

China vor Verfassungsänderung

Privateigentum und Menschenrechte sollen Verfassungsrang erhalten

In China lebt man den Widerspruch. Seit Jahren entwickelt die Volksrepublik das weltweit einzigartige Modell einer „sozialistischen Marktwirtschaft“, d.h. einer Marktwirtschaft unter Führung einer Kommunistischen Partei. Der damit verbundene Spagat, der dem bevölkerungsreichsten Land der Erde im vergangenen Jahrzehnt überdurchschnittliche Wachstumsraten bescherte, wurde jüngst noch ein wenig größer: Ende Dezember 2003 gab die chinesische Führung bekannt, dass man in Zukunft Privateigentum besser schützen und dies auch in der Verfassung verankern werde. Dieser Schritt soll auf der am 5. März 2004 beginnenden Sitzung des Nationalen Volkskongresses (NVK, Parlament) umgesetzt werden. Darüber hinaus sollen u.a. auch der Schutz der Menschenrechte sowie die Theorie der „Drei Vertretungen“ des ehemaligen Staats- und Parteichefs Jiang Zemin in die Verfassung aufgenommen werden.

Mit der Entscheidung, Privateigentum in Zukunft besser zu schützen, trägt die chinesische Führung der steigenden Bedeutung des privaten Sektors für die nachhaltige Wirtschaftsentwicklung in der Volksrepublik Rechnung. Derzeit werden ca. 30-40% des BIP in China vom Privatsektor generiert. Insbesondere was die Schaffung neuer Arbeitsplätze anbelangt, ist Chinas Führung immer stärker auf die Privatwirtschaft angewiesen. Ein weiterer wichtiger Grund für die Aufnahme des Schutzes von Privateigentum in die Verfassung liegt darin, dass Beijing in- und ausländischen Investoren mehr Rechtssicherheit gewähren

möchte, um diese wichtige Quelle für das kontinuierliche Wirtschaftswachstum im Lande weiter am Sprudeln zu halten.

1. Hintergrund

Auf der jüngsten Arbeitssitzung des Ständigen Ausschuss des NVK (6. Plenum des 10. NVK) vom 22. bis 27. Dezember 2003 wurden die aktuellen Verfassungsänderungen diskutiert und befürwortet. Nach derzeitigem Stand ist anzunehmen, dass die entsprechende Vorlage auch auf der jährlichen Sitzung des Parlaments Anfang März in Beijing verabschiedet werden wird.

Insgesamt handelt es sich um die **vierte Änderung** der derzeit gültigen Verfassung von 1982.¹ Da diese bereits kurz nach Beginn der sog. Reform- und Öffnungsperiode (Dez. 1978) verabschiedet wurde, standen bei den vorangehenden drei Verfassungsänderungen ebenfalls Wirtschaftsaspekte im Vordergrund. So wurde 1988 der Stellenwert der Privatwirtschaft im Rahmen der sozialistischen Eigentumsformen festgeschrieben; 1993 wurde der Begriff Marktwirtschaft erstmals in die Verfassung aufgenommen; und im Jahre 1999 wurde zum einen das Prinzip des „sozialistischen Rechtsstaates“ und zum anderen die lange Jahre bereits verwendete Formulierung, dass sich China erst im „Anfangsstadium

¹ Bei der aktuellen Verfassung handelt es sich um die insgesamt vierte Verfassung der 1949 gegründeten Volksrepublik China. Die früheren Verfassungen wurden respektive in den Jahren 1954, 1975 und 1978 verabschiedet.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

LÄNDERPROGRAMM
VOLKSREPUBLIK CHINA
DR. STEFAN FRIEDRICH

Januar 2004

www.kas.de

des Sozialismus“ befände, festgeschrieben (1999).²

Die aktuelle Verfassungsänderung fügt sich in einen Prozess ein, in dem die kommunistische Führung immer stärker auf die Unternehmer im Lande zugeht. So beinhaltet die Theorie von den „Drei Vertretungen“ Jiang Zemins bereits eine Abkehr von der traditionellen Lehre, wonach die KP China vor allem die Arbeiter und Bauern repräsentiert; nach dem neuen Verständnis sieht sich die KP nun als Vertreterin aller fortschrittlichen Kräfte der chinesischen Gesellschaft einschließlich der Unternehmer. Die Festschreibung der „Drei Vertretungen“ im Statut der KP China im Herbst 2002 war dementsprechend auch verbunden mit der Einladung an die fortschrittlichen Unternehmer des Landes, der KP China beizutreten. Ferner wird die Privatwirtschaft in offiziellen Verlautbarungen seit mehreren Jahren als wichtiger Bestandteil der chinesischen Wirtschaft bezeichnet.

Im Juni letzten Jahres, also nur drei Monate nach dem Vollzug des Generationswechsels, setzte die neue Führung ein hochrangig besetztes Gremium ein, das Vorschläge für eine Verfassungsreform erarbeiten sollte. Bereits damals gab es Spekulationen, dass im Zentrum der Reformen der Schutz des Privateigentums stehen sollte.³ Parallel zu den Beratungen in diesem offiziellen Gremium, das hinter verschlossenen Türen tagte, entspann sich im Frühsommer letzten Jahres auch eine öffentliche Diskussion unter chinesischen Intellektuellen zur Verfassungsreform. Im Zuge dieser Diskussion wurden jedoch auch weitreichende politische Reformen sowie eine Änderung in der offiziellen Bewertung der Ereignisse vom 4. Juni 1989 (Niederschlagung der Studentenproteste auf dem Platz des Himmlischen Friedens in Beijing) thematisiert. All diese öffentlichen Diskussionen endeten jedoch im August 2003, als Parteiorganisationen, Forschungseinrichtungen und Universitäten

² Vgl. hierzu das Kapitel „Die Verfassung eines Partei Staates“, in: Sebastian Heilmann, *Das Politische System der Volksrepublik China*, Westdeutscher Verlag, Wiesbaden 2002, S. 72-79.

³ Vgl. „China sets up body to reform its constitution“, in: Financial Times, June 12, 2003.

angewiesen wurden, keine Konferenzen zu diesem Thema mehr durchzuführen und die Veröffentlichung von entsprechenden Artikeln zu unterbinden.⁴ Erst seit Bekanntgabe der offiziellen Vorlage zur Verfassungsreform Ende letzten Monats melden sich die Teilnehmer dieser parallel geführten Diskussion wieder öffentlich zu Wort.

2. Die aktuellen Verfassungsänderungen im Einzelnen⁵

a) Privateigentum

Der herausragende Aspekt der anstehenden Verfassungsänderung betrifft den Schutz des Privateigentums. Erstmals in der Geschichte der Volksrepublik wird damit rechtmäßig erworbenes Privateigentum nicht nur anerkannt, sondern auch verfassungsrechtlich auf die gleiche Stufe gestellt wie öffentliches Eigentum. In der Neuformulierung der Verfassung heißt es nun, dass der legitime Anspruch der Bürger auf Privateigentum nicht verletzt werden dürfe (Artikel 13). In einer Ergänzung dieses Artikels wird auch festgeschrieben, dass der Staat zwar das Recht habe, im öffentlichen Interesse Eigentum zu enteignen, dass dies allerdings in Übereinstimmung mit dem Gesetz zu geschehen habe und dass dem Enteigneten eine Entschädigung zustehe. In Artikel 11 wird darüber hinaus ausdrücklich festgeschrieben, dass der Staat die Privatwirtschaft unterstütze.

b) Landreform

Die Entwicklung auf dem Land wird bei den aktuellen Verfassungsänderungen ebenfalls berücksichtigt. So wird in Artikel 10 festgeschrieben, dass landwirtschaftlich genutztes Land Kollektiveigentum ist. Im Falle von Enteignungen durch den Staat, müsse Entschädigung gezahlt werden.

c) Menschenrechte

Im Kapitel zu den grundlegenden Rechten und Pflichten der Bürger wird ergänzt, dass der Staat die Menschenrechte respektiere und schütze (Artikel 33).

⁴ Vgl. John Pomfret, „China Orders Halt to Debate on Reforms“, in: Washington Post, August 27, 2003.

⁵ Vgl. die Ausführungen zum Thema in Caijing 5.1.2004, S. 93 (chin.).

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

LÄNDERPROGRAMM
VOLKSREPUBLIK CHINA
DR. STEFAN FRIEDRICH

Januar 2004

www.kas.de

d) Die „Drei Vertretungen“

In die Präambel der Verfassung wird die Theorie der „Drei Vertretungen“ des früheren Staats- und Parteichefs Jiang Zemin aufgenommen. Sie steht dann in einer Reihe mit den ideologischen Leitlinien des Marxismus-Leninismus, den Mao Zedong-Gedanken sowie der Deng Xiaoping Theorie.

e) Sonstige Änderungen

Weitere Verfassungsänderungen betreffen folgende Aspekte:

- In Artikel 14 wird festgeschrieben, dass der Staat im Einklang mit der ökonomischen Entwicklung des Landes die Institutionen der **sozialen Absicherung** weiterentwickeln solle.
- Die Bestimmungen für Krisensituationen werden dahingehend verändert, dass nicht mehr von „Belagerungszustand“ oder „Kriegsrecht“ gesprochen wird, sondern von **„Notstandssituationen“**. Der Unterschied liegt vor allem darin, dass für letztere die zivile Administration zuständig ist und nicht mehr wie zuvor das Militär (Artikel 67 Abs. 20 und Artikel 89 Abs. 16).
- Ferner wird die **Legislaturperiode** der lokalen Volkskongresse von drei auf fünf Jahre verlängert und damit der entsprechenden Periode des Nationalen Volkskongresses angepasst (Artikel 98).

3. Bewertung

Das rasante Wachstum der chinesischen Wirtschaft in den vergangenen 20 Jahren hat eine **wohlhabende Mittelschicht** entstehen lassen, der bereits an die 150 Millionen Chinesen zugerechnet werden. Es ist vor allem diese Gruppe, die während des letzten Jahrzehnts – trotz des fehlenden verfassungsrechtlichen Schutzes – Privateigentum in Form von eigenen Firmen, Eigenheimen, Wertpapieren oder anderen Sachgütern angeschafft hat. Im Zuge die-

ser Entwicklung (und nicht zuletzt mit dem Anstieg des politischen Einflusses dieser Gruppe aufgrund ihrer Bedeutung für die Fortsetzung des Reformkurses sowie der zunehmenden Verquickung von Politik und Wirtschaft) wurde die chinesische Führung immer stärker mit der Forderung nach Schutz von Privateigentum konfrontiert. Mit der jetzt avisierten Verfassungsänderung kommt die Regierung den Interessen dieser **privilegierten Gruppe** im Lande entgegen. Unangetastet bleibt jedoch weiterhin die Frage nach dem Eigentum von Grund und Boden. Dies ist nach wie vor in staatlicher Hand, auch wenn für das landwirtschaftlich genutzte Land im Zuge der Verfassungsänderung zumindest festgelegt wurde, dass der Staat im Falle von Enteignungen verpflichtet ist, eine Entschädigung zu zahlen.

Während es unstrittig ist, dass die Festbeschreibung des verfassungsmäßigen Schutzes von Privateigentum große Auswirkungen auf die Gesetzgebung in der VR China haben wird (man denke nur an die Vielzahl von Gesetzen in den Bereichen des Zivil- und des Außenhandelsrechtes, die nun entsprechend angepasst werden müssen), wird der Einfluss der Aufnahme des **Schutzes der Menschenrechte** in die chinesische Verfassung durchaus unterschiedlich bewertet. Einige chinesische Autoren haben letzteres als Anzeichen für das gestiegene Bewusstsein der chinesischen Führung gewertet, dass der Schutz der Menschenrechte eine besondere Aufgabe des Staates sei. Vertreter westlicher Menschenrechtsgruppen haben dagegen darauf hingewiesen, dass aufgrund der **fehlenden Einklagbarkeit** der verfassungsmäßig gewährten Rechte, der Einfluss dieses Artikels begrenzt bleiben wird.⁶

Natürlich ist es wichtig darauf hinzuweisen, dass Verfassungsgrundsätze, die nicht eingeklagt werden können, keine allumfassende Wirkung erzielen können. Allerdings

⁶ So der Forschungsdirektor von Human Rights in China, Nicholas Becquelin. Vgl. South China Morning Post, 23.12.03.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

LÄNDERPROGRAMM
VOLKSREPUBLIK CHINA
DR. STEFAN FRIEDRICH

Januar 2004

www.kas.de

sollten bei solcher Fundamentalkritik nicht die **langfristigen Folgen** einer solchen Verfassungsänderung unterschätzt werden. Die Tatsache, dass der Schutz der Menschenrechte Verfassungsrang erhalten wird, ermöglicht es in Zukunft zumindest, sich darauf zu berufen. Und auf der Basis des nun vorgelegten Vorschlags zur Verfassungsreform sind bereits jetzt **weiterreichende Forderungen** erhoben worden. So wurde in einem Kommentar des einflussreichen Wirtschaftsmagazins *Caijing* (auf der englischen Internetseite) bereits die Forderung aufgestellt, dass die Verfassung auch gewisse Standards über den Schutz der Menschenrechte wie die Internationalen Menschenrechtskonventionen enthalten sollte. Darüber hinaus wurde die Regierung darin aufgefordert, „to add an amendment article to the Constitution allowing citizens to challenge the constitutional legality of the government's behavior.“⁷ Vor diesem Hintergrund wird es interessant sein, den weiteren Verlauf der innerchinesischen Diskussion zu diesem Thema zu verfolgen.

Mit der Aufnahme der These von den „**Drei Vertretungen**“ gelang es dem früheren Staats- und Parteichef Jiang Zemin, seinen Einfluss auch nach seinem Ausscheiden aus diesen beiden Ämtern festzuschreiben.⁸ Allerdings wird in der Verfassung lediglich seine Theorie in eine Reihe mit den Mao Zedong-Gedanken und der Deng Xiaoping-Theorie gestellt, namentlich wird Jiang Zemin nach jetzigem Stand nicht erwähnt. Dies wird von einigen Beobachtern als Zeichen dafür gewertet, dass es innerhalb der Führung Widerstände gegen die Ikonisierung Jangs gebe.

Die neue chinesische Führung unter Staats- und Parteichef Hu Jintao und Ministerpräsident Wen Jiabao ist seit knapp einem Jahr im Amt. Mit den hier vorgelegten

⁷ Vgl. Ji Weidong, „From Emphasizing Private Property Rights to Improving Governance: Interpreting the Draft of the Fourth Amendment to the Constitution“, p. 2, in: Internet Ausgabe von *Caijing* (englischer Text) vgl.: <http://www.caijing.com.cn/english/2004/0105/0105jiweidong.htm> (13.1.04)

⁸ Jiang Zemin ist noch immer Vorsitzender der überaus einflussreichen Militärkommission des ZK der KP China.

Verfassungsänderungen setzt sie einerseits die von ihren Vorgängern eingeleitete Politik der **Umarmung der wirtschaftlichen Elite** des Landes fort. Andererseits verbindet sie dies – zumindest rhetorisch – mit einer Politik, die sich gleichzeitig stärker als zuvor auch den **Interessen der Benachteiligten** des Reformprozesses zuwendet (Landreform und Gebot der sozialen Absicherung). Bereits kurz nach dem Generationswechsel im März 2003 weckte eine Reihe von Besuchen der obersten Führungsspitze u.a. bei Bergarbeitern und in Armutsgebieten unter den Benachteiligten des Reformprozesses die Hoffnung, dass sich die neue Führung stärker um ihre Belange kümmern würde, zumal die Unterschiede zwischen arm und reich in der Volksrepublik in den letzten Jahren stark zugenommen haben (Anstieg des Gini-Koeffizienten von 0,21 [1978] auf 0,46 [2001]).⁹ Für das kontinuierliche Wachstum der chinesischen Wirtschaft ist es deshalb auf der einen Seite unbedingt notwendig, das Potential und die Anreizsysteme für die Elite des Landes – wie z.B. jetzt geschehen durch den Schutz des Privateigentums – aufrechtzuerhalten und zu fördern. Auf der anderen Seite muss sich die Führung allerdings zur Bewahrung der Stabilität auch um die Belange der Benachteiligten dieses Transformationsprozesses kümmern. Nach den Besuchen von Politikern in Armutsgebieten finden die Anliegen der Benachteiligten jetzt auch in der aktuellen Verfassungsreform Berücksichtigung. Dies kann durchaus einen sehr wichtigen Schritt im chinesischen Transformationsprozess bedeuten, sollte die Führung in Zukunft den rhetorischen auch konkrete politische Maßnahmen folgen lassen, die den Verlierern des Reformprozesses zugute kommen. Nur so – und das scheint der neuen Führungsgeneration auch bewusst zu sein – lässt sich die für den weiteren wirtschaftlichen Aufstieg Chinas so wichtige gesellschaftliche Stabilität im Lande auch in Zukunft bewahren.

⁹ Vgl. Heilmann 2002, S.201. Selbst die Organisationsabteilung des ZK der KP China hatte in einer Veröffentlichung aus dem Jahre 2001 einen Gini-Koeffizienten von über 0,4 als „Gefahrschwelle“ für die gesellschaftliche Stabilität identifiziert. Dieser Wert wurde nach UNDP Angaben jedoch bereits 1999 überschritten. Vgl. ebd.