentums- bzw. Vermögenstitels erfahren hat.

fentlichen und privaten Eigentums forderten. Sie argumentierten, dass der mangelnde Rechtsschutz Investitionen privater Unternehmer entmutige und eine wachsende Kapitalflucht ins Ausland bedinge. Generell müssten moralische Degradierung und willkürliche staatliche Übergriffe auf unternehmerisches Privatvermögen, wie sie im realen Wirtschaftsleben immer noch verbreitet seien, ein Ende finden. Auf der anderen Seite setzten linksorientierte Parteimitglieder und Intellektuelle, aber auch Vertreter der breiten Öffentlichkeit einem erweiterten konstitutionellen Schutz privaten Eigentums erbitterten Widerstand entgegen, da sie darin eine ideologisch und moralisch nicht zu rechtfertigende Bevorzugung der neuen Schicht von „Kapitalisten“ erkannten. Wie ein Kritiker warnte, schütze die geplante Verfassungsänderung vor allem jene korrupten Kader und neureichen Unternehmer, die im Zuge der Privatisierung staatlichen Vermögens zu illegalem Reichtum gelangt seien und deren Ziel die Errichtung einer „kapitalistischen faschistischen Diktatur“ sei.²⁴

Vor dem Hintergrund dieser Kontroverse, deren Schärfe sich aus den wachsenden sozioökonomischen Unterschieden in China erklärt, wird die Formulierung des Verfassungszusatzes zu Artikel 13 verständlich. So scheint die Betonung „legalen“ Eigentums aus politischer Sicht unabdingbar, um den Zorn aller jener zu besänftigen, die den Wohlstand der neuen wirtschaftlichen Eliten in erster Linie auf illegale und korrupte Machenschaften zurückführen. Auch in staatlichen Medienkommentaren wurde die Einschränkung des Schutzes auf „legales“ Eigentum als besonders bedeutsam gewürdigt. Ziel des konstitutionellen Schutzes von Privateigentum seien vor allem jene einfachen Leute, die sich durch harte und ehrliche Arbeit ein persönliches Vermögen erwirtschaftet hätten – gerade sie müssten geschützt werden vor jenen „gesetzeslosen Kräften, einschließlich jenen korrupten Kadern einer kleinen Minderzahl lokaler Regierungen, die auf Biegen und Brechen versuchten, sich auf Kosten der kleinen Leute zu bereichern“.²⁵ Insgesamt zeigten sich die staatlichen Medien bemüht aufzuzeigen, dass gerade die einfache Bevölkerung in den Städten ebenso wie auf dem Lande Nutznießer der jüngsten Verfassungsrevisionen sei.

Aus juristischer Sicht erscheint die Beschränkung des Schutzes auf „legales“ Privateigentum hingegen widersinnig, wenn nicht bedenklich – widersinnig, da bestehende zivil- und strafrechtliche Regelungen bereits ausreichend sicherstellen, dass illegal erworbenes Privatvermögen vom gesetzlichen Schutz ausgenommen ist; bedenklich, weil diese Formulierung lokale Funktionäre geradezu einladen könnte, sich privaten Vermögens zu bemächtigen, indem sie es nach eigenem Gutdünken kurzerhand als „illegal“ erklären. Wie internationale Kommentatoren befürchten, könnte willkürlichen politischen Übergriffen auf Privateigentum, die eigentlich unterbunden werden sollten, so erst recht Tür und Tor geöffnet werden.²⁶ Derlei juristische Bedenken erscheinen zwar nicht allzu realis-

tisch, da sie voraussetzen würden, dass lokale Regierungen sich auf den Wortlaut des neuen Artikels 13 der Verfassung berufen, um ihre Übergriffe auf privates Vermögen zu rechtfertigen. Sie unterstreichen jedoch ein weiteres Mal die problematischen Folgen, die der Vorrang politischer Korrektheit vor rechtlicher Kohärenz des Verfassungstextes nach sich zieht.

Entschädigung bei öffentlicher Inanspruchnahme von privatem Vermögen, Grund und Boden

Als wichtige konstitutionelle Errungenschaft wurde schließlich die Tatsache gewertet, dass in Fällen einer öffentlichen Inanspruchnahme von privatem Eigentum zukünftig eine Entschädigung zu zahlen ist. So lautet der letzte Satz der revidierten Fassung von Artikel 13, Absatz 2: „Der Staat kann in Übereinstimmung mit den gesetzlichen Bestimmungen das Privateigentum der Bürger einziehen oder zur Nutzung beanspruchen, wenn öffentliche Interessen es erfordern, und leistet hierfür eine Entschädigung.“ Analog wurde in einem weiteren Verfassungszusatz auch die entsprechende Passage von Artikel 10, Absatz 2 abgeändert, der nun lautet: „Der Staat kann in Übereinstimmung mit den gesetzlichen Bestimmungen Grund und Boden einziehen oder zur Nutzung beanspruchen, wenn öffentliche Interessen es erfordern, und leistet hierfür eine Entschädigung.“²⁷

Diese durchaus revolutionäre Formulierung stellt die politische Reaktion auf eine verbreitete Praxis der staatlichen Aneignung privater Immobilien dar, die in den letzten Jahren wachsenden gesellschaftlichen Unmut auf sich gezogen hat. Wie durch zahlreiche Beispiele belegt ist, werden Besitzer städtischer Immobilien, die sie seit den 1980er Jahren gemäß staatlicher Förderprogramme für Wohneigentum von ihren Arbeitseinheiten erworben haben, ebenso wie bäuerliche Haushalte auf dem Lande immer häufiger zu Opfern erzwungener staatlicher Enteignungen. Unter der Vorspiegelung öffentlichen Bedarfs zwingen kommunale Regierungen private Immobilienbesitzer, ihre Grundstücke kompensationslos oder gegen eine am Marktwert gemessen unverhältnismäßig niedrige Entschädigung zu überlassen. Unter der Hand werden die Grundstücke dann an Immobilienfirmen oder Betreiber von Gewerbebezonen weiterveräußert, die immense Profite daraus schlagen.²⁸ Wie staatliche Medienkommentare erläuterten, sollen derartige Missstände durch die jüngste Verfassungsänderung behoben werden, indem staatliche Behörden bei der Aneignung von privatem Grund und Bodens und anderen Vermögensformen zukünftig nicht nur auf die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen, sondern vor allem auch auf die Zahlung von Entschädigungen

²⁴Kuang Xinnian, „Weishenme women xuyao yi ge hufa yundong?“ (Warum brauchen wir eine Bewegung zum Schutz der Verfassung?), www.tianyaclub.com/new/Publicforum, Aufruf am 12.8.2003, zitiert nach Heilmann, Schulte-Kulmann, Shih, „Die Farbe der Macht hat sich geändert: Kontroversen um die Verfassungsreform in der VR China“, *ibid.*, S.33.

²⁵RMRB, 10.3.2004.

²⁶IHT, 5.3.2004; SCMP, 11.3.2004; *Los Angeles Times*, 11.3.2004.

²⁷Die parallele Verwendung der Verben „einziehen“ (*zhengshou*) und „zur Nutzung beanspruchen“ (*zhengyong*) ergibt sich aus den Besonderheiten des eigentumsrechtlichen Systems der VR China. So gilt Grund und Boden zwar nach wie vor grundsätzlich als im staatlichen bzw. kollektiven Eigentum befindlich. Die durch Pacht von Grund und Boden erworbenen Landnutzungsrechte wurden jedoch im Zuge der Wirtschaftsreformen faktisch zu veräußerbaren Titeln und gelten somit inzwischen als Quasi-Eigentum. Vor diesem Hintergrund bezieht sich das „Einziehen“ von Grund und Boden auf den Übergang solcher Quasi-Eigentumsrechte, während die „Beanspruchung zur Nutzung“ den bloßen Übergang von Nutzungsrechten bezeichnet; vgl. Xinhua, 8.3.2004, nach BBC PF, 9.3.2004.

²⁸Vgl. etwa WSJ, 6.2.2004.

verpflichtet werden.²⁹

Auch hier lässt sich aus juristischer Sicht wiederum einwenden, dass die bloße Zusage einer Entschädigung ohne nähere Quantifizierung bzw. Qualifizierung dem Problem nicht ausreichend begegnet. So fordern einzelne Kommentatoren, den gesetzlichen Anspruch auf eine „angemessene“ Entschädigung festzuschreiben³⁰ – für den Gesetzgeber dürfte es allerdings schwierig sein, eine ökonomisch angemessene Höhe von Entschädigungszahlungen anzusetzen. Die Lösung des Problems wird vielmehr von einer adäquaten Umsetzung einfachgesetzlicher Bestimmungen abhängen, wie sie bereits teilweise gelten (ein Gesetz über die Vergabe von Landnutzungsrechten in ländlichen Regionen ist etwa seit 1. März 2003 in Kraft)³¹ bzw. noch zur Formulierung ausstehen.

Zusammenfassend sei festgehalten, dass der erweiterte Schutz privaten Eigentums, wie er durch die jüngste Verfassungsrevision nun festgeschrieben worden ist, eine wichtige konstitutionelle Verankerung ziviler Rechte mit potenziell weit reichenden Folgen darstellt. Wurde in der Staatsphilosophie der neuzeitlichen Aufklärung in Europa das Recht auf privates Eigentum als die Quelle aller anderen bürgerlichen Rechte identifiziert,³² so zeichnet sich durch die normative Kraft des Faktischen eine ähnliche Entwicklung auch in der VR China ab. Nach mehr als zwei Jahrzehnten wirtschaftlicher Reformen scheint die Privatwirtschaft mit ihrer wachsenden Bedeutung als Wachstumsmotor und der durch sie generierte private Reichtum zum Katalysator für die Herausbildung eines zivilrechtlichen Grundverständnisses geworden zu sein, das zwangsläufig mit einer Beschränkung parteistaatlicher Verfügungsrechte einhergeht. Im Sinne einer sich herausbildenden politischen Grammatik wird diesem zivilrechtlichen Grundverständnis nun erstmals konstitutioneller Tribut gezollt. Zwar werden in der Beschränkung des rechtlichen Schutzes auf „legales“ Privateigentum, die juristisch an sich widersinnig ist, die verbleibenden ideologischen und moralischen Vorbehalte gegenüber den „kapitalistischen“ Konnotationen privaten Eigentums deutlich. Dennoch erscheint die Tatsache, dass hier erstmals ein umfassender Verfassungsschutz privaten Vermögens bemüht wird, als wichtiges Indiz für eine seriöse konstitutionelle Verankerung dieses fundamentalsten aller zivilen Rechte. Die große Bedeutung, die der Privatwirtschaft und dem privaten Eigentum im realen Wirtschaftsleben der VR China mittlerweile zukommt, spricht dafür, dass die parteistaatliche Führung die hier eingegangene konstitutionelle Verpflichtung auch honorieren dürfte.

Aufbau eines sozialen Sicherungssystems und Schutz der Menschenrechte

Eine potenziell sehr große Tragweite besitzen zwei politische Programmsätze, wie sie in Verfassungszusätzen zu den Artikeln 14 und 33 enthalten sind. Zugesichert wird darin zum einen der Aufbau eines sozialen Sicherungssys-

tems, zum anderen ein expliziter Schutz der Menschenrechte.

Sozialversicherungssystem

Gemäß der jüngsten Verfassungsrevision wird in Artikel 14, der verschiedene Felder staatlicher Förderung behandelt, als vierter und letzter Absatz die Formulierung eingefügt: „Der Staat errichtet und vervollständigt ein Sozialversicherungssystem, das dem Niveau der wirtschaftlichen Entwicklung entspricht.“ Wie verschiedene chinesische Experten erläuterten, liege mit diesem Verfassungszusatz erstmals eine konstitutionelle Garantie für ein umfassendes soziales Sicherungssystem vor. Ziel dieser Revision sei es, eine faire Teilhabe aller Bürger an dem enormen Wirtschaftswachstum des Landes sicherzustellen. Die Politik reagiere damit auf die dramatischen Veränderungen in den gesellschaftlichen Interessenstrukturen, die ein wachsendes soziales Konfliktpotenzial in sich bergen würden. Zur Bewältigung dieser Konflikte gelte es, ausgehend von der jüngsten Verfassungsänderung in den kommenden Jahren konkrete Gesetze zur Arbeitslosen-, Renten- und Krankenversicherung sowie zu Sozialhilfemaßnahmen auszuarbeiten. Als revolutionäre Neuerung der konstitutionellen Zusicherung wurde der Umstand hervorgehoben, dass diese sich nicht länger nur auf die städtische Bevölkerung beziehe, die bereits in der Vergangenheit Nutznießer eines zumindest rudimentären Sozialversicherungssystems war. Vielmehr solle in Zukunft auch die ländliche Bevölkerung, die für ihre soziale Sicherung bislang aus eigener Kraft aufkommen musste, in den Genuss staatlicher Sicherungsleistungen kommen.³³

Wie diese Erläuterung der jüngsten Verfassungsänderung nahe legt, sind deren politische Implikationen durchaus gewaltig. Dies gilt nicht nur für die staatliche Selbstverpflichtung, den über 800 Millionen ländlichen Bewohnern in den kommenden Jahren zu einer sozialen Mindestsicherung zu verhelfen. Von potenziell noch fundamentalere Bedeutung erscheint vielmehr die hier zum Ausdruck gebrachte Idee, dass alle Bürger qua ihrer Zugehörigkeit zum gemeinsamen Staatswesen Anspruch auf eine faire Teilhabe am wirtschaftlichen Wachstum haben. Betrachtet der Staat es als seine Aufgabe, den Bürgern durch soziale Sicherungsleistungen zu einer der ökonomischen Entwicklung angemessenen Partizipation am Wirtschaftswachstum zu verhelfen, so impliziert dies Vorstellungen von einer gerechten Umverteilung gesellschaftlicher Ressourcen, mithin von Steuergerechtigkeit, die wiederum eng mit Vorstellungen der Gerechtigkeit privater Eigentumsverhältnisse verbunden ist. Versteht man die Idee fairer Teilhabe am Wirtschaftswachstum daher nicht als Neuauflage eines Egalitarismus kommunistischer Provenienz, sondern in logischer Fortsetzung der Idee privater Eigentumsrechte als sozialstaatliche Fundierung eines Rechts auf Partizipation am nationalen Wohlstand, so könnte sich hier ein weiterer Nukleus für die Herausbildung eines originären zivilrechtlichen Grundverständnisses verbergen. Die erhebliche reale Relevanz des Themas für die Lösung der wachsenden sozialen Konflikte in China spricht auch hier dafür, dass die parteistaatliche Führung diese konstitutionelle Zusicherung ernst nehmen dürfte.

²⁹Vgl. etwa Xinhua, 8.3.2002, nach BBC PF, 9.3.2004; RMRB, 10.3.2004.

³⁰Vgl. etwa IHT, 5.3.2004.

³¹C.a., 2003/3, Ü 32.

³²So etwa idealtypisch bei John Locke in seinem *Second Treatise of Civil Government* von 1690, Chapter V.

³³XNA, 24.2., 9.3.2004.

Im Vergleich zur hohen politischen Relevanz dieser Verfassungsänderung ist ihre rechtliche Relevanz als gering einzustufen. Angesichts des bisherigen Mangels verfassungsgerichtlicher Instanzen kann das hier allgemein zugesprochene Recht auf soziale Sicherung nicht individuell eingeklagt werden. Zudem erscheint die Formulierung des Verfassungszusatzes, wonach das zu errichtende Sozialversicherungssystem „dem Niveau der wirtschaftlichen Entwicklung entsprechen“ solle, durchaus vage. Unter anderem bleibt offen, wie dieses „angemessene Niveau“ anzusetzen sei, ob dafür etwa der nationale Durchschnitt des Wirtschaftswachstums zugrunde zu legen oder aber regionalen Unterschieden im Entwicklungsstand und -tempo Rechnung zu tragen sei. Trotz solcher juristischer Bedenken erscheint die politische Symbolwirkung dieser Verfassungsänderung doch beträchtlich.

Schutz der Menschenrechte

Ein ähnliches Gefälle zwischen politischer und rechtlicher Relevanz liegt auch einem weiteren Verfassungszusatz zugrunde, der in Artikel 33 dem Absatz zu Rechten und Pflichten der Bürger die neue Formulierung voranschaltet: „Der Staat respektiert und schützt die Menschenrechte.“ Auch hier gilt, dass die juristische Wirkung dieser Zusicherung dadurch stark beschränkt ist, dass sich mangels verfassungsgerichtlicher Mechanismen daraus keine individuellen Rechte ableiten lassen. „Words are cheap“ – so ließe sich urteilen, dass die nun festgeschriebenen „Menschenrechte“ ebenso wenig wie die bereits konstitutionell verankerten Freiheits- bzw. Bürgerrechte (Rede-, Publikations-, Versammlungs-, Vereinigungs-, Demonstrations- und Glaubensfreiheit, Schutz vor willkürlicher Verhaftung, Unverletzlichkeit der Wohnung, Freiheit der Korrespondenz, der wissenschaftlichen Forschung sowie verschiedener justizieller, sozialer und kultureller Rechte) einen effektiven Schutz der Bürger vor staatlichen Übergriffen und Verletzungen bieten können.

Wenn solche Zweifel angesichts der langen Geschichte chinesischer Menschenrechtsverletzungen auch durchaus am Platz sind, sollte doch die politische Botschaft nicht übersehen werden, die in der Aufnahme des Begriffs „Menschenrechte“ (*renquan*) in die Verfassung enthalten ist. Der Terminus war zwar bereits Ende des 19. Jahrhunderts aus dem Japanischen ins Chinesische übertragen worden. Seit Beginn kommunistischer Herrschaft galt der Begriff mit seiner Konnotation universeller Menschenrechtsstandards allerdings als ein bourgeoises Konzept, mit dessen internationalen Vertretern die VR China sich bis in die jüngste Vergangenheit heftige ideologische Grabenkämpfe lieferte. Dem international gebräuchlichen Konzept der Menschenrechte wurde ein Konzept von Menschenrechten chinesischer Prägung entgegengesetzt, als dessen wichtigste Pfeiler nicht individuelle zivile Rechte, sondern kollektive soziale Rechte wie das Recht auf Subsistenz und auf Entwicklung galten. Vor diesem Hintergrund kann die jüngste konstitutionelle Verankerung des nun nicht mehr näher qualifizierten Begriffs der Menschenrechte als politisches Signal für einen Anschluss an den internationalen Menschenrechtsdiskurs gewertet werden. Zwar darf man wohl kaum davon ausgehen, dass mit der Übernahme des Begriffs auch der damit verbundene universelle Werteka-

non unhinterfragt internalisiert wird. Dennoch ist nicht auszuschließen, dass der Verfassungszusatz die bewusste politische Entscheidung für einen Paradigmenwechsel in der Frage der Menschenrechte markiert.

Dies legen zumindest Erläuterungen zur jüngsten Verfassungsänderung in der chinesischen staatlichen Presse nahe, die in der Übernahme des Konzepts der „Menschenrechte“ in das staatliche Wertesystem einen „historischen“ Schritt in Richtung auf das internationale Konzept universeller Menschenrechte sehen. Während die individuellen Bürgerrechte in der Vergangenheit als der staatlichen Macht untergeordnet galten, so argumentierten etwa chinesische Rechtsexperten, habe sich dieses Verhältnis nun umgekehrt; zivile und demokratische Rechte genossen nun einen deutlich höheren Stellenwert. Konkretes Ziel der Revision sei es, den Rahmen für zukünftige Gesetzgebungsarbeit zu schaffen, durch den der Schutz der Menschenrechte stärker als bisher institutionalisiert werden solle.³⁴

Als sollte die rhetorische Beteuerung des Schutzes der Menschenrechte mit politischen Taten untermauert werden, wurde zeitgleich mit der offiziellen Debatte der Verfassungsänderungen im Nationalen Volkskongress bekannt, dass die Parteispitze die Praxis exzessiver Hinrichtungen überdenke, die seit Jahren von internationalen Menschenrechtsorganisationen kritisiert wird. So soll Luo Gan, Leiter der ZK-Kommission für Politik und Recht, den Justizapparat in einer internen Direktive angewiesen haben, die Zahl der Todesurteile zu reduzieren. Wie Juristen erläuterten, sollten in Zukunft alle von lokalen Volksgerichtshöfen erlassenen Todesurteile durch eine zentrale Instanz beim Obersten Volksgerichtshof in Beijing überprüft werden. Damit solle eine restriktivere und zugleich einheitlichere Anwendung der Todesstrafe erreicht werden, deren Verhängung bislang starken regionalen Unterschieden unterliegt.³⁵

Wie diese Nachricht zeigt, besteht in China durchaus ein Potenzial für Verbesserungen im praktischen Menschenrechtsschutz, dessen Umsetzung durch die jüngste Verfassungsänderung politischen Auftrieb erfahren könnte. Freilich wird es ausschließlich von der politischen Bereitschaft der parteistaatlichen Führung zur institutionellen Selbstbeschränkung abhängen, ob tatsächlich effektive rechtliche Mechanismen für einen Schutz der Menschenrechte eingesetzt werden.

Um die Ausführungen dieses Teils zusammenzufassen, lässt sich festhalten, dass es sich bei den beiden Revisionen zum Aufbau eines sozialen Sicherungssystems und zum Schutz der Menschenrechte zunächst um reine Programmsätze handelt. In beiden Fällen kann die juristische Wirksamkeit dieser Willensbekundungen angezweifelt werden, da daraus keinerlei unmittelbare individuelle Rechte abgeleitet werden können. Angesichts der Tatsache aber, dass die parteistaatliche Führung hier aus freien Stücken die hohe Symbolkraft der Verfassung bemüht hat, ist dennoch von einer nicht zu unterschätzenden politischen Verbindlichkeit dieser konstitutionellen Zusicherungen auszugehen, die in den kommenden Jahren durchaus

³⁴Zhongguo Tongxun She, 29.10.2003, nach BBC PF, 1.11.2003; vgl. auch Zhongguo Xinwen She, 2.3.2004, nach BBC PF, 4.3.2004; Xinhua, 8.3.2004, nach BBC PF, 10.3.2004; Xinhua, 9.3.2004, nach BBC PF, 11.3.2004.

³⁵SCMP, 10., 11.3.2004.

normativen Einfluss auf die reale Ausgestaltung parteistaatlicher Politik haben dürfte.

Sonstige Verfassungsänderungen

Einführung einer Notstandsgesetzgebung

Eine weitere Änderung von potenziell großer Tragweite betrifft die Ersetzung des bisherigen Begriffs des militärisch geprägten „Standrechts“ bzw. „Ausnahmestands“ (*jieyan*) durch bzw. Ergänzung um den weiter gefassten Begriff des „Notstands“ (*jinji zhuangtai*), wie sie in den Artikeln 67, 80 und 89 vorgenommen wird. Wie in Medienkommentaren dargelegt wird, handelt es sich dabei um eine Erweiterung des Anwendungsbereichs. War die Verhängung des „Standrechts“ bislang auf Fälle schwerer Unruhen, Aufstände und äußerer Bedrohungen der nationalen Stabilität und Einheit beschränkt, soll die Ausrufung des „Notstands“ in Zukunft auch im Fall von Naturkatastrophen, Epidemien und anderen schweren Gefährdungen der Gesundheit der Bevölkerung, Finanz- und Wirtschaftskrisen sowie andere zivile Notstände ausgedehnt werden. Unmittelbaren Anlass für diese erweiterte Anwendung von Notstandsmaßnahmen hat die SARS-Krise im ersten Halbjahr 2003 gegeben, die den Mangel an klar geregelten Notstandskompetenzen schmerzhaft vor Augen geführt hatte. Ein weiterer Zusammenhang wurde aber auch mit den Notwendigkeiten der Terrorismusbekämpfung hergestellt, die seit 2001 auch in China auf der außenpolitischen ebenso wie der innenpolitischen Agenda an Gewicht gewonnen hat.

Wie juristische Experten erläuterten, soll noch in der laufenden Legislaturperiode des X. Nationalen Volkskongresses ein an internationalen Vorbildern orientiertes Notstandsgesetz ausgearbeitet werden; die Arbeit daran habe bereits begonnen. Neben den bisher im Rahmen des „Standrechts“ vorgesehenen polizeilichen, militärischen und standgerichtlichen Sonderbefugnissen soll der Regierung in Zukunft ein breites Spektrum an administrativen Verfügungsrechten und Notstandsmaßnahmen an die Hand gegeben werden, um zivile Krisen möglichst schnell und reibungslos bewältigen zu können. Dabei gelte es, so wird betont, diese Ermächtigung der Regierung im Sinne konstitutioneller Kontrolle auf eine klare rechtliche Grundlage zu stellen, um die Rechte der Bürger im Fall der Ausrufung eines Notstands vor unrechtmäßigen staatlichen Übergriffen und Missbrauch bei der staatlichen Allokation von Ressourcen zu schützen.³⁶ Wie diese Argumentation zeigt, finden sich auch hier Ansätze der Idee einer konstitutionellen Beschränkung der Staatsmacht, die allerdings noch auf ihre gesetzliche Ausgestaltung wartet.

Erweiterung der Kompetenzen des Staatspräsidenten

Ein Verfassungszusatz zu Artikel 81 erweitert die Aufgaben des Staatspräsidenten der Volksrepublik China. Dem Amt kamen bislang im Wesentlichen nur repräsentative Funktionen zu. Nach der jüngsten Verfassungsänderung sollen die Kompetenzen des Staatspräsidenten in Zukunft um die „Ausübung von Staatsangelegenheiten“ erweitert

werden – ein vager Begriff, der sehr weit ausgelegt werden kann. Da das Amt seit 1993 faktisch in Personalunion mit dem KPCh-Generalsekretär besetzt wird – konkret durch Jiang Zemin bzw. seit 2003 durch Hu Jintao –, dürfte sich hinter dieser Revision eine formale Anpassung an die konstitutionelle Logik der Trennung von Partei und Staat verbergen. Indem die Ausübung von Staatsangelegenheiten explizit dem Staatspräsidenten zugeschrieben wird, wird diese Kompetenz der höchsten politischen Führungsfigur in ihrer Funktion *als Vertreter des Staates und nicht der Partei* zugeordnet. Realpolitisch relevant könnte diese konstitutionelle Erweiterung werden, sollten die beiden Ämter des KPCh-Generalsekretärs und des Staatspräsidenten eines Tages wieder getrennt besetzt werden, wie dies in den 1980er Jahren der Fall war. Ob damit längerfristig die Grundlagen für ein präsidentielles Regierungssystem gelegt sein könnten, bleibt abzuwarten.³⁷

Technische Änderungen im System der Volkskongresse

Zwei Verfassungsänderungen betreffen technische Details des Volkskongresssystems. So wurden in Artikel 59 die Sonderverwaltungszonen in die Liste der administrativen Einheiten aufgenommen, aus denen die Abgeordneten des Nationalen Volkskongresses gewählt werden. Der Begriff bezieht sich auf Hongkong und Macau, die in den Jahren 1997 bzw. 1999 den Status als Sonderverwaltungszonen der Volksrepublik China erhielten. Die formale Anpassung, die bereits bei der letzten Verfassungsänderung im März 1999 hätte eingearbeitet werden können, wurde nun nachgeholt. Ferner legt eine Änderung des Artikels 98 die Amtszeit der Volkskongresse der verschiedenen administrativen Ebenen, die bislang zwischen drei und fünf Jahren variierten, einheitlich auf fünf Jahre fest. Wie von offizieller Seite erläutert wurde, soll dadurch eine bessere Koordination der auf den verschiedenen administrativen Ebenen ausgearbeiteten Pläne zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung sowie der personellen Stellenpläne erreicht werden.³⁸

Festlegung der Nationalhymne

Schließlich wurde der „Marsch der Freiwilligen“ in Artikel 136 nunmehr offiziell zur Nationalhymne bestimmt. Der Marsch, der 1934 als Filmlied komponiert worden war und im antijapanischen Widerstandskrieg zum Inbegriff patriotischer Selbstvergewisserung aufstieg, galt bereits seit 1949 als Nationalhymne der VR China. Nachdem bei der Verabschiedung der heute gültigen Verfassung im Dezember 1982 und auch bei den bisher vorgenommen Revisionen versäumt worden war, das Lied als Nationalhymne festzuschreiben, wurde dies nun nachgeholt.

³⁶XNA, 6.1.2004; SCMP, 7.1.2004; Xinhua, 8.3.2004, nach BBC PF, 9.3.2004.

³⁷Vgl. Schulte-Kulkmann, Shih und Heilmann, „Änderungen der Verfassung der Volksrepublik China 2004. Übersetzung und Kommentar“, *ibid.*, S.13-14.

³⁸Xinhua, 8.3.2004, nach BBC PF, 9.3.2004.

Ausblick: Chancen für eine konstitutionelle Beschränkung der Einparteienherrschaft?

Wie die Diskussion der jüngsten Verfassungsrevision gezeigt hat, ordnen sich die einzelnen Verfassungszusätze in unterschiedlicher Weise zwischen den eingangs entworfenen Polen politischer Grammatik bzw. politischer Graffiti ein. Während die Änderungen in der Präambel, allen voran die Aufnahme der „Dreifachen Repräsentation“, in erster Linie der Kanonisierung des parteipolitischen Vermächtnisses Jiang Zemin dienen und damit einer traditionellen Graffiti-Praxis zuzuordnen sind, lassen sich in den Änderungen einiger Artikel im Hauptteil der Verfassung durchaus Ansätze einer politischen Grammatik identifizieren. So finden sich in den Verfassungszusätzen zum Schutz privaten Eigentums (nach Locke die Quelle aller weiteren bürgerlichen Rechte), zur Zusicherung sozialer Sicherung (als Recht aller Bürger auf faire Teilhabe am gesamtwirtschaftlichen Wohlstand) und zum Schutz der Menschenrechte (Anschluss an das internationale Menschenrechtskonzept mit seinem universellen Wertekanon) zentrale Elemente eines zivilrechtlichen Grundverständnisses. Wenn dieses Grundverständnis auch nicht naturrechtlich, sondern pragmatisch durch wirtschaftliche und soziale Notwendigkeiten begründet ist, so birgt es seiner inhärenten Logik gemäß doch das Potenzial für eine konstitutionelle Beschränkung parteistaatlicher Macht.

Die rechtliche Relevanz der jüngsten Verfassungsänderungen ist insgesamt als niedrig einzustufen. Eine unmittelbare juristische Wirksamkeit besteht nicht, da im chinesischen Rechtssystem nach wie vor keine verfassungsgerichtlichen Instanzen bestehen, die erlauben würden, aus den konstitutionell verbrieften auch individuelle Rechte abzuleiten. Immerhin besteht entsprechend dem Anspruch der Verfassung als „Muttergesetz“ (*mufa*) die Aussicht auf eine legislative Ausgestaltung einzelner Verfassungszusätze durch einfachgesetzliche Bestimmungen. Für die nächsten Jahre kann die Ausarbeitung solcher „Kindergesetze“ (*zifa*) etwa in den Bereichen des Schutzes privaten Eigentums (ein Gesetz zur Vergabe von Landnutzungsrechten ist bereits seit März 2003 in Kraft), zur sozialen Sicherung, zum Menschenrechtsschutz und zur Notstandsgesetzgebung erwartet werden. Ob damit effektive rechtliche Mechanismen zur institutionellen Beschränkung staatlicher Macht entstehen werden, wird von der konkreten Ausformulierung und vor allem der Umsetzung dieser Gesetze abhängen.

Demgegenüber sollte die politische Tragweite der Verfassungsrevision vom März 2004 nicht unterschätzt werden. Allein die Tatsache, dass die neue parteistaatliche Führung die legitimierende Symbolkraft der Verfassung in einem solchen Maße bemüht, wie sie dies seit ihrem Antritt im Herbst 2002 getan hat, spricht für eine hohe politische Verbindlichkeit der jüngsten Verfassungsänderungen. Für zukünftige parteistaatliche Vertreter dürfte es damit um Einiges schwieriger geworden sein, hinter den erreichten Stand konstitutioneller Selbstverpflichtung zurückzugehen. Die politische Verbindlichkeit der konstitutionellen Zusicherungen dürfte umso höher sein, als die Ironie sozialistischer Einparteienherrschaft es mit sich bringt, dass

politische Willensbekundungen hier nicht einem Konjunkturzyklus demokratischer Legislaturperioden unterworfen sind. Die parteistaatliche Führung wird sich daher auf lange Zeit hinaus an dem konstitutionellen Anspruch messen lassen müssen. Fiel es ihr in der Vergangenheit dank der Kontrolle über die öffentliche Meinung oft leicht, die Kluft zwischen politischem Anspruch und gesellschaftlicher Wirklichkeit unhinterfragt auf sich beruhen zu lassen, so ergibt sich heute aus den immer drängenderen ökonomischen und sozialen Problemen ein beträchtlicher politischer Handlungszwang. Entsprechend hoch dürften die Anreize für die Führung sein, die programmatischen Versprechen nach und nach einzulösen, die sie in Gestalt der jüngsten Verfassungsänderungen gegeben hat.

Letztendlich wird die Verwirklichung des Anspruchs konstitutioneller Selbstbeschränkung freilich von der politischen Bereitschaft der parteistaatlichen Führung abhängen, ihr absolutes Herrschaftsmonopol aufzugeben. Hier ist allerdings Skepsis angebracht, ob die Befürworter einer Stärkung der Autorität der Verfassung, wie sie gegenwärtig an der Spitze der Partei stehen, sich gegen Kritiker in den eigenen Reihen durchsetzen können. Die konstitutionelle Initiative Hu Jintaos unmittelbar nach seinem Amtsantritt als neuer KPCh-Generalsekretär Ende 2002 hatte hier zunächst Grund für einen verhaltenen Optimismus gegeben. Nach Hu Jintaos Vorstellung sollte sich die Autorität der Verfassung auch und gerade über die Kommunistische Partei und ihre Mitglieder bis hin zu den ranghöchsten Parteikadern erstrecken. Neben der Betonung besonderer Volksnähe war es dieser Verweis auf die konstitutionelle Begründung parteistaatlicher Macht, mittels derer die neue Führung sich politisch zu legitimieren suchte.³⁹

Mit diesen Versuchen jedoch stieß Hu Jintao offensichtlich auf heftigen Widerstand aus den eigenen Reihen. Wie Hongkonger Medien mutmaßten, waren es Vertreter eines konservativen Lagers um Zeng Qinghong, Wu Bangguo und Li Changchun, sämtlich einflussreiche Mitglieder des Ständigen Ausschusses des Politbüros, von denen die stärkste parteiinterne Opposition gegen die konstitutionelle Initiative des KPCh-Generalsekretärs ausging.⁴⁰ Geballten Niederschlag fand diese Opposition Ende 2003 in der staatlichen Presse, als die Verfassungskontroverse anlässlich der Veröffentlichung der konkreten Verfassungszusätze im Dezember erneut auflebte. Herrschender Tenor war nun die Betonung der Führung durch die KPCh, die es durch die Verfassungsänderungen zu stärken und zu verbessern gelte. So wurde in einem signierten Kommentar der *Volkszeitung* vom 18. Dezember 2003 in althergebrachter sozialistischer Rhetorik argumentiert:

Die Führung durch die Partei zu verleugnen, heißt nichts anderes, als die herrschende Position der Partei zu verleugnen; von sozialistischer Demokratie und Rechtssystem kann dann keine Rede mehr sein. China ist ein großes Land mit einer Bevölkerung von knapp 1,3 Milliarden, der wirtschaftliche und kulturelle Entwicklungsstand ist nicht hoch, und in der Geschichte finden sich kaum demokratische Traditionen. Eine Abkehr von der Führung durch die Partei würde es daher unmöglich machen, die Stärke

³⁹Vgl. C.a., 2002/12, Ü 10.

⁴⁰SCMP, 25.2.2004.

und Willenskraft des gesamten Volkes zu bündeln, und so hätten sozialistische Demokratie und Rechtssystem keine Aussicht, sich zu entwickeln. Nur durch die Aufrechterhaltung der Führung durch die Partei können wir den eingeschlagenen sozialistischen Pfad einer demokratischen Entwicklung in China beibehalten und eine sichere politische Garantie für die Institutionalisierung eines Rechtssystems und des Regierens gemäß dem Recht bieten. In der Aufrechterhaltung der Führung durch die Partei liegt einer der wesentlichen Unterschiede zwischen sozialistischer und kapitalistischer Demokratie sowie zwischen sozialistischem und kapitalistischem Rechtssystem begründet.⁴¹

Wie diese Zeilen nahe legen, sind die Vorbehalte gegen eine konstitutionelle Beschränkung parteistaatlicher Macht nach wie vor groß. Eine Aufgabe des absoluten Führungsanspruchs der KPCh im Sinn einer Gewaltenteilung, wie sie Grundmerkmal des westlich-europäischen Konstitutionalismus ist, scheint noch in weiter Ferne, auch wenn anlässlich der jüngsten Jahrestagung des Nationalen Volkskongresses erneut Vorschläge zu dessen Aufwertung zu einem echten parlamentarischen Organ diskutiert wurden.⁴² Der leichtfertige Umgang mit dem Grundgesetz der Sonderverwaltungszone Hongkong, wo vor dem Hintergrund anhaltender Demokratisierungsforderungen aus Beijinger Kreisen jüngst mit einer Auflösung der im September 2004 zu wählenden Legislativversammlung gedroht wurde,⁴³ gibt ebenfalls Anlass, an einer Bereitschaft der KPCh zur Aufgabe des Prinzips der Einparteienherrschaft zu zweifeln.

Begrenzte Chancen könnten dennoch bestehen, dass zumindest die politische Grammatik eines zivilrechtlichen Grundverständnisses, wie es in Teilen der jüngsten Verfassungsrevision angelegt ist, nach und nach in eine reale institutionelle Beschränkung parteistaatlicher Macht übersetzt wird. Die normative Kraft des Faktischen, wie sie in den enormen sozioökonomischen Problemen des Landes und dem damit verbundenen politischen Handlungsbedarf begründet liegt, könnte die chinesische Führung dazu bringen, eine Stärkung ziviler Rechte und eine entsprechende Beschränkung ihrer Macht in Kauf zu nehmen, und so den Weg zu einer konstitutionellen Einparteienherrschaft ebnen.

⁴¹Li Fang, „Xianfa xiugai bixu jianchi zhengque de zhengzhi fangxiang“ (Bei der Revision der Verfassung muss an der korrekten politischen Ausrichtung festgehalten werden), in: RMRB, 18.3.2004; ähnliche Positionen finden sich in weiteren staatlichen Presseartikeln vom Dezember 2003, vgl. etwa Xinhua, 23.12.2003, nach BBC PF, 23.12.2003; Xinhua, 27.12.2003, nach BBC PF, 29.12.2003. Positionen für eine Unterordnung der KPCh unter die Autorität der Verfassung bildeten zu diesem Zeitpunkt dagegen die Ausnahme; vgl. etwa Xinhua, 16.12.2003, nach BBC PF, 19.12.2003.

⁴²Vgl. WSJ, 3.3.2004.

⁴³Vgl. hierzu die Übersicht zur SVR Hongkong im vorderen Teil dieses Heftes.

Die Verfassungsänderungen vom März 2004 im Wortlaut

Präambel, siebter Abschnitt (18. Verfassungszusatz)

Bisherige Fassung	Neue Fassung
<p>Der Sieg der neudemokratischen Revolution und die Erfolge der Sache des Sozialismus in China sind von den Angehörigen aller Ethnien unter der Führung der Kommunistischen Partei Chinas errungen worden, indem sie unter der Führung der Kommunistischen Partei Chinas und angeleitet durch den Marxismus-Leninismus und die Mao-Zedong-Ideen an der Wahrheit festgehalten, Fehler korrigiert und unzählige Schwierigkeiten und Hindernisse überwunden haben. Unser Land wird sich noch für lange Zeit im Anfangsstadium des Sozialismus befinden. Es ist die grundlegende Aufgabe des Staates, auf dem Pfad des Aufbaus eines Sozialismus mit chinesischer Prägung (<i>you Zhongguo tese shehuizhuyi</i>) die Kräfte auf die sozialistische Modernisierung zu konzentrieren. Unter der Führung der Kommunistischen Partei Chinas und angeleitet durch den Marxismus-Leninismus, die Mao-Zedong-Ideen und die Deng-Xiaoping-Theorie werden die Angehörigen aller Ethnien Chinas 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 und unser Land zu einem wohlhabenden und starken, demokratischen und zivilisierten sozialistischen Staat aufbauen.</p>	<p>Der Sieg der neudemokratischen Revolution und die Erfolge der Sache des Sozialismus in China sind von den Angehörigen aller Ethnien unter der Führung der Kommunistischen Partei Chinas errungen worden, indem sie unter der Führung der Kommunistischen Partei Chinas und angeleitet durch den Marxismus-Leninismus und die Mao-Zedong-Ideen an der Wahrheit festgehalten, Fehler korrigiert und unzählige Schwierigkeiten und Hindernisse überwunden haben. Unser Land wird sich noch für lange Zeit im Anfangsstadium des Sozialismus befinden. Es ist die grundlegende Aufgabe des Staates, auf dem Pfad des Aufbaus eines Sozialismus chinesischer Prägung (<i>Zhongguo tese shehuizhuyi</i>) die Kräfte auf die sozialistische Modernisierung zu konzentrieren. 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“ (<i>he 'sange daibiao' zhongyao sixiang</i>) werden die Angehörigen aller Ethnien Chinas 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 (<i>tuidong wuzhi wenming, zhengzhi wenming he jingshen wenming xietiao fazhan</i>) und unser Land zu einem wohlhabenden und starken, demokratischen und zivilisierten sozialistischen Staat aufbauen.</p>

Präambel, zehnter Abschnitt (19. Verfassungszusatz)

Bisherige Fassung	Neue Fassung
<p>[...] Im lang andauernden Prozess der Revolution und des Aufbaus hat sich eine breite patriotische Einheitsfront gebildet, die unter der Führung der Kommunistischen Partei Chinas steht, an der die verschiedenen demokratischen Parteien und Massenorganisationen teilhaben und die alle sozialistischen Werktätigen, alle Patrioten, die den Sozialismus unterstützen, und alle Patrioten, die für die Wiedervereinigung des Vaterlandes eintreten, umfasst. [...]</p>	<p>[...] Im lang andauernden Prozess der Revolution und des Aufbaus hat sich eine breite patriotische Einheitsfront gebildet, die unter der Führung der Kommunistischen Partei Chinas steht, an der die verschiedenen demokratischen Parteien und Massenorganisationen teilhaben und die alle sozialistischen Werktätigen, alle am Aufbau des Sozialismus Beteiligten (<i>shehuizhuyi jianshezhe</i>), alle Patrioten, die den Sozialismus unterstützen, und alle Patrioten, die für die Wiedervereinigung des Vaterlandes eintreten, umfasst. [...]</p>

Artikel 10, dritter Absatz (20. Verfassungszusatz)

Bisherige Fassung	Neue Fassung
Der Staat kann (<i>keyi</i>) in Übereinstimmung mit den gesetzlichen Bestimmungen Grund und Boden zur Nutzung beanspruchen (<i>zhengyong</i>), wenn öffentliche Interessen es erfordern.	Der Staat kann in Übereinstimmung mit den gesetzlichen Bestimmungen Grund und Boden einziehen (<i>zhengshou</i>) oder zur Nutzung beanspruchen, wenn öffentliche Interessen es erfordern, und leistet hierfür eine Entschädigung (<i>bing jiyu buchang</i>).

Artikel 11, zweiter Absatz (21. Verfassungszusatz)

Bisherige Fassung	Neue Fassung
Der Staat schützt die gesetzmäßigen Rechte und Interessen der Individual- und Privatwirtschaft. Der Staat übt gegenüber der Individual- und Privatwirtschaft Leitung (<i>yindao</i>), Aufsicht (<i>jiandu</i>) und Regulierung (<i>guanli</i>) aus.	Der Staat schützt die gesetzmäßigen Rechte und Interessen der Individual- und Privatwirtschaft und anderer Wirtschaftsformen des nichtöffentlichen Eigentums (<i>feigongyouzhi jingji</i>). Der Staat ermuntert (<i>guli</i>), unterstützt (<i>zhichi</i>) und leitet (<i>yindao</i>) die Entwicklung der Wirtschaftsformen des nichtöffentlichen Eigentums und übt gegenüber den Wirtschaftsformen des nichtöffentlichen Eigentums gesetzesgemäß Aufsicht (<i>jiandu</i>) und Regulierung (<i>guanli</i>) aus.

Artikel 13 (22. Verfassungszusatz)

Bisherige Fassung	Neue Fassung
Der Staat schützt das Recht der Bürger auf Eigentum (<i>suoyouquan</i>) an ihrem legal erworbenen Einkommen, Ersparnissen, Häusern und sonstigem legalen Vermögen. Der Staat schützt gemäß den gesetzlichen Bestimmungen das Recht der Bürger auf Erbschaft von Privatvermögen.	Das legale Privateigentum der Bürger ist unverletzlich (<i>Gongmin de hefa de siyou caichan bu shou qinfan</i>). Der Staat schützt gemäß den gesetzlichen Bestimmungen das Recht der Bürger auf Privateigentum und auf Erbschaft von Privatvermögen (<i>baohu gongmin de siyou caichanquan he jichengquan</i>). Der Staat kann in Übereinstimmung mit den gesetzlichen Bestimmungen das Privateigentum der Bürger einziehen (<i>zhengshou</i>) oder zur Nutzung beanspruchen (<i>zhengyong</i>), wenn öffentliche Interessen es erfordern, und leistet hierfür eine Entschädigung (<i>bing jiyu buchang</i>).

Artikel 14, vierter Absatz (23. Verfassungszusatz)

Bisherige Fassung	Neu eingefügt als vierter und letzter Absatz
(Artikel bislang aus drei Absätzen bestehend)	Der Staat errichtet und vervollständigt ein Sozialversicherungssystem, das dem Niveau der wirtschaftlichen Entwicklung entspricht (<i>Guojia jianli jianquan tong jingji fazhan shuiping xiang shiying de shehui baozhang zhidu</i>).

Artikel 33, dritter Absatz (24. Verfassungszusatz)

Bisherige Fassung	Neu eingefügt als dritter Absatz (bisheriger dritter wird zum vierten Absatz)
Jeder Bürger genießt die in der Verfassung und den Gesetzen verankerten Rechte und muss gleichzeitig den in der Verfassung und den Gesetzen vorgeschriebenen Pflichten nachkommen.	Der Staat respektiert und schützt die Menschenrechte (<i>Guojia zunzhong he baohu renquan</i>). Jeder Bürger genießt die in der Verfassung und den Gesetzen verankerten Rechte und muss gleichzeitig den in der Verfassung und den Gesetzen vorgeschriebenen Pflichten nachkommen.

Artikel 59, erster Absatz (25. Verfassungszusatz)

Bisherige Fassung	Neue Fassung
Der Nationale Volkskongress setzt sich aus Abgeordneten zusammen, die von den Provinzen, den autonomen Gebieten, den regierungsunmittelbaren Städten und den Armee-Einheiten gewählt werden. Alle ethnischen Minderheiten haben das Recht auf angemessene Vertretung.	Der Nationale Volkskongress setzt sich aus Abgeordneten zusammen, die von den Provinzen, den autonomen Gebieten, den regierungsunmittelbaren Städten, den Sonderverwaltungs-zonen (<i>tebie xingzheng qu</i>) und den Armee-Einheiten gewählt werden. Alle ethnischen Minderheiten haben das Recht auf angemessene Vertretung.

Artikel 67, Punkt (20) der Aufgaben des Ständigen Ausschusses des NVK (26. Verfassungszusatz)

Bisherige Fassung	Neue Fassung
(20) Entscheidung über die Verhängung des Standrechts (<i>jiéyan</i>) im ganzen Land oder in einzelnen Provinzen, autonomen Gebieten und regierungsunmittelbaren Städten.	(20) Entscheidung über die Verhängung des Notstandes (<i>jinji zhuangtai</i>) im ganzen Land oder in einzelnen Provinzen, autonomen Gebieten und regierungsunmittelbaren Städten.

Artikel 80 (27. Verfassungszusatz)

Bisherige Fassung	Neue Fassung
In Übereinstimmung mit den Entscheidungen des Nationalen Volkskongresses und seines Ständigen Ausschusses erlässt der Staatspräsident (wörtlich: der Vorsitzende, <i>zhuxi</i>) der Volksrepublik China die Gesetze, er ernennt und entlässt den Ministerpräsidenten, die stellvertretenden Ministerpräsidenten, die Staatskommissare, die Minister, die Vorsitzenden der Kommissionen, den Präsidenten des Obersten Rechnungshofes und den Generalsekretär des Staatsrats; er verleiht sämtliche Orden, Medaillen und Ehrentitel, spricht Sonderamnestien aus, verkündet die Verhängung des Standrechts, erklärt den Kriegszustand und erteilt die Erlasse über die Mobilmachung.	In Übereinstimmung mit den Entscheidungen des Nationalen Volkskongresses und seines Ständigen Ausschusses erlässt der Staatspräsident der Volksrepublik China die Gesetze, er ernennt und entlässt den Ministerpräsidenten, die stellvertretenden Ministerpräsidenten, die Staatskommissare, die Minister, die Vorsitzenden der Kommissionen, den Präsidenten des Obersten Rechnungshofes und den Generalsekretär des Staatsrats; er verleiht sämtliche Orden, Medaillen und Ehrentitel, spricht Sonderamnestien aus, ruft den Notstand aus (<i>xuanbu jinru jinji zhuangtai</i>), verkündet die Verhängung des Standrechts, erklärt den Kriegszustand und erteilt die Erlasse über die Mobilmachung.

Artikel 81 (28. Verfassungszusatz)

Bisherige Fassung	Neue Fassung
Der Staatspräsident der Volksrepublik China empfängt in Vertretung der Volksrepublik China diplomatische Vertreter anderer Staaten, entsendet in Übereinstimmung mit den Entscheidungen des Ständigen Ausschusses des Nationalen Volkskongresses bevollmächtigte Vertreter ins Ausland oder beruft sie zurück und ratifiziert die mit anderen Staaten abgeschlossenen Verträge und wichtigen Abkommen oder hebt sie auf.	Der Staatspräsident der Volksrepublik China übt Staatsangelegenheiten aus (<i>jinxing guoshi huodong</i>), empfängt in Vertretung der Volksrepublik China diplomatische Vertreter anderer Staaten, entsendet in Übereinstimmung mit den Entscheidungen des Ständigen Ausschusses des Nationalen Volkskongresses bevollmächtigte Vertreter ins Ausland oder beruft sie zurück und ratifiziert die mit anderen Staaten abgeschlossenen Verträge und wichtigen Abkommen oder hebt sie auf.

Artikel 89, Punkt (16) der Befugnisse des Staatsrats (29. Verfassungszusatz)

Bisherige Fassung	Neue Fassung
(16) Entscheidung über die Verhängung des Standrechtes in Teilen der Provinzen, autonomen Gebiete und regierungsunmittelbaren Städte.	(16) Entscheidung über die Verhängung des Notstandes (<i>jinru jinji zhuangtai</i>) in Teilen der Provinzen, autonomen Gebiete und regierungsunmittelbaren Städte gemäß den gesetzlichen Bestimmungen (<i>yizhao falü</i>).

Artikel 98 (30. Verfassungszusatz)

Bisherige Fassung	Neue Fassung
Die Amtszeit der Volkskongresse der Provinzen, regierungsunmittelbaren Städte, Kreise, Städte und Stadtbezirke beträgt fünf Jahre. Die Amtszeit der Volkskongresse der Gemeinden (<i>xiang</i>), Ethnien-Gemeinden (<i>minzu xiang</i>) und Marktflächen (<i>zhen</i>) beträgt drei Jahre.	Die Amtszeit der lokalen Volkskongresse aller Ebenen beträgt fünf Jahre (<i>Difang geji renmin daibiao dahui mei jie renqi wu nian</i>).

Kapitel IV, Überschrift (31. Verfassungszusatz)

Bisherige Fassung	Neue Fassung
Staatsflagge, Staatswappen und Hauptstadt	Staatsflagge, Nationalhymne (<i>guoge</i>), Staatswappen und Hauptstadt

Artikel 136 (32. Verfassungszusatz)

Bisherige Fassung	Neu eingefügt als zweiter und letzter Absatz:
Die Staatsflagge der Volksrepublik China ist eine rote Fahne mit fünf Sternen.	Die Staatsflagge der Volksrepublik China ist eine rote Fahne mit fünf Sternen. Die Nationalhymne der Volksrepublik China ist der „Marsch der Freiwilligen“¹ (<i>Zhonghua renmin gongheguo guoge shi 'Yiyongjun jinxingqu'</i>).

¹ 1934 komponiertes Filmlied, später patriotisches Lied im antijapanischen Widerstandskrieg, seit 1949 Nationalhymne der VR China.