

Der Schutz sozialer Grundrechte
– Eine rechtsvergleichende Untersuchung
zur Volksrepublik China und der
Bundesrepublik Deutschland –

INAUGURAL-DISSERTATION

zur

Erlangung des Grades eines Doktors des Rechts
am Fachbereich Rechtswissenschaft

der

Freien Universität Berlin

vorgelegt von

Haiying Lu

2013

Erstgutachter: Univ.-Prof. Dr. Dres. h.c. Philip Kunig

Zweitgutachter: Univ.-Prof. Dr. Markus Heintzen

Tag der mündlichen Prüfung: 11. 03. 2014

Einleitung	
1. Fragestellung.....	1
2. Forschungsziel	2
3. Gang der Forschung.....	2
4. Ausgangspunkte.....	3
1. Teil Allgemeines über soziale Grundrechte	5
I. Begriff und Inhalt sozialer Grundrechte	5
1. Begriff und Inhalt sozialer Grundrechte in internationalen Verträgen	5
2. Begriff und Inhalt sozialer Grundrechte in Deutschland.....	6
3. Begriff und Inhalt sozialer Grundrechte in China.....	8
4. Fazit	9
II. Entstehung und Entfaltung sozialer Grundrechte.....	9
1. Anfangsstadium	9
2. Entfaltungsperiode	11
III. Rechtsqualität sozialer Grundrechte	13
1. Status negativus oder Status positivus	13
2. Die Einklagbarkeit der sozialen Grundrechte	14
IV. Positivierung sozialer Grundrechte	16
1. Als Gegenstand in internationalen Verträgen.....	16
2. Als Gegenstand in den einfachen Gesetzen	17
3. Als Gegenstand in der Verfassung	17
3.1. Als Programmsatz	18
3.2. Als Staatszielbestimmung	19
3.3. Als Gesetzgebungsauftrag oder Verfassungsauftrag	20
3.4. Als Einrichtungsgarantie.....	21
3.5. Als echte Grundrechte.....	22
4. Fazit	24
2. Teil Internationale Rechtsgrundlagen der sozialen Grundrechte	25
I. Allgemeine Erklärung der Menschenrechte	26
1. Entstehungsgeschichte	26
2. Inhalt der sozialen Grundrechte	27
3. Rechtlicher Charakter der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AllgErklMenschenR).....	28
3.1. Die AllgErklMenschenR als Interpretation der UN-Charta	29
3.2. Die AllgErklMenschenR als Völkergewohnheitsrecht.....	30
4. Fazit	31
II. Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19. Dezember 1966.....	31
1. Entstehungsgeschichte	31
2. Gewährleistungspflicht der Vertragsstaaten und die anerkannten Rechte.....	32
2.1. Gewährleistungspflicht der Vertragsstaaten	32
2.2. Die anerkannten Rechte des IPwskR	33
3. Internationales Verfahren zur Kontrolle der Einhaltung des Paktes.....	34
4. Rechtsfortbildung durch die General Comments des CESCR	36

4.1.	Formelle Rechtsfortbildung	36
4.2.	Materielle Rechtsfortbildung	37
4.2.1.	Achtungspflichten (Obligations to respect).....	37
4.2.2.	Schutzpflichten (Obligations to protect)	38
4.2.3.	Erfüllungspflichten (Obligations to fulfil)	38
4.2.4.	Fazit.....	39
5.	Fakultativprotokoll des CESCR.....	40
5.1.	Die Individualbeschwerde.....	40
5.1.1.	Zulässigkeit	41
5.1.2.	Verfahrensablauf	42
5.2.	Die Staatenbeschwerde	42
5.3.	Das Untersuchungsverfahren	43
III.	Grundrechtsschutz nach europäischem Recht.....	44
1.	Europäische Menschenrechtskonvention.....	44
1.1.	Soziale Grundrechte in der EMRK	45
1.2.	Praxis des EGMR zum Schutz sozialer Grundrechte.....	46
1.2.1.	Diskriminierungsverbot	46
1.2.2.	Recht auf ein faires Verfahren.....	47
1.2.3.	Fazit.....	48
2.	Europäische Sozialcharta (ESC)	48
2.1.	Inhalt der ESC im Überblick.....	49
2.1.1.	ESC 1961	49
2.1.2.	Zusatzprotokoll zur ESC	50
2.1.3.	Revidierte Europäische Sozialcharta (RESC) 1996	51
2.2.	Rechtscharakter der Vertragsstaatspflicht	51
2.3.	Das Berichtssystem als Verfahren zur Kontrolle der Rechtsgewährleistung	52
2.4.	Die Kollektivbeschwerde als Sicherungsverfahren.....	54
3.	EU-Grundrechtecharta	56
3.1.	Entstehungsgeschichte der EU-Grundrechtecharta.....	57
3.2.	Soziale Grundrechte in der EU-Grundrechtecharta	58
3.3.	Rechtscharakter der sozialen Grundrechte der EU-Grundrechtecharta.....	60
3.4.	Rechtsschutz sozialer Grundrechte der EU-Grundrechtecharta.....	61
3.4.1.	Soziale Grundrechte als Grundsatz	62
3.4.2.	Klassische Grundrechte mit sozialer Dimension.....	62
4.	Fazit	64
3.	Teil Deutsche Rechtsgrundlagen der sozialen Grundrechte.....	68
I.	Rechtsgrundlagen im Verfassungsrecht.....	69
1.	Soziale Grundrechte in der Weimarer Reichsverfassung	69
1.1.	Historischer Hintergrund.....	69
1.2.	Inhalt der sozialen Grundrechte	71
1.3.	Rechtsqualität der sozialen Grundrechte.....	73
1.4.	Praktische Auswirkungen des Bestehens der sozialen Grundrechte	74
1.5.	Fazit	75
2.	Soziale Grundrechte im geltenden Verfassungsrecht.....	76

2.1.	Soziale Grundrechte in den Länderverfassungen.....	76
2.2.	Soziale Grundrechte im GG.....	77
2.2.1.	Unterschiedliches Grundrechtkonzept in Weimarer Verfassung und GG...	77
2.2.2.	Soziale Grundrechte im GG.....	77
2.3.	Gründe für die unterbliebene Aufnahme sozialer Grundrechte.....	78
3.	Das Sozialstaatsprinzip im GG.....	79
3.1.	Allgemeines über das Sozialstaatsprinzip.....	79
3.2.	Dogmatische Entwicklung des Sozialstaatsprinzips.....	80
3.2.1.	Ideengeschichtliche Wurzeln vor dem GG.....	81
3.2.2.	Dogmatische Entwicklung nach Erlass des GG.....	82
II.	Das Sozialstaatsprinzip im GG.....	82
1.	Der Begriff des Sozialstaatsprinzips.....	83
2.	Der Inhalt des Sozialstaatsprinzips.....	83
2.1.	Die Garantie eines Existenzminimums.....	84
2.2.	Soziale Sicherheit.....	84
2.3.	Soziale Gleichheit.....	85
2.4.	Mehrung des gesellschaftlichen Wohlstandes und Ausweitung der Teilhabe daran.....	85
3.	Das Sozialstaatsprinzip als verfassungsgestaltende Grundentscheidung.....	86
3.1.	Der soziale Bundesstaat.....	86
3.2.	Die soziale Demokratie.....	87
3.3.	Der soziale Rechtsstaat.....	88
3.4.	Fazit.....	90
4.	Das Sozialstaatsprinzip als Staatszielbestimmung.....	90
4.1.	Allgemeines über die Staatszielbestimmungen.....	90
4.2.	Soziale Grundrechte in der Form von Staatszielbestimmungen.....	91
4.3.	Das Sozialstaatsprinzip als Staatszielbestimmung.....	92
4.3.1.	Sozialstaatsprinzip als Sozialgestaltungsauftrag für den Gesetzgeber.....	92
4.3.2.	Sozialstaatsprinzip und Verwaltung.....	93
4.3.3.	Sozialstaatsprinzip und Rechtsprechung.....	93
5.	Das Sozialstaatsprinzip als unmittelbare Anspruchsgrundlage.....	94
6.	Das Sozialstaatsprinzip und Grundrechte.....	95
6.1.	Das Sozialstaatsprinzip und die Eigentumsgarantie.....	96
6.2.	Das Sozialstaatsprinzip und die Freiheitsgrundrechte.....	97
6.3.	Das Sozialstaatsprinzip und die Gleichheitsrechte.....	98
6.4.	Die sozialstaatliche Grundrechtsinterpretation und soziale Grundrechte.....	99
6.4.1.	Derivative Teilhabeansprüche.....	100
6.4.2.	Originäre Teilhabeansprüche.....	100
6.4.3.	Soziale Grundrechte.....	102
7.	Die weiteren Debatten über die Aufnahme sozialer Grundrechte.....	103
7.1.	Abschlussbericht der Sachverständigen-Kommission von 1983.....	104
7.2.	Debatte Anfang der 90er Jahre anlässlich der Wiedervereinigung.....	104
III.	Rechtsgrundlagen in den einfachen Gesetzen.....	105
1.	Soziale Rechte in den einfachen Gesetzen.....	106

1.1.	In den sozialen Gesetzen.....	106
1.1.1.	Sozialversicherung.....	107
1.1.2.	Sozialhilfe.....	107
1.1.3.	Soziale Entschädigung.....	108
1.1.4.	Arbeitsrecht.....	108
1.1.5.	Bildungs- und Arbeitsförderung.....	108
1.2.	Im BGB, Verfahrensrecht und StGB.....	109
2.	Völkerrechtliche soziale Rechte in der deutschen Rechtsordnung.....	109
IV.	Justiziabilität des Sozialstaatsprinzips.....	110
1.	Justiziabilität des Sozialstaatsprinzips als Verfassungsnorm.....	111
1.1.	Im Normenkontrollverfahren.....	111
1.2.	Als Verfassungsbeschwerde.....	111
2.	Gerichtliche Durchsetzung einfachgesetzlicher sozialer Rechte.....	112
2.1.	Arbeitsgerichtsbarkeit.....	112
2.2.	Sozialgerichtsbarkeit.....	113
2.3.	Verwaltungsgerichtsbarkeit.....	113
3.	Justiziabilität der völkerrechtlichen sozialen Rechte.....	114
3.1.	Unmittelbare Anwendung.....	114
3.2.	Indirekte Anwendung.....	115
V.	Fazit.....	115
4. Teil	Rechtsgrundlagen der sozialen Grundrechte in der VR China.....	116
I.	Rechtsgrundlagen im Verfassungsrecht.....	116
1.	Die Funktion der Verfassung in China.....	117
1.1.	Allgemeine Richtlinien des Politischen Konsultativrates von 1949.....	117
1.2.	Verfassung von 1954.....	118
1.3.	Verfassung von 1975.....	120
1.4.	Verfassung von 1978.....	121
1.5.	Verfassung von 1982.....	122
1.6.	Fazit.....	125
2.	Soziale Grundrechte im Verfassungsrecht vor 1982.....	125
2.1.	Soziale Grundrechte in den Allgemeinen Richtlinien des Politischen Konsultativrates von 1949.....	125
2.1.1.	Inhalt der sozialen Grundrechte.....	125
2.1.2.	Rechtsqualität der sozialen Grundrechte.....	126
2.2.	Soziale Grundrechte in der Verfassung von 1954.....	126
2.2.1.	Inhalt der sozialen Grundrechte.....	126
2.2.2.	Rechtsqualität der sozialen Grundrechte.....	127
2.3.	Soziale Grundrechte in den Verfassungen von 1975 und 1978.....	128
2.3.1.	Inhalt der sozialen Grundrechte.....	128
2.3.2.	Rechtsqualität der sozialen Grundrechte.....	129
2.4.	Fazit.....	130
3.	Soziale Grundrechte in der derzeit gültigen Verfassung von 1982.....	130
3.1.	Kurze Einführung in die Verfassung von 1982.....	130
3.1.1.	Die Vier Grundlegenden Prinzipien.....	131

3.1.2.	Das Verhältnis zwischen der KPCh und der Verfassung	132
3.1.3.	Grundlegende Institutionen	134
3.2.	Inhalt der sozialen Grundrechte	138
3.3.	Rechtsqualität der sozialen Grundrechte.....	142
3.3.1.	Rechtskraft der Präambel	142
3.3.2.	Rechtsqualität des sozialen Inhalts der Präambel.....	143
3.3.3.	Rechtsqualität des sozialen Inhalts der Allgemeinen Grundsätze	144
3.3.4.	Rechtswirkung der Grundrechte	144
3.3.5.	Rechtsqualität des sozialen Inhalts der „Grundrechte und Grundpflichten der Bürger“ der Verfassung von 1982.....	146
3.4.	Gerichtliche Durchsetzung der sozialen Grundrechte.....	146
3.5.	Fazit	148
II.	Rechtsgrundlagen in den einfachen Gesetzen	148
1.	Entwicklung der Sozialgesetze	149
1.1.	Entwicklung der Sozialgesetze von 1949 bis 1976.....	149
1.1.1.	Einführung des Systems der sozialen Sicherheit.....	149
1.1.2.	Erste Koordinierung des Systems der sozialen Sicherheit	151
1.1.3.	Rückschritt und Zerstörung.....	152
1.1.4.	Fazit.....	152
1.2.	Reform nach der wirtschaftlichen Öffnung zum Ende der 70er Jahre des 20. Jahrhunderts	154
2.	Rechtsgrundlagen in den gültigen einfachen Gesetzen.....	155
2.1.	Sozialversicherung	156
2.1.1.	Rentenversicherung.....	156
2.1.2.	Krankenversicherung	157
2.1.3.	Geburtenversicherung	158
2.1.4.	Arbeitsunfallversicherung.....	159
2.1.5.	Arbeitslosenversicherung.....	159
2.2.	Zusätzliche Sozialleistung.....	160
2.2.1.	Öffentliche zusätzliche Sozialleistung	161
2.2.2.	Zusätzliche Sozialleistung im Beruf	161
2.2.3.	Zusätzliche Sozialleistung für bestimmte Gruppen.....	161
2.3.	Soziale Entschädigung	162
2.4.	Sozialhilfe	163
3.	Das duale System der sozialen Rechte.....	163
3.1.	Die Unterschiede der sozialen Sicherung auf dem Land und in der Stadt	164
3.2.	Gründe für das duale Systems der sozialen Sicherung	164
3.3.	Evaluation über das duale System der sozialen Sicherung	166
3.3.1.	Positive Wirkung.....	166
3.3.2.	Negative Wirkung	166
4.	Einfachgesetzliche Rechtsgrundlagen der sozialen Rechte auf dem Land	168
4.1.	Ländliche Rentenversicherung.....	168
4.2.	Ländliche Sozialhilfe	169
4.3.	Ländliche neuartige kooperative medizinische Behandlung.....	169

5.	Fazit	170
III.	Völkerrechtliche soziale Rechte als Rechtsgrundlagen	171
1.	Innerstaatliche Geltung internationaler Verträge.....	171
2.	Der Status quo in der Praxis.....	171
IV.	Justiziabilität der sozialen Grundrechte	172
1.	Justiziabilität des sozialen Inhalts der Verfassung	172
1.1.	Schutzmöglichkeit der Staatsaufträge durch Normenkontrolle.....	173
1.2.	Fehlender Rechtsweg für den Schutz der sozialen Grundrechte	174
2.	Justiziabilität der einfachgesetzlich geregelten sozialen Rechte.....	175
2.1.	Gütliche Einigung und außergerichtliche Schlichtung.....	175
2.2.	Verwaltungsgerichtsverfahren.....	176
2.3.	Das Verfahren nach der Petitionsordnung.....	176
2.3.1.	Gesetzliche Entwicklung und Begriff	177
2.3.2.	Der Status quo und seine Gründe.....	178
2.3.3.	Fazit.....	180
V.	Fazit.....	180
5. Teil	Vorschläge zum Schutz sozialer Grundrechte in China im Lichte deutscher Erfahrungen.....	182
I.	Schutz auf Verfassungsebene.....	182
1.	Die normative Kraft der chinesischen Verfassung als Ausgangspunkt	182
2.	Das Verständnis des Konstitutionalismus	185
2.1.	Die historische Entwicklung der Erforschung des Konstitutionalismus	185
2.2.	Die Debatte über das Verständnis des Konstitutionalismus seit Beginn des 21. Jahrhunderts.....	186
2.2.1.	Debatte unter den Rechtswissenschaftlern.....	186
2.2.2.	Debatte zwischen Rechtswissenschaftlern und Politikwissenschaftlern	187
2.2.3.	Fazit.....	191
3.	Die Rechtskraft der Grundrechte	191
3.1.	Diskussion in China	191
3.2.	Diskussion in Deutschland.....	193
3.3.	Fazit	194
4.	Die Unterschiede zwischen den sozialen Grundrechten und den Freiheitsgrundrechten	195
5.	Neue Auslegung der sozialen Grundrechte im Grundrechtskatalog als Einrichtungsgarantie und Verfassungsaufträge.....	197
II.	Schutz in den einfachen Gesetzen.....	200
1.	Änderung der Hierarchieebene bestehender gesetzlicher Regelungen	200
2.	Vervollständigung des Rechtssystems im sozialen Bereich.....	201
3.	Vervollständigung der Gesetze der sozialen Sicherung auf dem Land	201
III.	Schutz in der Rechtsprechung.....	202
1.	Verfassungsgericht in China?.....	202
1.1.	Hindernisse in der Theorie	203
1.2.	Hindernisse bei der praktischen Umsetzung	206
2.	Vervollständigung des bestehenden Normenkontrollverfahrens.....	207
2.1.	Analyse des bestehenden Normenkontrollverfahrens	207

2.2. Analyse eines Falls für dieses Normenkontrollverfahren	211
3. Vervollständigung der Verwaltungsgerichtsbarkeit.....	213
4. Weiterentwicklung des chinesischen Petitionsverfahrens im Lichte des deutschen Petitionsrechts	214
4.1. Verfassungsrechtliche Grundlagen.....	215
4.2. Rolle des Petitionsrechts in der Praxis	216
4.2.1. Rolle des Petitionsrechts in Deutschland	216
4.2.2. Funktion des Petitionsrechts in China.....	216
4.3. Thesen zur Vervollständigung im Lichte deutscher Erfahrungen	217
IV. Klare Regelung des Verhältnisses zwischen internationalen Verträgen und nationalen Gesetzen.....	218
Literaturverzeichnis	220

Abkürzungsverzeichnis

a.a.O.	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AllgErklMenschenR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
ArbGG	Arbeitsgerichtsgesetz
Art.	Artikel
BArbBl	Bundesarbeitsblatt
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter
Bd.	Band
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI	Bundesgesetzblatt
BJFYJ	BiJiaoFaYanJiu (Juristische Fachzeitschrift in China)
BJXZXYXB	BeiJing XingZheng XueYuan XueBao (Fachzeitschrift in China)
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Bundesverfassungsgericht Entscheidung
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
CCSFXYXB	ChangChun ShiFan XueYuan XueBao
CESCR	Committee on Economic, Social and Cltral Rights
China	VR China
CSLGDXXB	ChangSha LiGong DaXue XueBao
d. h.	das heißt
Ders	derselbe
DÖV	die Öffentliche Verwaltung
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
ebd	ebenda
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGV	Vertrag über die Europäische Gemeinschaft
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
ESC	Europäische Sozialcharta
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EU-Grundrechtecharta	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EuR	Europarecht
EUV	Vertrag über Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung

FX	FaXue (Juristische Fachzeitschrift in China)
FXYJ	FaXue YanJiu (Juristische Fachzeitschrift in China)
FXZZ	FaXueZaZhi (Juristische Fachzeitschrift in China)
FZLT	FaZhan LunTan (Fachzeitschrift in China)
FZXDHYJ	FaZhi XianDaiHua YanJiu (Juristische Fachzeitschrift in China)
FZYSHFZ	FaZhi Yu SheHui FaZhan (Juristische Fachzeitschrift in China)
GG	Grundgesetz
HBFX	HeBei FaXue (Juristische Fachzeitschrift in China)
HLJSHKX	HeiLongJiang SheHui KeXue (Fachzeitschrift in China)
HNSZFGLG BXYXB	HeNanSheng ZhengFa GuanLi GanBu Xueyuan xuebao (Fachzeitschrift in China)
HQFLPL	HuanQiu FaLv PingLun (Juristische Fachzeitschrift in China)
Hrsg	Herausgeber
i. V. m.	in Verbindung mit
ILO	Internationale Arbeitsorganisation
IPbpR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
IPwskR	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, Soziale und kulturelle Rechte
JNSHXYXB	JiangNan SheHui XueYuan XueBao (Fachzeitschrift in China)
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts
JURA	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JXXZXYYXB	JiangXi XingZheng XueYuan XueBao (Fachzeitschrift in China)
JXYYJ	JiaoXue Yu YanJiu (Fachzeitschrift in China)
JZ	Juristenzeitung
KJ	Kritische Justiz
KPCh	Kommunistische Partei Chinas
KXSHZY	KeXue SheHui ZhuYi (Fachzeitschrift in China)
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
LLYGG	LiLun Yu GaiGe (Fachzeitschrift in China)
MitbestG	Mitbestimmungsgesetz
MKSZYYJ	MaKeSi ZhuYi YanJiu (Fachzeitschrift in China)
n. F.	neue Fassung
NGO	Nicht-Regierungsorganisation
NVK	Nationaler Volkskongress
Paulskirchen- Verfassung	Reichsverfassung der Frankfurter Paulskirche von 1849
PuK	Politik und Kultur
QS	QiuSuo (Fachzeitschrift in China)
RdA	Recht der Arbeit
RESC	Revidierte Europäische Sozialcharta
RSFSR	Russische Sozialistische Föderative Sowjetrepublik
RQ	RenQuan (Fachzeitschrift in China)

SCXZXYXB	SiChuan XingZheng XueYuan XueBao (Fachzeitschrift in China)
SDFX	ShiDai FaXue (Juristische Fachzeitschrift in China)
SGG	Sozialgerichtsgesetz
SHJTDXXB	ShangHai JiaoTong DaXue XueBao (Fachzeitschrift in China)
SHKXLT	SheHui KeXue LunTan (Fachzeitschrift in China)
SHKXYJ	SheHui KeXue YanJiu (Fachzeitschrift in China)
StGB	Strafgesetzbuch
TS	TanSuo (Fachzeitschrift in China)
UdSSR	Union der sozialistischen Sowjetrepubliken
UN	Vereinten Nationen
UN-Charta	Charta der Vereinten Union
v. Chr.	vor Christus
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VR	Volksrepublik
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VvL	Vertrag von Lissabon
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
wjxyxb	WaiJiaoXueYuan XueBao (Fachzeitschrift in China)
XBZFXYXB	XiBei ZhengFa XueYuan XueBao (Juristische Fachzeitschrift in China)
XDFX	XianDai FaXue (Juristische Fachzeitschrift in China)
XH	XueHai (Fachzeitschrift in China)
XSDLT	XinShiDai LunTan (Fachzeitschrift in China)
Yuan	Chinesische Währungseinheit
z.B.	zum Beispiel
ZEuS	Zeitschrift für Europarechtliche Studien
ZFLT	ZhengFa Luntan (Fachzeitschrift in China)
ZfSozRef	Zeitschrift für Sozialreform
ZGDZGBLT	ZhongGuo DangZheng GanBu LunTan (Fachzeitschrift in China)
ZGFX	ZhongGuo FaXue (Juristische Fachzeitschrift in China)
ZGGG	ZhongGuo GaiGe (Fachzeitschrift in China)
ZGSHKX	ZhongGuoSheHuiKeXue (Fachzeitschrift in China)
ZGTSSHZY YJ	ZhongGuo TeSe SheHui ZhuYi YanJiu (Fachzeitschrift in China)
ZJDXXB	ZheJiang DaXue XueBao (Fachzeitschrift in China)
ZJXK	ZheJiang XueKan (Fachzeitschrift in China)
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZZXYJ	ZhengZhiXue YanJiu (Fachzeitschrift in China)
ZZYFL	ZhengZhi Yu FaLv (Fachzeitschrift in China)

Einleitung

1. Fragestellung

Seit ihrer wirtschaftlichen Öffnung im Jahr 1978 verfolgt die Volksrepublik (VR) China eine marktwirtschaftlich orientierte Politik und hat dadurch im Bereich der wirtschaftlichen Entwicklung erhebliche Erfolge erlangt. Im Jahr 2012 betrug das Bruttoinlandsprodukt der VR China bereits 51,9322 Billionen chinesische Yuan¹. Das durchschnittliche wirtschaftliche Wachstum beträgt seit 1978 ungefähr 8% pro Jahr.² Diese rasche wirtschaftliche Entwicklung hat aber auch soziale Probleme mit sich gebracht, die sich insbesondere durch soziale Ungleichheit und soziale Ungerechtigkeit zeigen. So entwickelte sich ein großer Abstand zwischen Reichen und Armen, der auch zu erheblichen Unterschieden in Bezug auf den Lebensstandard der Bürger in den Städten und auf dem Land geführt hat. Maßgeblich hierfür ist eine ungleichmäßige Entwicklung der Einkommensverteilung und der sozialen Sicherungssysteme.

Aufgrund des politischen Systems in der VR China, das durch die Führung der Kommunistischen Partei Chinas (KPCh) bestimmt wird, obliegt es der Regierung, Maßnahmen zu ergreifen, um diese ungleichmäßige Entwicklung zu korrigieren. Andererseits muss der Schutz der sozialen Grundrechte und der sozialen Rechte der Bürger verstärkt werden. Durch die Verbesserung der materiellen Lage der chinesischen Bevölkerung steigt auch der Anspruch der Menschen, das Erreichte durch das Einfordern sozialer Rechte zu schützen. Aber aus historischen und politischen Gründen wurden alle Grundrechte, auch die sozialen Grundrechte, bisher in der VR China wenig erforscht. Die rechtsdogmatische Aufarbeitung der sozialen Grundrechte ist jedoch Voraussetzung für deren praktische Umsetzung. Selbst in den wenigen vorhandenen Forschungsergebnissen über soziale Grundrechte besteht trotz heftiger Debatte keine einhellige Meinung über deren rechtliche Einordnung und Durchsetzbarkeit.

Wenn die sozialen Grundrechte der Bürger in der VR China nach rechtsstaatlichen Grundsätzen geschützt werden sollen, muss zuerst klargestellt werden, was soziale Grundrechte sind und wie sie rechtlich geschützt werden können.

¹ Yuan ist die Einheit der Währung der VR China. Die internationale Abkürzung ist CNY. 1 EUR = 8,40 CNY.

² Statistik siehe auf der Webseite der Chinesischen Behörde für Statistik. Abrufbar unter: http://www.stats.gov.cn/tjfx/jdfx/t20130119_402867380.htm.

2. Forschungsziel

In dieser Dissertation sollen die sozialen Grundrechte der VR China und der Bundesrepublik Deutschland rechtsvergleichend betrachtet werden. Für die Heranziehung der Rechtslage in der Bundesrepublik Deutschland als Vergleichsbasis spricht vor allem, dass dort Grundrechte - im Grundgesetz seit mehr als 60 Jahren - verankert und geschützt werden und deren rechtsdogmatische Aufarbeitung auf eine noch längere Tradition zurückblicken kann. Darüber hinaus wird den sozialen Grundrechten in der Bundesrepublik Deutschland in der Praxis ein größeres Gewicht als in anderen Ländern zugebilligt. Zwar wurden auch in den Verfassungen anderer Länder soziale Grundrechte verankert, ist deren praktische Durchsetzung jedoch teilweise nur sehr eingeschränkt möglich. Das Grundgesetz beinhaltet ausdrücklich keine spezifischen sozialen Grundrechte, schreibt jedoch in den Artikeln (Art.) 20 und 28 Grundgesetz (GG) das Sozialstaatsprinzip fest. Insbesondere durch die Auslegung des Sozialstaatsprinzips durch das Bundesverfassungsgericht lassen sich hieraus in Verbindung mit den allgemeinen Grundrechten, insbesondere den Art. 2, 3, 12 und 14 GG, grundgesetzlich geschützte soziale Rechte des Einzelnen ableiten. Schließlich gab es in der Bundesrepublik Deutschland eine Debatte über das Wesen und den Inhalt der sozialen Grundrechte, die mit der in der VR China noch zu erwartenden Debatte vergleichbar ist, wenn man sich dort mit dem rechtsstaatlichen Schutz dieser Grundrechte weiter intensiv auseinandersetzt. In diesem Zusammenhang wird sich auch in der VR China die Frage stellen, was soziale Grundrechte sind, ob sie in der Verfassung festgeschrieben sind, wie sie ausgelegt werden und ob sie gerichtlich durchgesetzt werden können und sollen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass durch die rechtsvergleichende Betrachtung die chinesische Diskussion über die Theorie der sozialen Grundrechte bereichert wird und Ansätze für den Schutz der sozialen Grundrechte in der VR China, insbesondere zu deren gerichtlicher Durchsetzbarkeit, gefunden werden können.

3. Gang der Forschung

Um die Frage, was soziale Grundrechte sind, beantworten zu können, wird diese Arbeit im ersten Teil den Begriff und den Inhalt, die historische Entwicklung, die Rechtsqualität und die Positivierung sozialer Grundrechte

analysieren. Die Ergebnisse aus dieser Analyse sind die Grundlagen für die weiteren Überlegungen.

Um zu klären, wie soziale Grundrechte geschützt werden, wird im zweiten, dritten und vierten Teil dieser Dissertation jeweils analysiert, wie diese Grundrechte in internationalen Verträgen, der Bundesrepublik Deutschland und der VR China geschützt werden. Im zweiten Teil werden die wesentlichen internationalen Verträge der Bundesrepublik Deutschland beziehungsweise der VR China, aus denen sich soziale Grundrechte ergeben, dargestellt. Hierbei werden nicht nur die Inhalte der sozialen Grundrechte, sondern auch deren Schutzbereich berücksichtigt. Im dritten und vierten Teil wird dargestellt, wie die sozialen Grundrechte in der chinesischen Verfassung beziehungsweise im Grundgesetz sowie den einfachen Gesetzen geschützt werden, welche Möglichkeiten es gibt, sie justizierbar zu gestalten und wie sich die internationalen Verträge in beiden Ländern auswirken. Nach dieser systematischen Analyse wird im fünften Teil schließlich ausgearbeitet, wie der Rechtsschutz sozialer Grundrechte in der VR China vervollständigt werden kann.

4. Ausgangspunkte

Einige Grundüberlegungen dieser Arbeit werden hier kurz vorangestellt.

Die hier behandelten sozialen Grundrechte sind die Grundrechte, die das Existenzminimum und die soziale Sicherheit des Einzelnen garantieren. Sie gewähren die Voraussetzung für die persönliche Entfaltung und die Teilhabe an der wirtschaftlichen und kulturellen Entwicklung. Ihr Ziel ist es, materielle Gleichheit zu schaffen und ein menschenwürdiges Leben zu garantieren. Derartige Rechte können nicht nur als echte soziale Grundrechte in der Verfassung, sondern auch in anderer Form verwirklicht werden.

Um die sozialen Grundrechte in der VR China rechtsstaatlich besser zu schützen, muss die chinesische Verfassung normative Kraft haben, insbesondere die in ihr verankerten Grundrechte müssen unmittelbare Geltungskraft erlangen. Zur Erreichung dieses Ziels ist es notwendig, die Freiheitsgrundrechte und die sozialen Grundrechte getrennt und unterschiedlich zu behandeln. Die sozialen Grundrechte müssen als Verfassungsauftrag ausgelegt werden.

Auf der Ebene der einfachen Gesetze müssen bestehende Regelungen, die der Umsetzung der sozialen Grundrechte in der VR China dienen, ausgebaut werden und bestehende Gesetzeslücken geschlossen werden.

Zum Schutz der sozialen Grundrechte bedarf es der Vervollkommnung der bestehenden Rechtsschutzmöglichkeiten in der VR China. Die Zuständigkeiten der Verwaltungsgerichtsbarkeit müssen erweitert werden. Das Verfahren nach der Petitionsordnung³ muss dabei als ergänzendes Verfahren bestehen bleiben. Es bedarf außerdem der weiteren Reformierung, um den aktuellen gesellschaftlichen Bedürfnissen weiterhin gerecht werden zu können.

Auch müssen eindeutige Regelungen in Bezug auf die Transformation internationaler Verträge im innerstaatlichen Recht der VR China festgeschrieben werden.

³ Petitionsordnung (guowuyuan xinfang tiaoli), englische Übersetzung im Internet, abrufbar unter: http://www.gjxfj.gov.cn/xffg/2009-11/24/c_1395090.htm.

1. Teil Allgemeines über soziale Grundrechte

Soziale Grundrechte sind ein wesentlicher Bestandteil der Grundrechte des Bürgers. Erstmals wurden sie als Grundrechte in größerem Maße in Deutschland nach dem Ersten Weltkrieg in der Weimarer Reichsverfassung normiert. Danach verbreiteten sie sich durch internationale Verträge auf der ganzen Welt. Heutzutage lassen sich soziale Grundrechte in den Verfassungen vieler Länder finden.⁴ Auch die chinesische Verfassung von 1982 umfasst eine Reihe sozialer Grundrechte. Aber aus historischen und politischen Gründen spielten diese in der Praxis bisher eine untergeordnete Rolle und wurden daher auch kaum dogmatisch erforscht. In diesem Teil der Arbeit werden zunächst der Begriff, der Inhalt, die historische Entwicklung, die Rechtsqualität und die Positivierung dieser in der VR China strittigen Grundrechte behandelt.

I. Begriff und Inhalt sozialer Grundrechte

Den Einstieg in diesen Themenkomplex liefern verschiedene Meinungen zu dem Begriff „soziale Grundrechte“. Diese unterschiedlichen Meinungen über soziale Grundrechte sollen daher hier dargestellt und analysiert werden, um anschließend einen konsensualen Begriff herausarbeiten zu können.

1. Begriff und Inhalt sozialer Grundrechte in internationalen Verträgen

Anders als die erste Generation der Menschenrechte, die herkömmliche

⁴ Nach der Statistik von *H. Van Maarseveen* haben 95 von den 142 kodifizierten Verfassungen der Welt (66,9%) das Recht auf staatliche Hilfe festgeschrieben; 84 von den 142 (59,2%) haben ein Recht des Bürgers auf Organisation und Teilnahme am Gewerkschaftsrecht vorgeschrieben; 78 von 142 (55%) haben ein Recht auf Arbeit; 73 von 142 (51,4%) haben ein Recht auf Bildung festgeschrieben. Die anderen Rechte wie ein Recht auf soziale Versicherung, ein Recht auf gerechten Lohn, ein Recht auf Ruhe, ein Recht auf Streik, ein Familienrecht usw. werden auch in vielen weiteren Verfassungen festgeschrieben, deren Anzahl allerdings nicht die Hälfte der Gesamtzahl erreicht und die hier nicht weiter genannt werden. Vgl. *Chen Yunsheng* (Übersetzer), *H. Van Maarseveen*, *Verfassungsvergleich unter den kodifizierten Verfassungen*, S. 118-171.

politische Rechte und Freiheitsrechte garantieren, richten sich die sozialen Grundrechte auf Teilhabe- und Solidarrechte. Unter diesen Rechten versteht man, dass die Bürger das Recht auf das Existenzminimum, das Recht auf Garantie der Grundlagen für die persönliche Entwicklung und das Recht auf Entfaltung der psychischen und sozialen Persönlichkeit in der Gesellschaft haben. Sie bestehen in der Regel aus wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten.⁵

Auch die sozialen Grundrechte in internationalen Menschenrechtsverträgen, wie zum Beispiel der *Europäischen Sozialcharta* (ESC) und dem *Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte* (IPwskR), können in solche Kategorien gegliedert werden. Diejenigen sozialen Rechte, die Auswirkungen im wirtschaftlichen Bereich haben, betreffen insbesondere das Verhältnis zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, wie zum Beispiel das Recht auf gerechte, gesunde und sichere Arbeitsbedingungen gemäß den Art. 2, 3 ESC und den Art. 7 Abs. 1, 5 und 6 IPwskR. Ebenso betroffen ist das Recht auf ein gerechtes Arbeitsentgelt gemäß Art. 4 ESC und den Art. 7 Abs. 2, 3 IPwskR sowie das Recht auf Vereinigung gemäß Art. 5, 6 ESC und Art. 8 IPwskR.

Als Rechte im sozialen Bereich, die der sozialen Sicherung dienen, sind zum Beispiel das Recht auf soziale Sicherheit gemäß Art. 12 ESC und Art. 9 IPwskR, das Recht auf Fürsorge gemäß Art. 13 ESC und Art. 11 Abs. 1, 2 IPwskR sowie das Recht auf Kinder-, Mutter- und Familienschutz gemäß den Art. 16, 17 ESC und Art. 10 IPwskR zu nennen.

Die Rechte im kulturellen Bereich zielen auf die kulturelle Teilhabe ab, wie zum Beispiel das Recht auf Bildung gemäß Art. 10 ESC und den Art. 13 Abs. 1, Abs. 2, 14, 15 IPwskR.

2. Begriff und Inhalt sozialer Grundrechte in Deutschland

„Was soziale Grundrechte sind, ist alles andere als klar.“⁶ Dieser Satz spiegelt den strittigen Diskussionsstand über den Inhalt der sozialen Grundrechte in der deutschen Rechtswissenschaft wider.

Manche Rechtswissenschaftler versuchen den Begriff der sozialen Grundrechte unter Beachtung ihres Inhaltes zu begrenzen. *Brunner* und *Tomandl* meinen, dass die sozialen Grundrechte in drei Gruppen

⁵ Vgl. *Li Buyun*, *Verfassungsvergleich*, S. 47.

⁶ Vgl. *Klaus Lange*, in: *Böckenförde/Jekewitz/Ramm* (Hrsg.), *Soziale Grundrechte: Von der bürgerlichen zur sozialen Rechtsordnung*, S. 49.

unterschieden werden können, nämlich in das Recht auf Arbeit, das Recht auf soziale Sicherheit und das Recht auf sozio-kulturelle Entfaltung.⁷ Die erste Gruppe bildet bei dieser Klassifizierung das Recht auf Arbeit mit seinen verschiedenen Spezialrechten, wie das Recht auf freie Berufswahl, auf einen Arbeitsplatz, auf gerechte Entlohnung, auf angemessene Arbeitsbedingungen, auf Schutz für bestimmte Personengruppen (Frauen, Jugendliche), auf Erholung, auf Arbeitslosenunterstützung sowie arbeitsrechtliche Kollektivrechte, wie das Koalitions- und Streikrecht sowie das Recht auf Mitbestimmung. Zur zweiten Gruppe würden danach das Recht auf soziale Sicherheit, das insbesondere das Recht auf das Existenzminimum, auf die Sicherung gegen finanzielle Einbußen aufgrund Alters, Invalidität, Krankheit, von Unfällen, Mutterschaft sowie auf Gesundheitsschutz und ärztliche Versorgung beinhaltet, gehören. Die letzte Gruppe umfasse das Recht auf kulturelle Entfaltung in Gestalt des Rechts auf Teilnahme am kulturellen Leben, auf Erziehung, auf Bildung und auf Berufsausbildung, auf Schaffung kultureller Einrichtungen und auf die Mitbestimmung in ihnen. Auch das Recht auf Umweltschutz wird hierzu gezählt.⁸

Teilweise wird versucht, den Begriff der sozialen Grundrechte auf Grundlage der Verwirklichungsformen zu begrenzen. So meint *Ramm*, dass die sozialen Grundrechte auch der Festlegung von Staatszielen dienen sollen, da die sozialen Grundrechte Ansprüche gegen den Staat begründen, während die Freiheitsrechte die Freiheit des Individuums gegenüber dem Staat beschreiben würden. Doch sei ein solches Verständnis der sozialen Grundrechte zu eng. Zwar würden sich als soziale Grundrechte im engeren Sinne nur die Leistungsansprüche des Individuums gegen den Staat kennzeichnen lassen. Doch würden die sozialen Grundrechte im weiteren Sinne darüber hinaus auch die Festlegung von Staatszielen, von Mindestarbeitsbedingungen, wie das Verbot der Kinderarbeit, die Festlegung eines Maximalarbeitstages oder arbeitsfreier Tage, oder von Geboten, wie etwa gleichem Lohn bei gleicher Leistung zu gewähren, umfassen.⁹

Diese beiden Inhaltsbestimmungen basieren jeweils auf der isolierten Betrachtung der Inhalte und der Verwirklichungsformen der sozialen Grundrechte. Eine ideale Begriffsbestimmung muss jedoch beide Aspekte umfassen. *Müller* hat diese beiden Begriffe analysiert und ist zu dem Ergebnis gekommen, dass unter sozialen Grundrechten die in der Verfassung garantierten Rechte des Einzelnen auf bestimmte Leistungen des Staates, wie Bildung, Wohnung, soziale Sicherheit und Arbeit, zu verstehen seien. Diese Rechte könnten als Minimalgarantie, als subjektive Ansprüche oder als

⁷ Vgl. *Theodor Tomandl*, Der Einbau sozialer Grundrechte in das positive Recht, S. 7; *Georg Brunner*, Die Problematik der sozialen Grundrechte, S. 11 f.

⁸ Vgl. *Georg Brunner*, ebd.

⁹ Vgl. *Thilo Ramm*, in: *Böckenförde/Jekewitz/Ramm* (Hrsg.), Soziale Grundrechte, S. 23.

Sozialgestaltungsaufträge mit mehr programmatischem Charakter ausgestaltet sein.¹⁰

3. Begriff und Inhalt sozialer Grundrechte in China

Der Begriff der sozialen Grundrechte in China ist umstritten. Er wird in der Wissenschaft nicht einheitlich ausgelegt. Nach einer Klassifizierung von *Zheng Xianjun* sind die sozialen Grundrechte im engeren Sinne, im mittleren Sinne und im weiteren Sinne zu unterscheiden. Unter den sozialen Grundrechten im engeren Sinne seien die Rechte, die sich auf soziale Sicherheit oder soziale Sicherung beziehen, wie zum Beispiel das Recht auf soziale Sicherheit und das Recht auf materielle Hilfe, zu verstehen. Die sozialen Grundrechte im mittleren Sinne seien diejenigen Rechte, die sich nicht nur auf soziale Sicherheiten oder die soziale Sicherung, sondern auch auf wirtschaftliche Rechte beziehen, wie zum Beispiel das Recht auf Arbeit und das Recht auf gerechten Lohn. Die sozialen Grundrechte im weiteren Sinne umfassen ihrer Meinung nach die sozialen Rechte im engeren Sinne sowie die wirtschaftlichen und kulturellen Rechte.¹¹

Basierend auf dieser Klassifikation lässt sich die Ansicht *Lin Zhes* der ersten Gruppe zuordnen, dass die sozialen Grundrechte als das Recht auf Existenz und das Recht auf Leistung zu bezeichnen seien, unter denen man versteht, dass der Bürger das Recht auf die Voraussetzung für ein Basisleben durch die Gesellschaft beanspruchen kann.¹²

Lin Laifan meint, dass unter sozialen Grundrechten soziale Grundrechte im mittleren Sinne zu verstehen seien, da diese Rechte die Grundrechte sind, die soziales Leben und wirtschaftliches Leben aller Menschen durch die aktive Intervention des Staates in die Wirtschaft und die Gesellschaft garantieren.¹³

Nach *Zheng Xianjun* seien die sozialen Grundrechte umfassend auszulegen, da die sozialen Grundrechte die in der Verfassung aufgeführten Pflichten des Staates seien, wonach der Staat aktive Handlungen für ihre Durchsetzung zu unternehmen habe. Sie bestünden aus verschiedenen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten und umfassten zum Beispiel das Recht auf Arbeit, das Recht auf gerechte Arbeitsbedingungen, das Recht auf Bildung von Gewerkschaften sowie soziale Rechte im engeren Sinne, nämlich das Recht auf soziale Sicherheit, das Recht auf soziale Versicherung, das Recht

¹⁰ Vgl. Jörg Paul Müller, in: Böckenförde/Jekewitz/Ramm (Hrsg.), Soziale Grundrechte, S. 61.

¹¹ Vgl. *Zheng Xianjun*, XBZFX YXB 2004, Bd. 2, S. 5.

¹² Vgl. *Mo Jihong*, HNSZFGLGBXYXB 2008, Bd. 3, S. 2.

¹³ Vgl. *Han Dayuan*, *Lin Laifan* und *Zheng Xianjun*, Thematische Forschung an der Verfassung, S. 340.

auf Schutz und Hilfe der Familien, der Mütter, der Kinder und der Jugendlichen. Weiterhin erfasst seien das Recht auf einen bestimmten Lebensstandard und das Recht auf höchsten psychischen und körperlichen Gesundheitszustand, das Recht auf Bildung, das Recht auf Teilnahme an kulturellen Veranstaltungen und am technischen Fortschritt.¹⁴

4. Fazit

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass man unter sozialen Grundrechten diejenigen Grundrechte des Bürgers versteht, die dessen Existenzminimum und soziale Sicherheit garantieren. Weiterhin schaffen sie die Voraussetzung für die persönliche Entfaltung, sichern das Leben und die Teilhabe an wirtschaftlicher und kultureller Entwicklung. Das Ziel der sozialen Grundrechte ist es, annähernde materielle Gleichheit zwischen den Bürgern zu schaffen und ihnen ein menschenwürdiges Dasein zu garantieren. Sie können als soziale Grundrechte sowohl in der Verfassung als auch in anderer Form verwirklicht werden.

II. Entstehung und Entfaltung sozialer Grundrechte

Obwohl die sozialen Grundrechte des Bürgers im größeren Maße erstmalig in der Weimarer Reichsverfassung, also erst im 20. Jahrhundert, ausdrücklich kodifiziert wurden, können ihre gedanklichen Wurzeln in weiter zurückliegende Zeiten zurückverfolgt werden. Es gibt zwei Phasen für die historische Entwicklung sozialer Grundrechte, nämlich ein Anfangsstadium und eine Entfaltungsphase. Bei der folgenden Untersuchung dieser Entwicklung wird auch auf die Entwicklung der sozialen Grundrechte in China eingegangen.

1. Anfangsstadium

Bereits vor circa 3000 Jahren in der Zhou-Zeit (1100-771 v. Chr.) kamen im damaligen China erste Diskussionen über soziale Grundrechte auf. Im Buch Zhouli (周礼) wurde festgelegt, dass sich regionale Beamte um Kinder, Alte,

¹⁴ Vgl. *Mo Jihong*, a.a.O., S. 2; *Zheng Xianjun*, a.a.O., S. 6 ff.

Arme und Kranke kümmern und ihnen helfen sollen.¹⁵ In den Lehren des *Konfuzius* (孔子) und *Meng Zi's* (孟子) kann man ebenso eine Reihe von Gedanken über die Nächstenliebe und Güte finden. Die bekannteste der dort niedergeschriebenen Lehren ist: „Die Alten zu lieben wie meine eigenen Alten. Kinder zu lieben wie meine eigenen Kinder.“¹⁶ Auch im westlichen Kulturkreis lassen sich vergleichbare Gedanken, zum Beispiel in der Bibel, finden.¹⁷

Obwohl solche sozial orientierten Gedanken in China und im Westen sehr früh entstanden, wurden die sozialen Grundrechte erst viel später als die Freiheitsrechte politisch wahrgenommen. Die Revolutionen vor allem im 18. Jahrhundert hatten das Ziel, willkürliche Regierungen zu beseitigen. Daher strebte man vorrangig nach Freiheitsrechten, Eigentumsrechten und Gleichheitsrechten. Die Meinung zu jener Zeit war, dass die Bürger, von willkürlichen Regierungen befreit, selbst in ausreichendem Maße für ihren Lebensunterhalt sorgen könnten. Je größer der Freiheitsraum des Einzelnen und je geringer die Interventionsmöglichkeiten seitens der Regierung, desto besser sei eine Entwicklung des Individuums möglich. Vor diesem historischen Hintergrund wurden die sozialen Grundrechte nicht als Menschenrechte verstanden. Daher fokussierte sich die Menschenrechtserklärung in Frankreich im Jahr 1789 hauptsächlich auf die Freiheitsgrundrechte und nicht auf die sozialen Grundrechte.¹⁸ Soziale Maßnahmen beschränkten sich zu dieser Zeit auf Maßnahmen der Kirchen und auf Almosen der feudalen Herrscher.

Ein Fortschritt wurde durch das Inkrafttreten des *Armengesetzes* im Jahre 1601 in England und die Sozialgesetzgebung im Deutschen Reich in den Jahren von 1883 bis 1891 erzielt. Die soziale Sicherung der Bürger wurde dadurch institutionalisiert. Allerdings wurden durch diese Gesetze keine Ansprüche des Einzelnen auf Zuwendungen seitens der Gesellschaft oder des Staates begründet. Durch das *Armengesetz* wurde den Bedürftigen kein menschenwürdiges Dasein ermöglicht, sondern es wurden lediglich Almosen zum Überleben gewährt, ohne dass hierauf ein rechtlich durchsetzbarer Anspruch bestand. Die gewährten Hilfen dienten dazu, die Stabilität der Gesellschaft aufrecht zu erhalten. Durch die Sozialgesetzgebung im Deutschen Reich wurden ebenfalls keine sozialen Rechte des Bürgers gegenüber dem Staat geschaffen. Das *Gesetz betreffend die Krankenversicherung der Arbeiter* von 1883, das *Unfallversicherungsgesetz* von 1884 und das *Gesetz betreffend die Invaliden- und Altersversicherung* von 1891 gewährten nur Personen, die in einem Angestelltenverhältnis tätig waren, die Aufnahme in das Sozialversicherungssystem. Andere Personen,

¹⁵ Vgl. *Xue Xiaojian*, Recht auf soziale Sicherheit, S. 79.

¹⁶ *Xue Xiaojian*, Recht auf soziale Sicherheit, S. 80.

¹⁷ *Xue Xiaojian*, a.a.O., S. 81; *Gong Xianghe*, SDFX 2005, Bd. 3, S. 28.

¹⁸ Vgl. *Chen Xinmin*, Grundtheorie des deutschen öffentlichen Rechts II, S. 688.

also insbesondere Bauern und nichtberufstätige Personen, waren hiervon ausgeschlossen.¹⁹ Laut einer Aussage des Kanzlers von Bismarck im Jahre 1884 diente die Errichtung dieser Sozialversicherung dazu, die aufgeregten Arbeiter in der Arbeiterbewegung zu beruhigen.²⁰ Wie die Hilfe nach dem *Armengesetz* dienten also auch diese Sozialversicherungen der weiteren Sicherung der Herrschaft der monarchischen Regierungen. Soziale Grundrechte der Bürger entstanden damit noch nicht.²¹

2. Entfaltungsperiode

Während der Industrialisierung wurde der Konflikt zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern aufgrund der bestehenden sozialen Ungleichheiten immer größer. Im 19. Jahrhundert gelang es den Bürgern allmählich, ein politisches Mitspracherecht, insbesondere das Wahlrecht, zu erringen. Vor diesem historischen Hintergrund wurde das bürgerliche Selbstbewusstsein stärker und führte zur Geltendmachung der Ansprüche auf wirtschaftliche und soziale Gleichheit durch die Bürger. Erstmals wurden solche Ansprüche am Anfang des 20. Jahrhunderts in die *Verfassung der Russischen Sozialistischen Föderativen Sowjetrepublik (RSFSR) von 1918* und in die *Weimarer Reichsverfassung von 1919* aufgenommen.²²

Die *Verfassung der RSFSR von 1918* war die erste sozialistische Verfassung in der Geschichte und in ihrem Art. 1 wurde Russland ausdrücklich zur Republik der Sowjets, der Arbeiter-, Soldaten- und Bauerndeputierten, denen die gesamtstaatliche und örtliche Macht gehört, erklärt.²³ Um dem Volk, von dem nunmehr die Legitimation der staatlichen Gewalt ausgehen sollte, politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Grundrechte zu garantieren, wurde zum Beispiel in Art. 17 dieser Verfassung normiert, dass es sich die RSFSR zu ihrer Aufgabe macht, den Arbeitern und der armen Bauernschaft eine vollständige und unentgeltliche Bildung zu gewähren, um den Werktätigen den tatsächlichen Zugang zum Wissen zu sichern.²⁴ Die *Weimarer Reichsverfassung* ist die erste Verfassung in der Geschichte, die soziale Grundrechte in großem Maße garantiert. Sie regelt in ihrem zweiten Hauptteil speziell die Grundrechte und Grundpflichten des Bürgers. In den Abschnitten 2, 4 und 5 wurden unterschiedliche soziale Grundrechte der Bürger eingeführt, wie zum Beispiel das Recht auf Existenz, das Recht auf

¹⁹ Peter Horst, Die Geschichte der sozialen Versicherung, S. 56, 61 und 65.

²⁰ Peter Horst, a.a.O., S. 68.

²¹ Vgl. Xue Xiaojian, a.a.O., S. 82 ff.

²² Gong Xianghe, SDFX 2005, Bd.3, S. 30 f.

²³ Zitiert aus dem Text der Verfassung der RSFS von 1918, siehe im Internet, abrufbar unter:

<http://www.verfassungen.net/rus/rsfsr18-index.htm>.

²⁴ Ebd.

Arbeit, das Recht auf Gründung von Gewerkschaften, das Recht auf soziale Sicherung, das Recht auf Bildung sowie der Mutter-, Familien- und Kinderschutz.

Neben diesen beiden als Vorbild zu bezeichnenden Verfassungen haben noch weitere Ereignisse zur Verbreitung des Gedankens der sozialen Grundrechte im 20. Jahrhundert in der ganzen Welt beigetragen. In den USA unterzeichnete Präsident *Franklin D. Roosevelt* im Jahr 1935 den *Social Security Act*. Dieses Gesetz wurde als ein wichtiger Teil des *New Deal* bezeichnet und führte eine öffentliche Rentenversicherung im Umlageverfahren ein. Ziel des *Social Security Act* war, die große Depression, in der die USA sich seit 1929 befanden, zu überwinden. Der *Social Security Act* schuf eine umfassende Bundesversicherung gegen die Risiken von Alter und Arbeitslosigkeit.²⁵ Darüber hinaus ist der bekannte *Beveridge Bericht* aus dem Jahr 1942 zu erwähnen. Sir Beveridge war beauftragt, die soziale Sicherung und den diesbezüglichen Standard in England zu erforschen und den Aufbau einer sozialen Sicherung nach dem Zweiten Weltkrieg vorzuschlagen. Als Ergebnis dieser Forschung hat Sir Beveridge den *Social Insurance and Allied Services*-Bericht übergeben. Ziel dieses Berichts war es, ein einheitliches soziales Sicherungssystem vorzuschlagen und das Existenzminimum des Einzelnen zu garantieren.²⁶ Schließlich muss auch die Arbeit von internationalen Organisationen für die Konstitutionalisierung der sozialen Grundrechte hoch gewürdigt werden. Durch internationale Organisationen wurde der Begriff der sozialen Sicherheit weltweit bekannt und vielfach in internationalen Verträgen und Übereinkommen gebraucht. Während des Zweiten Weltkriegs thematisierte die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) schon bei ihrer 26. Konferenz in Philadelphia im Jahr 1944 das Thema soziale Sicherheit. Die ILO hat das Ziel, die Arbeitsverhältnisse und Arbeitsbedingungen weltweit zu verbessern. Durch ihre Bemühungen haben bisher schon mehr als hundert Länder weltweit eine soziale Sicherung von Arbeitnehmern eingeführt, während noch Anfang des 19. Jahrhunderts weniger als zehn Länder etwas Derartiges überhaupt kannten.²⁷ Nach dem Krieg wurden außerdem die Vereinten Nationen (UN) gegründet, um die Menschenrechte zu schützen. Im Jahr 1948 bezeichnete die UN die soziale Sicherheit durch die *Allgemeine Erklärung der Menschenrechte* (AllgErklMenschenR) als Grundrecht aller Menschen.²⁸ Im Folgenden wurden die *Europäische Menschenrechtskonvention* (EMRK), die *Europäische Sozialcharta* (ESC), der *Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte* (IPswkR) und die *Charta der Grundrechte der Europäischen Union* (EU-Grundrechtecharta)

²⁵ Vgl. *Eberhard Eichenhofer*, Recht der sozialen Sicherheit in den USA, S. 52 ff.

²⁶ Vgl. *Eike von Hippel*, Grundfragen der sozialen Sicherheit, S. 11.

²⁷ *Shang Xiaoyuan*, ZGSHKX 2001, Bd. 3, S. 115.

²⁸ Vgl. *Hans Achinger*, Soziale Sicherheit, S. 12 ff; *Lin Jia*, Theory, Practice and Innovation on Social Security law, S. 4 ff.

verabschiedet. Man kann sagen, dass diese internationalen Entwicklungen für die Gestaltung und textliche Fixierung der sozialen Grundrechte eine entscheidende Rolle spielten.

III. Rechtsqualität sozialer Grundrechte

Neben dem Begriff und ihrem Inhalt ist auch die Rechtsqualität der sozialen Grundrechte ein strittiges Thema. Die grundlegenden Debatten werden darüber geführt, ob die sozialen Grundrechte im Sinne eines Status negativus als Abwehrrecht oder aber eines Status positivus als Leistungsrecht zu verstehen und einklagbar sind. Diese Fragen entscheiden wesentlich über die entsprechenden Schutzmaßnahmen für die sozialen Grundrechte.

1. Status negativus oder Status positivus

Die Frage, ob die sozialen Grundrechte Leistungs- oder Abwehrgrundrechte sind, kann mittels der Status-Theorie von *George Jellinek* beurteilt werden.

Der Status im Sinne dieser Theorie ist eine das Individuum qualifizierende Beziehung zum Staat²⁹, die in vier verschiedenen Ausprägungen vorliegen kann. Der passive Status zeichnet sich dadurch aus, dass sich der einzelne Bürger in einem Unterwerfungsverhältnis zum Staat befindet, welches die individuellen Pflichten des Einzelnen begründet. Dieser Status wird auch als Status subiectionis bezeichnet.³⁰ Der negative Status, auch Status libertatis genannt, liegt vor, wenn sich das Staatsmitglied in einer staatsfreien, die Einflussmöglichkeiten des Staates verneinenden Sphäre befindet. Dies ist die individuelle Freiheitssphäre, in welcher streng individuelle Ansprüche durch das freie Handeln des Individuums ihre Befriedigung finden.³¹ Der dritte Status ist der positive Status. In diesem erkennt der Staat die Rechtsfähigkeit des einzelnen Bürgers an, wodurch dieser die staatlichen Institutionen benutzen kann und der Staat dem Individuum positive Ansprüche gewährt. Der Staat gewährt dem Bürger Ansprüche auf staatliches Handeln und stellt ihm Rechtsmittel zur Verfügung, um diese Ansprüche auch durchsetzen zu können.³² Der aktive Status im Sinne der Jellinek'schen Theorie ist dadurch gekennzeichnet, dass der einzelne Bürger die Kompetenz zur Teilnahme am Staate und an der staatlichen Willensbildung hat.³³

²⁹ *Georg Jellinek*, System der subjektiven öffentlichen Rechte, S. 83.

³⁰ *Georg Jellinek*, a. a. O., S. 86.

³¹ *Georg Jellinek*, a. a. O., S. 87.

³² Vgl. *Robert Alexy*, Theorie der Grundrechte, S. 238.

³³ Vgl. *Robert Alexy*, a.a.O., S. 242.

Viele Rechtswissenschaftler sind der Ansicht, dass die Freiheitsgrundrechte dem negativen Status entsprechen, weil sie einen Freiheitsraum gestalten, innerhalb dessen der Staat nicht intervenieren darf. Die Freiheitsgrundrechte werden daher als Abwehrrechte angesehen. Die sozialen Grundrechte sollen dagegen zum positiven Status gehören, weil der Bürger in diesem rechtlich durchsetzbare positive Ansprüche gegen den Staat erheben kann, die der Staat erfüllen muss.³⁴

Tatsächlich haben die sozialen Grundrechte eine Leistungskomponente. Es muss allerdings darauf hingewiesen werden, dass sie auch eine abwehrende Seite haben. Zuzustimmen ist der Ansicht von *Asbjørn Eide*³⁵, der davon ausgeht, dass die Pflichten des Staates in Bezug auf die sozialen Grundrechte auf drei Ebenen (the obligation to respect, the obligation to protect, the obligation to fulfill)³⁶ bestehen. Auf der hier maßgeblichen ersten Ebene, die eine Achtungspflicht des Staates umfasst und insoweit mit der negativen Sphäre im Sinne der Jellinek'schen Theorie übereinstimmt, ist der Staat nur verpflichtet, den Einzelnen nicht durch aktives staatliches Handeln zu behindern oder zu intervenieren, wenn der Bürger seine Rechte ausübt. So umfasst das Recht auf Bildung nicht nur die Pflicht des Staates, durch die Einrichtung und Unterhaltung von Bildungseinrichtungen und die Schaffung des erforderlichen rechtlichen Rahmens dafür Sorge zu tragen, dass die Bürger eine adäquate Ausbildung genießen können. Der Staat hat auch die Freiheit der Lehre und Wissenschaft zu achten.

2. Die Einklagbarkeit der sozialen Grundrechte

Die Debatte darüber, ob die sozialen Grundrechte dem negativen oder dem positiven Status zuzuordnen sind, führt auch zu der Frage, ob die sozialen Grundrechte überhaupt einklagbar sind.

Nach Ansicht vieler Rechtswissenschaftler sind die sozialen Grundrechte nicht gerichtlich geschützt und können daher nicht kontradiktorisch durchgesetzt werden. Dies wird damit begründet, dass die sozialen Grundrechte nicht hinreichend bestimmt formuliert seien und Gerichte ihren Inhalt aufgrund des Gewaltenteilungsprinzips nicht originär bestimmen können. Würde man den Gerichten diese Kompetenz zubilligen, würde dies

³⁴ Vgl. *Thedor Tomandl*, a.a.O., S. 9; *Reinhard Dörfler*, Die Vereinbarkeit sozialer Grundrechte mit dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, S. 11; *Zheng Xianjun*, FZYSHFZ 2003, Bd. 2, S. 42; *Pan Rongwei*, FX 2003, Bd.4, S. 29 f.

³⁵ Vgl. *Asbjørn Eide*, in: *Asbjørn Eide, Catarina Krause und Allan Rosas* (Hrsg.), *Economic, Social and Cultural Rights: A Textbook*, S. 20 f.

³⁶ Näheres über diese drei Ebene sieht im 2. Teil, II, 4.2.

die Gesetzgebungskompetenz der Legislative beeinträchtigen. Aufgrund der offenen Formulierung der sozialen Grundrechte bestünde auch die Gefahr, dass in der gerichtlichen Praxis ihr Inhalt über den vom Verfassungsgeber ursprünglich geplanten Umfang hinaus ausgedehnt wird. Dies hätte zur Folge, dass stets die Verfassung geändert werden müsste. Vielfache Änderungen der Verfassung schaden jedoch ihrer Autorität. Außerdem sei die Wechselbeziehung zwischen den Freiheitsgrundrechten und den sozialen Grundrechten zu berücksichtigen. Werden durch die Legislative die für die Durchführung der sich aus den sozialen Grundrechten ergebenden staatlichen Aufgaben Gesetze erlassen, bestünde auch immer die Gefahr, dass hierdurch in Rechtspositionen der Bürger eingegriffen wird. Hierdurch könnten die Freiheitsgrundrechte betroffen sein. Schließlich sei die Umsetzung der sozialen Grundrechte auch von der volkswirtschaftlichen Situation abhängig. Die Verwirklichung der sozialen Grundrechte ist maßgeblich von den zur Verfügung stehenden staatlichen Finanzmitteln abhängig. Eine Wirtschaftskrise könne daher auch eine Verfassungskrise bewirken, wenn der Staat aufgrund rückläufiger Steuereinnahmen nicht mehr in der Lage sei, die ihm aufgrund der sozialen Grundrechte obliegenden Leistungspflichten zu erfüllen.³⁷

Diese Meinung wurde aber in den letzten Jahren vielfach kritisiert. Vor allem in Bezug auf die behauptete Unbestimmtheit der sozialen Grundrechte meinen Kritiker, dass die meisten sozialen Grundrechte durch die innerstaatliche Gesetzgebung und internationale Vereinbarungen hinreichend konkretisiert worden seien, so dass die sozialen Grundrechte auch mit unmittelbarer Rechtsverbindlichkeit in eine Verfassung oder in einfache Gesetze aufgenommen werden könnten. Darüber hinaus sei zu beachten, dass die sozialen Grundrechte auch Abwehrrechte seien. Es sei daher erforderlich, dass Eingriffe des Staates auch mittels gerichtlicher Hilfe abgewehrt werden könnten. Schließlich liege es in der Natur der Sache, dass alle Grundrechte in einer Wechselbeziehung zueinander stünden, da die Freiheit des Einzelnen stets die Sphären Anderer berühre. Es liege insoweit am Gesetzgeber, dieses Spannungsverhältnis aufzulösen.³⁸

Zusammenfassend vertritt die Verfasserin die Meinung, dass die sozialen Grundrechte im Sinne eines Status negativus wie die Freiheitsgrundrechte auch gerichtlich geltend gemacht werden können. Aber die Verfasserin stimmt auch in einigen Bereichen denjenigen zu, die der Ansicht sind, dass soziale Grundrechte nicht gerichtlich durchgesetzt werden können. Da die Gewährleistung der sozialen Grundrechte tatsächlich auch von der Zahlungsfähigkeit des Staates abhängig ist, können sie nicht im Sinne von Leistungsrechten gerichtlich geltend gemacht werden.

³⁷ Vgl. Richter *Huang Junqin* in TaiWan, Erklärung Nr. 514 – Bericht über manche abweichende Meinungen, im Internet abrufbar unter: <http://www.license.com.tw/lawyer/practice/judge/514b.shtml>.

³⁸ Vgl. *Gong Xianghe*, HQFLPL 2008, Bd.3, S. 85 ff.

IV. Positivierung sozialer Grundrechte

Soziale Grundrechte als solche sind durch ihre weite Verbreitung allgemein anerkannt und sogar ein Kennzeichen für eine moderne und stabile Gesellschaft geworden. Heutzutage finden sich soziale Grundrechte in internationalen Verträgen, nationalen Verfassungen und innerstaatlichen einfachen Gesetzen.

1. Als Gegenstand in internationalen Verträgen

Als Gegenstand einer internationalen Übereinkunft wurden Rechte, die zu den heutigen sozialen Grundrechten zählen, erstmals in die *Atlantik-Charta von 1941* aufgenommen, in welcher der amerikanische Präsident *Roosevelt* und der britische Premierminister *Churchill* die gemeinsamen Grundsätze ihrer internationalen Politik formulierten. Die Punkte 5 und 6 der Charta beziehen sich auf soziale Grundrechte. So wird in Punkt 5 das Ziel formuliert, dass alle Nationen auf wirtschaftlichem Gebiet zusammenarbeiten sollen, um für jedermann verbesserte Arbeitsbedingungen, wirtschaftlichen Fortschritt und soziale Sicherheit zu gewährleisten. Punkt 6 der Charta zielt darauf ab, dass alle Menschen in allen Ländern ihr ganzes Leben lang frei von Furcht und Not leben können.³⁹ Da es sich bei der *Atlantik-Charta* bloß um eine politische Erklärung handelt, kommt den dort wiedergegebenen sozialen Rechten jedoch keine Rechtsverbindlichkeit zu.

Auch in die UN-Charta aus dem Jahr 1945 wurden elementare soziale Rechte rechtlich unverbindlich als politische Ziele, die von der nationalen und internationalen Politik verfolgt werden sollen, aufgenommen.⁴⁰ In den Folgejahren wurden die sozialen Grundrechte verstärkt in internationale Übereinkünfte, wie in die AllgErklMenschenR von 1948, in die EMRK von 1950, in die ESC von 1961, in den IPwskR von 1966 und in die Charta der Grundrechte der Europäischen Union von 2000, aufgenommen.

In derartigen internationalen Übereinkünften werden die sozialen Grundrechte häufig als ein „*Recht auf...*“ formuliert. Der Grund hierfür ist,

³⁹ Abgedruckt bei *Franz-Xaver Kaufmann*, Die Entstehung sozialer Grundrechte und die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung, S. 18.

⁴⁰ Vgl. *Franz-Xaver Kaufmann*, a.a.O., S. 18 f.

dass die völkerrechtliche Anerkennung der sozialen Grundrechte keinen subjektiven Anspruch des Einzelnen begründet und die jeweiligen Vertragsstaaten auch keine rechtliche Verantwortung unmittelbar gegenüber ihren Bürgern übernehmen.⁴¹ Durch völkerrechtliche Vereinbarung sollen die ratifizierenden Staaten verpflichtet werden, die entsprechende innerstaatliche Rechtslage zur Einführung sozialer Grundrechte herbeizuführen.⁴²

2. Als Gegenstand in den einfachen Gesetzen

Die sozialen Grundrechte müssen nicht zwingend in einer Verfassung enthalten, sondern können auch einfachgesetzlich verankert sein.

In der VR China und der Bundesrepublik Deutschland sind eine Reihe von sozialen Rechten durch einfache Gesetze garantiert. In der VR China besteht jedoch noch keine umfassende Sozialgesetzgebung. Die sozialen Rechte der Bürger sind in den einzelnen Gesetzen oder Rechtsverordnungen der Exekutive zu finden, zum Beispiel in der *Rechtsverordnung über Versicherungen in der VR China* von 1951 und im *Arbeitsgesetz* von 1995. Die sozialen Rechte in den einfachen Gesetzen werden in der Regel durch außergerichtliche Schlichtung, durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit und durch Petitionen nach der Petitionsordnung (xinfangzhidu) geschützt. In der Bundesrepublik Deutschland sind die meisten sozialen Rechte im Sozialgesetzbuch festgeschrieben, von der Sozialhilfe, den diversen Sozialversicherungen, der sozialen Entschädigung bis hin zur sozialen Wohlfahrt und der sozialen Förderung in den Bereichen Bildung und Erziehung. Durch die Sozialgerichtsbarkeit und Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Bundesrepublik Deutschland werden die sozialen Rechte effektiv gerichtlich geschützt.

3. Als Gegenstand in der Verfassung

Durch die einfachgesetzliche Ausgestaltung der sozialen Grundrechte können diese im Einklang mit der Entwicklung der Gesellschaft allmählich vervollständigt werden. Betrachtet man allerdings die Normenhierarchie,

⁴¹ Vgl. Josef Isensee, *Der Staat* 1980, S. 382.

⁴² Vgl. Theodor Tomanl, a.a.O., S. 19 f.

stehen die einfachgesetzlichen Ausgestaltungen nur auf der zweiten Ebene der Rechtspyramide. Sie haben keinen Verfassungsrang. Einfache Gesetze können weder die Rechtssetzung noch andere einfache Gesetze beeinflussen. Deswegen ist es unentbehrlich, soziale Grundrechte mit Verfassungsrang zu verankern.⁴³ Bei der Positivierung sozialer Grundrechte in der Verfassung ergeben sich jedoch viele Möglichkeiten. Sie können als Programmsatz, als Staatszielbestimmung, als Verfassungsauftrag, als Institutionsgarantie und als subjektive Grundrechte ausgeformt werden.⁴⁴

3.1. Als Programmsatz

In der Verfassung können soziale Grundrechte als Programmsatz positiviert werden. Der Programmsatz wurde rechtlich unverbindlich als politische Manifestation und unverbindliche Proklamation betrachtet.⁴⁵

Als Vorteil des Programmsatzes wird angeführt, dass sich so ungeachtet der rechtlichen Unverbindlichkeit eine Manifestation für die Politik ergebe. Vorgaben dieser Art bestimmen einen Verfassungswert und binden den Staat, diesen Wert anzustreben. Hinzu komme, dass das Spannungsverhältnis zwischen Freiheits- und Leistungsrechten abgemildert werde, wenn soziale Grundrechte als unverbindliche Programmsätze festgeschrieben würden. Schließlich führten soziale Grundrechte als Programmsatz auch zu neuen inhaltlichen Aspekten der klassischen Grundrechte.⁴⁶ Trotz der rechtlichen Unverbindlichkeit und Unklarheit ist der Programmsatz tatsächlich die häufigste Form der Verankerung sozialer Grundrechte in den Verfassungen in Europa: so zum Beispiel in Dänemark, Frankreich, Irland und Italien.⁴⁷

Als Nachteile werden vor allem aufgeführt, dass die sozialen Grundrechte der Rechtssicherheit schaden. Ein Programmsatz könne nur durch andere Quellen, wie die einfache Gesetzgebung, die Rechtsprechung, die

⁴³ Vgl. *Georg Brunner*, a.a.O., S. 8.

⁴⁴ Vgl. *Theodor Tomandl*, a.a.O., S. 24 ff.; *Georg Brunner*, a.a.O., S. 8 ff.; *Hans-Jürgen Wipfelder*, ZRP 1986, 140 ff.; *Richard Novak*, Das Problem der sozialen Grundrechte, S. 22 ff.

⁴⁵ Vgl. *Gerhard Anschütz*, a.a.O., S. 401.

⁴⁶ Vgl. *Theodor Tomandl*, a.a.O., S. 24 ff.

⁴⁷ Vgl. *Theodor Tomandl*, a.a.O., S. 24 f.; Verfassung in Dänemark: § 75 (1) : „Zwecks Förderung des Gemeinwohls ist anzustreben, dass jeder arbeitsfähige Bürger die Möglichkeit hat, unter Bedingungen zu arbeiten, die sein Dasein sichern“; Frankreich: Präambel der Verfassung von 1946 : „Die Nation sichert dem Einzelnen und der Familie die zu ihrer Entwicklung notwendigen Voraussetzungen. Sie gewährleistet allein, insbesondere dem Kind, der Mutter und den alten Arbeitern Gesundheitsschutz, materielle Sicherheit, Ruhe und Freizeit“; Irland: Art. 45(1) : „Die in diesem Artikel dargelegten Grundsätze der Sozialpolitik sind als generelle Richtschnur für das nationale Parlament bestimmt. Die Anwendung dieser Grundsätze bei der Gesetzgebung obliegt ausschließlich dem nationalen Parlament und steht außerhalb der Zuständigkeit irgendeines Gerichts gemäß irgendeiner Vorschrift dieser Verfassung“; Italien: Art. 31 (1) : „Die Republik erleichtert durch wirtschaftliche und andere Maßnahmen die Gründung der Familien und die Erfüllung der damit verbundenen Aufgaben, insbesondere im Hinblick auf die kinderreichen Familien“.

Verwaltungsakte oder die Verfassungswirklichkeit bestimmt werden. Dies widerspreche jedoch dem Gebot, dass eine Verfassung möglichst deutlich formuliert sein muss, damit die Verhältnisse zwischen den einzelnen Staatsgewalten und die Rechtsstellung des Bürgers hinreichend klar sind.⁴⁸ Trotz dieser Nachteile meinen *Wildhaber* und *Novak*, dass die sozialen Grundrechte als Programmsatz in der Verfassung realisiert werden sollen.⁴⁹

3.2. Als Staatszielbestimmung

Es besteht ebenso die Möglichkeit, die sozialen Grundrechte als Staatszielbestimmung zu formulieren. Mehr oder weniger gleichbedeutend hierfür werden im Schrifttum die Begriffe „Staatszielvorstellung“, „Staatsstrukturbestimmung“, „Leitprinzip“, „Leitgrundsatz“, „Staatspräzisierung“, „Grundgestaltung“, „Staatsleitbild“ und „Staatszweckbestimmung“ verwendet.⁵⁰

Terminologisch stammt der Begriff „Staatszielbestimmung“ von *Hans Peter Ipsen*, der ihn erstmalig in einer Universitätsrede benutzte.⁵¹ Weitere theoretische Grundlagen der Umsetzung der sozialen Grundrechte als Staatszielbestimmung wurden von *Scheuner* geschaffen.⁵² *Lücke* und *Wipfelder* haben seine Theorie erforscht und in dem Sinne zusammengefasst, dass *Scheuner* Staatszielbestimmungen als Unterfall der Verfassungsprinzipien verstand. Sie würden in allgemeiner oder auch begrenzter Form Grundsätze und Richtlinien für das staatliche Handeln aufstellen und dem Staat in bestimmten Richtungen durch Gebote und Weisungen Orientierungen und sachliche Aufgaben stellen. Kennzeichnend für die Staatszielbestimmungen sei, dass sie einen dynamischen Zug trügen, der auf künftige noch zu gestaltende soziale Fragen hinweist und der staatlichen Aktivität weniger Grenzen ziehe als ihnen vielmehr die Bahn weise.⁵³

⁴⁸ Vgl. *Theodor Tomandl*, a.a.O., S. 26 f.

⁴⁹ Vgl. *Luzius Wildhaber*, in: *Peter Saladin* und *Luzius Wildhaber* (Hrsg.), *Der Staat als Aufgabe – Gedenkschrift für Max Imboden*, S. 391; *Richard Novak*, a.a.O., S. 29. Wildhaber unterscheidet die Positivierungsmöglichkeiten der sozialen Grundrechte in Kompetenznormen, Gesetzgebungsaufträge und Verfassungsprogrammsätze, Staatszielbestimmung oder allgemeiner Wohlfahrtsstaatsklausel. Er meint, dass die sozialen Grundrechte nur in der Form der Sozialgestaltungsaufträge an den Gesetzgeber oder allgemeiner Verfassungsprogrammsätze auf Verfassungsebene zu verwirklichen sind. Novak unterscheidet die Positivierungsmöglichkeiten in subjektive Grundrechte, Programmsatz und Einrichtungsgarantie.

⁵⁰ Vgl. *Hilmar Riepe*, *Soziale Grundrechte in den Verfassungen der Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen*, S. 157.

⁵¹ Vgl. *Hans Peter Ipsen*, *Über das Grundgesetz*, S. 14; *Ulrich Scheuner*, in: *Festschrift für Forsthoff*, S. 330 ff.

⁵² Vgl. *Jörg Lücke*, AöR 1982, S. 21; *Hilmar Riepe*, *Soziale Grundrechte in den Verfassungen der Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen*, S. 157 f.

⁵³ Vgl. *Jörg Lücke*, a.a.O., S. 21 f.; *Hans-Jürgen Wipfelder*, a.a.O., S. 143.

Der wichtigste Unterschied zwischen einer Staatszielbestimmung und einem Programmsatz liegt darin, dass Staatszielbestimmungen rechtlich verbindlich sind. Eine Staatszielbestimmung ist objektives, unmittelbares Recht. Sie begründet jedoch keine subjektiven Ansprüche. Sie ist Leitlinie für Legislative, Exekutive sowie Judikative, gibt aber keinen konkreten Gesetzgebungsauftrag an die Legislative.⁵⁴ Viele Rechtswissenschaftler weisen darauf hin, dass das Sozialstaatsprinzip in den Art. 20 und 28 GG als Staatszielbestimmung zu betrachten ist.⁵⁵

3.3. Als Gesetzgebungsauftrag oder Verfassungsauftrag

Die sozialen Grundrechte können auch in der Form eines Gesetzgebungs- oder Verfassungsauftrages verwirklicht werden. Unter einem Gesetzgebungsauftrag sind Anweisungen zu verstehen, die in der Verfassung verankert und mit unterschiedlichem Inhalt an die Legislative gerichtet sind. Der Gesetzgebungsauftrag verpflichtet die Legislative, konkret tätig zu werden.⁵⁶ Böckenförde ist der Meinung, dass der Gesetzgebungsauftrag die richtige Umsetzungsform für die sozialen Grundrechte sei, da der Verfassungsauftrag auch im Sinne eines Gesetzgebungsauftrages zu verstehen sei, aber nicht nur die Legislative, sondern auch die Exekutive binden würde.⁵⁷ In diesem Fall ist der Gesetzgebungsauftrag ein Unterfall des Verfassungsauftrages.

Wie die Staatszielbestimmung ist auch der Verfassungsauftrag rechtlich verbindlich. Trotz dieser Gleichheit bezüglich der Bindungswirkung unterscheiden sich beide Umsetzungsarten in zwei Perspektiven. Zuerst verpflichtet die Staatszielbestimmung den Gesetzgeber nur allgemein, ohne ihn zwingend auf eine bestimmte legislative Aktivität festzulegen⁵⁸, während der Verfassungsauftrag den Gesetzgeber verpflichtet, in einem konkreten Bereich legislatives Handeln auszuüben. Weiterhin bindet die Staatszielbestimmung alle drei Gewalten. Der Gesetzgebungsauftrag wendet sich dagegen nur an die Legislative, während sich der Verfassungsauftrag an

⁵⁴ Vgl. Karl-Peter Sommermann, DVBl 1991, S. 35.

⁵⁵ Vgl. Christoph Degenhart, Staatsrecht I - Staatsorganisationsrecht, S. 231; Jörg Lücke, a.a.O., S. 21; Georg Brunner, a.a.O., S. 9; Theodor Tomandl, a.a.O., S. 27; Luzius Wildhaber, a.a.O., S. 371.

⁵⁶ Vgl. Jörg Lücke, a.a.O., S. 22.

⁵⁷ Vgl. Ernst-Wolfgang Böckenförde, in: Böckenförde/Jekewitz/Ram (Hrsg.), Soziale Grundrechte, S. 14. Böckenförde meint, dass die effektive rechtliche Bindung, die mit solchen Verfassungsaufträgen erreicht wird, in dreierlei liegt: das Ziel oder Programm als solches wird der sonst bestehenden freien Ziel- oder Zweckwahl der politischen Organe entzogen, ihnen wird vielmehr etwas verbindlich vorgegeben; Untätigkeit und evidente grobe Vernachlässigung des Zieles bzw. Programms durch die staatlichen Organe ist unzulässig; einmal erfolgte Regelungen und Maßnahmen auf das Ziel hin werden verfassungsrechtlich insoweit unterfangen, dass der darin beschrittene Weg der Auftragsverwirklichung gegen ersatzlose Aufhebung oder eine Minderung, welche die Grenze zur groben Vernachlässigung überschreitet, geschützt ist.

⁵⁸ Vgl. Jörg Lücke, a.a.O., S. 23.

den Gesetzgeber und die Verwaltung richtet.⁵⁹

3.4. Als Einrichtungsgarantie

Es besteht ebenfalls die Möglichkeit, die sozialen Grundrechte durch die Rechtsfigur der Einrichtungsgarantie zu verankern. Die Theorie über die Einrichtungsgarantie wurde in der Weimarer Zeit insbesondere von *Schmitt* und *Wolff* entwickelt.⁶⁰ Die Einrichtungsgarantien beinhalten Gewährleistungen privatrechtlicher (Institutionsgarantie) oder öffentlich-rechtlicher Einrichtungen (institutionelle Garantie).⁶¹ Unter Einrichtungsgarantie versteht man die Gewährleistung bestimmter objektiver Rechtseinrichtungen mit Verfassungsrang. Geschützt wird nicht die jeweilige konkrete Ausgestaltung, sondern nur das Bestehen eines durch einen entsprechenden Normenkomplex begründeten Instituts gegen seine Beseitigung und Aushöhlung.⁶² Als Institutionsgarantien sind Art. 6 Abs. 1 GG (Ehe und Familie) und Art. 14 Abs. 1 GG (Eigentum), als institutionelle Garantien zum Beispiel Art. 28 Abs. 2 GG (gemeindliche Selbstverwaltung) und Art. 33 Abs. 5 GG (Berufsbeamtentum) zu nennen. Aber auch einzelne, im Sozialstaatsprinzip begründete Einrichtungen wie das System der sozialen Sicherheit gehören hierzu.⁶³

Die Verankerung der sozialen Grundrechte kommt in erster Linie als institutionelle Garantie in Betracht, die durch einfache Gesetze geschützt werden kann, wie zum Beispiel das „hergebrachte System der sozialen Sicherheit“.⁶⁴ Dies verpflichtet den Gesetzgeber, diese Institution nicht aufzuheben oder zu beeinträchtigen, begründet aber keine subjektiven Ansprüche von Individuen.

Gegen eine Umsetzung als Institutionsgarantie wird jedoch angeführt, dass diese einen konservativen Charakter habe. Sie basiere auf der Vergangenheit, sichere das Erreichte und bewahre das Hergebrachte passiv, während sich die sozialen Grundrechte aktiv und dynamisch an der Zukunft und dem Fortschritt orientieren müssten.⁶⁵ Außerdem ergebe sich ein Problem, wenn das aufgrund der sozialen Grundrechte Gewährte reduziert werden muss. Inhalt und Umfang der sozialen Grundrechte sind abhängig von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit eines Staates und damit insbesondere

⁵⁹ Vgl. *Jörg Lücke*, a.a.O., S. 23 f.

⁶⁰ Vgl. *Martin Wolff*, in: Festgabe für Kahl, S. 5; *Carl Schmitt*, Verfassungslehre, S. 170 ff.

⁶¹ Vgl. *Klaus Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, S. 99.

⁶² Vgl. *Richard Novak*, a.a.O., S. 26; *Theodor Tomandl*, a.a.O., S. 41.

⁶³ Vgl. *Jörg Lücke*, a.a.O., S. 29; *Hans-Jürgen Wipfelder*, a.a.O., S. 145.

⁶⁴ Vgl. *Richard Novak*, a.a.O., S. 27.

⁶⁵ Vgl. *Hans-Jürgen Wipfelder*, a.a.O., S. 145.

auch von der volkswirtschaftlichen Entwicklung. Deswegen müssten die sozialen Grundrechte offen bleiben und in der Lage sein, sich mit der ökonomischen Situation zu wandeln. Die Einrichtungsgarantie sichere allein das Erreichte und verbiete das Aufheben oder den Abbau der Institution.⁶⁶ Daher ist die ausschließliche Verankerung der sozialen Grundrechte als Einrichtungsgarantie in der Verfassung problematisch. Es ist vielmehr eine Kombination mit anderen Umsetzungsformen geboten.

3.5. Als echte Grundrechte

Neben den objektivrechtlichen Positivierungen besteht noch die Möglichkeit, die sozialen Grundrechte als echte subjektive Grundrechte wie andere klassische Grundrechte in der Verfassung zu verankern. Erst in dieser Umsetzungsform entsprechen die sozialen Grundrechte wirklich ihrem Namen. Diese Art der Umsetzung bedeutet, dass die sozialen Grundrechte individuelle, unmittelbare Rechtsansprüche des Bürgers gegen den Staat begründen und gerichtlich, insbesondere auch verfassungsgerichtlich, durchgesetzt werden können.⁶⁷

Bei dieser Umsetzungsform werden die sozialen Grundrechte in der Verfassung häufig umfassend und anspruchsvoll formuliert, etwa „*Jeder hat das Recht auf Arbeit, das Recht auf Bildung, das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard und das Recht auf soziale Sicherheit*“⁶⁸. Der Vorteil dieser Formulierung liegt darin, dass sie den Rechtsträger, den Schutzbereich des Rechts und den Pflichtenträger klar bestimmt. Außerdem kann so die Einheitlichkeit der Begriffe in inländischen Gesetzen und internationalen Verträgen herbeigeführt werden.⁶⁹

Allerdings zeigt sich, dass die Aufnahme der sozialen Grundrechte als echte Grundrechte in die Verfassung auch zu Problemen führen kann. Vor allem fehlt dem Anspruchsgegner regelmäßig die Verfügungsmacht über das Verfügungsobjekt. Verglichen mit klassischen Grundrechten, die Abwehrrechte gegen den Staat sind, beanspruchen die sozialen Grundrechte eine aktive Leistung vom Staat. Wenn der Staat die sozialen Grundrechte gewährleisten würde, müsste er die Verfügungsmacht über Verfügungsobjekte im wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Bereich haben. Dies ist nur bei denjenigen Staaten der Fall, die totalitäre Regime sind und in denen eine zentrale Planwirtschaftspolitik existiert, in welcher

⁶⁶ Vgl. Richard Novak, a.a.O., S. 28.

⁶⁷ Vgl. Richard Novak, a.a.O., S. 22 f.; Theodor Tomandl, a.a.O., S. 30.

⁶⁸ Vgl. Hilmar Riepe, a.a.O., S. 151.

⁶⁹ Vgl. Hilmar Riepe, a.a.O., S. 151.

der Staat als Arbeitgeber und Sozialversicherungsträger auftritt und gleichzeitig auch die Bildungseinrichtungen kontrolliert. Diese Vorstellung zeigt sich nur in einer kommunistischen Gesellschaft.⁷⁰ Im freien demokratischen Staat ist die Situation anders. Hier verfügt der Staat über wenige Anspruchsobjekte. Er realisiert die sozialen Grundrechte als echte Grundrechte nur, soweit der Einzelne existenzieller Hilfe bedarf. Ein bekanntes Beispiel hierfür ist das Recht auf Arbeit. Wenn ein Bürger, der in der Privatwirtschaft keinen Arbeitsplatz findet und sein Recht auf Arbeit gegen den Staat geltend macht, müsste der Staat eine Stelle im öffentlichen Dienst anbieten. Das ist aber offensichtlich ökonomisch unmöglich. Als Ersatz für das Recht auf Arbeit kann daher vernünftigerweise das Recht auf Vollbeschäftigung und auf Arbeitslosenunterstützung dienen. Von einem Recht auf Vollbeschäftigung kann der Einzelne allerdings finanziell nicht profitieren, und das Recht auf Arbeitslosenunterstützung garantiert auch keinen Arbeitsplatz. Er kann aber doch Arbeitslosengeld beanspruchen. Mit solchen Geldzahlungen kann der Staat das Recht auf Arbeitslosenunterstützung erfüllen. Offensichtlich gilt das aber nicht im Bereich der kulturellen Grundrechte. Der Staat kann mit seinem Geld nicht die Nachteile einer unterbliebenen Ausbildung kompensieren.⁷¹

Selbst wenn der Staat in einer freien demokratischen Gesellschaft Verfügungsmacht über das Verfügungsobjekt haben würde, stellt die Knappheit der Anspruchsobjekte ein Problem dar. Diese natürliche Knappheit ist eine faktische Schranke für die Geltendmachung der sozialen Grundrechte. Wenn der Staat weniger finanzielle Mittel als beanspruchte Leistungen, weniger Arbeitsplätze als Arbeitssuchende und weniger Studienplätze als Studienbewerber hat, kann er die sozialen Grundrechte faktisch nicht erfüllen. Die Realisierung der sozialen Grundrechte ist in der Praxis daher von der volkswirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und Entwicklung eines Staates abhängig. Eine Wirtschaftskrise könnte so zu einer verfassungsrechtlichen Krise führen.⁷² Um diese Gefahr zu vermeiden, werden die sozialen Grundrechte vielerorts rechtstechnisch unter einen entsprechenden Vorbehalt gestellt. So verankerte die türkische Verfassung von 1961 eine Reihe ihrer sozialen Grundrechte im dritten Abschnitt, wie zum Beispiel das Recht auf Arbeit und das Recht auf Bildung. Die Rechte dieses Abschnitts stehen jedoch unter dem Vorbehalt, dass der Staat seine Aufgabe zur Erreichung der in diesem Abschnitt aufgezeigten sozialen und wirtschaftlichen Ziele nur so weit durchführen wird, als es die wirtschaftliche Entwicklung und die ihm zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel erlauben.⁷³ Dass Inhalt und Standard der sozialen Rechte

⁷⁰ Vgl. *Georg Brunner*, a.a.O., S. 14; *Theodor Tomandl*, a.a.O., S. 30.

⁷¹ Vgl. *Georg Brunner*, a.a.O., S. 14 f.

⁷² Vgl. *Georg Brunner*, a.a.O., S. 16 f.

⁷³ Vgl. *E. E. Hirsch*, in: *Mayer-Tasch*, Verfassungen Europas, S. 558 ff. ; *Yavuz Abadan*, JöR 1964, Bd. 13, S. 325 ff.

einem stetigen Wandel unterliegen, bedeutet für die sozialen Grundrechte als „echte“ Grundrechte eine Relativierung. Außerdem ist unter einem derartigen Vorbehalt die Durchsetzung der sozialen Grundrechte unmöglich, weil nicht juristisch hinreichend sicher beurteilt werden kann, ob der Staat über entsprechende Geldmittel verfügt.⁷⁴ Wenn man diese Gefahr nicht berücksichtigt und keinen entsprechenden Vorbehalt in der Verfassung verankert, wird die Leistungsfähigkeit des Staates überfordert und die sozialen Grundrechte werden faktisch ins Leere laufen.⁷⁵

Schließlich weisen viele Rechtswissenschaftler darauf hin, dass sich die gerichtliche Geltendmachung der sozialen Grundrechte als echte Grundrechte problematisch gestalten könne.⁷⁶ Es fehle an der Konkretisierung der sozialen Grundrechte. Wenn man diesen Nachteil beheben möchte, müssten entweder zahlreiche Artikel in die Verfassung aufgenommen werden oder die Problematik verlagerte sich auf die einfache Gesetzgebung und die sozialen Grundrechte verlören ihre Grundrechtsqualität. Der Grund hierfür läge darin, dass die sozialen Rechtsansprüche nicht mehr aus der Verfassung, sondern aus einzelnen konkreten Regelungen in den einfachen Gesetzen abzuleiten wären. Wenn ein abstrakter Anspruch dann vor dem Verfassungsgericht durchgesetzt werden soll, gäbe es zwei mögliche Lösungen. Wenn der Inhalt der Verfassungsbeschwerde ein Begehren auf Feststellung der gesetzgeberischen Untätigkeit sei, gewinne der Einzelne wenig. Wenn der Inhalt der Verfassungsbeschwerde dagegen ein Leistungsbegehren dahingehend sei, dass der Gesetzgeber in bestimmten Bereichen legislativ tätig werden soll, tritt das Verfassungsgericht an die Stelle des Gesetzgebers. Das Gericht übernimmt in diesem Fall die Aufgabe der Gesetzgebung. Dies verletzt die Gewaltenteilung.⁷⁷

4. Fazit

Im vorstehenden Teil sind folgende Ergebnisse entstanden:

Die sozialen Grundrechte sind die Grundrechte des Bürgers, die das Existenzminimum und die soziale Sicherheit garantieren, die Voraussetzung für die persönliche Entfaltung schaffen und die Teilhabe an wirtschaftlicher und kultureller Entwicklung gewährleisten. Ihr Ziel ist es, materielle Gleichheit zu schaffen und dem Einzelnen ein menschenwürdiges Dasein zu

⁷⁴ Vgl. *Georg Brunner*, a.a.O., S. 16 f.

⁷⁵ Vgl. *Georg Brunner*, a.a.O., S. 16; *Josef Isensee*, *Der Staat* 1980, S. 381 f.

⁷⁶ Vgl. *Theodor Tomandl*, a.a.O., S. 40; *Georg Brunner*, a.a.O., S. 19; *Luzius Wildhaber*, a.a.O., S. 389.

⁷⁷ Vgl. *Georg Brunner*, a.a.O., S. 19.

garantieren. Sie können nicht nur als soziale Grundrechte in der Verfassung, sondern auch in anderer Form verwirklicht werden.

Die sozialen Grundrechte haben nicht nur eine Dimension im Status positivus, sondern auch eine im Status negativus. Die negative Dimension der sozialen Grundrechte muss dabei gerichtlich durchsetzbar sein.

Soziale Grundrechte können durch internationale Übereinkommen, einfache Gesetze und die Verfassung festgeschrieben werden. In der Verfassung können sie als Programmsatz, Staatszielbestimmung, Verfassungsauftrag, Einrichtungsgarantie und echte Grundrechte positiviert werden.

2. Teil Internationale Rechtsgrundlagen der sozialen Grundrechte

Erst im 20. Jahrhundert wurden soziale Grundrechte ausdrücklich in völkerrechtliche Vereinbarungen und Erklärungen aufgenommen. Das erste Dokument mit direkter sozialer Grundrechtsaussage ist die AllgErklMenschenR aus dem Jahre 1948. Diese Erklärung stellt allerdings keinen Vertrag dar. Sie unterscheidet die Grundrechte in Freiheits-, Gleichheits- und soziale Rechte.⁷⁸ Nach der Verabschiedung dieser Erklärung wurde der internationale Schutz sozialer Grundrechte in Europa durch den Europarat weiter entwickelt. Er kodifizierte die sozialen Rechte in der *Europäischen Sozialcharta* (ESC) und die klassischen Freiheits- und Gleichheitsrechte in der *Europäischen Menschenrechtskonvention* (EMRK). Nach dem Muster der EMRK veranlassten die Vereinten Nationen 1966 den Abschluss zweier völkerrechtlicher Verträge, nämlich den *Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte* (IPwskR) und den *Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte* (IPbpR).⁷⁹ Teilweise wird in der Wissenschaft darauf hingewiesen, dass die Reihenfolge der Kodifizierung der Vereinten Nationen und des Europarates umgekehrt sei. Der Europarat habe die Grundrechtstrukturen von den Vereinten Nationen übernommen und daraufhin die beiden europäischen Abkommen erlassen.⁸⁰ Die *Charta der Grundrechte der Europäischen Union* (EU-Grundrechtscharta) wurde im Jahr 2000 proklamiert. Rechtliche Verbindlichkeit erlangte sie jedoch erst am 1. Dezember 2009. Ihr Ziel ist es,

⁷⁸ Vgl. Hans F. Zacher, a.a.O., S. 115; Peter Hilpold, in: Karl Weber und Norbert Wimmer (Hrsg.), Vom Verfassungsstaat am Scheideweg: Festschrift für Peter Pernthaler, S. 171 f.

⁷⁹ Vgl. Hans F. Zacher, a.a.O., S. 115 f.

⁸⁰ Vgl. Peter Hilpold, a.a.O., S. 173.

die Identität und Legitimität der Europäischen Union zu verstärken. Sie gewährleistet eine Zusammenführung von klassischen Grundrechten und sozialen Grundrechten.

Zu den wichtigsten internationalen Rechtsgrundlagen sozialer Grundrechte zählen die AllgErklMenschenR, die ESC sowie der IPwskR und die EU-Grundrechtscharta. Obwohl die sozialen Grundrechte in der EMRK nur zu einem kleinen Teil kodifiziert wurden, bietet sie ein interessantes Modell für den Schutz der sozialen Grundrechte. Ziel dieses Teils ist, die wichtigsten internationalen Rechtsgrundlagen und Schutzmodelle der sozialen Grundrechte darzustellen und zu analysieren. Anhand der gewonnenen Ergebnisse kann der Schutz sozialer Grundrechte auf internationaler Ebene klargestellt werden. Dies kann als Grundlage für die weitere Erforschung ihres Einflusses auf den innerstaatlichen Schutz in Deutschland und in der VR China dienen.

I. Allgemeine Erklärung der Menschenrechte

Die AllgErklMenschenR ist ein Dokument mit direkter sozialer Grundrechtsaussage. Über welchen besonderen Inhalt diese Kodifizierung der Menschenrechte verfügt, welche Rechtsqualität sie hat und welche Erfolge sie erreicht hat, sind wichtige Fragen für den Kontext. Um den Inhalt und die Rechtsqualität der Erklärung besser zu verstehen, ist zunächst ihre Entstehungsgeschichte zu betrachten.

1. Entstehungsgeschichte

Die Weltkriege im 20. Jahrhundert führten global zu einer Menschenrechtskrise. Während der beiden Weltkriege wurden eine Vielzahl von Zivilisten getötet und zahlreiche Minderheiten verfolgt. Gleichheitsrechte und Freiheitsrechte wurden verletzt und hatten in großen Teilen Europas und Asiens keine Geltung mehr. Diese Gewalttätigkeiten waren unmittelbarer Anlass zum Entwurf einer internationalen Festlegung, deren Ziel es war, den Frieden der Welt zu erreichen und zu bewahren.⁸¹ Der Gedanke der Menschenrechte wurde insbesondere während des Zweiten Weltkriegs verbreitet. Maßgeblichen Anteil daran hatte der US-Präsident *Roosevelt*. Er hat am 6. Januar 1941 einen einschlägigen Vortrag vor dem US-Kongress gehalten. Dieser Vortrag, der von der Rede- und

⁸¹ Vgl. *Sun Pinghua*, RQ 2008, S. 13.

Meinungsfreiheit, der Religionsfreiheit, der Freiheit vor Not und der Freiheit vor Furcht handelte, wurde als Ausgangspunkt für die Entwicklung der Menschenrechte bezeichnet. Diese vier Freiheiten werden auch als Gedankengrundlage für die AllgErklMenschenR angesehen.⁸² Die theoretische Entwicklung der sozialen Grundrechte beruhte im Wesentlichen auf sozialen Problemen und Konflikten, die sich aus der Industrialisierung ergaben. Die Bürger forderten zur Bewältigung dieser Probleme aktives Handeln des Staates, soziale Sicherheit und soziale Wohlfahrt. Unter diesem Einfluss nahm die AllgErklMenschenR auch wirtschaftliche, soziale und kulturelle Grundrechte auf, die teilweise auch als sozialistisch angesehen wurden.⁸³

Das Zustandekommen der Erklärung dauerte drei Jahre. Beim Entwurf der UN-Charta im Jahr 1945 wurde vorgeschlagen, dass in die UN-Charta eine Menschenrechtscharta aufgenommen werden sollte.⁸⁴ Dieser Vorschlag wurde jedoch abgelehnt und stattdessen wurde in Art. 68 der Charta der Vereinten Nationen normiert, dass diese Aufgabe durch eine Kommission der Vereinten Nationen wahrgenommen werden soll, die UN-Menschenrechtskommission. Bei der zweiten Konferenz der UN-Menschenrechtskommission wurde entschieden, dass die Menschenrechtscharta aus drei Teilen bestehen soll, nämlich einer Deklaration, einem multilateralen Vertrag und Maßnahmen zur Durchführung des Vertrags.⁸⁵ Wegen des Ost-West-Konflikts während des Kalten Krieges wurde 1966 der multilaterale Vertrag in zwei Menschenrechtspakte aufgespalten. Der Deklarationsteil wurde von einer Entwurfsgruppe unter der Leitung von *John. P. Humphrey* verfasst. Diese Gruppe berücksichtigte die Verfassungen von mehr als 50 Ländern der Welt sowie Vorschläge von Regierungen, Nichtregierungsorganisationen (NGO) und Privatpersonen.⁸⁶ Die AllgErklMenschenR wurde im Jahr 1948 durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen beschlossen und verkündet.

2. Inhalt der sozialen Grundrechte

Die Erklärung besteht aus einer Präambel und 30 Artikeln. Die Menschenrechte untergliedern sich in bürgerliche und politische Rechte sowie wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Die bürgerlichen und politischen Rechte umfassen insbesondere das Recht auf Leben, Freiheit,

⁸² Vgl. *Sun Pinghua*, ebd. *Zhang Aining*, ZFLT1999, Bd. 4, S. 100.

⁸³ Vgl. *Zhao Jianwen*, FXYJ 1999, Bd. 2, S. 96.

⁸⁴ Vgl. *Liu Jie*, Amerikanische und internationale Menschenrechte, S. 50.

⁸⁵ Vgl. *R. St. J. Macdonald*, Leadership in Law: John P. Humphrey and the Development of the International Law of Human Rights, The Canadian Yearbook of International Law, Bd. 29, 1991, S. 50 f.

⁸⁶ Vgl. *Sun Pinghua*, a.a.O., S. 13; *Zhang Aining*, a.a.O., S. 100.

persönliche Sicherheit, Meinungsfreiheit, Eigentum, die Rechtswegsgarantie und das Verbot der Sklaverei, grausamer Strafen sowie willkürlicher Festnahmen. Art. 22 der Erklärung behandelt die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte. Weitere soziale Grundrechte sind in Art. 23 mit dem Recht auf Arbeit und dem Schutz vor Arbeitslosigkeit, dem Recht auf gleichen Lohn für gleiche Arbeit, dem Recht auf Gewerkschaftsbildung, in Art. 24 mit dem Recht auf Erholung und Freizeit, in Art. 25 mit dem Recht auf soziale Sicherheit im engeren Sinne, in Art. 26 mit dem Recht auf Bildung – und in Art. 27 mit dem Recht auf Teilnahme am kulturellen Leben enthalten.

Diese Grundrechte sind keine absoluten Rechte und dürfen nach den Vorgaben von Art. 30 AllgErklMenschenR eingeschränkt werden. Danach ist die Ausübung der Rechte und Freiheiten nur denjenigen Beschränkungen unterworfen, die das Gesetz ausschließlich zu diesem Zweck vorsieht. Diese sind die Gewährleistung der Anerkennung und Achtung der Rechte und Freiheiten anderer und gerechter Anforderungen der Moral, der öffentlichen Ordnung und des allgemeinen Wohles in einer demokratischen Gesellschaft.

3. Rechtlicher Charakter der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AllgErklMenschenR)

Die rechtliche Bindungswirkung der AllgErklMenschenR ist umstritten.

Die Gruppe, die für die rechtliche Bindungswirkung der AllgErklMenschenR ist, hat folgende Argumente. Vor allem: Es kamen keine anderen internationalen Verträge über Menschenrechte nach der Genehmigung der Erklärung für ungefähr 30 Jahre zustande. Wenn in dieser Zeit die Vorschriften über die Menschenrechte in der UN-Charta erörtert wurden, so wurde regelmäßig auch auf die AllgErklMenschenR verwiesen. Außerdem wurde ihr Inhalt von den Vereinten Nationen und von einzelnen Staaten in andere Rechtsakte aufgenommen. Der Inhalt der AllgErklMenschenR spielte aufgrund seines grundsätzlichen Charakters für die Gesetzgebung und Rechtsprechung in einer Reihe von Ländern eine wichtige Rolle. Deswegen wird sie oft als Bestandteil des Völkergewohnheitsrechts angesehen.⁸⁷

Die Verfasserin meint aber, dass die AllgErklMenschenR rechtlich nicht verbindlich ist.

⁸⁷ Vgl. The United Nations and Human Rights: 1945-1995, with an introduction by Boutros Boutros-Ghali, Secretary-General of the United Nations, The United Nations Blue Books Series, Vol. VII, S. 27.

3.1. Die AllgErklMenschenR als Interpretation der UN-Charta

Die UN-Charta wurde ausweislich ihrer Präambel verkündet, da die Völker der Vereinten Nationen in der Charta ihren Glauben an die grundlegenden Menschenrechte, an die Würde und den Wert der menschlichen Person und an die Gleichberechtigung von Mann und Frau erneut bekräftigt und beschlossen haben, den sozialen Fortschritt und bessere Lebensbedingungen in größerer Freiheit zu fördern. Hieraus wird geschlussfolgert, dass die Erklärung eine Interpretation der in der UN-Charta enthaltenen Menschenrechte ist. *Buergenthal* meint sogar, dass die AllgErklMenschenR in die UN-Charta integriert wurde.⁸⁸

Zwar ist die UN-Charta völkerrechtlich verbindlich, sind ihre Regelungen über die Menschenrechte allgemein gehalten und prinzipiell formuliert. So zum Beispiel wird der Schutz der Menschenrechte in der Präambel und in Art. 1 der UN-Charta als Ziel der Vereinten Nationen festgeschrieben. Es fehlt jedoch eine Konkretisierung hinsichtlich der Erreichung dieses Ziels.

Die AllgErklMenschenR ist völkerrechtlich nicht verbindlich, obwohl allgemein anerkannt ist, dass die AllgErklMenschenR eine Interpretation der in der UN-Charta enthaltenen Menschenrechte sein soll und die AllgErklMenschenR vor dem Inkrafttreten der Menschenrechtspakte vom 19. Dezember 1966 im Jahr 1976 das bedeutendste Bekenntnis der Staatengemeinschaft zu den Menschenrechten war.⁸⁹ Die AllgErklMenschenR wurde im Jahr 1948 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen genehmigt und verkündet. Nach der UN-Charta sind die Erklärungen der Generalversammlung jedoch nicht völkerrechtlich verbindlich, weil diese nach den Art. 10ff. der UN-Charta nur Empfehlungen aussprechen darf. Eine rechtliche Verbindlichkeit bekommt sie durch ihre Bezeichnung als Erklärung nicht.⁹⁰ Selbst wenn die Erklärung eine Interpretation der UN-Charta wäre, wäre sie keine authentische Interpretation, weil die AllgErklMenschenR nur von denjenigen Staaten ausgearbeitet wurde, die 1948 Mitglied der Vereinten Nationen waren. Eine einseitige Auslegung ist für die neu hinzugetretenen Mitgliedsstaaten unverbindlich, es sei denn, sie wird anschließend zum Inhalt einer gemeinsamen Auslegungsvereinbarung gemacht.⁹¹ Eine solche gemeinsame Auslegungsvereinbarung existiert jedoch nicht. Zusammenfassend ist somit

⁸⁸ Vgl. *Thomas Buergenthal, Li Zuoheng* (Übersetzer), *Internationale Menschenrechte*, S. 20.

⁸⁹ Vgl. *Thomas Buergenthal*, a.a.O., S. 19.

⁹⁰ Vgl. *Winfried Bausback*, BayVBl 1999, S. 705.

⁹¹ Vgl. *Knut Ipsen*, *Völkerrecht*, S. 138.

festzuhalten, dass die AllgErklMenschenR keine authentische Interpretation ist und, selbst wenn sie es wäre, würde sie aufgrund ihres Charakters als Deklaration keine Rechtsverbindlichkeit erreichen.

3.2. Die AllgErklMenschenR als Völkergewohnheitsrecht

Das Völkergewohnheitsrecht ist eine wichtige Rechtsquelle des Völkerrechts, welches durch zwei Merkmale gekennzeichnet ist. Zum einen bedarf es einer allgemeinen Übung und zum anderen der Anerkennung dieser allgemeinen Übung als Recht. Die allgemeine Übung ist damit für die Entstehung des Gewohnheitsrechts konstitutiv.⁹² Eine dogmatische Bestätigung hierfür findet sich in Art. 38 Abs. 1 lit. b. IGH-Statut.

Einige in der AllgErklMenschenR festgehaltenen Menschenrechte sind gemäß Art. 38 IGH-Statut zu verbindlichem Völkerrecht geworden. In vielen internationalen Vereinbarungen⁹³ und staatlichen Verfassungen sind die in der AllgErklMenschenR enthaltenen Menschenrechte aufgenommen und daher auch vom IGH als Rechtsquelle berücksichtigt worden. So hat der IGH im *Teheraner Botschaftsfall* festgestellt, dass der Entzug der Freiheit und die Ausübung physischen Zwangs unter qualvollen Bedingungen mit den Prinzipien der UN-Charta unvereinbar sind und auch nicht den grundsätzlichen Prinzipien, wie sie in der AllgErklMenschenR verkündet worden sind, entsprechen.⁹⁴

Umstritten ist, welche einzelnen Menschenrechte der AllgErklMenschenR dem Völkergewohnheitsrecht zugerechnet werden können. Nach der herrschenden Meinung erfüllen zum Beispiel Art. 1, das Gleichheitsrecht, Art. 2, das Verbot der Sklaverei und Art. 3, das Verbot der grausamen Strafe, die Merkmale des Völkergewohnheitsrechts und sind damit völkerrechtlich verbindlich.⁹⁵ Die als individuelle Menschenrechte formulierten sozialen Grundrechte der Art. 22 und Art. 25 der AllgErklMenschenR sind völkerrechtlich nicht verbindlich, weil ihre weltweite Anerkennung als Recht fehlt. Selbst als Staatszielbestimmung sind diese Grundrechte nicht weltweit anerkannt.⁹⁶ Derartige Grundrechte sind jedoch im IPwskR festgehalten und

⁹² Vgl. *Knut Ipsen*, a.a.O., S. 213.

⁹³ Beispielsweise im Dokument von „The Intergovernmental Proclamation of Teheran of 13. May 1968“ in Paragraph 2 „the Universal Declaration of human rights states a common understanding of the peoples of the world concerning the inalienable and inviolable rights of all members of the human family and constitutes an obligation for the members of the international community“. „The Vienna Declaration and Programme of Action of the world Conference on human rights 1993 uses the word „duty bound“ in relation to the Declaration in its paragraph 33.“ Weiter siehe *P. R. Gandhi*, a.a.O., S. 249 f.

⁹⁴ Vgl. *Winfried Bausback*, a.a.O., S. 705.

⁹⁵ Siehe *Zhao Jianwen*, FXYJ 1999, Bd. 2, S. 101.

⁹⁶ Vgl. *Winfried Bausback*, a.a.O., S. 706.

dadurch völkerrechtlich besser geschützt.

4. Fazit

Die AllgErklMenschenR aus dem Jahr 1948 war ein wichtiger Schritt für die Entwicklung der sozialen Grundrechte. Sie unterscheidet erstmals bürgerliche, politische und soziale Grundrechte und legte damit den Grundstein für die zwei Menschenrechtspakte aus dem Jahr 1966. Sie selbst ist, wie dargelegt, völkerrechtlich nicht verbindlich.

II. Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19. Dezember 1966

1. Entstehungsgeschichte

Bei der zweiten Konferenz der UN-Menschenrechtskommission wurde entschieden, dass die AllgErklMenschenR aus drei Teilen bestehen soll, nämlich einer Erklärung, einem multilateralen Vertrag und Maßnahmen zur Durchführung.⁹⁷ Das Ziel des multilateralen Vertrags sollte es sein, den allgemeinen Inhalt der Erklärung über Menschenrechte zu konkretisieren und völkerrechtlich verbindlich werden zu lassen.

Bei dem Entwurf des Vertrags entstand eine Kontroverse über seine Form. Vorgeschlagen wurde auf einer Seite ein einheitlicher Vertrag, der bürgerliche und politische sowie wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte enthält, und auf der anderen Seite eine Regelung dieser Rechte in zwei getrennten Verträgen. Sozialistische Staaten wie die damalige Sowjetunion favorisierten die einheitliche Lösung. Dies beruhte auf der Annahme, dass die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte sowie die bürgerlichen und politischen Rechte gleichwertig seien. Westliche Staaten wie die USA vertraten die Ansicht, dass die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte anders als bürgerliche und politische Rechte zu bewerten und auch schwieriger durchsetzbar seien. Deswegen sollten

⁹⁷ Vgl. R. St. J. Macdonald, a.a.O., S. 50 f.

beide Bereiche in zwei getrennten Verträgen festgehalten und durch unterschiedliche Maßnahmen geschützt werden.⁹⁸

Nach langer Debatte wurde im Jahr 1952 auf der sechsten Konferenz der Generalversammlung der Vereinten Nationen entschieden, dass zwei internationale Pakte entworfen werden sollten - ein Pakt über bürgerliche und politische Rechte und ein Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Die Entwürfe dieser Pakte wurden von der UN-Menschenrechtskommission im Jahr 1954 an die Generalversammlung überwiesen. Im darauffolgenden Jahr begann die Generalversammlung mit ihrer Überprüfung. Am 16. Dezember 1966 wurden der IPbpR und der IPwskR von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet. Für das Inkrafttreten der Pakte waren 35 Ratifikationen erforderlich. Diese wurden erst im Jahr 1976 erreicht, so dass beide Pakte in diesem Jahr in Kraft treten konnten. Bis zum 28. April 2010 ist der IPwskR von 160 Staaten ratifiziert worden.⁹⁹

2. Gewährleistungspflicht der Vertragsstaaten und die anerkannten

Rechte

2.1. Gewährleistungspflicht der Vertragsstaaten

Der IPwskR besteht aus 31 Artikeln, die sich in fünf Teile gliedern. Im ersten Teil wird das Recht auf Selbstbestimmung der Völker verankert. Auf dieser Grundlage können zum Beispiel ehemalige Kolonien selbst darüber entscheiden, welchen politischen Status sie haben und wie sie ihre wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte ausgestalten möchten. Im vierten Teil wurden die Maßnahmen zur Sicherung der Einhaltung des IPwskR festgelegt. Danach sind die Vertragsstaaten verpflichtet, dem Generalsekretär der Vereinten Nationen Berichte über die von ihnen getroffenen Maßnahmen zur Umsetzung des IPwskR und über die dabei

⁹⁸ Vgl. Office of the High Commissioner for Human Rights in Cooperation with the International Bar Association, *Human Rights in the Administration of Justice: A Manual on Human Rights for Judges, Prosecutors and Lawyers*, Geneva, 2002, Chapter 14: Funktion des Gerichts beim Schutz wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte (fayuan zai baohu jingji shehui he wenhua quanli fangmian de zuoyong), *Huang Jinrong* (Übersetzer), in: *Liu Huawen* (Hrsg.), *Forschung an Justiziabilität der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte*, S. 119 ff.

⁹⁹ Vgl. *Manfred Scherf*, Die Umsetzung des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19. Dezember 1966 in die Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland, S. 3 f.; *Chen Hanfeng*, WJXYXB 2001, Bd. 3, S. 61 f. Zum Status der Ratifizierung: http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3&chapter=4&lang=en.

erreichten Fortschritte vorzulegen. Der fünfte Teil behandelt insbesondere den Ratifikationsprozess und das Inkrafttreten.¹⁰⁰

Grundrechtliche Gewährleistungspflichten der Vertragsstaaten ergeben sich aus dem zweiten Teil des Pakts. Hier sind zum Beispiel die Beachtung des Verbots der Diskriminierung, des Gebots der Gleichberechtigung von Mann und Frau und die Pflicht zur Achtung und Verwirklichung der in dem Pakt vorgeschriebenen Einzelrechte geregelt.¹⁰¹ Einleitend legt daher Art. 2 des IPwskR fest, dass jeder Vertragsstaat verpflichtet ist, unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten Maßnahmen zu treffen, um „*nach und nach mit allen geeigneten Mitteln*“, vor allem durch gesetzgeberische Maßnahmen, die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen.

Die wichtigsten Wörter sind hier „*nach und nach*“. Aufgrund der bereits dargestellten Abhängigkeit von denjenigen Ressourcen, die für die Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte nötig sind, ist die Pflicht zur Umsetzung als Prozess formuliert worden. Die Gefahr dieser Formulierung ist jedoch, dass ein Staat willkürlich behauptet, dass ihm die Ressourcen zur Umsetzung fehlen und er dies als Rechtfertigung für das Unterlassen gebotener Umsetzungsmaßnahmen vorträgt. Im selben Artikel steht allerdings auch, dass der Staat „*alle mögliche Maßnahmen treffen*“ muss, um nach und nach die sich aus IPwskR ergebenden Rechte umzusetzen. Art. 2 IPwskR erlegt den Staaten die Pflicht auf, innerhalb kurzer Zeit nach der Ratifizierung Maßnahmen zur Umsetzung aufzunehmen. So wird garantiert, dass die Vertragsstaaten mindestens die ihnen möglichen Maßnahmen ergreifen, um die sich aus dem IPwskR ergebenden Rechte umzusetzen und einzuhalten.¹⁰²

2.2. Die anerkannten Rechte des IPwskR

Der dritte Teil ist der Hauptteil des Pakts und enthält Einzel- bzw. Kollektivrechte:

- Art. 6: Recht auf Arbeit. Jeder hat das Recht, seinen Beruf frei zu wählen und dieses Recht zu schützen. Ein Staat hat auch die Pflicht, seinen Bürgern berufliche Beratung und Ausbildungsprogramme anzubieten.
- Art. 7: Der Staat anerkennt das Recht auf gerechte und günstige

¹⁰⁰ Vgl. Chen Hanfeng, a.a.O., S. 62. Der Text des IPwskR in deutscher Version, abrufbar unter:

<http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/Themen/Menschenrechte/Download/IntSozialpakt.pdf>.

¹⁰¹ Vgl. Knut Ipsen, a.a.O., S. 789.

¹⁰² Paragraph 2 General Comments 3 CESCR: steps towards that goal must be taken within a reasonably short time after the Covenant's entry into force for the States concerned. Such steps should be deliberate, concrete and targeted as clearly as possible towards meeting the obligations recognized in the Covenant.

Arbeitsbedingungen. Davon umfasst sind ein Mindestentgelt, ein angemessener Lohn, gleiches Entgelt für gleiche Arbeit, sichere und gesunde Arbeitsbedingungen und Arbeitspausen und Urlaub.

- Art. 8: Recht auf Bildung und Beitritt zu einer Gewerkschaft und Recht auf Streik.
- Art. 9: Recht auf soziale Sicherung, inklusive sozialer Versicherung.
- Art. 10: Recht auf größtmöglichen Schutz und Beistand der Mütter und Jugendlichen, wie Urlaub nach der Geburt und Verbot der Kinderarbeit.
- Art. 11: Recht auf angemessenen Lebensstandard, inklusive Recht auf ausreichende Ernährung, Bekleidung und Unterbringung sowie auf eine stetige Verbesserung der Lebensbedingungen und Recht auf Schutz vor Hunger. Die Maßnahmen zur Verwirklichung sind die „Verbesserung der Methoden der Erzeugung, „Haltbarmachung und Verteilung von Nahrungsmitteln“ und „Sicherung einer dem Bedarf entsprechenden gerechten Verteilung der Nahrungsmittelvorräte der Welt“.
- Art. 12: Recht auf körperliche und geistige Gesundheit. Die erforderlichen Maßnahmen sind, dass der Staat Voraussetzungen zu schaffen hat, damit jeder im Krankheitsfall medizinische Einrichtungen aufsuchen und ärztliche Betreuung bekommen kann.¹⁰³
- Art. 13 und Art. 14: Recht auf Bildung. Kraft dieses Rechts kann jedermann den Grundschulunterricht unentgeltlich besuchen.
- Art. 15: Recht auf Teilnahme am kulturellen Leben. Der Staat gewährleistet das geistige und materielle Interesse derjenigen Bürger, die Urheber von Werken der Wissenschaft, Literatur oder Kunst sind.

Diese Rechte sind mehr als Programmsätze oder Leitlinien zu verstehen und werden als politischer Goodwill bezeichnet.¹⁰⁴ Diese Rechtsnatur entscheidet maßgeblich über die Effektivität ihrer Um- und Durchsetzung.

3. Internationales Verfahren zur Kontrolle der Einhaltung des Paktes

Anders als das Berichtsverfahren, die Individualbeschwerde und die Staatenbeschwerde, die im IPbPR enthalten sind, beschränkt sich der IPwskR nur auf ein Berichtsverfahren zur Kontrolle über seine Einhaltung. Gemäß Art.16 Abs. 1 IPwskR sind die Vertragsstaaten verpflichtet, „*Berichte über die von ihnen getroffenen Maßnahmen und über die Fortschritte*

¹⁰³ Vgl. *Knut Ipsen*, a.a.O., S. 792.

¹⁰⁴ Vgl. *Paul Kirchhof*, Verfassungsrechtlicher Schutz und internationaler Schutz der Menschenrechte, *EuGrZ* 1994, S. 14–44; *Jörg Lücke*, a.a.O. *Rudolf Echterhöfeler*, Der Internationale Pakt der Vereinten Nationen über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, *BarbBl* 1973, S. 496-499. ders., VN-Sozialpakt: Kein einklagbares Recht, *BarbBl* 1979, S. 496-499.

vorzulegen, die hinsichtlich der Beachtung der in dem Pakt anerkannten Rechte erzielt wurden.“ Diese Berichte sind dem Generalsekretär der Vereinten Nationen zu übermitteln, der diese weiter an den Wirtschafts- und Sozialrat leitet, damit dieser sie prüft.¹⁰⁵ Zur Prüfung dieser Berichte wurde der Ausschuss über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR) auf Grundlage des Art. 68 UN-Charta durch den Wirtschafts- und Sozialrat durch die ECOSOC Resolution 1985/17 vom 28. Mai 1985 gegründet. Zu seinen Aufgaben gehört die Wahrnehmung der im vierten Teil des IPwskR normierten Überwachungsfunktionen, also die Beurteilung der Berichte, die Feststellung von Vertragsverletzungen und die Einreichung genereller Empfehlungen an die Generalversammlung der Vereinten Nationen. Die Entscheidungen des Ausschusses sind völkerrechtlich nicht verbindlich, da er lediglich ein Fachausschuss der Vereinten Nationen ist, der Berichts- und Kontrollaufgaben des Wirtschafts- und Sozialrats wahrnimmt und Empfehlungen gegenüber der Generalversammlung der Vereinten Nationen ausspricht.¹⁰⁶

Der Verfahrensablauf gestaltet sich wie folgt. Wenn ein Bericht abgegeben wurde, wird er zuerst durch eine „pre-sessional working group“ vorgeprüft. Diese Arbeitsgruppe stellt eine Fragenliste zu dem Bericht zusammen, die an den einreichenden Staat weitergeleitet wird. Diese Fragen werden auf den zweimal jährlich stattfindenden Tagungen in mündlicher Form geklärt. An diesen Tagungen nehmen Delegationen des jeweiligen Staates, Vertreter der Sonderorganisationen und Programme der Vereinten Nationen sowie Vertreter von NGOs teil. Nach der ersten Auskunft stellen die Ausschussmitglieder gegebenenfalls weitere Fragen an die Delegation des betroffenen Staates. Diese Fragen können mündlich oder durch einen schriftlichen Bericht beantwortet werden. Nach der Beantwortung aller Fragen arbeitet der Ausschuss eine abschließende Beurteilung über die Fortschritte und Missstände bei der Durchsetzung der Rechte des IPwskR in dem betroffenen Staat aus (*Concluding Observations*).¹⁰⁷ Diese abschließende Beurteilung enthält Vorschläge an den Staat. Sie sind völkerrechtlich nicht verbindlich.

Das Berichtsverfahren ist für die Vertragsstaaten zwar ziemlich flexibel. Es hat aber auch viele Defizite. Den Staaten wird kein Anreiz geboten, Berichte abzugeben. Oftmals fehlen den Vertragsstaaten die Kompetenz oder ausreichende finanzielle und personelle Ressourcen, um den Berichtspflichten nachzukommen. Andererseits ist auch die Zeit für die

¹⁰⁵ Art. 16. Abs. 2. Satz 1. des IPwskR 1966 in Teil IV. Text abrufbar unter:

<http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/Themen/Menschenrechte/Download/IntSozialpakt.pdf>.

¹⁰⁶ Vgl. Chen Hanfeng, a.a.O., S. 65. Zum CESCR im Weiteren siehe: Markus Engels, *Verbesserter Menschenrechtsschutz durch Individualbeschwerde?*, S. 20 ff.

¹⁰⁷ Vgl. Bruno Simma, in: Franz Matscher (Hrsg.), *Die Durchsetzung wirtschaftlicher und sozialer Grundrechte: Eine rechtsvergleichende Bestandsaufnahme*, S. 83; Jakob Schneider, *Die Justiziabilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte*, S. 12.

Berichtsprüfung auf Grund der finanziellen und personellen Ressourcen der Vereinten Nationen beschränkt.¹⁰⁸

4. Rechtsfortbildung durch die General Comments des CESCR

Um den IPwskR zu konkretisieren und dessen Umsetzung zu verbessern, hat der CESCR „General Comments“, „Guidelines“ und „Concluding Observations“ beziehungsweise weitere vertragsbegleitende Kommentierungen veröffentlicht, die verfahrensrechtliche und materiell-rechtliche Fragen betreffen. Der CESCR war ursprünglich ein Organ zur Überwachung des IPwskR und ein Hilfsorgan des Wirtschafts- und Sozialrats. Nach der Reform des CESCR im Jahr 1987 ist er eines der wichtigsten Rechtsfortbildungsorgane der Vereinten Nationen geworden.¹⁰⁹

4.1. Formelle Rechtsfortbildung

In der Theorie spielt der CESCR eine passive Rolle bei der Evaluation der Berichte. In der Praxis aber ist der Ausschuss aktiv und innovativ. Er veranstaltet Diskussionsrunden über einzelne Grundrechte und erarbeitet allgemeine Anmerkungen (*General Comments*), damit der Inhalt der einzelnen Rechte und Pflichten der Staaten konkretisiert wird. Kommt ein Staat den sich aus dem IPwskR ergebenden Berichtspflichten trotz mehrmaliger Aufforderung durch den CESCR nicht nach, prüft er auch die Daten der Umsetzungsinformationen von NGOs, die in dem betroffenen Staat tätig sind, und gibt Beurteilungen auf Grundlage dieser Information ab.¹¹⁰

Der CESCR überwacht auch die Erreichung der von den Mitgliedsstaaten festgesetzten Ziele bei der Umsetzung des IPwskR. Die jeweils zuständige Sonderorganisation der Vereinten Nationen erarbeitet Indikatoren zu jedem von dem Pakt garantierten Grundrecht, um Kriterien für die Kontrolle der Umsetzung dieser Rechte zu erhalten. Die Vertragsstaaten setzen für sich selbst entsprechende Zielwerte fest. Nach fünf Jahren prüft der Ausschuss, ob die Fortschritte bei der Verwirklichung der Rechte diese Zielwerte erreicht haben (*benchmarking*). Ist dies nicht der Fall, werden der Grund für

¹⁰⁸ Vgl. Jakob Schneider, a.a.O., S. 13.

¹⁰⁹ Vgl. Jan Philip Wimalasena, KJ 2008, S. 11; Knut Ipsen, a.a.O., S. 792. Chen Hanfeng, a.a.O., S. 65.

¹¹⁰ Vgl. Jan Philip Wimalasena, a.a.O., S. 12; Jakob Schneider, a.a.O., S. 13.

die Nichterreichung analysiert und Verbesserungsvorschläge abgegeben.¹¹¹

4.2. Materielle Rechtsfortbildung

Im kategorialen Dualismus der Rechte wurde an den sozialen Grundrechten lange kritisiert, dass sie ein aktives Handeln des Staates erfordern. Vom CESCR wurde ein funktionales und an Justiziabilität orientiertes Verständnis der sozialen Grundrechte akzeptiert, mit dessen Hilfe die Unterschiede zwischen positiven und negativen Staatspflichten weitgehend aufgelöst werden.

Verglichen mit den bürgerlichen und politischen Rechten, bedürfen die wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Rechte in der Regel tatsächlich weitergehender positiver Maßnahmen des Staates. Hier handelt es sich aber nicht um einen kategorialen, sondern nur um einen graduellen Unterschied.¹¹² Die Verpflichtungen des Staates, die sich aus den Menschenrechten ergeben, unterteilen sich in drei Ebenen - die Achtungspflichten, die Schutzpflichten und die Erfüllungspflichten.¹¹³ Diese Theorie über die drei Pflichtenebenen wurde von *Henry Shue* entwickelt und von *Philip Alston* und *Asbjørn Eide* verbreitet. Sie wurde allgemein akzeptiert und ist ein maßgebliches Argument in der Diskussion über die Justiziabilität der wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Rechte.¹¹⁴

4.2.1. Achtungspflichten (Obligations to respect)

*„The obligations to respect requires the State, and thereby all its organs and agents, to abstain from doing anything that violates the integrity of the individual or infringes on her or his freedom, including the freedom to use the material resources available to that individual in the way she or he finds best to satisfy the basic needs.“*¹¹⁵

Auf dieser Ebene sind die Vertragsstaaten verpflichtet, den Einzelnen nicht durch aktives staatliches Handeln daran zu hindern, seine Rechte auszuüben.

¹¹¹ Ebd.

¹¹² Vgl. *Jakob Schneider*, a.a.O., S. 33.

¹¹³ Vgl. *Markus Engels*, a.a.O., S. 53 f.; *Jakob Schneider*, a.a.O., S. 33.

¹¹⁴ Vgl. *Guo Yuejun, Lu Tiezhen*, HQFLPL 2008, Bd. 5, S. 102.

¹¹⁵ Siehe: *Eide Asbjørn*, UN Special Rapporteur for the Right to Food, „The Right to Adequate Food as a Human Right – Final Report submitted by Asbjørn Eide“, UN Doc. E/CN. 4/Sub. 2/1987/23 (1987), Para 66.

Es handelt sich hier um ein negatives Recht und eine Unterlassungspflicht des Staates. Nach diesem Verständnis ist die Verletzung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte gleichbedeutend mit einer Verletzung der bürgerlichen und politischen Rechte. Der Staat darf nicht durch Gesetzgebung oder andere Rechtsakte die Freiheit des Einzelnen beeinträchtigen. Jeder ist zuerst für sein eigenes Leben verantwortlich. Nur wenn der Einzelne diese Verantwortung nicht mehr selbst wahrnehmen kann, interveniert die Gemeinschaft unterstützend. Die Selbstversorgung des Individuums darf nicht vom Staat übernommen werden, damit die Abhängigkeit der Einzelnen von der Gesellschaft vermieden wird.¹¹⁶

4.2.2. Schutzpflichten (Obligations to protect)

„The Obligation to protect requires from the State and its agents the measures necessary to prevent other individuals or groups violating the integrity, freedom of action, or other human rights of the individual-including the prevention of infringement of the enjoyment of his material resources.“¹¹⁷

Anders als auf der Ebene der Achtungspflichten ist auf dieser Ebene ein aktives Handeln des Staates erforderlich. Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, die Rechte des Einzelnen zu schützen, wenn sie durch Handlungen Privater oder das Unterlassen einer bestimmten Leistung des Staates verletzt werden. Hierzu müssen die Staaten, soweit erforderlich, entsprechende innerstaatliche Gesetze erlassen und deren Einhaltung durch Exekutive und Judikative überwachen und durchsetzen. Der Staat beachtet die Freiheit des Individuums bei der Ausübung der wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Rechte und diese Freiheit wird bei ihrer Verwirklichung dadurch verstärkt, dass jeder gesellschaftliche Akteur gleichberechtigt ist.¹¹⁸

4.2.3. Erfüllungspflichten (Obligations to fulfil)

„The Obligation to fulfil requires the State to take measures necessary to ensure for each person within its jurisdiction opportunities to obtain satisfaction of those needs, recognized in the human rights instruments,

¹¹⁶ Vgl. Markus Engels, a.a.O., S. 54 f.

¹¹⁷ Siehe Asbjørn Eide, a.a.O., Para 67.

¹¹⁸ Vgl. Markus Engels, a.a.O., S. 56 f.

*which cannot be secured by personal efforts.*¹¹⁹

Auf dieser Ebene werden die Vertragsstaaten verpflichtet, die Verwirklichung der Rechte des Individuums, zu denen dieses selbst keinen Zugang hat, zu ermöglichen. Zum einen hat der Staat entsprechende Rahmenbedingungen zu schaffen. Dies kann zum Beispiel eine Landreform sein, durch die viele Menschen die Gelegenheit bekommen, sich selbst zu versorgen. Zum anderen können die Erfüllungspflichten auch die Gewährung finanzieller und sachlicher Mittel sowie die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen erforderlich machen, damit benachteiligten Personen eine gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ermöglicht wird. Beispielhaft sei hier der unentgeltliche Zugang zu medizinischer Versorgung genannt.¹²⁰

4.2.4. Fazit

Dieses neue Verständnis über die Staatspflichten ist an seiner Justiziabilität orientiert. Diese Justiziabilität ist davon abhängig, auf welcher der dargestellten Ebenen der Staat die Rechte des Einzelnen zu schützen hat. Rechte, die einer Achtungspflicht auf der ersten Ebene unterliegen, sind ohne einen Individualanspruch auf finanzielle Mittel und legislative Maßnahmen allein durch nationale Gerichte und internationale Überwachungsorgane zu kontrollieren. Der Einzelne muss nicht warten, bis der Gesetzgeber neue Gesetze erlässt. Die entsprechenden internationalen Bestimmungen sowie die inländischen Rechte zur Sicherung der Rechte dieser Ebene sind unmittelbar anwendbar.¹²¹

Die Rechte, die durch Schutzpflichten und Erfüllungspflichten auf der zweiten und dritten Ebene geschützt werden, sind nicht justiziabel. Die Umsetzung dieser Verpflichtungen setzt voraus, dass der Staat positive Maßnahmen ergreift, zum Beispiel Gesetze erlässt, um den Schutz der Rechte von Individuen vor Eingriffen Dritter oder Institutionen zu gewährleisten oder soziale Sicherungssysteme zu errichten. Erst für den Fall, dass solche Maßnahmen ergriffen werden, ist der Staat verpflichtet, sie ohne Diskriminierung umzusetzen. Wird die Ausübung der Rechte der zweiten und dritten Ebene durch Verwaltungsakte oder andere innerstaatliche Rechtsakte oder sonstiges staatliches Handeln beeinträchtigt, kann die Rechtsverletzung Gegenstand einer Beschwerde vor einem internationalen

¹¹⁹ Siehe *Asbjørn Eide*, a.a.O., Para 69.

¹²⁰ Vgl. *Markus Engels*, a.a.O., S. 57.

¹²¹ Vgl. *Jakob Schneider*, a.a.O., S. 33 f.

Überwachungsorgan sein.¹²²

5. Fakultativprotokoll des CESCR

Angesichts der Schwäche des Berichtssystems hat sich der CESCR mehrere Jahre lang bemüht, ein Fakultativprotokoll zu verfassen. Hiermit sollen die formelle und materielle Fortbildung sowie Untersuchungsverfahren und Beschwerdeverfahren Tatsache werden können. Das so entstandene Fakultativprotokoll zum IPwskR (*Optional protocol to the international covenant on economic social and cultural rights*) wurde auf der 63. Konferenz der Generalversammlung der Vereinten Nationen im Oktober 2008 genehmigt. Der Ratifikationsprozess hat am 24. September 2009 begonnen.¹²³ Bis zum 5. Mai 2013 hatten 45 Staaten das Protokoll unterzeichnet. Gemäß Art. 18 des Fakultativprotokolls tritt dieses drei Monate nach Hinterlegung der zehnten Ratifikations- oder Beitrittsurkunde beim Generalsekretär der Vereinten Nationen in Kraft.¹²⁴

Das Protokoll besteht aus einer Präambel und 22 Artikeln und führt drei neue Verfahren zur Kontrolle der Einhaltung des IPwskR ein. Nach seinem Inkrafttreten können auch Dritte Mitteilungen über Umsetzungsdefizite in Bezug auf den IPwskR an den CESCR richten. Diese drei neuen Verfahren sind die Individualbeschwerde (Art. 2 bis 9), die Staatenbeschwerde (Art. 10) und das Untersuchungsverfahren (Art. 11 und Art. 12). Das erste Verfahren setzt für seine Anwendbarkeit lediglich die Ratifikation des Fakultativprotokolls voraus. Die Staatenbeschwerde und das Untersuchungsverfahren können nur dann durchgeführt werden, wenn der betroffene Staat auch eine besondere Erklärung abgegeben hat, in der er die Zuständigkeit des CESCR anerkennt.¹²⁵

5.1. Die Individualbeschwerde

Die Individualbeschwerde ist als quasi-gerichtliches Verfahren zu betrachten¹²⁶ und kann im Namen von der Hoheitsgewalt eines

¹²² Vgl. Jakob Schneider, a.a.O., S. 34.

¹²³ UN-Dok. A/RES/63

¹²⁴ Zum Status des Fakultativprotokolls siehe UN Doc. A/63/435; C. N. 869. 2009. TREATIES-34 of 11. Dezember 2009, abrufbar unter:

http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3-a&chapter=4&lang=en.

¹²⁵ Vgl. Valentin Aichele, Vereinte Nationen 2009, S. 74 und das ins Deutsche übersetzte Protokoll, abrufbar unter: <http://www.un.org/Depts/german/gv-63/band1/ar63117.pdf>.

¹²⁶ Vgl. Jakob Schneider, a.a.O., S. 24.

Vertragsstaats unterstehenden Einzelpersonen oder von solchen Personengruppen eingereicht werden. Die Zulässigkeit der Beschwerde setzt gemäß Art. 2 S. 1 des Fakultativprotokolls voraus, dass von dem Beschwerdeführer die Verletzung eines der im IPwskR festgeschriebenen Rechte durch einen Mitgliedsstaat behauptet wird.

5.1.1. Zulässigkeit

Art. 3 des Fakultativprotokolls regelt die Zulässigkeit der Individualbeschwerde. Sie ist unzulässig, wenn sie anonym, nicht schriftlich (Abs. 2g), offensichtlich unbegründet oder nicht hinreichend begründet ist (Abs. 2e). Sie ist außerdem unbegründet, wenn sie einen Missbrauch des Einreichungsrechts darstellt (Abs. 2f), wenn der Grund der Beschwerde vor dem Inkrafttreten des Protokolls erfolgt ist (Abs. 2b) oder wenn dieselbe Sache schon in einem anderen Verfahren anhängig war oder ist (Abs. 2c). Außerdem muss der Beschwerdeführer gemäß Art. 3 Abs. 1 des Fakultativprotokolls, wie auch bei anderen internationalen Rechtsbehelfsverfahren, vor Erhebung der Individualbeschwerde alle ihm möglichen innerstaatlichen Rechtsbehelfe ausgeschöpft haben. Nach der Erschöpfung dieser Rechtswege muss die Beschwerde gemäß Art. 3 Abs. 2a des Fakultativprotokolls innerhalb eines Jahres erhoben werden, es sei denn, der Beschwerdeführer kann nachweisen, dass ihm die Einreichung innerhalb dieser Frist nicht möglich war.

Art. 3 des Fakultativprotokolls spricht ausdrücklich nicht von „Rechtsweg“, sondern von „Rechtsbehelf“, da es problematisch wäre, die Erschöpfung des „Rechtswegs“ zu verlangen, wenn eines der Rechte des IPwskR gerade dadurch verletzt wird, wenn die Rechtsordnung des Vertragsstaats das entsprechende Recht nicht in nationales Recht umgesetzt hat und der Beschwerdeführer daher auch kein dahingehendes Recht vor einem nationalen Gericht geltend machen kann. In diesem Fall kann der Beschwerdeführer den innerstaatlichen Rechtsweg nicht ausschöpfen.¹²⁷

Der Ausschuss hat gemäß Art. 4 des Fakultativprotokolls außerdem das Recht, eine Beschwerde abzulehnen, wenn nicht erkennbar ist, dass der Beschwerdeführer durch die geltend gemachte Verletzung eine klare Benachteiligung erlitten hat, es sei denn, dass der Ausschuss zu der Auffassung gelangt, dass die Beschwerde eine ernste Frage von allgemeiner Bedeutung aufwirft.

¹²⁷ Vgl. *Jakob Schneider*, a.a.O., S. 14 f.

5.1.2. Verfahrensablauf

Gemäß Art. 5 des Fakultativprotokolls kann der Ausschuss jederzeit nach Eingang einer Beschwerde und bevor eine Entscheidung in der Sache selbst getroffen worden ist, dem betreffenden Vertragsstaat ein Gesuch zur sofortigen Prüfung übermitteln. Hierin kann er den Vertragsstaat dazu auffordern, solche vorläufigen Maßnahmen zu treffen, die unter den tatsächlichen Umständen gegebenenfalls erforderlich sind, um einen möglichen nicht wiedergutzumachenden Schaden für das oder die Opfer der behaupteten Verletzung abzuwenden.

Erachtet der Ausschuss eine Beschwerde für zulässig, bringt er gemäß Art. 6 des Fakultativprotokolls diese dem entsprechenden Vertragsstaat vertraulich zur Kenntnis. Der übermittelt danach dem Ausschuss innerhalb von sechs Monaten eine schriftliche Erklärung zur Klärung der Beschwerde und der gegebenenfalls von ihm getroffenen Abhilfemaßnahmen. Gemäß Art. 7 des Fakultativprotokolls ist der CESC gehalten, eine gütliche Einigung herbeizuführen.

Alle beim CESC eingereichten Beschwerdeunterlagen werden durch ihn geprüft (Art. 8 Abs. 1). Bei dieser Prüfung untersucht der Ausschuss die Angemessenheit der von dem Vertragsstaat getroffenen Umsetzungsmaßnahmen. Hierbei wird berücksichtigt, dass ein Staat den IPwskR nur „nach und nach“ und unter Einsatz „alle[r] möglichen Mittel“ umzusetzen hat und dabei eine Reihe politischer Maßnahmen treffen kann (Art. 8 Abs. 4). Nach der Prüfung einer Mitteilung übermittelt der Ausschuss den betroffenen Parteien seine Einschätzung zusammen mit etwaigen Empfehlungen. Diese Einschätzungen sind nicht rechtsverbindlich.¹²⁸ Zur Kontrolle der Umsetzung des Fakultativprotokolls ist darin ebenfalls vorgesehen, dass ein Vertragsstaat diese Einschätzung gebührend in Erwägung ziehen soll und innerhalb von sechs Monaten eine schriftliche Antwort gegenüber dem CESC abzugeben hat.¹²⁹

5.2. Die Staatenbeschwerde

Die Zulässigkeit einer Staatenbeschwerde setzt zuerst die Erklärung des Beschwerdegegners voraus, dass er die Zuständigkeit des Ausschusses zur Entgegennahme und Prüfung von Beschwerden aus anderen Staaten

¹²⁸ Vgl. Valentin Aichele, a.a.O., S. 74.

¹²⁹ Ebd.

anerkennt (Art. 10 Abs. 1).

Wenn ein Vertragsstaat des Fakultativprotokolls zu dem Schluss kommt, dass ein anderer Vertragsstaat des Protokolls seinen Verpflichtungen aus dem IPwskR nicht nachkommt, kann er eine schriftliche Beschwerde an den betroffenen Staat oder den Ausschuss einreichen (Art. 10 Abs. 1a). Innerhalb von drei Monaten nach Zugang dieser Beschwerde hat der Beschwerdegegner dem Beschwerdeführer eine schriftliche Stellungnahme zukommen zu lassen, die, soweit es möglich und angebracht ist, einen Hinweis auf die in der Sache durchgeführten, anhängigen oder noch zur Verfügung stehenden innerstaatlichen Verfahren und Rechtsbehelfe enthalten soll. Wird die Sache nicht innerhalb von sechs Monaten nach Eingang der verfahrenseinleitenden Mitteilung beim Beschwerdegegner zur Zufriedenheit der beiden beteiligten Vertragsstaaten geregelt, hat jeder dieser beiden Staaten das Recht, die Sache dem Ausschuss vorzulegen, indem er diesem und dem anderen beteiligten Staat eine entsprechende Mitteilung macht (Art. 10 Abs. 1b).

Nach der auf eine solche Vorlage folgenden Prüfung der Sache durch den Ausschuss hat dieser einen Bericht auszuarbeiten. Wenn eine gütliche Einigung zwischen den beiden Staaten erreicht werden konnte, steht in diesem Bericht lediglich eine kurze Darstellung des Sachverhaltes und der erzielten Einigung. Andernfalls stehen in diesem Bericht neben der Darstellung des Sachverhaltes auch die schriftlichen Stellungnahmen der beteiligten Vertragsstaaten und ein Protokoll ihrer mündlichen Stellungnahmen. Der Ausschuss kann den beteiligten Vertragsstaaten im Übrigen nur solche Auffassungen übermitteln, die er in der Sache zwischen ihnen für erheblich hält. (Art. 10 Abs. 1h i und ii).

5.3. Das Untersuchungsverfahren

Auch das Untersuchungsverfahren setzt voraus, dass der von der Untersuchung betroffene Staat die Zuständigkeit des Ausschusses für das Untersuchungsverfahren anerkennt (Art. 11 Abs. 1 des Fakultativprotokolls). Hat ein Vertragsstaat eine Erklärung nach Art. 11 Abs. 1 abgegeben, kann er diese Erklärung jederzeit durch eine an den Generalsekretär gerichtete Notifikation zurücknehmen (Art. 11 Abs. 8).

Wenn dem Ausschuss zuverlässige Informationen darüber übermittelt wurden, dass ein Recht des IPwskR durch einen Vertragsstaat schwerwiegend oder systematisch verletzt wird, kann der Ausschuss ein

Untersuchungsverfahren einleiten (Art. 11. Abs. 2). Nach Beginn des Untersuchungsverfahrens fordert der Ausschuss den betroffenen Vertragsstaat auf, bei der Prüfung der Vorwürfe mitzuwirken und zu dieser Stellung zu nehmen. Unter Berücksichtigung dieser Stellungnahme und der übermittelten Informationen kann der Ausschuss eines oder mehrere seiner Mitglieder beauftragen, eine Untersuchung durchzuführen, die mit Zustimmung des Vertragsstaats auch einen Besuch in dessen Hoheitsgebiet umfassen kann (Art. 11 Abs. 3). Während des vertraulich durchzuführenden Verfahrens ist die Mitwirkung des Vertragsstaats anzustreben (Art. 11 Abs. 4). Nachdem die Untersuchungsergebnisse vom Ausschuss geprüft wurden, übersendet er Bemerkungen und Empfehlungen an den betroffenen Vertragsstaat (Art. 11 Abs. 5). Hierauf hat dieser wiederum innerhalb von sechs Monaten nach Eingang der Empfehlungen dem Ausschuss eine Stellungnahme zu unterbreiten. Der Ausschuss kann nach Abschluss des Untersuchungsverfahrens die Ergebnisse in seinem Jahresbericht veröffentlichen (Art. 11 Abs. 6 und 7).

III. Grundrechtsschutz nach europäischem Recht

Ähnlich wie durch den IPwskR und den IPbpR entstanden auch in Europa zwei völkerrechtliche Verträge, um bürgerliche, politische und soziale Grundrechte zu gewährleisten. Die *Europäische Menschenrechtskonvention* (EMRK)¹³⁰ dient dem Schutz der klassischen bürgerlichen und politischen Freiheitsrechte und die *Europäische Sozialcharta* (ESC) garantiert in den Unterzeichnerstaaten umfassende soziale Grundrechte. Um die Identität der Europäischen Union zu verstärken und den Schutz der Grundrechte innerhalb Europas zu stärken, wurde die EU-Grundrechtscharta, in der die bürgerlichen, politischen und sozialen Grundrechte zusammengefasst wurden, kodifiziert.

1. Europäische Menschenrechtskonvention

Die EMRK wurde durch den Europarat ausgearbeitet und am 4. November 1950 in Rom unterzeichnet. Sie trat im September 1953 in Kraft. Zum 5.

¹³⁰ Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten v. 4.11.1950, BGBl. 1952 II, 685, 953, geänd. durch Prot. Nr. 3 v. 6.5.1963, BGBl. 1968 II, 1116, in Kraft seit 21.9.1970, BGBl. II, 1315; Prot. Nr. 5 v. 20.1.1966, BGBl. 1969II, 1120, in Kraft seit 20.12.1971, BGBl. 1972 II, 105; Prot. Nr. 8 v. 19.3.1985, BGBl. 1989 II, 546, in Kraft seit 1.1.1990, BGB. 1989 II, 991; Prot. Nr. 9 v. 6.11.1990, BGBl. 1994 II, 491, in Kraft seit 1.11.1994, BGBl. 1994 II, 3624; aufgehoben mit Wirkung v. 1.11. 1998 durch Art. 2 Abs. 8 des Prot. Nr. 11 v. 11.5. 1994, BGBl. 1995 II, 579, in Kraft seit 1. 11. 1998.

November 2010 war die Konvention durch 47 Staaten ratifiziert.¹³¹ Gemäß Art. 59 EMRK bedarf die EMRK zu ihrer innerstaatlichen Geltung der Ratifizierung des jeweiligen Mitgliedstaates. Die Konvention behandelt hauptsächlich die bürgerlichen und politischen Grundrechte. Gemäß den Vorgaben in Abschnitt II der Konvention wurde im Jahr 1959 ein Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) gegründet. Jeder Bürger eines EU-Mitgliedstaates kann den EGMR mit der Behauptung anrufen, durch einen innerstaatlichen Rechtsakt in seinen sich aus der EMRK ergebenden Rechten verletzt worden zu sein. Neben der Individualbeschwerde kann vor dem EGMR auch eine Staatenbeschwerde eingelegt werden. Außerdem kann der EGMR auf Antrag des Ministerkomitees Gutachten über Rechtsfragen erstatten, welche die Auslegung der EMRK und der Protokolle hierzu betreffen.

1.1. Soziale Grundrechte in der EMRK

Obwohl die Konvention vorrangig bürgerliche und politische Grundrechte schützt, enthält sie auch einige soziale Grundrechte. Art. 4 Abs. 2 EMRK verbietet beispielsweise Zwangs- oder Pflichtarbeit. Art. 11 Abs. 1 EMRK legt fest, dass jede Person das Recht hat, sich frei und friedlich mit anderen zu versammeln und sich frei mit anderen zusammenzuschließen. Hierunter fällt auch das Recht des Einzelnen, zum Schutz seiner Interessen Gewerkschaften zu gründen und Gewerkschaften beizutreten.

Diese beiden Rechte stellen Freiheitsrechte dar, und sie sind auch als solche in die Konvention eingegliedert. Sie zählen aber auch zu den sozialen Grundrechten und beziehen sich auf Art. 23 AllgErklMenschenR. Sie unterscheiden sich von den sozialen Grundrechten, die eine aktive Leistung des Staates erfordern. Sie dienen dem Individuum, um einen Eingriff durch staatliches Handeln abzuwehren.¹³² Darüber hinaus verankert Art. 14 EMRK das Diskriminierungsverbot. Die in der Konvention niedergelegten Rechte und Freiheiten sind ohne Diskriminierung zu gewährleisten. Insbesondere darf ein Rechtsträger nicht auf Grund seines Geschlechts, seiner Rasse, seiner Hautfarbe, seiner Sprache, seiner Religion, seiner politischen oder sonstigen Anschauung, seiner nationalen oder sozialen Herkunft, seiner Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, seines Vermögens, seiner Geburt oder seines sonstigen Status benachteiligt werden. Schließlich garantiert die Konvention in Art. 6. Abs. 1 und Abs. 3 das Recht

¹³¹ Status der Ratifizierung, abrufbar unter:

<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=005&CM=8&CL=ENG>.

¹³² Vgl. *Dietrich Rauschnig*, in: *Józef Kokot und Krzysztof Skubiszewski* (Hrsg.), *Staatsangehörigkeit, soziale Grundrechte, wirtschaftliche Zusammenarbeit: nach dem Recht der BRD und der Volksrepublik Polen*, S. 136.

auf ein faires Verfahren. Danach hat jeder das Recht, dass eine Streitigkeit von einem unabhängigen, unparteiischen und auf dem Gesetz beruhenden Gericht in einem fairen, öffentlichen Verfahren und innerhalb eines angemessenen Zeitraums verhandelt wird. Außerdem hat danach jeder Angeklagte das Recht, unentgeltlich den Beistand eines Verteidigers zu erhalten, wenn ihm selbst die Mittel für seine anwaltliche Verteidigung fehlen und der Beistand im Interesse der Rechtspflege erforderlich ist. Weiterhin hat jeder Angeklagte das Recht auf unentgeltliche Unterstützung durch einen Dolmetscher, wenn er die Verhandlungssprache des Gerichts nicht spricht.

Diese Grundrechte spielen auch bei Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte bei der Durchsetzung sozialer Grundrechte eine Rolle.

1.2. Praxis des EGMR zum Schutz sozialer Grundrechte

Soziale Grundrechte waren aufgrund von Individualbeschwerden bereits Gegenstand einer Reihe von Entscheidungen des EGMR.

1.2.1. Diskriminierungsverbot

Art. 14 EMRK verbietet, jemanden bei der Ausübung der in der Konvention niedergelegten Rechte zu diskriminieren. Mit Hilfe dieser Vorschrift lassen sich andere materielle Rechte der Konvention durchsetzen.¹³³

Ein Beispiel hierfür ist der Fall „Gaygusuz v. Austria“ aus dem Jahr 1996. Der Beschwerdeführer war ein türkischer Wanderarbeiter, der in Österreich arbeitete. Dessen Antrag auf Gewährung eines Pensionsvorschlusses in Form der Notstandshilfe wurde vom österreichischen Landesarbeitsamt wegen seiner Staatsangehörigkeit abgelehnt. Der Beschwerdeführer war der Ansicht, dass die Ablehnung des österreichischen Landesarbeitsamts gegen Art. 14. EMRK in Verbindung mit Art. 1 des ersten Protokolls des EMRK verstoße. Nachdem er erfolglos innerstaatlichen Rechtsschutz in Anspruch genommen hatte, wandte er sich mit einer Individualbeschwerde an den EGMR. Dieser gab dem Beschwerdeführer schließlich in seiner Entscheidung vom 16. September 1996 Recht.¹³⁴

¹³³ Zum weiteren Kommentar über Art. 14 EMRK siehe *P. Van Dijk* und *G. J. H. van Hoof*, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, S. 532 ff.

¹³⁴ *Gaygusuz v. Austria*, Judgment of 16 September 1996, European Court of Human Rights, Reports of Judgments and Decisions 1996-IV, No. 14.

1.2.2. Recht auf ein faires Verfahren

Noch bedeutsamer für den Schutz der sozialen Grundrechte ist das in Art. 6 Abs. 1 und 3 EMRK festgelegte Recht auf ein faires Verfahren. Diese Vorschriften sind schon Ausgangspunkt der Auslegung der Schutzfunktion der in der Konvention geregelten sozialen Grundrechte gewesen. Die soziale Schutzfunktion der EMRK wurde vom EMGR bei der Entscheidung „Airey v. Ireland“¹³⁵ erläutert und betont: *„Wenn die Konvention auch im Wesentlichen bürgerliche und politische Rechte aufführt, haben viele von ihnen doch Implikationen sozialer oder wirtschaftlicher Natur. Der Gerichtshof ist daher wie die Kommission der Auffassung, dass der bloße Umstand, dass eine Auslegung der Konvention in die Sphäre sozialer und wirtschaftlicher Rechte hineinwirkt, kein entscheidender Grund gegen eine solche Auslegung sein sollte. Es gibt keine wasserdichte Trennwand, die jene Sphäre von dem Anwendungsbereich der Konvention abgrenzt.“*¹³⁶

Auch wenn die sozialen Grundrechte als bürgerliche und politische Rechte angelegt sind, könnten sie durch Art. 6 Abs. 1 EMRK geschützt werden. Beispiele hierfür sind die Entscheidungen des EGMR in den Fällen „Feldbrugge v. The Netherlands“¹³⁷ und „Deumeland v. Germany“¹³⁸. In dem ersten Fall wurde der Beschwerdeführerin die Zahlung von Krankengeld verwehrt und eine Beschwerde hiergegen nicht zugelassen. So hatte die Beschwerdeführerin keine Gelegenheit, überhaupt ein Verfahren zur Überprüfung der behördlichen Entscheidung durchzuführen. In dem zweiten Fall ging es um ein Verfahren über die Versagung einer Hinterbliebenenrente, das sich bereits über elf Jahre hinzog. Die Beschwerdeführerin behauptete, dass ihr Recht auf ein faires Verfahren, insbesondere die Sache innerhalb einer angemessenen Zeit zu verhandeln, verletzt sei. Diese beiden Fälle beziehen sich in materieller Hinsicht auf das Recht auf soziale Sicherheit, welches nicht in der EMRK, sondern in Art. 12 ESC normiert ist. Der EMGR stellte in beiden Fällen die Verletzung des Art. 6 Abs. 1 EMRK fest und begründete die Anwendbarkeit von Art. 6 damit, dass die beiden Ansprüche überwiegend bürgerrechtlichen Charakter haben.¹³⁹

¹³⁵ Airey Case, Judgment of 9. October 1979, Publications of the European Court of Human Rights, Series A, No. 32.

¹³⁶ Ebd., Para. 26.

¹³⁷ Feldbrugge v. The Netherlands, Judgment of 29. May 1986, Publications of the European Court of Human Rights, Series A, No. 99.

¹³⁸ Deumeland v. Germany, Judgment of 29. May 1986, Publications of the European Court of Human Rights, Series A, No. 100.

¹³⁹ Vgl. Martin Scheinin, in: Asbjørn Eide, Catarina Krause und Allan Rosas (Hrsg.), Economic, Social and Cultural Rights: A Textbook, S. 30 f.

Aber selbst wenn die sozialen Grundrechte überwiegend öffentlich-rechtlichen Charakter hätten und ein Recht auf Sozialleistungen gewähren würden, können sie auch durch Art. 6 Abs. 1 EMRK geschützt sein. Dies hat der EGMR zum Beispiel in den Fällen „Salesi v. Italy“¹⁴⁰ und „Schuler-Zraggen v. Switzerland“¹⁴¹ entschieden. In dem ersten Fall beehrte die Beschwerdeführerin die Auszahlung einer Invalidenrente mit der Begründung, dass sie als Hausfrau und Mutter nach allgemeiner Lebenserfahrung nach der Geburt eines Kindes, selbst wenn sie gesund wäre, nicht mehr in die Arbeitswelt zurückkehren könne. Das nationale Verfahren dauerte sechs Jahre. Der EGMR entschied, dass die Auszahlung der Invalidenrente nicht vom Arbeits- und Steuerverhältnis, sondern von einer einschlägigen Norm abhängig ist. Nach Art. 38 der Italienischen Verfassung hat jeder arbeitsunfähige Staatsbürger, dem die zum Lebensunterhalt erforderlichen Mittel fehlen, Anspruch auf Unterhalt und Fürsorge. Der Gerichtshof stellte daraufhin fest, dass durch die Verweigerung der Invalidenrente das Gleichbehandlungsgebot gemäß Art. 14 in Verbindung mit Art. 6 Abs. 1 EMRK verletzt wurde.¹⁴²

1.2.3. Fazit

Zusammenfassend ist durch die Entscheidungspraxis des EGMR festzustellen, dass die Verletzung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte mittelbar durch Art. 6 Abs. 1 EMRK und Art. 14 EMRK vor dem EGMR gerügt werden kann, wenn der innerstaatliche Rechtsweg nicht der Garantie eines fairen Verfahrens im Sinne des Art. 6 EMRK gerecht wird. Aber selbst wenn das nationale Verfahren Art. 6 EMRK genügt, kann eine Verletzung des Diskriminierungsverbotes des Art. 14 EMRK gegeben sein. Die Justiziabilität dieser Rechte auf internationaler Ebene wird dadurch erheblich verstärkt.¹⁴³

2. Europäische Sozialcharta (ESC)

Auch die *Europäische Sozialcharta* wurde wie die EMRK vom Europarat

¹⁴⁰ Salesi v. Italy, Judgment of 26. February 1993, Publications of the European Court of Human Rights, Series A, No. 257-E.

¹⁴¹ S. Schuler-Zraggen v. Switzerland, Judgment of 24. June 1993, Publications of the European Court of Human Rights, Series A, No. 263.

¹⁴² Vgl. *Martin Scheinin*, a.a.O., S. 31 f.

¹⁴³ Vgl. *Jakob Schneider*, a.a.O., S. 30 f.

ausgearbeitet. Als völkerrechtlicher Vertrag wurde sie im Jahr 1961 in Turin für ihre Unterzeichnung aufgelegt und trat die am 26. Februar 1965 in Kraft. Im Jahr 1996 wurde die ursprüngliche Fassung revidiert, und eine neue Fassung trat im Jahr 1999 in Kraft. Diese neue Fassung ist bis zum 5. August 2008 von 24 Staaten ratifiziert worden.¹⁴⁴

2.1. Inhalt der ESC im Überblick

2.1.1. ESC 1961

In der Fassung aus dem Jahr 1961 hat die ESC fünf Teile¹⁴⁵. Im ersten Teil werden 19 soziale Rechte aufgelistet, und im zweiten Teil werden die sich aus den im ersten Teil niedergelegten Rechten ergebenden Verpflichtungen der Vertragsstaaten konkretisiert. Im Einzelnen sind folgende Rechte enthalten:

- Art. 1. Das Recht auf Arbeit
- Art. 2. Das Recht auf gerechte Arbeitsbedingungen
- Art. 3. Das Recht auf sichere und gesunde Arbeitsbedingungen
- Art. 4. Das Recht auf ein gerechtes Arbeitsentgelt
- Art. 5. Das Vereinigungsrecht
- Art. 6. Das Recht auf Kollektivverhandlungen
- Art. 7. Das Recht der Kinder und Jugendlichen auf Schutz
- Art. 8. Das Recht der Arbeitnehmerinnen auf Schutz
- Art. 9. Das Recht auf Berufsberatung
- Art. 10. Das Recht auf berufliche Ausbildung
- Art. 11. Das Recht auf Schutz der Gesundheit
- Art. 12. Das Recht auf soziale Sicherheit
- Art. 13. Das Recht auf Fürsorge
- Art. 14. Das Recht auf Inanspruchnahme sozialer Dienste
- Art. 15. Das Recht der körperlich, geistig oder seelisch Behinderten auf berufliche Ausbildung sowie auf berufliche und soziale Eingliederung oder Wiedereingliederung
- Art. 16. Das Recht der Familie auf sozialen, gesetzlichen und wirtschaftlichen Schutz

¹⁴⁴ Die Europäische Sozialcharta ist abrufbar unter: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTraites.asp?MA=4&CM=7&CL=GER>. Stand der Ratifizierung, abrufbar unter:

<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=163&CM=7&DF=5/8/2008&CL=GER>.

¹⁴⁵ Die folgenden Texte aus der Charta 1961 sind nach dem durch den Europarat auf seiner Webseite veröffentlichten Text zitiert. Abrufbar unter: <http://conventions.coe.int/Treaty/ger/Treaties/Html/035.htm>.

- Art. 17. Das Recht der Mütter und der Kinder auf sozialen und wirtschaftlichen Schutz
- Art. 18. Das Recht auf Ausübung einer Erwerbstätigkeit im Hoheitsgebiet der anderen Vertragsparteien
- Art. 19. Das Recht der Wanderarbeiter und ihrer Familien auf Schutz und Beistand

Eine Besonderheit der ESC ist im dritten Teil festgehalten. Hiernach muss ein Vertragsstaat nicht alle im zweiten Teil vorgeschriebenen Rechte übernehmen. Ein Vertragsstaat kann nach den Vorgaben des dritten Teils selbst entscheiden, inwiefern er die Gewährleistungen der ESC als für sich verbindlich anerkennt. Gemäß Art. 20 ESC ist ein Vertragsstaat verpflichtet, mindestens fünf Artikel aus den Art. 1, 5, 6, 12, 13, 16, 19 ESC auszuwählen und als für sich bindend anzusehen. Zusätzlich zu den ausgewählten Artikeln muss er so viele Artikel oder nummerierte Absätze des zweiten Teils der Sozialcharta für sich verbindlich erklären, dass die Gesamtzahl der Artikel beziehungsweise der nummerierten Absätze mindestens 10 beziehungsweise 45 beträgt. Zu den nicht angenommenen Artikeln und den in ihnen gewährleisteten Grundrechten muss der Vertragsstaat dem Generalsekretär des Europarats Berichte in regelmäßigen Zeitabständen einreichen (Art. 22 ESC).

Der vierte Teil der ESC von 1961 verankert das Berichtsverfahren als Verfahren zur Kontrolle der Einhaltung der Garantien der ESC. Im fünften Teil behandelt die ESC 1961 Sonstiges, wie ihr Inkrafttreten, ihren räumlichen Geltungsbereich, ihre Änderung und ihre Kündigung.

2.1.2. Zusatzprotokoll zur ESC

Zur ESC sind jeweils in den Jahren 1988, 1991 und 1995 Zusatzprotokolle erstellt worden. Das erste Zusatzprotokoll trat am 4. September 1992 in Kraft und wurde von zehn Staaten ratifiziert. Es ergänzte die ESC um vier weitere soziale Rechte, etwa das Recht auf Beteiligung an der Festlegung und Verbesserung der Arbeitsbedingungen und der Arbeitsumwelt. Das zweite Zusatzprotokoll von 1991 ist bis heute noch nicht in Kraft getreten. Durch das dritte Zusatzprotokoll von 1995 wurde ein kollektives Beschwerdeverfahren als Verfahren zur Sicherung der Einhaltung der Rechte der ESC eingeführt.¹⁴⁶

¹⁴⁶ Zusammengefasst nach der Veröffentlichung des Europarats über die Ergänzung und Änderung ESC, abrufbar unter: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTraites.asp?MA=4&CM=7&CL=GER>.

2.1.3. Revidierte Europäische Sozialcharta (RESC) 1996

Aufgrund der Entwicklung der sozialen Grundrechte in den Jahren nach Ausarbeitung der ESC im Jahre 1961 wurde 1996 die Revidierte Europäische Sozialcharta entwickelt. Sie trat am 1. Juli 1999 in Kraft und wurde von 30 Staaten ratifiziert.¹⁴⁷ Die RESC soll die Änderungen und die Ergänzungen der Zusatzprotokolle seit dem Inkrafttreten der ESC im Jahre 1961 zusammenfassen, die niedergelegten Rechte erweitern und neue Rechte einfügen. Die neu in die RESC eingefügten Rechte sind im Einzelnen:

- Art.24. Das Recht auf Schutz bei Kündigung
- Art.25. Das Recht der Arbeitnehmer auf Schutz ihrer Forderungen bei Zahlungsunfähigkeit ihres Arbeitgebers
- Art.26. Das Recht auf Würde am Arbeitsplatz
- Art.27. Das Recht der Arbeitnehmer mit Familienpflichten auf Chancengleichheit und Gleichbehandlung
- Art.28. Das Recht der Arbeitnehmer auf Schutz im Betrieb und Erleichterungen, die ihnen zu gewähren sind
- Art.29. Das Recht auf Unterrichtung und Anhörung in den Verfahren bei Massenentlassungen
- Art.30. Das Recht auf Schutz gegen Armut und soziale Ausgrenzung
- Art.31. Das Recht auf Wohnung

Außerdem wurden einige Rechte der ESC 1961 erweitert. Zum Beispiel wurde in Art. 15 das Recht der Behinderten auf Eigenständigkeit, soziale Eingliederung und Teilhabe am Leben der Gemeinschaft ergänzt.

2.2. Rechtscharakter der Vertragsstaatspflicht

In Teil I der ESC 1961 wurden die sozialen Rechte aufgelistet. Diese sind aber nicht als individuelle, subjektive Rechte des Einzelnen ausgestaltet, sondern gemäß Art. 20 Abs. 1a ESC politische Ziele, die mit „*allen geeigneten Mitteln*“ zu verfolgen sind.

In Teil II der ESC 1961 wurden die Verpflichtungen der Vertragsstaaten normiert. Obwohl der Wortlaut der einzelnen Rechte für ein subjektives Recht des Einzelnen sprechen könnte, kann der einzelne Bürger aus der ESC 1961 kein individuelles Recht ableiten. Die Charta ist ein multilateraler, völkerrechtlicher Vertrag, der die Vertragsstaaten verpflichtet, die in der ESC

¹⁴⁷ Status der Ratifizierung, abrufbar unter:

<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=163&CM=7&DF=16/05/2010&CL=GER>.

enthaltene Rechte innerstaatlich umzusetzen. Daher lassen sich aus der ESC keine subjektiven Rechte Einzelner ableiten. Die einzelnen Vertragsstaaten entscheiden selbst, mit welchen Maßnahmen sie die in der ESC verankerten Ziele und Verpflichtungen umsetzen. Die Überwachung der Umsetzung richtete sich nach Teil IV der ESC 1961. Die ESC ist daher als Gesetzgebungsauftrag für den innerstaatlichen Gesetzgeber anzusehen, der selbst auch keine subjektiven Rechte begründet.¹⁴⁸

2.3. Das Berichtssystem als Verfahren zur Kontrolle der Rechtsgewährleistung

Die Kontrolle der Umsetzung der ESC 1961 beschränkte sich bis zum Inkrafttreten des Zusatzprotokolls von 1995 auf das in Teil IV normierte Berichtsverfahren. Das Zusatzprotokoll führte daneben ein Kollektivbeschwerdeverfahren ein.

Dieses Berichtsverfahren basiert auf den Berichten der Vertragsstaaten, die gemäß Art. 21 ESC 1961 alle zwei Jahre beim Generalsekretär des Europarats eingereicht werden sollen. Gegenstand dieser Berichte ist die Umsetzung der vom berichtenden Vertragsstaat angenommenen Bestimmungen des Teil II der Charta. Zu den nicht angenommenen Bestimmungen muss der Vertragsstaat in einem vom Ministerkomitee zu bestimmenden angemessenen Zeitabstand berichten. Die Berichte sind gemäß Art. 23 ESC 1961 ebenfalls den entsprechenden nationalen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen zu übermitteln, und deren Stellungnahme ist auf Wunsch an den Generalsekretär zu senden. Ziel dieser Regelung ist es, die Vollständigkeit und die Objektivität der Berichte zu garantieren.¹⁴⁹

Die dem Generalsekretär nach den Art. 21 und 22 ESC 1961 übersandten Berichte werden von einem Sachverständigenausschuss geprüft, dem auch alle dem Generalsekretär nach Art. 23 Abs. 2 ESC 1961 zugeleiteten Stellungnahmen vorzulegen sind. Dieser Ausschuss besteht gemäß Art. 25 ESC 1961 aus maximal sieben Experten. Diese werden vom Ministerkomitee aus einer Liste unabhängiger, von den Vertragsstaaten vorgeschlagener Sachverständiger von höchster Integrität und anerkannter Sachkenntnis in internationalen sozialen Fragen ernannt. Die Unabhängigkeit dieses Ausschusses rückt ihn in eine Position, die der eines

¹⁴⁸ Vgl. *Theo Öhlinger*, in: *Franz Matscher* (Hrsg.), *Die Durchsetzung wirtschaftlicher und sozialer Grundrechte: Eine rechtsvergleichende Bestandsaufnahme*, S. 338 f.

¹⁴⁹ Vgl. *Theo Öhlinger*, a.a.O., S. 342 f.

Gerichts ähnlich ist. Da jedoch seine Entscheidungen keine Verbindlichkeit im Einzelfall haben und der Ausschuss auch keine Individualbeschwerden entgegennimmt, ist er keine gerichtliche Instanz. Vielmehr erstellt er Gutachten darüber, ob ein Vertragsstaat durch seine innerstaatliche Gesetzgebung oder andere Rechtsakte die von ihm angenommenen Rechte der Charta erfüllt hat. Hierzu findet sich der Ausschuss jährlich zu sieben bis acht einwöchigen geschlossenen Sitzungen in Straßburg ein.¹⁵⁰

Hat ein Vertragsstaat seinen Bericht in einer vom Ministerkomitee festzulegenden Form dem Generalsekretär des Europarats übersandt und Abschriften an die entsprechenden nationalen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen eingereicht, prüft der Sachverständigenausschuss diese. Über das Ergebnis der Prüfung verfasst der Ausschuss einen Bericht, der wiederum an einen Unterausschuss des Regierungssozialausschusses weitergeleitet wird. Dieser Unterausschuss besteht aus je einem Vertreter der Vertragsstaaten der ESC. Diese Vertreter verfassen in der Regel auch die Berichte zur Umsetzung der auf Grund der ESC zu gewährleistenden Grundrechte. Der Unterausschuss kann zwei Vertreter der Europäischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisation als Beobachter zu seinen Sitzungen einladen. Er prüft außerdem die Schlussfolgerungen des Sachverständigenausschusses. Einen Bericht seiner Beratungsergebnisse übermittelt der Unterausschuss des Regierungssozialausschusses dem Ministerkomitee. Der Generalsekretär des Europarats übermittelt gemäß Art. 28 ESC 1961 der Beratenden Versammlung die Beratungsergebnisse des Sachverständigenausschusses. Die Beratende Versammlung teilt dem Ministerkomitee ihre Stellungnahme hierzu mit. Die Beratende Versammlung gibt hierauf ihre Stellungnahme gegenüber dem Ministerkomitee ab. Das Ministerkomitee besteht gemäß Art. 10 EuRatS aus Vertretern aller Mitgliedstaaten. Da es sich um ein statutäres Organ des Europarats handelt, sind hierin auch Mitgliedstaaten, die die Sozialcharta nicht unterzeichnet haben, vertreten. Auf der Grundlage des Berichts des Unterausschusses des Regierungssozialausschusses und der Anhörung der Beratenden Versammlung kann das Ministerkomitee mit Zweidrittelmehrheit der zur Teilnahme an der Sitzung berechtigten Mitglieder beschließen, an jede Vertragspartei Empfehlungen zu richten.¹⁵¹

Die Schwäche dieses Verfahrens liegt darin, dass die Empfehlungen des Ministerkomitees nicht rechtlich verbindlich sind. Vielfach werden sie daher auch nicht beachtet.¹⁵² Da auch eine politische Verbindlichkeit insoweit nicht besteht, kann aus einem mehrere Jahre dauernden Verfahren „ein zahnloser Papiertiger“ werden.¹⁵³

¹⁵⁰ Vgl. Theo Öhlinger, a.a.O., S. 343; Jakob Schneider, a.a.O., S. 18.

¹⁵¹ Vgl. Theo Öhlinger, a.a.O., S. 342 ff.; Jakob Schneider, a.a.O., S. 18 ff.

¹⁵² Vgl. Jakob Schneider, a.a.O., S. 20.

¹⁵³ Vgl. Theo Öhlinger, a.a.O., S. 345.

2.4. Die Kollektivbeschwerde als Sicherungsverfahren

Um die Verwirklichung der sozialen Rechte, die in der Charta niedergelegt sind, zu verbessern und die Mitwirkung nichtstaatlicher Organisationen zu verstärken¹⁵⁴, wurde durch das Zusatzprotokoll aus dem Jahr 1995 ein Kollektivbeschwerdeverfahren eingeführt. Dieses Protokoll trat am 1. Juli 1998 in Kraft. Bis jetzt wurde es von insgesamt zwölf Ländern ratifiziert. Die Bundesrepublik Deutschland zählt nicht dazu.¹⁵⁵

In diesem Kollektivbeschwerdeverfahren sind gemäß Art. 1 des Zusatzprotokolls folgende Organisationen beschwerdebefugt: die in Artikel 27 Abs. 2 der Charta bezeichneten internationalen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen, die anderen internationalen nichtstaatlichen Organisationen, die beratenden Status beim Europarat besitzen und vom Regierungsausschuss in eine zu diesem Zweck angelegte Liste eingetragen sind, sowie die repräsentativen nationalen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen, die unter der Hoheitsgewalt des Vertragsstaates stehen, gegen die sich die Beschwerde richtet. Gemäß Art. 3 des Zusatzprotokolls können die genannten nationalen und internationalen nichtstaatlichen Organisationen eine Beschwerde nur dann erheben, wenn sie für die jeweiligen Angelegenheiten als besonders fachkundig anerkannt sind.¹⁵⁶

Die Kollektivbeschwerde ist gemäß den Art. 4 und 5 des Zusatzprotokolls beim Generalsekretär des Europarats in schriftlicher Form einzureichen. Dieser informiert den betroffenen Vertragsstaat und übermittelt die Beschwerde unverzüglich an den Ausschuss unabhängiger Sachverständiger. Der Ausschuss kann den betroffenen Vertragsstaat und die Organisation gemäß Art.6 des Zusatzprotokolls auffordern, ihm innerhalb einer vom Ausschuss gesetzten Frist schriftlich eine Stellungnahme hinsichtlich der Zulässigkeit der Beschwerde zu übermitteln.¹⁵⁷

Die Zuständigkeit zur Prüfung der Kollektivbeschwerde obliegt gemäß Art. 7 des Zusatzprotokolls dem unabhängigen Sachverständigenausschuss. Dieser muss zuerst die Beschwerdebefugnis des Beschwerdeführers prüfen

¹⁵⁴ Siehe Präambel des Zusatzprotokolls zur Europäischen Sozialcharta über Kollektivbeschwerden 1995.

¹⁵⁵ Ratifizierungsstatus ist abrufbar unter:

<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=158&CM=7&DF=17/05/2010&CL=GER>.

¹⁵⁶ Siehe Text des Zusatzprotokolls 1995, abrufbar unter:

<http://conventions.coe.int/Treaty/ger/Treaties/Html/158.htm>.

¹⁵⁷ Siehe Art. 5 und Art.6 des Text des Zusatzprotokolls 1995, abrufbar unter:

<http://conventions.coe.int/Treaty/ger/Treaties/Html/158.htm>.

und hat dabei zu klären - sofern es sich bei diesem um eine nationale oder internationale nichtstaatliche Organisation handelt, ob er in der vorgelegten Angelegenheit als besonders fachkundig anerkannt ist.¹⁵⁸ Weiterhin muss der Ausschuss prüfen, ob eine Kollektivbeschwerde und nicht ein Einzelfallbeschwerde vorliegt. Einzelfälle können zwar mit einer Beschwerde aufgegriffen werden, es muss sich dann aber einen beispielhaften Fall dafür handeln, dass der allgemeine rechtliche oder praktische Status in dem Vertragsstaat nicht mit den in der Charta niedergelegten Verpflichtungen vereinbar ist. Anders als die Individualbeschwerde gemäß der EMRK kann die Kollektivbeschwerde auch dann erhoben werden, wenn der innerstaatliche Rechtsweg noch nicht ausgeschöpft ist.¹⁵⁹

Hält der Sachverständigenausschuss eine Beschwerde für zulässig, informiert er den Generalsekretär und alle Vertragsstaaten der Charta. Er fordert sowohl den betroffenen Vertragsstaat gemäß Art. 7 Abs. 1 des Zusatzprotokolls als auch die beschwerdeführende Organisation auf, ihm innerhalb einer von ihm gesetzten Frist alle sachdienlichen Erläuterungen oder Auskünfte vorzulegen, die zur Entscheidung der Sache notwendig sind. Außerdem können die anderen Vertragsparteien des Protokolls innerhalb derselben Frist Stellungnahmen abgeben.¹⁶⁰ Zuletzt werden die internationalen Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerorganisationen gemäß Art. 7 Abs. 2 des Zusatzprotokolls vom Sachverständigenausschuss eingeladen, innerhalb einer von ihm gesetzten Frist Stellungnahmen zu übermitteln, wenn die Kollektivbeschwerde von einer nationalen Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerorganisation oder von einer anderen nationalen oder internationalen nichtstaatlichen Organisation eingereicht wurde.

Bei der Prüfung durch den Sachverständigenausschuss wird der rechtliche und praktische Status in dem betroffenen Vertragsstaat auf seine Vereinbarkeit mit den in der Charta niedergelegten Verpflichtungen untersucht. Die Verfahrensbeteiligten können gemäß Art. 7 Abs. 3 des Zusatzprotokolls innerhalb einer vom Ausschuss gesetzten Frist aufgrund der vorgelegten Erläuterungen eigene Auskünfte und Stellungnahmen und solche von unabhängigen Experten vorlegen. Der Ausschuss kann gemäß Art. 7 Abs. 4 des Zusatzprotokolls ebenso Vertreter der Parteien anhören.¹⁶¹ Zum Ergebnis der Prüfung verfasst der Ausschuss gemäß Art. 8 Abs. 1 des Zusatzprotokolls einen Bericht. In diesem beschreibt der Ausschuss die von ihm zur Prüfung der Beschwerde unternommenen Schritte und legt seine Schlussfolgerungen darüber dar, ob die betreffende Vertragspartei die Anwendung der Bestimmung der Charta, auf die sich die Beschwerde

¹⁵⁸ Siehe Art. 3 des Zusatzprotokolls 1995.

¹⁵⁹ Vgl. *Jakob Schneider*, a.a.O., S. 22.

¹⁶⁰ Art. 7 Abs. 1 Zusatzprotokoll 1995.

¹⁶¹ Siehe Art. 7 Abs. 3 und 4 Zusatzprotokoll 1995.

bezieht, in zufriedenstellender Weise sichergestellt hat oder nicht.¹⁶²

Der Bericht wird gemäß Art. 8 des Zusatzprotokolls dem Ministerkomitee übermittelt. Er wird ferner der Organisation, welche die Beschwerde eingereicht hat, und den Vertragsparteien der Charta übermittelt, ohne dass diesen seine Veröffentlichung gestattet ist. Außerdem wird der Bericht der Parlamentarischen Versammlung übermittelt und gleichzeitig mit der in Art. 9 des Zusatzprotokolls vorgesehenen Erklärung des Ministerkomitees oder - sofern eine solche Erklärung nicht abgegeben wird - spätestens vier Monate nach seiner Übermittlung an das Ministerkomitee veröffentlicht.¹⁶³ Aufgrund des Berichts des Ausschusses unabhängiger Experten erlässt gemäß Art. 9 des Zusatzprotokolls das Ministerkomitee mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen eine Entscheidung. Stellt der Ausschuss unabhängiger Experten fest, dass die Charta nicht zufriedenstellend angewandt worden ist, so gibt das Ministerkomitee mit mindestens Zweidrittelmehrheit der abgegebenen Stimmen eine an die betroffene Vertragspartei gerichtete Empfehlung ab. In beiden Fällen sind ausschließlich die Vertragsstaaten der Charta stimmberechtigt. Auf Ersuchen des betroffenen Vertragsstaates kann das Ministerkomitee, falls im Bericht des Ausschusses unabhängiger Experten neue Fragen aufgeworfen werden, mit Zweidrittelmehrheit der Vertragsstaaten der Charta beschließen, den Regierungsausschuss zu konsultieren.¹⁶⁴ Anders als im Staatenberichtsverfahren nach der ESC 1961 sind die Aufgaben des Regierungsausschusses bei der Kollektivbeschwerde daher beschränkt, um das Verfahren zu beschleunigen.¹⁶⁵

Gegenüber dem Staatenberichtsverfahren hat das Kollektivbeschwerdeverfahren den Vorteil einer kürzeren Verfahrensdauer sowie der Beteiligung internationaler und nationaler nichtstaatlicher Organisationen. Aber wie beim Staatenberichtssystem nach der ESC 1961 ist auch die Empfehlung des Ministerkomitees nach dem Zusatzprotokoll 1995 bei der Kollektivbeschwerde rechtlich nicht verbindlich. Auch das Problem der mangelnden Sanktionsmöglichkeiten in den Verfahren nach der ESC 1961 wird durch das Kollektivbeschwerdeverfahren nicht gelöst.

3. EU-Grundrechtecharta

¹⁶² Siehe Art. 8 Abs. 1 Zusatzprotokoll 1995.

¹⁶³ Siehe Art. 9 Abs. 1 Zusatzprotokoll 1995.

¹⁶⁴ Siehe Art. 9 Abs. 2 Zusatzprotokoll 1995.

¹⁶⁵ Vgl. *Jakob Schneider*, a.a.O., S. 23.

3.1. Entstehungsgeschichte der EU-Grundrechtecharta

Die EU-Grundrechtecharta beruht auf den am 3. und 4. Juni 1999 aufgrund einer Initiative der Bundesregierung gefassten Beschlüssen des Europäischen Rates in Köln.¹⁶⁶ Im Anhang IV der Schlussfolgerungen des vom Vorsitzenden des Europäischen Rates gefassten Beschluss zur Erarbeitung einer Charta der Grundrechte der Europäischen Union ist festgehalten, dass es im gegenwärtigen Entwicklungsstand der Union erforderlich ist, eine Charta der Grundrechte zu formulieren, um die überragende Bedeutung der Grundrechte und ihre Tragweite für die Unionsbürger sichtbar zu verankern.¹⁶⁷ Nach der Tagung in Tampere am 15. und 16. Oktober 1999 wurde eine Kommission zur Erarbeitung der Charta gegründet, die aus 16 Beauftragten der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten und dem Präsidenten der Europäischen Kommission, 16 Mitgliedern des Europäischen Parlaments und 30 Vertretern der Parlamente der Mitgliedstaaten bestand. Der ehemalige Bundespräsident Roman Herzog wurde zum Vorsitzenden der Kommission gewählt.¹⁶⁸

Am 7. Dezember 2000 wurde die Grundrechtecharta in Nizza vom Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission auf der Europäischen Regierungskonferenz feierlich proklamiert. Im weiteren Verlauf wurde die Charta in einigen Punkten geändert und durch den Europäischen Verfassungskonvent in den Entwurf des *Vertrages über eine Verfassung für Europa* (VVE) aufgenommen.¹⁶⁹ Die endgültige Fassung des VVE wurde am 29. Oktober 2004 von den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten in Rom unterzeichnet. Im Rahmen von Referenden haben Frankreich am 29. Mai 2005 und die Niederlande am 1. Juni 2005 den VVE abgelehnt. Da Voraussetzung für das Inkrafttreten des VVE seine Ratifizierung in allen Mitgliedstaaten war, konnte er nicht in Kraft treten. Stattdessen wurde der Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft am 13. Dezember 2007 von den Staats- und Regierungschefs unterzeichnet.¹⁷⁰ In dessen Art. 1 Abs. 8 wird Art. 6 des Vertrags über die Europäische Union neugefasst und nunmehr bestimmt, dass die Union die Rechte, Freiheiten und Grundsätze anerkennt, die in der Charta der

¹⁶⁶ Archiv der Entstehungsgeschichte des Auswärtigen Amtes der BRD, abrufbar unter: http://www.europarl.de/view/de/Europa/EU_Vorstellung/Grundrechtecharta.html.

¹⁶⁷ Vgl. Jan Thomas Petersen, Der Schutz sozialer Grundrechte in der Europäischen Union: Unter besonderer Berücksichtigung der Einbeziehung der Grundrechtecharta in den Europäischen Verfassungsvertrag, S. 22.

¹⁶⁸ Archiv der Entstehungsgeschichte des Auswärtigen Amtes der BRD, abrufbar unter: http://web.archive.org/web/20060210162553/http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/eu_politik/vertiefung/grundrechtecharta.html.

¹⁶⁹ Vgl. Holger Brecht, ZeuS 2005, S. 355.

¹⁷⁰ Vgl. Vanessa Hellmann, Der Vertrag von Lissabon: Vom Verfassungsvertrag zur Änderung der bestehenden Verträge - Einführung mit Synopse und Übersichten, S. 3 ff.

Grundrechte der Europäischen Union vom 7. Dezember 2000 in ihrer am 12. Dezember 2007 in Straßburg angepassten Fassung niedergelegt sind.

Anders als durch den VVE, der die bestehenden Grundlagenverträge ersetzen sollte, wurden durch den *Vertrag von Lissabon* (VvL) nur die bestehenden Verträge geändert. Durch Art. 1 des VvL wird der *Vertrag über die Europäische Union* (EUV) und der *Vertrag über die Europäische Gemeinschaft* geändert. Letzterer trägt nunmehr aufgrund des Art. 2 des VvL den Titel *Vertrag über die Arbeitsweise der Union* (AEUV). Nachdem die Tschechische Republik als letzter Mitgliedsstaat den Vertrag von Lissabon am 13. November 2009 ratifiziert hat, trat dieser gemäß Art. 6 Abs. 2 VvL am 1. Dezember 2009 in Kraft.¹⁷¹

3.2. Soziale Grundrechte in der EU-Grundrechtecharta

Anders als im VVE wurde der Text der EU-Grundrechtecharta nicht vollständig in den VvL aufgenommen. Die Grundrechtecharta erhielt ihre Rechtsverbindlichkeit durch den in Art. 6 Abs. 1 EUV n. F. aufgenommenen Verweis auf die EU-Grundrechtecharta. Art. 6 Abs. 1 EUV n. F. bestimmt außerdem, dass die Grundrechtecharta und die Verträge rechtlich gleichrangig sind. Damit ist die EU-Grundrechtecharta ein Bestandteil des Primärrechts der EU geworden. Sie ist also nicht nur inhaltlich, sondern auch normenhierarchisch ein wichtiger Teil der materiellen Unionsverfassung.¹⁷² Aufgrund ihrer Rechtsverbindlichkeit durch den VvL ist die EU-Grundrechtecharta von einer unterstützenden Rechtserkenntnisquelle zur unmittelbar gültigen Rechtsquelle geworden.¹⁷³

Die EU-Grundrechtecharta besteht aus einer Präambel und sieben Teilen, in denen die Grundrechte thematisch sortiert sind. Sie umfassen die Würde des Menschen, die Freiheiten, die Gleichheit, die Solidarität, die Bürgerrechte und die justiziellen Rechte. Erstmals wurden damit bürgerliche und politische sowie wirtschaftliche und soziale Grundrechte auf europäischer und internationaler Ebene gemeinsam in einem völkerrechtlichen Vertrag vereinbart.¹⁷⁴

¹⁷¹ Der in dieser Arbeit zitierte Text des VvL ist abrufbar unter:
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:0010:0010:DE:PDF>. Die Ratifizierungsliste ist abrufbar unter:

<http://www.consilium.europa.eu/App/accords/Default.aspx?command=details&id=297&lang=EN&aid=2007133&doclang=EN>.

¹⁷² Vgl. *Eckhard Pache*, EuR 2002, S. 769 f.

¹⁷³ Vgl. *Eckhard Pache* und *Franziska Rösch*, EuZW 2008, S. 519.

¹⁷⁴ Vgl. *Jochen Dötsch*, Arbeit und Arbeitsrecht 2001, S. 362.

In den Entwurfsdiskussionen über die EU-Grundrechtecharta schlug *Meyer* ein „Drei-Säulen-Modell“ für die Gesetzestchnik der sozialen Grundrechte vor. Der Solidaritätsgrundsatz sollte in der Präambel stehen, die Kerninhalte der sozialen Grundrechte in ein gesondertes Kapitel aufgenommen werden, und schließlich sollte eine Querschnittsklausel aufgenommen werden, um die Dynamik und Zukunftsoffenheit der Charta zu gewährleisten. Diesem Vorschlag wurde im Wesentlichen gefolgt.¹⁷⁵ Der Wunsch, die Solidarität zwischen den Völkern zu stärken, wurde in die Präambel aufgenommen, die sozialen Grundrechte sind im Wesentlichen in Kapitel IV, vereinzelt auch in anderen Kapiteln, geregelt. In Art. 53 EU-Grundrechtecharta ist die Querschnittsklausel geregelt, die bestimmt, dass keine Bestimmung der Charta dergestalt auszulegen ist, dass sich daraus eine Einschränkung oder Verletzung der Menschenrechte und Grundfreiheiten ergibt, die durch Völkerrecht, internationale Vereinbarungen oder europäisches oder nationales Recht anerkannt sind.

Im Einzelnen sind folgende soziale Grundrechte in der EU-Grundrechtecharta geregelt:

Teil I Würde des Menschen:

- Art. 5: Verbot der Sklaverei und der Zwangsarbeit

Teil II Freiheiten:

- Art. 14: Recht auf Bildung
- Art. 15: Berufsfreiheit und Recht zu arbeiten

Teil III Gleichheit:

- Art. 20: Gleichheit vor dem Gesetz
- Art. 21: Nichtdiskriminierung
- Art. 23: Gleichheit von Männern und Frauen
- Art. 24: Rechte des Kindes
- Art. 25: Rechte älterer Menschen
- Art. 26: Integration von Menschen mit Behinderung

Teil IV Solidarität

- Art. 27: Recht auf Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Unternehmen
- Art. 28: Recht auf Kollektivverhandlungen und Kollektivmaßnahmen
- Art. 29: Recht auf Zugang zu einem Arbeitsvermittlungsdienst
- Art. 30: Schutz bei ungerechtfertigter Entlassung
- Art. 31: Gerechte und angemessene Arbeitsbedingungen
- Art. 32: Verbot der Kinderarbeit und Schutz der Jugendlichen am Arbeitsplatz
- Art. 33: Familien- und Berufsleben
- Art. 34: Soziale Sicherheit und soziale Unterstützung
- Art. 35: Gesundheitsschutz
- Art. 36: Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem

¹⁷⁵ Vgl. *Eibe Riedel*, in: *Jürgen Meyer* (Hrsg.), *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, S. 326.

Interesse

- Art. 37: Umweltschutz
- Art. 38: Verbraucherschutz

Teil VI Bürgerrechte

- Art. 45: Freizügigkeit und Aufenthaltsfreiheit

Teil VII Justizielle Rechte

- Art. 47 Abs. 3: Recht auf Prozesskostenhilfe

3.3. Rechtscharakter der sozialen Grundrechte der EU-Grundrechtecharta

Die Präambel enthält ein Bekenntnis zur Solidarität, zur Menschenwürde, zur Freiheit, zur Gleichheit, zur Demokratie und zur Rechtsstaatlichkeit als grundsätzliche Wertentscheidung. Zwar ist dies ein wichtiges Zeichen für eine entsprechende Absichtserklärung. Die Bekenntnisse allein besitzen jedoch keine rechtliche Verbindlichkeit.¹⁷⁶

Die zwölf Artikel des vierten Teils bilden den Kernbereich der in der EU-Grundrechtecharta festgehaltenen sozialen Grundrechte. Die meisten dieser Grundrechte sind als subjektive Rechte auf positives Handeln der Grundrechtsadressaten formuliert. Art. 36 bis 38 der EU-Grundrechtecharta sind jedoch lediglich als Zielbestimmung für die Europäische Union ausgestaltet. Diese zwölf Artikel können in vier Kategorien gegliedert werden: in Freiheitsrechte mit sozialrechtlichem Bezug, wie Art. 28, in Schutzansprüche vermittelnde wirtschaftliche und soziale Grundrechte, wie die Art. 30, 31, 32, 33, in wirtschaftliche und soziale Grundrechte, die Teilhaberechte gewähren, wie Art. 29, und in Zielbestimmungen für die EU, wie die Art. 34, 35, 36, 37 und 38.¹⁷⁷

Außerdem können sie danach unterschieden werden, ob die jeweiligen Grundrechte subjektive Rechte gewähren oder bloß Grundsätze normieren. Nach dieser Unterscheidung richtet sich auch ihre mögliche gerichtliche Geltendmachung. Nur diejenigen sozialen Grundrechte, die auch subjektive Grundrechte begründen, können gerichtlich durchgesetzt werden. Die als reine Zielbestimmung ausgestalteten sozialen Grundrechte des Art. 52 Abs. 5 S. 2 EU-Grundrechtecharta sind nur begrenzt gerichtlich durchsetzbar, da sie keine subjektiven Rechte gewähren, sondern verbindliche Verfassungsaufträge enthalten. Aus diesem Grund kann bei diesen

¹⁷⁶ Vgl. *Eibe Riedel*, a.a.O., S. 328.

¹⁷⁷ Vgl. *Eibe Riedel*, a.a.O., S. 329 f.; *Hans-Werner Rengeling* und *Peter Szczekalla*, Grundrechte in der Europäischen Union: Charta der Grundrechte und Allgemeine Rechtsgrundsätze, S. 791.

Grundrechten eine natürliche oder juristische Person auch nicht Rechtsträger sein. Teilweise wird auch angenommen, dass sich diese Zielbestimmungen ausschließlich an den Gesetzgeber richten.¹⁷⁸

Ob eine Regelung lediglich eine Zielbestimmung enthält, ist maßgeblich durch Auslegung zu ermitteln. Ob eine Norm subjektive Rechte vermittelt und damit keine bloße Zielbestimmung ist, ist abhängig davon, ob die Gewährung der subjektiven Rechte ausreichend bestimmt. Vor allem ist zu prüfen, ob die Norm ihren Rechtsträger erkennen lässt. Außerdem muss sie in Bezug auf die etwaige gerichtliche Geltendmachung der von ihr garantierten Rechte bestimmt sein. Schließlich ist zu prüfen, ob die Annahme eines subjektiven Rechts zu einer schwerwiegenden finanziellen Belastung der Mitgliedsstaaten führen würde.¹⁷⁹

Vor diesem Hintergrund lässt sich zusammenfassend festhalten, dass die folgenden sozialen Grundrechte lediglich als Grundsatz auszulegen sind: Art. 23 Abs. 2, Art. 24 Abs. 1 S. 1, Art. 25, Art. 26, Art. 27, Art. 30, Art. 31, Art. 33 Abs. 1, Art. 34 Abs. 1 und 3, Art. 35, Art. 36, Art. 37, Art. 38 und Art. 45 Abs. 2.¹⁸⁰ Demgegenüber gewährt Art. 28 ein Freiheitsrecht mit sozialrechtlichem Bezug und Art. 29 ein derivatives Teilhaberecht.¹⁸¹ Der Zugang zu Arbeitsvermittlungsdiensten soll diskriminierungsfrei und gleichheitskonform sein. Ein originäres Leistungsrecht, Arbeitsvermittlungsdienste durch den Staat zu stellen, kann nicht aus Art. 29 abgeleitet werden.¹⁸²

3.4. Rechtsschutz sozialer Grundrechte der EU-Grundrechtecharta

Grundsätzlich können alle in der Charta normierten sozialen Grundrechte gemäß Art. 47 EU-Grundrechtecharta wie auch die klassischen Grundrechte gerichtlich durchgesetzt werden. Dies gilt allerdings nur, soweit diese subjektive Grundrechte begründen. Soweit die sozialen Grundrechte als reine Zielbestimmung ausgestaltet sind, können diese gemäß Art. 52 Abs. 5 S. 2 EU-Grundrechtecharta nur dann gerichtlich durchgesetzt werden, wenn die jeweilige Zielbestimmung in nationales Recht umgesetzt wurde. Dann sind diese Umsetzungsakte auszulegen oder auf ihre Rechtmäßigkeit zu

¹⁷⁸ Vgl. *Hans D. Jarass*, EU-Grundrechte, S. 99 f.

¹⁷⁹ Vgl. *Hans D. Jarass*, a.a.O., S. 101.

¹⁸⁰ Vgl. *Hans D. Jarass*, a.a.O., S. 102.

¹⁸¹ Die Grundrechte können Rechtswirkung als originäre oder derivative Teilhaberechte entfalten. Die ersten ursprünglichen Teilhaberechte waren auf aktive Leistung sachlicher oder finanzieller Mittel durch den Adressaten gerichtet. Die folgenden abgeleiteten Teilhaberechte zielen dagegen auf gleichen Zugang zu bereits bereitgestellten Mitteln im Rahmen des vorhandenen Bestandes ab: *Hans-Werner Rengeling* und *Peter Szczekalla*, a.a.O., S. 235.

¹⁸² Vgl. *Heinrich Lang*, in: *Klaus Stern/Peter J. Tettinger* (Hrsg.), Die Europäische Grundrechte-Charta im wertenden Verfassungsvergleich, S. 315.

überprüfen.¹⁸³

3.4.1. Soziale Grundrechte als Grundsatz

Anders als die subjektiven Rechte, durch welche die einzelnen Staaten zum Unterlassen verpflichtet werden, ergibt sich aus den Grundsätzen nur eine Pflicht für ihre Berücksichtigung innerhalb des staatlichen Handelns. Aus den Grundsätzen kann sich nur unter besonderen Umständen eine Pflicht des Staates zum Erlass eines Umsetzungsaktes ergeben. Wegen dieser weiten Spielräume bei der Berücksichtigung kommt ein subjektiver Anspruch auf Erlass einer Norm in der Praxis nur ausnahmsweise in Betracht. Daher ergibt sich aus den reinen Grundsätzen in der Regel kein gerichtlich durchsetzbarer Anspruch des Einzelnen. Vielmehr beschränkt sich der Rechtsschutz auf die gerichtliche Überprüfung der tatsächlich erfolgten Umsetzungsakte im Rahmen einer kassatorischen Entscheidung. Erst nachdem ein Grundsatz durch einen Umsetzungsakt hinreichend bestimmt wurde, kann er subjektive Rechte des Einzelnen begründen.¹⁸⁴

Die Grundsätze können gemäß Art. 52 Abs. 1. S. 2 EU-Grundrechtecharta vor Gericht bei einer Überprüfung der Durchführungsakte herangezogen werden und sind bei der Entscheidung über deren Rechtmäßigkeit zu berücksichtigen. Das heißt, die Einhaltung eines Grundsatzes ist durch das entscheidende Gericht im Rahmen der Prüfung der materiellen Rechtmäßigkeit zu prüfen. Obwohl die Grundsätze keine subjektiven Rechte begründen, ist deren Einhaltung dadurch also mittelbar durch die Gerichte überprüfbar. Dies macht nur in einer Leistungssituation Sinn, wenn es sich um das Bestehen positiver Verpflichtungen eines Staates gegenüber dem Bürger handelt. Deswegen hat das Präsidium des Europäischen Konvents die Berücksichtigung eines Grundsatzes abgelehnt, wenn er als Grundlage für „direkte Ansprüche auf Erlass positiver Maßnahmen“ dient.¹⁸⁵

3.4.2. Klassische Grundrechte mit sozialer Dimension

Die EU-Grundrechtecharta ist für die EU und ihre Mitgliedsstaaten rechtlich verbindlich. Gemäß Art. 6 Abs. 2 EUV n.F. ist die EU außerdem der EMRK beigetreten. Damit ist die EU als Vertragspartei direkt an die EMRK gebunden. Ein materieller Grundrechtsschutz für einzelne Personen besteht

¹⁸³ Europäischer Rat, Beschluss vom 4. 6. 1999, abgedruckt in: EuGRZ 1999, S. 364.

¹⁸⁴ Vgl. Hans D. Jarass, EU-Grundrechte, S. 103 ff.; Hans-Werner Rengeling und Peter Szczekalla, a.a.O., S. 792.

¹⁸⁵ Vgl. Hans D. Jarass, EU-Grundrechte, S. 104 ff.

damit auf drei Ebenen: der Ebene des nationalen Rechts, der Ebene des supranationalen Unionsrechts und der Ebene des internationalen Völkerrechts. Jede Ebene verfügt über eigene Rechtsprechungsorgane, die auf ihrer Ebene verbindliche, abschließende Entscheidungen treffen können. Diese Organe sind die obersten nationalen Verfassungsgerichte, der Gerichtshof der Europäischen Union in Luxemburg¹⁸⁶ und der Europäische Gerichtshof (EuGH) für Menschenrechte (EGMR) in Straßburg.¹⁸⁷ Für den hier behandelten supranationalen und internationalen Kontext ist das Verhältnis zwischen dem EuGH und dem EGMR bedeutsam.

Der EGMR fungiert als eine externe völkerrechtliche Gerichtsstanz, die über die Einhaltung der EMRK durch ihre Vertragsparteien wacht. Der Beitritt der EU zur EMRK führt nicht zur instanziellen Unterordnung des EuGH unter den EGMR. Hierdurch entsteht vielmehr ein zweistufiger Grundrechtsschutz, wie dies auch bei den nationalen Verfassungsgerichten und dem EGMR der Fall ist. Durch den Beitritt zur EMRK kann eine Beschwerde gegen sämtliche Hoheitsakte der EU und der Vertragsparteien vor dem EGMR eingelegt werden, sofern der innereuropäische Rechtsweg ausgeschöpft wurde.¹⁸⁸

Der EuGH fungiert als Kontrollinstanz in Bezug auf die sich aus dem Unionsrecht ergebenden Grundrechte. Mit dem Beitritt zur EMRK wurden diese unmittelbar in das Unionsrecht integriert. Sie stehen jedoch normhierarchisch unterhalb der Grundlagenverträge und damit auch unterhalb der Grundrechte der EU-Grundrechtecharta, die als Primärrecht anzusehen sind.¹⁸⁹ Gemäß Art. 19 EUV n. F. sichert der EuGH die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verträge und entscheidet zur Erfüllung dieser Aufgabe über Klagen eines Mitgliedstaats, eines Organs oder einer natürlichen oder juristischen Person. Hierzu kann er Vorabentscheidungen auf Antrag der einzelstaatlichen Gerichte über die Auslegung des Unionsrechts oder über die Gültigkeit der Handlungen der Organe und in allen anderen in den Verträgen vorgesehenen Fällen erlassen. Damit hat der EuGH die Letztentscheidungsbefugnis bei der Auslegung und Anwendung des Europarechts. Vor diesem Hintergrund ist der EuGH gegenüber dem EGMR das oberste Verfassungs- und Verwaltungsgericht der EU.¹⁹⁰

¹⁸⁶ „Gerichtshof der Europäischen Union“ ist die neue Bezeichnung des judikativen Organs der Union nach dem VvL 2007. Er umfasst den Gerichtshof, das Gericht und die Fachgerichte (Art. 19 Abs. 1 EUV). Vgl. *Walter Obwexer*, in: *Waldemar Hummer/Walter Obwexer* (Hrsg.), *Der Vertrag von Lissabon*, S. 242 f.

¹⁸⁷ Vgl. *Annette Wallrab*, *Die Verpflichtungen der Gemeinschaftsgrundrechte: Umfang und Grenzen der Bindung der Europäischen Gemeinschaft und der Mitgliedsstaaten an die Grundrechte des Europäischen Gemeinschaftsrechts*, S. 151.

¹⁸⁸ Vgl. *Christoph Grabenwarter/Katharina Pabel*, in: *Klaus Stern/Peter J. Tettinger* (Hrsg.), *Die Europäische Grundrechte-Charta im wertenden Verfassungsvergleich*, S. 95 f.; *Franz C. Mayer*, in: *Jürgen Schwarze/Armin Hatje* (Hrsg.), *EuR Beiheft 2009: Die Reformvertrag von Lissabon*, S. 89.

¹⁸⁹ Vgl. *Eckhard Pache* und *Franziska Rösch*, a.a.O., S. 521.

¹⁹⁰ Vgl. *Christoph Grabenwarter/Katharina Pabel*, a.a.O., S. 95; *Thomas Oppermann*, *Europarecht*, S. 206 und S. 228 ff.

Zusammenfassend betrachtet werden die klassischen Grundrechte mit sozialer Dimension wie auch die sonstigen klassischen Grundrechte vom EuGH als oberstes Verfassungs- und Verwaltungsgericht der Union geschützt. Außerdem kann eine umfassende Beschwerde gegen sämtliche Hoheitsakte der EU wegen der Verletzung von Grundrechten vor dem EGMR eingereicht werden. Der Beitritt der EU zur EMRK harmonisiert den Schutz der in der EU-Grundrechtecharta und der EMRK niedergelegten Grundrechte auf supranationaler und völkerrechtlicher Ebene.

4. Fazit

Als Fazit des 2. Teils können die nachfolgend dargelegten Vor- und Nachteile beziehungsweise Defizite der bisher entwickelten Sicherungsverfahren in Bezug auf die sozialen Grundrechte auf supranationaler und völkerrechtlicher Ebene festgehalten werden.

Das Berichtsverfahren ist ein klassisches Sicherungsverfahren und ist im IPwskR und der ESC vorgesehen. Aufgrund der Befürchtung möglicher finanzieller Belastungen bei der Umsetzung sozialer Grundrechte und aufgrund der problematischen Justiziabilität dieser Rechte wurde lediglich dieses schwache Sicherungsverfahren zur Rechtsdurchsetzung implementiert.

Der Vorteil dieses Verfahrens für die Mitgliedsstaaten ist seine Flexibilität und einfache Durchführung. Zu seinen Defiziten zählen seine rechtliche Unverbindlichkeit, der mangelnde Wille der Mitgliedstaaten zur Teilnahme an diesem Verfahren, seine lange Dauer, die nicht in einem ausreichenden Maße von den Paktstaaten zur Verfügung gestellten, verfahrensnotwendigen Ressourcen sowie die unzureichende personelle und finanzielle Ausstattung der Überwachungsinstitutionen.¹⁹¹

Die Staatenbeschwerde ist in Art. 33 EMRK normiert und auch im Fakultativprotokoll des IPwskR als weiteres mögliches Verfahren zur Gewährleistung der nationalstaatlichen Umsetzung eingeführt worden. Dieses Verfahren erlangte bisher keine große praktische Bedeutung. Zwischen 1956 und 1982 gingen beim EGMR nur insgesamt sechs Staatenbeschwerden ein, die die Verletzung der EMRK zum Gegenstand hatten.¹⁹²

¹⁹¹ Vgl. *Jakob Schneider*, a.a.O., S. 13.

¹⁹² Vgl. *Liu Huawen*, in: *Liu Huawen* (Hrsg.), *Forschung über Justiziabilität der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte*, S. 55.

Die Staatenbeschwerde hat den Vorteil, dass hierdurch zum Ausdruck gebracht wird, dass die Einhaltung grundlegender Menschenrechte keine bloße innerstaatliche Angelegenheit ist, sondern die Menschenrechte durch alle Staaten gewährleistet und überwacht werden soll. Im Fall der Verletzung sozialer Grundrechte durch einen Mitgliedstaat in größerem Umfang ist dieses Verfahren überdies effizienter als eine Vielzahl von Individualbeschwerden.¹⁹³ Der Staatenbeschwerde haftet jedoch der Makel an, dass sie von vielen Staaten als unfreundlicher Akt der Einmischung in innerstaatliche Angelegenheiten angesehen wird.¹⁹⁴

Das Untersuchungsverfahren ist in der EMRK vorgesehen. Ebenso können sich nach dem Fakultativprotokoll zum IPwskR Staaten freiwillig diesem Verfahren unterwerfen. Vor dem Inkrafttreten des Fakultativprotokolls hat der CESCR bereits im Rahmen internationaler Maßnahmen und technischer Unterstützungsmissionen gemäß den Art. 22 und Art. 23 IPwskR Erfahrungen mit dem Untersuchungsverfahren gesammelt. Nach Hinweisen auf die Verletzung des im IPwskR anerkannten Rechts auf Wohnung durch die Regierung der Dominikanischen Republik wurde der CESCR im Jahr 1997 tätig. Kritisiert wurde in diesem Fall die Praxis der Regierung der Dominikanischen Republik, Großstadtsiedlungen ohne Bereitstellungen eines alternativen Wohnangebots räumen zu lassen und diese unter eine Militärverwaltung zu stellen. Im Ergebnis der Untersuchung wurden die vom CESCR beanstandeten Rechtsakte durch die Regierung aufgehoben.¹⁹⁵ Das Untersuchungsverfahren ergänzt das Staatenberichtssystem im Rahmen der Aufgaben des CESCR.

Der Vorteil des Untersuchungsverfahrens liegt darin, dass es auch dann vom CESCR durchgeführt werden kann, wenn keine Beschwerde, aber entsprechende Hinweise auf eine schwerwiegende oder systematische Verletzung der im IPwskR niedergelegten wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte durch einen Vertragsstaat vorliegen. Nach Maßgabe des Art. 11 des Fakultativprotokolls zum IPwskR kann der CESCR in diesen Fällen von sich aus tätig werden. Außerdem können im Abschlussbericht aufgetretene Rechtsverletzungen umfassender behandelt und analysiert werden, während sich der Abschlussbericht bei der Individualbeschwerde lediglich auf den eigentlichen Beschwerdegegenstand beziehen kann. Nachteilig ist, dass das Untersuchungsverfahren die Mitwirkung des betroffenen Staates erfordert. Um die Untersuchung durchführen zu können, muss der CESCR vor Ort sein, um sich ein Bild von den Umständen des Einzelfalls zu machen und die Situation analysieren zu können. Insoweit ist

¹⁹³ Vgl. *Scott Leckie*, *Human Rights Quarterly* 1998, S. 298 ff.

¹⁹⁴ Vgl. *Bernard Graefrath*, in: *A. Rosas and J. Helgesen* (eds.), *Human Rights in a Changing East-West Perspective*, S. 317.

¹⁹⁵ UN. Doc. E/C. 12/1997/9 (29. Januar 1998).

der CESCR bei seiner Arbeit von der Mitwirkung des Vertragsstaats abhängig und hat mit dem Vorurteil der Einmischung in innere Angelegenheiten zu kämpfen. Außerdem soll der Ausschuss auf eine gütliche Einigung hinwirken. Dies ist jedoch bei einem multilateralen Vertrag ein sehr idealistischer Grundgedanke und in der Praxis aufgrund widerstreitender Interessen schwer zu erreichen.¹⁹⁶

Zusammenfassend ist festzustellen, dass, obwohl diese drei Sicherungsverfahren über eigene unbestreitbare Vorteile verfügen, in der Praxis jedoch für ihre effiziente Durchführung Sanktionsmittel gegenüber den Vertragsstaaten fehlen.

Die Kollektivbeschwerde wurde durch das Zusatzprotokoll der ESC 1995 eingeführt. In diesem Zusammenhang wurden die Vertragsstaaten gemäß Art. 10 des Protokolls erstmalig rechtlich verbindlich verpflichtet, in regelmäßig einzureichenden Berichten Auskünfte über Maßnahmen zu erteilen, die sie ergriffen haben, um zuvor an sie gerichtete Empfehlungen umzusetzen.¹⁹⁷

Vorteilhaft ist bei diesem Verfahren, dass durch die Kollektivbeschwerde die Beteiligung von NGO verstärkt wird und sich Beschwerdeführer und betroffener Vertragsstaat gleichrangig gegenüberstehen. Durch die Kollektivbeschwerde wird auch eine systematische Kontrolle der Einhaltung der Bestimmungen der ESC durch die Vertragsstaaten ermöglicht. Allerdings wird dem Einzelnen durch die Kollektivbeschwerde wie auch durch das Berichtsverfahren nicht die Möglichkeit eingeräumt, aus sozialen Grundrechten subjektive Rechte abzuleiten, die denjenigen der klassischen Freiheitsgrundrechte entsprechen.¹⁹⁸

Verglichen mit den vorgenannten Verfahren und dem traditionellen Sicherungsverfahren stellt die Individualbeschwerde aufgrund ihres Charakters als quasi-gerichtliches Kontrollverfahren einen großen Fortschritt beim Schutz der sozialen Grundrechte dar. Die Individualbeschwerde ist im IPbPR und dem Fakultativprotokoll zum IPwskR geregelt.

Der Vorteil der Individualbeschwerde ist, dass sie konkrete Einzelfälle behandelt, wohingegen mit dem Berichtsverfahren naturgemäß eher abstrakte Sachverhalte überprüft werden können. Das Berichtsverfahren läuft damit Gefahr, dass die praktische Umsetzung des Grundrechtsschutzes auf der Strecke bleibt. Durch die negative Ausstrahlung einer Individualbeschwerde auf das internationale Ansehen eines Staates, der sich im Rahmen des Beschwerdeverfahrens einer internationalen Kontrollinstanz unterwerfen muss, werden die Vertragsstaaten dazu angehalten, den Schutz

¹⁹⁶ Vgl. *Liu Huawen*, a.a.O., S. 55.

¹⁹⁷ Vgl. *Jakob Schneider*, a.a.O., S. 23.

¹⁹⁸ Vgl. *Jakob Schneider*, a.a.O., S. 24.

der sozialen Rechte ernstzunehmen, um so Individualbeschwerden bereits im Vorfeld zu vermeiden.¹⁹⁹ Gegen die Individualbeschwerde wird vorgebracht, dass die sozialen Grundrechte durch sie aufgrund ihrer Ausgestaltung nicht justiziabel seien. Dem ist jedoch die Theorie der drei Pflichtebenen entgegenzuhalten, die auch Grundlage der Arbeit des CESCR geworden ist. Allerdings setzt eine Individualbeschwerde - wie die praktischen Erfahrungen der letzten Jahrzehnte zeigen - voraus, dass der Beschwerdeführer überhaupt in der Lage ist, eine Individualbeschwerde zu erheben. Hierfür sind seine persönliche Lage, insbesondere sein Bildungsstand und die ihm zur Verfügung stehenden Informationsquellen, maßgeblich. In den ersten neun Jahren nach dem Inkrafttreten des IPbpR von 1977 bis 1986 gab es weniger als 100 Individualbeschwerden. Die meisten Beschwerden kamen aus denjenigen Staaten, die bereits allgemein über einen hohen Grundrechtsschutzstandard verfügen. Demgegenüber fällt es Bürgern aus Staaten, in denen diese Standards gerade nicht gewährleistet werden, praktisch schwer, diese Missstände zum Gegenstand einer Individualbeschwerde zu machen.²⁰⁰ Außerdem kann eine Individualbeschwerde nur gegen Vertragsstaaten erhoben werden. Andernfalls muss der CESCR die Beschwerde zurückweisen. Da das Fakultativprotokoll zum IPwskR bisher noch nicht in Kraft getreten ist, kann der sich hieraus ergebene Schutz der sozialen Grundrechte erst im Laufe der Zeit beurteilt werden.

Ziel der Individualbeschwerde ist es, die gleiche gerichtliche Durchsetzbarkeit wie bei den bürgerlichen und politischen Grundrechten auch für die sozialen Grundrechte zu erreichen. Dies wurde teilweise bereits durch die Entscheidungspraxis des EGMR auf Grund der Art. 14 und 6 Abs. 1 EMRK erreicht. Diese Entscheidungspraxis ist der Ausgangspunkt einer Entwicklung hin zur Möglichkeit einer gerichtlichen Durchsetzung sozialer Grundrechte. Mit dem Beitritt der EU zur EMRK wurden die Hoheitsakte der EU auch möglicher Gegenstand eines Verfahrens vor dem EGMR. Gleichzeitig ist die EMRK auch Unionsrecht geworden, sodass der EuGH auch die EMRK bei seiner Entscheidung berücksichtigen kann. Die supranationale und internationale Schutzebene für die sozialen Grundrechte gleichen sich damit an. Außerdem wurden die meisten sozialen Grundrechte in der EU-Grundrechtecharta als Grundsatz angelegt. Gemäß Art. 52 Abs. 5 EU-Grundrechtecharta ist damit die Rechtmäßigkeit derjenigen Rechtsakte, die der nationalen Umsetzung der sozialen Grundrechte dienen, vor dem Gerichtshof der Europäischen Union gerichtlich überprüfbar.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Tendenz besteht, die sozialen Grundrechte und die klassischen Grundrechte gleichrangig zu

¹⁹⁹ Vgl. *Liu Huawen*, a.a.O., S. 51.

²⁰⁰ Vgl. *Liu Huawen*, a.a.O., S. 53 f.

behandeln und auch die erstgenannten international gerichtlich durchsetzbar auszugestalten.

3. Teil Deutsche Rechtsgrundlagen der sozialen Grundrechte

Der erste Versuch in der deutschen Verfassungsgeschichte, soziale Grundrechte in der Verfassung zu verankern, war die *Reichsverfassung der Frankfurter Paulskirche* von 1849 (Paulskirchen-Verfassung). Dieser Versuch scheiterte allerdings. Ein entsprechender Antrag, der sich auf die Aufnahme von Art. 21 aus der *Französischen Verfassung von 1793* bezog und nach Forderung von *Fichte* und französischen Frühsozialisten gestellt wurde, darauf gerichtet, das Recht auf Arbeit als Grundrecht in der Verfassung zu verankern, wurde abgelehnt.²⁰¹ In dieser ersten demokratisch beschlossenen Verfassung fanden soziale Grundrechte aber immerhin ihren Eingang in den Grundrechtskatalog im Bereich Bildung. Art. 155 statuiert: „Für die Bildung der deutschen Jugend soll durch öffentliche Schulen überall genügend gesorgt werden“, und Art. 157 verankerte, dass die Schule in bestimmten Situationen kostenlos sein soll.²⁰² Es kam aber zu keiner Anwendung dieser beiden Regelungen, weil die Paulskirchen-Verfassung wegen des Widerstandes durch den preußischen König und andere Fürsten nicht durchgesetzt wurde.

Die darauf folgende deutsche Verfassung, die *Verfassung des deutschen Reichs* vom 16. April 1871, verzichtete darauf, überhaupt Grundrechte aufzunehmen. Auf der Bundesebene gab es damit keinen Grundrechtskatalog. Da die Verwaltungskompetenz im Deutschen Reich hauptsächlich bei den Ländern lag, war es auch logisch, dass die Grundrechte der Bürger durch die einzelnen Länderverfassungen geregelt wurden. Die Länderverfassungen verankerten ihrerseits auch einige soziale Grundrechte, ähnlich denen der Paulskirchen-Verfassung. Die *Verfassung für den Preußischen Staat* vom 31. Januar 1850 verankerte die sozialen Grundrechte auch nur im Bereich Bildung. Art. 18 Abs. 1 und Art. 21 Abs. 1 schrieben vor, dass die Bildung der Jugend durch öffentliche Schulen gewährleistet sein muss. Art. 22 Abs. 2 und Art. 25 Abs. 3 bestimmten, dass der Besuch der öffentlichen Volksschule

²⁰¹ Vgl. *Klaus Lange*, a.a.O., S. 49 f.

²⁰² Text der Frankfurter Paulskirchen Verfassung von 1849, abrufbar unter: <http://verfassungen.de/de/de06-66/verfassung48-i.htm>.

kostenlos ist.²⁰³

Das Bestreben, soziale Grundrechte als eigentliche Grundrechte in der Verfassung zu verankern, wurde erstmals in der *Weimarer Reichsverfassung* von 1919 verfolgt. Später wurden die sozialen Grundrechte auch viel zurückhaltender in das *Grundgesetz* von 1949 (GG) aufgenommen. In diesem Teil der Arbeit wird analysiert, wie die sozialen Grundrechte in den beiden Verfassungen verankert wurden, wie sie ausgelegt und wie sie geschützt werden.

I. Rechtsgrundlagen im Verfassungsrecht

Die Untersuchung der *Weimarer Reichsverfassung* ist unentbehrlich für die Erlangung eines Verständnisses für das GG und für die weitere Forschung dieser Arbeit. Sie ist die erste demokratisch beschlossene, republikanische und freiheitliche Verfassung, die in Deutschland in Kraft trat.²⁰⁴ Neben ihrer bedeutsamen Stellung in der deutschen Verfassungsgeschichte ist sie immer noch für die gegenwärtige deutsche Verfassung relevant. Sie hat das GG in unterschiedlicher Weise beeinflusst. Einerseits übernahm das GG einige Regelungen der *Weimarer Reichsverfassung*. Dies zeigt sich in Art. 140 GG: „Die Bestimmungen der Artikel 136, 137, 138, 139 und 141 der deutschen Verfassung vom 11. August 1919 sind Bestandteile dieses Grundgesetzes.“ Andererseits zog das GG Lehren aus der *Weimarer Reichsverfassung* und regelte manche Bereiche bewusst abweichend.²⁰⁵ Dies betrifft zum Beispiel die Rolle des Bundespräsidenten, das Gleichgewicht zwischen den staatlichen Organen und das Verständnis der Grundrechte. Der letzte Bereich ist im vorliegenden Kontext interessant.

1. Soziale Grundrechte in der Weimarer Reichsverfassung

1.1. Historischer Hintergrund

²⁰³ Vgl. Klaus Lange, a.a.O., S. 50. Der Text der Verfassung für den Preußischen Staat vom 5. Dezember 1848 und vom 31. Januar 1850 ist abrufbar unter: <http://www.documentarchiv.de/nzjh/verfpr1848.html> und <http://www.documentarchiv.de/nzjh/verfpr1850.html>.

²⁰⁴ Vgl. Felix Hammer, Jura 2000, S. 57.

²⁰⁵ Vgl. Felix Hammer, ebd.; Milan Kuhli, Jura 2009, S. 321.

Die *Weimarer Reichsverfassung* ist die erste Verfassung in Deutschland, die soziale Grundrechte im großen Maße aufnahm. Sie spiegelte die Machtverhältnisse im Deutschen Reich zu dieser Zeit wider. Sie erwuchs aus dem damaligen politischen und historischen Hintergrund. Dieser Hintergrund wird im Folgenden analysiert.

Die Jahre 1918 und 1919 durchliefen zwei Phasen der Verfassungsentwicklung: Zuerst gab es eine Reformphase von der konstitutionellen Monarchie hin zur parlamentarischen Monarchie. Nach dieser kurzen Reformphase folgte eine Revolutionsphase, die die Monarchie gänzlich beseitigte und zu einer freiheitlichen und demokratischen Republik führte.²⁰⁶ Diese Reform wurde vom Kaiser durchgeführt. Sie erfolgte zum Ende des ersten Weltkriegs in einer Situation, in der Deutschland eine Wirtschafts- und Politikkrise durchlief. Ihr Ziel war auch, eine eventuelle Revolution von unten, durch das Volk, nach oben zu vermeiden. Diese Revolution ist die sogenannte *Novemberrevolution*. Im Oktober 1918 gingen die Oppositionsparteien noch von einer zukünftig starken Beteiligung an der parlamentarischen Monarchie aus und bemühten sich um eine bürgerliche Revolution von oben, während die bürgerliche Revolution tatsächlich ungeplant von unten durch das Volk entstand. Die Novemberrevolution begann mit einer Marinemeuterei in Kiel, bei der die meuternden Marinesoldaten auf Grund ihrer Kriegsmüdigkeit und Friedenssehnsucht ihren Vorgesetzten den Befehl verweigert haben. Diese Meuterei entwickelte sich schnell zu einer militärischen Rebellion in Norddeutschland. Die Rebellen schlossen sich weiter mit Garnisonssoldaten und Fabrikarbeitern zusammen und gründeten Arbeiter- und Soldatenräte. In kurzer Zeit ergriffen diese Soldaten- und Arbeiterräte die Macht in den meisten Städten. Nach der Eroberung der Reichshauptstadt Berlin wurde die Abdankung des Kaisers bekanntgegeben. Der Reichskanzler übertrug daraufhin sein Amt an den Vorsitzenden der SPD.²⁰⁷

Die Novemberrevolution wurde nicht von einer Partei geführt und entstand sogar gegen den Willen der Parteien. Die Parteien wurden erst in den Prozess involviert, als die neuen Machtverhältnisse in eine rechtliche Form gebracht werden mussten.²⁰⁸ Auf Vorschlag des damaligen SPD-Vorsitzenden *Friedrich Ebert* wurde dazu der Rat der Volksbeauftragten gegründet, der aus jeweils sechs Mitgliedern von SPD und sozialistischer Partei USPD (Unabhängige Sozialdemokratische Partei) bestand. Dieser Rat erließ mit dem Ziel, eine verfassungsgebende Nationalversammlung zu wählen, das Reichswahlgesetz. Durch diese Wahl ist die SPD die stärkste Partei in der Weimarer Republik geworden. Die

²⁰⁶ Vgl. *Felix Hammer*, a.a.O., S. 58; *Christoph Gusy*, JZ 1994, S. 753 ff.

²⁰⁷ Vgl. *Felix Hammer*, a.a.O., S. 58 ff. Siehe auch *Milan Kuhli*, a.a.O., S. 321 ff.; *Christoph Gusy*, JZ 1999, S. 758 ff.; *ders.*, JZ 1994, S. 757 ff.

²⁰⁸ Vgl. *Christoph Gusy*, JZ 1994, S. 757 f.

verfassungsgebende Nationalversammlung trat erstmals am 11. Februar 1919 in Weimar zusammen, und die Weimarer Reichsverfassung wurde am 11. August 1919 verkündet.²⁰⁹

Der Erlass der Weimarer Reichsverfassung war also das Ergebnis des Parteienkampfes. Von Anfang an gab es unterschiedliche Meinungen zwischen SPD und USPD über die künftige Staatsform. Die USPD neigte zu einer sozialistischen Räterepublik, während die SPD zu einer parlamentarischen Demokratie tendierte und die demokratisch gewählte verfassungsgebende Nationalversammlung als ersten Schritt hierzu sah. Vom 16. bis 20. Dezember 1918 fand in Berlin ein Reichskongress der Arbeiter- und Soldatenräte statt. Eine Mehrheit entschied sich auf diesem Kongress gegen eine Räterepublik und für die parlamentarische Demokratie.²¹⁰ Der *Spartakusbund* verließ die USPD und ging später in einer eigenen Partei, der KPD, auf. Vor, während und nach der Nationalversammlung kämpfte der *Spartakusbund*, später als KPD, immer weiter für eine Räterepublik nach sowjetischem Modell. Dies führte zu einer Reihe von Unruhen in den Jahren 1918/1919, die bis in das Jahr 1923 hinein andauerten.²¹¹ In dieser politischen Situation konnte die Forderung nach Grundrechten durch die Arbeiterschaft nicht bedient werden. Die Arbeiter forderten, die wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse neu zu ordnen. Um die erregte revolutionäre Atmosphäre und die sozialistischen Kräfte zu beruhigen, wurden die sozialen Grundrechte, die auf soziale Sicherheit und Gemeinwohl der Gesellschaft gerichtet waren, im großen Maße in die Weimarer Reichsverfassung aufgenommen. Dies betraf etwa den Schutz von Ehe, Familie, Arbeitsleben, soziale Versicherungen, soziale Hilfe.²¹²

1.2. Inhalt der sozialen Grundrechte

Die in den Unruhen zwischen kapitalistischen und sozialistischen Kräften entstandene Weimarer Reichsverfassung bestand aus zwei Hauptteilen: Der erste Hauptteil war mit dem Titel „*Aufbau und Aufgaben des Reichs*“ versehen und beschäftigte sich mit dem Staatsorganisationsrecht. Der zweite Hauptteil hatte den Titel „*Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen*“ und enthielt 56 Artikel. In diesem Teil wurden in großem Maße soziale Grundrechte verankert.²¹³

²⁰⁹ Vgl. *Felix Hammer*, a.a.O., S. 58 ff. Siehe auch *Milan Kuhli*, a.a.O., S. 321 ff.; *Christoph Gusy*, JZ 1999, S. 758 ff.; *ders.*, JZ 1994, S. 757 ff.

²¹⁰ Vgl. *Felix Hammer*, a.a.O., S. 59.

²¹¹ Vgl. *Christoph Gusy*, JZ 1994, S. 758.

²¹² Vgl. *Fritz Hartung*, Die Entwicklung der Menschen- und Bürgerrechte von 1776 bis zur Gegenwart, S. 27.

²¹³ Die zitierten Texte stammen aus dem Originaltext der Weimarer Verfassung, abrufbar unter: <http://www.documentarchiv.de/index.htm.l>.

Im Einzelnen waren das: Art. 119: Die Ehe, Familie und Mutterschaft sind unter besonderen Schutz zu stellen; Art. 121: Uneheliche Kinder sollen sich unter gleichen Bedingungen wie eheliche Kinder entwickeln können; Art. 122: Die Jugend ist gegen Ausbeutung und Verwahrlosung zu schützen. Im vierten Abschnitt „*Bildung und die Schule*“ stehen folgende Bestimmungen: Art. 143 I 1: Für die Bildung der Jugend ist durch öffentliche Anstalten zu sorgen. Art. 145 verankerte, dass es eine allgemeine Schulpflicht gibt und der Unterricht sowie die Lernmittel in Volksschulen und Fortbildungsschulen kostenlos sind. Weiter wurde in Art. 146 der Aufbau des Schulwesens geregelt. Neben Schule und Bildung sollten auch das Kulturwesen wie Kunst, Wissenschaft und Lehre (Art. 142), aber auch Geschichts-, Kunst- und Naturdenkmäler und weiter sowie die Landschaft (Art. 150 I) gefördert oder geschützt werden.

Im fünften Abschnitt des zweiten Hauptteils mit der Bezeichnung „*Das Wirtschaftsleben*“ wurden die sozialen Grundrechte fest verankert. Art. 151 Abs. 1 S. 1 besagte: „*Die Ordnung des Wirtschaftslebens muss den Grundsätzen der Gerechtigkeit mit dem Ziele der Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins für alle entsprechen.*“ Art. 155 Abs. 1 S. 1 bestimmte: „*Die Verteilung und Nutzung des Bodens wird, von Staats wegen in einer Weise überwacht, dass Missbrauch verhütet wird und sie strebt dem Ziele zu, jedem Deutschen eine vernünftige Wohnung und allen deutschen Familien, besonders den kinderreichen, eine ihren Bedürfnissen entsprechende Wohn- und Wirtschaftsheimstätte zuzusichern.*“ Art. 155 Abs. 2 S. 1 und Art. 156 schafften eine Rechtsgrundlage für die Enteignung. Art. 155 Abs. 3 S. 2: „*Die Wertsteigerung des Bodens, die ohne eine Arbeits- oder Kapitalaufwendung auf das Grundstück entsteht, muss für die Gesamtheit nutzbar gemacht werden.*“ Art. 157: „*Die Arbeitskraft steht unter dem besonderen Schutz des Reichs, und ein einheitliches Arbeitsrecht ist durch den Staat zu schaffen.*“ Art. 158 und Art. 164 regelten, dass die geistige Arbeit und der selbständige Mittelstand geschützt werden. Art. 159 gewährleistete die Vereinigungsfreiheit zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen und für alle Berufe. Alle Abreden und Maßnahmen, die dazu dienten, diese Freiheit zu beschränken oder zu behindern, waren rechtswidrig. Außerdem hatten die Arbeiter und Angestellten gemäß Art. 165 das Recht, Arbeiter- und Wirtschaftsräte zu gründen, um ihre sozialen und wirtschaftlichen Interessen gesetzlich zu vertreten. Art. 161 besagte: „*Das Reich hat ein umfassendes Sozialversicherungssystem zu schaffen.*“ Art. 163 Abs. 2 S. 1 und 2: „*Jedem Deutschen soll die Möglichkeit gegeben werden, durch wirtschaftliche Arbeit seinen Unterhalt zu erwerben. Soweit ihm angemessene Arbeitsgelegenheit nicht nachgewiesen werden kann, wird für seinen*

*notwendigen Unterhalt gesorgt.*²¹⁴

1.3. Rechtsqualität der sozialen Grundrechte

Mit der Untersuchung des zweiten Hauptteils „*Grundrechte und Grundpflichten*“ haben Staatsrechtswissenschaftler relativ spät begonnen. Anfangs wurde dieser neu in die alte Verfassung aufgenommene Teil gesondert behandelt.²¹⁵ Verglichen mit der klaren Formulierung der klassischen Grundrechte, wurden die sozialen Grundrechte viel weniger eindeutig in der Weimarer Reichsverfassung verankert. Die Formulierungen lauteten etwa wie folgt: Die Mutterschaft „*hat Anspruch*“; die Jugend „*ist zu schützen*“; das Reich „*schafft ein einheitliches Arbeitsrecht*“; das Volksbildungswesen „*soll gefördert werden*“.²¹⁶

Die rechtliche Bedeutung solcher sozialen Grundrechte in der Weimarer Reichsverfassung ist nach der herrschenden Meinung in der Wissenschaft relativ gering. Sie wurden selten als unmittelbare, subjektive Rechte ausgelegt. Die meisten sozialen Grundrechte wurden als objektive Rechtsgrundsätze angesehen.²¹⁷ Aus dieser Perspektive sind die sozialen Grundrechte gegenüber der Legislative „*leerlaufende Grundrechte*“.²¹⁸ Obwohl sie als Grundrechte formuliert waren, wurden den sozialen Grundrechten so gut wie keine subjektiven Rechte entnommen. Nach der herrschenden Meinung konnte weder aus Art. 145 ein Anspruch auf Unentgeltlichkeit des Unterrichts und der Lernmittel in der Volksschule, noch aus Art. 163 Abs. 2 ein Anspruch auf Arbeit abgeleitet werden.²¹⁹

Zusammenfassend wurden nach der herrschenden Meinung in der Wissenschaft die allgemein gefassten sozialen Grundrechte in der Weimarer Verfassung als Programmsätze betrachtet und die präziser formulierten sozialen Grundrechte als Pflicht zum Tätigwerden für den Gesetzgeber gesehen. Aus dieser Pflicht können vor allem keine subjektiven Rechte abgeleitet werden. Überdies waren sie ohne entsprechendes Ausführungsgesetz nicht rechtlich verbindlich. Die sozialen Grundrechte wurden vielmehr als negative Funktion qualifiziert. Einerseits verboten sie, bei der Gesetzgebung widersprechende neue Gesetze zu erlassen, wenn diese neuen Gesetze die Verfassung änderten. Andererseits funktionierten sie

²¹⁴ Die zitierten Texte stammen aus dem Originaltext der Weimarer Verfassung, abrufbar unter: <http://www.documentarchiv.de/index.htm.l>.

²¹⁵ Vgl. *Christoph Gusy*, Die Weimarer Reichsverfassung, S. 275.

²¹⁶ Vgl. *Klaus Lange*, a.a.O., S. 51.

²¹⁷ Vgl. *Winfried Brohm*, JZ 1994, S. 215.

²¹⁸ Vgl. *Christoph Gusy*, a.a.O., S. 275 f.

²¹⁹ Vgl. *Klaus Lange*, a.a.O., S. 52.

bei der Durchsetzung von Gesetzen gelegentlich als Auslegungshilfen sowie zur Bestimmung von Gesetzeslücken beziehungsweise als Richtlinien für die Ausübung von behördlichem Ermessen.²²⁰

1.4. Praktische Auswirkungen des Bestehens der sozialen Grundrechte

Bei der Gesetzgebung im entsprechenden sozialen Bereich ist zu überprüfen, welche Rolle die sozialen Grundrechte hier spielen. Der Gesetzgeber in der Weimarer Republik hat tatsächlich in Bereichen, in denen soziale Grundrechte relevant sind, eine Reihe von Gesetzen geschaffen:

Zum Schutz der Mutterschaft wurde die Mutterschaftsversicherung in die *Reichsversicherungsordnung* von 1924 und das *Gesetz über die Beschäftigung vor und nach der Niederkunft* von 1927 eingefügt.

Zum Schutz der Jugend wurden das *Jugendwohlfahrtsgesetz* im Jahr 1922 und das *Gesetz zur Bewahrung der Jugend vor Schmutz- und Schundschriften* im Jahr 1926 erlassen. Zum Schutz der Wohnheimstätte wurde 1920 das *Reichsheimstättengesetz* erlassen.

Zum Schutz der Arbeitsverhältnisse und der Sicherung des Rätessystems wurden das *Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung* im Jahr 1927 und das *Betriebsrätegesetz* von 1920 erlassen.

Trotz dieses Beitrags der sozialen Grundrechte zur Gesetzgebung in der Weimarer Republik muss darauf hingewiesen werden, dass ein großer Teil des sozialen Bereichs nicht gesetzlich geschützt wurde. Zum Beispiel wurden kein einheitliches Arbeitsrecht und kein gesamtes Sozialversicherungsrecht geschaffen. Fraglich ist allerdings, ob solche sozialen Gesetze ohne die Verankerung sozialer Grundrechte in der Verfassung überhaupt erlassen worden wären.²²¹

In der Rechtsprechung war die Bedeutung derjenigen Entscheidungen, die sich mit sozialen Grundrechten beschäftigten, gering. Die in Art. 145 vorgeschriebene Unentgeltlichkeit des Unterrichts und der Lernmittel hatte für die Rechtsprechung keine unmittelbare Bindungswirkung. Es bestand in der Praxis keine Kontrolle der Vereinbarkeit der einfachen Gesetze mit dem in Art. 151 Abs. 1 S. 1 aufgestellten Grundsatz: „Die Ordnung des Wirtschaftslebens muss den Grundsätzen der Gerechtigkeit mit dem Ziele der Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins für alle

²²⁰ Vgl. Klaus Lange, ebd.

²²¹ Vgl. Klaus Lange, a.a.O., S. 53 f.

entsprechen.“ Der in Art. 150 Abs. 1 S. 1 verankerte Denkmals- und Landschaftsschutz wurde von den Gerichten abgelehnt. Die in Art. 165 vorgeschriebene Bildung von Arbeiter- und Wirtschaftsräten wurde ebenfalls nicht von den Gerichten durchgesetzt. Es verwundert daher nicht, dass die führende Literaturmeinung die rechtliche Bedeutung der sozialen Grundrechte als nicht hoch einschätzt.²²²

Zusammenfassend ist die Wirkung der sozialen Grundrechte der Weimarer Reichsverfassung in der Praxis als gering einzustufen. Die Verfassung versprach in diesem Bereich in der Theorie mehr, als sie in der Praxis gewährleisten konnte. Ein bekannter Staatsrechtslehrer und Politiker dieser Zeit, *Willibalt Apelt*, hat zu dieser geringen Bedeutung darauf hingewiesen, dass, nachdem die Volksstimme und die revolutionäre Welle durch die Aufnahme der sozialen Grundrechte in die Verfassung und die Verkündung einer Reihe von sozialen Gesetzen im Laufe der Zeit beruhigt waren, die konservativen Gegenkräfte wieder aktiv wurden.²²³ Diese legten größeren Wert auf die klassischen liberalen Grundrechte, mit denen die sozialen Grundrechte nicht vergleichbar waren.²²⁴

1.5. Fazit

Um die revolutionäre Kräfte und das Volk zu beruhigen, wurden die sozialen Grundrechte in großem Maße in der Form von Grundrechten in die *Weimarer Reichsverfassung* aufgenommen. Ihre rechtliche Bedeutung und Wirkung in der Praxis aber war ziemlich gering.

Dies ist neben den historischen und politischen Gründen, die von *Apelt* genannt wurden, auch auf juristische Umstände zurückzuführen. Vor allem wurde die Weimarer Reichsverfassung nicht als ein rechtlich verbindliches Gesetz, sondern als politische Entscheidung angesehen. Diese politische Entscheidung konnte aber nicht zur gerichtlichen Kontrolle von Rechtsakten genutzt werden. Außerdem wurden die sozialen Grundrechte lediglich als rechtlich unverbindliche Programmsätze angesehen. Es bestand keine gerichtliche Kontrollmöglichkeit für die Fälle ihrer Verletzung durch die Staatsgewalten. Schließlich waren die Grundrechte auch nicht für den Gesetzgeber unmittelbar bindend, weil die Justiz dem Gesetzgeber unterstellt war.²²⁵

²²² Vgl. *Klaus Lange*, a.a.O., S. 52 f.

²²³ Vgl. *Willibalt Apelt*, *Geschichte der Weimarer Verfassung*, S. 352 f.

²²⁴ Vgl. *Klaus Lange*, a.a.O., S. 54.

²²⁵ Vgl. *Winfried Brohm*, a.a.O., S. 215.

2. Soziale Grundrechte im geltenden Verfassungsrecht

Zum geltenden Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland gehören nicht nur das Grundgesetz, sondern auch die Länderverfassungen.

2.1. Soziale Grundrechte in den Länderverfassungen

Die ersten Länderverfassungen, die nach dem zweiten Weltkrieg geschaffen wurden, waren von der Weimarer Reichsverfassung stark beeinflusst und enthielten ausführliche Kataloge sozialer Grundrechte. Zu diesen Länderverfassungen zählen die *Verfassung des Landes Hessen* aus dem Jahr 1946, die *Verfassung des Freistaates Bayern* von 1946, die *Verfassung für Rheinland-Pfalz* von 1947, die *Verfassung des Saarlandes* aus dem Jahr 1947 und die *Verfassung der Freien Hansestadt Bremen* aus dem selben Jahr. Diese Länderverfassungen, die nach dem Inkrafttreten des Grundgesetzes im Jahr 1949 in Kraft traten, waren vom Grundgesetz beeinflusst und haben auf die Aufnahme von sozialen Grundrechten partiell oder gänzlich verzichtet.²²⁶

Die Rechtsqualität der sozialen Grundrechte in diesen Länderverfassungen ist hingegen unstrittig. Obwohl sie als individuelle Grundrechte formuliert wurden, begründen sie keine subjektiven Rechte der Bürger. In rechtlicher Hinsicht sind sie Verfassungsprinzipien oder begrenzt justiziable Verfassungsaufträge, wenn sie nicht ohnehin nur als Programmsatz anzusehen sind.²²⁷ Aus diesen Erfahrungen, dass die sozialen Grundrechte ohne subjektive Rechte nur sehr begrenzt justizierbar sind, haben die Länderverfassungen der neuen Bundesländer die sozialen Grundrechte von Anfang an objektiv-rechtlich ausgestaltet.²²⁸

Die rechtliche Bedeutung der sozialen Grundrechte in den Länderverfassungen ist nicht groß. Das ist darauf zurückzuführen, dass einerseits gemäß Art. 31 GG die Bundesgesetze Vorrang vor den Landesgesetzen genießen und so Landesgesetze brechen. Darüber hinaus hat der Landesgesetzgeber auf Grund der umfassenden Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes in Art. 73, 74 GG keinen großen Spielraum bei der Gesetzgebung in sozialen Angelegenheiten. Die Landesgesetze haben allerdings eine größere Bedeutung bei der

²²⁶ Vgl. Klaus Lange, a.a.O., S. 54 ff.

²²⁷ Vgl. Peter Badura, *Der Staat* 1975, S. 28; Klaus Lange, a.a.O., S. 57; Kerstin Diercks, LKV 1996, S. 232.

²²⁸ Vgl. Gertrude Lübke-Wolff, JöR 2005, S. 5; Hilmar Riepe, a.a.O., S. 281 f.

bildungsrechtlichen Garantie, da diese hauptsächlich Sache der Länder ist.²²⁹

2.2. Soziale Grundrechte im GG

2.2.1. Unterschiedliches Grundrechtekonzept in Weimarer Verfassung und GG

Das Grundgesetz hat Lehren aus den Erfahrungen mit der Weimarer Reichsverfassung für die Ausgestaltung der Wirkungskraft der Grundrechte gezogen. Die Bindungskraft der Grundrechte wird in Art.1 Abs. 3 GG ausdrücklich vorgeschrieben: „Die nachfolgenden Grundrechte binden Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung an unmittelbar geltendes Recht.“²³⁰

Anders als in der Weimarer Reichsverfassung sind die meisten Grundrechte im Grundgesetz für den Gesetzgeber verbindlich. Sie setzen der Gesetzgebungstätigkeit einen rechtlichen Rahmen und stellen sie unter die gerichtliche Kontrolle der Justiz. Darüber hinaus werden sie nicht als bloße Programmsätze ausgelegt, die durch andere Ausführungsgesetze vom Gesetzgeber erst ihre Kraft entfalten. Sie sind selbst unmittelbar geltendes Recht.²³¹

2.2.2. Soziale Grundrechte im GG

Nach dieser Analyse der unterschiedlichen Grundrechtskonzeptionen im Grundgesetz und in der Weimarer Reichsverfassung ist es nicht verwunderlich, dass das Grundgesetz im Prinzip keine sozialen Grundrechte kennt. Im Gegensatz zur Weimarer Verfassung hat das GG bewusst weniger Grundrechte in seinen Grundrechtskatalog aufgenommen.²³² Die aufgenommenen Grundrechte sind klassische, liberale Grundrechte. Die klassischen sozialen Grundrechte, wie etwa das Recht auf Arbeit, das Recht auf Wohnung und das Recht auf Bildung, findet man im Grundgesetz nicht.

²²⁹ Vgl. Peter Badura, a.a.O., S. 28; Klaus Lange, a.a.O., S. 60.

²³⁰ Die zitierten Texte stammen aus dem Originaltext der Weimarer Verfassung, abrufbar unter: <http://www.documentarchiv.de/index.htm>.

²³¹ Vgl. Winfried Brohm, a.a.O., S. 215.

²³² Die Weimarer Reichsverfassung enthält im zweiten Teil „Grundrechte und Grundpflichten“ insgesamt fünf Teile in den Art. 109 bis Art. 165, während das Grundgesetz im ersten Teil „Grundrechte“ nur 19 Artikel und grundrechtsähnliche Rechte enthält : Art. 20 Abs. 4, 33, 38, 101, 103 und 104.

Es enthält lediglich das Recht auf Mutterschutz in Art. 6 Abs. 4. Hieraus kann aber kein subjektives Recht abgeleitet werden. Es wird überwiegend als Institutionsgarantie oder Gesetzgebungsauftrag angesehen.²³³

2.3. Gründe für die unterbliebene Aufnahme sozialer Grundrechte

Die Gründe für dieses bewusste Unterlassen der Aufnahme sozialer Grundrechte liegen in Folgendem:

Das Grundgesetz hatte in seiner ursprünglichen Idee nur einen provisorischen Charakter. Die Mitglieder des Parlamentarischen Rats haben sich daher mit Mehrheit dafür entschieden, dass das Grundgesetz nicht versuchen soll, die Lebensordnung des Volkes festzuschreiben. Die Regelungen über das soziale Wesen beziehungsweise das Allgemeinwohl könnten nach der Wiedervereinigung durch das Volk von ganz Deutschland bestimmt werden.²³⁴

Darüber hinaus sind der Begriff und auch der Schutzbereich der sozialen Grundrechte vage. Es gibt keine einheitliche Ansicht hierzu, weder im Bereich der Sozialpolitik noch im Bereich der Rechtswissenschaft. Die sozialen Grundrechte zielen nach allgemeiner Ansicht auf staatliche Leistungen und die Teilhabe des Einzelnen hieran ab. Sie umfassen eine Reihe von Rechten, wie etwa das Recht auf Arbeit, das Recht auf Bildung, das Recht auf Wohnung. Außerdem sind die sozialen Grundrechte von der Konjunktur abhängig. Wenn sie als subjektive Grundrechte nicht erfüllt würden, würde dies nicht nur die Bindungswirkung der klassischen liberalen Grundrechte, sondern auch die Autorität der Verfassung insgesamt beeinträchtigen.²³⁵ Diese Erfahrung mit der Weimarer Reichsverfassung ist wegweisend.

Bei einer ernsthaften Betrachtung der Verfassung und der Grundrechte zeigt sich, dass die sozialen Grundrechte nicht mit den klassischen Freiheitsrechten gleichzustellen sind. Beispielsweise sei hier das Recht auf Arbeit angeführt. Ein subjektives Recht auf Arbeit, durch das ein individueller Anspruch gegen den Staat begründet wird, kann nur erfüllt werden, wenn der Staat über ausreichend Arbeitsplätze verfügt. Dies kann nur in einer Zentralverwaltungswirtschaft verwirklicht werden und ist mit einer freiheitlichen Marktwirtschaft nicht vereinbar. Außerdem widersprüche

²³³ Vgl. *Jarass/Pieroth*, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, S. 241; *Winfried Brohm*, a.a.O., S. 215.

²³⁴ Vgl. *Hans F. Zacher*, in: *Josef Isensee und Paul Kirchhof* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschlands, Bd. I, S. 1050.

²³⁵ Vgl. *Albert Bleckmann*, Staatsrecht II – Die Grundrechte, S. 209.

ein derartiges Recht auf Arbeit der Freiheit bei der Berufswahl.²³⁶

3. Das Sozialstaatsprinzip im GG

Aus den im vorstehenden Teil aufgeführten Gründen hat der Verfassungsgeber bewusst auf die Präzisierung einzelner sozialer Grundrechte verzichtet und hat dafür ein allgemeines Sozialstaatsprinzip in die Verfassung aufgenommen. Die Zurückhaltung bei der Aufnahme sozialer Grundrechte in das Grundgesetz bedeutet daher nicht eine Abstinenz von Sozialstaatlichkeit. Das Grundgesetz hat nur die Aufgaben im Rahmen des Sozialstaatsprinzips an den einfachen Gesetzgeber weitergegeben.

3.1. Allgemeines über das Sozialstaatsprinzip

Im Grundgesetz wird das Sozialstaatsprinzip unter anderem in Art. 20 Abs.1 verankert: „*Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.*“ Art. 28 Abs. 1 S. 1 besagt: „*Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muss den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaats entsprechen.*“ Damit ist die Bundesrepublik ein sozialer Bundesstaat und ein sozialer Rechtsstaat. Diese Staatsfundamentalnormen sind kraft des Art. 79 Abs. 3 GG unabänderlich.²³⁷

Die Bedeutung des Sozialstaatsprinzips kann nicht allein von diesen drei inhaltlich vage beschriebenen Strukturprinzipien abgeleitet werden. Ein Rückblick auf die Entstehungsgeschichte des Art. 20 GG hilft hier ebenfalls nicht weiter. Anders als das Bundesstaatlichkeitsprinzip, das Demokratieprinzip und das Rechtsstaatlichkeitsprinzip, welche eine lange verfassungsrechtliche Entwicklung und Tradition aufweisen und sich somit als verfassungsrechtliche Strukturprinzipien legitimieren, ist die Sozialstaatlichkeit als Verfassungsgebot im Jahr 1949 neu hinzugekommen.²³⁸ Der Herrenchiemseer-Entwurf des Grundgesetzes enthielt keine Aussagen zur Sozialstaatlichkeit. Die gegenwärtig in Art. 20 Abs. 1 GG niedergelegte Gestalt der Sozialstaatlichkeit wurde von *Heuss* erst bei der 27. Sitzung des Haushaltsausschusses des Parlamentarischen Rates im Jahr 1948 vorgeschlagen. Dieser Vorschlag wurde daraufhin im

²³⁶ Vgl. *Friedrich E. Schnapp*, PuK 1988, S. 22 f.

²³⁷ Vgl. *Hans F. Zacher*, a.a.O., S. 1046.

²³⁸ Vgl. *Friedrich E. Schnapp*, JuS 1998, S. 874.

Hauptausschuss und Plenum ohne Diskussion akzeptiert.²³⁹

Nach dem Scheitern dieser dogmatischen und historischen Erfahrung lässt sich die Bedeutung des Sozialstaatsprinzips aus dem gegenwärtig allgemein akzeptierten Verständnis entnehmen. Der herrschenden Ansicht in der Literatur sowie der Rechtsprechung lässt sich entnehmen, dass das Sozialstaatsprinzip vor allem eine verfassungsgestaltende Grundentscheidung neben der Bundesstaatlichkeit, dem Demokratieprinzip und der Rechtsstaatlichkeit ist.²⁴⁰ Als Rechtssatz wird das Sozialstaatsprinzip als „Gesetzgebungsauftrag“ und „Staatszielbestimmung“ als rechtlich verbindlich angesehen. Es verleiht damit dem Staat Sozialgestaltungsbefugnis. Das Ziel des Sozialstaatsprinzips ist die Schaffung sozialer Sicherheit, sozialen Ausgleichs, sozialer Gerechtigkeit und das Erreichen eines allgemeinen Wohlstands. Sein Adressat ist in erster Linie der Gesetzgeber, jedoch nicht allein. Es ist ebenso für die Verwaltung und die Rechtsprechung verbindlich. Darüber hinaus werden die Grundrechte aus sozialstaatlicher Sichtweise ausgelegt. Einerseits setzt das Sozialstaatsprinzip Schranken für die Grundrechte. Hieraus wird die soziale Dimension der Grundrechte abgeleitet. Andererseits verstärkt es die Sicherung der Grundrechte.²⁴¹ Zuletzt wird es einfachgesetzlich konkretisiert und gerichtlich geschützt.²⁴²

3.2. Dogmatische Entwicklung des Sozialstaatsprinzips

Das Sozialstaatsprinzip in seiner derzeitigen Gestalt ist in der deutschen Verfassungsgeschichte erstmals im Grundgesetz erschienen. Weder in der Weimarer Reichsverfassung noch in den Verfassungen der alten Bundesländer sind seine Spuren enthalten. Daher fragt sich, wo seine ideengeschichtlichen Wurzeln liegen und wie sich seine Auslegung nach dem Inkrafttreten des Grundgesetzes entwickelte. Die Beantwortung dieser Fragen hilft für das Verständnis des Sozialstaatsprinzips weiter.

²³⁹ Vgl. *Friedrich E. Schnapp*, ebd.; *ders.*, PuK 1988, S. 22; *Karl-Jürgen Bieback*, Jura 1987, S. 230; *Rolf Gröschner*, in: *Horst Dreier* (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Band II, S. 83 f.

²⁴⁰ *Zacher* nennt sie „Staatsfundamentalnorm“, siehe *Hans F. Zacher*, a.a.O., S. 1092. Vgl. auch *Hans-J. Wolff*, in: *Gedächtnisschrift für W. Jellinek*, S. 33 ff.; *Christoph Degenhart*, a.a.O., S. 230.

²⁴¹ Vgl. *Hans F. Zacher*, a.a.O., S. 1056 ff.; *Ernst Benda*, in: *ders.* (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der BRD., S. 755 ff.; *Friedrich E. Schnapp*, in: *von Münch/Kunig* (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band I, S. 16 ff.; *Karl-Jürgen Bieback*, Jura 1987, S. 230 ff.; *Peter Badura*, DÖV 1989, S. 492 ff.; *Volker Neumann*, DVBl 1997, S. 92 ff.; *Jörg Lücke*, a.a.O., S. 42 ff.; *Christoph Degenhart*, a.a.O., S. 230; *Hartmut Maurer*, Staatsrecht I: Grundlagen Verfassungsorgane Staatsfunktionen, S. 234 ff.

²⁴² Vgl. *Werner Schreiber*, Das Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes in der Praxis der Rechtsprechung, S. 83 ff.; *Klaus-Albrecht Gerstenmaier*, Die Sozialstaatsklausel des Grundgesetzes als Prüfungsmaßstab im Normenkontrollverfahren, S. 83 ff.; *Heinrich Reiter*, in: *Franz Ruland, Bernd Baron von Maydell und Hans-Jürgen Papier* (Hrsg.), Verfassung, Theorie und Praxis des Sozialstaats: Festschrift für Hans F. Zacher zum 70. Geburtstag, S. 777 ff.

3.2.1. Ideengeschichtliche Wurzeln vor dem GG

Obwohl die Ausgestaltung des Sozialstaatsprinzips nicht in früheren Verfassungstexten zu finden war, ist es schon seit langem Gegenstand der Literatur. Ein wichtiger Autor war *von Stein*.²⁴³ Er sprach von einer „sozialen Demokratie“²⁴⁴ und entwickelte eine Vorstellung des sozialen Staats, „*der der gesellschaftlichen Ungleichheit im Sinne der Gleichheit entgegenwirkt.*“²⁴⁵ Weitergehend schloss *Ofner* im Jahr 1894 erstmals die Demokratie, den Rechtsstaat und den Sozialstaat zusammen: „*Die Demokratie verlangt grundsätzlich den Sozialstaat, einen Organismus, der dem Rechtsstaat ähnelt, er ist aber nicht wie dieser darauf beschränkt, das Mein und Dein zu erhalten... sondern die gerechte, auf Gleichheit Aller fußende Verteilung von Vorteilen und Lasten in ihrer Gesamtheit zum Gegenstand seiner Fürsorge zu nehmen. Der Sozialstaat muss auf die Verteilung einen maßgebenden Einfluss ausüben.*“²⁴⁶

Redet man über den „sozialen Rechtsstaat“, ist außerdem die Darstellung *Hellers* aus der Weimarer Zeit relevant: „*Die soziale Idee ist die folgerichtige Fortführung der politischen zur wirtschaftlichen Demokratie. Die erstere hat die politischen Stände beseitigt. Die letztere wendet sich gegen die wirtschaftlichen Klassen. [...] Sie will [...] den reinen Rechtsstaat zum demokratisch-sozialen Wohlfahrtsstaat dadurch umwandeln, dass sie die Anarchie der Produktion durch eine gerechte Ordnung des Wirtschaftslebens zu ersetzen strebt.*“.²⁴⁷ Der Begriff „sozialer Rechtsstaat“ erschien in seinem Aufsatz „*Diktatur oder Rechtsstaat*“ überaus deutlich.²⁴⁸ Danach wird der nationalsozialistische Staat als „sozialer Volksstaat“ und endlich als „Sozialstaat“ bezeichnet. Aber diese Bezeichnungen können nicht mit dem gegenwärtigen Begriff „Sozialstaat“ gleichgesetzt werden.²⁴⁹

²⁴³ Vgl. *Ernst Rudolf Huber*, in: *Ernst Forsthoff* (Hrsg.), *Lorenz von Stein. Gesellschaft-Staat-Recht*, S. 495 ff.

²⁴⁴ Vgl. *Lorenz von Stein*, *Gottfried Salomon* (Hrsg.), *Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich von 1789 bis auf unsere Tage*, Bd. 3: *Das Königtum, die Republik und die Souveränität der französischen Gesellschaft seit der Februarrevolution 1848*, S. 207.

²⁴⁵ Vgl. *Ernst-Wolfgang Böckenförde*, in: *ders.* (Hrsg.), *Staat, Gesellschaft, Freiheit: Studien zur Staatstheorie und zum Verfassungsrecht*, S. 146 ff.

²⁴⁶ Vgl. *Studien Sozialer Jurisprudenz*, 1894, S. 76.

²⁴⁷ Vgl. *Hermann Heller*, in: *ders.* (Hrsg.), *Gesammelte Schriften*, Band II, S. 281 ff.

²⁴⁸ Vgl. *Hermann Heller*, a.a.O., S. 450.

²⁴⁹ Vgl. *Hans F. Zacher*, a.a.O., S. 1057.

3.2.2. Dogmatische Entwicklung nach Erlass des GG

Nach der Aufnahme des Sozialstaatsprinzips in das Grundgesetz begannen die Staatsrechtler mit der Auslegung des Prinzips. Zu Anfang orientierte man sich an der Tradition *Schmitts*, nach der das Sozialstaatsprinzip wieder wie ursprünglich als Programmsatz ausgelegt werden sollte. Neue Ansichten entwickelte *Forsthoff*. Er war davon überzeugt, dass sich der Rechtsstaat, der den Status quo sichere, und der Sozialstaat, der Veränderungen voraussetzte, unversöhnlich gegenüberstünden. Die einzige Lösung hiervon sei, die Rechtsqualität des Sozialstaatsprinzips abzuerkennen.²⁵⁰ Ein weiterer Staatsrechtler, der die gleiche Meinung wie *Forsthoff* vertritt, ist *Nipperdey*. Das Sozialstaatsprinzip wurde von ihm formal anerkannt, um nachzuweisen, dass die von *Ludwig Erhard* proklamierte „soziale Marktwirtschaft“ ein Verfassungsgebot sei.²⁵¹ Diese beiden, gegen den klaren Inhalt des Grundgesetzes gerichteten Thesen, fanden in der breiten Wissenschaft keine weitere Zustimmung.²⁵²

Die führende Ansicht in der wissenschaftlichen Diskussion ist, dass das Sozialstaatsprinzip ein Rechtssatz sei. Vertreter dieser Auffassung sind *Ipsen* und *Bachof*. Daneben haben sich *Abendroth* und *Ridder* mit der Entwicklung der Auslegungsgrundsätze des Sozialstaatsprinzips beschäftigt. Nach ihnen ist das Sozialstaatsprinzip hauptsächlich im Sinne der tatsächlichen Freiheit und der Gleichheit beziehungsweise der materiellen Gerechtigkeit auszulegen.²⁵³ Diese Meinung wird von der Rechtsprechung gestützt. Das BVerfG betont in ständiger Rechtsprechung die Verbindlichkeit des Sozialstaatsprinzips und die Offenheit gegenüber einem Wirtschaftsmodell im Grundgesetz.²⁵⁴

II. Das Sozialstaatsprinzip im GG

In diesem Teil wird das Sozialstaatsprinzip näher dargelegt.

²⁵⁰ Vgl. *Ernst Forsthoff*, in: *ders.* (Hrsg.), *Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit*, S. 165 ff.

²⁵¹ Vgl. *Hans Carl Nipperdey*, *Soziale Marktwirtschaft und Grundgesetz*, S. 21 ff.

²⁵² Vgl. *Michael Kittner*, in: *Axel Azzola* (Hrsg.), *Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, Band I, S. 1404.

²⁵³ Vgl. *Michael Kittner*, a.a.O., S. 1405.

²⁵⁴ Vgl. BVerfGE 1, 97, 105; 4, 7, 17; 5, 85, 198 und 22, 180, 204.

1. Der Begriff des Sozialstaatsprinzips

Da eine Diskussion über das Sozialstaatsprinzip im Parlamentarischen Rat vor Erlass des Grundgesetzes nicht erfolgte, wurde der Begriff nach dem Inkrafttreten des Grundgesetzes vielfach akademisch diskutiert. Eine Rede von Ipsen an der Hamburger Universität mit dem Namen „Über das Grundgesetz“ aus dem Jahr 1949 wird als Beginn der Diskussion angesehen.²⁵⁵ Die hierauf folgenden Auseinandersetzungen mit dem Begriff und seinem Inhalt sind langwierig. Bis heute sind die Bedeutung und der Schutzbereich des Sozialstaatsprinzips nicht einheitlich anerkannt.

Nach dem in Literatur und Rechtsprechung gefundenen Konsens²⁵⁶ beinhaltet das Sozialstaatsprinzip eine Sozialgestaltungsbefugnis des Staates. Zacher²⁵⁷ hat dies so formuliert: *„Der Sozialstaat kann definiert werden als ein Staat, der den wirtschaftlichen und wirtschaftlich bedingten Verhältnissen in der Gesellschaft wertend, sichernd und verändernd mit dem Ziel gegenübersteht, jedermann ein menschenwürdiges Dasein zu gewährleisten, Wohlstandsunterschiede zu verringern und Abhängigkeitsverhältnisse zu beseitigen oder zu kontrollieren.“*²⁵⁸

Der Streitpunkt der unterschiedlichen Ansichten zum Begriff des Sozialstaatsprinzips liegt in der Intensität zweier Aspekte. Die herrschende Meinung bezieht sich auf eine Sozialgestaltungsbefugnis des Staates mit ihren weitgefassten Grenzen. Hiernach wird das Sozialstaatsprinzip nur in die traditionelle Sozialpolitik eingegliedert, die lediglich umverteilt und das gesellschaftliche Machtverhältnis nebenbei korrigiert. Nach der radikalen Ansicht begründet das Sozialstaatsprinzip in Verbindung mit dem Demokratieprinzip und dem Gleichheitssatz das Gebot, die Gesellschaft zu demokratisieren, insbesondere die Wirtschaftsstruktur zu demokratisieren.²⁵⁹

2. Der Inhalt des Sozialstaatsprinzips

Da der Begriff des Sozialstaatsprinzips inhaltlich unbestimmt

²⁵⁵ Vgl. Hans F. Zacher, in: Rolf Stödter und Werner Thieme (Hrsg.), Hamburg, Deutschland, Europa: Beiträge zum deutschen und europäischen Verfassungs-, Verwaltungs- und Wirtschaftsrecht – Festschrift für Hans Peter Ipsen zum siebzigsten Geburtstag, S. 208 f.

²⁵⁶ Vgl. Christoph Degenhart, a.a.O., S. 230.; Hartmut Maurer, a.a.O., S. 236 f.; Karl-Jürgen Bieback, a.a.O., S. 230; Dietrich Katzenstein, ZfSozRef 1985, S. 189 ff.

²⁵⁷ Vgl. Hans F. Zacher, a.a.O., S. 237.

²⁵⁸ Vgl. Karl-Jürgen Bieback, a.a.O., S. 230.

²⁵⁹ Vgl. Karl-Jürgen Bieback, EuGRZ 1985, S. 658.

beziehungsweise ungewiss²⁶⁰ und als Staatszielbestimmung für die Zukunft offen ist, können keine einzelnen präzisen Konsequenzen und keine bestimmten Leistungsansprüche hieraus gezogen werden. Deshalb ist es nur möglich, den aktuellen Inhalt des Sozialstaatsprinzips dadurch zu erfassen, dass es der Gesetzgeber im Laufe der Zeit konkretisiert und hieraus einzelne Pflichten im konkreten Fall abgeleitet werden können.²⁶¹ Nach der herrschenden Ansicht in Literatur und Rechtsprechung sind die Elemente des Sozialstaatsprinzips die Garantie eines Existenzminimums, die soziale Sicherheit, die soziale Gleichheit und die Mehrung des gesellschaftlichen Wohlstandes und die Ausweitung der Teilnahme hieran.²⁶²

2.1. Die Garantie eines Existenzminimums

Die Garantie eines Existenzminimums war die erste Stufe der Entwicklung des deutschen Sozialstaats. Sie wird aus Art. 1 Abs. 1, Art. 2 Abs. 2 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip hergeleitet. In Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG wird als Gesetzgebungszuständigkeit auch „die öffentliche Fürsorge“ vorgeschrieben.

Die Armenhilfe im 18. Jahrhunderts entwickelte sich zur heutigen Form der Sozialhilfe und wird auch in § 9 SGB AT ausdrücklich festgelegt: *„Wer nicht in der Lage ist, aus eigenen Kräften seinen Lebensunterhalt zu bestreiten und auch von anderer Seite keine ausreichende Hilfe erhält, hat ein Recht auf persönliche und wirtschaftliche Hilfe, die seinem besonderen Bedarf entspricht, ihn zur Selbsthilfe befähigt, die Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft ermöglicht und die Führung eines menschenwürdigen Lebens sichert.“*²⁶³

2.2. Soziale Sicherheit

Die soziale Sicherheit der Bürger durch staatliche Einrichtungen zu gewährleisten, ist ein Gebot, das aus dem Sozialstaatsprinzip abgeleitet wird. Es wird durch die Anerkennung von sozialen Versicherungen in Art. 74 Abs. 1 Nr. 12; Art. 87 Abs. 2; Art. 120 Abs. 1 S. 4 GG bestätigt. In Form der

²⁶⁰ Vgl. Hans F. Zacher, a.a.O., S. 228 f.

²⁶¹ Vgl. Christoph Degenhart, a.a.O., S. 232; Hartmut Maurer, a.a.O., S. 236.

²⁶² Vgl. Christoph Degenhart, a.a.O., S. 231 f.; Hartmut Maurer, a.a.O., S. 236 ff.; Hans F. Zacher, Das soziale Staatsziel, in: Josef Isensee und Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, S. 1062 ff.

²⁶³ Vgl. Hans F. Zacher, a.a.O., S. 1062.

Beamtenversorgung wird es in Art. 33 Abs. 4 und 5 GG verankert. In der Form einer sozialen Entschädigung wird es in Art. 74 Abs. 1 Nr. 6, 9, 10; Art. 119; Art. 120; Art. 120a GG geregelt. Näheres wird durch das SGB IV, V, VI und VII geregelt.²⁶⁴

2.3. Soziale Gleichheit

Der Sozialstaat hat die sozialen Gegensätze auszugleichen und für eine gerechte Sozialordnung zu sorgen,²⁶⁵ damit die soziale Gerechtigkeit gewährleistet wird. Eine verfassungsrechtliche Garantie hierfür findet sich vor allem in Art. 3 Abs. 1 GG dem allgemeinen Gleichheitssatz. Außerdem werden weitere Gleichheitsgebote in Art. 3 Abs. 2 und 3; Art. 6 Abs. 4 und 5 und Art. 33 Abs. 2 und 3 GG festgelegt.²⁶⁶ Das Gebot, die soziale Ungleichheit zu bekämpfen und den Schutz der Schwächeren zu gewährleisten, wird in den einfachen Gesetzen vielfältig konkretisiert. Beispielhaft seien hier genannt das Arbeitsrecht, das Mietrecht, das Verbraucherschutzrecht, die Bereitstellung öffentlicher Bildung und Krankenversorgung, das Recht auf Sozialleistungen, der Ausgleich von Einkommensunterschieden innerhalb der Bevölkerung durch Steuern, der soziale Ausgleich in Justizverfahren sowie der Zugang zu Rechtsschutz. Der Sozialstaat wird auf Grund dieser Funktionen auch als Umverteilungsstaat oder Verteilerstaat bezeichnet.²⁶⁷

2.4. Mehrung des gesellschaftlichen Wohlstandes und Ausweitung der Teilhabe daran

Die Mehrung des gesellschaftlichen Wohlstandes und die Ausweitung der Teilhabe daran sind unentbehrliche Elemente der Sozialstaatlichkeit. Wird der gesellschaftliche Wohlstand gehoben, verfügt die Gesellschaft über mehr Güter. Das Vorhandensein von genügend Ressourcen setzt jedoch eine Umverteilung voraus. Die Sozialleistungssysteme, die mit ihrer Hilfe und Förderung, wie zum Beispiel dem Kindergeld, der Berufsförderung oder der Ausbildungsförderung, an bestimmte Gesellschaftsgruppen gerichtet sind, dienen dazu, die Teilhabe des Einzelnen auszuweiten. So soll nicht nur ein

²⁶⁴ Vgl. *Hans F. Zacher*, a.a.O., S. 1071 ff.; *Christoph Degenhart*, a.a.O., S. 231.

²⁶⁵ BVerfGE 22, 180, 204.

²⁶⁶ Vgl. *Hans F. Zacher*, a.a.O., S. 1068.

²⁶⁷ Vgl. *Hartmut Maurer*, a.a.O., S. 237.

finanzieller Ausgleich geschaffen, sondern auch eine Chancengleichheit herstellt werden. Existierende Ungleichheiten werden so vermindert, und es werden in etwa gleiche Startchancen bei der Ausbildung, der Berufsausübung für alle gewährleistet. Eine entsprechende verfassungsrechtliche Bestätigung hierfür findet sich in Art. 74 Abs. 1 Nr. 7, 12, 13 GG die die Zuständigkeit für die Errichtung der Leistungssysteme regeln; in Art. 91a Abs. 1 Nr. 1; Art. 107 Abs. 2 GG die wichtige Rahmenbedingungen für die soziale Gleichheit beinhalten; in Art. 15 über die Sozialisierung und in Art. 74 Abs. 1 Nr. 16 über die Verhütung des Missbrauchs einer wirtschaftlichen Machtstellung; in Art. 109 Abs. 2 über das Ziel des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Die diversen Leistungssysteme über die Hilfe und Förderung der Bürger sind in SGB III, VIII und IX konkret geregelt.²⁶⁸

3. Das Sozialstaatsprinzip als verfassungsgestaltende Grundentscheidung

Zu den verfassungsgestaltenden Grundentscheidungen eines Staates zählen Entscheidungen über Monarchie oder Republik, Einheitsstaat oder Bundesstaat. Diese Entscheidungen beeinflussen Regierungsformen und Gestaltungsprinzipien des staatlichen Lebens, die die Art und Form der konkreten staatlichen Existenz bestimmen. Ihre unmittelbare Grundlage ist der Wille der sozialen Mächte eines Staates. Die Grundentscheidungen sind Darstellung von Welt- und Lebensanschauung der herrschenden Mächte und ihres politischen Gestaltungswillens. Sie können sowohl Rechtsgrundsätze als auch Rechtsquelle sein, aber sie bedürfen rechtssatzmäßiger Konkretisierung. Im Grundgesetz werden die Bundesstaatlichkeit, die Sozialstaatlichkeit, das Demokratieprinzip und die Rechtsstaatlichkeit als verfassungsgestaltende Grundentscheidungen vorgeschrieben.²⁶⁹ Im Folgenden wird das jeweilige Verhältnis zwischen Sozialstaatlichkeit und Bundesstaatlichkeit, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit analysiert.

3.1. Der soziale Bundesstaat

Art. 20 Abs. 1 GG legt fest, dass die Bundesrepublik ein Sozialstaat ist. In

²⁶⁸ Vgl. *Hans F. Zacher*, a.a.O., S. 1078 ff.

²⁶⁹ Vgl. *Hans-J. Wolff*, in: *Otto Bachof, Martin Drath, Otto Gönnenwein und Ernst Walz* (Hrsg.), *Forschungen und Berichte aus dem öffentlichen Recht: Gedächtnisschrift für Walter Jellinek*, S. 48 f.

Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG wird weiter verankert, dass jedes Land auch Sozialstaat sein muss. Das bedeutet, dass die Bundesrepublik, die Gliedstaaten und die Gesamtheit von Bundesrepublik und Gliedstaaten sozial sein müssen. So wird der soziale Organisationsrahmen festgelegt.²⁷⁰

Bei der sozialen Gesetzgebung können Bund und Länder mit diesem Konzept harmonisieren. Für soziale Staatsziele könnte das Sozialstaatsprinzip Schwächung und Differenzierung, aber auch Belebung bedeuten. Die Konkurrenz zwischen Bund und Ländern bei der Konkretisierung des Sozialstaatsziels kann das soziale Gemeinwesen optimieren. Es darf aber auch das Spannungsverhältnis nicht vergessen werden. Statt zu einer Vielfalt führt das Prinzip in der Realität zu mehr Gleichheit. Das Bundesstaatlichkeitsprinzip setzt in Art. 72 Abs. 2; Art. 109 Abs. 2, 4 GG einheitliche Lebensverhältnisse voraus. Die wesentlichen Bereiche der Sozialstaatlichkeit wurden schon vom Bund durch das SGB als Bundesgesetz geregelt. Die verbliebene Gesetzgebungszuständigkeit der Länder ist gering. Sie können durch den Bundesrat den Bund bei der Gesetzgebung beeinflussen.²⁷¹

Bei der sozialen Verwaltung stehen die Länder institutionell im Vordergrund. Art. 28 GG schreibt vor, dass die kommunale Selbstverwaltung zu gewährleisten ist. In Art. 87 GG beschränken sich die wichtigen sozialen Funktionen von Versicherungen allerdings normativ auf die einheitliche öffentlich-rechtliche soziale Selbstverwaltung, welche durch die Bundesanstalt für Arbeit und die Sozialversicherungsträger übernommen werden. Sie werden von landesrechtlicher und politischer Integration ausgegrenzt.²⁷²

3.2. Die soziale Demokratie

Die Prinzipien „sozial“ und „Demokratie“ harmonisieren miteinander. Sie sind die Legitimationsgrundlagen der Herrschaft. „Sozial“ steht für die Herrschaft des Volkes, und „Demokratie“ steht für die Herrschaft durch das Volk. Das Grundgesetz verbindet diese formale Legitimation der aus dem allgemeinen und gleichen Wahlrecht gegründeten Herrschaft und die materielle Legitimation der auf den sozialen Zweck für das Volk gerichteten Herrschaft. Demokratie bedient und garantiert das soziale Staatsziel, während das soziale Staatsziel die Richtlinien der Demokratie setzt. Beide Prinzipien haben den gleichen Zweck: Der Würde, der Freiheit und der

²⁷⁰ Vgl. Hans F. Zacher, a.a.O., S. 1093.

²⁷¹ Vgl. Hans F. Zacher, a.a.O., S. 1093 f.

²⁷² Vgl. Hans F. Zacher, a.a.O., S. 1094 f.

Gleichheit der Menschen zu dienen.²⁷³

Das Spannungsverhältnis zwischen Sozialstaatsprinzip und Demokratieprinzip verschärft sich durch das Ungleichgewicht zwischen sozialer Dringlichkeit und demokratischer Durchsetzung. Das allgemeine und gleiche Wahlrecht bedeutet aber nicht, dass die Meinung und das Interesse von Jedermann auch in richtiger und gleicher Art und Weise berücksichtigt werden. Die Meinungen und Interessen werden durch Parteien gebündelt, und durch demokratische Entscheidungen könnten sie zum Programm der Parlamentsmehrheit werden. Ob eine mehrheitsfähige Meinung oder Interesse entwickelt werden können, ist nicht von der sozialen Dringlichkeit, sondern von der politischen Durchsetzungskraft abhängig. Die Personen in der Mitte des Wählerspektrums haben die größte politische Durchsetzungskraft, während der Marginalwähler am Rand des Wählerspektrums die geringste Durchsetzungskraft besitzt. Die drängendste soziale Aufgabe, wie Hilfe bei Armut oder in Notlagen, verfügt regelmäßig über unzureichende politische Durchsetzungskraft. Der wichtigste Grund ist die soziale Ungleichheit.²⁷⁴

Die Demokratie allein kann das soziale Gefälle nicht aufheben und die soziale Ungleichheit nicht beseitigen. Daher wurde das Konzept der sozialen Demokratie entwickelt. Wesentliche Merkmale sozialer Demokratie sind die Geltung von sozialen und wirtschaftlichen Grundrechten, die den Bürgern die materiellen Mittel stellen, um ihre politischen und bürgerlichen Grundrechte richtig in der Lebenswirklichkeit ausüben zu können.²⁷⁵ Unter der sozialen Demokratie bietet die soziale Homogenität und das Machtgleichgewicht in der Gesellschaft der Demokratie eine ideelle und materielle Grundlage, damit sich die Demokratie nicht nur formal, sondern auch materiell verwirklichen kann. Wiederum setzt die Demokratie für die Konkretisierung des Sozialstaatsprinzips einen parteidemokratischen Rahmen, in dem das Gemeinwohl aus der freien politischen Auseinandersetzung entsteht, damit der Staat kein totalitärer Staat wird.²⁷⁶

3.3. Der soziale Rechtsstaat

Sozialstaatlichkeit und Rechtsstaatlichkeit sei unvereinbar. Diese Meinung von *Forsthoff* wurde schon im Abschnitt II. 3.2.2. bei der Forschung über die

²⁷³ Vgl. *Hans F. Zacher*, a.a.O., S. 1096.

²⁷⁴ *Hans F. Zacher*, a.a.O., S. 1097 f.

²⁷⁵ *Hans F. Zacher*, a.a.O., S. 1099. Vgl. auch *Thomas Meyer*, Was ist Demokratie?, S. 101 f.

²⁷⁶ Vgl. *Michael Kittner*, in: *Axel Azzola*, Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Band I, S. 1420 f.

dogmatische Entwicklung des Sozialstaatsprinzips dargestellt. *Forsthoff* meint, dass der Rechtsstaat primär mit allen Rechtsgarantien ausgestattet sei. Die Verbindung zwischen Rechtsstaat und Sozialstaat, wenn sie unter Kürzung von rechtsstaatlichen Elementen vorgenommen würde, sei durch das GG ausgeschlossen. Der Grund liege darin, dass die rechtsstaatliche Verfassung eine grundsätzlich gewährleistende Verfassung sei, die damit an den gesellschaftlichen Status quo gebunden sei, während der Sozialstaat ein leistender, zuteilender, verteilender und teilender Staat sei, der sich an der Zukunftsänderung orientiere. Die einzige Lösung dieses Konflikts wäre die Verwerfung des Sozialstaatsprinzips.²⁷⁷

Die argumentativen Grundlagen dieser Meinung sind jedoch problematisch. *Forsthoff* definiert den Inhalt von Rechtsstaatlichkeit selbst. Das in Art. 20 Abs.1 GG vorgeschriebene Rechtsstaatsprinzip bedeutet nicht die verfassungsrechtliche Garantie der Erhaltung des gesellschaftlichen Status quo, sondern nur die rechtliche Bindung an Verfahren bei der gesellschaftlichen Gestaltung. Auch das Bundesverfassungsgericht hat bei der Entscheidung zum MitbestG die entsprechende Zurückweisung einer Status-quo-Garantie durch Hochrechnung aller einzelnen Unternehmergrundrechte dargestellt.²⁷⁸

Die herrschende Meinung nimmt folgenden Standpunkt ein: „Das Grundgesetz erlaubt es nicht, Rechtsstaat und Sozialstaat gegeneinander auszuspielen und sich je nach politischer Überzeugung für den einen oder den anderen zu entscheiden. Innerhalb der Grenzen, in denen es überhaupt verfassungsrechtlich konkretisierbare Aussagen zu beiden Themen macht, muss vielmehr jener Einklang gefunden werden, der sich mit dem Doppelbegriff des rechtsstaatlichen oder freiheitlichen Sozialstaats verbindet.“²⁷⁹ Sozialstaat und Rechtsstaat harmonisieren miteinander. Der soziale Rechtsstaat ist ein Sozialstaat, der sich im Rahmen des Rechtsstaats, nämlich durch sein rechtliches Verfahren, seine Formen und Grenzen realisiert. Der soziale Rechtsstaat ist ein Rechtsstaat, der gleichzeitig dafür offen ist, vom sozialen Zweck erfüllt und von ihm bedient zu werden.²⁸⁰ Der Sozialstaat kann nur in dieser Form eines Rechtsstaats durchgesetzt werden, und der Rechtsstaat kann in der modernen Industriegesellschaft nur gerechtfertigt werden, wenn er auf soziale Sicherheit und soziale Gerechtigkeit gerichtet ist.²⁸¹

²⁷⁷ Vgl. *Ernst Forsthoff*, in *ders.* (Hrsg.), *Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit*, S. 165 ff.

²⁷⁸ BVerfGE 50, 290, 336 ff. Vgl. *Michael Kittner*, a.a.O., S. 1416.

²⁷⁹ Vgl. *Roman Herzog*, in: *Maunz/Dürig* (Hrsg.), *Kommentar zum Grundgesetz*, Art. 20, S. 314.

²⁸⁰ Vgl. *Hans F. Zacher*, in: *Josef Isensee und Paul Kirchhof* (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, S. 1102.

²⁸¹ Vgl. *Klaus Stern*, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Band I, S. 923. und *Philip Kunig*, *Das Rechtsstaatsprinzip*, S. 333 ff.

3.4. Fazit

Als verfassungsgestaltende Grundentscheidungen haben die Bundesstaatlichkeit, das Demokratieprinzip, die Sozialstaatlichkeit und die Rechtsstaatlichkeit jeweils einen bestimmenden Charakter. Sie wirken harmonisch zusammen.

Die Bundesstaatlichkeit, das Demokratieprinzip und die Rechtsstaatlichkeit setzen jeweils die Bedingungen und den Rahmen der Sozialstaatlichkeit, unter denen das Sozialstaatsprinzip durchgesetzt werden muss. Vor allem die Demokratie und Rechtsstaatlichkeit bestimmen die konkrete Gestaltung des Sozialstaatsprinzips. Der Sozialstaat will mehr Gleichheit in der Freiheit. Das beste Instrument zur Herstellung und Durchsetzung der Gleichheit ist der Rechtsstaat. Die Demokratie entscheidet über die Form dieser Gleichheitsherstellung und rechtfertigt sich für diese Form.²⁸² Ihre interne Harmonisierung bezeichnet das Bundesverfassungsgericht als „*Ideal der sozialen Demokratie in den Formen des Rechtsstaates*“.²⁸³

4. Das Sozialstaatsprinzip als Staatszielbestimmung

4.1. Allgemeines über die Staatszielbestimmungen

Heutzutage ist es unstrittig, dass das Sozialstaatsprinzip ein Staatsprinzip von Verfassungsrang ist, das für Gesetzgeber, Verwaltung und Rechtsprechung bindend ist. Zutreffend wird das Sozialstaatsprinzip oft als „Staatszielbestimmung“ bezeichnet. Der Begriff der Staatszielbestimmung kann auf *Ipsen* zurückgeführt werden. Danach wurde er durch *Scheuner* weiter entwickelt.²⁸⁴ Anlässlich einer möglichen Verfassungsreform wurde im Jahr 1981 eine Sachverständigenkommission durch die Bundesminister für Justiz und Inneres zusammengestellt. Sie hat in ihrem Abschlussbericht, der den Namen „*Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge*“ trägt, diese beiden Begriffe klar definiert: „*Staatszielbestimmungen sind Verfassungsnormen mit rechtlich bindender Wirkung, die der Staatstätigkeit die fortdauernde Beachtung oder Erfüllung bestimmter Aufgaben – sachlich*

²⁸² Vgl. *Hans F. Zacher*, a.a.O., S. 1102.

²⁸³ BVerfGE 5, 85, 198.

²⁸⁴ Vgl. *Jörg Lücke*, a.a.O., S. 21.

*umschriebener Ziele – vorschreiben.*²⁸⁵

Die Staatszielbestimmungen umreißen ein bestimmtes Programm der Staatstätigkeit, ohne dass es sich dabei um ein rechtlich unverbindliches Programm handelt. Sie setzen dem staatlichen Handeln auf diese Weise Richtlinien und Direktiven. Grundsätzlich ist Adressat einer Staatszielbestimmung der Gesetzgeber. Die Bestimmung ist aber auch für rechtlich verbindliche Auslegungsrichtlinien der Verwaltung und Rechtsprechung maßgeblich. Die Staatszielbestimmung gibt dem Gesetzgeber eine Aufgabe sowie politische Gestaltungsfreiheit. Der Gesetzgeber kann sich entscheiden, wann und wie er die Staatsaufgabe durch den Erlass eines einfachen Gesetzes erfüllt. Gesetze oder Rechtsvorschriften, die Staatszielbestimmungen missachten, sind verfassungswidrig.²⁸⁶

4.2. Soziale Grundrechte in der Form von Staatszielbestimmungen

Im ersten Teil wurde bereits die Möglichkeit, dass die sozialen Grundrechte auch in der Form von Staatszielbestimmungen vorliegen können, erläutert. Der wichtigste Grund hierfür liegt sicher darin, dass die vielfältigen sozialen Grundrechte im Kernpunkt eigentlich Staatsaufgaben sind. Wenn solche Staatsaufgaben in der Form von Grundrechten formuliert werden, stehen sie den Freiheitsrechten, die unmittelbar gerichtlich durchsetzbare, subjektive Rechte begründen, gegenüber. Der größte Gestaltungsunterschied zwischen sozialen Grundrechten und Staatszielbestimmungen liegt darin, dass die Staatszielbestimmungen objektivrechtliche Verfassungsnormen sind, die für das Handeln der öffentlichen Gewalten, besonders für die Gesetzgebung rechtlich verbindlich sind, während die sozialen Grundrechte unmittelbar individuelle subjektive Grundrechte für den Einzelnen begründen möchten.²⁸⁷

In Art. 1 Abs. 3 GG ist verankert, dass die drei Staatsgewalten durch die Grundrechte als unmittelbar geltendes Recht gebunden sind. Daher ist die subjektive Wirkung der sozialen Grundrechte in der Form der traditionellen Grundrechte nicht mit dem Charakter dieser Grundrechte vereinbar. Im Gegensatz zu diesen traditionellen Grundrechten sind die Staatszielbestimmungen nur objektivrechtlich wirkende Verfassungsnormen,

²⁸⁵ Vgl. *Die Bundesminister des Innern und der Justiz, Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge: Bericht der Sachverständigenkommission*, 1983, S. 21.

²⁸⁶ Vgl. *Die Bundesminister des Innern und der Justiz*, ebd.

²⁸⁷ Vgl. *Die Bundesminister des Innern und der Justiz*, a.a.O., S. 19.

wenn sie nicht anders geregelt oder anders ausgelegt sind.²⁸⁸ Die Staatszielbestimmungen können nicht nur das Spannungsverhältnis der sozialen Grundrechte in einer Verankerung in der Form der traditionellen Grundrechte, sondern auch die Schwäche einer Verankerung als Programmsatz durch ihre rechtliche Verbindlichkeit beseitigen.

4.3. Das Sozialstaatsprinzip als Staatszielbestimmung

Das Grundgesetz erkennt nur das Sozialstaatsprinzip (Art. 20. Abs.1 GG) und die Erfordernisse eines gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (Art. 109 Abs. 2 GG) als ausdrückliche Staatszielbestimmung an.²⁸⁹ Auf Grund des rechtsverbindlichen Charakters einer Staatszielbestimmung ist das Sozialstaatsprinzip nicht nur für den Gesetzgeber, sondern auch für die Verwaltung und die Rechtsprechung bindend.

4.3.1. Sozialstaatsprinzip als Sozialgestaltungsauftrag für den Gesetzgeber

Das Sozialstaatsprinzip ist ein „*der konkreten Ausgestaltung in hohem Maße fähiges und bedürftiges Prinzip*“. Aus dem Sozialstaatsprinzip allein als Staatszielbestimmung sind Gebote und Verbote, Rechte und Pflichten im Prinzip nicht abzuleiten. Es ist Aufgabe des Gesetzgebers, Gesetze zu schaffen, die „*den Idealen der sozialen Gerechtigkeit, der Freiheit, Gleichheit und Billigkeit*“ entsprechen.²⁹⁰ Das Bundesverfassungsgericht hat weiter erklärt, dass „*das Wesentliche zur Verwirklichung des Sozialstaatsprinzips aber [...] nur der Gesetzgeber tun*“ kann.²⁹¹

Das Sozialstaatsprinzip enthält „*einen Gestaltungsauftrag an den Gesetzgeber*“.²⁹² Die im Bereich der Sozialhilfe, der Sozialversicherung und vielfältiger Förderung und Hilfe erlassenen Gesetze sind dementsprechend die einfachrechtliche Umsetzung des Sozialstaatsprinzips. Der Gesetzgeber hat zwar einen großen Spielraum bei der Ausgestaltung. Es gibt aber doch eine Grenze. Diese liegt bei einem offenkundigen Missbrauch der Befugnisse des Gesetzgebers.²⁹³ Konkrete Ansprüche des Einzelnen auf ein bestimmtes gesetzgeberisches Tätigwerden können aber grundsätzlich nicht

²⁸⁸ Vgl. *Die Bundesminister des Innern und der Justiz*, a.a.O., S. 20.

²⁸⁹ Vgl. *Die Bundesminister des Innern und der Justiz*, a.a.O., S. 23.

²⁹⁰ BVerfGE 1, 97, 100; 5, 85, 198.

²⁹¹ BVerfGE 1, 97, 105.

²⁹² BVerfGE 50, 57, 108; 51, 115, 125; 59, 231, 262 f.

²⁹³ BVerfGE 10, 354, 270 f; 18, 257, 273; 29, 221, 235; 44, 70, 89; 48, 227, 234; 51, 43, 58; 51, 115, 125; 52, 264, 274; 53, 164, 184; 56, 1, 21; 59, 231, 263.

aus dem Sozialstaatsprinzip abgeleitet werden. Das Bundesverfassungsgericht nimmt diese Möglichkeit nur zurückhaltend an. Ein einklagbarer Anspruch entsteht, nur „wenn der Gesetzgeber diese Pflicht willkürlich, d.h. ohne sachlichen Grund versäumt.“ Die einklagbaren Rechtsansprüche des Einzelnen beziehen sich vielmehr auf die nach der Gesetzgebung bereits bestehenden Leistungen.²⁹⁴

4.3.2. Sozialstaatsprinzip und Verwaltung

Obwohl das Sozialstaatsprinzip primär an den Gesetzgeber gerichtet ist, bedeutet dies nicht, dass es nicht zu einer rechtlichen Bindungswirkung für Verwaltung und Rechtsprechung führt. Das Sozialstaatsprinzip gilt für sie als Auslegungsprinzip und Ermessensrichtlinie. Wenn die Verwaltung Verordnungen oder Satzungen erlässt, wirkt das Sozialstaatsprinzip wie für den Gesetzgeber.²⁹⁵

Das Sozialstaatsprinzip ist für die Verwaltung bindend. Vor allem ermächtigt das Grundgesetz die Verwaltung durch das Sozialstaatsprinzip zur Leistungsgewährung und Wirtschaftslenkung. Die Verwaltung hat die Aufgabe, die soziale Ordnung zu gestalten, um die Existenz des Einzelnen zu ermöglichen.²⁹⁶ Sie handelt im Sozialstaat als Leistungsträger für die Schwachen und beaufsichtigt die Wirtschaft, damit die volkswirtschaftliche Leistungsfähigkeit gefördert wird. Außerdem ist bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe im Verwaltungsrecht das Sozialstaatsprinzip von rechtlicher und praktischer Bedeutung. Schließlich fordert das Sozialstaatsprinzip auch in umfassenderem Maße bei der Ermessensverwaltung sozial gerechtes Handeln von der Verwaltung. Zusammenfassend funktioniert das Sozialstaatsprinzip in der Verwaltung nicht nur bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe, sondern auch als eine umfassende, verbindliche Ermessensrichtlinie.²⁹⁷

4.3.3. Sozialstaatsprinzip und Rechtsprechung

Über eine Bindung der Rechtsprechung durch das Sozialstaatsprinzip gehen die Meinungen auseinander. Ein Teil der Wissenschaftler vertritt die

²⁹⁴ Vgl. Klaus Stern, a.a.O., S. 916.

²⁹⁵ Vgl. Klaus Stern, a.a.O., S. 916.

²⁹⁶ BVerfGE 17, 1, 23.

²⁹⁷ Vgl. Klaus-Albrecht Gerstenmaier, a.a.O., S. 75 ff.; Klaus Stern, a.a.O., S. 917; Michael Kittner, a.a.O., S. 1428.

Meinung, dass das Sozialstaatsprinzip erst durch die Rechtsprechung seine verbindliche Aktualität erlangen kann, während der andere Teil meint, dass soziales Handeln Element der Gesellschaft ist und nicht von der Rechtsprechung bewertet werden kann. Die Rechtsprechung hat im Rahmen ihrer richterlichen Tätigkeit erklärt, dass das Sozialstaatsprinzip für sie bindend ist.²⁹⁸

Die meisten Wissenschaftler sind der Ansicht, dass das Sozialstaatsprinzip ein verbindliches Auslegungsprinzip für Richter bei der Rechtsfindung ist. Es beeinflusst bei richterlichen Entscheidungen unmittelbar die Anwendung entscheidender Normen. Zwischen der Auslegung jener Gesetze, die mit dem sozialstaatlichen Inhalt verbunden sind, und solcher Gesetze, die sich nicht speziell auf den sozialstaatlichen Inhalt beziehen, besteht kein wesentlicher Unterschied. Bei der Auslegung „sozialer“ Vorschriften hat ein Gericht zu beachten, dass eine sozialstaatliche Auslegung grundsätzlich in bestimmtem Maß geboten ist und dass der Wille des Gesetzgebers zu beachten ist, wenn er sich nicht konkret geäußert hat.²⁹⁹

5. Das Sozialstaatsprinzip als unmittelbare Anspruchsgrundlage

Aus dem Sozialstaatsprinzip dürften sich in der Regel keine unmittelbaren subjektiven Rechtsansprüche ableiten lassen.³⁰⁰ Diese Möglichkeit ist allerdings auch nicht vollständig ausgeschlossen. Die Rechtsprechung hat jedoch bisher nur wenige Ausnahmefälle anerkannt. Einer davon ist der Anspruch auf Gewährung eines Existenzminimums, das ein menschenwürdiges Dasein sichert. Er wurde aus dem Sozialstaatsprinzip in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 2. GG abgeleitet. Er ist jetzt in SGB XII ausdrücklich verankert. Im Übrigen hat der Gesetzgeber Ermessen, wie er die Aufgabe, soziale Gerechtigkeit herzustellen und sozial Schwachen zu helfen lösen will.³⁰¹

Die Numerus-Clausus-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts begründet ebenfalls Leistungsansprüche der Bürger, die aus dem Sozialstaatsprinzip abgeleitet werden. Das Bundesverfassungsgericht hat hier erkannt, dass ein Rechtsanspruch auf ein Hochschulstudium aus der in Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG garantierten Berufsfreiheit und dem in Art. 3 Abs.

²⁹⁸ Vgl. *Klaus-Albrecht Gerstenmaier*, a.a.O., S. 78.

²⁹⁹ Vgl. *Klaus-Albrecht Gerstenmaier*, a.a.O., S. 78 ff.

³⁰⁰ Vgl. *Christoph Degenhart*, a.a.O., S. 232 f.

³⁰¹ Vgl. *Christoph Degenhart*, a.a.O., S. 231.

1 GG gewährleisteten allgemeinen Gleichheitssatz in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip abgeleitet werden kann.³⁰² Folge dieser Entscheidung ist, dass eine Hochschule nur in bestimmten Situationen Zulassungsbeschränkungen vornehmen darf. Einerseits kann ein Rechtsanspruch bestehen. Andererseits kann eine absolute Priorität für die Pflicht des Staates, Ausbildungskapazitäten bereitzustellen, nicht angenommen werden.³⁰³ Das Sozialstaatsprinzip begründet danach zwar einen Rechtsanspruch, aber gleichzeitig beschränkt es ihn auch.

Ein Rechtsanspruch auf ein bestimmtes Tätigwerden des Gesetzgebers kann nicht aus ihm abgeleitet werden. Der Grund hierfür liegt darin, dass das Sozialstaatsprinzip wegen seiner Offenheit für neue Entwicklungen so unbestimmt ist, dass die konkrete Handlungspflicht gegenüber dem Einzelnen nicht abgeleitet werden kann. Wenn das Sozialstaatsprinzip in den einfachen Gesetzen konkretisiert wird und einfachgesetzliche Regelungen bereits bestehen, kann das Sozialstaatsprinzip mittelbar bei der Auslegung der aus diesen Gesetzen resultierenden Ansprüche herangezogen werden.³⁰⁴ Wenn das Sozialstaatsprinzip als Staatszielbestimmung verletzt wird und diese Verletzung gleichzeitig auch die Missachtung eines bestimmten Grundrechts darstellt, wie etwa eine Verletzung des Art. 3 Abs. 1 GG, kann hieraus ein subjektiver Rechtsanspruch erwachsen.³⁰⁵ Das Bundesverfassungsgericht meint, dass eine willkürliche Verletzung der sozialstaatlichen Verpflichtung zur „*sozialen Aktivität*“ möglich sei. Ist eine solche Verletzung erfolgt, dann kann dem Einzelnen hieraus ein mit der Verfassungsbeschwerde durchsetzbarer Anspruch zustehen.³⁰⁶

6. Das Sozialstaatsprinzip und Grundrechte

Das Sozialstaatsprinzip wirkt sich auch im Bereich der Grundrechte aus. Von jeher haben sich die Gerichte ausdrücklich dahingehend geäußert, dass das Sozialstaatsprinzip als eine verbindliche Auslegungsrichtlinie für andere Verfassungsbestimmungen und vor allem für die Grundrechte angesehen werden muss.³⁰⁷ Durch diese Auswirkung erweitert das Sozialstaatsprinzip einerseits die Grundrechte und setzt ihnen aber auch Schranken.

³⁰² BVerfGE 33, 303.

³⁰³ BVerfGE 33, 330, 331.

³⁰⁴ Vgl. *Christoph Degenhart*, a.a.O., S. 613.

³⁰⁵ BVerfGE 6, 257, 264; 23, 242, 249.

³⁰⁶ Vgl. BVerfGE 1, 97, 105; 33, 303, 333; *Jörg Lücke*, a.a.O., S. 24; *Klaus-Albrecht Gerstenmaier*, a.a.O., S. 72 f.; *Werner Schreiber*, a.a.O., S. 155 f.

³⁰⁷ BVerfGE 1, 97, 105.

6.1. Das Sozialstaatsprinzip und die Eigentumsgarantie

Das Sozialstaatsprinzip konkretisiert sich im Grundgesetz durch die Schranken der Grundrechte. Besonders die wirtschaftlich relevanten Grundrechte kennen wegen des Grundsatzes der wirtschaftspolitischen Offenheit des Grundgesetzes weitreichende Ausgestaltungsvorbehalte. Dies lässt sich besonders anhand von Art. 14 GG über die Eigentumsgarantie verdeutlichen.³⁰⁸

Das Sozialstaatsprinzip setzt der Eigentumsgarantie Grenzen. Bei der Entstehung der Eigentumsgarantie war anerkannt, dass sie selbst bei der Realisierung eines breiten Spektrums wirtschaftspolitischer Programme bestehen soll. Wenn man in diesem Zusammenhang heute den Text des Art. 14 betrachtet, ist zu erkennen, dass er weit von einem klassischen und liberalen Eigentumsschutz, der von außen nicht gelenkt werden darf und inhaltlich nicht beschränkt werden darf, entfernt ist. In Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG wird ausdrücklich formuliert, dass der Gesetzgeber das Recht hat, Inhalt und Schranken des Eigentums zu bestimmen. Das heißt, nur die vom Gesetzgeber geschaffenen oder anerkannten Rechte unterfallen überhaupt dem Eigentum und sein Inhalt kann auch nur vom Gesetzgeber verändert werden. Gemäß Art. 14 Abs. 2 GG gilt die Freiheit des Individuums in Bezug auf sein Eigentum nicht schrankenlos. Das Verständnis des Grundgesetzes vom Eigentum gemäß Art. 14 Abs. 2 S. 2 lautet: „*Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen*“. Es ist nicht nur im privaten Rahmen, sondern auch im sozialen Sinne nutzbringend einzusetzen. In Art. 15 GG wird die gemeinwirtschaftliche Sozialisierung gewährleistet.³⁰⁹

Allerdings soll der Schutz des Eigentums durch Art. 14 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 1 Abs. 3 und Art. 19 Abs. 2 GG nicht völlig leerlaufen. Denn Eigentum schützt die Menschenwürde und die persönliche Entfaltung. Das Bundesverfassungsgericht hat den „*sozialen Bezug*“ und die „*soziale Funktion*“ des Eigentums als verbindliche Bestandteile bei der gesetzgeberischen Ausgestaltung des Eigentums angesehen. Es macht hier klar, dass die Eigentumsfreiheit nur mit anderem sozialen Bezug zusammenwirken und dadurch verwirklicht werden kann.³¹⁰ Die Eigentumsgarantie ist für den Gesetzgeber ein Hindernis bei der Herstellung einer sozialgerechten Ordnung. Im Lichte des Sozialstaatsprinzips funktioniert sie allerdings auch als Schutzwehr für die Rechte, die durch Arbeit und Leistung erworben werden. Diese Dimension der

³⁰⁸ Vgl. Karl-Jürgen Bieback, EuGRZ 1985, S. 660.

³⁰⁹ Vgl. Karl-Jürgen Bieback, ebd.

³¹⁰ Vgl. Karl-Jürgen Bieback, ebd.

Eigentumsgarantie zeigt sich besonders durch die Anwartschaften und den Rechtsanspruch aus der Sozialversicherung. In diesem Sinne funktioniert selbst dieses Hindernis als Teil der Gewährleistung der sozialgerechten Ordnung.³¹¹

6.2. Das Sozialstaatsprinzip und die Freiheitsgrundrechte

Das Sozialstaatsprinzip beschränkt die Freiheitsgrundrechte. Es verleiht dem Staat die Aufgabe, eine sozialgerechte Ordnung herzustellen. Dieser Gestaltungsauftrag setzt Eingriffe in die Freiheitsgrundrechte voraus. Das Bundesverfassungsgericht hat diesbezüglich auf Folgendes hingewiesen: Das Sozialstaatsprinzip wurde zum Verfassungsprinzip erhoben, um „schädliche Auswirkungen schrankenloser Freiheit zu verhindern und die Gleichheit fortschreitend bis zu dem vernünftigerweise zu fordernden Maße zu verwirklichen.“³¹² Diese „unaufhebbare und grundsätzliche Spannungslage zwischen dem Schutz der Freiheit des Einzelnen und den Anforderungen der sozialstaatlichen Ordnung“ wird durch die Rechtsprechung meistens im Rahmen der Schranken der einzelnen Freiheitsgrundrechte gemildert.³¹³

Die individuellen Freiheitsgrundrechte verfügen über eine soziale Bindung, und diese Bindungen müssen einfachgesetzlich ausgestaltet werden. Das Bundesverfassungsgericht äußert sich hierzu folgendermaßen: „Das Grundgesetz hat die Spannung Individuum – Gemeinschaft im Sinne der Gemeinschaftsbezogenheit und Gemeinschaftsgebundenheit der Person zu entscheiden; der Einzelne muss sich daher diejenigen Schranken seiner Handlungsfreiheit gefallen lassen, die der Gesetzgeber zur Pflege und Förderung des sozialen Zusammenlebens in den Grenzen des allgemein Zumutbaren vorsieht, vorausgesetzt, dass dabei die Eigenständigkeit der Person gewahrt bleibt.“³¹⁴ Diese aus der Sozialbindung der Freiheitsgrundrechte entstandene, allgemeine Schranke wird von der herrschenden Meinung in der Literatur zu Recht abgelehnt, weil sie die unterschiedlichen Schranken der einzelnen Freiheitsgrundrechte sinnlos machen würde und im konkreten Fall diese Gemeinwohlschranken der Freiheitsgrundrechte unklar blieben. Aus diesem Grund wurde auch nicht akzeptiert, durch eine allgemeine Sozialpflicht außerhalb der im GG ausdrücklich in Art. 6 Abs. 2, 12 Abs. 2, 12a, 14 Abs. 2 geregelten

³¹¹ Vgl. Peter Badura, DÖV 1989, S. 495.

³¹² BVerfGE 5, 85, 206.

³¹³ Vgl. Werner Schreiber, a.a.O., S. 99 f.

³¹⁴ BVerfGE 1, 48, 250; 1, 92, 94; 33, 303, 334.

Schranken beliebige Schranken für Freiheitsrechte zu setzen.³¹⁵

Das Sozialstaatsprinzip ermöglicht die Freiheitsgrundrechte. Die Freiheitsgrundrechte realisieren und entfalten sich in einer vom Sozialstaat errichteten Sozialordnung. Im Grundgesetz unterscheiden sich die speziellen Freiheitsgrundrechte in zwei Gruppen: diejenigen Freiheitsgrundrechte, die unmittelbar die persönliche Entfaltung garantieren, und diejenigen, die durch freie Kommunikation mit anderen verwirklicht werden können, wie Art. 4 (die Glaubens-, Gewissens- und Bekenntnisfreiheit), Art. 5 (die Meinungs-, Informations-, Pressefreiheit), Art. 8 (die Versammlungsfreiheit), Art. 10 (das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis). Sie materialisieren sich durch staatliche Regelungen, die einen Bereich der freien Kommunikation, freien Darstellung und persönlichen Entwicklung schützen. Bei der zweiten Gruppe handelt es sich um wirtschaftsbezogene Freiheitsgrundrechte, deren Ausübung soziale Abhängigkeit hervorruft. Bei der Verwirklichung dieser Grundrechte muss der Staat eine starke Gestaltungsbefugnis haben, um die vereinzelt vorgeschriebenen Schranken zur Herstellung der Freiheit zu gewährleisten.³¹⁶

6.3. Das Sozialstaatsprinzip und die Gleichheitsrechte

Das Sozialstaatsprinzip steht in einer besonderen Beziehung zum Gleichheitsprinzip des Art. 3 GG. Beide Prinzipien sind gleichermaßen auf Gleichheit gerichtet: das erstere für die soziale Gesellschaftsgestaltung im Ganzen, und das letztere für spezielle Bereiche.³¹⁷ Außerdem können beide Prinzipien jeweils Rechtfertigung für das andere sein.³¹⁸

Das Sozialstaatsprinzip greift in die Gleichheitsrechte ein. Art. 3 Abs. 3 GG kennt unterschiedliche Arten der Diskriminierung und verbietet, staatliche Regelungen an eine davon zu knüpfen. Das Bundesverfassungsgericht hat dieses Anknüpfungsverbot für folgende Fälle durchbrochen: Wenn der Gesetzgeber „einen sozialstaatlich motivierten typisierenden Ausgleich von Nachteilen anordnet, die ihrerseits auch auf biologische Unterschiede zurückgehen“.³¹⁹ Obwohl das Sozialstaatsprinzip hier nicht ausdrücklich vom Verfassungsgericht genannt wird, ist es offensichtlich, dass die Sozialgestaltungsbefugnis des Sozialstaatsprinzips hier in Art. 3 Abs. 3 GG eingegriffen hat.

³¹⁵ Vgl. Karl-Jürgen Bieback, a.a.O., S. 661.

³¹⁶ Vgl. Karl-Jürgen Bieback, a.a.O., S. 661.

³¹⁷ Vgl. Michael Kittner, a.a.O., S. 1427.

³¹⁸ Vgl. Volker Neumann, DVBl 1997, S. 99.

³¹⁹ BVerfGE 74, 163, 180.

Dieser Ausgleichsansatz ist nicht mehr von Bedeutung, seit das Bundesverfassungsgericht aus Art. 3 Abs. 1 und 2 GG das Gleichbehandlungsgebot abgeleitet und der verfassungsändernde Gesetzgeber in Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG das Nachteilsausgleichsgebot eingefügt hat.³²⁰ In dieses Gleichbehandlungsgebot darf auch durch das Sozialstaatsprinzip eingegriffen werden. Das Bundesverfassungsgericht hat hierzu erklärt, dass „ein legitimes Unterscheidungskriterium“ nach einer „am Gerechtigkeitsdenken orientierten Betrachtungsweise“ gegeben ist, dass Ungleichbehandlungen zugunsten bestimmter Gruppen der Bürger zulässig sind, „wenn nur vernünftige Gründe“ dafür bestehen.³²¹ Solche vernünftigen Gründe liefert das Sozialstaatsprinzip. Es ist in der Rechtsprechung zu einer Standardformel entwickelt worden, um die Frage zu überprüfen, ob Art. 3 Abs. 1 in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip verletzt wird.³²²

6.4. Die sozialstaatliche Grundrechtsinterpretation und soziale Grundrechte

Obwohl das Sozialstaatsprinzip selbst aus sich allein keine bestimmten Gebote oder Verbote, Rechte oder Pflichten begründet, kann es wie oben gezeigt, ubiquitäre Wirkungen in den Grundrechten entfalten, um sie einzuschränken und zu ermöglichen. Diese Auswirkung wurde als „sozialstaatliche Grundrechtstheorie“ oder „sozialstaatliche Interpretation“³²³ zusammengefasst und hat sich ausdrücklicher als die „ungeschriebenen sozialen Grundrechte“³²⁴ gezeigt.³²⁵ Nach dieser sozialstaatlichen Grundrechtsinterpretation verfügen die Grundrechte nicht nur über eine negative Abwehrfunktion gegen Eingriffe des Staates, sondern auch über eine positive Leistungsfunktion auf der Grundlage der tatsächlichen Grundrechtsausübung. Mit der Bindungskraft der Grundrechte, die in Art. 1 Abs. 3 GG vorgeschrieben ist, kann ein verbindliches Gebot aus dem Sozialstaatsprinzip in Verbindung mit den Grundrechten abgeleitet werden, um die Grundrechte zu effektivieren und zu realisieren. Neben dieser Bindungskraft ist noch die Frage zu klären, ob und inwieweit der subjektive Anspruch des Individuums auf staatliche Leistungen durchgesetzt

³²⁰ Vgl. Volker Neumann, ebd.

³²¹ BVerfGE 12, 354.

³²² BVerfGE 39, 216, 220; 40, 260, 262; 43, 128, 133. Vgl. Michael Kittner, a.a.O., S. 1427.

³²³ Vgl. Ernst-Wolfgang Böckenförde, a.a.O., S. 221 und 238 ff.

³²⁴ Vgl. Josef Isensee, in: Joseph Listl und Herbert Schambeck (Hrsg.), Demokratie in Anfechtung und Bewährung, Festschrift für Johannes Broermann, S. 365.

³²⁵ Vgl. Peter Badura, a.a.O., S. 492.

werden kann.³²⁶

6.4.1. Derivative Teilhabeansprüche

Bei derivativen Teilhabeansprüchen gibt es nur wenige Probleme. Wenn die einzelne Person oder Personengruppe in den bestehenden Leistungssystemen, beispielsweise in der Sozialversicherung oder bei diversen Förderungen, nicht genügend berücksichtigt wird, und die darin liegende unterschiedliche Behandlung, die, verglichen mit anderen Personengruppen des Systems, nicht mit dem Gleichheitssatz des Art. 3 GG vereinbar ist, kann aus diesem Grundrecht, gegebenenfalls auch in Verbindung mit einem Freiheitsrecht und/oder mit dem Sozialstaatsprinzip, ein Anspruch auf gleiche Teilhabe abgeleitet werden. Voraussetzung für die Realisierung dieses Anspruchs ist das Bestehen eines diskriminierenden Gesetzes. Die betroffene Person oder Personengruppe kann dadurch Schutz erlangen, dass das Bundesverfassungsgericht das betreffende Gesetz für verfassungswidrig erklärt und damit den Gesetzgeber verpflichtet, diesen Gleichheitsverstoß zu beseitigen.

Der Teilhabeanspruch wird in dieser Form in der Literatur und der Rechtsprechung schrankenlos anerkannt. Betrachtet man die Merkmale dieses Teilhabeanspruchs, unterscheidet er sich nicht wesentlich von dem traditionellen Grundrechtsanspruch zur Abwehr einer Ungleichbehandlung. Seine Besonderheit liegt nur darin, dass dieser Teilhabeanspruch, da sich die Zahl und der Umfang der staatlichen Leistungen vermehrt und erweitert und die Abhängigkeit des Individuums von diesen Leistungen so ebenfalls zunimmt, von ständig größerer Bedeutung ist.³²⁷

6.4.2 Originäre Teilhabeansprüche

Die originären Teilhabeansprüche gestalten sich etwas problematischer. Die Problematik von originären Teilhabeansprüchen liegt hier in der Frage, ob diese Teilhabeansprüche auch begründet werden können, wenn die Voraussetzung für ihre Erfüllung erst neu geschaffen werden muss.³²⁸

Diese originären Teilhabeansprüche gegenüber dem Staat aus der

³²⁶ Vgl. *Karl-Jürgen Bieback*, a.a.O., S. 661; *Michael Kittner*, a.a.O., S. 1427; *Konrad Hesse*, EuGRZ 1978, S. 433.

³²⁷ Vgl. *Konrad Hesse*, ebd.

³²⁸ Vgl. *Konrad Hesse*, ebd.

sozialstaatlichen Grundrechtsinterpretation werden vom Bundesverfassungsgericht grundsätzlich abgelehnt, weil ihr Inhalt zu unbestimmt sei.³²⁹ Doch besteht eine Ausnahme. Wenn der Staat dem Einzelnen einen Anspruch verleiht, müssen die rechtlichen Kriterien und der Umfang der Leistungen vom Staat rechtlich fixiert werden und unter dem Vorbehalt des „wirtschaftlich Möglichen“ stehen. So erklärte das Bundesverfassungsgericht in BVerfGE 33, 303, 333: *„Teilhaberechte [...]unter dem Vorbehalt des Möglichen im Sinne dessen, was der Einzelne vernünftigerweise von der Gesellschaft beanspruchen kann. Dies hat in erster Linie der Gesetzgeber in eigener Verantwortung zu beurteilen, der bei seiner Haushaltswirtschaft auch andere Gemeinschaftsbelange zu berücksichtigen und nach der ausdrücklichen Vorschrift des Art. 109 Abs. 2 [GG] den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen hat.“*³³⁰

Dementsprechend hat das Bundesverfassungsgericht im Numerus-clausus-Urteil explizit einen eigenständigen Rechtsanspruch auf staatliche Bildungsgüter angenommen: *„Aus dem in Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG gewährleisteten Recht auf freie Wahl des Berufs und der Ausbildungsstätte in Verbindung mit dem allgemeinen Gleichheitssatz und dem Sozialstaatsprinzip folgt ein Recht auf Zulassung zum Hochschulstudium.“*³³¹ Um die Grundrechte zu effektiveren, wird auch eine Schutzpflicht des Staates für benachteiligte Gruppen durch das Bundesverfassungsgericht begründet. Zu diesen benachteiligten Gruppen zählen Kriegsoffer, staatliche Arbeitsvermittlung, Einbeziehung des nasciturus in die Unfallversicherung, mittellose Mündel, junge Waisen, Unbemittelte vor Gericht.³³² Auf keinen Fall würden diese Ansprüche dazu führen, dass der Einzelne vom Gesetzgeber verlangen kann, ein völlig neues Leistungssystem zu schaffen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die sozialstaatliche Grundrechtsinterpretation den Gestaltungsauftrag des Sozialstaatsprinzips verstärkt und sichert, um die grundrechtliche Freiheit tatsächlich zu verwirklichen. So werden staatliche Eingriffe in die Grundrechte gerechtfertigt. Es fragt sich dann, was der Unterschied zwischen diesen *„ungeschriebenen sozialen Grundrechten“* und den übrigen sozialen Grundrechten ist. Dieser Frage wird im folgenden Abschnitt nachgegangen.

³²⁹ Vgl. Karl-Jürgen Bieback, a.a.O., S. 663.

³³⁰ Vgl. Michael Kittner, a.a.O., S. 1432.

³³¹ BVerfGE 33, 303, 303.

³³² Vgl. BVerfGE 21, 245 ff; 27, 253 ff; 38, 187 ff; 41, 126 ff; 43, 13 ff; 45, 376 ff; 54, 251 ff; 56, 139 ff.

6.4.3. Soziale Grundrechte

Das Grundgesetz hat ausdrücklich auf eine Aufnahme der sozialen Grundrechte verzichtet. Obwohl sie zwar in einzelne Länderverfassungen aufgenommen wurden, haben sie aber wegen des Vorrangs des Bundesrechts keine praktische Bedeutung. Der Grund für dieses Unterlassen des Grundgesetzes liegt darin, dass die besondere Struktur der sozialen Grundrechte mit den traditionellen Grundrechten, die in das Grundgesetz aufgenommen wurden, nicht zu vereinbaren ist.

Zu den sozialen Grundrechten zählen traditionell das Recht auf Wohnung und das Recht auf Arbeit. Sie können nicht nur durch Respektierung des Staates, sondern auch durch positive Handlungen des Staates verwirklicht werden. Hierzu zählen etwa das Tätigwerden des Gesetzgebers oder der Verwaltung in bestimmten Bereichen. Unter anderem wegen ihrer Unschärfe und der wirtschaftlichen Ressourcenknappheit des Staates können sie unmittelbare, gerichtlich durchsetzbare Ansprüche für das Individuum nicht begründen. Daher sind soziale Grundrechte nicht mit den traditionellen Grundrechten vereinbar. Erst wenn sie den Staat zu ihrer Verwirklichung rechtlich verpflichten, können sie konkrete und praktische Bedeutungen erhalten. Nachdem der Gesetzgeber eine einfachgesetzliche Regelung erlassen hat, können solche Ansprüche abgegrenzt und rechtlich verfolgbar in bestimmten Bereichen entstehen. Dies betrifft vor allem den Bereich der sozialen Sicherung. Die sozialen Grundrechte verwirklichen sich somit eigentlich in der Form des Sozialgestaltungsauftrags.

Das Grundgesetz ist den Weg der Auflistung sozialer Grundrechte nicht gegangen, sondern hat durch die Aufnahme des Prinzips eines sozialen Rechtsstaats einen allgemeinen Sozialgestaltungsauftrag vorgeschrieben, der die drei Gewalten verpflichtet, für eine gerechte Sozialordnung zu sorgen. Die konkrete Verwirklichung dieses Prinzips wird dem einfachen Gesetzgeber überlassen. Aus diesem Sozialgestaltungsauftrag kann grundsätzlich kein subjektiver unmittelbarer Rechtsanspruch des Einzelnen abgeleitet werden. Er ist aber bei der Auslegung der Grundrechte von großer Bedeutung.³³³ Aus dieser sozialstaatlichen Grundrechtsinterpretation können nicht nur derivative Teilhabeansprüche, sondern auch originäre Teilhabeansprüche, allerdings mit Ausnahmen, begründet werden.

Das Problem originärer Teilhabeansprüche ist ähnlich wie das Problem der sozialen Grundrechte. Sie unterscheiden sich aber auch. Die sozialen Grundrechte sind in bestimmten Bereichen konkret vorgesehen. Auf diese

³³³ Vgl. *Karl-Jürgen Bieback*, a.a.O., S. 234.

Weise ist die Pflicht des Gesetzgebers für ihre einfachgesetzliche Ausformung stärker. Dies zeigt die Rechtsprechung zu dem in Art. 6. Abs. 5 GG explizit vorgeschriebenen Gebot der Gleichbehandlung von unehelichen Kindern und der im Art. 3 Abs. 2 GG vorgesehenen Gleichstellung von Mann und Frau. Außerdem können die sozialen Grundrechte die Prioritätensetzung der staatlichen Organe beeinflussen und den Abbau bestimmter Leistungen verhindern.³³⁴

Diese Unterschiede waren auch Teil der Diskussion über die Kodifizierung sozialer Grundrechte im Grundgesetz bei der Diskussion anlässlich der Wiedervereinigung im Jahr 1991. Hier ging es darum, ob das GG geändert oder ergänzt werden soll oder nicht. Ob es nötig ist, neben dem Sozialstaatsprinzip weitere soziale Grundrechte in das Grundgesetz aufzunehmen, wird im folgenden Abschnitt geklärt.

7. Die weiteren Debatten über die Aufnahme sozialer Grundrechte

Das Grundgesetz ist, wie bereits dargestellt, den Weg des sozialen Rechtsstaats mit dem allgemeinen Sozialstaatsprinzip als Staatszielbestimmung gegangen. Grundsätzlich hat es keine sozialen Grundrechte normiert. Im Jahr 1967 wurde eine Staatszielbestimmung in das Grundgesetz aufgenommen: das wirtschaftliche Gleichgewichtsgebot zwischen Bund und Ländern in Art. 109 Abs. 2. Danach gab es zwei Debatten in der deutschen Verfassungsgeschichte, in denen über die weitere Aufnahme sozialer Grundrechte in das Grundgesetz diskutiert wurde.

Soziale Grundrechte sollen nicht wie die traditionellen, subjektive Rechte begründenden Grundrechte verstanden werden. Einigkeit besteht in beiden Debatten darüber, dass einklagbare soziale Grundrechte in der Verfassung nicht normiert werden sollen. Wie oben (6. 4. 3.) gezeigt, verwirklichen sich die sozialen Grundrechte im Kern in gleicher Weise wie der Sozialgestaltungsauftrag. Es wurde aber darüber diskutiert, ob weitere soziale Staatszielbestimmungen in das Grundgesetz aufgenommen werden sollten.³³⁵

³³⁴ Vgl. *Karl-Jürgen Bieback*, a.a.O., S. 665.

³³⁵ *Bundesminister des Innern und der Justiz*, Staatszielbestimmungen/ Gesetzgebungsaufträge: Bericht der Sachverständigenkommission, 1983, S. 48 f.; BT-Drucksache 12/6000, S. 77.

7.1. Abschlussbericht der Sachverständigen-Kommission von 1983

In den 70er Jahren entstand die erste große Debatte über die Aufnahme von sozialen Grundrechten in die Verfassung. Die Bundesminister des Inneren und der Justiz unter Bundeskanzler *Helmut Schmidt* haben im Jahr 1981 eine Sachverständigen-Kommission eingesetzt, um zu prüfen, ob detaillierte Staatszielbestimmungen oder Gesetzgebungsaufträge in das Grundgesetz aufgenommen werden sollen. Diese Kommission hat im Jahr 1983 einen Schlussbericht mit dem Namen „*Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge*“ vorgelegt. Im besonderen Teil dieses Abschlussberichts hat die Kommission Ergänzungen des Grundgesetzes in folgenden Bereichen vorgeschlagen: Arbeit, Umweltschutz, Kultur und Datenschutz. Diesem Abschlussbericht folgte jedoch keine Änderung des Grundgesetzes.³³⁶

7.2. Debatte Anfang der 90er Jahre anlässlich der Wiedervereinigung

Anlässlich der Wiedervereinigung 1991 wurde eine Debatte geführt, die sich mit der Frage beschäftigte, ob das Grundgesetz ergänzt oder geändert werden soll. Dafür wurde eine Gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat eingesetzt. Sie hat untersucht, ob weitere Staatsziele in die Verfassung eingefügt werden sollten. Unter Staatszielen sind nach der Kommission der „*Schutz der natürlichen Lebensgrundlage*“, der „*Tierschutz*“, der „*Schutz ethnischer Minderheiten*“, „*Soziale Staatsziele*“ und „*Mitmenschlichkeit und Gemeinsinn*“ zu verstehen. Im Bericht der Kommission sind die sozialen Grundrechte als „*soziale Staatsziele*“ bezeichnet.

Da die Kommission zum Ende keine Empfehlung im Bereich Soziale Staatsziele machte³³⁷, werden hier nur die Argumente der Gegner der Aufnahme sozialer Grundrechte in das Grundgesetz vorgestellt: Erstens hat sich das Grundgesetz von Anfang an dafür entschieden, dass es ein Gesetz mit rechtlicher Verbindlichkeit sein soll, welches keine nicht justiziablen Staatsziele oder weiches Verfassungsrecht enthält. Vielmehr soll es „hartes“ Verfassungsrecht, mit justiziablen Grundrechten, enthalten. Die Staatsziele des Sozialstaatsprinzips und des Wirtschaftsgleichgewichtsgebots zwischen Bund und Ländern sind Ausnahmen hiervon. Zweitens ist es in

³³⁶ BT-Drucksache 12/6000, S. 76; Bundesminister des Innern und der Justiz, *Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge*: Bericht der Sachverständigenkommission, 1983, S. 5 ff.

³³⁷ BT-Drucksache 12/6000, S. 75.

einer Demokratie die Aufgabe des Parlaments, die politischen Leitlinien staatlichen Handelns festzulegen und sie jeweils den sich wandelnden Bedürfnissen des Gemeinwesens anzupassen. Wenn solche Leitlinien in der Verfassung vorgeschrieben werden, verliert das Parlament seine wichtigste Aufgabe. Drittens: Wenn die konkreten Staatsziele in der Verfassung vorgeschrieben werden, verliert nicht nur das Parlament seine Aufgabe, sondern es verlieren auch die Bürger ihre Möglichkeit, den politischen Gestaltungsprozess durch Wahlen zu kontrollieren und zu beeinflussen. Die Festlegung konkreter Staatsziele erschwert außerdem die Anpassung des Grundgesetzes in der Zukunft. Viertens können einklagbare soziale Grundrechte nicht in die Verfassung aufgenommen werden. Solche Rechte zu erfüllen, bedeutet eine Einschränkung der wirtschaftlichen Freiheit anderer. Fünftens erwecken Staatszielbestimmungen bei den Menschen unerfüllbare Erwartungen, und diese Enttäuschung könnte zum Autoritätsverlust und zur Inakzeptanz der gesamten Verfassung führen.³³⁸

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass im Grundgesetz bereits das Sozialstaatsprinzip verankert ist. Es verleiht dem Gesetzgeber den Gestaltungsauftrag, eine gerechte Sozialordnung zu schaffen. Außerdem wird dieser Auftrag auch durch Grundrechtsgewährleistungen wie Art. 12, Art. 9 Abs. 3, Art. 33 Abs. 2 GG flankierend gestärkt. Das ist ausreichend.³³⁹

III. Rechtsgrundlagen in den einfachen Gesetzen

Das Sozialstaatsprinzip ist eine allgemeine, umfassende verfassungsrechtliche Norm. Sein Adressat ist in erster Linie der Gesetzgeber. Es verleiht dem Gesetzgeber die Sozialgestaltungsbefugnis zu einer gerechten Sozialordnung. Die einfachen Gesetze mit sozialstaatlicher Motivation sind somit die Konkretisierung des Sozialstaatsprinzips. Stimmt der Gesetzgeber gemäß Art. 59 Abs. 2 GG internationalen Verträgen durch Bundesgesetze zu, werden sie ebenfalls verbindlicher Bestandteil der deutschen Rechtsordnung. In diesem Teil der Arbeit werden die einfachgesetzliche Konkretisierung und Absicherung des Sozialstaatsprinzips in der Bundesrepublik und die einfachgesetzliche Ausformung völkerrechtlicher sozialer Rechte analysiert.

³³⁸ BT-Drucksache 12/6000, S. 80 f.

³³⁹ BT-Drucksache 12/6000, S. 81.

1. Soziale Rechte in den einfachen Gesetzen

Im Grunde kann sich das Sozialstaatsprinzip auf alle einfachen Gesetze auswirken, wie zum Beispiel auf die Arbeitsgesetze, die Zivilgesetze und auf Strafgesetze. Der wesentlichste Teil der Auswirkungen des Sozialstaatsprinzips auf einfache Gesetze liegt bei den Sozialgesetzen.

1.1. In den sozialen Gesetzen

Die einfachen Gesetze enthalten zahlreiche soziale Rechtsansprüche und Gewährleistungen für den Einzelnen. Das zeigt sich besonders im *Sozialgesetzbuch* (SGB). In §§ 3 bis 10 SGB Allgemeiner Teil werden eine Reihe sozialer Rechte festgeschrieben, die dem Zweck dienen, ein menschenwürdiges Dasein zu sichern und soziale Gerechtigkeit zu verwirklichen.³⁴⁰ Zu diesen Rechten gehören das Recht auf Bildungs- und Arbeitsförderung, auf Sozialversicherung, auf soziale Entschädigung bei Gesundheitsschäden, auf Minderung des Familienaufwands, auf Zuschuss für eine angemessene Wohnung, auf Kinder- und Jugendhilfe, auf Sozialhilfe und das Recht behinderter Menschen auf Teilhabe.

§ 2 Abs.1 S. 2 SGB besagt, dass Ansprüche aus diesen Rechten „*nur insoweit geltend gemacht oder hergeleitet werden, als deren Voraussetzungen und Inhalt durch die Vorschriften der besonderen Teile dieses Gesetzbuchs im Einzelnen bestimmt sind.*“ Das bedeutet, dass diese sozialen Rechte im Allgemeinen Teil des SGB selbst keine individuellen Ansprüche begründen.³⁴¹ Das bedeutet keinesfalls, dass sie rechtlich bedeutungslos wären. Ihre Funktion liegt darin, die Auslegung dieser sozialen Rechte des Besonderen Teils des SGB zu konkretisieren. Die sozialen Rechte der §§ 3 – 10 SGB AT sind vielmehr als sozialpolitische Leitideen des Gesetzgebers zu verstehen, die von den Gerichten und Behörden gegen andere Auslegungsgesichtspunkte, beispielsweise den Vorbehalt der Leistungsfähigkeit des Staates, abzuwiegen sind. Sie wirken

³⁴⁰ § 1 Abs. 1 SGB I.

³⁴¹ Vgl. Robert Steinbach, in: Hauck, Karl/Freischmidt, Dieter/Steinbach, Robert/Klattenbach, Roland (Hrsg.), Sozialgesetzbuch – Gesamt – Kommentar, Band I, Allgemeiner Teil, Rn. 14 zu § 2 SGB I; Bernd von Maydell, in: Kretschmer, Hans-Jürgen/von Maydell, Bernd/Schellhorn, Walter (Hrsg.), Gemeinschaftskommentar zum Sozialgesetzbuch: Allgemeiner Teil (GK-SGB I), Rn. 11 zu § 2 SGB I; Seewald Otfried, in: Niesel Klaus (Hrsg.), Kasseler Kommentar: Sozialversicherungsrecht, Band 1, Rn. 9 zu § 2 SGB I; Rüfner Wolfgang, in: Wannagat, Georg/Eichenhofer, Eberhard (Hrsg.), SGB: Sozialgesetzbuch – Erstes Buch(I): Allgemeiner Teil, Rn. 5 zu § 2 SGB I; Wilhelm Wertenbruch, in: ders. (Hrsg.), Bochumer Kommentar zum Sozialgesetzbuch – Allgemeiner Teil, Rn. 3 zu § 2 SGB I.

sich hauptsächlich im SGB aus. Bei der Anwendung anderer sozialer Gesetze muss das Sozialstaatsprinzip beachtet werden, das wiederum durch die in den §§ 3 – 10 SGB statuierten Garantien konkretisiert wird.³⁴²

Das Sozialstaatsprinzip wird vor allem in folgenden einzelnen Bereichen konkretisiert.

1.1.1. Sozialversicherung

Es handelt sich bei der Sozialversicherung um folgende Versicherungszweige: die gesetzliche Kranken-, Unfall- und Rentenversicherung einschließlich der Alterssicherung der Landwirte sowie die soziale Pflegeversicherung.³⁴³

In SGB IV ist die Sozialversicherung geregelt und in SGB V, SGB VI, SGB VII, SGB XI werden jeweils die gesetzliche Krankenversicherung, die gesetzliche Rentenversicherung, die gesetzliche Unfallversicherung und die soziale Pflegeversicherung geregelt. Die sozialen Versicherungen werden durch rechtsfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts mit der Selbstverwaltung getragen.³⁴⁴

1.1.2. Sozialhilfe

Aus dem Sozialstaatsprinzip in Verbindung mit Art. 1 Abs.1, Art. 2 Abs. 2 GG wird ein Anspruch auf Gewährung eines Existenzminimums durch den Staat abgeleitet, welcher ein menschenwürdiges Dasein ermöglichen soll.³⁴⁵ Damit wird das Sozialstaatsprinzip als unmittelbare Anspruchsgrundlage angesehen. Einfachgesetzlich wird die Sozialhilfe in SGB XII folgendermaßen konkretisiert: *„Aufgabe der Sozialhilfe ist es, den Leistungsberechtigten die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht.“*³⁴⁶

³⁴² Vgl. Jakob Schneider, a.a.O., S. 37.

³⁴³ SGB IV § 1.

³⁴⁴ SGB IV § 29 Abs. 1.

³⁴⁵ BVerwGE 1, 159; 52, 346.

³⁴⁶ § 1 S. 1 SGB XII.

1.1.3. Soziale Entschädigung

In § 5 des Allgemeinen Teils des SGB wird die soziale Entschädigung geregelt: *„Wer einen Gesundheitsschaden erleidet, für dessen Folgen die staatliche Gemeinschaft in Abgeltung eines besonderen Opfers oder aus anderen Gründen nach versorgungsrechtlichen Grundsätzen einsteht, hat ein Recht auf die notwendigen Maßnahmen zur Erhaltung, zur Besserung und zur Wiederherstellung der Gesundheit und der Leistungsfähigkeit und angemessene wirtschaftliche Versorgung.“* Ein gleichgerichteter Anspruch kann auch aus dem Gesetz über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten abgeleitet werden.³⁴⁷

1.1.4. Arbeitsrecht

Im Arbeitsrecht finden sich eine Reihe von Regelungen, die das Sozialstaatsprinzip konkretisieren. Im Besonderen handelt sich um die umfassende Sicherung des Arbeitsplatzes, einschließlich der Arbeitslosigkeitsverhinderung; den Arbeits- und Mutterschutz sowie die Unfallverhütung; das Verbot sozial inadäquaten Verhaltens der Tarifvertragsparteien, auch im Arbeitskampf; Kündigungsschutz; Arbeitszeitregelungen; den Schutz für Leiharbeitnehmer. Aus diesen Regelungen folgt aber kein Recht auf Arbeit im Sinne eines Individualanspruchs, der gegen Staat oder Private gerichtet und gerichtlich durchsetzbar ist.³⁴⁸

1.1.5. Bildungs- und Arbeitsförderung

Gemäß § 3 Abs.1 SGB I hat, *„wer an einer Ausbildung teilnimmt, die seiner Neigung, Eignung und Leistung entspricht, ein Recht auf individuelle Förderung seiner Ausbildung, wenn ihm die hierfür erforderlichen Mittel nicht anderweitig zur Verfügung stehen.“* Hierdurch wird die Chancengleichheit ermöglicht. Diese staatliche Bildungsförderung findet sich im Bundesausbildungsförderungsgesetz. Gemäß § 68 SGB I gilt dieses Gesetz als Besonderer Teil des SGB. Über die Arbeitsförderung schreibt das SGB auch vor: *„Wer am Arbeitsleben teilnimmt oder teilnehmen will, hat ein Recht auf Beratung bei der Wahl des Bildungswegs und des Berufs,*

³⁴⁷ Vgl. Klaus Stern, a.a.O., S. 896.

³⁴⁸ Vgl. Klaus Stern, a.a.O., S. 897.

individuelle Förderung seiner beruflichen Weiterbildung, Hilfe zur Erlangung und Erhaltung eines angemessenen Arbeitsplatzes und wirtschaftliche Sicherung bei Arbeitslosigkeit und bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers.“ Die entsprechende Arbeitsförderung wird im SGB III genauer geregelt.

1.2. Im BGB, Verfahrensrecht und StGB

Das Sozialstaatsprinzip wirkt sich nicht nur in sozialen Gesetzen aus. Es beeinflusst auch in andere Gesetze, wie das BGB, das StGB und das Zivil- und Strafverfahrensrecht. Im BGB konkretisiert sich das Sozialstaatsprinzip vor allem in folgenden Bereichen: dem Mieterschutz in §§ 535 ff. BGB, der Kontrolle Allgemeiner Geschäftsbedingungen nach §§ 305 bis 310 BGB, dem Reiserecht in §§ 651a ff. BGB, dem Versorgungsausgleich in § 1587 BGB. Im Verfahrensrecht verfügen folgende Regelungen über sozialstaatliche Züge: die Rechtsberatung und Vertretung von Bürgern mit geringem Einkommen und die Sicherung prozessualer Durchsetzbarkeit privater Rechte im Wege der Prozesskostenhilfe (§§ 114 ff ZPO). Im StGB konkretisiert sich das Sozialstaatsprinzip durch die Pflicht zur Bemessung von Geldstrafen nach Tagessätzen (§ 40 StGB), die Unterstellung unter die Aufsicht eines Bewährungshelfers (§ 56d StGB), die konkrete Ausgestaltung des Systems der freiheitsentziehenden Maßregeln in §63 ff. StGB.³⁴⁹

2. Völkerrechtliche soziale Rechte in der deutschen Rechtsordnung

Stimmt der deutsche Gesetzgeber nach Art. 59 Abs. 2 GG einem internationalen Vertrag durch ein Bundesgesetz zu, wird dieser Vertrag verbindlicher Bestandteil der deutschen Rechtsordnung.³⁵⁰ Die Notwendigkeit eines solchen Zustimmungsgesetzes impliziert nicht nur die Ermächtigung der Regierung zur Ratifikation internationaler Verträge, sondern auch einen Rechtsanwendungsbefehl, durch den die innerstaatliche Durchsetzung der Verträge angeordnet wird.³⁵¹

³⁴⁹ Vgl. *Klaus Stern*, a.a.O., S. 901 f.

³⁵⁰ Vgl. *Philip Kunig*, in: *Wolfgang Graf Vitzthum, Alexander Proelß* (Hrsg.), *Völkerrecht*, S. 106 und *Jakob Schneider*; a.a.O., S. 38.

³⁵¹ Vgl. *Philip Kunig*, a.a. O., S. 106 f. *Jakob Schneider*; a.a.O., S. 38.

Der IPwskR vom 16. Dezember 1966 ist durch Bundesgesetz vom 23. November 1973, das seit dem 3. Januar 1976 gültig ist, verbindliches, innerstaatliches Recht geworden. Die ESC vom 18. Oktober 1961 wurde durch Gesetz vom 19. September 1964 in nationales Recht umgesetzt und ist seit 26. Februar 1965 gültig.³⁵² Die EU-Grundrechtecharta des Lissabon-Vertrags wurde am 25. September 2009 von Deutschland ratifiziert und ist damit völkerrechtlich verbindlich.

Diese völkerrechtlichen Verträge gelten damit in Deutschland als einfache Gesetze und bezwecken den einfachrechtlichen Schutz sozialer Rechte. Die sozialen Rechte im SGB können als Transponierung der völkerrechtlichen Pflicht des Staates in innerstaatliches Recht angesehen werden und genießen als spezielle Regelungen eine Vorrangstellung gegenüber den in die deutsche Rechtsordnung aufgenommenen Regelungen der völkerrechtlichen Verträge. Im Übrigen sind sie einfache Gesetze gleichen Ranges.³⁵³

Nach der Meinung der Rechtsprechung und der überwiegenden Literatur können, wie aus den sozialen Geboten der §§ 3 bis 10 SGB I, aus in nationales Recht transformierten völkerrechtlichen Verträgen ebenfalls keine subjektiven Rechtsansprüche abgeleitet werden, kraft derer der Einzelne vor deutschen Gerichten und Behörden klagen könnte.³⁵⁴ Allerdings sind nach Art. 25 GG auch die allgemeinen Regeln des Völkerrechtes Bestandteil des Bundesrechtes, das Rechte und Pflichten unmittelbar für die Bewohner des Bundesgebietes erzeugt. Diejenigen Normen, die auf universeller Ebene völkergewohnheitsrechtlich anerkannt werden, gehören zu den „*allgemeinen Regeln des Völkerrechtes*“.³⁵⁵ Fraglich ist hier allerdings, ob die in den völkerrechtlichen Verträgen vorgeschriebenen sozialen Rechte auch als universal, völkergewohnheitsrechtlich anerkannt angesehen werden können. Eine führende Ansicht in der Literatur sieht zumindest die grundlegenden Menschenrechte, wie zum Beispiel das Recht auf Gesundheit und das Recht auf körperliche Unversehrtheit, als allgemeine Regeln des Völkerrechts an.³⁵⁶

IV. Justiziabilität des Sozialstaatsprinzips

Anders als die Weimarer Reichsverfassung hat das Grundgesetz bewusst auf die Aufnahme von sozialen Regelungen in der Form von Programmsätzen verzichtet. Das Grundgesetz wollte rechtlich verbindliche Normen für

³⁵² Vgl. Jakob Schneider, ebd.

³⁵³ Vgl. Jakob Schneider, ebd.

³⁵⁴ Vgl. Jakob Schneider, a.a.O., S. 39.

³⁵⁵ BVerfGE 15, 25, 32 f.; 23, 288, 317; 66, 39, 64 f.

³⁵⁶ Vgl. Jakob Schneider, a.a.O., S. 39.

soziale Regelungen schaffen. Im allgemeinen Verständnis ist daher das Sozialstaatsprinzip eine verbindliche Verfassungsnorm. Es fragt sich, auf welche Weise das Sozialstaatsprinzip Verfassungsrang erhält und wie seine Ausgestaltung in den einfachen Gesetzen gerichtlich geschützt ist. Diese Fragen sind im folgenden Teil zu beantworten.

1. Justiziabilität des Sozialstaatsprinzips als Verfassungsnorm

Als Verfassungsnorm kann das Sozialstaatsprinzip vor allem im Normenkontrollverfahren geltend gemacht werden. Im Ausnahmefall kann es, sofern ebenfalls Grundrechte betroffen sind, durch eine Verfassungsbeschwerde geltend gemacht werden.

1.1. Im Normenkontrollverfahren

Das Sozialstaatsprinzip wird vor allem im Normenkontrollverfahren geschützt. Die einfachen Gesetze unterliegen ausnahmslos einer gerichtlichen Kontrolle in Bezug auf ihre sozialstaatlichen Aspekte. In der Vergangenheit hat das Bundesverfassungsgericht beispielsweise im Rahmen eines abstrakten Normenkontrollverfahrens die Mithilfe privater Wohlfahrtsorganisationen auf ihre Vereinbarkeit mit dem Sozialstaatsprinzip überprüft.³⁵⁷ Im Rahmen der konkreten Normenkontrolle ist das Sozialstaatsprinzip noch häufiger relevant. Das Bundesverfassungsgericht kann auf einen Vorlagebeschluss hin eine Verletzung des Sozialstaatsprinzips durch ein einfaches Gesetz feststellen. Das Gericht kann, selbst wenn die streitgegenständliche Norm wegen einer anderen Rechtsverletzung angegriffen wird, diese Norm auf ihre Vereinbarkeit mit dem Sozialstaatsprinzip überprüfen.³⁵⁸

1.2. Als Verfassungsbeschwerde

Ist allein das Sozialstaatsprinzip verletzt worden, so kann aus diesem Grund keine Verfassungsbeschwerde erhoben werden. Das

³⁵⁷ BVerfGE 22, 180. Vgl. *Werner Schreiber*, Das Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes in der Praxis der Rechtsprechung, S. 83.

³⁵⁸ Vgl. *Werner Schreiber*, ebd.

Bundesverfassungsgericht hat hierzu bereits ausdrücklich erklärt, dass das Sozialstaatsprinzip nicht über Grundrechtscharakter verfügt.³⁵⁹ Eine Möglichkeit zur Eröffnung der Verfassungsbeschwerde in solchen Fällen wäre eine sozialstaatliche Interpretation von außerdem als verletzt gerügten Grundrechten.³⁶⁰ Wenn sich die Verletzung des Sozialstaatsprinzips allerdings gleichzeitig als Missachtung eines Grundrechts erweist, beispielsweise einen Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG darstellt, ist es möglich, diesen Verstoß bei einer willkürlichen Verletzung der sozialstaatlichen Pflicht zu „sozialer Aktivität“ mit einer Verfassungsbeschwerde anzugreifen.³⁶¹

2. Gerichtliche Durchsetzung einfachgesetzlicher sozialer Rechte

Vorstehend wurde bereits dargelegt, dass sich das Sozialstaatsprinzip grundsätzlich in allen einfachen Gesetzen auswirken kann. Außer der Zivilgerichtsbarkeit werden im Folgenden drei Fachgerichtsbarkeiten, nämlich die Arbeitsgerichtsbarkeit, die Sozialgerichtsbarkeit und die Verwaltungsgerichtsbarkeit dargestellt, die zur Durchsetzung sozialer Rechte relevant sind.

2.1. Arbeitsgerichtsbarkeit

Das Sozialstaatsprinzip konkretisiert sich in vielen einzelnen Regelungen im Bereich des Arbeitsrechts. Diese Rechte zu schützen, ist Aufgabe des Arbeitsgerichts. Die Arbeitsgerichtsbarkeit ist eine selbständige Fachgerichtsbarkeit, die weder zur ordentlichen Gerichtsbarkeit, noch zur Sozialgerichtsbarkeit gehört. Durch das *Arbeitsgerichtsgesetz* (ArbGG) werden die Zuständigkeit und das Verfahren bei arbeitsrechtlichen Streitigkeiten geregelt.

Nach dem ArbGG gibt es in der Arbeitsgerichtsbarkeit drei Instanzenzüge: Die erste Instanz ist das Arbeitsgericht, die zweite Instanz das Landesarbeitsgericht und die dritte Instanz das Bundesarbeitsgericht. Die

³⁵⁹ BVerfGE 2, 336, 339; 6, 376, 385.

³⁶⁰ BVerfGE 23, 242, 250.

³⁶¹ Vgl. BVerfGE 1, 97, 105; 33, 303, 333; Jörg Lücke, a.a.O., S. 24; Klaus-Albrecht Gerstenmaier, a.a.O., S. 72 f.; Werner Schreiber, a.a.O., S. 155 f.

Zuständigkeit der jeweiligen Instanz wird in § 1 ArbGG geregelt. Die sachliche Zuständigkeit des Arbeitsgerichts wird in §§ 2 und 3 ArbGG geregelt, diejenige des Landesarbeitsgerichts in §§ 14 bis 31 ArbGG und des Bundesarbeitsgerichts in §§ 40 bis 45 ArbGG.

Die Arbeitsgerichtsbarkeit ist grundsätzlich für Streitigkeiten über Arbeitssachen eröffnet. Typische Streitigkeiten, die den Arbeitsgerichten zugewiesen sind, sind etwa Streitigkeiten über Tarifverträge, zwischen Tarifvertragsparteien, aus dem Arbeitsverhältnis und über Arbeitspapiere.

2.2. Sozialgerichtsbarkeit

Die meisten sozialen Rechte werden auf dem Rechtsweg der Sozialgerichtsbarkeit geltend gemacht. Verfahrensrechtliche Grundlage ist hier das *Sozialgerichtsgesetz* (SGG). Gemäß § 1 SGG ist die Sozialgerichtsbarkeit besondere Verwaltungsgerichtsbarkeit. Für öffentlich-rechtliche Streitigkeiten nicht verfassungsrechtlicher Art, die nicht den Kriterien des § 51 SGG unterfallen, ist der allgemeine Verwaltungsrechtsweg gemäß § 40 VwGO eröffnet.

Gemäß § 2 SGG verfügt die Sozialgerichtsbarkeit wie die Arbeitsgerichtsbarkeit über drei Instanzen: die Sozialgerichte, Landessozialgerichte und das Bundessozialgericht. Die sachliche Zuständigkeit der Instanzen wird in § 51 SGG geregelt. Sie besteht für:

- Streitigkeiten in Angelegenheiten der gesetzlichen Rentenversicherung, der gesetzlichen Krankenversicherung, der sozialen und der privaten Pflegeversicherung, der gesetzlichen Unfallversicherung, Streitigkeiten in Angelegenheiten der Arbeitsförderung, der Grundsicherung für Arbeitssuchende und in sonstigen Angelegenheiten der Sozialversicherung
- Streitigkeiten in Angelegenheiten des sozialen Entschädigungsrechts
- Streitigkeiten in Angelegenheiten der Sozialhilfe und des Asylbewerberleistungsgesetzes
- Streitigkeiten wegen der Feststellung einer Behinderung und ihrem Grad.
- Streitigkeiten aufgrund des Aufwendungsausgleichsgesetzes.

2.3. Verwaltungsgerichtsbarkeit

Die Verwaltungsgerichtsbarkeit ist ebenfalls eine selbständige Fachgerichtsbarkeit. Sie ist in der *Verwaltungsgerichtsordnung* (VwGO)

geregelt. Nach § 2 VwGO ist auch die Verwaltungsgerichtsbarkeit dreistufig aufgebaut: Verwaltungsgericht, Oberverwaltungsgericht und Bundesverwaltungsgericht. Der Verwaltungsgerichtsweg ist gemäß § 40 I VwGO für alle öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten nicht verfassungsrechtlicher Art eröffnet.

3. Justiziabilität der völkerrechtlichen sozialen Rechte

3.1. Unmittelbare Anwendung

Sind die völkerrechtlichen sozialen Rechte auf Grund von Art. 59 Abs. 2 und Art. 25 GG Bestandteil der innerstaatlichen Rechtsordnung geworden und so direkt anwendbar,³⁶² steht bei ihrer Verletzung durch die Staatsgewalt Jedermann nach Art. 19 Abs. 4 GG der Rechtsweg offen. Dies kann die ordentlichen Gerichte und die Verwaltungsgerichte betreffen.³⁶³

Die Rechtsprechung beschäftigt sich mit der Frage, ob solche völkerrechtlichen sozialen Rechte unmittelbar anwendbar sind. Der Verwaltungsgerichtshof (VGH) Baden–Württemberg verneint dies mit dem Argument, dass völkerrechtliche Verträge nur Programmsätze enthalten und zu ihrer Durchführung weitere staatliche Rechtsakte erforderlich sind. Dagegen bejaht das Verwaltungsgericht (VG) Frankfurt a. M. die Frage mit dem Argument, dass den Zustimmungsgesetzen für die Umsetzung in nationales Recht eine Transformationswirkung zukomme. Die gerichtliche Durchsetzbarkeit solcher Rechte benötige daher keine weiteren Rechtsakte.³⁶⁴

Doch selbst wenn die sozialen Rechte in internationalen Verträgen als individuell einklagbare Rechtsansprüche anerkannt werden, eröffnet dies nicht den Weg für eine Verfassungsbeschwerde. Der Grund hierfür liegt darin, dass diese Rechte gemäß Art. 59 Abs. 2 GG keine Grundrechte von Verfassungsrang sind, sondern einfache Rechte.³⁶⁵

³⁶² Vgl. *Philip Kunig*, a.a.O., S. 106 ff und S. 117 ff.

³⁶³ Vgl. *Jakob Schneider*, a.a.O., S. 39.

³⁶⁴ VG Frankfurt a. M., Urteil vom 9. November 1998.

³⁶⁵ BVerfGE 23, 288, 300; 31, 145, 177; 77, 170, 232.

3.2. Indirekte Anwendung

Das Bundesverfassungsgericht hat aus der Präambel des Grundgesetzes in Verbindung mit Art. 1 Abs. 2, Art. 9 Abs. 2 und Art. 24 bis 26 GG ein Gebot der Auslegung des innerstaatlichen Rechts abgeleitet.³⁶⁶

Nicht nur das Bundesverfassungsgericht, sondern auch die einfachen Gerichte müssen bei der Auslegung des Grundgesetzes, des Landesverfassungsrechts und der einfachen Gesetze völkerrechtliche soziale Rechte beachten. Da die völkerrechtlichen Verpflichtungen auch für die Verwaltung bindend sind, muss diese sie bei der Ausübung ihres Ermessens beachten. Ergibt sich für die Verwaltung bei ihrer Ermessensausübung eine Ermessensreduzierung auf Null, so entsteht für den von dieser Entscheidung Betroffenen ein subjektives Recht.³⁶⁷

V. Fazit

Nach dieser Darstellung und Analyse ist festzustellen, dass Deutschland für den Schutz sozialer Grundrechte verschiedene Rechtswege eröffnet hat. Hier spielt auch die Wirkung völkerrechtlicher sozialer Rechte im Inland eine Rolle.

Das Grundgesetz hat Lehren aus der Weimarer Reichsverfassung gezogen und bewusst auf eine Auflistung präziser sozialer Grundrechte verzichtet. Es sieht diese Rechte vielmehr als unverbindliche und nicht durchsetzbare Programmsätze an. Das Grundgesetz wollte eine verfassungsrechtliche Verbindlichkeit sozialer Grundrechte dadurch schaffen, dass das allgemeine umfassende Sozialstaatsprinzip als Staatszielbestimmung aufgenommen wurde. Das Sozialstaatsprinzip hat zwei wesentliche Funktionen: Sozialgestaltungsbefugnis und die Einschränkung und Verstärkung der Grundrechte im GG. Im Rahmen der ersten Funktion sind nicht der Gesetzgeber, sondern auch die Verwaltung und die Rechtsprechung gebunden. Die zweite Funktion beschränkt die grundrechtliche Freiheit, um die sozialen Grundrechte auch tatsächlich realisieren zu können. Diese letzte Funktion wurde als sozialstaatliche Grundrechtsinterpretation bezeichnet. Sie hat ein ähnliches Problem wie die originären Teilhabeansprüche, die sich aus den subjektiven sozialen Grundrechten ergeben.

³⁶⁶ BVerfGE 18, 112, 121; 31, 58, 75 f.; 63, 343, 370; 75, 1, 17.

³⁶⁷ Vgl. *Jakob Schneider*, a.a.O., S. 41.

Auf einfachgesetzlicher Ebene wird das Sozialstaatsprinzip durch die Sozialgestaltungsbefugnis des Gesetzgebers durch Gesetz konkretisiert. Dies findet nicht nur in den sozialen Gesetzen statt. Auch im Strafgesetz, im Zivilgesetz und in den Verfahrensgesetzen kann man die Wirkung des Sozialstaatsprinzips feststellen. Die völkerrechtlichen sozialen Rechte, soweit sie auf Grund von Art. 59 GG Bestandteil der deutschen Rechtsordnung geworden sind, verfügen über den gleichen Rang wie einfache Gesetze. Nach Art. 25 GG gehen allgemeine Regeln des Völkerrechts allerdings dem Bundesgesetz vor.

Will man die gerichtliche Durchsetzung des Schutzes dieses Sozialstaatsprinzips erforschen, ist zwischen verfassungsrechtlichem und einfachrechtlichem Schutz zu unterscheiden. Denn das Sozialstaatsprinzip wirkt schließlich nicht nur im Grundgesetz, sondern auch in einfachen Gesetzen. Auf verfassungsrechtlicher Ebene besteht Rechtsschutz in Form der Normenkontrolle und der Verfassungsbeschwerde. Auf einfachrechtlicher Ebene kann nicht nur die ordentliche Gerichtsbarkeit, sondern können auch die Fachgerichtsbarkeiten angerufen werden. Zuletzt steht nach Art. 19 Abs. 4 GG der ordentliche Rechtsweg für Jedermann offen, dessen Rechte durch die öffentliche Gewalt verletzt sind, sofern andere Zuständigkeiten nicht begründet sind.

4. Teil Rechtsgrundlagen der sozialen Grundrechte in der VR China

I. Rechtsgrundlagen im Verfassungsrecht

Seit der Gründung der Volksrepublik China im Jahr 1949 gab es bis heute ein provisorisches Verfassungsdokument und insgesamt vier Verfassungen. Trotz dieser 40-jährigen konstitutionellen Tradition wurde die Chinesische Verfassung erst im Jahr 1999 als Rechtsquelle für die Rechtsprechung³⁶⁸ anerkannt. Aber auch danach wurde die gerichtliche Geltendmachung einer unmittelbaren Geltung der Verfassung nicht umfänglich anerkannt. Die rechtliche Wirkung der Verfassung blieb weiterhin unklar. Im Jahr 2008 wurde die Möglichkeit einer gerichtlichen Geltendmachung von sich aus der

³⁶⁸ Der Fall war Qiyuling-Urteil durch Oberes Volksgericht Shandong Provinz von 1999, Amtsblatt des Obersten Volksgerichts 2001, Bd. 5, S. 158-161.

Verfassung ergebenden Rechten durch eine Entscheidung des Obersten Volksgerichtshofs Chinas abgelehnt.³⁶⁹ Wenn die Verfassung in China nicht verlässlich als Rechtsquelle genutzt werden kann, wirft dies folgende Fragen auf: Welche Funktion hat die Verfassung Chinas? Und: Ist sie überhaupt ein Gesetz? Diese Fragen sind die Grundlage der nachstehenden Untersuchungen zu den sozialen Grundrechten in der chinesischen Verfassung.

1. Die Funktion der Verfassung in China

Das provisorische verfassungsrechtliche Dokument und die vier Verfassungen der chinesischen Verfassungsgeschichte seit 1949 tragen folgende Namen: „*Allgemeine Richtlinien des Politischen Konsultativrates von 1949*“³⁷⁰, „*Verfassung von 1954*“³⁷¹, „*Verfassung von 1975*“³⁷², „*Verfassung von 1978*“³⁷³ und die derzeit gültige „*Verfassung von 1982*“³⁷⁴. Die Dokumente hatten und haben jeweils unterschiedliche Funktionen. Diese werden hier im Einzelnen analysiert.

1.1. Allgemeine Richtlinien des Politischen Konsultativrates von 1949

Am 21. September 1949 wurde der erste Politische Konsultativrat des Chinesischen Volkes einberufen, an welchem die Kommunistische Partei Chinas (KPCh) und weitere acht demokratische Parteien teilnahmen. Funktion dieses Politischen Konsultativrates war die Vorbereitung der Gründung der Volksrepublik China. Von den Beteiligten des Politischen Konsultativrates wurde ein provisorisches verfassungsrechtliches Dokument,

³⁶⁹ Entscheidung über den Widerruf einer gerichtlichen Erklärung bis 2007 durch den Obersten Volksgerichtshof Chinas am 8. 12. 2008 (zuigao renmin fayuan guanyu feizhi 2007 nian yiqian fabu de youguan sifajieshi de jue ding).

³⁷⁰ Der Originaltitel lautet „ZhongGuo RenMin ZhengZhi XieShangHuiYi GongTong GangLing“. Der Originaltext ist auf der Homepage des Politischen Konsultativrates des Chinesischen Volkes abrufbar unter: <http://www.cppcc.gov.cn/page.do?pa=402880631d247e3e011d24ad4ee60072&guid=1e92915c49844c1989752642f94f2736&og=402880631d2d90fd011d2deb5b650356>.

³⁷¹ Der Originaltext der Verfassung von 1954 ist auf der Homepage des Chinesischen Nationalen Volkskongress abrufbar unter: http://www.npc.gov.cn/wxzl/wxzl/2000-12/26/content_4264.htm.

³⁷² Originaltext der Verfassung von 1975 ist auf der Homepage des Chinesischen Nationalen Volkskongress abrufbar unter: http://www.npc.gov.cn/wxzl/wxzl/2000-12/06/content_4362.htm.

³⁷³ Originaltext der Verfassung von 1978 ist auf der Homepage des Chinesischen Nationalen Volkskongress abrufbar unter: http://www.npc.gov.cn/wxzl/wxzl/2000-12/06/content_4365.htm.

³⁷⁴ Originaltext der Verfassung von 1982 ist auf der Homepage des Chinesischen Nationalen Volkskongress abrufbar unter: http://www.npc.gov.cn/wxzl/wxzl/2000-12/06/content_4421.htm.

nämlich „*Allgemeine Richtlinien des Politischen Konsultativrates*“³⁷⁵, verabschiedet.

Diese „*Allgemeine Richtlinien*“ sind ein programmatisches Dokument mit eher politischem und weniger verfassungsrechtlichem Charakter. Es enthielt sieben Kapitel und 60 Artikel. Der Teil des Dokuments, der die Staatsorgane und Grundrechte betraf, war sehr einfach formuliert. Außerdem trugen allein vier der sieben Kapitel in ihren Namen die Worte „*Politik*“, so war etwa Kapitel 5 „*Kultur- und Erziehungspolitik*“ benannt. Darüber hinaus erkannte das Dokument nur die Gleichheit von Nationalitäten an, aber nicht die Gleichheit Jedermanns vor dem Gesetz. Dies zeigt, dass es sich bei dem Dokument allein um ein revolutionäres Programm des Proletariats und der Werktätigen handeln kann, aber nicht um eine Verfassung, die Jedermann auf gleiche Weise rechtlich schützt.³⁷⁶

Zusammenfassend sind die „*Allgemeine Richtlinien*“ als eine politische Erklärung aufzufassen, die das chinesische Regime begründen und festigen sollte. Die Erklärung verkündet den Erfolg der Volksrevolution, die Grundlage der Klassenstellung im neuen China, die Niederschlagung der Anti-Revolutionshandlung und den Widerruf aller Gesetze des Regimes der Guomindang.³⁷⁷

1.2. Verfassung von 1954

Von den „*Allgemeinen Richtlinien*“ bis zum Jahr 1952 hatte sich die Situation in China stark verändert. Die militärischen Handlungen auf dem chinesischen Festland haben ein Ende genommen und Chinas Festland wurde vereinigt. International wurde ein entscheidender Erfolg im Krieg gegen die USA in Nordkorea errungen. Diese Umstände garantierten die Sicherheit und Unabhängigkeit des chinesischen Staates. Die Volkswirtschaft erholte sich langsam, und die Sicherheit der Gesellschaft wurde verbessert. In diesem Rahmen ist die *Verfassung von 1954* entstanden.³⁷⁸ Sie ist die erste sozialistische Verfassung der chinesischen Verfassungsgeschichte seit 1949. Sie wurde am 20. September 1954 auf der ersten Konferenz des Volkskongresses in Beijing angenommen und verkündet.

Die *Verfassung von 1954* ist die erste Verfassung in der chinesischen

³⁷⁵ Deutsche Übersetzungen dieses Dokuments, abrufbar unter: <http://www.verfassungen.net/rc/china49-i.htm>.

³⁷⁶ Vgl. Cheng Naisheng, FZXDHYJ 2006, Bd. 10, S. 190.

³⁷⁷ Vgl. Cheng Naisheng, a.a.O., S. 190. Vgl. auch Dong Heping, Verfassungsrecht, S. 56.

³⁷⁸ Vgl. Dong Heping, a.a.O., S. 57.

Geschichte, die durch das Volk und auf demokratischer Grundlage verfasst und erlassen wurde. Von Anfang des Jahres 1953 bis August 1954 wurden die Abgeordneten jeder Provinz nach dem *Wahlgesetz des chinesischen Volkskongresses und des regionalen Volkskongresses* gewählt. Diese Wahl war die erste allgemeine Wahl in der chinesischen Geschichte. Auf ihrer Grundlage hat der erste Chinesische Nationale Volkskongress das Volk vertreten. Überdies wurde der Entwurf der *Verfassung von 1954* im Juni veröffentlicht und eine Diskussion aller Völker über ihn organisiert. Insgesamt mehr als 150 Millionen Menschen haben an dieser Diskussion teilgenommen, und der chinesische Präsident *Liu Shaoqi* hat auf der Konferenz am 20. September 1954 die Vorschläge des Volks dargestellt und Fragen beantwortet. Auf Grund dieser Vorgeschichte wurde die *Verfassung von 1954* durch das Volk auf der Grundlage einer parlamentarischen Demokratie verfasst und erlassen.³⁷⁹

Inhaltlich hat die *Verfassung von 1954* vor allem die sozialistische Umgestaltung der Republik geregelt, was auch tatsächlich durchgesetzt wurde. Diese sozialistische Umgestaltung wurde im Jahr 1956 erfolgreich abgeschlossen. Außerdem hat sie auch die Grundlagen für die Organisation der Staatsorgane geschaffen, die bis heute noch gelten.³⁸⁰ Der Staatsrechtler *Xiao Weiyun* sagte hierzu: „Die *Verfassung von 1954* hat bei der sozialistischen Umgestaltung im Bereich Landwirtschaft, Handwerk, kapitalistische Industrie und Handel, bei der Festigung des Regimes der Volksdemokratie, beim Aufbau des Rechtssystems und beim Schutz der Rechte und der Freiheit der Bürger eine wichtige Rolle gespielt und genießt beim Volk Autorität und Würde. Leider wurden ihre Prinzipien nach 1957 teilweise falsch kritisiert, und damit wurde ihre Autorität beeinträchtigt.“³⁸¹

Die Grundrechte wurden in der *Verfassung von 1954* nicht effektiv geschützt.³⁸² Von der Wissenschaft wurden sie allerdings gedanklich akzeptiert und ernst genommen. Im Jahr 1957 wurde in China die „Anti-Rechts-Kampagne“ durchgeführt. Die in der Verfassung enthaltene Meinungsfreiheit hat eine Reihe von Wissenschaftlern dazu ermutigt, ihre Meinung tatsächlich zu äußern. Sie beriefen sich darauf, dass dies als Grundrecht in der Verfassung gewährleistet war. Tatsächlich wurde ein solches Recht auf Meinungsfreiheit in der Verfassung nicht anerkannt, und diese Wissenschaftler wurden gemaßregelt.³⁸³

Die *Verfassung von 1954* stellt nicht nur einen Prozess der Konstitutionalisierung dar, sondern hat auch im Rahmen ihrer begrenzten

³⁷⁹ Vgl. *Cheng Naisheng*, a.a.O., S. 191 f.

³⁸⁰ Vgl. *Cheng Naisheng*, a.a.O., S. 194.

³⁸¹ Vgl. *Xiao Weiyun*, Die Geburt unserer gültigen Verfassung, S. 18.

³⁸² Im folgenden Teil wird dies näher erklärt.

³⁸³ Vgl. *Cheng Naisheng*, a.a.O., S. 195.

Durchsetzung verfassungsrechtlichen Charakter. Die Verfassung selbst schreibt nichts über ihre Bindungskraft vor, und tatsächlich hatte sie auch keine Bindungswirkung. Obwohl sie also nur ein politischer Text war, hat sie vor allem auf einen klaren Weg der sozialistischen Umgestaltung der Republik und des sozialistischen wirtschaftlichen Aufbaus in den kommenden Jahren hingewiesen. Außerdem hat sie das Prinzip der Volksdemokratie verwirklicht, damit die Staatsorganisation aufgebaut werden konnte. Schließlich hat sie auch erstmals Grundrechte und Grundpflichten in einer Verfassung vorgeschrieben. In der Praxis wurde sie aber durch politische Kampagnen stark kritisiert und nicht weiter durchgesetzt.³⁸⁴

1.3. Verfassung von 1975

Nach den 50er Jahren trat der „radikale“ Fehler der KPCh zu Tage. Im Jahr 1966 erreichten diese politischen Entwicklungen ihren Gipfel und lösten die Kulturrevolution aus. Unruhen überzogen den gesamten Staat und führten zu einer Katastrophe für die chinesische Partei und die Bürger der Republik. Die *Verfassung von 1954*, die sozialistische Demokratie und das neu aufgebaute Rechtssystem wurden durch die Entwicklungen der Kulturrevolution zunichte gemacht. In diesen Unruhen wurde die *Verfassung von 1975* erlassen.³⁸⁵

Die *Verfassung von 1975* ist in politischer Hinsicht als extrem radikal anzusehen. Dies zeigt sich vor allem an ihrem Leitgedanken im vierten Abschnitt in der Präambel: „Wir müssen [...] an der Weiterführung der Revolution unter der Diktatur des Proletariats festhalten“.³⁸⁶ Sie betonte die Rolle der Diktatur in allen Bereichen und beeinträchtigte die sozialistische Demokratie. Darüber hinaus zersetzte sie auch die Staatsorgane und Grundrechte. Die *Verfassung von 1975* hat eine Vielzahl der Artikel der *Verfassung von 1954* über die Demokratie und das Rechtssystem aufgehoben. Dies betraf etwa folgende Bestimmungen: Art. 85 *Verfassung von 1954*: „Alle Bürger der Volksrepublik China sind vor dem Gesetz gleich“³⁸⁷ und Art. 78 *Verfassung von 1954*: „Die Volksgerichte sind in ihrer Rechtsprechung unabhängig und unterstehen ausschließlich dem Gesetz.“³⁸⁸ Die *Verfassung von 1975* hat ebenso viele Grundrechte aufgehoben und die

³⁸⁴ Vgl. Xiang Chunyi, ZGFX 1992, Bd. 6, S. 10; Dong Heping, a.a.O., S. 58.

³⁸⁵ Vgl. Xu Xiaolian, Hou Qiaobao, JXXZYXB Beiheft 1998, S. 40.

³⁸⁶ Deutsche Übersetzungen der *Verfassung von 1975*, abrufbar unter: <http://www.verfassungen.net/rc/verf75-i.htm>

³⁸⁷ Deutsche Übersetzungen der *Verfassung von 1954*, abrufbar unter: <http://www.verfassungen.net/rc/verf54-i.htm>.

³⁸⁸ Deutsche Übersetzungen der *Verfassung von 1954*, a.a.O.

Grundpflichten des Bürgers über dessen Grundrechte gestellt. Beispielsweise wurden das Freiheitsrecht und das Eigentumsrecht aufgehoben, dazu aber die Grundpflicht eingeführt, dass die Bürger die Führung der KPCh unterstützen müssen. Weitere typisch revolutionäre Formulierungen sind Art. 12 und Art. 15, nach denen das Proletariat im Bereich des Überbaus eine allseitige Diktatur über die Bourgeoisie ausüben soll. Die bewaffneten Kräfte der VR China haben den Erfolg der sozialistischen Revolution und des sozialistischen Umbaus zu schützen.³⁸⁹ Solche radikalen Formulierungen sind die Weiterführung des revolutionären Gedankenguts. Obwohl die gewalttätige Revolution zu Ende war, wurden in die Verfassung sprachlich aggressive Formulierungen aufgenommen. Als Ergebnis des Erfolgs des Klassenkampfes zeigte die *Verfassung von 1975* offensichtlich ihren revolutionären Charakter.³⁹⁰

Zusammenfassend ist die *Verfassung von 1975* als sozialistische Verfassung mit wesentlichen Problemen zu bezeichnen. Sie war nur dem Namen nach eine Verfassung und entfaltete keine Bindungswirkung. Obwohl sie bestand, fehlte eine verfassungsrechtliche Ordnung in der Volksrepublik. Verglichen mit der *Verfassung von 1954* brachte die *Verfassung von 1975* keine Fortschritte, machte vielmehr Rückschritte. Sie war lediglich ein politischer Text und ein Instrument der weiteren Revolution und zur Erzielung eines Führungswechsels.

1.4. Verfassung von 1978

Durch die *Verfassung von 1978* wurde der radikale revolutionäre Charakter der *Verfassung von 1975* abgeschwächt. Obwohl die *Verfassung von 1978* nur als eine provisorische Verfassung angesehen wurde, hat sie den Rückschritt des sozialistischen Konstitutionalismus durch die *Verfassung von 1975* gestoppt.³⁹¹ Vor allem wurde im Art. 12 der *Verfassung von 1975* die Diktatur des Proletariats im Bereich des Überbaus gelöscht. Stattdessen wurde in Art. 14 der *Verfassung von 1978* verankert, dass der Staat die Richtlinie „*läßt hundert Blumen blühen, läßt hundert Schulen miteinander wetteifern*“³⁹² führt. Darüber hinaus wurde das Fehlen des Grundrechtskatalogs aus der *Verfassung von 1975* korrigiert, und die Grundrechte wurden vor die Grundpflichten gestellt. Eine Vielzahl weiterer

³⁸⁹ Vgl. Xu Xiaolian, Hou Qiaobao, ebd. Vgl. auch Dong Heping, a.a.O., S. 59.

³⁹⁰ Vgl. Xu Xiaolian, Hou Qiaobao, ebd.; Dong Heping, ebd.; Zhang Min, Huang Kai, SHKXLT 2010, Bd. 2, S. 153.

³⁹¹ Deutsche Übersetzungen der *Verfassung von 1978*, abrufbar unter:

<http://www.verfassungen.net/rc/verf78-i.htm>.

³⁹² Deutsche Übersetzungen der *Verfassung von 1978*, a.a.O.

Grundrechte wurde außerdem in die *Verfassung von 1978* aufgenommen.³⁹³

Diese Umwandlungen stellten die verfassungsrechtliche Grundlage für die wirtschaftliche Öffnung zum Ende der 70er Jahre des 20. Jahrhunderts dar.³⁹⁴

Die *Verfassung von 1978* hat allerdings weiterhin den wesentlichen „radikalen“ Fehler beibehalten. Die Leitidee der *Verfassung von 1978* war immer noch Klassenkampf. Vor den Vier Modernisierungen wurde im fünften Abschnitt der Präambel festgeschrieben, dass die Hauptaufgabe in der Zukunft immer noch „*Festhalten an der Weiterführung der Revolution unter der Diktatur des Proletariats, Entfaltung der drei großen revolutionären Bewegungen Klassenkampf [...] ist*“.³⁹⁵

Zusammenfassend, obwohl die *Verfassung von 1975* den Rückschritt des sozialistischen Konstitutionalismus gestoppt hat, hat sie immer noch radikale Fehler der *Verfassung von 1975* beibehalten und betonte die weitere Revolution im Rahmen der Diktatur des Proletariats. Sie konnte nicht die Funktion einer wirklichen Verfassung in einem sozialistischen Staat übernehmen und war wie die *Verfassung von 1975* nur ein politischer Text.

1.5. Verfassung von 1982

Nach der Kulturrevolution (1966 bis 1976) wurde in China eine Debatte darüber geführt, wieso der Staatspräsident *Liu Shaoqi* während der Kulturrevolution nicht durch ein verfassungsrechtliches Verfahren abgesetzt werden konnte und wieso der ganze Staat keine Sanktionsmöglichkeiten hatte, als der Führer des Staates Mao Zedong einen Fehler machte, die Kulturrevolution in China durchzuführen. Man war sich darin einig, dass der Grund für das Fehlen verfassungsrechtlicher Sanktionsmöglichkeiten darin lag, dass es in China an Demokratie mangelte und das Rechtssystem nicht vollständig war.³⁹⁶

Am 13. Dezember 1978 hat *Deng Xiaoping* insofern einen Vortrag bei der Arbeitssitzung des Zentralkomitees der KPCh gehalten. Er hat darauf hingewiesen: „*Um die Volksdemokratie zu sichern, muss das Rechtssystem gestärkt werden. Die Demokratie muss institutionalisiert und durch Gesetz vorgeschrieben werden, damit diese Institution und Gesetze nicht wegen*

³⁹³ Vgl. *Yang Rong, Jiang Guohua*, a.a.O., S. 33.

³⁹⁴ Vgl. *Yang Rong, Jiang Guohua*, a.a.O., S. 33.

³⁹⁵ Deutsche Übersetzungen der *Verfassung von 1978*, a.a.O.; Vgl. *Xu Xiaolian, Hou Qiaobao*, a.a.O., S. 41 f.

³⁹⁶ *Zhang Zhengde*, TS 2002, Bd. 6, S. 14.

eines Wechsels des Führers und nicht aufgrund der Änderung der Ansicht oder Aufmerksamkeit des Führers geändert werden [...] Gesetze zu schaffen, den Gesetzen zu folgen, Gesetze streng durchzuführen und die Verletzung der Gesetze muss untersucht werden.“³⁹⁷ Am 18. Dezember 1978 wurde die dritte Plenarsitzung des elften Zentralkomitees der KPCh einberufen. In dieser Sitzung wurde von der Partei die Meinung Dengs akzeptiert und in ihrem Abschlussbericht entschieden, dass die Demokratie und Rechtssysteme der Volksrepublik gestärkt werden müssen. Hier wurde ebenfalls darauf hingewiesen, dass „die Grundrechte in der Verfassung [...] entschlossen gesichert werden [müssen] und nicht verletzt werden [dürfen] [...], damit diese Institutionen und Gesetze Stabilität, Kontinuität und kolossale Autorität erlangen können.“³⁹⁸

Am 4. Dezember 1982 wurde die vierte Verfassung – Verfassung von 1982 in China verkündet. Sie ähnelt der Verfassung von 1954. Wie der Staatsrechtler Xiao Weiyun gesagt hat: „Die Verfassung von 1982 basiert auf der Verfassung von 1954, und gleichzeitig hat sie sich auf der Grundlage der Verfassung von 1954 weiterentwickelt.“³⁹⁹ Vor allem hat sie die revolutionären Leitideen der Verfassungen von 1975 und 1978 korrigiert. So wurde zum Beispiel die Aufgabe „Festhalten an der Weiterführung der Revolution unter der Diktatur des Proletariats“ im fünften Abschnitt der Präambel der Verfassung von 1978 aufgehoben. Stattdessen wurden die Erfahrungen mit der Verfassung von 1954 einbezogen und in der Verfassung von 1982⁴⁰⁰ vorgeschrieben, dass die Hauptaufgaben des Staates einen Mittelpunkt und zwei Kernpunkte darstellen: Der wirtschaftliche Aufbau war Mittelpunkt, das Festhalten an den Vier Grundlegenden Prinzipien und die wirtschaftliche Eröffnung waren die zwei Kernpunkte. Darüber hinaus hat die Verfassung von 1982 auf der Grundlage der Verfassung von 1954 die Staatsorganisation verbessert: Obwohl sich die Institutionen des Volkskongresses von 1954 bis 1982 sehr verändert haben, wurden die Grundsätze nicht geändert. Auf dieser Basis hat die Verfassung von 1982 die Rechte und Pflichten der Abgeordneten geregelt. Ihr Inhalt über das Verhältnis zwischen dem Nationalen Volkskongress (NVK), der zentralen Regierung, dem obersten Volksgerichtshof und der obersten Staatsanwaltschaft sowie die Vorschriften über die Stellung der Armee im politischen Leben des Staates wurden nicht aufgehoben. Eine Dienstfrist der Führungskräfte des Staates wurde neu eingefügt.⁴⁰¹

Verglichen mit den Verfassungen von 1954, 1975 und 1978, hat die

³⁹⁷ Originaltext dieses Vortrags ist abrufbar unter:

<http://www.people.com.cn/GB/channel1/10/20000529/80792.html>.

³⁹⁸ Originaltext dieses Abschlussberichts ist abrufbar unter:

<http://www.people.com.cn/GB/shizheng/252/5089/5103/5205/20010428/454803.html>.

³⁹⁹ Vgl. Xiao Weiyun, a.a.O., S. 2.

⁴⁰⁰ Deutsche Übersetzungen der Verfassung von 1982, abrufbar unter: <http://www.verfassungen.net/rc/verf82-i.htm>.

⁴⁰¹ Vgl. Xu Xiaolian, Hou Qiaobao, a.a.O., S. 42.

Verfassung von 1982 großen Wert auf Grundrechte gelegt. Der Inhalt und die Gesamtzahl der Grundrechte wurden erweitert. Die *Verfassung von 1982* hat insgesamt 18 Grundrechte, während die *Verfassung von 1954* 15 Grundrechte, die *Verfassung von 1975* drei Artikel und die *Verfassung von 1978* zwölf Artikel hatten. Es ist wichtig zu wissen, dass die Grundrechte im großen Maße in der Verfassung verankert wurden und von der führenden Partei und dem Volk ernst genommen wurden. Die Wirkungskraft der Grundrechte wird im nächsten Abschnitt analysiert.

Die *Verfassung von 1982* wurde im Laufe der wirtschaftlichen Entwicklung bis heute durch vier Abänderungsanträge ergänzt: den *Abänderungsantrag 1988, 1993, 1999 und 2004*. Die beiden ersten Abänderungsanträge beschäftigten sich hauptsächlich mit wirtschaftlichen Änderungen, wie zum Beispiel der Stellung und Funktion der privaten Wirtschaft (dies wurde in *Abänderungsantrag 1988* ausdrücklich vorgeschrieben). Auf Grund von *Abänderungsantrag 1993* führt der Staat die sozialistische Marktwirtschaft ein. In *Abänderungsantrag 1999* wurde ausdrücklich verankert, dass die VR China nach dem Gesetz regiert wird und einen sozialistischen Rechtsstaat aufbaut. Durch den *Antrag 2004* wurden „*der Staat errichtet und verbessert das soziale Sicherheitssystem, das mit dem wirtschaftlichen Entwicklungsstandard vereinbar ist*“⁴⁰² eingeführt und eingefügt, dass der Staat die Menschenrechte respektiert und sichert.⁴⁰³

Zusammenfassend hat die *Verfassung von 1982* den Weg des sozialistischen wirtschaftlichen Aufbaus neu gewiesen, auf dem der Staat in den letzten 32 Jahren auch großen Erfolg erlangt hat. Außerdem hat sie die Demokratie und das Rechtssystem verstärkt. Die Staatsorgane wurden demokratisch aufgebaut, und die verfassungsrechtlichen Grundlagen für die Gesetzgebung wurden geschaffen. Sie hat tatsächlich den Wirtschafts-, Kultur-, Rechtssystemaufbau und deren Entwicklungen gefördert. Schließlich wurde die Bindungswirkung der Verfassung im letzten Abschnitt der Präambel ausdrücklich vorgeschrieben: „*Die Volksmassen aller Nationalitäten, alle Staatsorgane und die Streitkräfte, alle politischen Parteien und gesellschaftlichen Organisationen und alle Betriebe und Institutionen des Landes müssen die Verfassung zur grundlegenden Richtlinie ihres Handelns erheben und sind dazu verpflichtet, die Würde der Verfassung zu schützen und die Durchführung der Verfassung zu gewährleisten.*“⁴⁰⁴

⁴⁰² Art. 23 *Abänderungsantrag 2004*

⁴⁰³ Zusammenfassend aus den *Abänderungsanträgen 1988, 1993, 1999, 2004*. Originaltext dieser *Abänderungsanträge 1988, 1993 und 1999*, abrufbar unter:

http://www.npc.gov.cn/npc/flsyywd/xianfa/2010-04/14/content_1567089.htm; *Abänderungsantrag 2004*, abrufbar unter: http://www.npc.gov.cn/npc/dbdhhy/11_4/2009-03/01/content_1627548.htm.

⁴⁰⁴ Deutsche Übersetzungen der *Verfassung von 1982*, a.a.O.

1.6. Fazit

Im Vorstehenden wurde festgestellt, dass die „*Allgemeinen Richtlinien des Politischen Konsultativrates von 1949*“ als ein provisorisches verfassungsrechtliches Dokument anzusehen sind, das sich auf die Vorbereitung der Gründung des neuen China ausgewirkt hat. Obwohl die nachfolgende *Verfassung von 1954* eine gute Verfassung war, wurde sie durch ihren historischen Hintergrund beeinträchtigt und hat ihre Funktion als Verfassung nicht erfüllt. Die *Verfassungen von 1975 und 1978* wurden während und kurz nach der Kulturrevolution erlassen. Sie konnten die revolutionäre Tendenz nicht überwinden und auch nicht als Verfassung des sozialistischen Staates wirken. Durch die zehnjährige Kulturrevolution haben die KPCh und das Volk die Wichtigkeit der Demokratie und eines Rechtssystems kennengelernt, und die *Verfassung von 1982* hat dementsprechend von den aus den Erfahrungen mit früheren Verfassungswerken gezogenen Lehren profitiert. Im Laufe der Zeit wurde sie durch Abänderungsanträge verbessert.

2. Soziale Grundrechte im Verfassungsrecht vor 1982

Um die Gestaltung der sozialen Grundrechte in der *Verfassung von 1982* besser zu verstehen, ist es wichtig, die Regelungen und die Rechtsqualität der Regelungen in Bezug auf die sozialen Grundrechte in den früheren Verfassungen zu erforschen.

2.1. Soziale Grundrechte in den Allgemeinen Richtlinien des Politischen Konsultativrates von 1949

2.1.1. Inhalt der sozialen Grundrechte

In dem provisorischen verfassungsrechtlichen Dokument *Allgemeine Richtlinien des Politischen Konsultativrates von 1949* wurden soziale Grundrechte bereits angesprochen. In Art. 6 wurde die Gleichstellung von

Mann und Frau im jeden Bereich vorgeschrieben. In Art. 25 wurde eine soziale Entschädigung für Soldaten und ihre Familienmitglieder geregelt. In Art. 32 wurden die Arbeitsrechte festgelegt, nämlich dass der Staat angemessene Arbeitsstunden, die Bildung von Arbeitsräten, eine Mindestlohnregelung, eine Arbeitsversicherung und sichere Arbeitsbedingungen zu gewährleisten hat. Weiter wurden in Art. 47 und 48 Pflichten des Staates im Bereich der Bildung und des Mutterschutzes verankert.

2.1.2. Rechtsqualität der sozialen Grundrechte

Wegen des provisorischen Charakters der *Allgemeinen Richtlinien des Politischen Konsultativrates von 1949* wurden diese Inhalte nicht als Grundrechte, sondern als Politikziele vorgeschrieben. Diese Vorschriften erschienen jeweils in dem vierten und fünften Kapitel „*Wirtschaftspolitik*“ und „*Kultur- und Erziehungspolitik*“. Sie haben den weiteren Weg des Staates gewiesen und Ziele festgelegt, die er anstreben soll. Aber die verfassungsrechtliche Verbindlichkeit solcher Politik folgt nicht aus diesem Dokument. Es war lediglich politisches Programm.

2.2. Soziale Grundrechte in der Verfassung von 1954

2.2.1. Inhalt der sozialen Grundrechte

Auf der Basis der *Allgemeinen Richtlinien des Politischen Konsultativrates von 1949* hat die *Verfassung von 1954* unter dem Einfluss der UdSSR im dritten Kapitel „*Grundrechte und Grundpflichten*“ soziale Grundrechte in großem Maße vorgeschrieben und manche soziale Grundrechte direkt aus der Verfassung der UdSSR von 1936⁴⁰⁵ übernommen. Dies waren:

- Art. 91: Die Bürger der VR China haben ein Recht auf Arbeit. Der Staat entwickelt und plant die Volkswirtschaft, vergrößert allmählich die Erwerbstätigkeit, verbessert die Arbeitsbedingungen und hebt die Löhne, damit die Bürger dieses Recht genießen können.

⁴⁰⁵ Der Originaltext der Verfassung der UdSSR von 1936 ist abrufbar unter:
<http://www.verfassungen.net/su/udssr36-index.htm>.

- Art. 92: Der Werktätige der VR China hat ein Recht auf Erholung. Der Staat regelt die Arbeitszeit und den Urlaub für Arbeiter und Angestellte und erweitert allmählich die materiellen Bedingungen der Erholung der Werktätigen, damit der Werktätige dieses Recht genießen kann.
- Art. 93: Der Werktätige der VR China hat ein Recht auf materielle Hilfe, wenn er alt, krank oder erwerbsunfähig ist. Der Staat führt Sozialversicherungen, soziale Hilfe und ein öffentliches Gesundheitswesen ein und vergrößert allmählich solche Einrichtungen, damit der Arbeiter diese Rechte genießen kann.
- Art. 94: Die Bürger der VR China haben ein Recht auf Bildung. Der Staat errichtet und vergrößert allmählich Schulen und andere Bildungsstätten jeder Art, damit die Bürger dieses Recht genießen können. Der Staat berücksichtigt besonders die körperliche und geistige Entwicklung der Jugendlichen.
- Art. 95: Die VR China sichert die Freiheit der Bürger, wissenschaftlich zu forschen, in der Literatur und Kunst zu arbeiten und auch die Freiheit anderer kultureller Handlungen. Der Staat ermutigt und hilft den Bürgern bei der kreativen Arbeit im Bereich Wissenschaft, Bildung, Kultur, Kunst und auf anderen kulturellen Gebieten.
- Art. 96: Die Frauen in der VR China haben gleiche Rechte wie die Männer im politischen, wirtschaftlichen, kulturellen, gesellschaftlichen und familiären Bereich. Ehe, Familien, Mutter und Kind werden durch den Staat geschützt.⁴⁰⁶

2.2.2. Rechtsqualität der sozialen Grundrechte

In den Art. 85 bis Art. 99 enthält die *Verfassung von 1954* die Grundrechte der Bürger. In diesen 14 Artikeln sind sechs Artikel über soziale Grundrechte. Hier zeigt sich, dass der Staat großen Wert auf soziale Grundrechte legt. Eine Bindungswirkung der Grundrechte wurde in der *Verfassung von 1954* allerdings nicht vorgeschrieben.

Die sozialen Grundrechte wurden zwar in die Verfassung aufgenommen, aber sie haben keine Bindungswirkung. Betrachtet man die einzelnen

⁴⁰⁶ Deutsche Übersetzungen der *Verfassung von 1954*, a.a.O.

Formulierungen in diesem Teil, lässt sich eine Systematik innerhalb der in die Verfassung aufgenommen Grundrechte feststellen: Nach der Statuierung eines sozialen Grundrechts folgt jeweils die Statuierung einer Staatspflicht, die für die Realisierung dieses Rechts nötig ist. Ausgehend von dieser Betrachtung wären die sozialen Grundrechte im Kern soziale Staatsaufträge, wenn die Verfassung Bindungswirkung hätte. In der Praxis waren sie aber nur politische Programme.

2.3. Soziale Grundrechte in den Verfassungen von 1975 und 1978

2.3.1. Inhalt der sozialen Grundrechte

Die *Verfassung von 1975* wurde während der Kulturrevolution erlassen und war mit nur 30 Artikeln verhältnismäßig kurz. Nur drei der Artikel betrafen überhaupt Grundrechte. Nichtsdestoweniger enthielt auch diese Verfassung soziale Grundrechte:

Art. 27 Abs. 2: Das Volk hat ein Recht auf Arbeit und Bildung. Der Werktätige hat ein Recht auf Erholung. Wenn er alt, krank oder erwerbsunfähig ist, hat er Recht auf materielle Hilfe.

Abs. 4: Frauen haben ein Recht auf Gleistellung mit Männern in jedem Bereich.

Abs. 5: Ehe, Familie, Mutter und Kind werden durch den Staat geschützt.

Die *Verfassung von 1978* hat sich hiergegen im Bereich der sozialen Grundrechte wieder der *Verfassung von 1954* angeglichen. Im Vergleich zur *Verfassung von 1954* wurden die sozialen Grundrechte vereinzelt abgeändert, und die Gewährung materieller Unterstützung für die Ausübung der Freiheitsrechte wurde aufgehoben. Die sozialen Grundrechte der *Verfassung von 1954* aber wurden weitgehend in der *Verfassung von 1978* beibehalten:

- Art. 48: Das Volk hat ein Recht auf Arbeit. Der Staat organisiert die Erwerbstätigkeit nach dem Prinzip der Gesamtplanung, hebt auf der Basis der Produktionsentwicklung die Löhne, verbessert die Arbeitsbedingungen,

verstärkt den Arbeitsschutz und vergrößert das Kollektivwohl, damit die Bürger dieses Recht genießen können.

- Art. 49: Der Werktätige hat ein Recht auf Erholung. Der Staat regelt Arbeitszeit und Urlaub, erweitert allmählich die materielle Bedingung der Erholung der Werktätigen, damit der Werktätige dieses Recht genießen kann.

- Art. 50: Der Werktätige hat ein Recht auf materielle Hilfe, wenn er alt, krank oder erwerbsunfähig ist. Der Staat führt allmählich die Sozialversicherungen, soziale Hilfe, kostenlose Gesundheitsversorgung und kooperative Gesundheitsversorgung ein, damit diese Rechte vom Arbeiter genossen werden können.

Der Staat berücksichtigt und sichert das Leben der invaliden Soldaten und der Familienmitglieder der Märtyrer.

- Art. 51: Das Volk hat ein Recht auf Bildung. Der Staat vermehrt allmählich die Zahl der Schulen und anderer Bildungsstätten verschiedener Art und führt die Volksbildung ein, damit das Volk dieses Recht genießen kann.

Der Staat berücksichtigt besonders das gesunde Erwachsenwerden der Jugendlichen.

- Art. 52: Die VR China sichert die Freiheit des Volkes, wissenschaftlich zu forschen, in der Literatur und Kunst kreativ zu arbeiten, und auch die Freiheit anderer kulturellen Handlungen. Der Staat ermutigt und hilft den Bürgern bei der kreativen Arbeit im Bereich Wissenschaft, Bildung, Kultur, Kunst, Journalismus, Verlag, Gesundheit, Sport und anderen kulturellen Werten.

- Art. 53: Die Frauen haben gleiche Rechte wie Männer im politischen, wirtschaftlichen, kulturellen, gesellschaftlichen und familiären Bereich. Die Frauen und die Männer erhalten gleichen Lohn für gleiche Arbeit. Ehe, Familie, Mutter und Kind werden durch den Staat geschützt.⁴⁰⁷

2.3.2. Rechtsqualität der sozialen Grundrechte

Es findet sich in *Verfassung von 1975* und *Verfassung von 1978*, wie in der *Verfassung von 1954* ebenfalls, keine ausdrückliche Bindungswirkung der Verfassung in Bezug auf die Grundrechte. Deswegen waren die Grundrechte

⁴⁰⁷ Deutsche Übersetzungen der *Verfassung von 1978*, a.a.O.

auch hier nur politisches Programm.

2.4. Fazit

Durch die Analyse derjenigen chinesischen Verfassungen, die heute nicht mehr gültig sind, wurde festgestellt, dass die sozialen Grundrechte in China durch den Staat von Anfang an in Form von Grundrechten für die Bürger in die Verfassungen aufgenommen wurden. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass die sozialen Grundrechte in den Verfassungen nicht als allgemeine Menschenrechte Jedermanns, sondern als Grundrechte des Volkes angesehen wurden. Dies bedeutet, dass es in die Verantwortung des Staates fällt, soziale Sicherheit zu garantieren, aber eben nur für das Volk (nicht für das Proletariat) und Werktätige (nicht für das Volk, das nicht arbeitet).

Da keine verfassungsrechtliche Bindungswirkung der Chinesischen Verfassung beziehungsweise der Grundrechte vorgesehen war, waren die Regeln über die sozialen Grundrechte in den früheren Chinesischen Verfassungen nur politische Programme.

3. Soziale Grundrechte in der derzeit gültigen Verfassung von 1982

3.1. Kurze Einführung in die Verfassung von 1982

Die *Verfassung von 1982*⁴⁰⁸ ist die heute gültige Verfassung der Volksrepublik China. Sie wurde am 4. Dezember 1982 erlassen und besteht aus fünf Teilen: der Präambel, den Allgemeinen Grundsätzen, den Grundrechten und Grundpflichten der Bürger, den Vorschriften zur Struktur des Staates und denen zu Staatsflagge, Nationalhymne, Staatswappen und Hauptstadt. Will man die Wirkung und Reformmöglichkeit beim Schutz der sozialen Grundrechte erforschen, ist es unentbehrlich, einen Überblick über die *Chinesische Verfassung von 1982* zu erhalten, weil sie eine sozialistische Verfassung mit chinesischen Besonderheiten ist, die nicht allein mit

⁴⁰⁸ Deutsche Übersetzungen der *Verfassung von 1982*, a.a.O.

deutschen verfassungsrechtlichen Kenntnissen zu begreifen ist. Als Ausgangspunkt eines solchen Überblicks sollen zuerst die Vier Grundlegenden Prinzipien der Verfassung dargestellt werden.

3.1.1. Die Vier Grundlegenden Prinzipien

Nach der 10-jährigen Kulturrevolution gab es in der KPCh und in der Gesellschaft eine neue Denkweise. Manche folgten noch dem Festhalten an den Entscheidungen und Anweisungen von *Mao Zedong* und dem Personenkult, während die anderen Anarchie und kapitalistische Liberalisierung propagierten. Zu dieser Situation hat *Deng Xiaoping* im Jahr 1979 einen Vortrag mit dem Namen „*An den Vier Grundlegenden Prinzipien ist festzuhalten*“⁴⁰⁹ gehalten. Er hat die Prinzipien, an welchen die KPCh stetig festgehalten hat, zusammengefasst: Erstens muss dem sozialistischen Weg gefolgt werden. Zweitens ist an der demokratischen Diktatur des Volkes festzuhalten. Drittens muss an der Führung der KPCh festgehalten werden. Viertens muss dem Marxismus-Leninismus und den Ideen *Mao Zedongs* gefolgt werden. Diese Leitsätze wurden als die Vier Grundlegenden Prinzipien bezeichnet und 1982 im Parteistatut der KPCh sowie in der Präambel der *Verfassung von 1982* vorgeschrieben.⁴¹⁰

Diese Vier Grundlegenden Prinzipien sind die Leitidee und Seele der *Verfassung von 1982*, an denen stetig festgehalten werden muss. Sie sind allerdings vielmehr politische Prinzipien, und es fehlt ihnen ein normativer Charakter. Wie *Wang Lei* sagte: „*Die Prinzipien der Verfassung sollen während der verfassungsrechtlichen Handlungen (inklusive Verfassungsgebung, Auslegung, Veränderung und Durchsetzung der Verfassung) stetig als Anleitung, oder als führende Anleitung während der wesentlichen Periode der verfassungsrechtlichen Handlungen wirken [...]*“⁴¹¹ Die Verfasserin neigt hier der Ansicht zu, *Wu Jie* zustimmen, dass „*die Vier Grundlegenden Prinzipien Anleitungsprinzipien unserer Verfassung sind, aber sie können die Grundprinzipien der Verfassung selbst nicht ersetzen [...] Jedes Gesetz hat seinen eigenen Regelungsadressat und Aufgaben und gleichzeitig auch seine eigenen Grundprinzipien [...] Die Grundprinzipien der Verfassung sind im Kern die Konkretisierung der Vier Grundlegenden Prinzipien.*“⁴¹² Die Verfasserin ist der Meinung, dass diese vier Grundprinzipien mehr politische Prinzipien der Partei KPCh sind und

⁴⁰⁹ Originaltext dieses Vortrags ist abrufbar unter:
<http://www.people.com.cn/GB/channel1/10/20000529/80791.html>.

⁴¹⁰ Vgl. *Shao Zihong*, in: *Jiang Ping* (Hrsg.), Denkschrift über die rechtswissenschaftliche Debatte in den letzten 60 Jahren der Volksrepublik, Band Verfassungsrecht, S. 130 f.

⁴¹¹ Vgl. *Wang Lei*, a.a.O., S. 33.

⁴¹² Vgl. *Wu Jie*, Lehrbuch Verfassungsrecht, S. 24 f.

nicht verfassungsrechtliche Prinzipien für eine Verfassung sind. Die Verfassung eines Staates sollte von der Satzung einer Partei getrennt werden.

Es existieren derzeit in China unterschiedliche Meinungen über den Inhalt der Grundprinzipien der Verfassung. Es herrscht allerdings Einigkeit dahingehend, dass die Grundprinzipien der Verfassung mindestens das Prinzip der Volksdemokratie, das Prinzip der Grundrechtssicherung, das Prinzip der Gewaltenbeschränkung und das Prinzip des Rechtsstaates umfassen.⁴¹³

3.1.2. Das Verhältnis zwischen der KPCh und der Verfassung

Auf Grund der Herkunft waren der Vier Grundlegenden Prinzipien ursprünglich rein politische Prinzipien, an denen die KPCh stets festgehalten hat. Diese Parteithesen wurden von *Deng Xiaoping* zusammengefasst und danach nicht nur in das Parteistatut, sondern auch in die *Verfassung von 1982* aufgenommen. Dies führt zu der Frage, wie das Verhältnis zwischen der KPCh und der chinesischen Verfassung ist.

In China wurde das Verhältnis zwischen Partei und Verfassung vor 2000 von den Staatsrechtlern nicht ausreichend erforscht. Im derzeit führenden Lehrbuch zum Staatsrecht von *Xu Chongde* wurde diese Frage gar nicht beantwortet.⁴¹⁴ Im Jahr 1997 wurde ein Buch mit dem Namen „*Vergleichende Verfassung*“ von *Wang Shijie* und *Qian Ruisheng* veröffentlicht. Hier wurde die Frage nach dem Verhältnis zwischen Partei und Verfassung ebenfalls nicht hinreichend erörtert. Die Autoren beschäftigen sich nur kurz mit der Partei im Parlament, der Verfassungsideologie der Partei und der inneren Organisation der Partei.⁴¹⁵ In den letzten zehn Jahren schenken die chinesischen Staatsrechtler dieser Fragestellung vermehrt Aufmerksamkeit und haben Aufsätze oder Bücher darüber geschrieben. *Chen Xinmin* hat in seinem Werk das deutsche Parteiensystem vor- und seine verfassungsrechtliche Bedeutung dargestellt.⁴¹⁶ *Gong Ruixiang* hat in seinem Buch das Parteiensystem analysiert und einige wichtige Thesen aufgestellt: Die Partei ist die Brücke zwischen dem Volk und dem Staat, sie ist der Kern der Staatsmacht. Diese Thesen haben die Grundlage für die weitere Forschung gelegt.⁴¹⁷ Seit jüngerer Zeit entstanden diesbezüglich auch einige Aufsätze, wie zum Beispiel Aufsätze von *Xu*

⁴¹³ Vgl. *Dong Heping, Han Dayuan, Li Shuzhong*, Verfassungsrecht, S. 128 ff.; *Hu Jinguang, Han Dayuan*, Verfassungsrecht, S. 60; *Tong Zhiwei*, a.a.O., S. 281 ff.; *Jiang Bikun*, Verfassungsrecht, S. 35 ff.

⁴¹⁴ Vgl. *Xu Chongde*, Chinesische Verfassung, S. 363 ff.

⁴¹⁵ Vgl. *Wang Shijie, Qian Ruisheng*, Vergleichende Verfassung, S. 359 ff.

⁴¹⁶ Vgl. *Chen Xinmin*, Grundkenntnisse über deutsches öffentliches Recht, Band I, S. 253.

⁴¹⁷ Vgl. *Gong Ruixiang*, Vergleichende Verfassung und Verwaltung, S. 274 ff.

Chongde und *Pu Zengyuan*.⁴¹⁸ Aber der Blick auf die chinesische Literatur zu dieser Frage zeigt, dass die verfassungsrechtliche Diskussion hier neu und noch schwach ist.

Die Gründe liegen darin, dass die Partei in China kein Staatsorgan ist und es in der Verfassung auch keine ausdrückliche Regelung über die Partei gibt. Deswegen steht die Partei nicht im Fokus der verfassungsrechtlichen Forschung. Eine Auseinandersetzung findet hier eher im politikwissenschaftlichen Bereich statt. Außerdem wird die Meinung vertreten, dass das Verfassungsrecht eine Wissenschaft sei, während alles, was die Partei betrifft, Ideologie sei. Solche politischen Strategien können allerdings nicht als Gegenstand der Verfassungswissenschaft betrachtet werden.⁴¹⁹ Obwohl es in der chinesischen Verfassung keine ausdrücklichen Regelungen über die Partei KPCh gibt, ist es sehr wichtig, dieses Verhältnis zwischen ihr und der Verfassung zu klären, da die KPCh den Staat und die Gesellschaft so tief beeinflusst, dass keine andere Organisation mit ihr vergleichbar ist. Eine Auslegung der Verfassung ohne dies zu berücksichtigen, ist in der Praxis nicht durchsetzbar.⁴²⁰

Folgende Regelungen sind in der Präambel der *Verfassung von 1982* zu finden. Die Führungsstellung der KPCh ist verfassungsrechtlich im siebten Abschnitt der Präambel der *Verfassung von 1982* vorgeschrieben: „*Unter der Führung der Kommunistischen Partei Chinas und angeleitet durch den Marxismus-Leninismus und die Ideen Mao Zedongs werden die Volksmassen aller Nationalitäten in China weiterhin an der demokratischen Diktatur des Volkes festhalten und dem sozialistischen Weg folgen.*“⁴²¹ Die Bindungswirkung der Verfassung für die Partei wurde im letzten Abschnitt der Präambel verankert: „*[...]alle politischen Parteien [...] müssen die Verfassung zur grundlegenden Richtlinie ihres Handelns erheben und sind dazu verpflichtet, die Würde der Verfassung zu schützen und die Durchführung der Verfassung zu gewährleisten.*“⁴²²

In China sind Verfassung und Partei eng miteinander verbunden. Einerseits stammt die Verfassung von der Partei und ist Ergebnis ihrer Handlungen. Andererseits stellt die Verfassung für die Machtausübung der Partei die rechtliche Legitimation dar.⁴²³ Anhand der Entwicklung der chinesischen Verfassungen seit 1949 ist festzustellen, dass die Verfassungen durch das Volk unter der Anleitung der KPCh verfasst und die politischen Programme der KPCh durch die Verfassungen bestätigt wurden. Die Ideologie der KPCh

⁴¹⁸ Vgl. *Xu Chongde*, BJXZXYXB 2005, Bd. 1, S. 3 f.; *Pu Zengyuan*, ZZZYFI 2004, Bd. 6, S. 9 f.

⁴¹⁹ Vgl. *Yu Zhong*, XDFX 2007, Bd. 2, S. 3 f.

⁴²⁰ Vgl. *Yu Zhong*, a.a.O., S. 4.

⁴²¹ Deutsche Übersetzungen der *Verfassung von 1982*, a.a.O.

⁴²² Deutsche Übersetzungen der *Verfassung von 1982*, a.a.O.

⁴²³ Vgl. *Yu Zhong*, a.a.O., S. 6.

ist die Seele der Verfassung.⁴²⁴

Allerdings wurde in der Wissenschaft bisher in China das Gebot, dass die Partei nach der Verfassung regieren soll, nicht ausreichend beachtet.⁴²⁵ Im politischen Leben vor 1982 zeigt sich, dass, obwohl die Verfassung erlassen wurde, sie in der Praxis missachtet wurde. Genau diese Missachtung der Verfassung führte zu einer Verletzung der Menschenrechte und der Zerstörung der Staatsorgane während der Kulturrevolution.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Verfassung die Ideologie der KPCh repräsentiert und die KPCh aus der Verfassung ihre Legitimation für ihre Führungsstellung erlangt. Festgeschrieben wurden die Führungsstellung der KPCh und die Bindungskraft der Verfassung für die Partei in der Präambel. Deswegen untersteht die KPCh theoretisch der Verfassung und hat sie zu befolgen.

3.1.3. Grundlegende Institutionen

3.1.3.1. Das System der Demokratischen Diktatur

Im Art. 1 Abs. 1 der *Verfassung von 1982* wird vorgeschrieben: „*die VR China ein sozialistischer Staat unter der demokratischen Diktatur des Volkes, der von der Arbeiterklasse geführt wird und auf dem Bündnis der Arbeiter und Bauern beruht*“.⁴²⁶ Die „*demokratische Diktatur des Volkes*“ ist im Kern Demokratie für das Volk und Diktatur des Proletariats gegen andere Klassen.

Die „*demokratische Diktatur des Volkes*“ ist in zweierlei Hinsicht besonders: Sie ist eine umfassende volksdemokratische Einheitsfront und Institution der Mehrparteienkooperation.⁴²⁷ Die wesentliche Besonderheit der demokratischen Diktatur ist die umfassende Einheitsfront, die das Volk bestimmt. Die Einheitsfront war ein politisches Bündnis der KPCh und anderer revolutionärer Gruppen, das in der Zeit der neuen demokratischen Revolution und der sozialistischen Revolution entstand. Heutzutage wird es als *Patriotische Einheitsfront* bezeichnet. Es ist ein politisches Bündnis, das von der KPCh geführt wird und dem demokratische Parteien und Organisationen angehören, das alle sozialistischen Werktätigen, alle

⁴²⁴ Vgl. *Yu Zhong*, ebd.

⁴²⁵ Vgl. *Yu Zhong*, ebd.

⁴²⁶ Deutsche Übersetzungen der *Verfassung von 1982*, a.a.O.

⁴²⁷ Vgl. *Dong Heping*, a.a.O., S. 176.

Patrioten, die den Sozialismus unterstützen, und alle Patrioten, die für die Wiedervereinigung des Vaterlandes eintreten, umfaßt.⁴²⁸ Die KPCh und die demokratischen Parteien arbeiten unter der Führung der KPCh zusammen. Die Führung ist politische Führung im Rahmen wesentlich gleicher politischer Prinzipien und Ansichten. Die demokratischen Parteien sind von der KPCh unabhängig und können über eigene Parteiangelegenheiten frei entscheiden. Ihre Funktion ist nicht die einer regierenden oder einer Oppositionspartei, sondern die Schaffung unterschiedlicher politischer Kräfte, die insgesamt dem Sozialismus dienen. Sie veranstaltet jährlich eine konsultative Konferenz, die gleichzeitig mit dem Nationalen Volkskongress stattfindet. Hier können sich die demokratischen Parteien und andere Organisationen zur chinesischen Politik äußern und über politische Strategien mitentscheiden.⁴²⁹

3.1.3.2. Das System des Volkskongresses

Die Volksrepublik China wird von einem Volkskongress regiert. Das ist in Art. 2 Abs. 1 der *Verfassung von 1982* verankert: Alle Macht in der Volksrepublik China gehört dem Volk.

Abs. 2: Die Organe, durch die das Volk die Staatsmacht ausübt, sind der Nationale Volkskongress und die lokalen Volkskongresse auf den verschiedenen Ebenen.

Abs. 3: Das Volk verwaltet entsprechend den gesetzlichen Bestimmungen die Staatsangelegenheiten, die wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Angelegenheiten durch verschiedene Kanäle und in verschiedenen Formen.⁴³⁰

Die Kompetenz des NVKs und seines Ständigen Ausschusses wird in Art. 62 und Art. 67 der *Verfassung von 1982* vorgeschrieben. Nach denen kann der NVK die Verfassung unter bestimmten Bedingungen ändern und ihre Durchsetzung kontrollieren. Außerdem kann er das Strafrecht, das Zivilrecht und andere grundlegende Gesetze erlassen und ändern. Der NVK wird jährlich einmal einberufen, und sein Organ ist der Ständige Ausschuss des NVKs. Dieser ständige Ausschuss kann die Verfassung auslegen und ihre Durchsetzung kontrollieren. Außerdem kann er Gesetze erlassen, die nicht durch den NVK erlassen werden sollen, und diejenigen Gesetze, die vom NVK erlassen wurden, ergänzen und ändern. Schließlich kann er noch die administrativen Verordnungen und Vorschriften, Entscheidungen und Anordnungen der zentralen Regierung, die im Widerspruch zur Verfassung und zu den Gesetzen stehen, aufheben und die lokalen Verordnungen und

⁴²⁸ Inhalt der Präambel der chinesischen Verfassung von 1982, die durch Veränderung der chinesischen Verfassung 2004 neu eingefügt wurde.

⁴²⁹ Vgl. *Dong Heping*, a.a.O., S. 177 f.

⁴³⁰ Deutsche Übersetzungen der *Verfassung von 1982*, a.a.O.

Vorschriften und Beschlüsse der Organe der Staatsmacht der Provinzen, der autonomen Gebiete und der regierungsunmittelbaren Städte, die im Widerspruch zur Verfassung, zu den Gesetzen oder zu administrativen Verordnungen und Vorschriften stehen, aufheben.⁴³¹

Die demokratische Diktatur der Volks wird durch den Volkskongress repräsentiert. Statistisch sind ungefähr die Hälfte der Abgeordneten des NVK Arbeiter, Bauern und Wissenschaftler. Die anderen gesellschaftlichen Schichten, demokratischen Parteien und Nationalitäten verfügen über eine angemessene Zahl an Plätzen.⁴³² Hier wird das unterschiedliche Gewicht der einzelnen Klassen in der demokratischen Diktatur deutlich. Außerdem organisiert der NVK die anderen Staatsorgane, die ihm verantwortlich sind, auf zentraler Ebene und kontrolliert sie. Deswegen hat der NVK nicht nur Gesetzgebungsmacht, sondern auch Aufsichtsmacht, damit gewährleistet wird, dass das Volk tatsächlich die Staatsmacht ausübt.⁴³³

3.1.3.3. Das System der regionalen Autonomie der Nationalitäten

Die Volksrepublik China ist ein Zentralstaat mit einem Volk mehrerer Nationalitäten. Es besteht ein System der regionalen Autonomie der unterschiedlichen Nationalitäten. Dieses System wird in Art. 3 Abs. 4 und Art. 4 Abs. 3 der *Verfassung von 1982* vorgeschrieben: *„Die Teilung der Funktionen und Gewalten zwischen den zentralen und den lokalen Staatsorganen lässt sich von dem Prinzip ableiten, die Initiative und den Enthusiasmus der lokalen Behörden unter der einheitlichen Leitung der zentralen Behörden voll und ganz zu entfalten.“* und *„In den Gebieten, in denen nationale Minderheiten in geschlossenen Gemeinschaften leben, wird regionale Autonomie praktiziert; in jedem dieser Gebiete werden Selbstverwaltungsorgane zur Ausübung der Autonomie eingerichtet. Alle Regionen mit nationaler Autonomie sind untrennbare Bestandteile der Volksrepublik China.“*⁴³⁴

Unter der regionalen Autonomie der Nationalitäten ist zu verstehen, dass die Organe der autonomen Nationalitäten unter der einheitlichen Führung des chinesischen Staates, gemäß der Verfassung und dem Gesetz über regionale Autonomie der Nationalitäten, in dem Wohngebiet, wo eine nationale Minderheit wohnt, Autonomie besitzen.⁴³⁵ Die besonderen Kompetenzen der autonomen Organe sind in Art. 115, 116, 117, 118, 119, 120 und 121 der

⁴³¹ Deutsche Übersetzungen der Art. 62 und Art. 67 der *Verfassung von 1982*, a.a.O.

⁴³² Statistik für die Abgeordnetenplätze von ersten bis neunten NVK ist abrufbar unter: <http://www.people.com.cn/GB/14576/15117/2350775.html>.

⁴³³ Vgl. *Dong Heping*, a.a.O., S. 189.

⁴³⁴ Deutsche Übersetzungen der *Verfassung von 1982*, a.a.O.

⁴³⁵ Vgl. *Dong Heping*, a.a.O., S. 209.

Verfassung von 1982 vorgeschrieben. Hier sind Art. 115 (Durchführung der Gesetze in der Autonomie), Art. 116 (Regionale Gesetzgebung in der Autonomie), Art. 117 (das regionale Finanzwesen in der Autonomie) und Art.119 (das regionale und kulturelle Wesen) der *Verfassung von 1982* relevant.

Bis jetzt existieren insgesamt fünf autonome Gebiete in China: Das autonome Gebiet Tibet, das autonome Gebiet Innere Mongolei, das autonome Gebiet Guangxi Zhuang, das autonome Gebiet Ningxia Hui und das autonome Gebiet Xinjiang Uiguren.

3.1.3.4. Das System des Sonderverwaltungsgebietes

Die Volksrepublik China ist ein Zentralstaat. Aus historischen Gründen sind Sonderverwaltungsgebiete einzurichten, die dem Zweck der Wiedervereinigung des Vaterlands dienen. Ihre verfassungsrechtliche Grundlagen finden sich in Art. 31 der *Verfassung von 1982*: „*Der Staat kann, wenn nötig, Sonderverwaltungsgebiete einrichten. Die in den Sonderverwaltungsgebieten einzurichtenden Systeme sollen vom Nationalen Volkskongress den gegebenen Verhältnissen entsprechend gesetzlich festgelegt werden.*“ Nach Art. 62 Abs. 12 der *Verfassung von 1982* hat der NVK die Kompetenz, zur „*Entscheidung über die Errichtung von Sonderverwaltungsgebieten und die dort einzurichtenden Systeme*“.

Die Sonderverwaltungsgebiete haben eine besondere Rechtsstellung. Grundsätzlich sind sie wesentliche Bestandteile der Volksrepublik China und dürfen nicht von ihr getrennt werden. Sie sind regionale Regime unter der Führung des zentralen Regimes der Volksrepublik China. Allerdings genießen sie eine größere Autonomie als die einfachen Regionen. Sie können ihre Angelegenheiten weitgehend – außer der Außenpolitik und den Verteidigungsangelegenheiten – autonom regeln. Die wirtschaftliche und gesellschaftliche Ordnung und die Lebensweise in den Gebieten bleiben unverändert. Das bestehende Rechtssystem bleibt unverändert. In diesem Rahmen stehen den Sonderverwaltungsgebieten die gesetzgebende Gewalt und die rechtsprechende Gewalt bis zur höchsten gerichtlichen Instanz zu. Die Sonderverwaltungsgebiete können in ihrem eigenen Namen wirtschaftliche und kulturelle Beziehungen mit dem Ausland pflegen und entwickeln. Ihnen stehen Selbstverwaltungsrechte bei der Bildung, Wissenschaft, Kultur, Gesundheit, beim Sport und in der Sozialpolitik zu. Sie führen eine unabhängige Finanzverwaltung und können ihr Finanzwesen frei entwickeln. Sie sind außerdem verantwortlich für die öffentliche

Sicherheit in ihrem Gebiet.⁴³⁶

Bis jetzt gibt es in der Volksrepublik China zwei Sonderverwaltungsgebiete: das Sonderverwaltungsgebiet Hongkong und das Sonderverwaltungsgebiet Macau. Für jedes Gebiet wurde ein Grundgesetz erlassen, in dem die Kompetenzen und Zuständigkeit der staatlichen Organe geregelt sind. In den Sonderverwaltungsgebieten haben die Grundgesetze höchsten gesetzlichen Rang. In der Volksrepublik China stehen die Grundgesetze der Sonderverwaltungsgebiete in ihrem Rang den einfachen Gesetzen gleich. Sie dürfen allerdings nicht im Widerspruch zur chinesischen Verfassung stehen.⁴³⁷

3.2. Inhalt der sozialen Grundrechte

Durch ihre Einführung in die chinesische Verfassung wird deutlich, dass die Vier Grundlegenden Prinzipien die Seele der Chinesischen Verfassung sind. Drei der grundlegenden Prinzipien haben die Verwirklichung des Sozialismus zum Ziel, dem alle politischen Kräfte in China dienen. Der Kern des Sozialismus ist dabei, die Produktionskraft zu befreien und zu entwickeln und Ausbeutung zu beseitigen, Polarisation aufzuheben und das Gemeinwohl zu verwirklichen. Deswegen können die Ideen sozialer Grundrechte überall in der chinesischen Verfassung gefunden werden.

In der Präambel werden die Vier Grundlegenden Prinzipien festgeschrieben: An der Führung der KPCh, am Sozialismus, an der wirtschaftlichen Öffnung und an der demokratischen Diktatur festzuhalten.

Im Teil „*Allgemeine Grundsätze*“ der *Verfassung von 1982* werden die Grundsätze der sozialen Grundrechte verankert:

- Art. 1 Abs.1: Die Volksrepublik China ist ein sozialistischer Staat unter der demokratischen Diktatur des Volkes, der von der Arbeiterklasse geführt wird und auf dem Bündnis der Arbeiter und Bauern beruht.

- Art. 14 Abs. 3 und 4: Der Staat plant Akkumulation und Konsumtion in angemessener Weise, zieht die Interessen des Staates, des Kollektivs und des Individuums gleichermaßen in Betracht und verbessert auf der Grundlage

⁴³⁶ Vgl. *Dong Heping*, a.a.O., S. 232. Siehe auch das Grundgesetz des Sonderverwaltungsgebietes HongKong und das Grundgesetz des Sonderverwaltungsgebietes Macau auf Englisch. Abrufbar unter:

<http://www.basiclaw.gov.hk/en/basiclawtext/index.html> und http://portal.gov.mo/web/guest/info_detail?infoid=105.

⁴³⁷ Vgl. *Dong Heping*, a.a.O., S. 240.

der Produktionserweiterung allmählich das materielle und kulturelle Leben des Volkes.

Durch den 24. Verfassungszusatz vom 14. März 2004 wurde dem Art. 14 der folgende Absatz 4 angefügt:

Der Staat errichtet ein ausgewogenes soziales Sicherungssystem, das mit dem Niveau der wirtschaftlichen Entwicklung in Einklang steht.

- Art. 19: Der Staat entwickelt das sozialistische Bildungswesen und hebt das wissenschaftliche und kulturelle Niveau der ganzen Nation.

Der Staat richtet verschiedenartige Lehranstalten ein, verwirklicht die allgemeine Grundschulpflicht, entwickelt die Mittel-, die Berufs- und die Hochschulbildung und fördert die Vorschulbildung.

Der Staat entwickelt verschiedenartige Bildungseinrichtungen, um das Analphabetentum zu beseitigen, und lässt Arbeitern, Bauern, Staatsfunktionären und anderen Werktätigen eine politische, kulturelle, wissenschaftliche, technische und berufliche Erziehung zuteil werden. Er ermutigt die Weiterbildung durch Selbststudium.

Der Staat spornt die Organisationen der Kollektivwirtschaft, die staatlichen Betriebe und Institutionen und andere gesellschaftliche Kräfte an, entsprechend den gesetzlichen Bestimmungen verschiedenartige Bildungsstätten einzurichten.

- Art. 20: Der Staat fördert die Entwicklung der Naturwissenschaften und der Gesellschaftswissenschaften, verbreitet allgemein wissenschaftliches und technisches Wissen und zeichnet Errungenschaften der wissenschaftlichen Forschung und technische Entdeckungen und Erfindungen aus und prämiert sie.

- Art. 21: Der Staat entwickelt das Gesundheitswesen, fördert die moderne Medizin und Pharmakologie und die traditionelle chinesische Medizin und Pharmakologie, ermuntert und unterstützt die Organisationen der ländlichen Kollektivwirtschaft, die staatlichen Betriebe und Institutionen und die Nachbarschaftsorganisationen, medizinische und hygienische Einrichtungen verschiedener Art zu schaffen, und fördert die Aktivitäten der Massen für Hygiene sowie für den Schutz der Gesundheit des Volkes.

Der Staat fördert die Entwicklung der Körperkultur und des Massensports für die physische Stärkung der Volksmassen.

- Art. 22: Der Staat fördert die Entwicklung von Literatur und Kunst, Presse, Rundfunk und Fernsehen, Verlags- und Vertriebswesen, Bibliotheken, Museen, Kulturzentren und anderen kulturellen Einrichtungen, die dem Volk und dem Sozialismus dienen, und sorgt für die Entfaltung der kulturellen Aktivitäten der Massen.

Der Staat schützt historische und landschaftliche Stätten und historische Kulturdenkmäler, wertvolle Kulturrelikte und andere bedeutende Gegenstände des geschichtlichen und kulturellen Erbes.

- Art.23: Der Staat bildet Fachkräfte in verschiedenen Bereichen aus, die dem Sozialismus dienen, vergrößert die Zahl der Intellektuellen und schafft die Bedingungen, damit ihre Rolle bei der sozialistischen Modernisierung vollauf zur Geltung gebracht werden kann.

Über die „*Allgemeinen Grundsätze*“ hinaus werden soziale Grundrechte im zweiten Teil „*Grundrechte und Grundpflichten der Bürger*“ verankert. Konkret sind dies folgende:

- Art.33 Abs.3: Der Staat respektiert und schützt die Menschenrechte.

- Art. 42: Die Bürger der Volksrepublik China haben sowohl das Recht als auch die Pflicht zu arbeiten.

Durch verschiedene Kanäle schafft der Staat die Bedingungen für Beschäftigung, verstärkt den Arbeitsschutz, verbessert die Arbeitsbedingungen und erhöht auf der Grundlage der Produktionserweiterung das Arbeitsentgelt und vermehrt soziale Vorteile.

Die Arbeit ist die ruhmreiche Pflicht eines jeden arbeitsfähigen Bürgers. Die Werktätigen in den staatseigenen Betrieben und in den Organisationen der Kollektivwirtschaft in Stadt und Land sollen mit dem Bewusstsein, Herren des Landes zu sein, an ihre Arbeit herangehen. Der Staat befürwortet einen sozialistischen Arbeitswettbewerb und zeichnet vorbildliche und fortschrittliche Werktätige aus.

Der Staat ermutigt die Bürger, an freiwilliger Arbeit teilzunehmen. Der Staat sorgt für die notwendige Berufsausbildung der Bürger vor ihrem Arbeitsantritt.

- Art. 43: Die Werktätigen der Volksrepublik China haben das Recht auf Erholung.

Der Staat entwickelt Einrichtungen für die Erholung und für die Genesung der Werktätigen und legt die Arbeitsstunden und Urlaubsregelungen der Arbeiter und Angestellten fest.

- Art. 44: Der Staat führt gemäß den gesetzlichen Bestimmungen das Ruhestandssystem für die Arbeiter und Angestellten der Betriebe und Institutionen und für die Funktionäre der Staatsorgane ein. Der Lebensunterhalt der Menschen im Ruhestand wird durch den Staat und die Gesellschaft gesichert.

- Art. 45: Die Bürger der Volksrepublik China haben das Recht auf

materielle Unterstützung von Seiten des Staates und der Gesellschaft im Alter, in Krankheitsfällen oder bei Arbeitsunfähigkeit. Der Staat sorgt für die Ausweitung der Sozialversicherung, der sozialen Unterstützung und der medizinischen und hygienischen Dienstleistungen, die alle für den Genuss dieses Bürgerrechts unerlässlich sind.

Der Staat und die Gesellschaft sichern den Lebensunterhalt von invaliden Militärangehörigen, gewähren den Familienangehörigen der Märtyrer Beihilfe und behandeln die Familienangehörigen des militärischen Personals mit Vorzug.

Der Staat und die Gesellschaft treffen Vorkehrungen für die Arbeit, das Leben und die Ausbildung der Blinden, Taubstummen und anderer behinderter Bürger.

- Art. 46: Die Bürger der Volksrepublik China haben das Recht und die Pflicht, eine Erziehung zu erhalten beziehungsweise anzunehmen.

Der Staat sorgt für die allseitige Entwicklung - moralisch, intellektuell und körperlich - der Jugendlichen und Kinder.

- Art.47: Die Bürger der Volksrepublik China haben die Freiheit zur wissenschaftlichen Forschung, zum literarischen und künstlerischen Schaffen und zu anderen kulturellen Betätigungen. Der Staat ermutigt und unterstützt die Interessen des Volkes durch nützliche schöpferische Tätigkeiten der Bürger in Bildungswesen, Wissenschaft, Technik, Literatur, Kunst und anderen Bereichen der Kultur.

- Art. 48: Die Frauen in der Volksrepublik China genießen in allen Bereichen des politischen, wirtschaftlichen, kulturellen und gesellschaftlichen Lebens sowie des Familienlebens die gleichen Rechte wie die Männer.

Der Staat schützt die Rechte und Interessen der Frauen, führt das Prinzip des gleichen Lohns für gleiche Arbeit von Mann und Frau ein und sorgt für die Heranbildung und Auswahl der weiblichen Kader.

- Art. 49 Abs.1: Der Staat schützt die Ehe, die Familie, die Mütter und die Kinder.

Verglichen mit den früheren chinesischen Verfassungen hat die *Verfassung von 1982* in Bezug auf ihren sozialen Inhalt folgende Besonderheiten entwickelt: Vor allem wurde das Rechtssubjekt des Rechts auf materielle Hilfe vom Werktätigen zum Bürger der Volksrepublik China umgewandelt. Dies bedeutet, dass es nunmehr nicht mehr Voraussetzung für die materielle Hilfe vom Staat ist, ob man tatsächlich in Arbeit steht. Darüber hinaus wurden neben den sozialen Grundrechten Systemregelungen wie die Einführung eines Rentensystems vorgeschrieben. Schließlich hat die

Verfassung von 1982 das Recht auf Rente und Lebensunterhalt für die Belegschaft der Unternehmen und das Personal staatlicher Organe eingefügt.⁴³⁸

3.3. Rechtsqualität der sozialen Grundrechte

Die sozialen Grundrechte sind in der Präambel, in den allgemeinen Grundsätzen und den Grundrechten und Grundpflichten der Bürger verankert. Im Folgenden wird analysiert, welche Rechtsqualität die sozialen Grundrechte in diesen Teilen der Verfassung aufweisen.

3.3.1. Rechtskraft der Präambel

Seit den 80er Jahren des 20. Jahrhunderts wird in China über die Rechtskraft der Präambel diskutiert. Bis jetzt wurden vier Ansichten zu dieser Frage entwickelt: 1. Die Präambel ist rechtskräftig; 2. Die Präambel ist nicht rechtskräftig; 3. Die Präambel ist teilweise rechtskräftig. Nach der vierten Ansicht, die mit der dritten grundsätzlich übereinstimmt, aber abweichend bezeichnet wird, ist die Präambel teilweise rechtskräftig und teilweise unklar. Die erste Ansicht wird allgemein akzeptiert.⁴³⁹ Außerdem wurde die Rechtskraft der Präambel auch offiziell bestätigt. Am 3. Dezember 2001 sagte der Präsident des Ständigen Ausschusses des Nationalen Volkskongresses auf einer Konferenz: *„Besonders die Präambel repräsentiert konzentriert die grundlegenden Parteithesen und den grundlegenden Willen des Volkes. Sie ist die Seele der Verfassung und hat wie der Verfassungstext höchste Rechtskraft. Wenn die Präambel verletzt ist, ist die Verfassung wesentlich verletzt.“*⁴⁴⁰

Als Argumente für die Rechtskraft der Präambel wird Folgendes vorgebracht: Vor allem ist die Präambel Bestandteil der Verfassung, die gemeinsam mit dem Verfassungstext erst die gesamte Verfassung bildet. In der Präambel werden diejenigen Leitideen und die Grundprinzipien der Volksrepublik vorgeschrieben, die die Seele des Verfassungstexts sind. Außerdem ist zur Veränderung der Präambel die Durchführung einer Verfassungsänderung notwendig. Die Bedingungen hierfür sind streng und unterscheiden nicht zwischen der Präambel und dem Verfassungstext. Schließlich verankert die

⁴³⁸ Vgl. Xue Xiaojian, Recht auf soziale Sicherheit, S. 117 f.

⁴³⁹ Vgl. Zhu Fuhui, Li Yan, in: Jiang Ping (Hrsg.), Denkschrift über die Debatte in den letzten 60 Jahren der Republik, Band Verfassungsrecht, S. 116 ff.

⁴⁴⁰ Vgl. Li Peng, Tagebuch Gesetzgebung und Kontrolle von Li Peng, Band I, S. 275.

Präambel die politischen Thesen und die Bindungskraft der Verfassung. Sie bestätigt die politische Rationalität der Verfassung. Die Verfassung als politisches Gesetz zeigt ihre Wirksamkeit vor allem in der Politik, und gerade diese politische Wirksamkeit bewirkt ihre rechtliche Wirksamkeit.⁴⁴¹

Die Rechtskraft der Präambel hat jedoch Besonderheiten im Vergleich zur Rechtskraft des Rests der Verfassung. Erstens besteht die Präambel nicht aus einzelnen Regelungen, so dass man aus ihr keine konkreten Rechte und Pflichten ableiten kann. Deswegen ist anerkannt, dass die Präambel nicht gerichtlich durchgesetzt werden kann. Zweitens stellt die Präambel keine Sanktionsmittel anheim, um ihre Vorschriften durchzusetzen. Allerdings ist die praktische Rechtskraftwirkung der Präambel vielschichtig: Vor allem kann der Verfassungstext nicht gegen die Präambel verstoßen. Andererseits ist die Präambel für die Auslegung der Verfassung rechtlich verbindlich. Sie ist die Grundlage der Verfassungsauslegung und diese Auslegung kann nicht entgegen der Präambel erfolgen. Drittens darf die Präambel auch nicht durch einfaches Gesetz oder Verordnung verletzt werden. Schließlich darf die Präambel nicht im politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben verletzt werden. Hier ist anzumerken, dass der Verfassungstext erst durch die Präambel rechtskräftig wird und nicht umgekehrt die Präambel auf Grund des Verfassungstexts Rechtskraft erlangt. Die Präambel hat unabhängige Rechtskraft. Drittens funktioniert die Präambel als ein Ganzes: Sie verwirklicht sich nicht durch ihre praktische Durchsetzung oder Durchführung durch staatliche Organe, sondern dadurch, dass der Verfassungstext, die einfachen Gesetze und Handlungen der politischen Organe und anderer Organisationen nicht gegen sie verstoßen.⁴⁴²

3.3.2. Rechtsqualität des sozialen Inhalts der Präambel

Im ersten Teil dieser Arbeit wurden die Positivierungsmöglichkeiten der sozialen Grundrechte aufgelistet: als Programm, als Staatszielbestimmung, als Staatsauftrag oder Verfassungsauftrag und als traditionelle Grundrechte. Auf Grund der Untersuchung der Rechtsqualität der Präambel der chinesischen Verfassung ist festzustellen, dass die Vier Grundlegenden Prinzipien in der Präambel über Rechtskraft verfügen, aber keinen subjektiven Rechtsanspruch des Einzelnen begründen. Durch diese beiden Merkmale können vor allem die Möglichkeit einer Positivierung als unverbindliches Programm und als unmittelbare subjektive Grundrechte

⁴⁴¹ Vgl. *Yin Xiaohu, Li Li*, SHJTDXXB 2004, Bd. 6, S. 14-19; *Xu Wumin*, FX 1987, Bd. 4, S. 12-14; *Zhou Haochang*, FX 1983, Bd. 4, S. 14-15; *Wu Jie*, FXZZ 1990, Bd. 2, S. 2-3; *Li Buyun*, a.a.O., S. 190 f.; *Xie Weiyuan*, SHKXYJ 2004, Bd. 5, S. 76-81.

⁴⁴² Vgl. *Zhu Fuhui, Li Yan*, a.a.O., S. 123 f.

ausgeschlossen werden. Da diese Vier Grundlegenden Prinzipien kein konkretes Gebot für den Gesetzgeber darstellen, sondern allgemein dem Gesetzgeber, den Staatsgewalten und den chinesischen Völkern die Richtung und Zukunft der Volksrepublik China beschreiben, kann festgehalten werden, dass sie kein Staats- oder Verfassungsauftrag in einem bestimmten Bereich sind, sondern allgemeine Staatszielbestimmung.

3.3.3. Rechtsqualität des sozialen Inhalts der Allgemeinen Grundsätze

Obwohl die betroffenen Regelungen in den Allgemeinen Grundsätzen der *Verfassung von 1982* auch die zukünftige Orientierung des Staates festlegen, werden sie, im Gegensatz zu den als allgemeine Staatszielbestimmung ausgestalteten Vier Grundlegenden Prinzipien, in bestimmten Bereichen konkretisiert. Sie richten sich auch nicht an alle Staatsgewalten und das Volk allgemein, sondern ausdrücklich an den Staat. Hier sind unter Staat der Gesetzgeber und die Verwaltung zu verstehen. Deswegen ist man allgemein der Ansicht, dass diese Allgemeinen Grundsätze im Bereich Bildung, Wissenschaft und Kultur keine allgemeine Staatszielbestimmungen, sondern ein konkreter Verfassungs- beziehungsweise Gesetzgebungsauftrag sind.

3.3.4. Rechtswirkung der Grundrechte

Ob die Grundrechte in der Verfassung unmittelbare Rechtskraft haben, sollte eigentlich keine Frage sein. Die Verfassung ist ein Gesetz und die Grundrechte sind ein wesentlicher Bestandteil dieses Gesetzes, deswegen sollten die Grundrechte unmittelbare Rechtskraft haben und nicht nur als politische Erklärungen angesehen werden. Fakt ist aber, dass in China die Verfassung keine unmittelbare Rechtskraft als Ganzes hat. Der Grund ist, dass die chinesische Verfassungsrechtstheorie lange durch die Staatsrechtstheorie der UdSSR beeinflusst wurde. Die verfassungsrechtliche Tradition in China wurde aus der Analyse fremder Staatsrechtstheorien in einer politischen Perspektive entwickelt. Die Rechtskraft der chinesischen Verfassung wurde dadurch immer schwächer. Durch die beschriebene chinesische verfassungsrechtliche Tradition wurde die Verfassung in China als Wertesystem angesehen. Unmittelbare Rechtswirkung hat die chinesische Verfassung im Gerichtsverfahren in der Praxis nicht.⁴⁴³

⁴⁴³ Vgl. Xia Zhenglin, in: Jiang Ping (Hrsg.), Denkschrift über die Debatte in den letzten 60 Jahren der Republik, Band Verfassungsrecht, S. 238.

Dementsprechend haben die Grundrechte der chinesischen Verfassung weder in der verfassungsrechtlichen Praxis noch der Theorie unmittelbare Rechtskraft. Sie sind als politische Erklärung zu verstehen, die höchstens mittelbare Rechtskraft entfalten kann. Die Verfassung ist ihrem Rang nach theoretisch der höchsten Rechtsebene zuzuordnen und wird als „Muttersgesetz“ anderer einfacher Gesetze angesehen. Solche unbestimmten und inhaltslosen Beschreibungen haben aber dazu geführt, dass die Verfassung und die Grundrechte in der Praxis nicht gerichtlich durchgesetzt werden können. Dies ist auch der Grund dafür, dass die chinesische Verfassung seit langem in der Rechtspraxis bedeutungslos ist.⁴⁴⁴

Seit den 90er Jahren des 20. Jahrhunderts zeigt sich eine Diversifikation der Interessen der Bevölkerung im Zuge der Einführung der sozialistischen Marktwirtschaft. Die Rechtsträger erheben Ansprüche auf die Rechtskraft der Grundrechte. Erst in dieser Situation rückte die Frage nach der Rechtskraft der Grundrechte in den Fokus der Wissenschaft. Die typischen Argumente, die für eine Rechtswirkung der Grundrechte angeführt werden, sind folgende: Die Rechtskraft ist vor allem nötig für die Vervollständigung des chinesischen Rechtssystems. Seit der wirtschaftlichen Öffnung der Republik wurde das Rechtssystem ausgebaut, aber dieser Prozess ist noch nicht abgeschlossen. Zum Beispiel wurde noch kein Zivilgesetzbuch erlassen. Ist es einem Gericht möglich, die Grundrechte unmittelbar anzuwenden, kann so eine Lücke im Rechtssystem geschlossen werden. Widersprüchliche Gesetze können korrigiert und so der Konflikt zwischen Regierung und Einzelnen allmählich gelöst werden. Außerdem können, wenn die Grundrechte gerichtlich durchsetzbar wären, verfassungswidrige Gesetze oder Vorschriften effektiv kontrolliert werden. Schließlich können die Grundrechte das Machtgefüge und die Korruption kontrollieren und vermeiden. Die Staatsrechtler sind sich insoweit einig, dass die Grundrechte nicht nur als Wertesystem angesehen werden sollten, sondern auch als Normvorschriften Rechtskraft erhalten sollten.⁴⁴⁵ Problematisch ist diesbezüglich allerdings, was eine unmittelbare Rechtskraft der Grundrechte im Einzelnen bedeuten soll. In welchem Verhältnis stehen die Grundrechte zueinander und sollten sie auch Drittwirkung gegenüber Privaten entfalten? Wie könnten sie gerichtlich durchgesetzt werden? Diese Fragen werden im fünften Teil näher analysiert.

⁴⁴⁴ Vgl. Xia Zhenglin, ebd.

⁴⁴⁵ Vgl. Xia Zhenglin, a.a.O., S. 239 f.

3.3.5. Rechtsqualität des sozialen Inhalts der „Grundrechte und Grundpflichten der Bürger“ der Verfassung von 1982

Art. 33 Abs. 3 der *Verfassung von 1982* verpflichtet den Staat, die Menschenrechte zu respektieren und zu sichern. Obwohl diese Vorschrift systematisch im Teil „*Grundrechte und Grundpflichten der Bürger*“ steht, können keine Rechtsansprüche aus ihr abgeleitet werden. Dies steht im Einklang mit den Eigenheiten des Verfassungsauftrages.

Da die Grundrechte in der chinesischen Verfassung derzeit insgesamt keine unmittelbare Rechtskraft entfalten, können die sozialen Grundrechte folgerichtig als Bestandteil der Grundrechte ebenfalls keine subjektiven Rechte vermitteln. Sie werden zwar in einem bestimmten Bereich konkretisiert und auch in der Form der traditionellen Grundrechte formuliert. Im Ergebnis sind sie aber – wie die traditionellen Grundrechte auch – reine Wertdarstellungen. Sie sind politische Proklamationen und bedürfen einfachgesetzlicher Konkretisierung. Dies gilt für die sozialen Grundrechte der Art. 42 bis 46 der *Verfassung von 1982*, also für das Recht auf Arbeit, das Recht auf Erholung, das Recht auf eine Pension, das Recht auf materielle Hilfe und das Recht auf Bildung.

In Art. 47 bis 49 der *Verfassung von 1982* werden die Freiheit im Kulturleben, die Gleichstellung von Mann und Frau und die Ehe und Familie geregelt. Diese Rechte sind sprachlich nicht wie die sozialen Grundrechte der Art. 42 und 46 als ein „*Recht auf...*“ formuliert. Hier heißt es „*Der Staat schützt...*“, „*Der Staat ermutigt ...*“. Hier wird deutlich, dass es sich bei diesen Rechten um Pflichten des Staates als reiner Verfassungsauftrag handelt.

Zusammenfassend haben die sozialen Grundrechte in der chinesischen Verfassung momentan keine unmittelbare Rechtskraft. Sie werden als Wertesystem und politische Proklamation angesehen. Obwohl die chinesischen Staatsrechtler sich insoweit einig sind, dass die Grundrechte Rechtskraft haben sollten, sind sie momentan in der Praxis noch bedeutungslos. Sie bedürfen einfachgesetzlicher Konkretisierung, um Rechtskraft zu erlangen.

3.4. Gerichtliche Durchsetzung der sozialen Grundrechte

Hier wird die gerichtliche Durchsetzung der sozialen Grundrechte anhand des einzigen Falls in der chinesischen Rechtsgeschichte dargestellt, in dem Grundrechte einem Gericht als Rechtsquelle dienen.

Der Entscheidung lag folgender Sachverhalt zu Grunde: *Qi Yuling* (Qi), Schülerin einer Mittleren Schule in der Provinz Shandong, bestand im Jahr 1990 die Vorprüfung für die Fachschule. *Chen Xiaoqi* (Chen) fiel hingegen bei dieser Prüfung durch. Die Qi wurde auf einer Wirtschaftsschule zugelassen. Die Zulassungsurkunde nahm allerdings der Vater der Chen mit Hilfe der Mittleren Schule und des Bildungsausschusses der Stadt an sich. Sie fälschten außerdem weitere Unterlagen. Die Chen immatrikulierte sich mit diesen Unterlagen bei der Wirtschaftsschule erfolgreich im Namen der Qi und besuchte die Schule regelmäßig. Nach dem Abschluss der Schule im Jahr 1993 wurde der Chen im Namen der Qi Arbeit in einer Bank zugewiesen. Im Jahr 1999 erfuhr die Qi, dass die Chen in ihrem Namen die Wirtschaftsschule besucht und bei der Bank gearbeitet hatte. Sie hat daraufhin Anklage gegen die Chen, die Wirtschaftsschule, die Mittlere Schule und das Bildungsausschuss beim Mittleren Volksgericht der Stadt Zaozhuang erhoben.⁴⁴⁶

Das Mittlere Volksgericht Stadt Zaozhuang urteilte wie folgt: Es hat entschieden, der Besuch der Schule durch die Chen im Namen der Qi ist Missbrauch. Die Fälschung des Namens der Qi ist in der speziellen Form eine Verletzung des Namensrechts. Das Grundrecht der Qi auf Bildung sah das Gericht nicht als verletzt an. Die Qi erhob Berufung zum Oberen Volksgericht der Provinz Shandong. Der Oberste Volksgerichtshof hat am 13. August 2001 die Erklärung *„Offizielle Antwort auf die Frage, ob die Verletzung des Rechts auf Bildung als ein durch die Verfassung geschütztes Grundrecht mittels der Verletzung des Namensrechts zivile Haftung begründet“* mit der Nummer [2001] 25 veröffentlicht. Der Oberste Volksgerichtshof hat hier erklärt: *„Wir meinen, dass Chen etc. nach dem Tatbestand dieses Falls mittels Verletzung des Namensrechts das Recht auf Bildung der Qi, das als Grundrecht in der Verfassung vorgeschrieben ist, verletzt haben und zivilrechtlich haften sollen.“* Am 23. August hat das Oberste Volksgericht der Shandong Provinz nach dieser offiziellen Antwort des Obersten Volksgerichtshofs der Volksrepublik China sein letztinstanzliches Urteil bekanntgegeben.⁴⁴⁷

Dieser Berufungsfall ist der in China bekannte Fall der *Qi Yuling*. Er hat zu einer heftigen Debatte in der Rechtswissenschaft geführt. Viele Rechtswissenschaftler sahen hier die Möglichkeit der gerichtlichen Durchsetzung der chinesischen Verfassung. Die Urteilkommission des

⁴⁴⁶ Vgl. *Wang Lei, Han Shanshan*, in: *Jiang Ping* (Hrsg.), Denkschrift über die Debatte in den letzten 60 Jahren der Republik, Band Verfassungsrecht, S. 274.

⁴⁴⁷ Vgl. *Wang Lei, Han Shanshan*, ebd.

Obersten Volksgerichtshofs hat zu dieser Zeit auf ihrer 1457. Sitzung „*Entscheidung über den Widerruf einer gerichtlichen Erklärung bis 2007 durch das Oberste Volksgericht*“ erlassen. Die „*Offizielle Antwort auf die Frage, ob die Verletzung des Rechts auf Bildung als ein durch die Verfassung geschütztes Grundrecht mittels der Verletzung des Namensrechts zivile Haftung bewirkt*“, wurde durch diese Entscheidung aufgehoben.⁴⁴⁸ Unabhängig davon, ob in diesen Ereignissen der Anfang oder das Ende der gerichtlichen Durchsetzung der Verfassung (der Grundrechte) zu sehen ist, führte sie zu einer Debatte und ernsthaften Beschäftigung mit dem Thema in der Rechtswissenschaft. Aus dieser Debatte heraus wurde auch ein möglicher Weg für eine Reform aufgezeigt. Näheres hierzu wird im fünften Teil ausgeführt.

3.5. Fazit

Der soziale Inhalt kann vielerorts in der *Verfassung von 1982* gefunden werden. In der „Präambel“ werden die sozialen Grundrechte durch die Vier Grundlegenden Prinzipien dargestellt, die Seele und Leitideen der Verfassung sind. In den „Allgemeinen Grundsätzen“ werden die sozialen Grundrechte als Staatsaufträge in bestimmten sozialen Bereichen vorgeschrieben, und in den „Grundrechten und Grundpflichten der Bürger“ werden die sozialen Grundrechte als Grundrechte und Staatsaufträge verankert.

Obwohl die *Verfassung von 1982* als Muttergesetz angesehen wurde und höchsten Rang genießt, sind die Grundrechte in der Praxis bedeutungslos oder entfalten höchstens mittelbar Rechtskraft durch die Konkretisierung in den einfachen Gesetzen. Obwohl die gerichtliche Durchsetzung der sozialen Grundrechte einmal in der chinesischen Verfassungsgeschichte geregelt war und auch viel hierüber diskutiert wurde, wurde diese Möglichkeit offiziell aufgehoben. Die Rechtswissenschaftler haben sich dagegen geeinigt, dass die Grundrechte der Verfassung nicht allein als Wertesystem angesehen werden sollten, sondern rechtskräftig sein sollten. Eine Reform ist zu erwarten.

II. Rechtsgrundlagen in den einfachen Gesetzen

⁴⁴⁸ Vgl. Wang Lei, Han Shanshan, a.a.O., S. 274 f.

Als sozialistischer Staat legte China seit jeher großen Wert auf soziale Sicherheit und hat in seinen Verfassungen seit 1949 stetig soziale Regelungen vorgeschrieben. Da die sozialen Inhalte der Verfassung mehr als Staatsaufträge waren und die sozialen Grundrechte der Verfassung keine unmittelbare Rechtskraft haben, ist es unentbehrlich, in diesem Teil zu erörtern, ob die sozialen Grundrechte in den einfachen Gesetzen konkretisiert und durchgesetzt wurden.

1. Entwicklung der Sozialgesetze

Um den Rahmen, den Standard und die Gestaltung der sozialen Rechte der Bürger besser zu verstehen, ist es nötig, die Entwicklung der Sozialgesetze zu erläutern. Die einfachen Gesetze im sozialen Bereich entwickelten sich wie die Verfassungen unter Schwierigkeiten. Hier hat man vier Phasen erlebt: 1. Die Einführung des Systems der sozialen Sicherheit von 1949 bis 1956; 2. Die erste Koordinierung von 1956 bis 1966; 3. Der Rückschritt und die Zerstörung durch die politische Kampagne und die Kulturrevolution von 1966 bis 1976 und schließlich 4. Die Wiederherstellung und neue Entwicklung seit der wirtschaftlichen Öffnung zum Ende der 80er Jahre des 20. Jahrhunderts.⁴⁴⁹

1.1. Entwicklung der Sozialgesetze von 1949 bis 1976

1.1.1. Einführung des Systems der sozialen Sicherheit

Im Rahmen der Leitidee der *Allgemeinen Richtlinien des Politischen Konsultativrates von 1949* und der *Verfassung von 1954* wurde ein System der sozialen Sicherheit in China neu eingeführt, das maßgeblich von dem Modell der UdSSR beeinflusst war. Zu dieser Zeit wurde das System der Arbeitssicherung für die Belegschaft des Unternehmens, das System der Sozialversicherung für das Personal staatlicher Organe, das System der sozialen Entschädigung und der sozialen Hilfe erstmals eingeführt.

Ein System der Arbeitssicherung für die Belegschaft der Unternehmen wurde neu errichtet. Im Jahr 1951 wurde *Die Rechtsverordnung über*

⁴⁴⁹ Vgl. Xue Xiaojian, a.a.O., S. 110 ff.; Yu Lingyun, Soziale Sicherung: Theorie, System und Praxis, S. 7 f.

*Versicherung in der VR China*⁴⁵⁰ erlassen. Sie gilt für staatlich finanzierte Unternehmen, privatfinanzierte Unternehmen, kooperativfinanzierte Unternehmen, Bergwerke und ihre zugehörigen Einheiten mit mehr als 100 Arbeitern und Angestellten, Unternehmen und Einheiten im Bereich der Eisenbahn, der Schifffahrt, des Post- und Fernmeldewesens und seiner zugehörigen Einheiten, Einheiten der Infrastruktur im Bereich der Industrie, des Bergbau- und des Verkehrswesens und zuletzt staatlich finanzierte Baugesellschaften. In § 4 der Verordnung wurde vorgeschrieben: *„Diese Rechtsverordnung gilt für Arbeiter und Angestellte (inklusive Lehrlingen) jeder Nationalität, jeden Alters, jeden Geschlechts und jeder Staatsangehörigkeit, außer diejenigen, denen ihre politischen Rechte entzogen wurden.“* Im Jahr 1953 wurde diese Rechtsverordnung korrigiert und zum nationalen Standard erhoben. Im Jahr 1956 wurde sie abermals erweitert, und der Handel, der Außenhandel, die Zulieferung und der Vertrieb, die Finanzwirtschaft, die Zivilluftfahrt, die Erdölindustrie, die Geologie und die Wasserwirtschaft wurden aufgenommen. Im Rahmen dieses Arbeitsversicherungssystems wurden Geburt, Arbeitsunfall, Krankheit sowie Behinderung der Arbeiter und Angestellten gesichert. Nach der Rechtsverordnung waren alle Versicherungskosten von den jeweiligen Unternehmen zu tragen.⁴⁵¹

Außerdem wurde die Sozialversicherung des Personals staatlicher Einrichtungen eingeführt. Im Jahr 1952 wurde die *„Anweisung über die staatsfinanzierte medizinische Pflege und Vorbeugungsmaßnahmen für das Personal staatlicher Organe in den nationalen Volksregierungen, Parteien, Anstalten und Körperschaften und ihren zugehörigen Einheiten“*⁴⁵² erlassen und die *„Übergangsregelung über die Behandlung und den Lohn während der Krankheit des Personals“*⁴⁵³ durch die zentrale Regierung verkündet. Im Jahr 1955 wurde die *„Bekanntmachung über den Geburtsurlaub der weiblichen Angestellten staatlicher Einrichtungen“*⁴⁵⁴ und die *„Übergangsregelung über die Pension des Personals staatlicher Organe“*⁴⁵⁵ verkündet. Hiermit wurde eine Sozialversicherung für das Personal staatlicher Einrichtungen für die Fälle der Behinderung, der Behandlung, medizinischer Pflege, der Krankheit und Sicherung der Rentenzahlung eingeführt.⁴⁵⁶

Weiterhin wurden die soziale Entschädigung und soziale Hilfe eingeführt. Im Jahr 1949 wurde die *„Anweisung über Produktion und Hilfe bei*

⁴⁵⁰ Auf Chinesisch: Zhonghua renmin gongheguo laodong baoxian tiaoli.

⁴⁵¹ Vgl. Xue Xiaojian, a.a.O., S. 111.

⁴⁵² Auf Chinesisch: Guanyu quanguorenminzhengfu, dangpai, tuanti ji suoshu shiyedanwei de guojia jiguan gongzuorenyuan shixing gongfeiyiliao yufangcuoshi de zhishi.

⁴⁵³ Auf Chinesisch: Guanyu geji renmin zhengfu gongzuo renyuan zai huanbing qijian daiyu de zanxing banfa.

⁴⁵⁴ Auf Chinesisch: Guanyu nv gongzuorenyuan shengyu jiaqi de tongzhi.

⁴⁵⁵ Auf Chinesisch: Guojia jiguan gongzuorenyuan tuixiu chuli zanxing banfa.

⁴⁵⁶ Vgl. Xue Xiaojian, a.a.O., S. 112.

*Katastrophe*⁴⁵⁷ und im 1950 die „*Übergangsregelung zur Entschädigung des Personals der Revolution*“⁴⁵⁸ durch die zentrale Regierung erlassen. Im Jahr 1950 wurde die Zentrale Chinesische Volkshilfe (Zhongguo renmin jiuji zonghui) gegründet und übernahm in ganz China die Hilfe für Obdachlose, Alte, schwächere Personen, Behinderte, Kranke, Waisen und Menschen, die von einer Naturkatastrophe betroffen sind. Außerdem wurde die Rechtsverordnung über die Entschädigung der Invaliden und Opfer und zur Hilfe der Arbeitslosen erlassen.⁴⁵⁹ Zuletzt wurde das System „*Wubao*“⁴⁶⁰ auf dem Land durch die *Bestimmung der entwickelten Genossenschaften* errichtet.⁴⁶¹

In der Zeit wurde die Verantwortung für das System der sozialen Sicherheit hauptsächlich durch den Staat und die Unternehmen getragen. Die Sozialversicherungen der Belegschaft der Unternehmen und des Personals staatlicher Einrichtungen wurde allerdings getrennt geregelt und getrennt durchgesetzt.

1.1.2. Erste Koordinierung des Systems der sozialen Sicherheit

Nach dem sozialistischen Umbau begann China mit der sozialistischen Planwirtschaft, und dementsprechend wurde auch das System der sozialen Sicherheit neu koordiniert und vervollständigt. Vor allem wurde das Rentensystem für die Belegschaft in den Unternehmen neu geregelt. Im Jahr 1958 wurden die Ausführungsbestimmungen zur „*Übergangsregelung über die Renten der Arbeiter und Angestellten*“ verkündet. Außerdem wurde das System der kooperativen medizinischen Pflege⁴⁶² auf dem Land eingeführt. In dieser Zeit haben das Gesundheitsministerium und das Arbeitsministerium das System staatsfinanzierter medizinischer Behandlung und die medizinische Behandlung in der Arbeiter- und Angestelltenversicherung koordiniert und verbessert. Bei den medizinischen Behandlungen von Berufskrankheiten haben sie den Umfang der Berufskrankheiten und die Art der Behandlung der Berufskranken geregelt. Schließlich wurden das *Wubao*-System und die Entschädigung der Invaliden

⁴⁵⁷ Auf Chinesisch: Guanyu shengchan jiucai de zhishi.

⁴⁵⁸ Auf Chinesisch: Geming gongzuo renyuan shangwang baoxu zanxingtiaoli.

⁴⁵⁹ *Übergangsregelung über die Hilfe der Arbeitslosen 1950, Bekanntmachung über die Verstärkung der Hilfe der Fischer 1954, Zuschussmaßnahmen für die Angestellten mit niedrigem Lohn 1956,*

⁴⁶⁰ „*Wubao*-System“: Die kollektiven wirtschaftlichen Organisationen auf dem Land garantieren Menschen ohne gesetzliche Fürsorgepflichtigen, Erwerbsunfähigen, Alten ohne eigenen Lebensunterhalt, Behinderten und minderjährigen Waisen (*Wubaohu*) ihr Essen, Kleidung, Unterkunft, medizinische Behandlung, Begräbnis und Bildung. Die Kosten werden von den kollektiven Organisationen getragen. Die Betroffenen können vereinzelt von Nachbarn und Verwandten umsorgt oder zentral im kollektivfinanzierten Altenheim aufgenommen werden.

⁴⁶¹ Vgl. *Xue Xiaojian*, a.a.O., S. 112.

⁴⁶² Kooperative medizinische Behandlung: Die kollektiven wirtschaftlichen Organisationen und die Bauern beschaffen das Geld gemeinsam, um die medizinische Behandlung und Vorbeugung der Krankheiten von den Bauern zu gewährleisten.

verbessert und das Rentensystem der Soldaten neu errichtet.⁴⁶³

In dieser Zeit wurde das System der sozialen Sicherheit vervollständigt. Der bestehende Umfang an Sozialleistungen wurde erweitert und der Behandlungsstandard gehoben. Der gesetzliche Rahmen des Systems wurde dabei nicht verändert, und der Staat und die Unternehmen trugen weiterhin die Hauptverantwortung für das Sozialsystem.

1.1.3. Rückschritt und Zerstörung

Während der 10-jährigen Kulturrevolution hat sich das Sozialsystem zurückentwickelt und wurde letztlich für einige Zeit vollkommen zerstört. In diesem Rahmen wurde der *„Reformvorschlag für einige Regelungen in den staatsfinanzierten Unternehmen“* im Jahr 1969 durch das Finanzministerium veröffentlicht. Die Kosten der Arbeitsversicherung sollten danach durch Unternehmen getragen werden. Die Sozialversicherung hat damit ihre gesellschaftliche Gesamtplanungsfunktion verloren und sich zu einer Arbeitendenversicherung umgewandelt. Die Hauptverantwortung für das System der sozialen Sicherheit wurde danach durch die Unternehmen getragen. Außerdem wurde das Rentensystem aufgehoben.⁴⁶⁴

1.1.4. Fazit

Trotz des Rückschritts und der Zerstörung während der Revolution wurde in China ein System der sozialen Sicherheit eingeführt, das zur Planwirtschaft passte. Dieses System wurde in erster Linie vom Staat finanziert. Dies betrifft etwa das Rentensystem für das Personal staatlicher Einrichtungen, die staatsfinanzierte medizinische Behandlung, die Arbeitsunfall- und Geburtssicherung, die Sozialhilfe, die zusätzlichen sozialen Vorteile, die Soldatensicherung und die kostenlose Bildung. Darüber hinaus besteht auch ein zweites System, das vom Staat und seinen Einheiten gemeinsam finanziert wird. Hierzu gehören zum Beispiel die Arbeitsversicherung für die Belegschaft, inklusive der Rentenversicherung für die Belegschaft, die Krankenversicherung für die Belegschaft, die Unfall- und Krankenversicherung für die Belegschaft, die zusätzlichen Leistungen für die Belegschaft und die Hilfe für die Belegschaft. Schließlich bestand ein drittes System, die kollektive Sicherung auf dem Land.⁴⁶⁵

⁴⁶³ Vgl. Xue Xiaojian, a.a.O., S. 112; Yu Lingyun, a.a.O., S. 8 f.

⁴⁶⁴ Vgl. Xue Xiaojian, a.a.O., S. 112 f.; Yu Lingyun, a.a.O., S. 9 f.

⁴⁶⁵ Vgl. Xue Xiaojian, a.a.O., S. 113.

Das Sozialsicherungssystem vor der wirtschaftlichen Öffnung hat folgende Merkmale. Vor allem war man der Ansicht, dass Rechtsträger der sozialen Rechte nicht Jedermann ist und die sozialen Rechte nur für bestimmte Gruppen der Gesellschaft eine privilegierte Behandlung gewährten.⁴⁶⁶ Dies spiegelte sich in den einfachen Gesetzen wider. Die „*Rechtsverordnung über die Versicherung in der VR China*“ schloss aus dem Sozialsystem folgende Gruppen aus: diejenigen Unternehmen, die weniger als 100 Arbeitnehmer hatten, die Landwirte, die 80 % der Bevölkerung ausmachen, und die Stadtbewohner, die keine offizielle Arbeitsstelle hatten. In diesem System wurden die Mitglieder der Gesellschaft in drei Kategorien geteilt, die Kader, die Arbeiter und die Bauern. Der Standard der sozialen Sicherheit für Mitglieder des Kadern war der höchste. Ihm folgten die Arbeiter in den staatsfinanzierten Unternehmen. Den Bauern auf dem Land standen nur das *Wubao*-System und das System der kooperativen medizinischen Behandlungen zur Verfügung. Dieses Sozialsystem wurde damit als Unterschied in der Stellung der Mitglieder der Gesellschaft eingeführt. Die Zuweisung einer Arbeitsstelle war dabei vom Einwohnermelderegister (Hukou) abhängig. Welchen Standard der sozialen Sicherheit der Einzelne genießen konnte, war von seiner Arbeitsstelle und seinem Unternehmen abhängig.⁴⁶⁷

Darüber hinaus gab es in diesem Sozialsystem keine Arbeitslosenversicherung. Es war Teil der sozialistischen Regelungen, und Volk und Staat haben sich auf den sozialistischen Weg verlassen. Nach der klassischen Theorie ging man davon aus, dass die Arbeitslosigkeit Produkt des Kapitalismus sei und der Sozialismus ausreichend Arbeitsstellen anbieten könne. Deswegen wurde die Arbeitslosenversicherung in China abgeschafft. Auf dem Land plante und organisierte die Volkskommune die Erwerbstätigkeit der ländlichen Bevölkerung. Da keine Arbeitslosigkeit entstehen durfte, wurden die städtischen Bürger jährlich den Unternehmen oder staatlichen Einrichtungen zur Arbeit zugewiesen. Hierdurch wurde Arbeit, die von einer Person gemacht werden konnte, von zwei oder drei Personen verrichtet. Hatte man eine offizielle Arbeitsstelle, wurden hiervon auch die Kosten für medizinische Behandlungen, für eine Wohnung und für Kinder abgedeckt.⁴⁶⁸

Zuletzt wurden alle Kosten des Sozialsystems vom Staat getragen. Da die sozialen Rechte nicht als Rechte, sondern als Pflicht vom sozialistischen Staat angesehen wurden, mussten die Rechtsträger keine entsprechende Pflicht erfüllen. Die Sozialleistungen wurden von der Bevölkerung daher als

⁴⁶⁶ Vgl. *Yu LingYun*, a.a.O., S. 7 f.

⁴⁶⁷ Vgl. *Xin Chunying*, in: *Liu Hainian* (Hrsg.), *Forschung über den „Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte“*, S. 150 f.

⁴⁶⁸ Vgl. *Xin Chunying*, a.a.O., S. 151 f.

Teil des Arbeitslohns angesehen. In einigen Fällen wurden die Sozialleistungen auch missbraucht. So wurden etwa kostenlos für eine Behandlung erhaltene Medikamente für die ganze Familie benutzt oder weiterverkauft. Der Staat verlor hierdurch jährlich mehr als hundert Millionen RMB.⁴⁶⁹

Zusammenfassend wurden die sozialen Grundrechte in den einfachen Gesetzen vor der wirtschaftlichen Öffnung zum Ende der 70er Jahre des 20. Jahrhunderts konkretisiert und gesetzgeberisch durchgesetzt, wenn dies zumeist auch nur durch Rechtsverordnungen erfolgte. Ein System der sozialen Sicherheit wurde eingeführt. Es war allerdings mit Fehlern behaftet. Zum Beispiel galt es nicht für Jedermann, sondern nur für Werktätige. Die Kader und die Werktätigen waren in dieser Zeit sozial gut abgesichert.

1.2. Reform nach der wirtschaftlichen Öffnung zum Ende der 70er Jahre des 20. Jahrhunderts

Ende der 70er Jahre des 20. Jahrhunderts begann China mit der wirtschaftlichen Öffnung, und die Gesellschaft wandelte sich von einer Agrargesellschaft zu einer Industriegesellschaft. Verglichen mit der Planwirtschaft brachte die neue sozialistische Marktwirtschaft allerdings eine größere Zahl gesellschaftlicher Risiken mit sich. Das traditionelle Modell, das durch Staat und Einheiten finanziert wurde, wurde aufgehoben und die traditionelle kollektive Sicherung auf dem Land konnte die Risiken der Landwirte, die durch die Industrialisierung und Urbanisierung entstanden, nicht mehr abdecken. Obwohl die wirtschaftliche Konkurrenz mehr gesellschaftlichen Reichtum schuf, wurde der Abstand zwischen Armen und Reichen größer. In dieser Situation wurde eine Reform vorgeschlagen und durchgeführt.⁴⁷⁰

Die Reform diente folgenden Zielen: Das erste Ziel war, die Pflichten der Regierung für soziale Sicherheit und soziale Gerechtigkeit der Gesellschaft klarzumachen, damit sie tatsächlich ihre Pflichten dementsprechend erfüllen konnte. Das zweite Ziel war, die Belastung der staatsfinanzierten Unternehmen und Einheiten zu erleichtern, damit sie auf dem Markt mit anderen konkurrieren konnten. Flankierend zu dieser Reform wurde eine Reihe von Rechtsverordnungen erlassen, zum Beispiel die *„Übergangsregelung über die Arbeitslosenversicherung für die Belegschaft*

⁴⁶⁹ Vgl. *Xin Chunying*, a.a.O., S. 152.

⁴⁷⁰ Vgl. *Xue Xiaojian*, a.a.O., S. 114; *Chen Guogang*, Forschung über Sozialleistungsrechten, S. 171 f.

der staatsfinanzierten Unternehmen“ aus dem Jahr 1986, die „*Vorschrift über die Arbeitslosenversicherung für die Belegschaft der staatsfinanzierten Unternehmen*“ von 1993, die „*Vorschrift über den Mindestlohn*“ von 1993, die „*Bekanntmachung über die Durchführung der Regelung des Mindestlohns*“ aus dem Jahr 1994 und die „*Vorschriften über die Arbeitslosenversicherung*“ von 1999. Folgende Vorschriften wurden für die Sozialversorgung auf dem Land verkündet: Die „*Vorschriften über die kooperative medizinische Behandlung auf dem Land*“ aus dem Jahr 1979 und die „*Vorschriften über die Ernährung der Wubao*“ aus dem Jahr 1994. Neben diesen Rechtsverordnungen zur Regelung bestimmter Rechtskreise, wurden auch eine Reihe von Gesetzen durch den NVK in dieser Periode erlassen. Sie stehen in der Normenhierarchie über den Rechtsverordnungen. Zu diesen Gesetzen zählen das *Sicherungsgesetz für Behinderte* aus dem Jahr 1990, das *Jugendschutzgesetz* aus dem Jahr 1991, der *Gesetz zur Sicherung der Fraueninteressen* aus 1992, das *Gesundheitsschutzgesetz für Mutter und Säuglinge* aus 1994, das *Arbeitsgesetz* aus dem Jahr 1994, das *Sicherungsgesetz für die Interessen der Alten* aus dem Jahr 1996 und das *Wehrdienstgesetz* von 1998.⁴⁷¹

Obwohl diese Reform im sozialen Bereich auf soziale Sicherheit und soziale Gerechtigkeit für das Volk gerichtet war, wurde sie unmittelbar durch die Marktwirtschaftsreform bewirkt. Sie wurde von Anfang an als Beiwerk der sozialistischen Marktwirtschaft angesehen. Dies spiegelte sich auch in den einfachen Gesetzen wider. Die Übersicht über die Gesetze und Vorschriften dieser Zeit zeigt, dass das System der sozialen Sicherheit nach wie vor aus einzelnen Vorschriften bestand, die nur bestimmte Rechtssubjekte begünstigten. Die Vorschriften wurden auf Grund dringender Regelungsbedürfnisse erlassen und stellten deswegen in mancherlei Hinsicht nur vorübergehende Sofortmaßnahmen dar. Es fehlte an einer systematischen Planung für das gesamte System. Die soziale Sicherung der Bürger in der Stadt und der Bauern auf dem Land wurde weiterhin getrennt geregelt und durchgesetzt. Die erstere wurde durch das Arbeitsministerium und die zweite durch das Ministerium für zivile Angelegenheiten organisiert und durchgeführt. Die sozialen Rechte wurden bis hier nicht als allgemeine Menschenrechte angesehen.⁴⁷²

2. Rechtsgrundlagen in den gültigen einfachen Gesetzen

In China werden die sozialen Rechte nicht durch ein einheitliches Sozialgesetzbuch, sondern durch einzelne Gesetze und Vorschriften

⁴⁷¹ Vgl. Xue Xiaojian, a.a.O., S. 115; Chen Guogang, a.a.O., S. 172.

⁴⁷² Vgl. Xin Chunying, a.a.O., S. 154 f.

geschützt. Heute gehören zum System der sozialen Sicherheit in China die Sozialversicherung, die soziale Entschädigung, die zusätzliche Sozialleistung und die soziale Hilfe.⁴⁷³ Im nachstehenden Teil werden diese Teile des Systems im Einzelnen vorgestellt und untersucht.

2.1. Sozialversicherung

In Art. 45 der *Verfassung von 1982* ist das Recht auf materielle Hilfe verankert. Werktätige in China kommen durch die gesetzlichen Sozialversicherungen in den Genuss dieses Rechts. § 70 *Arbeitsgesetz 1994* sagt aus: *„Der Staat entwickelt das Sozialversicherungswesen, errichtet ein System der sozialen Sicherung, schafft einen Fond der sozialen Versicherungen, damit der Werktätige im Alter, in Krankheitsfällen, bei Geburt, bei einem Arbeitsunfall oder bei Arbeitslosigkeit Unterstützung und Entschädigung erlangen kann.“* Die Sozialversicherung wird von der Regierung eingeführt und organisiert. Momentan bestehen im Sozialversicherungssystem die Rentenversicherung, die Krankenversicherung, die Geburtenversicherung, die Arbeitsunfallversicherung und die Arbeitslosenversicherung.⁴⁷⁴

2.1.1. Rentenversicherung

Die Rechtsgrundlagen der Rentenversicherung sind hauptsächlich die *„Rechtsverordnung über die Versicherung“* aus dem Jahr 1953, die *„Übergangsregelungen über die Einsetzung des Kadern im Alter, in schwacher Position, in Krankheitsfällen und bei Behinderung“* von 1978, die *„Übergangsregelungen über Renten und Versorgung der Arbeiter“* aus 1978, die *„Entscheidung über die Errichtung eines vereinigten Rentenversicherungssystems für die Belegschaft der Unternehmen“* von 1997 und die *„Entscheidung der zentralen Regierung über die Vervollkommnung des Systems der Basisrentenversicherung für die Belegschaft der Unternehmen“* aus 2005.

Ein wesentliches Problem der Rentenversicherung ist die ziemlich kleine Gruppe der von ihr Begünstigten. Ursprünglich waren nur Angestellte der staatsfinanzierten Unternehmen, Staatsorgane und ihrer Einheiten

⁴⁷³ Vgl. Xie Gencheng, *Arbeitsrecht und Gesetz für soziale Sicherheit*, S. 239 ff.; Yu Lingyun, a.a.O., S. 151 ff.; Xue Xiaojian, a.a.O., S. 115.

⁴⁷⁴ Vgl. Xie Gencheng, a.a.O., S. 224.

rentenversichert. Die Landwirte und das Personal der übrigen Unternehmen gehörten dem System nicht an. Diese Situation wurde durch die *„Entscheidung der zentralen Regierung über die Vervollkommnung des Systems der Basisrentenversicherung für die Belegschaft der Unternehmen“* aus dem Jahr 2005 verbessert. In dieser Entscheidung wurde ein neuer Wirkungsbereich der Basisrentenversicherung festgelegt, der die Belegschaft aller Unternehmen sowie Selbständige und Freiberufler erfasste. Eine Rentenversicherung auf dem Land wurde ebenfalls aufgebaut.⁴⁷⁵ Nach der neuesten jährlichen Statistik zu Rentenversicherung aus 2009 waren bis Ende 2008 mehr als 218 Millionen Menschen der chinesischen Bevölkerung in der Rentenversicherung versichert.⁴⁷⁶

2.1.2. Krankenversicherung

Die Rechtsgrundlagen für die Krankenversicherung sind in erster Linie die *„Anweisung über die staatsfinanzierte medizinische Pflege und Vorbeugungsmaßnahmen für das Personal staatlicher Organe in nationalen Volksregierungen, Parteien, Anstalten und Körperschaften und ihre zugehörigen Einheiten“* aus dem Jahr 1952, die *„Rechtsverordnung über die Versicherung“* aus 1953, die *„Bekanntmachung über die Verstärkung der Verwaltung der staatsfinanzierten medizinischen Behandlung“* aus 1984, die *„Entscheidung über die Errichtung des Systems einer Basiskrankenversicherung für die Belegschaft in den Städten und Gemeinden“* von 1998, die *„Übergangsregelung über die Arzneimittelanwendung bei der Basiskrankenversicherung für die Belegschaft in den Städten und Gemeinden“* von 1999, der *„Vorschlag für den Dienstleistungsumfang und den Zahlungsstandard der Basiskrankenversicherung für die Belegschaft in den Städten und Gemeinden“* aus 1999 sowie der *„Vorschlag über die Errichtung neuartiger kooperativer medizinischer Behandlungen auf dem Land“* aus dem Jahr 2003.

Das wesentliche Problem der Krankenversicherung ist ebenfalls die kleine Gruppe der von ihr Begünstigten. Obwohl in der *„Entscheidung über die Errichtung des Systems einer Basiskrankenversicherung für die Belegschaft in den Städten und Gemeinden“* vorgeschrieben wurde, dass diese Basiskrankenversicherung auch den normalen Bürgern in den Städten und Gemeinden zugutekommen soll, wurde dies in der Praxis nicht durchgeführt. Neben den Freiberuflern und Selbständigen waren auch diejenigen Bewohner der Städte und Gemeinden, die sich die Versicherung auf Grund

⁴⁷⁵ Vgl. Yu Lingyun, a.a.O., S. 151 ff.; Xue Xiaojian, a.a.O., S. 177; Xie Gencheng, a.a.O., S. 244.

⁴⁷⁶ Statistik ist abrufbar unter: <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2009/indexch.htm>.

ihrer Kosten nicht leisten konnten, von ihr ausgeschlossen. Im Jahr 2007 hat die zentrale Regierung begonnen, testweise die Basiskrankenversicherung für die Bürger in den Städten und Gemeinden einzuführen, damit Kinder, Schüler, Jugendliche und andere Menschen ohne Arbeitsstelle ebenfalls krankenversichert sind. Die Krankenversicherung der Landwirte wurde von der Krankenversicherung in den Städten und Gemeinden getrennt eingeführt.⁴⁷⁷ Bis Ende 2008 waren mehr als 200 Millionen Menschen in der Bevölkerung krankenversichert.⁴⁷⁸

2.1.3. Geburtenversicherung

Die Geburtenversicherung ist eine der fünf gesetzlichen Sozialversicherungen in China. Verglichen mit den anderen Sozialversicherungen hat die Geburtenversicherung eine Besonderheit: Der Versicherungsträger muss nicht für die Versicherung zahlen. Die Unternehmen zahlen die Versicherungsprämie, deren Höhe sich nach den von ihnen insgesamt auszuzahlenden Löhnen richtet. Die Rechtsgrundlagen der Geburtenversicherung des weiblichen Personals sind: Die „*Arbeitsschutzordnung für weibliches Personal*“ aus dem Jahr 1988, die „*Bekanntmachung über einige Fragen der Behandlung und des Lohnes für weibliches Personal bei der Geburt*“ von 1998 und die „*Übergangsregelung über die Geburtenversicherung der Belegschaft in den Unternehmen*“ von 1995.

Die chinesische Geburtenversicherung erwies sich in der Praxis als äußerst problematisch. Dies war vor allem darauf zurückzuführen, dass ihre Rechtsgrundlagen in der Normenhierarchie sehr niedrig angesiedelt waren. Die „*Übergangsregelung über die Geburtenversicherung der Belegschaft in den Unternehmen*“ ist bis heute als solche in Kraft, und ihr Inhalt ist teilweise nicht mit der „*Arbeitsschutzordnung für weibliches Personal*“ vereinbar. Außerdem ist das Versicherungsgebiet der Geburtenversicherung relativ klein. In ganz China sind weniger als die Hälfte der Städte und Gemeinden in die Gesamtplanung der Geburtenversicherung einbezogen. Diejenigen Unternehmen, die eine Geburtenversicherung für ihre Mitarbeiter abgeschlossen haben, sind zumeist staatsfinanzierte Unternehmen. Nicht offiziell angestellte Frauen, Arbeitssuchende sowie weibliche Landwirte genießen keinen Versicherungsschutz.⁴⁷⁹ Bis Ende 2008 waren 92 541 000 Personen

⁴⁷⁷ Vgl. *Yu Lingyun*, a.a.O., S. 151 ff.; *Xue Xiaojian*, a.a.O., S. 260; *Xie Gencheng*, a.a.O., S. 283.

⁴⁷⁸ Statistik ist abrufbar unter: <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2009/indexch.htm>.

⁴⁷⁹ Vgl. *Xie Gencheng*, a.a.O., S. 308; *Yu Lingyun*, a.a.O., S. 151 ff.; *Xue Xiaojian*, a.a.O., S. 309 f.

geburtenversichert.⁴⁸⁰

2.1.4. Arbeitsunfallversicherung

Die Arbeitsunfallversicherung ist ebenfalls eine der fünf gesetzlichen Sozialversicherungen in China. Die Versicherungsprämie wird auch hier durch die Unternehmen für ihre Angestellten getragen. Die Rechtsgrundlage der Arbeitsunfallversicherung ist die *„Rechtsordnung über Arbeitsunfallversicherung“*. Sie wurde im Jahr 2003 von der zentralen Regierung erlassen.

Dort wird in § 2 vorgeschrieben, dass alle Unternehmen in China, auch Familienbetriebe, die Prämie der Arbeitsunfallversicherung für ihr Personal zahlen müssen. Aber auch hier ist die geringe Zahl der Versicherten ein wesentliches Problem: In der Praxis haben viele chinesische und ausländische Unternehmen keine Arbeitsunfallversicherung für ihre Angestellten abgeschlossen. Obwohl Wanderarbeiter vom Land ebenfalls arbeitsunfallversichert sein sollen, sind sie in der Regel wegen ihrer örtlichen Ungebundenheit und auf Grund von mangelnden juristischen Kenntnissen nicht versichert.⁴⁸¹ Bis Ende 2008 waren 137 872 000 Personen gegen Arbeitsunfälle staatlich versichert.⁴⁸²

2.1.5. Arbeitslosenversicherung

Die Arbeitslosenversicherung wurde erst Ende der 80er Jahre eingeführt. Im Jahr 1986 wurde dazu die *„Übergangsregelung der Arbeitslosenversicherung für die Belegschaft in den staatsfinanzierten Unternehmen“* erlassen. Im Jahr 1999 wurde die *„Rechtsverordnung über die Arbeitslosenversicherung“* verkündet, die heute Rechtsgrundlage der Arbeitslosenversicherung ist.

Die Arbeitslosenversicherung wurde zu Zeiten der wirtschaftlichen Reform als die bedeutendste Versicherung angesehen, da sie die Stabilität der Gesellschaft erhalten hat, als die Wirtschaftsreform zu einer Steigerung der Arbeitslosenzahl geführt hat. Trotz ihres Erfolgs während der Wirtschaftsreform bestehen momentan noch Probleme in der Arbeitslosenversicherung. Vor allem ist auch hier die geringe Zahl der

⁴⁸⁰ Statistik siehe, a.a.O.

⁴⁸¹ Vgl. Yu Lingyun, a.a.O., S. 151 ff.; Xue Xiaojian, a.a.O., S. 294 f.

⁴⁸² Statistik ist abrufbar unter: http://www.stats.gov.cn/tjgb/qttjgb/qgqttjgb/t20080521_402481634.htm.

Versicherten ein Problem. Viele staatsfinanzierte Unternehmen können wegen eines starken Wettbewerbs die Prämien für ihr Personal nicht zahlen. Die privaten Unternehmen dagegen würden die Prämien nicht für ihr Personal zahlen. Es besteht momentan keine Möglichkeit, den Abschluss einer Arbeitslosenversicherung gerichtlich zu erzwingen. Hieraus erklärt sich unter anderem, dass auch von der Arbeitslosenversicherung nur relativ wenig Chinesen erfasst werden. Die Gründe hierfür liegen außerdem darin, dass der Arbeitslosenversicherung allgemein weniger Beachtung als der Kranken- oder Rentenversicherung geschenkt wurde. Zudem sind die Leistungen im Versicherungsfall relativ niedrig. Nach dem Erlass „*Rechtsverordnung über die Arbeitslosenversicherung*“ hat die Gruppe der Versicherten sich dennoch vergrößert, und die Regionen haben Maßnahmen getroffen, damit auch Wanderarbeiter sowie Berufsschul- und Universitätsabsolventen die Arbeitslosenversicherung abschließen können. Wanderarbeiter sind in der Arbeitslosenversicherung privilegiert und müssen daher keine Prämie, wie das Personal in den Städten, zahlen. Absolventen erhalten, obwohl sie versichert sind, kein Arbeitslosengeld, da eine einjährige Sperre besteht.⁴⁸³ Bis Ende 2008 waren 123 998 000 Personen in der Arbeitslosenversicherung.⁴⁸⁴

2.2. Zusätzliche Sozialleistung

Die Zusätzliche Sozialleistung wird in China im engeren Sinne verstanden und ist ein Bestandteil des Systems der sozialen Sicherung. Sie wird durch kostenlose öffentliche Einrichtungen und das Zurverfügungstellen von Artikeln des alltäglichen Bedarfs oder von Dienstleistungen verwirklicht. Außerdem wird der allgemeine Lebensstandard durch Bargeldzuschüsse im Bereich Bildung, Wissenschaft, Kultur, Sport, Gesundheitswesen und Umweltschutz entweder nur an bestimmte Gruppen der Gesellschaft oder an Jedermann erhöht. So können alle Mitglieder der Gesellschaft gleichberechtigt an der Mehrung des gesellschaftlichen Reichtums teilhaben.⁴⁸⁵ Die Zusätzliche Sozialleistung untergliedert sich in die öffentliche zusätzliche Sozialleistung, die zusätzliche Sozialleistung im Beruf und die Zusätzliche Sozialleistung für bestimmte Gruppen.

⁴⁸³ Vgl. *Yu Lingyun*, a.a.O., S. 207 ff.

⁴⁸⁴ Statistik siehe, a.a.O.

⁴⁸⁵ Vgl. *Xie Gencheng*, a.a.O., S. 325; *Yu Lingyun*, a.a.O., S. 316.

2.2.1. Öffentliche zusätzliche Sozialleistung

Zur öffentlichen zusätzlichen Sozialleistung zählen folgende Bereiche: die Sozialleistungen im Gesundheitswesen, im Bildungswesen, im Kulturwesen und im Umweltschutzwesen. Die Sozialleistung im Gesundheitswesen wird durch die Errichtung der öffentlichen Gesundheitsorganisationen durchgesetzt, wie etwa staatsfinanzierte Krankenhäuser und Kliniken. Die Sozialleistung im Bildungswesen zeigt sich durch die kostenlose Primärschule und mittlere Schule und staatliche Finanzierung armer Schüler. Momentan sind in China das *Bildungsgesetz*, das *Schulpflichtgesetz*, das *Hochschulbildungsgesetz* und das *Berufsbildungsgesetz* als einfachgesetzliche Rechtsgrundlagen für das Recht auf Bildung in Kraft. Die Sozialleistung im Kulturwesen manifestiert sich durch die Errichtung und Finanzierung öffentlicher Bibliotheken, Museen und Theater. Die Nutzung dieser Einrichtungen ist teilweise kostenlos, teilweise gegen niedrige Gebühr möglich. Die Sozialleistung im Umweltschutzwesen führte zur Errichtung einer Müllversorgung, Abwasserversorgung und Einrichtung von Naturparks.⁴⁸⁶

2.2.2. Zusätzliche Sozialleistung im Beruf

Unter Sozialleistung im Beruf ist zu verstehen, dass die Unternehmen, Einheiten und Staatsorgane durch den Aufbau der Dienstleistungseinrichtungen und durch Zuschüsse ihrem Personal materielle Hilfe und Dienstleistungen anbieten. Die kollektive Sozialleistung im Bereich der Belegschaft umfasst zum Beispiel bei den Unternehmen und Staatsorganen betriebs-, beziehungsweise organisationseigene Kindergärten, Schulen, Badezimmer, Friseure, Wäschereien, teilweise auch Bibliotheken, Kinos oder Sportplätze. Die Zuschüsse des Personals erfassen beispielsweise Verkehrszuschüsse, Zeitungszuschüsse oder Heizungskostenzuschüsse. Früher wurden Angestellten von ihren Arbeitgebern auch Wohnungen zur Verfügung gestellt.⁴⁸⁷

2.2.3. Zusätzliche Sozialleistung für bestimmte Gruppen

In diese Kategorie fallen etwa die Sozialleistung für Alte, Frauen, Kinder

⁴⁸⁶ Vgl. Xie Gencheng, a.a.O., S. 329 f.

⁴⁸⁷ Vgl. Xie Gencheng, a.a.O., S. 330.

und Behinderte. Die Sozialleistung für Alte wurde im *Schutzgesetz der Interessen der Alten* geregelt. Sie ist beispielsweise Grund für Bargeldzuschüsse an Alte oder Sondertarife und Ermäßigungen für Bibliotheken, Parks und Museen oder für die Errichtung staatsfinanzierter Altenheime. Die Sozialleistung für Frauen wurde im *Gesetz zum Schutz der Interessen der Frauen und Bestimmung des Arbeitsschutzes des weiblichen Personals* geregelt. Sie ist in vielen Regionen und Unternehmen Grundlage für einen Zuschuss zur Gesundheitsvorsorge und jährliche Körperuntersuchungen für weibliches Personal. Die Sozialleistung für Kinder wurde im *Jugendschutzgesetz* geregelt. Auf Grund dieses Gesetzes werden Zuschüsse an Einzelkinder gezahlt, kostenloser Schulbesuch bis zur Mittleren Schule, staatsfinanzierte Kindergärten oder staatsfinanzierte Waisenhäuser angeboten. Die Sozialleistung für Behinderte wurde im *Sicherungsgesetz der Behinderten* geregelt. Sie ist Grund für die Errichtung von Sonderschulen, Rehabilitationseinrichtungen, öffentlichen Einrichtungen für Behinderte, Hilfe bei der Arbeitssuche, die Aufnahme von Behinderten in staatsfinanzierte Heime sowie die Zahlung eines Lebensunterhalts an Mittellose.⁴⁸⁸

Obwohl die Sozialleistung der Alten durch Gesetz geregelt wurde, besteht in China noch kein System der Sozialleistung für Alte, und die Einrichtungen der übrigen Sozialleistungen stehen auch nicht immer Alten offen. Grundsätzlich stehen den älteren Menschen in den Städten mehr Einrichtungen offen. Auf dem Land können sie hingegen nur die „*Wubaohu*“, die Sozialleistung für Alte nutzen. Für den Großteil der älteren Menschen auf dem Land heißt das, dass ihnen keine Sozialleistung zur Verfügung steht und sie von ihrer Familie ernährt werden müssen.⁴⁸⁹

2.3. Soziale Entschädigung

Soziale Entschädigung bedeutet, dass der Staat und die Gesellschaft solchen Menschen, die besondere Beiträge für die Gesellschaft geleistet haben, und deren Familienmitgliedern Preise verleihen und materielle Hilfe im privilegierten Sinne zur Verfügung stellen, damit ihr Lebensstandard dem durchschnittlichen Lebensstandard in der jeweiligen Region entspricht.⁴⁹⁰ Die Rechtsgrundlagen für die soziale Entschädigung sind die „*Rechtsverordnung über die Unterstützung und Vorzugsbehandlung der Soldaten*“ von 1988, die „*Übergangsregelung über die Renten des Kadern in der Armee*“ aus dem Jahr 1981, das *Wehrdienstgesetz* und die

⁴⁸⁸ Vgl. Xie Gencheng, a.a.O., S. 331 ff.

⁴⁸⁹ Vgl. Yu Lingyun, a.a.O., S. 339.

⁴⁹⁰ Vgl. Zheng Gongcheng, a.a.O., S. 223; Guo Shizheng, Forschung über soziale Sicherung, S. 186.

„Rechtsvorschrift über die Einsetzung der Veteranen“ aus dem Jahr 1987. Durch die „Bekanntmachung über die Unterstützung der Bürger“, die 1985 durch das Ministerium für zivile Angelegenheiten erlassen wurde, und Helden betrifft, die beim Schutz der öffentlichen Sicherheit verletzt oder getötet wurden, wurde die Zielgruppe der sozialen Entschädigung von den Soldaten auf solche Helden erweitert.⁴⁹¹

2.4. Sozialhilfe

Die Sozialhilfe umfasst Geld- und Sachleistungen durch den Staat an Bürger, die ihr Existenzminimum nicht selbst erwirtschaften können. Die Rechtsgrundlagen der Sozialhilfe in China bestehen getrennt für die jeweiligen Gruppen von Leistungsempfängern. Die maßgeblichen Gesetze sind: die „Bestimmungen über die Existenzminimumgarantie der städtischen Bürger“, 1999 erlassen durch die zentrale Regierung für erwerbsunfähige oder einkommenslose Bürger und solche, die keinen gesetzlich Fürsorgeverpflichteten haben und über ein niedrigeres Einkommen als der vorgeschriebene Standard in den Städten und Gemeinden verfügen; die 1994 durch die zentrale Regierung für die Wubao auf dem Land erlassene „Arbeitsbestimmung über die Ernährung der WuBao auf dem Land“ sowie die *Hilfe- und Verwaltungsbestimmung der Wanderer und Bettler ohne Lebensunterhalt*“, die 2003 durch die zentrale Regierung für die Wanderer und Bettler in der Stadt erlassen wurde.⁴⁹²

3. Das duale System der sozialen Rechte

Seit der Gründung VR China im Jahr 1949 wurde der Aufbau des Systems der sozialen Sicherung dualistisch geregelt und umgesetzt. Die Bürger in den Städten konnten und können mehr soziale Rechte als die Bewohner auf dem Land genießen. Die Entwicklung der einfachgesetzlichen Grundlagen für die Menschen in den Städten wurde genauer in II 2. dargelegt, wo sich auch ein Überblick über die sozialen Rechte der Bewohner auf dem Land findet. In diesem Teil wird analysiert, welche Unterschiede es zwischen den beiden Systemen gibt und was die Gründe für das duale System sind. Schließlich wird eine Evaluation über das duale System der sozialen Sicherung vorgenommen.

⁴⁹¹ Vgl. Yu Linyun, a.a.O., S. 337 ff.

⁴⁹² Vgl. Yu Linyun, a.a.O., S. 319 ff.

3.1. Die Unterschiede der sozialen Sicherung auf dem Land und in der Stadt

Im Vergleich zu den sozialen Rechten der Bürger in den Städten weisen die sozialen Rechte der Bauern auf dem Land folgende Besonderheiten auf:

Vor allem ist die soziale Verantwortung des Staates und der Gesellschaft in der Stadt und auf dem Land unterschiedlich. Beide tragen hauptsächlich nur die Verantwortung für die Verwirklichung der sozialen Rechte der Bürger in den Städten und den Gemeinden, während diese Verantwortung für die Landbevölkerung von den Familien und Genossenschaften getragen wird. Der Fond der sozialen Sicherung für die Verwirklichung der sozialen Rechte der Belegschaften in den Städten und Gemeinden wurde dementsprechend vom Staat und den Unternehmen errichtet. Die Landbevölkerung hat keine Rechte auf Teilhabe an der staatlich finanzierten sozialen Sicherung.⁴⁹³

Darüber hinaus bestehen in Bezug auf das Niveau der sozialen Rechte in den Städten erhebliche Unterschiede zu denen auf dem Land. Heute bilden die verschiedenen Arten der sozialen Sicherung in den Städten ein nahezu umfassendes Sicherungssystem, während auf dem Land noch große Lücken der Absicherung bestehen. Die zusätzlichen Sozialleistungen umfassen in den Städten und Gemeinden die Sozialleistung im Beruf, die öffentliche Sozialleistung und die neunjährige Schulpflicht, während sie auf dem Land auf die Ernährung der Wubaohu, die Errichtung von Altenheimen und die neunjährige Schulpflicht beschränkt ist. Für die Soziale Hilfe und soziale Entschädigung gilt ähnliches.⁴⁹⁴

3.2. Gründe für das duale Systems der sozialen Sicherung

Die Entstehung des dualen Systems der sozialen Sicherung ist auf politische Entscheidungen zurückzuführen, die auf Grund der angestrebten Industrialisierung der Volksrepublik China gemacht wurden. Als Vorbild diente die Entwicklung der damaligen UdSSR. Das chinesische System der sozialen Sicherung schloss zu Beginn die Landbevölkerung aus, da sich diese durch den Ackerbau selbst ernähren konnte. So konnte mittels des dualen Systems die Industrialisierung gefördert werden, indem Rohstoffe, landwirtschaftliche Produkte und Kapital in den städtischen Gebieten zur

⁴⁹³ Vgl. *Shi Weihong*, Die Reform und Innovation des dualen Systems der sozialen Sicherung auf dem Land und in der Stadt in China, S. 136.

⁴⁹⁴ Originale Statistik zitiert bei *Shi Weihong*, a.a.O., S. 141.

Verfügung gestellt wurden. Der Staat legte den Preis für landwirtschaftliche Produkte auf einem niedrigen Niveau fest und kaufte selbst solche Produkte auf, um sie günstig an die Stadtbevölkerung und Unternehmen abzugeben. Hierdurch wurden auch die Löhne der Stadtbevölkerung niedrig gehalten. Die Industrie konnte aufgrund der niedrigen Rohstoffkosten und Löhne erhöhte Profite erwirtschaften. Hiervon profitierte wiederum der Staat durch erhöhte Steuereinnahmen. So wurden die Mittel für den Aufbau der für die Industrialisierung erforderlichen Infrastruktur eingenommen. Durch die Fokussierung der staatlichen Wirtschaftspolitik auf die Industrialisierung war es dem Staat allerdings nicht möglich, auch in ländlichen Regionen die gleichen sozialen Sicherungsmaßnahmen wie in den Städten einzuführen.⁴⁹⁵

Darüber hinaus ist das duale System der sozialen Sicherung ein Ergebnis des dualen Wirtschaftssystems der Volksrepublik China. Nach ihrer Gründung war das Land politisch und wirtschaftlich isoliert. Die zentrale Regierung entschied sich dafür, eine zentrale Planwirtschaft nach dem Vorbild der ehemaligen UdSSR einzuführen. In dieser Wirtschaftsform sollten sich städtische und landwirtschaftliche Gebiete getrennt voneinander entwickeln, um deren jeweilige Stabilität zu gewährleisten. Mit zunehmender Industrialisierung sollten beide Bereiche zusammengeführt werden. Tatsächlich vergrößerte sich durch die gesellschaftliche Entwicklung im Laufe der Zeit aber der Unterschied zwischen beiden Bereichen. Hieraus resultierte eine Vielzahl von Problemen, die die Zusammenführung beider Bereiche behinderten. Deswegen wird das duale System der sozialen Sicherung auch weiterhin aufrechterhalten.⁴⁹⁶

Schließlich hat das duale System der sozialen Sicherung auch Auswirkungen auf die Freizügigkeit innerhalb des Staatsgebietes der Volksrepublik China. Im Jahr 1977 wurde die „*Verwaltungsvorschrift über die Freizügigkeit*“⁴⁹⁷ durch die zentrale Regierung erlassen. Hierdurch wurde die Freizügigkeit dergestalt eingeschränkt, dass sämtliche Migration vom Land in die Städte und Gemeinden (inklusive der Feld- und Waldreviere) sowie aus anderen Städten nach Beijing, Shanghai und Tianjin strikt kontrolliert wurde. Auch das Verlegen des Wohnsitzes aus einer Gemeinde in eine Stadt, aus kleineren Städten in größere Städte, aus ländlichen Gebieten in städtische Randgebiete, in die Nähe einer Gemeinde oder in einen staatsfinanzierten Bauernhof wurden kontrolliert. So wurde folgende gesellschaftliche Hierarchie geschaffen: Metropolen, große Städte, mittlere und kleine Städte, Gemeinden, städtische Randgebiete, Randgebiete der Gemeinden, staatsfinanzierte Bauernhöfe, Getreideverkaufsgebiete und einfaches Land. Wer die Erlaubnis hat, in der Stadt zu wohnen, ist Teil des sozialen

⁴⁹⁵ Vgl. *Li Yingsheng*, „Soziale Sicherung und Umwandlung der sozialen Struktur“, S. 69; *Shi Weihong*, a.a.O., S. 147.

⁴⁹⁶ Vgl. *Geng Zhongping*, Einführung in die soziale Sicherung, S. 263; *Li Yingsheng*, a.a.O., S. 68.

⁴⁹⁷ Auf Chinesisch: *Guanyu hukou qianyi de guiding*.

Sicherungssystem. Allerdings ist es verboten, ohne entsprechende Erlaubnis in der Stadt zu leben. Wanderarbeiter, die in der Stadt arbeiten und leben wollen, müssen weiterhin eine entsprechende und zeitlich begrenzte Erlaubnis haben.⁴⁹⁸

3.3. Evaluation über das duale System der sozialen Sicherung

Die Zahl der negativen Wirkungen des dualen Systems der sozialen Sicherung übersteigt die Zahl seiner positiven Wirkungen.

3.3.1. Positive Wirkung

Nach der Gründung der Volksrepublik China wirkte das duale System der sozialen Sicherung tatsächlich positiv. In diesem System konnte der Staat die Versorgung der Landbevölkerung und die Sicherung der landwirtschaftlichen Strukturen gewährleisten. Durch die zentrale Steuerung des Agrarwesens wurde die rasche Entwicklung der Industrie gefördert. Nach einer Statistik wurden in der Landwirtschaft vor 1978 insgesamt 523,9 Milliarden RMB erwirtschaftet. Diesen Einnahmen standen Investitionen in Höhe von 157,7 Milliarden RMB gegenüber, so dass für Investitionen in die Industrialisierung ein Gewinn von 366,2 Milliarden RMB zur Verfügung stand. Damit wurde die Industrie in der Volksrepublik China umfassend aufgebaut und die materiellen Grundlagen für die Modernisierung und Urbanisierung geschaffen.⁴⁹⁹

3.3.2. Negative Wirkung

Im Ergebnis allerdings überwiegen die negativen Folgen des dualen Systems der sozialen Sicherung.

Vor allem steht das System offensichtlich mit der Verfassung der Volksrepublik China im Widerspruch. Art. 45 Abs. 1 der *Verfassung von 1982* schreibt ausdrücklich vor, dass *„die Bürger der Volksrepublik China das Recht auf materielle Unterstützung von Seiten des Staates und der*

⁴⁹⁸ Vgl. *Meng Xing*, Ländliche und städtische Sozialsicherung in Gesamtplanung, S. 105; *Shi Weihong*, a.a.O., S. 150.

⁴⁹⁹ Vgl. *Li Yingsheng*, a.a.O., S. 74.

Gesellschaft im Alter, in Krankheitsfällen oder bei Arbeitsunfähigkeit haben.“ Außerdem besagt die Vorschrift, dass der Staat für die Ausweitung der Sozialversicherung, der sozialen Unterstützung und der medizinischen und hygienischen Dienstleistungen, die für den Genuss dieses Bürgerrechts unerlässlich sind, sorgt. Das duale System der sozialen Sicherung schließt die Landbevölkerung aber von sozialen Sicherungsmaßnahmen aus. Auf dem Land besteht im Wesentlichen kein System der sozialen Sicherung, während die Bürger in den Städten und Gemeinden durch ein weitgehend umfassendes soziales Sicherungssystem mit hohem Standard abgesichert sind. Dies stellt eine Benachteiligung der Landbevölkerung dar.⁵⁰⁰ Wurde diese ungleiche Behandlung in der Vergangenheit allein durch das Ziel der Industrialisierung des Staates gerechtfertigt, so kann sie heute wegen der bereits weit fortgeschrittenen Industrialisierung aufgehoben werden.

Darüber hinaus vergrößert sich durch das duale System der sozialen Sicherung die Lücke zwischen Land und Stadt. Wegen der unterschiedlichen Regelungen in Bezug auf die Freizügigkeit, die Erwerbstätigkeit, die Einrichtung der Sozialleistung und großer Preisunterschiede zwischen landwirtschaftlichen und industriellen Produkten bestand in der Volksrepublik China seit ihrer Gründung ein sehr großes Einkommensgefälle zwischen der Stadt- und der Landbevölkerung. Die Einführung des Systems der sozialen Sicherung sollte ursprünglich dieses Gefälle verringern, soziale Gerechtigkeit verwirklichen und die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung fördern. Tatsächlich hat das duale System der sozialen Sicherung das Gegenteil bewirkt. Es hat die Erreichung dieser Ziele behindert und die bestehenden Differenzen verschärft.⁵⁰¹ Nach einer im Statistischen Jahrbuch der Volksrepublik China im Jahr 2011 veröffentlichten Statistik beträgt im Jahr 2010 das Verhältnis des jährlichen Einkommens der städtischen Bevölkerung und der Landbevölkerung 3,22 : 1.⁵⁰²

Schließlich verhindert das duale System der sozialen Sicherung die effektive Planung der Entwicklung im gesamten Staatsgebiet. Aufgrund der Anziehungskraft, die die Industrieregionen auf die Landbewohner ausüben, wird die Bevölkerung in diesen Gebieten weiter zunehmen. Auf dem Land ist dagegen eine Abnahme der Bevölkerung zu erwarten. Die strikte Trennung und unterschiedliche Behandlung beider Regionen kann dadurch nicht länger aufrechterhalten werden, so dass eine Gesamtplanung für beide Bereiche unvermeidlich ist. Zudem können sich Arbeitskräfte und Kapital wegen der sich aus dem dualen System ergebenden Beschränkungen nicht zwischen den Städten und den ländlichen Regionen hin und her bewegen.

⁵⁰⁰ Vgl. *Yang Cuiying*, ZJDXXB 2004, Bd. 3, S. 15.

⁵⁰¹ Vgl. *Yang Cuiying*, a.a.O., S. 15 f.

⁵⁰² Einkommen der Einwohner in der Stadt und auf dem Land, Nr. 10-2 im Jahrbuch, abrufbar unter: <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2011/indexch.htm>.

Das duale System privilegiert die Stadtbevölkerung. Auf Grund der hohen Ausgabenbelastung des Staates und der Unternehmen für die städtische soziale Sicherung ist es aber nicht möglich, der gesamten Landbevölkerung den Zuzug in die Städte zu gewähren und sie in die dort bestehende soziale Sicherung einzubeziehen. Obwohl bereits heute sehr viele Wanderarbeiter in den Städten tätig sind und dort anstrengende und geringqualifizierte Tätigkeiten ausüben, sind sie nicht mit den übrigen Arbeitern gleichberechtigt. Die Wanderarbeiter genießen nicht die gleichen sozialen Rechte wie originäre Stadtbewohner. Vor diesem Hintergrund stellt das duale System der sozialen Sicherung ein Hindernis für die einheitliche gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung des Landes dar.⁵⁰³

4. Einfachgesetzliche Rechtsgrundlagen der sozialen Rechte auf dem Land

Nach der wirtschaftlichen Öffnung zum Ende der Kulturrevolution wurde das alte System der Volksgenossenschaften als gescheitert betrachtet und das neue System der sozialen Sicherung eingeführt. Heute besteht die ländliche soziale Sicherung aus der Rentenversicherung, der Sozialhilfe und der neuartigen kooperativen medizinischen Behandlung.

4.1. Ländliche Rentenversicherung

Im Jahr 1992 wurde der „*Grundlegende Entwurf der ländlichen Rentenversicherung*“ durch das Ministerium für zivile Angelegenheiten veröffentlicht. Nach diesem Entwurf soll der ländliche Rentenversicherungsfond hauptsächlich durch individuelle Versicherungsbeiträge und ergänzend durch einen Zuschuss der Kollektive der Bauern errichtet werden. Der Staat sorgt in diesem Zusammenhang nur für den gesetzlichen und politischen Rahmen zur Selbstversorgung. Die Versicherungsbeiträge und die Zuschüsse des Kollektivs werden auf einem individuellen Rentenbeitragskonto gutgeschrieben. Das Guthaben auf diesem Konto ist die Basis für die zukünftigen Rentenzahlungen eines Versicherten. Das Rentenalter wird mit Eintritt des 60. Lebensjahrs erreicht.⁵⁰⁴ Bis Ende 2008 waren 55.951.000 Personen in der ländlichen

⁵⁰³ Vgl. Gao Jun, CCSFX YXB 2005, Bd. 5, S. 12 f.

⁵⁰⁴ Vgl. Chen Jiagui, Wang Yanzhong, Entwicklungsbericht über die chinesische soziale Sicherung, S. 48 f.

Rentenversicherung versichert.⁵⁰⁵

4.2. Ländliche Sozialhilfe

Die ländliche Sozialhilfe in der Volksrepublik China besteht aus einer traditionellen Hilfe, der ländlichen Existenzminimumsgarantie und der vorläufigen Hilfe. Begünstigte der ländlichen Sozialhilfe sind die Wubaohu auf dem Land und Personen, die nicht selbst für ihren Unterhalt sorgen können. Ende 2008 haben 722.000 Personen die traditionelle Hilfe, 43.055.000 Personen die ländliche Existenzminimumsgarantie und 8.310.000 Personen die vorläufige Hilfe in Anspruch genommen. 5.486.000 Wubaohu haben Lebensmittelbeihilfen erhalten.⁵⁰⁶

4.3. Ländliche neuartige kooperative medizinische Behandlung

Die neuartige kooperative medizinische Behandlung auf dem Land wurde durch die *„Entscheidung des Zentralkomitees der KPCh und der zentralen Regierung über die Verstärkung der Arbeit und der Gesundheitspflege auf dem Land“* im Jahre 2002 eingeführt. Auf Grundlage dieser Entscheidung wurde durch regionale Vorschriften die Durchführung konkreter Maßnahmen im Bereich der kooperativen medizinischen Behandlung vorgeschrieben. Zu diesen Maßnahmen zählen etwa die Zahlung jährlicher Beiträge und ein Erstattungsverfahren für Behandlungskosten. Die Maßnahmen sind unter Berücksichtigung des regionalen wirtschaftlichen Entwicklungsstandards durchzuführen. Ihrem Wesen nach entspricht die neuartige kooperative medizinische Behandlung einer Krankenversicherung. Die finanziellen Mittel werden durch die Versicherten, die regionalen Regierungen sowie die Zentralregierung aufgebracht. Seit 2003 zahlt die Zentralregierung jährlich durchschnittlich 10 RMB für jeden Versicherten in den Versicherungsfond der kooperativen medizinischen Behandlung ein. Die Regionalregierungen zahlen jährlich für jeden Versicherten nicht weniger als 10 RMB ein.⁵⁰⁷ Bis Ende 2008 waren bereits 815.000.000 Personen in diesem System versichert. Dies entspricht 91,53 % der gesamten landwirtschaftlich tätigen Bevölkerung der Volksrepublik. 2008 nahmen 585.000.000 der Versicherten Versicherungsleistungen in Form der

⁵⁰⁵ Statistik siehe, a.a.O.

⁵⁰⁶ Statistik siehe, a.a.O.

⁵⁰⁷ Vgl. *Chen Jiagui, Wang Yanzhong*, a.a.O., S. 51 f.

5. Fazit

Aufgrund der vorangegangenen Darstellung und Analyse ist festzustellen, dass der soziale Inhalt in der Verfassung der Volksrepublik China in einfachgesetzlichen Vorschriften konkretisiert wurde und ein System der sozialen Sicherung aufgebaut wurde. Allerdings bestehen noch viele Probleme.

Vor allem können nicht alle Bürger alle sozialen Rechte gleichermaßen genießen. In der Praxis wird zwischen der Stadt- und der Landbevölkerung unterschieden. Beide Bevölkerungsgruppen profitieren vom dualen System der sozialen Sicherung in unterschiedlichem Maße. Für die Stadtbevölkerung wurde ein umfangreiches System der sozialen Sicherung mit einem hohen Standard errichtet, das vom Staat umfassend subventioniert wird. Wohingegen das System der sozialen Sicherung auf dem Land nur die Rentenversicherung, die ohne staatliche Unterstützung auskommen muss, die neuartige kooperative medizinische Behandlung und die ländliche Sozialhilfe umfasst. Wenn das duale System auch zunächst nach der Gründung der Volksrepublik China für die Entwicklung des Landes unentbehrlich war, lässt sich die hieraus resultierende unterschiedliche Behandlung der verschiedenen Bevölkerungsgruppen heute nicht mehr rechtfertigen. Sie verstößt offensichtlich gegen Art. 45 Abs. 1 der *Verfassung von 1982* und ist damit verfassungswidrig. Auch verhindert das soziale System eine einheitliche Planung der Entwicklung der städtischen und ländlichen Regionen.

Zudem erfolgte die einfachgesetzliche Ausgestaltung des sozialen Sicherungssystems hauptsächlich in Rechtsverordnungen der zentralen Regierung, regionalen Gesetzen oder Verwaltungsvorschriften. Aufgrund der wesentlichen Bedeutung des sozialen Sicherungssystems sollten seine Rechtsgrundlagen jedoch ein dauerhafter Bestandteil des chinesischen Rechtssystems sein und daher in Gesetzesform durch den nationalen Volkskongress erlassen werden. Die bestehenden Rechtsvorschriften, auf denen das soziale Sicherungssystem in der Volksrepublik China derzeit beruht, werden aufgrund ihrer niedrigen Stellung innerhalb der Normenhierarchie häufig missachtet, was zu Problemen bei ihrer praktischen Umsetzung und zu Normenkonflikten führt. Auch fehlen weiterhin gesetzliche Regelungen in den Bereichen der Sozialhilfe, der zusätzlichen

⁵⁰⁸ Statistik siehe, a.a.O.

sozialen Leistung und der sozialen Entschädigung.

III. Völkerrechtliche soziale Rechte als Rechtsgrundlagen

Im Jahr 2001 hat die Volksrepublik China den IPwskR ratifiziert. Insoweit stellte sich die Frage, welche Wirkungen die dort garantierten sozialen Rechte auf die innerstaatliche Rechtsordnung des Landes haben.

1. Innerstaatliche Geltung internationaler Verträge

Weder die *Verfassung von 1982* noch das *Gesetzgebungsgesetz der VR China* aus dem Jahre 2000 regeln das Verhältnis zwischen internationalen Verträgen und inländischen Gesetzen.⁵⁰⁹

2. Der Status quo in der Praxis

Internationale Verträge werden in der Volksrepublik China unterschiedlich behandelt. In Bereichen, die Ausländerrechte betreffen oder Auswirkungen auf die Zivilgesetze und das Handelsgesetz haben, wurde ein Vorrang der internationalen Verträge für die Fälle vorgeschrieben, in denen Konflikte zwischen den Regelungen der internationalen Verträge und den nationalen Regelungen bestehen. Dies ist zum Beispiel im Patentrecht und im allgemeinen Zivilgesetz der Fall. Das bedeutet aber nicht, dass alle internationalen Verträge in China Gesetzeskraft entfalten. Vielfach fehlt in den chinesischen Gesetzen, die durch internationale Verträge tangiert werden und sich auf soziale Rechte der Bürger beziehen, wie zum Beispiel dem *Arbeitsgesetz* oder dem *Gesetz zum Schutz der Interessen der Frauen*, eine Kollisionsnorm zur Regelung des Verhältnisses zu Vorschriften internationaler Verträge. Dies könnte darauf zurückzuführen sein, dass der Gesetzgeber beim Erlass dieser Gesetze nicht mit einer Geltung internationaler Verträge im sozialen Bereich gerechnet hatte oder er eine entsprechende Regelung mit Absicht unterließ.⁵¹⁰

⁵⁰⁹ Eine deutsche Übersetzung des *Gesetzgebungsgesetzes der VR China* und der *Verfassung von 1982* sind im Internet abrufbar unter: <http://lehrstuhl.jura.uni-goettingen.de/chinarecht/000315b.htm> und <http://www.verfassungen.net/rc/verf82-i.htm>. Vgl. auch *Philip Kunig*, a.a.O., S. 87.

⁵¹⁰ Vgl. *Huang Jinrong*, Die Grenze des gerichtlichen Schutzes der Menschenrechte – Forschung an Justiziabilität der wirtschaftlichen und sozialen Rechte, S. 377 f.

IV. Justiziabilität der sozialen Grundrechte

Die in westlichen Ländern bereits geführte Diskussion über die Justiziabilität der sozialen Grundrechte in der chinesischen Verfassung und internationalen Verträgen hat die VR China noch nicht erreicht. Hauptursache hierfür ist, dass anders als in diesen Ländern in China keine ausgeprägte Gewaltenteilung existiert, so dass eine etwaige Verletzung dieses Prinzips von den chinesischen Gerichten nicht festgestellt werden kann. Grundsätzlich teilt man aber auch in der chinesischen Rechtswissenschaft die Ansicht, dass die Freiheitsgrundrechte passive Abwehrrechte sind und die sozialen Grundrechte als aktive Leistungsrechte anzusehen sind. Hieraus wird jedoch keine Justiziabilität der sozialen Grundrechte abgeleitet. Von der chinesischen Rechtswissenschaft wurde jedoch bisher die Justiziabilität der sozialen Grundrechte nicht mit dem Argument abgelehnt, dass dies anders als bei den Freiheitsrechten zu unkalkulierbaren, finanziellen Belastungen des Staates führen würde.⁵¹¹

Ob vor Gericht eine Individualklage auf ein Grundrecht gestützt werden kann, ist nach dem chinesischen Recht nicht davon abhängig, ob es sich um Freiheits-, oder soziale Grundrechte (also Abwehr- oder Leistungsrechte) handelt. Maßgeblich ist vielmehr, ob es sich um ein in der Verfassung verankertes Grundrecht handelt oder um ein einfachgesetzlich gewährtes Recht, das durch einen konkreten Verwaltungsakt verletzt wurde, und welche Interessen durch diesen konkreten Verwaltungsakt verletzt wurden.⁵¹²

1. Justiziabilität des sozialen Inhalts der Verfassung

In Teil I. 3.3. wurde die Rechtsqualität der sozialen Inhalte in der chinesischen *Verfassung von 1982* untersucht. Sie sind hauptsächlich Staatsaufträge, und die sozialen Grundrechte haben keine unmittelbare rechtliche Wirkung. Im Folgenden werden die Staatsaufträge und sozialen Grundrechte getrennt behandelt und ihre jeweiligen Schutzmöglichkeiten analysiert.

⁵¹¹ Vgl. *Gong Xianghe*, in: *Liu Huawen* (Hrsg.), *Forschung über Justiziabilität der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte*, S. 188.

⁵¹² Vgl. *Gong Xianghe*, ebd.

1.1. Schutzmöglichkeit der Staatsaufträge durch Normenkontrolle

Das Normenkontrollverfahren zur gerichtlichen Überprüfung von Gesetzen wurde von der *Verfassung von 1982* eingeführt. Nach Art. 62 Abs. 2 und 11 der *Verfassung von 1982* hat der NVK die Aufgabe, die Durchführung der Verfassung zu überwachen und unangemessene Entscheidungen des Ständigen Ausschusses des NVK zu korrigieren oder aufzuheben. Außerdem wurde eine gleichartige Kontrollfunktion der Regionalen Volkskongresse in Art. 98 Abs. 2 der *Verfassung von 1982* verankert. Diese haben danach die Befugnis, unangemessene Entscheidungen der Ständigen Ausschüsse der Regionalen Volkskongresse zu korrigieren oder aufzuheben. Schließlich haben die ständigen Ausschüsse der Regionalen Volkskongresse gemäß Art. 104 der *Verfassung von 1982* die Aufgabe, die Arbeit der Regionalen Volksregierung, Volksgerichte und Volksstaatsanwaltschaften zu überwachen. Im Rahmen dieser Kompetenz dürfen sie unangemessene Entscheidungen und Anordnungen der Regionalen Volksregierungen aufheben und unangemessene Beschlüsse der Regionalen Volkskongresse der nächst niedrigeren Ebene aufheben.

Das Verfahren der Normenkontrolle wurde in den §§ 90, 91 des *Gesetzgebungsgesetzes* aus dem Jahre 2000 konkretisiert.

Danach können die zentrale Regierung, die Zentrale Militärkommission, das Oberste Volksgericht, die Oberste Volksstaatsanwaltschaft oder der Ständige Ausschuss eines Volkskongresses einer Provinz, eines autonomen Gebietes oder einer direkt der Zentralregierung unterstehenden Stadt schriftlich verlangen, dass der Ständige Ausschuss des NVKs ein Normenkontrollverfahren durchführt, um zu überprüfen, ob eine Verwaltungsrechtsnorm, eine regionale Rechtsnorm oder andere Verordnung der Verfassung oder einem Gesetz widerspricht.

Der Ständige Ausschuss teilt die Sache dem betroffenen Fachausschuss zu, der eine Prüfung durchführt und das Ergebnis vorlegt. Anderen Staatsorganen, Körperschaften, Unternehmen, Organisationen und auch den Bürgern ist dieser Rechtsweg beim Ständigen Ausschuss des NVKs eröffnet.

Wenn ein Fachausschuss des NVKs zu der Ansicht gelangt, dass ein angegriffener Rechtsakt im Widerspruch zur Verfassung oder einem Gesetz steht, kann der Ausschuss dem Organ, das die Rechtsnorm erlassen hat, schriftlich seine Ansicht vorlegen. Er kann auch im Vorfeld eine gemeinsame Sitzung des Rechtsausschusses und der betroffenen Fachausschüsse zur Prüfung der Frage einberufen und das erlassende Organ

auffordern, in der Sitzung die Hintergründe des Rechtsaktes zu erläutern. Das betroffene Organ muss den behaupteten Verstoß innerhalb von zwei Monaten prüfen, seine Ansicht zu einer Änderung oder einem Beibehalten der Norm vorlegen und mit dem Rechtsausschuss des NVKs und den betreffenden Fachausschüssen Rücksprache halten.

Kommen der Rechtsausschuss des NVKs und die betreffenden Fachausschüsse bei ihrer Prüfung zu der Ansicht, dass Verwaltungsrechtsnormen, regionale Rechtsnormen oder andere Verordnungen im Widerspruch zur Verfassung oder zu einem Gesetz stehen und ergreift das erlassende Organ nicht selbstständig Abhilfemaßnahmen, so kann der NVK der Konferenz der Ausschussvorsitzenden schriftlich seine Ansicht vorlegen und vorschlagen, die Norm aufzuheben. Die Konferenz der Ausschussvorsitzenden beschließt daraufhin, ob die Sache dem Ständigen Ausschuss zur Beratung und zum Beschluss vorgelegt wird.

Obwohl die Möglichkeit besteht, die Verfassungsmäßigkeit gesetzlicher Regelungen durch den Ständigen Ausschuss des NVKs zu prüfen, wurde in der VR China bisher kein Normenkontrollverfahren durchgeführt.⁵¹³

1.2. Fehlender Rechtsweg für den Schutz der sozialen Grundrechte

Die Grundrechte in der Verfassung der VR China haben gegenwärtig in der Praxis kaum eine rechtliche Wirkung. Die Verfassung sieht auch keinen Rechtsweg für die Geltendmachung traditioneller Grundrechte oder sozialer Grundrechte vor.

In jüngerer Zeit wurde intensiv darüber diskutiert, wie ein gerichtlicher Schutz der Grundrechte eingeführt werden könnte. Nach Ansicht der chinesischen Rechtswissenschaft darf hierbei keine Unterscheidung zwischen den traditionellen Freiheitsgrundrechten und den sozialen Grundrechten gemacht werden. Vielmehr wurde in der Diskussion herausgearbeitet, auf welcher Grundlage eine gerichtliche Durchsetzung der Verfassung und aller Grundrechte möglich ist und wie die Verfassung insgesamt durch die Rechtsprechung geschützt werden kann. Auch bei der Diskussion über die Funktion der Grundrechte wurden die Grundrechte einheitlich behandelt und nicht in Freiheitsgrundrechte oder soziale

⁵¹³ Am 14. Mai 2003 haben drei Doktoranden der Rechtswissenschaft per Fax beim Ständigen Ausschuss des Nationalen Volkskongresses angeregt, die Verfassungsmäßigkeit der „*Methode über die vorübergehende Aufnahme und Abweisung der Wanderer und Bettler in der Stadt*“ nach diesem Verfahren zu prüfen. Sie behaupteten, dass die betreffenden Bestimmungen über die Beschränkung der Freiheit der Bürger nach dieser Methode verfassungswidrig seien. Zu einem Normenkontrollverfahren kam es aufgrund dieser Anregung nicht. Näheres wird im fünften Teil dargestellt.

Grundrechte unterschieden.⁵¹⁴ Diese Debatte wird im fünften Teil näher dargestellt.

2. Justiziabilität der einfachgesetzlich geregelten sozialen Rechte

Wenn die sozialen Grundrechte der Verfassung einfachgesetzlich konkretisiert werden, bestehen mehrere Möglichkeiten ihrer gerichtlichen Geltendmachung. Für Streitigkeiten in sozialen Angelegenheiten ist grundsätzlich die Verwaltungsgerichtsbarkeit zuständig. Für Streitigkeiten im sozialen Bereich, die sich auf Arbeitsverhältnisse beziehen, kommt auch eine außergerichtliche Schlichtung oder eine gütliche Einigung in Betracht. Weiterhin besteht nach der Petitionsordnung die Möglichkeit, ein Anliegen schriftlich oder persönlich den staatlichen Organen vorzutragen. Hierbei handelt es sich aber nicht um ein gerichtliches Verfahren.

2.1. Gütliche Einigung und außergerichtliche Schlichtung

Nach den Regelungen des *Arbeitsgesetzes*, den „*Behandlungsbestimmungen des Arbeitsstreits der VR China*“ aus dem Jahre 1993 und dem *Schlichtungsgesetz zur außergerichtlichen Schlichtung der Arbeitsstreitigkeiten der VR China* aus dem Jahre 2007 sollen bei sämtlichen Streitigkeiten aus einem Arbeitsverhältnis die Parteien zunächst versuchen, sich gütlich zu einigen. Ist dies nicht möglich, kann ein Schiedsantrag bei der zuständigen Schiedskommission für Arbeitsstreitigkeiten gestellt werden. Ein solcher Antrag kann auch ohne vorangegangenen Versuch einer einvernehmlichen Lösung gestellt werden. Das Schiedsverfahren selbst ist jedoch Prozessvoraussetzung für ein etwaiges, sich anschließendes Gerichtsverfahren. Es kann gemäß § 10 des Schlichtungsgesetzes vor dem Beilegungsausschuss für Arbeitsstreitigkeiten eines Unternehmens, den örtlich zuständigen Beilegungsorganisationen oder anderen örtlich und sachlich zuständigen Organisationen durchgeführt werden. Nach § 42 des Schlichtungsgesetzes versucht die Schiedskommission, eine einvernehmliche Einigung herbeizuführen. Ist dies nicht möglich, wird ein Schiedsspruch gefällt. Jede der Parteien kann danach innerhalb von 15 Tagen Klage erheben.

⁵¹⁴ Vgl. *Gong Xianghe*, a.a.O., S. 188.

Die Beilegung und außergerichtliche Schlichtung haben sich in der Praxis bewährt. Sie dienen der Beilegung von Streitigkeiten aus Arbeitsverhältnissen zwischen Unternehmen und Arbeitnehmern und dem Schutz der Rechte der Arbeitnehmer im sozialen Bereich. Diese Verfahren sind jedoch auf arbeitsrechtliche Streitigkeiten begrenzt und in anderen Bereichen, in denen soziale Rechte betroffen sein können, nicht vorgesehen. Für solche Streitigkeiten bleibt nur das Verwaltungsgerichtsverfahren.

2.2. Verwaltungsgerichtsverfahren

Da eine Verfassungsgerichtsbarkeit in der VR China bisher nicht aufgebaut wurde, kann gegen Verwaltungsakte nur der Verwaltungsrechtsweg beschritten werden. Vor der Erhebung einer verwaltungsgerichtlichen Klage zur Geltendmachung eines sozialen Rechtes ist ein Widerspruchsverfahren durchzuführen. Dieses Verfahren ist in § 6 des *Widerspruchsgesetzes* aus dem Jahre 1999 geregelt. Danach kann Klage vor Gericht erst dann erhoben werden, wenn die zuständige Verwaltungsstelle über den Widerspruch entschieden hat. Ein solcher Widerspruch ist zulässig, wenn der Widerspruchsführer geltend macht, dass die Verwaltung finanzielle Mittel der sozialen Sicherung oder der Existenzminimumgarantie nicht gesetzmäßig ausgegeben oder ihre gesetzliche Verantwortung für den Schutz des Bildungsrechts nicht gesetzmäßig erfüllt hat. Das ist dann der Fall, wenn es zu Lasten des Beschwerdeführers geht. Gleiches regelt § 11 des *Verwaltungsprozessgesetzes* aus dem Jahre 1989 für den Bereich des Unterstützungsgeldes.⁵¹⁵ Das Tatbestandsmerkmal „Unterstützungsgeld“ ist hier weit auszulegen.⁵¹⁶ In der Praxis ist daher anerkannt, dass diese Vorschrift auch für Streitigkeiten in Bezug auf Leistungen der zusätzlichen sozialen Leistungen, Versicherungsleistungen, Leistungen zur Sicherung des Existenzminimums sowie Personen- und Vermögensrechte, soweit diese durch öffentliche Maßnahmen betroffen sind, anzuwenden ist.

2.3. Das Verfahren nach der Petitionsordnung

Wenn der Verwaltungsrechtsweg in sozialen Streitigkeiten nicht eröffnet ist, können die Betroffenen Petitionen nach der *Petitionsverordnung* einreichen.

⁵¹⁵ Vgl. *Gong Xianghe*, a.a.O., S. 190.

⁵¹⁶ Vgl. *Zhang Buhong, Wang Wanhua* (Hrsg.), Kommentar über gesetzliche Auslegungen und Fälle des Verwaltungsgerichtsverfahrens, S. 101 f.

Hierbei handelt es sich zwar nicht um einen weiteren Rechtsweg, in der Praxis können in diesem Verfahren jedoch Streitigkeiten beigelegt werden.

2.3.1. Gesetzliche Entwicklung und Begriff

Die Möglichkeiten einer Petition (*Xinfang*), wörtlich übersetzt bedeutet dies Brief und Besuch, basiert auf der traditionellen Petition (*Shangfang*) der chinesischen Gesellschaft.⁵¹⁷ Dieses Verfahren war schon in der feudalen Qin-Dynastie als „*Gaoyuzhuang*“⁵¹⁸ und „*Dengwengu*“ bekannt.⁵¹⁹ Nach der Gründung der VR China im Jahre 1949 hat die KPCh das Petitionsverfahren wieder eingeführt. Es sollte jedoch nicht mehr der Korrektur von Justizirrtümern dienen, sondern als plebiszitäres Element eine Möglichkeit für die Bevölkerung schaffen, Vorschläge und Kritik gegenüber den staatlichen Organen vorzutragen. Die „*Entscheidung über die Behandlung des Briefs und Besuchs des Volkes*“ aus dem Jahre 1951 wird als Grundstein des Petitionsverfahrens in der VR China angesehen.⁵²⁰

Das neue chinesische Petitionsverfahren hat drei Entwicklungsphasen durchlaufen. Während der ersten Phase in den Jahren von 1951 bis 1979 diente das Verfahren aufgrund der politischen Umstände im Land hauptsächlich der Entlarvung politisch Andersdenkender und führte zu deren Verfolgung. Es führte aber auch zu einer Verringerung der Korruption innerhalb der Verwaltung. Die zweite Phase umfasst die Jahre von 1979 bis 1982. Die chinesische Bevölkerung nutzte in dieser Zeit die neue Offenheit des Landes und reichte verstärkt Petitionen wegen Verwaltungsfehlern und Justizirrtümern ein. Es erfolgte eine Rückbesinnung auf die traditionelle Funktion des Petitionsverfahrens: die Kontrolle der Entscheidungen der Verwaltung und der Gerichte. In diesem Zusammenhang wurde das Petitionsverfahren zu einem elementaren Bestandteil des gesellschaftlichen und politischen Lebens im modernen China. In der dritten Phase, die seit 1982 bis heute andauert, dient das Petitionsverfahren der Streitbeilegung, dem Schutz der Rechte der Bürger, der Beteiligung der Bürger an politischen Entscheidungsprozessen, der Bekämpfung der Korruption und damit insgesamt der Stabilisierung der Gesellschaft. Die Rechtsgrundlage des Petitionsverfahrens in seiner heutigen Form war zunächst die

⁵¹⁷ Auf Chinesisch: *Shangfang zhidu* (上访制度).

⁵¹⁸ Unter „*Gaoyuzhuang*“ (告御状) ist zu verstehen, dass Bürger oder ihre Angehörigen wegen eines Justizirrtums in die Hauptstadt reisen und die Sänfte des Kaisers oder hochrangiger Beamter tragen können, damit sie sich direkt an die zentrale Regierung oder an den Kaiser wenden können.

⁵¹⁹ Unter „*Dengwengu*“ (登闻鼓) ist zu verstehen, dass Bürger oder ihre Angehörigen wegen eines Justizirrtums nicht durch die Instanz beschränkt werden können und die Trommel schlagen können, damit der Kaiser diese Sache zur Kenntnis nehmen kann und neue Bearbeiter für diesen Fall zuweisen kann und so der Fall neu beurteilt werden kann.

⁵²⁰ Vgl. *Yi Hong*, QS 2007, Bd. 4, S. 40; *Sun She*, XH 2007, Bd. 5, S. 189 f.

Petitionsordnung aus dem Jahre 1995. Um der neuen Situation im Rahmen der Vertiefung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Reformen gerecht zu werden, wurde im Jahre 2005 eine neue *Petitionsordnung*⁵²¹ erlassen.

Das Petitionsverfahren ist ein wesentlicher Bestandteil der chinesischen sozialistischen und demokratischen Politik. Es stellt eine besondere Möglichkeit des Schutzes der Menschenrechte und eine wesentliche Erscheinungsform der Volksdemokratie dar.⁵²² § 2 der *Petitionsordnung 2005* stellt klar, dass Bürger, juristische Personen und andere Organisationen Informationen, Vorschläge, Meinungen oder Beschwerden durch Brief, E-Mail, Fax, Telefonat, persönliches Erscheinen oder auf ähnliche Weise gegenüber der Volksregierung auf jeder Ebene und gegenüber den Arbeitsorganen der Volksregierung, die auf der Kreisebene oder höher angesiedelt sind, vorbringen können, und dass diese Petitionen nach dem Gesetz zu behandeln sind.

2.3.2. Der Status quo und seine Gründe

Petitionen, die sich auf Gerichtsverfahren beziehen, haben seit 1993 deutlich zugenommen und ihre Anzahl ist auch gegenwärtig hoch. Obwohl es grundsätzlich Aufgabe der Judikative ist, den Bürgern die Möglichkeit zu geben, Eingriffe des Staates in ihre Rechte abzuwehren, bevorzugt die chinesische Bevölkerung hier ein Tätigwerden der Exekutive. Das Petitionsverfahren wird von den Bürgern als ein wichtiges Mittel zum Schutz der eigenen Rechte angesehen.⁵²³

Grund für die hohe Zahl der eingereichten Petitionen sind die bereits dargestellten gänzlich fehlenden oder nur eingeschränkt bestehenden Schutzmöglichkeiten der Individualrechte durch die Verfassung und die Verwaltungsgerichtsbarkeit. Hinzu kommt eine nur unzureichende Beachtung von Gerichtsentscheidungen durch die regionalen Verwaltungsbehörden. Dies beruht auch darauf, dass die Judikative in der VR China nicht unabhängig ist.⁵²⁴

In Art. 3 Abs. 3 der *Verfassung von 1982* ist geregelt, dass alle staatlichen Verwaltungsorgane, Rechtsprechungsorgane und alle Organe der Staatsanwaltschaft von den Volkskongressen ins Leben gerufen werden, ihnen verantwortlich sind und ihrer Aufsicht unterliegen. Nach dem Wortlaut

⁵²¹ Englische Übersetzungen sind im Internet abrufbar unter:

http://www.gjxfj.gov.cn/xffg/2009-11/24/c_1395090.htm.

⁵²² Vgl. *Liang Chao*, ZGDZGBLT 2009, Bd. 11, S. 46; *Yi Hong*, a.a.O., S. 41.

⁵²³ Vgl. *Yi Hong*, a.a.O., S. 40.

⁵²⁴ Ebd.

der Verfassung sind zwar alle genannten Organe gleichberechtigt. In der Praxis stehen aber die regionalen Regierungen als Teil der Staatsverwaltung und die Gerichte unter der Aufsicht des regionalen Parteikomitees der KPCh und damit in einem Unterordnungsverhältnis, da die Führungskräfte der regionalen Parteikomitees der KPCh in der Regel personenidentisch mit den Mitgliedern der jeweiligen Regierung sind. Wenn ein Gericht dem regionalen Parteikomitee Bericht über seine Arbeit, die regelmäßig auch die Kontrolle des staatlichen Handelns zum Gegenstand hat, erstattet, berichtet es damit gleichzeitig auch gegenüber der jeweiligen Regierung. Aufgrund dieser personellen Verknüpfung sind die Gerichte an Vorgaben der Regierungen gebunden. Deswegen werden die Gerichte auch als Institutionen innerhalb der Regierung angesehen. Dies beeinträchtigt die Unabhängigkeit der Rechtsprechung.⁵²⁵

Darüber hinaus besteht auch innerhalb der einzelnen Gerichte keine richterliche Unabhängigkeit. Vielmehr werden nach politischem Vorbild Hierarchiestrukturen innerhalb der Richterschaft gebildet. Zwar wurde im Jahre 2005 das *Richtergesetz* erlassen, das unter anderem die Ernennung, Beförderung und Entlassung regelt. Es bildet jedoch nur die traditionellen Hierarchiestrukturen der Verwaltung ab. Das führt zu einer pyramidenartigen Struktur innerhalb der Richterschaft eines Gerichts und führt dazu, dass die einzelnen Richter nicht unabhängig sind, sondern den Richtern der nächsthöheren Stufe unterstehen. In der Praxis werden Entscheidungen nicht eigenverantwortlich durch den zuständigen Richter oder das zuständige Kollegialgericht getroffen, sondern es muss vom prozessleitenden Richter innerhalb der Hierarchie an die ihm vorgesetzten Richter berichtet werden. Die Ansichten der ranghöheren Richter sind in den Urteilen zu befolgen. Auf diese Weise können auch rechtlich unerhebliche politische Beweggründe maßgeblich für die Entscheidung eines Gerichts werden.⁵²⁶

Schließlich ist auch das Verhältnis der Gerichte verschiedener Instanzen zueinander nicht unabhängig. Gemäß Art. 127 Abs. 2 der *Verfassung von 1982* beaufsichtigt das Oberste Volksgericht die Rechtsprechung der lokalen Volksgerichte aller Instanzen und der besonderen Volksgerichte. Die lokalen Volksgerichte höherer Instanzen beaufsichtigen wiederum die Volksgerichte auf niedrigeren Ebenen. Aufgrund der dargestellten Umstände wird ein Gericht niederer Instanz regelmäßig die Ansichten der übergeordneten Instanz beachten, so dass Einflussmöglichkeiten der übergeordneten Gerichte und staatlichen Verwaltungsorgane auf die Rechtsprechung bestehen.⁵²⁷

⁵²⁵ Vgl. *Sun She*, a.a.O., S. 191.

⁵²⁶ Vgl. *Sun She*, ebd.

⁵²⁷ Vgl. *Sun She*, ebd.

2.3.3. Fazit

In der aktuellen Entwicklungsphase der VR China gibt es viele Umstände, die zu Konflikten zwischen den Bürgern und dem Handeln der Exekutive führen können. Da die Gerichte nicht unabhängig und frei von staatlichen Einflüssen sind, bevorzugen viele Bürger in der Praxis eine Klärung öffentlich-rechtlicher Streitigkeiten im direkten Kontakt mit den Behörden. Hierbei hat das Petitionssystem eine hohe Akzeptanz auch aufgrund positiver Erfahrungen innerhalb der Bevölkerung erreicht und zur Stabilisierung der gesellschaftlichen Entwicklung beigetragen.

Mit dem Prinzip der Gewaltenteilung ist es allerdings unvereinbar, wenn gerichtliche Entscheidungen außerhalb des Instanzenweges mittels Petitionen korrigiert werden. Durch die umfassenden Möglichkeiten, Petitionen einreichen zu können, wird einerseits zwar der Rechtsschutz für die Bürger erweitert. Andererseits wird hierdurch aber auch die Möglichkeit geschaffen, dass die Exekutive aus politischen Gründen in die Justiz eingreift. Hierdurch wird das Vertrauen in die Judikative untergraben und ein rechtsstaatliches Gerichtsverfahren unterlaufen. Aufgrund der aufgezeigten Defizite des Verwaltungsrechtswegs und einer fehlenden Verfassungsgerichtsbarkeit ist jedoch anerkannt, dass das Petitionsverfahren trotz bestehender Bedenken in Bezug auf seine Vereinbarkeit mit dem Rechtsstaatsprinzip aktuell und in der nahen Zukunft eine notwendige Ergänzung des Schutzes der sozialen Rechte der Bürger gegenüber dem Handeln der Verwaltung darstellt.⁵²⁸

V. Fazit

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass in der VR China Verfahren zum Schutz der sich aus der Verfassung ergebenden sozialen Grundrechte und deren einfachgesetzlicher Konkretisierung geschaffen wurden. In der praktischen Umsetzung zeigen die zur Verfügung stehenden Verfahren jedoch noch zahlreiche Probleme und sind vielfach nicht effizient. Regelungen in Bezug auf die innerstaatliche Wirkung völkerrechtlich normierter sozialer Rechte fehlen gänzlich. Diese Rechte werden in der Praxis auch nicht durchgesetzt.

Die in der Verfassung enthaltenen Grundrechte lassen sich gerichtlich nicht durchsetzen, da die Verfassung ihrem Wesen nach eine politische Erklärung und keine Rechtsnorm im eigentlichen Sinne ist. Die *Verfassung von 1982*

⁵²⁸ Vgl. *Yi Hong*, a.a.O., S. 41; *Sun She*, a.a.O., S. 193; *Yu Jianrong*, a.a.O., S. 26.

ist theoretisch die Rechtsquelle mit dem höchsten Rang innerhalb der Normenhierarchie der VR China. Sie ist Grundlage der einfachgesetzlichen Vorschriften. In der Praxis hat sie aber fast keine unmittelbare Wirkung. Sie enthält soziale Grundrechte nicht nur im Grundrechtskatalog, sondern auch in ihrer Präambel und in den Allgemeinen Grundsätzen. Da diese Grundrechte in der Praxis keine unmittelbare Wirkung haben, sind sie als Staatsauftrag zu verstehen.

In den einfachen Gesetzen der Volksrepublik werden die sozialen Grundrechte jedoch konkretisiert. Allerdings kommt nicht jeder Bürger in gleichem Umfang in den Genuss der sozialen Grundrechte. Es existiert ein duales System der sozialen Sicherung, das zwischen städtischen und ländlichen Regionen differenziert.

Die Verfassung der VR China sieht die Möglichkeit der Durchführung eines außergerichtlichen Normenkontrollverfahrens zum Schutz der sozialen Grundrechte vor. Das entsprechende Verfahren wurde durch die *Verfassung von 1982* und das *Gesetzgebungsgesetz* eingeführt. In der Praxis wurde jedoch noch kein solches Verfahren durchgeführt. Ein verfassungsgerichtlicher Rechtsschutz zur Erzwingung eines solchen Verfahrens besteht nicht. Streitigkeiten, die auf einem Arbeitsverhältnis beruhen und insoweit soziale Rechte betreffen, sollen zunächst durch eine außergerichtliche Schlichtung beigelegt werden. Ist dies nicht möglich, ist der Verwaltungsrechtsweg eröffnet. Sonstige Streitigkeiten, die den Eingriff des Staates in soziale Rechte zum Gegenstand haben, können sofort einer verwaltungsgerichtlichen Entscheidung zugeführt werden. Wegen der abhängigen Verwaltungsgerichtsbarkeit und der mangelnden praktischen Durchsetzbarkeit von Gerichtsurteilen versuchen die Bürger, Streitigkeiten in sozialen Angelegenheiten bevorzugt direkt mit den Verwaltungsbehörden zu lösen. Hier hat sich in der Praxis das Petitionsrecht nach der *Petitionsordnung* durchgesetzt. Obwohl die Effizienz und das Ansehen der Rechtsprechung durch das Petitionssystem beeinträchtigt werden, wird es aufgrund der Probleme mit der Verwaltungs- und Verfassungsgerichtsbarkeit weiterhin eine bedeutende Rolle in der Praxis spielen.

5. Teil Vorschläge zum Schutz sozialer Grundrechte in China im Lichte deutscher Erfahrungen

I. Schutz auf Verfassungsebene

Um die sozialen Grundrechte der chinesischen Verfassung effektiv zu schützen, darf die Verfassung nicht nur als politischer Text angesehen werden, sondern muss tatsächlich normative Kraft erlangen. Die normative Kraft der Verfassung ist Ausgangspunkt der Betrachtungen zum Schutz der sozialen Grundrechte auf Verfassungsebene. Weiterhin ist zu fragen, wie die normative Kraft der Verfassung gerichtlich verwirklicht werden kann und welchen Standard sie erreichen soll. Dies bezieht sich auf das Verständnis des Konstitutionalismus. Nachdem diese Fragen beantwortet wurden, muss die Rechtskraft der Grundrechte zuerst als Ganzes analysiert und dann der Unterschied der sozialen Grundrechte zu den Freiheitsgrundrechten herausgearbeitet werden. Abschließend müssen die sozialen Grundrechte der chinesischen Verfassung anhand dieser Analysen neu ausgelegt werden.

1. Die normative Kraft der chinesischen Verfassung als Ausgangspunkt

Durch die Darstellung der Funktion der chinesischen Verfassung ist festzustellen, dass die Verfassungen seit 1949 mehr politische Texte als rechtlich bindende Normenwerke waren. Es bestand nur eine mittelbare Wirkung der Verfassungen in der Praxis, wenn sie nicht sogar nur als revolutionäre Erklärungen angesehen wurden. Der Grund hierfür besteht darin, dass den chinesischen Verfassungen die normative Kraft fehlt.

Die Verfasserin ist der Ansicht, dass eine normative Kraft und eine daraus folgende unmittelbare Wirkung der Verfassung Ausgangspunkt für den Schutz der sozialen Grundrechte sind. *Wang Lei* von der Beijing Universität hat zur normativen Kraft der Verfassung gesagt: „*Das Verfassungsgesetz ist*

*zuerst ein Gesetz und dann ein grundlegendes Gesetz [...]. Es hat Gemeinsamkeiten mit anderen Gesetzen des Rechtssystems und einen Charakter als ein Gesetz, das durch den Staat erlassen oder anerkannt wurde und den staatlichen Willen repräsentiert, die Rechte und Pflichten der Bürger festschreibt und durch staatliche Zwangsmaßnahmen seine Realisierung garantiert.“*⁵²⁹ Hieraus folgt, dass das Verfassungsgesetz neben seinem politischen Charakter den gleichen gesetzlichen Charakter wie andere Gesetze haben soll. Es soll normativ wirken, durch staatliche Zwangsmaßnahmen geschützt werden und gerichtlich einklagbar sein. Das sind die Folgerungen der Anerkennung des Verfassungsgesetzes als allgemeines Gesetz.

Die Wirkung der Verfassung wird in der Regel in eine unmittelbare und eine mittelbare unterschieden. In China stehen sich derzeit drei Meinungen über die Wirkungsweise der Verfassung gegenüber: diejenige, die ihr eine unmittelbare Wirkung zuerkennt, die Ansicht, die ihr eine mittelbare Wirkung zuspricht, und die Ansicht, nach der eine unterschiedliche Betrachtung der Verfassung für ihre unmittelbare und ihre mittelbare Wirkung erforderlich ist.⁵³⁰ Die Verfasserin ist der Ansicht, dass der Verfassung eine unmittelbare Wirkung zuerkannt werden sollte. Obwohl die Verfassung wegen ihres speziellen politischen Charakters und der betreffenden Stellungnahmen der Politik Grundsätzliches regelt und der einfachgesetzlichen Konkretisierung bedarf, bedeutet dies nicht, dass die Verfassung nur mittelbare Wirkung hat.

Der chinesischen Verfassung sollte eine unmittelbare Wirkung zuerkannt werden. Die Gründe hierfür liegen bereits im derzeit gültigen Verfassungstext selbst. Unterzieht man ihn einer genauen Betrachtung, ist im letzten Abschnitt der *Präambel* ausdrücklich die unmittelbare Wirkung der Verfassung festgelegt: *„In Gesetzesform bestätigt diese Verfassung die Errungenschaften des Kampfes der Volksmassen aller Nationalitäten in China und legt das grundlegende System und die grundlegenden Aufgaben des Staates fest; sie ist das Grundgesetz des Staates und hat die höchste gesetzliche Autorität. Die Volksmassen aller Nationalitäten, alle Staatsorgane und die Streitkräfte, alle politischen Parteien und gesellschaftlichen Organisationen und alle Betriebe und Institutionen des Landes müssen die Verfassung zur grundlegenden Richtlinie ihres Handelns erheben und sind dazu verpflichtet, die Würde der Verfassung zu schützen und die Durchführung der Verfassung zu gewährleisten.“*⁵³¹ Da die Rechtskraft der Präambel schon im Teil 4. I. 3.3.1 analysiert wurde, sollte die Bindungskraft dieser Sätze in der Präambel unstrittig sein. Das heißt, dass die Verfassung selbst bereits ihre unmittelbare Bindungskraft

⁵²⁹ Vgl. Wang Lei, FXZZ 1999, Bd. 5, S. 7.

⁵³⁰ Vgl. Zuo Lusheng, Vergleichende Verfassung, S. 25 ff.

⁵³¹ Deutsche Übersetzungen der chinesischen *Verfassung von 1982*, a.a.O.

vorschreibt. Ihr nur eine mittelbare Wirkung zuzusprechen, steht im Widerspruch zum Verfassungstext.

Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, dem Verfassungstext von 1982 direkte rechtliche Gebote zu entnehmen. Abgesehen von den historischen Ausführungen in der Präambel enthalten sowohl der Text der Präambel als auch ihre einzelnen Artikel der *Verfassung von 1982* normative Rechtssätze. Sie formulieren rechtliche Gebote etwa durch die Verwendung von Worten oder Wendungen wie „*müssen*“, „*verbieten*“ oder „*Jede Handlung, die der Verfassung oder den Gesetzen zuwiderläuft, muss untersucht werden*“. Ausgehend von den Formulierungen des Verfassungstextes ist es also möglich, der *Verfassung von 1982* klare Gebote zu entnehmen.

Im Übrigen ist es unentbehrlich, dass der Verfassung normative Kraft und unmittelbare Wirkung zuerkannt wird. Die bereits bestehende unmittelbare Wirkung der Verfassung zeigt sich dadurch, dass sie Regeln zur Behandlung verfassungs- oder gesetzwidriger Handlungen festschreibt. Dies ist für die Einhaltung der Verfassungsgebote bei Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung besonders nützlich. Erstens wird die Gesetzgebung hierdurch eingeschränkt. Die Gesetzgebung darf nicht im Widerspruch zum Verfassungstext und seinen Grundideen stehen und muss den Staatsauftrag aktiv erfüllen. Zweitens kann die unmittelbare Wirkung der Verfassung die Macht der Verwaltung einschränken und den Erlass und die Durchsetzung verfassungs- und gesetzmäßiger Verwaltungsakte fördern. Außerdem können Verfassungsnormen in Gerichtsverfahren unmittelbar angewendet werden, wenn der Verfassung unmittelbare Wirkung zuerkannt wird. Dies wird in zwei Fällen relevant. In erster Linie, wenn die betroffene Verfassungsnorm nicht durch einfache Gesetze konkretisiert wurde. Wenn der Verfassung unmittelbare Wirkung zuerkannt wird, kann das Gericht die betroffene Verfassungsnorm bei der Rechtsfindung unmittelbar anwenden. Allerdings setzt eine solche Vorgehensweise voraus, dass das Gericht die Möglichkeit einer Auslegung des Verfassungstexts vorzusehen hat. Darüber hinaus wird die unmittelbare Anwendung von Verfassungsrecht im Gerichtsverfahren relevant, wenn die betroffene Verfassungsnorm durch einfaches Gesetz konkretisiert wurde. In diesem Fall haben sowohl die Verfassung als auch die einfachen Gesetze unmittelbare Wirkung bei der Streitentscheidung. Wenn die einfachen Gesetze verfassungsgemäß sind, muss das Gericht nur diese anwenden. So wird die Verfassung mittelbar durch die Anwendung der einfachen Gesetze angewendet. Wenn die einfachen Gesetze dagegen verfassungswidrig sind, fehlt ihnen wegen ihrer mangelnden verfassungsrechtlichen Legitimation jede rechtliche Wirkungskraft. In diesem Fall muss ein Normenkontrollverfahren erfolgen.

2. Das Verständnis des Konstitutionalismus

Wenn man die Verfassung als ein Gesetz ansieht und ihr normative Kraft zuerkennt, muss sie auch wie ein Gesetz unmittelbar wirken, und man muss ihre Durchsetzung beanspruchen. Das Verständnis des Konstitutionalismus' im Einzelnen ist dann für die normative Kraft und die unmittelbare Wirkung der Verfassung in der Praxis wichtig.

2.1. Die historische Entwicklung der Erforschung des Konstitutionalismus

Der Konstitutionalismus sah sich in China im Laufe der Zeit genauso wie die Verfassung einigen Schwierigkeiten gegenüber. Der Begriff „Konstitutionalismus“ wurde seit der Gründung der VR China im Jahr 1949 selten offiziell benutzt. Eine Ausnahme hiervon war der „Bericht über den Entwurf der Verfassung der VR China“ vom Präsidenten *Liu Shaoqi* bei der ersten Plenarsitzung des ersten Nationalen Volkskongresses, der später in einer politischen Kampagne auf Grund seiner rechtsgerichteten Einstellung niedergeschlagen wurde. Dementsprechend wurde dieses Forschungsfeld von der chinesischen Wissenschaft mit Zurückhaltung betrachtet. Zwischen den 50er und 60er Jahren des 20. Jahrhunderts gab es nur wenig Aufsätze in diesem Bereich. Bei diesen wenigen Aufsätzen handelte es hauptsächlich um Kritik an Theorie und Praxis des kapitalistischen Konstitutionalismus'.⁵³² Während der Kulturrevolution zwischen 1966 und 1976 verlor die bis dahin hoch geschätzte *Verfassung von 1954* vollständig an Bedeutung. Der Begriff „Konstitutionalismus“ wurde in der Gesellschaft nicht verwendet. Erst nach der wirtschaftlichen Öffnung der Volksrepublik entfachte sich die Konstitutionalismus-Debatte neu, und in den 90er Jahren des letzten Jahrhunderts wurde in diesem Bereich eingehend geforscht. Seit Beginn dieses Jahrhunderts steht der Konstitutionalismus wegen des steigenden Anspruchs auf Rechtsstaatlichkeit in der Gesellschaft im Fokus der Wissenschaft und ist Gegenstand heftiger Diskussionen.⁵³³

⁵³² Vgl. *Lou Yanbang*, Grundkenntnisse über die Verfassung der VR China, S. 22 f.; *Li Guangcan*, Die Verfassung der VR China, wie Theorie und Praxis sich verbinden, zu lernen, S. 27 f.; *Wang Xiangming*, JXYYJ 1953, Bd. 3, S. 16 ff.

⁵³³ Vgl. *Deng Lianfan*, in: *Jiang Ping* (Hrsg.), Denkschrift über die rechtswissenschaftliche Debatte der letzten 60 Jahre der Volksrepublik, Band Verfassungsrecht, S. 51 f.

2.2. Die Debatte über das Verständnis des Konstitutionalismus seit Beginn des 21. Jahrhunderts

Seit Beginn des 21. Jahrhunderts wird über das Verständnis des Konstitutionalismus nicht von Rechtswissenschaftlern, sondern auch von Politikwissenschaftlern lebhaft debattiert. Nachdem die Begriffe „Rechtsstaat“, „Menschenrechte“ und „politische Zivilisation“ in die *Verfassung von 1982* durch Zusatzanträge aus den Jahren 1999 und 2004 eingefügt wurden, haben die Rechtswissenschaftler neue Hoffnung für die Entwicklung der Verfassungswissenschaft geschöpft. Sie haben großen Wert auf die Erforschung des Wesens des Konstitutionalismus, seiner Werte, seines Inhalts und seiner Form gelegt, während die Politikwissenschaftler den Konstitutionalismus aus der Perspektive der Politik und Ideologie nur angezweifelt oder vollständig abgelehnt haben.⁵³⁴

2.2.1. Debatte unter den Rechtswissenschaftlern

In der Debatte unter den Rechtswissenschaftlern existiert noch kein einheitlicher Begriff des Konstitutionalismus.⁵³⁵ Folgende Erkenntnisse werden aber allgemein akzeptiert: Kernpunkt des Konstitutionalismus ist, die Regierungsmacht zu beschränken und die Rechte der Bürger zu schützen. Eine rechtskräftige Verfassung ist die Voraussetzung des Konstitutionalismus, und Konstitutionalismus bedeutet die Durchsetzung dieser Verfassung.⁵³⁶

Über die weiteren Funktionen und Wirkungen des Konstitutionalismus scheiden sich die Meinungen: Einige Rechtswissenschaftler meinen, dass er nur ein Element enthält. *Zhang Qingfu* und *Dong Heping* meinen zum Beispiel, dass der Konstitutionalismus verfassungsrechtliche Politik sei und der Staat nach der Verfassung regiert werden soll.⁵³⁷ *Mao Zedong* meint dagegen, dass der Konstitutionalismus demokratische Politik sei. Dies war das herrschende Verständnis in China vor den 90er Jahren des letzten Jahrhunderts. Es wurde allerdings später angezweifelt. *Chen Duanhong*, *Zou Pingxue*, *Jiao Hongchang* und *Chen Yonghong* meinen, dass der Konstitutionalismus sich auf die Demokratie beziehe, aber beide

⁵³⁴ Vgl. *Deng Lianfan*, a.a.O., S. 54 und 62.

⁵³⁵ Vgl. *Deng Lianfan*, a.a.O., S. 56 ff.

⁵³⁶ Vgl. *Deng Lianfan*, a.a.O., S. 56 ff. und *Han Hui*, FZLT 2003, Bd. 5, S. 26 ff.; *Chen Jun*, XSDLT 2004, Bd. 2, S. 68 f.; *Liang Zhongqian*, JNSHXYXB 2007, Bd. 2, S. 66 ff.; *Zhou Yongkun*, FX 2008, Bd. 3, S. 10 ff.; *Jiang Juqin*, *Dong Xiantang*, KXSHZY 2007, Bd. 3, S. 58 ff.

⁵³⁷ Vgl. *Dong Heping*, FZRB, 03. 04. 2003, S. 9.

voneinander verschieden sind.⁵³⁸ *Du Gangjian* und *Wang Yi* sind der Ansicht, dass der wichtigste Wert des Konstitutionalismus nicht die Demokratie, sondern die Freiheit sei. Diese Meinung wurde in der Wissenschaft vielfach kritisiert. Die herrschende Meinung vertritt übereinstimmend die Ansicht, dass der wichtigste Wert des Konstitutionalismus die Demokratie sei.⁵³⁹ *Wen Zhengbang* und *Zhang Qianfan* meinen, dass der Konstitutionalismus rechtsstaatlich sei.⁵⁴⁰ *Chen Duanhong*, *Wang Jinyuan* und *Zou Pingxue* sind der Ansicht, dass der Konstitutionalismus beschränkte Regierung sei und die Macht nach der Verfassung verteilt und kontrolliert werden solle.⁵⁴¹ Einige Rechtswissenschaftler vertreten die Auffassung, dass der Konstitutionalismus zwei Elemente habe. Zum Beispiel meint der Verfassungsrechtler *Xu Chongde*, dass der Konstitutionalismus demokratische Politik gemäß der Verfassung sei. *Xu Guoli* vertritt die Ansicht, dass der Konstitutionalismus die staatliche Macht zu kontrollieren und die individuellen Rechte der Bürger zu schützen habe. *Gong Xiangrui* meint, dass der Konstitutionalismus aus Demokratie und Rechtssystem bestehe.⁵⁴² Andere Rechtswissenschaftler sind der Auffassung, dass der Konstitutionalismus drei Elemente habe, nämlich Demokratie, Rechtsstaat und Menschenrechte. Zu den Vertretern dieser Auffassung gehören *Li Buyun* und *Guo Daohui*.⁵⁴³ Die heute in China herrschende Meinung ist, dass der Konstitutionalismus aus Verfassung, Demokratie, Rechtsstaat und Menschenrechten besteht. Sie meinen, dass eine rechtskräftige Verfassung die Voraussetzung dafür sei, die Regierungsmacht zu beschränken, und dass der Kernpunkt der Idee des Konstitutionalismus sei, dass er den Rechtsstaat garantiere, und sein Ziel der Schutz der Menschenrechte sei.⁵⁴⁴

2.2.2. Debatte zwischen Rechtswissenschaftlern und Politikwissenschaftlern

Gegenstand der Debatte zwischen den Rechts- und den Politikwissenschaftlern ist, ob der Konstitutionalismus in China überhaupt durchgesetzt werden sollte.

Ein Vertreter der Politikwissenschaftler, die den Konstitutionalismus

⁵³⁸ Vgl. *Jiao Hongchang*, Verfassungsrecht, S. 42 ff.; *Chen Yonghong*, Über Konstitutionalismus und die politische Zivilisation, S. 13 f.

⁵³⁹ Vgl. *Du Jiangang*, ZJXK 1993, Bd. 1, S. 17 ff.; *Wang Yi*, Konstitutionalismus: Wendung der Ideologie und des Systems, S. 4. Kritik gegen diese Meinung: *Tang Zhongmin*, XDFX 2008, Bd. 1, S. 18 ff.

⁵⁴⁰ Vgl. *Wen Zhengbang*, Chinesische Rechtswissenschaft zum 21. Jahrhundert, S. 180; *Zhang Qianfan*, Konstitutionalismus, Rechtsstaat und wirtschaftliche Entwicklung, S. 2 f.

⁵⁴¹ Vgl. *Chen Duanhong*, BJFYJ 1992, Bd. 4, S. 1 ff.; *Wang Jinyuan*, ZGFX 2003, Bd. 6, S. 32 ff.; *Zou Pingxue*, FX 2003, Bd. 11, S. 42 ff.

⁵⁴² Vgl. *Xu Chongde*, FXZZ 2008, Bd. 2, S. 25 ff.; *Gong Xiangrui*, Vergleichendes Verfassungsrecht und Verwaltungsrecht, S. 5.

⁵⁴³ Vgl. *Li Buyun*, Konstitutionalismus und China, in: Forschungsgruppe der vergleichenden Verfassung, Vergleichende Verfassung Band II, S. 3 ff.; *Guo Daohui*, FXZZ 1993, Bd. 5, S. 8 f.

⁵⁴⁴ Vgl. *Hu Jinguang*, *Han Dayuan*, Chinesisches Verfassungsrecht, S. 37.

generell bezweifeln und ablehnen, ist *Chen Hongtai*. Er vergleicht den Liberalismus im Westen mit dem Marxismus. Auf Grund dieses Vergleichs meint er, der Konstitutionalismus könne nicht als Kern der politischen Entwicklungen oder Reformen angesehen werden. Eine solche Betrachtung würde nicht nur von den Grundprinzipien der demokratischen Entwicklung im Marxismus und der Theorie von *Deng Xiaoping* abweichen. Sie würde auch die besonderen politischen Verhältnisse und das System in China vernachlässigen und schwächen.⁵⁴⁵ *Chen Hongtai* hat die Meinungen der Rechtswissenschaftler über den Konstitutionalismus in zwei Gruppen unterteilt: Die erste Gruppe ist danach ein „*liberalistischer Konstitutionalismus*“. Darunter versteht er, dass die gesellschaftliche Freiheit durch den Schutz der Menschenrechte verwirklicht wird, dass der öffentliche Freiraum erweitert wird, dass die Bürgergesellschaft aufgebaut wird und dass die Trennung zwischen Staat und Gesellschaft durch die Autonomie der Bürger realisiert wird. So soll die Machtausübung der Regierung und die Korruption durch die gesellschaftliche Macht kontrolliert werden. Die zweite Gruppe ist der „*demokratische Konstitutionalismus*“. Unter ihr versteht er, dass die demokratischen Rechte durch das Rechtssystem des Staates, die aktiven Handlungen der Regierung und die Führung der Republik durch die KPCh realisiert werden.⁵⁴⁶

Hinsichtlich des demokratischen Konstitutionalismus vertritt *Chen Hongtai* die Meinung, dass dieser vor allem von *Mao Zedong* stamme, aber damals eine bestimmte historische Situation bestand: Im Jahr 1940 war es *Maos* Ansinnen, gegen die Diktatur und das Parteiverbot von Seiten der Guomindang-Partei zu kämpfen. Er erhob den Anspruch, dass Parteien frei gegründet werden und eine gemeinsame Regierung aus Parteien geschaffen werden solle. Diese Forderungen waren ein Produkt der geschichtlichen Entwicklungen und werden heute als veraltet angesehen. Laut *Chen Hongtai* ist die Demokratie in China bereits aufgebaut. Aufgabe der Gesellschaft ist nicht mehr wie in der *Mao*-Zeit, für die Demokratie zu kämpfen, sondern die bestehende sozialistische Demokratie weiter auszubauen. Über diese Kritik hinaus werden beim demokratischen Konstitutionalismus der Kapitalismus und der Sozialismus nicht voneinander unterschieden. Es könnte zu Verwirrungen bei der Auseinandersetzung mit dem liberalistischen Konstitutionalismus und der Rechtssystematisierung der sozialistischen Demokratie führen. Abschließend wird kritisiert, dass der westliche demokratische Konstitutionalismus zur Krise der Führungsstellung der KPCh führen werde, weil er ein Mehrparteiensystem beansprucht.⁵⁴⁷

In Bezug auf den liberalistischen Konstitutionalismus ist *Chen Hongtai* der Auffassung, dieser bedeute, dass Menschenrechte und Demokratie neutral

⁵⁴⁵ Vgl. *Chen Hongtai*, ZGTSSHZYJ 2004, Bd. 1, S. 5 ff.

⁵⁴⁶ Vgl. *Chen Hongtai*, ZZXYJ 2004, Bd. 3, S. 5.

⁵⁴⁷ Vgl. *Chen Hongtai*, a.a.O., S. 2 und 5.

und überall auf der ganzen Welt gleich seien. Sie vernachlässigten oder schwächten aber die Klassennatur. Darüber hinaus fordert er, wenn die Menschenrechte oder Bürgerrechte an erster Stelle stehen sollten, steht dann die Souveränität nur an zweiter Stelle. Stünden die Menschenrechte an erster Stelle, würde das politische und das Rechtssystem Chinas, das auf demokratischer Diktatur beruht, neu aufgebaut werden müssen. *Chen Hongtai* meint, dass die Bevorzugung der individuellen Rechte des Liberalismus nicht zur derzeitigen Situation Chinas passe, weil es ein Entwicklungsland sei und seine Hauptaufgabe darin bestehe, die Wirtschaft zu entwickeln und den Lebensstandard des Volkes stetig zu verbessern. Ohne das Interesse des Gesamtstaates zu betonen, könnten die Interessen der Bürger nicht gesichert werden. Abschließend stünde der liberalistische Konstitutionalismus den marxistischen Ansichten unvereinbar gegenüber. Würde eine Reform im Sinne des liberalistischen Konstitutionalismus geführt und eine politische Gesellschaft aufgebaut, würde man dem Weg der kapitalistischen Staaten folgen. Dies würde wiederum dazu führen, dass die KPCh, der Sozialismus und die demokratische Diktatur des Volkes nichts bringen würden. Das sei sehr gefährlich.⁵⁴⁸

Durch die Darstellung der typischen Thesen eines Politikwissenschaftlers zum Konstitutionalismus ist festzustellen, dass die Politikwissenschaft den Konstitutionalismus mehr aus der ideologischen Perspektive betrachtet. Diesen zweifelhaften Meinungen der Politikwissenschaftler hat die Rechtswissenschaft schnell widersprochen.

Die meisten Rechtswissenschaftler sind der Ansicht, dass der Konstitutionalismus weiter erforscht und in China realisiert werden sollte: *Fu Jianming* meint, dass der westliche Konstitutionalismus die Merkmale des Mehrparteiensystems und der Gewaltenteilung in sich vereint habe. *Fu* hat durch die allgemeine Gültigkeit der Marktwirtschaft bewiesen, dass die allgemeine Gültigkeit des Konstitutionalismus nur wegen der westlichen Herkunft des Gedankens und der Praxis des Konstitutionalismus nicht abgelehnt werden sollte.⁵⁴⁹ Eine systematische Gegenerklärung zu *Chen Hongtai* hat *Zhou Qiming* im Jahr 2007 abgegeben: Hinsichtlich der Ansicht, dass der Konstitutionalismus nur ein Produkt des Kapitalismus sei, meint er, dass die Klassennatur des Konstitutionalismus nicht dadurch negiert werde, dass man unter Konstitutionalismus Demokratie, Rechtsstaat und Schutz der Menschenrechte verstehe. Obwohl der Begriff Konstitutionalismus nach der Gründung der VR China offiziell selten benutzt wurde, bedeute dies nicht, dass die Republik auf den Konstitutionalismus gänzlich verzichtet habe. Bezüglich der Auffassung, dass Konstitutionalismus eine veraltete Ansicht sei, meint er, dass die Diktatur ein revolutionärer Begriff sei und

⁵⁴⁸ Vgl. *Chen Hongtai*, a.a.O., S. 6 ff.

⁵⁴⁹ Vgl. *Fu Jianming*, SCXZXYXB 2005, Bd. 3, S. 29 ff.

Konstitutionalismus ein Begriff des politischen Alltagslebens. Revolution sei kein normaler Zustand. Von der demokratischen Diktatur des Volkes hin zum Konstitutionalismus führe der Weg des politischen Lebens unweigerlich. Hinsichtlich der Meinung, dass der Konstitutionalismus zur Krise der Führungsstellung der KPCh führen könne, meint *Zhou*, dies sei nicht möglich, da die gegenwärtige Verfassung unter der Führung der KPCh erarbeitet wurde und sie deren Führungsstellung ausdrücklich festschreibe. Bezüglich der Ansicht, dass der Konstitutionalismus als westlicher politischer Begriff notwendig sei, ist er der Ansicht, der Begriff des Konstitutionalismus sei im Großen und Ganzen geklärt. Der Konstitutionalismus schütze die Rechte der Bürger und kontrolliere die Macht des Staates. Zurzeit wird in China die sozialistische Demokratie und der sozialistische Rechtsstaat erforscht. Die Erforschung des Konstitutionalismus hilft der Gesellschaft, die Verwirrung in der öffentlichen Meinung und die bestehenden Unklarheiten bei der Machtausübung zu beseitigen.⁵⁵⁰

Im Jahr 2008 hat die Rechtswissenschaft der Politikwissenschaft intensiv widersprochen. Mehr als 20 namhafte Verfassungsrechtler haben gemeinsam in einem Band Aufsätze zum Thema „*Die Idee des Konstitutionalismus verstärken und das Wesen des sozialistischen Konstitutionalismus fördern*“ veröffentlicht.⁵⁵¹ Neben den Argumenten von *Zhou* im letzten Abschnitt wurden hier weitere Argumente für die Fortführung des Konstitutionalismus in China ins Feld geführt. In der Einleitung hat der Herausgeber den „*Arbeitsbericht 2008*“ des Präsidenten des Ständigen Ausschusses des NVKs *Wu Bangguo* zitiert und meint, dass dieser das Wort Konstitutionalismus benutzte und damit bewiesen wurde, dass der Begriff offiziell wieder verwendet wird. *Mo Jihong* ist der Meinung, dass der Konstitutionalismus ein Produkt der Gesellschaft sei. Er könne durch den Kapitalismus oder den Sozialismus unterschiedlich interpretiert werden. Die Ansicht, dass der Konstitutionalismus nicht zur chinesischen Politik passe, sei nicht richtig. Weiterhin wurde festgestellt, dass der Konstitutionalismus ein Teil der Verfassungspolitik sei. Wenn China eine Verfassung habe und auf den Konstitutionalismus verzichte, könne dies akademisch nicht gerechtfertigt werden und sei verfassungswidrig. Die Meinung, dass die Republik auf den Konstitutionalismus verzichten solle, werde den Rechtsstaat theoretisch und praktisch beeinträchtigen.⁵⁵² *Xu Chongde*, *You Junyi*, *Wu Tianhao* und andere haben neben der Darstellung der Gegenargumente außerdem gefordert, dass die Politikwissenschaftler den Konstitutionalismus nicht nur aus ideologischer Perspektive betrachten sollten.⁵⁵³

⁵⁵⁰ Vgl. *Zhou Qiming*, FX 2007, Bd. 3, S. 55 ff.

⁵⁵¹ Vgl. *Deng Lianfan*, a.a.O., S. 66.

⁵⁵² Vgl. *Mo Jihong*, FX 2008, Bd. 4, S. 5 f.

⁵⁵³ Vgl. *Xu Chongde*, FX 2008, Bd. 2, S. 3 ff.; *ders.*, FXZZ 2008, Bd. 2, S. 25 ff.; *You Junyi*, *Wu Tianhao*,

2.2.3. Fazit

Auf Grund der Debatte unter den Rechtswissenschaftlern beziehungsweise zwischen ihnen und den Politikwissenschaftlern ist festzustellen, dass die theoretischen Grundlagen der Fortführung des Konstitutionalismus in China bereits gelegt sind, obwohl es noch keinen einheitlichen Begriff für den Konstitutionalismus in China gibt und die Rechtswissenschaftler bereits ein grundlegendes Verständnis von ihm haben. Aber bereits 30 Jahre sind seit dem Inkrafttreten der *Verfassung von 1982* und der Reform- und Öffnungspolitik vergangen. Heute müssen die chinesischen Rechtswissenschaftler immer noch die Fortführung des Konstitutionalismus vor den Politikwissenschaftlern rechtfertigen. Hieraus kann geschlussfolgert werden, dass die Akzeptanz des Konstitutionalismus in der chinesischen Gesellschaft nach wie vor sehr schwach ist.

3. Die Rechtskraft der Grundrechte

Nachdem der verfassungsrechtliche Rahmen zum Schutz der sozialen Grundrechte analysiert wurde, werden die traditionellen Grundrechte und die sozialen Grundrechte in diesem und den folgenden Abschnitten einer genauen Betrachtung unterzogen. Im vierten Teil wurde schon dargestellt, dass die Rechtswissenschaftler hinsichtlich der Rechtskraft der Grundrechte insoweit einer Meinung sind, dass sie unmittelbare Rechtskraft haben sollten. Es stellt sich hierbei allerdings die Frage, ob die Grundrechte auch unmittelbar im Verhältnis der Bürger untereinander wirken. Dies wird als Drittwirkung der Grundrechte bezeichnet.

3.1. Diskussion in China

Heutzutage ist in China unbestritten, dass die Grundrechte den Staat unmittelbar binden sollen. Nicht abschließend geklärt ist allerdings, ob die Grundrechte ebenfalls im Verhältnis der Bürger zueinander unmittelbare Rechtskraft haben sollten. Die Meinungen hierzu können in zwei Gruppen geteilt werden.

Nach der Meinung der ersten Gruppe ist die Bindungswirkung der Grundrechte gegenüber der Staatsmacht nur die ursprüngliche Form der Wirkung der Grundrechte. Eine unmittelbare Wirkung auch im Verhältnis der Bürger zueinander solle nicht ausgeschlossen werden. Zu den Vertretern dieser Gruppe zählt *Han Dayuan*. Er bringt folgende Argumente zu ihrer Verteidigung vor: Vor allem sollte die Umwandlung der Grundrechte anerkannt werden. Nach traditioneller Ansicht sind die Grundrechte subjektive Abwehrrechte gegen die Staatsmacht. Sie wirken nur im Verhältnis zwischen Bürger und Staat. Im Laufe der gesellschaftlichen Entwicklung sind die Grundrechte nicht nur subjektive Abwehrrechte, sondern auch objektive Wertentscheidungen. Das Privatrecht darf nicht im Widerspruch zu ihnen stehen. Darüber hinaus werde Staatsmacht heutzutage nicht nur durch Behörden, sondern auch durch politische und wirtschaftliche Körperschaften oder Organisationen ausgeübt. Duldete man die Verletzung der Grundrechte der Bürger durch solche Körperschaften und Organisationen, beeinträchtigte dies die Grundlagen der gesamten Wertordnung. Schließlich sei es nach den Erfahrungen aus dem Ausland mit dem Konstitutionalismus möglich, dass eine Verfassung durch ihre Generalklauseln im privatrechtlichen Bereich verfassungswidrige Erscheinungen korrigiere.⁵⁵⁴ *Cai Dingjian* teilt diese Meinung ebenfalls. Er geht sogar noch weiter und meint, dass der Schutz der Grundrechte in China anders als im Westen sein könne. Ausgehend vom privatrechtlichen Schutz könne ein Schutz im Bereich des öffentlichen Rechts erreicht werden. Im privatrechtlichen Bereich solle nach Meinung *Cai Dingjians* die Verfassung angewendet werden, damit sie überhaupt eine Wirkung entfalten könne. So könne die Ansicht der Bürger, dass die Verfassung nur eine politische Erklärung und kein Gesetz sei, geändert werden. Durch eine solche Änderung der Einstellung von Bürgern werde es einfacher, Normenkontrollverfahren zur Überprüfung staatlicher Machtausübung durchzuführen.⁵⁵⁵

Nach Ansicht der zweiten Gruppe sollten die Grundrechte nicht unmittelbar im Verhältnis der Bürger zueinander wirken. Dieser Ansicht folgt *Zhang Qianfan*. Er meint, dass die Regelungen der chinesischen Verfassung denen anderer Verfassungen gleichen und keine unmittelbare Rechtskraft im privaten Bereich entfalten sollten. Dies bedeute aber nicht, dass die chinesische Verfassung in zivilrechtlichen Streitigkeiten nicht gültig sei. Die Regelungen der chinesischen Verfassung sollten nur nicht direkt als Rechtsquelle herangezogen werden. In Verfahren über die Anwendung einfacher Gesetze solle das Gericht nach diesen Gesetzen die Streitigkeit beurteilen. Wenn solche einfachen Gesetze nicht existieren, sollten die

⁵⁵⁴ Vgl. *Han Dayuan*, ZGFX 2002, Bd. 6, S. 11 f.

⁵⁵⁵ Vgl. *Cai Dingjian*, ZGSHKX 2004, Bd. 2, S. 2 ff.

verfassungsrechtlichen Regeln nicht direkt im zivilrechtlichen Bereich angewendet werden, weil die Aufgabe des Gesetzgebers nicht darin bestehe, als Gericht zu wirken.⁵⁵⁶

3.2. Diskussion in Deutschland

Bezieht man die Erfahrungen, die in Deutschland mit der Drittwirkung von Grundrechten gemacht wurden, in die Betrachtung mit ein, zeigt sich, dass auch dort die Frage nach der Drittwirkung der Grundrechte ein wesentliches Problem ist und von den 60er bis zu den 80er Jahren des vergangenen Jahrhunderts zu heftigen Debatten geführt hat.

Nach einer Ansicht wirken die Grundrechte im Privatrecht unmittelbar. Zu den Vertretern dieser Ansicht zählt *Hans Carl Nipperdey*.⁵⁵⁷ In seinem Aufsatz „*Gleicher Lohn der Frau für gleiche Leistung*“ vertritt er die Meinung, dass die Grundrechte „*Normen höchsten Grades*“ seien. Könnte man sie nicht unmittelbar im privatrechtlichen Bereich anwenden, würden sie zu „*absolutem deklaratorischen Charakter*“ verkommen. Die Richter sollten in zivilrechtlichen Verfahren wegen Art. 1 Abs. 3 GG die Grundrechte unmittelbar anwenden und hätten einen Fall nicht allein anhand einfacher Gesetze zu entscheiden. Nur so könnten die Grundrechte sich im Einzelfall verwirklichen. Weiter hat *Nipperdey* im Jahr 1962 ausgeführt, dass der einzelne Bürger nicht „*das isolierte souveräne Individuum*“ sei und die Verfassung sich außerdem auf die Gesellschaft, Körperschaften und Weiteres beziehe. Das Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes zwinge dazu, das Verhältnis zwischen sozial Starken und sozial Schwachen zu kontrollieren und die Interessen der Schwachen zu schützen. Deswegen müssten die Grundrechte unmittelbare Wirkung auch im privatrechtlichen Bereich entfalten.⁵⁵⁸ Das Bundesarbeitsgericht ist *Nipperdeys* Meinung in seiner Rechtsprechung gefolgt. Es hat eine unmittelbare Wirkung der Grundrechte in einzelnen Fällen angenommen.⁵⁵⁹ Das Gericht meint, die Grundrechte seien nicht nur Freiheitsgrundrechte gegenüber dem Staat, sondern bildeten auch „*Ordnungsgrundsätze für das soziale Leben*“. Diese Ordnungsgrundsätze würden unmittelbar im Verhältnis der Bürger zueinander gelten.⁵⁶⁰ Die „*Eigenständigkeit des Zivilrechts*“ könne nicht ohne das Grundrechtssystem erhalten werden, weil die privatrechtlichen Gesetze durch das Grundwertesystem der Verfassung kontrolliert würden.⁵⁶¹

⁵⁵⁶ Vgl. *Zhang Qianfan* 2004, Bd. 2, S. 6 ff.

⁵⁵⁷ Vgl. *Klaus Stern*, Der Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band III/1, S. 1524.

⁵⁵⁸ Vgl. *Hans Carl Nipperdey*, in: Festschrift für Erich Molitor zum 75. Geburtstag, S. 20 f.

⁵⁵⁹ BAGE 1, 258, 262 ff.; 4, 240, 242 ff.; 13, 168, 174 ff.

⁵⁶⁰ BAGE 1, 185, 293.

⁵⁶¹ BAGE 4, 274, 278.

Obwohl diese Ansicht später viel diskutiert wurde, wurde diese Rechtsprechung vom Bundesarbeitsgericht bis heute beibehalten. In Arbeitsverhältnissen wirken die Grundrechte in Deutschland somit unmittelbar.⁵⁶²

Eine vermittelnde Ansicht erkennt demgegenüber nur eine mittelbare Wirkung der Grundrechte im privatrechtlichen Bereich an. Zu ihren Vertretern zählt *Günther Dürig*.⁵⁶³ Dementsprechend wirkten die Grundrechte im Verhältnis der Bürger zueinander nur mittelbar über die „*wertausfüllungsfähigen und wertausfüllungsbedürftigen Begriffe und Generalklauseln des Privatrechts*.“⁵⁶⁴ In privatrechtlichen Streitigkeiten könne eine Rechtsfrage nicht durch direkte Anwendung der Grundrechte beurteilt werden, sondern brauche „*immer eine Norm des Zivilrechts als Schlüssel, um in ein privatrechtliches Rechtsverhältnis Einlass zu finden*.“⁵⁶⁵ Zu den Vertretern dieser Meinung zählen außerdem *Willi Geiger, Konrad Hesse, Erhard Denninger, Theodor Schramm* und *Jürgen Salzwedel*.⁵⁶⁶ Von einer solchen mittelbaren Wirkung der Grundrechte im privatrechtlichen Bereich geht auch das Bundesverfassungsgericht in seinem „*Lüth-Urteil*“ aus.⁵⁶⁷ Auch die spätere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts folgt dieser Ansicht.⁵⁶⁸

3.3. Fazit

Durch den Vergleich der Diskussionen zur mittelbaren Drittwirkung der Grundrechte in China und in Deutschland zeigt sich, dass die chinesischen Rechtswissenschaftler noch nicht die zwei Ebenen der unmittelbaren Wirkung der Grundrechte scharf voneinander abgegrenzt haben. In der deutschen Debatte werden zwei Ebenen bei der Wirkung der Grundrechte diskutiert. Zuerst wird erörtert, ob und wie die Grundrechte unmittelbare Kraft im privatrechtlichen Bereich entfalten sollten. Bei der Frage nach dem „Ob“ besteht weitreichend Einigkeit darüber, dass die Grundrechte unmittelbare Wirkung im privatrechtlichen Bereich durch Art. 1 Abs. 3 GG erlangen. Diese Wirkung gilt auch für diejenigen einfachen Gesetze, die nicht dem Zivilrecht angehören und der Ausgestaltung von Grundrechten dienen. Eine Kontroverse besteht allerdings auf der zweiten Ebene. Sie betrifft die Frage nach der unmittelbaren Wirkung der Grundrechte im

⁵⁶² Vgl. *Chen Xinmin*, a.a.O., S. 301.

⁵⁶³ Vgl. *Günther Dürig*, in: *Theodor Maunz* (Hrsg.), Festschrift für H. Nawiasky, S. 183.

⁵⁶⁴ Vgl. *Klaus Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band III/1, S. 1543.

⁵⁶⁵ Vgl. *Ingo von Münch*, Grundbegriffe des Staatsrechts, Band I, Rdnr. 187.

⁵⁶⁶ Vgl. *Chen Xinmin*, a.a.O., S. 307 ff.

⁵⁶⁷ BVerfGE 7, 198.

⁵⁶⁸ BVerfGE 12, 124; 13, 325; 18, 290; 25, 263; 42, 423.

Privatrecht. Nach einer Ansicht wirken die Grundrechte hier wie etwa im Verwaltungsrecht unmittelbar. Nach der herrschenden Ansicht entfalten sie ihre Wirkung bei der gerichtlichen Kontrolle einfacher Zivilgesetze nur mittelbar. In Bezug auf den Stand der Diskussion in China ist festzustellen, dass es dort zwei Gruppen gibt. Die erste Gruppe um *Han Dayuan* und *Zhang Qianfan* befürwortet die mittelbare Wirkung der Grundrechte. Die zweite Gruppe um *Cai Dingjian* hält ihre unmittelbare Wirkung für richtig.

Nach Meinung der Verfasserin sollte in China bei der Frage nach dem „Ob“ der Wirkung von Grundrechten im Zivilrecht deren unmittelbare Bindungskraft im privatrechtlichen Bereich anerkannt werden. Bei der Frage nach dem „Wie“ sollte ihnen eine mittelbare Bindungswirkung zugesprochen werden. Die Gründe hierfür liegen in Folgendem. Die Rechtswissenschaftler in China sehen sich zuerst mit der grundsätzlichen Aufgabe konfrontiert, überhaupt eine Anerkennung der unmittelbaren Wirkung der Grundrechte zu realisieren. Wenn von dieser Wirkung die unmittelbare Bindungswirkung der Grundrechte im privatrechtlichen Bereich ausgeschlossen wird, würde dies zum Gedankenchaos in den öffentlichen Meinungen führen. Andererseits muss die Unabhängigkeit der Zivilgesetze respektiert werden. Obwohl die gesellschaftliche Wandlung von der Agrargesellschaft zur Industriegesellschaft die tatsächliche Wirkung der Grundrechte beeinträchtigt hat, können die Interessen der sozial Schwachen nicht nur von der Staatsgewalt, sondern auch von sozial Starken verletzt werden. In diesen Fällen muss der Staat Maßnahmen zum Schutz der Schwachen ergreifen. Diese Aufgabe kann wie in Deutschland durch das Sozialstaatsprinzip und durch den Gesetzgeber durch eine entsprechende Ausgestaltung der Sozialgesetze erfüllt werden. Die Verfasserin stimmt der Meinung zu, dass die Grundrechte der Verfassung hauptsächlich zur Abwehr der Staatsmacht gerichtet sein sollten und die Interessen des Einzelnen gegenüber der Staatsmacht schützen sollten. Im privatrechtlichen Bereich sollten die Interessen des Einzelnen durch verfassungsgemäße private Gesetze geschützt werden. Allerdings dürfen die Auslegung und Anwendung solcher Gesetze nicht im Widerspruch zu den Grundrechten stehen.

4. Die Unterschiede zwischen den sozialen Grundrechten und den Freiheitsgrundrechten

Die Grundrechtstheorie in China ist zum heutigen Zeitpunkt noch wenig entwickelt. Die Verfassungsrechtler betonen, dass die Verfassung zuerst rechtlich bindend sein sollte und die unmittelbare Wirkung der Verfassung und der Grundrechte anerkannt werden sollte. Die Grundrechte werden

meistens als ein Ganzes in ihrer Wirkung betrachtet.⁵⁶⁹ Bei der Differenzierung nach Freiheitsgrundrechten und sozialen Grundrechten wird deutlich, dass die Freiheitsgrundrechte passive Grundrechte und die sozialen Grundrechte aktive Grundrechte sind.⁵⁷⁰ Hieraus wird aber nicht abgeleitet, dass die Durchsetzung der sozialen Grundrechte anders als die der Freiheitsgrundrechte erfolgen sollte.

Bevor überhaupt eine fundierte Debatte über soziale Grundrechte und Freiheitsgrundrechte in China geführt werden kann, sollte zuerst die Grundrechtslehre entwickelter konstitutionalistischer Staaten studiert werden. Die chinesische Grundrechtstheorie sollte auf Grundlage des so neu erworbenen Wissens verbessert und erweitert werden. Eine Diskussion über den Charakter und die Wirkung der sozialen Grundrechte, wie sie in Deutschland geführt wird, findet in China nicht statt.

Hierfür gibt es wohl zwei Gründe. Die *Verfassung von 1982* hat in erster Linie das Ziel, „den revolutionären Erfolg zu festigen und Erfahrungen zusammenzufassen.“ Außerdem besteht sie „zweitens, um den gemeinsamen Wunsch unseres Volkes, eine sozialistische Gesellschaft zu erbauen, zu garantieren.“⁵⁷¹ Die *Verfassung von 1982* ist deswegen von Anfang an nicht wie eine rechtlich bindende Verfassung eines westlichen Landes mit dem Ziel erarbeitet worden, durch die Grundrechte die Staatsmacht zu beschränken. Die Grundrechte sind in China dementsprechend politische Erklärungen für das Volk und Ziele des Staates. Theoretisch gehört in China alle Macht dem Volk, und das Volk ist der Herrscher des Staates. Deswegen besteht theoretisch auch kein Spannungsverhältnis zwischen Staat und Volk. Diese Grundkonzeption ist völlig anders als in Deutschland, wo die Grundrechte von Anfang an gegen die Staatsmacht gerichtet wurden, um den Einzelnen vor Eingriffen zu schützen. Dementsprechend wurden die Grundrechte in der chinesischen Wissenschaft für eine lange Zeit vernachlässigt. Dies wird durch den geringen Umfang deutlich, den die Grundrechtstheorie in den einschlägigen Lehrbüchern in China einnimmt.⁵⁷²

⁵⁶⁹ Vertreter dieser Ansicht sind zum Beispiel *Lin Laifan*, From Constitutional Norm to Normative Constitution; *Wang Lei*, Gerichtlicher Schutz der Verfassung; *Wang Zhenmin*, Prüfsystem der Verfassungswidrigkeit in China; *Chen Yunsheng*, Gerichtliche Kontrolle der Verfassung.

⁵⁷⁰ Vgl. *Hu Minjie*, Forschung zu Sozialleistungsrechten, S. 66 ff.; *Xue Xiaojian*, Recht auf soziale Sicherheit, S. 70 ff.; *Zhang Shu*, Forschung zum Recht auf soziale Sicherheit, S. 15 f.; *Yu Haiyang*, Das Recht auf soziale Sicherheit und seine Durchsetzung, S. 17 f.; *Liu Xiaoxia*, Forschung zum Recht auf soziale Sicherheit, S.19 f.

⁵⁷¹ Vgl. *Wu Jialin*, Rede über verfassungsrechtliche Grundkenntnisse, S 90.

⁵⁷² Vgl. *Han Dayuan* und *Hu Jinguang* (Hrsg.), Lehrbuch des Verfassungsrechts. Das Buch enthält insgesamt 480 Seiten. Die Grundrechte werden auf S. 155 bis S. 236 abgehandelt. Die sozialen Grundrechte werden auf S. 214 und S. 215 behandelt. *Jiao Hongchang* (Hrsg.), Verfassungsrechtswissenschaft. Das Buch enthält 410 Seiten. Die Grundrechte werden auf S. 279 bis S. 308 behandelt. Die sozialen Grundrechte werden auf den Seiten 302 f. und S. 314 f. behandelt. *Dong Heping*, Verfassungsrechtswissenschaft. Das Buch enthält insgesamt 347 Seiten. Die Grundrechte werden auf S. 288 bis S. 304 dargestellt; die sozialen Grundrechte auf S. 252 bis S. 254. *Qiu Zhiyou* (Hrsg.), Verfassungsrechtswissenschaft, enthält 403 Seiten wobei die Grundrechte auf den S. 88 bis S. 119 behandelt werden; die sozialen Grundrechte auf S. 163 bis S. 165; *Fu Siming* (Hrsg.), Verfassungsrecht, enthält insgesamt 323 Seiten und die Grundrechte werden von S. 257 bis S. 287 behandelt. Er meint, die sozialen Grundrechte seien echte subjektive Grundrechte.

Die Verfassungsrechtswissenschaft befasst sich in China derzeit noch mit der grundsätzlichen Bindungswirkung der Verfassung und der Grundrechte, um den Konstitutionalismus zu rechtfertigen. Deswegen ist es verständlich, dass die Grundrechte von ihr als ein Ganzes betrachtet werden. Es muss allerdings darauf hingewiesen werden, dass diese Betrachtung der Grundrechte als ein Ganzes und das Nicht-Unterscheiden zwischen Freiheitsgrundrechten und sozialen Grundrechten bei der Durchsetzung dieser Rechte problematisch ist. Würden die Verfassung und die Grundrechte in China wie in Deutschland unmittelbare Kraft erlangen und der Konstitutionalismus eingeführt werden, stellte sich die Frage, wie die sozialen Grundrechte ebenso wie die subjektiven Freiheitsgrundrechte durchgesetzt und gerichtlich geschützt werden können. Deswegen sollten die Freiheitsgrundrechte und die sozialen Grundrechte von Beginn an voneinander getrennt und separat erforscht werden. So können die sozialen Grundrechte eine eigene Stellung innerhalb der Grundrechte erlangen, und die Aufmerksamkeit der Verfassungsrechtler kann geweckt werden. Danach wird das Problem bei der Durchsetzung der sozialen Grundrechte entfallen.

5. Neue Auslegung der sozialen Grundrechte im Grundrechtskatalog als Einrichtungsgarantie und Verfassungsaufträge

Nachdem die Verfassung und die Grundrechte unmittelbare Bindungskraft erlangt haben und die sozialen Grundrechte und Freiheitsgrundrechte getrennt betrachtet wurden, stellt sich die Frage, wie die sozialen Grundrechte in der chinesischen Verfassung in der Zukunft überhaupt ausgelegt werden sollten, wenn sie wegen ihres speziellen Charakters nicht wie die Freiheitsgrundrechte als subjektive Grundrechte interpretiert werden können.

Die Verfasserin ist der Ansicht, dass die sozialen Grundrechte im Grundrechtskatalog wegen der Probleme der Positivierung sozialer Grundrechte als echte subjektive Grundrechte, die oben in Teil I. III. 3.5 analysiert wurden, als objektive Einrichtungsgarantie und als Verfassungsaufträge ausgelegt werden sollten, aus denen keine unmittelbaren subjektiven Grundrechte abgeleitet werden können. Dies gilt für die sozialen Grundrechte der Art. 42 bis. 46 *Verfassung von 1982*, inklusive dem Recht auf Arbeit, auf Erholung, auf Pension, auf materielle Hilfe und auf Bildung:

- Art. 42 Abs. 1: Die Bürger der Volksrepublik China haben sowohl das Recht als auch die Pflicht zu arbeiten.

Abs. 2: Durch verschiedene Kanäle schafft der Staat die Bedingungen für Beschäftigung, verstärkt den Arbeitsschutz, verbessert die Arbeitsbedingungen und erhöht auf der Grundlage der Produktionserweiterung das Arbeitsentgelt und vermehrt soziale Vorteile.

Abs. 4: Der Staat ermutigt die Bürger, an freiwilliger Arbeit teilzunehmen. Der Staat sorgt für die notwendige Berufsausbildung der Bürger vor ihrem Arbeitsantritt.

- Art. 43 Abs. 1: Die Werktätigen der Volksrepublik China haben das Recht auf Erholung.

Abs. 2: Der Staat entwickelt Einrichtungen für die Erholung und für die Genesung der Werktätigen und legt die Arbeitsstunden und Urlaubsregelungen der Arbeiter und Angestellten fest.

- Art. 45 Abs. 1: Die Bürger der Volksrepublik China haben das Recht auf materielle Unterstützung von Seiten des Staates und der Gesellschaft im Alter, in Krankheitsfällen oder bei Arbeitsunfähigkeit. Der Staat sorgt für die Ausweitung der Sozialversicherung, der sozialen Unterstützung und der medizinischen und hygienischen Dienstleistungen, die alle für den Genuss dieses Bürgerrechts unerlässlich sind.

Abs. 2: Der Staat und die Gesellschaft sichern den Lebensunterhalt von invaliden Armeeangehörigen, gewähren den Familienangehörigen der Märtyrer Beihilfe und behandeln die Familienangehörigen des militärischen Personals mit Vorzug.

Abs. 3: Der Staat und die Gesellschaft treffen Vorkehrungen für die Arbeit, das Leben und die Ausbildung der Blinden, Taubstummen und anderer behinderter Bürger.

- Art. 46 Abs.1: Die Bürger der Volksrepublik China haben das Recht und die Pflicht, eine Erziehung zu erhalten beziehungsweise anzunehmen.

Abs. 2: Der Staat sorgt für die allseitige Entwicklung - moralisch, intellektuell und körperlich - der Jugendlichen und Kinder.

Diese sozialen Grundrechte können als Verfassungsaufträge verstanden werden. Bei der Betrachtung dieser sozialen Grundrechte ist festzustellen, dass sie im ersten Absatz als „*Recht auf ...*“ formuliert werden und sich im folgenden Absatz die entsprechenden Staatspflichten, die die Verwirklichung der jeweiligen Grundrechte garantieren, finden. In erster Linie können diese Grundrechte als Anweisung für die Legislative und Exekutive verstanden werden. Verneint man eine Bindungswirkung der Verfassung, sind sie reine Programmsätze. Bejaht man eine solche Wirkung hingegen, sind sie

Verfassungsaufträge. Da sie sich auf bestimmte Bereiche beziehen, sind sie letztlich keine allgemeinen Staatszielbestimmungen, sondern Verfassungsaufträge.

Des Weiteren sagt Art. 44 der *Verfassung von 1982* außerdem: „Der Staat führt gemäß den gesetzlichen Bestimmungen das Ruhestandssystem für die Arbeiter und Angestellten der Betriebe und Institutionen und für die Funktionäre der Staatsorgane durch. Der Lebensunterhalt der Menschen im Ruhestand wird durch den Staat und die Gesellschaft gesichert“. Diese Vorschrift kann als Einrichtungsgarantie ausgelegt werden. Das Ruhestandssystem kann als objektive Einrichtungsgarantie mit Verfassungsrang verstanden werden. Wenn es als eine solche Einrichtungsgarantie verstanden wird, wird nicht seine konkrete gesetzliche Ausgestaltung, sondern sein grundsätzliches Bestehen beziehungsweise seine Einrichtung geschützt. Damit ist es gegen eine Beseitigung oder weitgehende Aushöhlung geschützt.

Art. 47 bis 49 der *Verfassung von 1982* wurden in Teil IV. I. 3.3.5. als Verfassungsaufträge dargestellt.

Zusammenfassend ist zu sagen, dass, legt man die sozialen Grundrechte in der chinesischen *Verfassung von 1982* als Verfassungsaufträge aus, nicht nur die Vier Grundlegenden Prinzipien als allgemeine soziale Staatszielbestimmungen in der Präambel existieren.⁵⁷³ Es existieren auch konkrete soziale Verfassungsaufträge in den Allgemeinen Grundsätzen und in den Grundrechten und Grundpflichten der Bürger. Anders als das Sozialstaatsprinzip im Grundgesetz, das nicht nur Staatszielbestimmung, sondern gleichzeitig auch Verfassungsauftrag ist, wurden die von sozialen Grundrechten umgewandelten sozialen Verfassungsaufträge in der chinesischen Verfassung in den Bereichen Arbeit, Bildung und Renten festgeschrieben. Sie können nur als Verfassungsaufträge ausgelegt werden. Dies ist keine Beschränkung, sondern ein Vorteil. Die Gründe hierfür liegen in erster Linie in den Vier Grundlegenden Prinzipien, die die später unmittelbar wirkenden Freiheitsgrundrechte beeinflussen oder andere Prinzipien und Regelungen erklären, wenn eine allgemeine soziale Staatszielbestimmung notwendig wird. Darüber hinaus gibt es auch konkrete Verfassungsaufträge in bestimmten sozialen Bereichen, die die Legislative und Verwaltung ausdrücklicher und klarer binden. Für einen Staat wie China, der den Konstitutionalismus erst aufbauen wird, ist die Klarheit einer Norm sehr wichtig.

⁵⁷³ Siehe im vierten Teil unter I. 3. 3. 2.

II. Schutz in den einfachen Gesetzen

Der Zustand und die Probleme beim Schutz sozialer Grundrechte in den einfachen Gesetzen in China wurden schon im vierten Teil unter II. vorgestellt. Zusammenfassend kristallisieren sich folgende Probleme heraus: Es fehlt vor allem an der Autorität der einfachen sozialen Gesetze. Sie sind in der Normenhierarchie nur auf niedrigerer Ebene anzusiedeln. Hauptsächlich wurden sie durch die zuständigen Ministerien oder den jeweiligen regionalen Gesetzgeber erlassen. Darüber hinaus wurde kein einheitliches System sozialer Gesetze eingeführt. Die bestehenden Gesetzesregelungen sind zumeist vorübergehende Hilfemaßnahmen. Ein umfassendes Sozialgesetzbuch fehlt. Außerdem ist das System der sozialen Sicherung auf dem Land noch schwach. Wegen des dualen Systems wurden zudem die Landwirte vom Sozialversicherungssystem ausgeschlossen und ein entsprechendes Sicherungssystem für sie nicht aufgebaut. Dementsprechend sollten folgende Maßnahmen in China umgesetzt werden:

1. Änderung der Hierarchieebene bestehender gesetzlicher Regelungen

Zur Lösung des ersten Problems müsste die Ebene in der Normenhierarchie, auf der die meisten sozialen Gesetze anzusiedeln sind, geändert werden. Zuerst müssen die von der Exekutive erlassenen Vorschriften, die eine Vielzahl der sozialen Gesetze in der Praxis darstellen, durch formelle Gesetze des Volkskongresses ersetzt werden. Soziale Gerechtigkeit und soziale Gleichheit ist der Wunsch aller Mitglieder der Gesellschaft und der Wille des sozialistischen Staates. Sie müssen durch Gesetze im materiellen und formellen Sinne und nicht durch Rechtsverordnungen erfüllt werden. Nach Erlass dieser Gesetze sind Durchführungsverordnungen zu erlassen. Derzeit bestehen in China zu viele Verordnungen, und vollwertige, vom Volkskongress erlassene Gesetze fehlen. Das behindert das System sozialer Sicherung, weil sich ein Interessenkampf zwischen den betreffenden Rechtssetzungsorganen nicht vermeiden lässt. Durch die Darstellung im vierten Teil II. 1. ist deutlich geworden, dass die Normgebung durch die Exekutive im sozialen Bereich in China schon seit langem existiert. Obwohl sie die eben genannten Hindernisse mit sich gebracht haben, hat sie auch die Grundlagen für die Gesetzgebung durch den Volkskongress gelegt. Solche grundlegenden Verordnungen sollten durch den Volkskongress zu Gesetzen im materiellen und formellen Sinne umgewandelt werden, damit ihre

Autorität im sozialen Bereich hergestellt wird. Zweitens müssen nur regional gültige Gesetze durch eine zentrale Gesetzgebung ersetzt werden. In China besteht derzeit eine große Menge an Gesetzen, die die soziale Sicherung regional regeln. Das ist eine Folge der Reform in den unterschiedlichen Regionen. Wenn das soziale System einheitlich geplant werden soll, müssen diese regionalen Gesetze durch zentrale Gesetze ersetzt werden. Die regionalen Reformen haben bereits beim Erlass bestehender zentraler Gesetzgebung eine Rolle gespielt.

2. Vervollständigung des Rechtssystems im sozialen Bereich

Wie oben bereits dargestellt, waren die gesetzlichen Regelungen im sozialen Bereich zumeist Sofortmaßnahmen für bestimmte Probleme, die in der Praxis während der wirtschaftlichen Reform der Republik entstanden sind. Zum Beispiel gibt es in China bis jetzt kein umfassendes Sozialversicherungsgesetz, sondern einzelne Gesetze für die Krankenversicherung, Geburtenversicherung, Rentenversicherung et cetera. Die Rechtsverordnungen wurden meistens durch die Regierung oder durch sonstige Organe erlassen. Somit bestehen zahlreiche unterschiedlich formulierte Regelungen. Aus diesem Grund sind Unklarheiten entstanden, und es kam zu Konflikten zwischen den Verordnungen und den Gesetzen. Außerdem wurden verschiedene Elemente der sozialen Sicherung ungleich konkretisiert. Dies schadete der gleichmäßigen Entwicklung der sozialen Sicherung. Deswegen müssen die einzelnen Regelungen systematisiert und durch eine zentrale Gesetzgebung ersetzt werden, wie zum Beispiel durch das Sozialversicherungsgesetz oder das Gesetz über soziale Hilfe.

3. Vervollständigung der Gesetze der sozialen Sicherung auf dem Land

Obwohl die oben genannten Probleme vorrangig in den Städten existieren, kommt die Stadtbevölkerung in den Genuss einer Basisversicherung und einer großen Zahl weiterer sozialer Rechte. Diese Möglichkeiten stehen den Landwirten noch nicht zu Verfügung. Grundsätzlich ist es kein Problem, die Landbevölkerung und die Stadtbewohner im sozialen Bereich getrennt voneinander zu behandeln. In Deutschland etwa wird die Alterssicherung der Landwirte auch gesondert durch das *Gesetz über die Alterssicherung der Landwirte* geregelt. Das derzeit in China bestehende Problem ist, dass es auf

dem Land eine zu geringe Zahl von Gesetzen zur sozialen Sicherung gibt. Wenn die in der Verfassung enthaltenen Aufträge zur sozialen Sicherung realisiert und das Gleichheitsrecht der Bürger tatsächlich geschützt werden sollen, muss diese Lücke zwischen Stadt und Land geschlossen werden, damit die Landwirte, die ungefähr 80% der gesamten Bevölkerung ausmachen, gleiche soziale Rechte wie die Bürger in der Stadt genießen können. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass die soziale Sicherung für die Landbevölkerung relativ jung ist. Verglichen mit der sozialen Sicherung der Stadtbevölkerung hat der Aufbau der Sicherung auf dem Land erst mit der wirtschaftlichen Öffnung begonnen. In diesem Zuge wurde die Neue Kooperative Medizinische Pflege auf dem Land in ganz China eingeführt. Der schrittweise Aufbau eines Systems der sozialen Sicherung auf dem Land ist sehr zeitintensiv. Hierzu muss von der Legislative ein einheitliches Gesetz für die ländliche Sozialsicherung erlassen werden. In Ergänzung hierzu müssen entsprechende Verordnungen erlassen werden, damit der Aufbau der sozialen Sicherung auf dem Land gesetz- und verfassungsmäßig erfolgen kann.⁵⁷⁴

III. Schutz in der Rechtsprechung

Der Grundsatz „*ubi jus, ibi remedium*“ muss in der Rechtsprechung beim Schutz sozialer Grundrechte Anwendung finden. Obwohl die sozialen Grundrechte in der chinesischen Verfassung nicht als unmittelbar geltende, subjektive Grundrechte, sondern als Verfassungsaufträge verstanden werden sollen, müssen diese Verfassungsaufträge bindend sein. Es handelt sich hier um die Frage, wie die Verfassung ihre unmittelbare Bindungskraft in China schützen kann. Beim Schutz der sozialen Grundrechte durch die einfachen Gesetze zeigt sich erneut das Problem der beschränkten Verwaltungsgerichtsbarkeit und der mangelnden Autorität der Rechtsprechung. Im Folgenden werden diese Probleme analysiert und aus den Erfahrungen in Deutschland Thesen für ihre Lösung aufgestellt.

1. Verfassungsgericht in China?

Die Verfassungsgerichtsbarkeit prüft in der Regel die Verfassungsmäßigkeit

⁵⁷⁴ Zu den einzelnen Vorschlägen, wie man den Zustand in China berücksichtigen kann und welche Ordnungen einzelner Elemente sozialer Sicherung auf welche Weise eingeführt werden sollen, siehe *Shi Hongwei*, Reform und Innovation der sozialen Sicherung im Rahmen des dualen Systems zwischen Land und Stadt in China, S. 177 ff.; *Liu Lingling*, Research on the Join of Social Security System between the City and the Countryside in China: Theory and Policy, S. 137 ff.

einzelner Normen und behandelt Verfassungsbeschwerden einzelner Bürger. In der Bundesrepublik Deutschland nimmt ein besonderes Gericht, das Bundesverfassungsgericht, diese Aufgaben auf Bundesebene wahr und die Landesverfassungsgerichte auf Landesebene. Die Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts regelt Art. 93 GG in Verbindung mit § 13 BVerfGG. Es ist hauptsächlich zuständig für Verfassungsbeschwerden (Art. 93 I 4a GG in Verbindung mit § 13 Nr. 8a BVerfGG), Normenkontrollen (Art. 100 I GG in Verbindung mit § 13 Nr. 11 BVerfGG) und Organstreitigkeiten (Art. 93 I Nr. 2 GG in Verbindung mit § 13 Nr. 5 BVerfGG). Gemäß Art. 92 GG ist das Bundesverfassungsgericht Teil der rechtsprechenden Gewalt. Es ist außerdem Verfassungsorgan zum Schutz der Bürger.

In jüngerer Zeit, als in China darüber diskutiert wurde, wie die Verfassung und die Grundrechte geschützt werden können, wurde das Verfassungsgericht in Deutschland als Vorbild für ein vergleichbares Gericht in China vorgeschlagen. Das chinesische Verfassungsgericht sollte ebenfalls als Teil der rechtsprechenden Gewalt errichtet werden und die Verfassung schützen.⁵⁷⁵ Die Verfasserin ist der Ansicht, dass für ein Verfassungsgericht nach deutschem Modell in China zu viele theoretische und praktische Hindernisse bestehen, so dass seine Einführung nicht geeignet ist.

1.1. Hindernisse in der Theorie

Anders als bei der in Deutschland durch Art. 20 Abs. 2 GG vorgeschriebenen Gewaltenteilung verfügt China über ein Volkskongress-System: Alle Staatsorgane der Verwaltung, Rechtsprechung und Staatsanwaltschaft werden durch Volkskongresse ins Leben gerufen, sind ihnen verantwortlich und stehen unter ihrer Aufsicht (Art. 3 Abs. 3 *Verfassung von 1982*). Der NVK ist das höchste Organ der Staatsmacht (Art. 57 *Verfassung von 1982*). Der Staatsrat, also die zentrale Regierung, ist das höchste Organ der Staatsverwaltung (Art. 85 *Verfassung von 1982*). Das Oberste Volksgericht ist das höchste Organ der Rechtsprechung (Art. 127 Abs. 1 *Verfassung von 1982*), und die oberste Volksstaatsanwaltschaft ist das höchste Organ der Staatsanwaltschaft (Art. 132 Abs. 1 *Verfassung von 1982*). Alle diese Organe werden durch den Nationalen Volkskongress ins Leben gerufen, sind ihm verantwortlich und unterstehen seiner Aufsicht. Die zentrale Militärkommission der VR China leitet die Streitkräfte des Landes (Art. 93 Abs. 1 *Verfassung von 1982*). Diese zentrale Militärkommission und

⁵⁷⁵ Vgl. Wang Lei, Han Shanshan, in: Jiang Ping (Hrsg.), Denkschrift über die rechtswissenschaftliche Debatte der letzten 60 Jahre der Republik, Band Verfassungsrecht, S. 284.

der Staatspräsident werden ebenfalls durch den Nationalen Volkskongress berufen und sind ihm verantwortlich (Art. 62, 79 Abs. 1 und Art. 94 *Verfassung von 1982*). Es ist festzuhalten, dass die gesamten Organe des Staates, der Verwaltung und der Rechtsprechung dem NVK als oberstem Organ der Staatsmacht unterstehen. Bei der Regelung seiner Zuständigkeiten in Art. 62 Nr. 2 und Nr. 11 der *Verfassung von 1982* wurde ihm die „Überwachung der Durchführung der Verfassung“ und die „Änderung oder Aufhebung unangemessener Entscheidungen, die von dem Ständigen Ausschuss des Nationalen Volkskongresses gefällt wurden“, zugewiesen.⁵⁷⁶ Außerdem hat die *Verfassung von 1982* verankert, dass der Ständige Ausschuss des NVKs sein ständiges Organ ist (Art. 57 *Verfassung von 1982*). Seine Zuständigkeit wird in Art. 67 der *Verfassung von 1982* festgelegt. Ihm wird ausdrücklich die Zuständigkeit zur Auslegung der Verfassung und der Vereinbarkeit der Gesetze, Verordnungen und der regionalen Gesetze mit der Verfassung zugewiesen (Nr. 4, 7, 8).

Die Zuständigkeit zur Prüfung der Verfassungswidrigkeit einer Norm durch den Nationalen Volkskongress und seinen Ständigen Ausschuss wurde aber nicht nur in der Verfassung festgelegt. Sie steht auch in § 88 *Gesetzgebungsgesetz*: „*Betreffend die Zuständigkeit für die Änderung oder Aufhebung der Gesetze, Verwaltungsrechtsnormen, territorialen Rechtsnormen, Autonomie- und Einzelverordnungen sowie Regeln gilt:*

(1) Der Nationale Volkskongress hat das Recht, nicht angemessene Gesetze zu ändern oder aufzuheben, die sein Ständiger Ausschuss festgelegt hat; er hat das Recht, vom Ständigen Ausschuss genehmigte Autonomie- und Einzelverordnungen aufzuheben, die gegen die Verfassung oder gegen § 66 Abs. 2 dieses Gesetzes verstoßen;

(2) der Ständige Ausschuss des Nationalen Volkskongresses hat das Recht, Verwaltungsrechtsnormen aufzuheben, die im Widerspruch zur Verfassung und zu den Gesetzen stehen; er hat das Recht, territoriale Rechtsnormen aufzuheben, die im Widerspruch zur Verfassung, zu den Gesetzen oder den Verwaltungsrechtsnormen stehen; er hat das Recht, von den Ständigen Ausschüssen der Volkskongresse genehmigte Autonomie- und Einzelverordnungen aufzuheben, die gegen die Verfassung oder gegen § 66 Abs. 2 dieses Gesetzes verstoßen;

(3) der Staatsrat hat das Recht, nicht angemessene Regeln der Abteilungen und der territorialen Regierungen zu ändern und aufzuheben;

(4) die Nationalen Volkskongresse der PAS haben das Recht, nicht angemessene territoriale Rechtsnormen zu ändern oder aufzuheben, die von ihren Ständigen Ausschüssen festgelegt und genehmigt worden sind;

(5) die Ständigen Ausschüsse der territorialen Volkskongresse haben das Recht, nicht angemessene Regeln aufzuheben, die von der Volksregierung auf derselben Ebene festgelegt worden sind;

⁵⁷⁶ Deutsche Übersetzungen der *Verfassung von 1982*, a.a.O.

(6) die Volksregierungen der PAS haben das Recht, nicht angemessene Regeln zu ändern und aufzuheben, die von den Volksregierungen auf niedrigerer Ebene festgelegt worden sind;

(7) das ermächtigende Organ hat das Recht, Bestimmungen aufzuheben, die von dem ermächtigten Organ unter Überschreitung des Bereichs der Ermächtigung oder unter Verstoß gegen den Zweck der Ermächtigung festgelegt worden sind; wenn dies erforderlich ist, kann [das ermächtigende Organ] die Ermächtigung aufheben.⁵⁷⁷

Es ist festzustellen, dass alle Staatsmacht in China vom Volkskongress ausgeht und andere Staatsorgane durch Volkskongresse ins Leben gerufen werden, sie sind ihnen verantwortlich und stehen unter ihrer Aufsicht. Der NVK in China funktioniert nicht wie das Parlament in Deutschland. Er ist gleichzeitig höchstes Staatsorgan. Daher ist selbstverständlich, dass er selbst auch die Prüfung der Verfassungswidrigkeit einer Norm durchführt. Durch die Texte der *Verfassung von 1982* und das *Gesetzgebungsgesetz* wird die Zuständigkeit zur Prüfung der Verfassungswidrigkeit in China nicht nur zentral, sondern auch dezentral geregelt. Der NVK, sein Ständiger Ausschuss und der Regionale Volkskongress beziehungsweise sein Ständiger Ausschuss sind die Organe, die eine Norm auf ihre Verfassungswidrigkeit hin prüfen können. Sie haben dabei unterschiedliche Gegenstände zu prüfen und unterschiedliche Macht: Der NVK ist das höchste Organ und zur Prüfung der Verfassungswidrigkeit zuständig. Sein Ständiger Ausschuss ist das Organ, durch das diese Macht ausgeübt wird. Der Regionale Volkskongress und sein Ständiger Ausschuss prüfen in ihren jeweils eigenen Gebieten die Verfassungswidrigkeit der entsprechenden Gegenstände, die unter ihrer Aufsicht stehen.⁵⁷⁸

Wenn in diesem theoretischen Rahmen ein unabhängiges Verfassungsgericht als Teil der Rechtsprechung errichtet werden soll, um die Macht der Gesetzgebung und Verwaltung zu beschränken, muss die Frage gestellt werden, ob dies nicht das Volkskongress-System ins Wanken bringt. Soll dieses Verfassungsgericht dem Volkskongress unterstellt sein oder über ihm stehen? Soll es wie andere Staatsorgane durch den Volkskongress ins Leben gerufen und ihm verantwortlich sein? Bejaht man diese Frage, wie kann es die Akte höhergestellter Staatsorgane kontrollieren? Verneint man sie, fragt sich, wie ein solches Gericht überhaupt ins Leben gerufen werden kann. Diese Fragen sind schwer zu beantworten. Im Ergebnis ist festzuhalten, dass der Aufbau eines unabhängigen Verfassungsgerichts in China, das die Verfassungswidrigkeit von Gesetzen kontrolliert, im Widerspruch zum theoretischen Rahmen der chinesischen Verfassung steht.

⁵⁷⁷ Deutsche Übersetzung des *Gesetzgebungsgesetzes*, a.a.O.

⁵⁷⁸ Vgl. Wang Zhenmin, Das System der Prüfung der Verfassungswidrigkeit in China, S. 107 und 116.

1.2. Hindernisse bei der praktischen Umsetzung

In der Praxis liegen die Hindernisse für eine Bindungswirkung der Verfassung und die Errichtung eines Verfassungsgerichts in zwei Entscheidungen des Obersten Volksgerichtshofs aus den Jahren 1955 und 2008. Im Jahr 1955 hat der Oberste Volksgerichtshof einen Antwortbrief an den Obersten Volksgerichtshof der Provinz Xinjiang geschrieben. Darin heißt es: *„Wir haben den Bericht mit der Nummer [...] von Ihrem Gericht bekommen. Die Verfassung der VR China ist das grundlegende Gesetz in unserem Land und auch das Muttergesetz aller Gesetze. Der Vorsitzende des Ständigen Ausschusses des Nationalen Volkskongresses Liu Shaoqi hat im Bericht über den Verfassungsentwurf der VR China darauf hingewiesen: „Sie hat über die wesentlichen Fragen des staatlichen Lebens unseres Landes festgeschrieben, was gesetzmäßig ist oder durchgesetzt werden muss, wiederum auch festgeschrieben, was gesetzeswidrig ist und verboten werden muss.“ Im Bereich des Strafrechts regelt sie nicht die Feststellung des Verbrechens und die Beurteilung der Strafe. Deswegen stimmt unser Gericht der Meinung Ihres Gerichts, dass die Verfassung im strafrechtlichen Urteil nicht als Rechtsquelle für die Feststellung des Verbrechens und die Beurteilung der Strafe angewendet werden soll, zu.“*⁵⁷⁹ 14. Diese schriftliche Antwort des Obersten Volksgerichtshofs wurde allgemein als das größte Hindernis für eine gerichtliche Anwendung der Verfassungsnormen betrachtet. Vor allem, wie in diesem Antwortbrief geschrieben wird, dass die Verfassung das Muttergesetz aller Gesetze ist. Die anderen Gesetze unterliegen der Verfassung. Wiederum wird in Art. 126 der Verfassung von 1982 verankert, dass die Volksgerichte gemäß den gesetzlichen Bestimmungen ihre Gerichtsbarkeit unabhängig ausüben. Nach der grammatischen Auslegung bedeutet „gesetzliche Bestimmungen“ hier nur die Gesetze, die vom NVK und seinem Ständigen Ausschuss erlassen werden. Deswegen sind die Volksgerichte nicht befugt, Verfassungsnormen anzuwenden. Darüber hinaus wird in diesem Antwortbrief darauf hingewiesen, dass die Verfassung die wesentlichen Fragen des staatlichen Lebens festgeschrieben hat. Technisch gesehen sind die Verfassungsnormen abstrakt-generell und nach der Verfassung von 1982 haben die Volksgerichte keine Befugnisse, die Verfassung auszulegen. Dies führt zu Schwierigkeiten bei der Anwendung der Verfassungsnormen als Rechtsquelle in den konkreten Urteilen. Wenn die Verfassung aber nicht von den Gerichten angewendet werden kann, wie kann ein Verfassungsgericht

⁵⁷⁹ Der Name dieser schriftlichen Antwort ist *„Antwortbrief des Obersten Volksgerichtshofs zur Frage, ob die Verfassung im strafrechtlichen Urteil als Rechtsquelle für die Feststellung des Verbrechens und Strafe gilt“*, 20. Juli 1955 (Auf Chinesisch: Zuigaorenminfayuan guanyu zai xingshipanjue zhong buyi yuanyin xianfa zuo lunzuikexing de yiju de fuhan).

errichtet werden, das speziell diese Verfassung als Rechtsquelle bei seiner Urteilsfällung verwendet?

Ein weiteres Hindernis bei der Errichtung eines Verfassungsgerichts nach deutschem Modell ist eine Entscheidung der Urteilkommission des Obersten Volksgerichtshofs. Diese Kommission hat bei ihrer 1457. Sitzung im Jahr 2008 die *„Entscheidung über den Widerruf einer gerichtlichen Erklärung bis 2007 durch das Oberste Volksgericht“* verabschiedet. Die offizielle Antwort mit der Nummer [2001]25, *„Offizielle Antwort zur Frage, ob die Verletzung des Rechts auf Bildung als ein durch die Verfassung geschütztes Grundrecht durch Verletzung des Namensrechts zivile Haftung begründet“* wurde hierdurch aufgehoben. Der Grund hierfür war *„Die Anwendung wurde schon gestoppt“*. Die durch die Entscheidung [2001] 25 geweckte Hoffnung, dass die Verfassung von den Gerichten angewendet werden könne, wurde durch diese Entscheidung aus dem Jahr 2008 zunichte gemacht.⁵⁸⁰

2. Vervollständigung des bestehenden Normenkontrollverfahrens

Nachdem die theoretischen und praktischen Hindernisse für die Errichtung eines Verfassungsgerichts nach deutschem Modell analysiert wurden, ist zu überlegen, wie der Konstitutionalismus im chinesischen Verfassungsrahmen aufgebaut werden kann, wenn die Verfassung und die Grundrechte unmittelbare Rechtskraft hätten. Die Verfasserin meint hier, dass es in China bereits ein Normenkontrollverfahren gibt, in dem ein Teil der Aufgaben eines Verfassungsgerichts ausgeführt werden könnte. Dieses Verfahren sollte im chinesischen Verfassungsrahmen eine effektive Wirkung entfalten, damit verfassungswidrige Gesetze und Verordnungen in der Praxis überhaupt kontrolliert werden können. Nachdem dieser Schritt vollzogen worden ist, kann allmählich über den Schutz der Grundrechte nachgedacht werden.

2.1. Analyse des bestehenden Normenkontrollverfahrens

Obwohl die Prüfung der Verfassungswidrigkeit der gesetzlichen Regelungen im Katalog der Zuständigkeit des Ständigen Ausschusses des Nationalen

⁵⁸⁰ Näheres siehe Teil 4. I. 3. 4.

Volkskongresses ausdrücklich vorgeschrieben ist, wurde ein entsprechendes Verfahren jedoch nicht in der Verfassung geregelt. Erst im *Gesetzgebungsgesetz* von 2000 wurde das konkrete Verfahren der Normenkontrolle in § 90 und § 91 verankert:

- § 90: Wenn der Staatsrat, die Zentrale Militärkommission, das Oberste Volksgericht, die Oberste Volksstaatsanwaltschaft oder der Ständige Ausschuss des Volkskongresses meinen, dass eine Verwaltungsrechtsnorm, eine territoriale Rechtsnorm, eine Autonomie- oder Einzelverordnung⁵⁸¹ der Verfassung oder einem Gesetz widerspricht, können sie schriftlich verlangen, dass der Ständige Ausschuss des NVKs dies prüft; die Arbeitsorgane des Ständigen Ausschusses teilen die Sache dem betreffenden Fachausschuss zu, der die Prüfung durchführt und seine Ansicht dazu vorlegt.

Wenn andere als die im vorhergehenden Absatz genannten Staatsorgane oder wenn gesellschaftliche Körperschaften, Unternehmen und Institutionsorganisationen oder Bürger meinen, dass eine Verwaltungsrechtsnorm, territoriale Rechtsnorm oder Autonomie- oder Einzelverordnung der Verfassung oder einem Gesetz widerspricht, können sie schriftlich vorschlagen, dass der Ständige Ausschuss des Nationalen Volkskongresses dies prüft; die Arbeitsorgane des Ständigen Ausschusses überprüfen den Vorschlag und übergeben die Sache erforderlichenfalls dem betreffenden Fachausschuss, der die Prüfung durchführt und seine Ansicht dazu vorlegt.

- § 91: Wenn Fachausschüsse des Nationalen Volkskongresses bei der Prüfung zu der Ansicht gelangen, dass Verwaltungsrechtsnormen, territoriale Rechtsnormen oder Autonomie- oder Einzelverordnungen im Widerspruch zur Verfassung oder zu Gesetzen stehen, können sie dem festlegenden Organ schriftlich die Ansicht vorlegen, zu der sie bei der Prüfung gelangt sind; sie können auch eine gemeinsame Prüfungssitzung des Rechtsausschusses und der betreffenden Fachausschüsse einberufen und das festlegende Organ auffordern, auf der Sitzung die Umstände zu erläutern und dann dem festlegenden Organ schriftlich die Ansicht vorlegen, zu der sie bei der Prüfung gelangt sind. Das festlegende Organ muss [die Vorschrift] innerhalb von zwei Monaten überprüfen, seine Ansicht zu ihrer Änderung oder Nichtänderung vorlegen und mit dem Rechtsausschuss des Nationalen Volkskongresses und den betreffenden Fachausschüssen Rücksprache halten.

Wenn der Rechtsausschuss des Nationalen Volkskongresses und die betreffenden Fachausschüsse bei der Prüfung zu der Ansicht gelangen, dass Verwaltungsrechtsnormen, territoriale Rechtsnormen oder Autonomie- oder Einzelverordnungen im Widerspruch zur Verfassung oder zu Gesetzen

⁵⁸¹ Auf Chinesisch sind Autonomie- oder Einzelverordnung *Zizhitiaoli* oder *Danxingtiaoli*. Sie sind regionale Gesetze in der regionalen Autonomie der Nationalitäten, die durch regionalen Volkskongress erlassen werden.

stehen, das festlegende Organ sie jedoch nicht ändert, kann die Konferenz der Ausschussvorsitzenden schriftlich die Ansicht darlegen, zu der man bei der Prüfung gelangt ist, und es kann ein Vorschlag zur Aufhebung vorgelegt werden; die Konferenz der Ausschussvorsitzenden beschließt, ob die Sache auf der Sitzung des Ständigen Ausschusses zur Beratung und zum Beschluss vorgelegt wird.

In § 90 Abs. 1 und Abs. 2 *Gesetzgebungsgesetz* werden jeweils zwei Gruppen von Antragsstellern festgelegt, die einen Antrag auf Prüfung der Verfassungswidrigkeit einer Norm stellen können. Die fünf Staatsorgane können gemäß Abs.1 § 90 *Gesetzgebungsgesetz* vom Ständigen Ausschuss des NVKs verlangen, die betroffenen Gesetze oder Verordnungen daraufhin zu prüfen, ob sie verfassungsmäßig sind, während andere Staatsorgane, Unternehmen und Bürger nur gemäß § 90 Abs. 2 *Gesetzgebungsgesetz* dem Ständigen Ausschuss des NVKs vorschlagen, diese zu prüfen. Bezieht man das Grundgesetz und das BVerfGG in die Betrachtung ein, zeigt sich, dass § 90 Abs. 1 *Gesetzgebungsgesetz* die Antragsberechtigten der abstrakten und der konkreten Normenkontrolle festlegt und § 90 Abs. 2 *Gesetzgebungsgesetz* den Beschwerdeführer einer Verfassungsbeschwerde. Gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG in Verbindung mit § 76 Abs. 1 BVerfGG können Bundesregierung, Landesregierung und 1/4 der Mitglieder des Bundestages einen Normenkontrollantrag stellen, wenn sie ein Bundes- oder Landesgesetz formell oder materiell für mit dem Grundgesetz unvereinbar halten (abstrakte Normenkontrolle). Gemäß Art. 100 Abs. 1 GG, §§ 13 Nr. 11, 80 ff. BVerfGG kann ein Gericht einen Antrag stellen, wenn es ein Gesetz, auf dessen Gültigkeit es bei seiner Entscheidung ankommt, für verfassungswidrig hält (konkrete Normenkontrolle). Nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, §§ 13 Nr. 8a, 90 ff. BVerfGG kann jedermann mit der Behauptung, durch die öffentliche Gewalt in einem seiner Grundrechte oder in einem seiner in Artikel 20 Abs. 4, 33, 38, 101, 103 und 104 enthaltenen Rechte verletzt worden zu sein, Verfassungsbeschwerde erheben.⁵⁸²

Würde § 90 Abs. 1 *Gesetzgebungsgesetz* in China richtig durchgesetzt, könnten nicht nur der Staatsrat, die Zentrale Militärkommission, die Oberste Volksstaatsanwaltschaft oder der Ständige Ausschuss des Volkskongresses ein abstraktes Normenkontrollverfahren einleiten. Es könnte auch durch das Oberste Volksgericht ein konkretes Normenkontrollverfahren eingeleitet werden. Im Lichte des deutschen Modells ist das chinesische Gesetz demnach folgendermaßen auszulegen: Das Oberste Volksgericht hat ein Gerichtsverfahren zu stoppen und ein konkretes Normenkontrollverfahren einzuleiten, wenn es während des Gerichtsverfahrens eine gesetzliche

⁵⁸² Siehe auch *Daoqian Liu*, Stellung und Funktion des Bundesverfassungsgerichts: Verfassungsgerichtsbarkeit und ihre Perspektiven in China, S. 177 ff.

Regelung für verfassungswidrig hält.⁵⁸³ Gemäß § 90 Abs. 2 *Gesetzgebungsgesetz* können die gesellschaftliche Körperschaft und die Bürger die Einleitung eines Verfahrens „*vorschlagen*“ und, wenn es „*erforderlich*“ ist, kann auf Grund dieses Vorschlags ein Verfahren durchgeführt werden. Es ist darauf hinzuweisen, dass es hier nicht, wie bei den Voraussetzungen der Verfassungsbeschwerde in Deutschland, notwendig ist, dass der Beschwerdeführer geltend machen kann, in seinen Rechten verletzt worden zu sein. In China kann Jedermann einen derartigen Vorschlag machen, auch wenn er nicht in seinen Grundrechten oder Rechten verletzt worden ist. Allein das Arbeitsorgan des Ständigen Ausschusses des NVKs entscheidet darüber, ob der Vorschlag akzeptiert und ein Verfahren eingeleitet wird oder nicht.

Das konkrete Normenkontrollverfahren ist damit in § 91 *Gesetzgebungsgesetz* in Verbindung mit Art. 67 Abs. 7 und Abs. 8 CV geregelt. Gemäß Art. 67 Abs. 7 und Abs. 8 CV ist der Ständige Ausschuss des NVKs das einzige Organ, das für „*Aufhebung von administrativen Verordnungen und Vorschriften, Entscheidungen und Anordnungen des Staatsrates, die im Widerspruch zur Verfassung und zu den Gesetzen stehen*“ und zur „*Aufhebung von lokalen Verordnungen und Vorschriften und Beschlüssen der Organe der Staatsmacht der Provinzen, autonomen Gebiete und regierungsunmittelbaren Städte, die im Widerspruch zur Verfassung, zu den Gesetzen und zu administrativen Verordnungen und Vorschriften stehen*“, zuständig ist. Das Verfahren nach § 91 Abs. 1 *Gesetzgebungsgesetz* kann als Vorbereitungsverfahren angesehen werden, weil es nur Vorschläge zulässt, ohne eine Pflicht zur Einleitung eines Verfahrens aufzustellen. Nach § 91 Abs. 2 *Gesetzgebungsgesetz* kann erst der Ständige Ausschuss des NVKs bindend die Verfassungswidrigkeit einer Regelung feststellen und diese Regelung aufheben. Es bestehen in China noch keine speziellen Gesetze über die genaue Durchführung eines Verfahrens nach § 91 Abs. 2 *Gesetzgebungsgesetz*. In der Regel wird das Verfahren nach dem *Organisationsgesetz des Nationalen Volkskongresses* und der *Geschäftsordnung des Ständigen Ausschusses des Nationalen Volkskongresses* geführt.⁵⁸⁴

Nach allem ist festzustellen, dass bereits ein umfassendes Normenkontrollverfahren in der *Verfassung von 1982* und im *Gesetzgebungsgesetz* angelegt ist. Dieses Verfahren ist in der Praxis anzuwenden. Es weiter fortzuentwickeln und effektiver zu gestalten, ist einfacher, als eine neue Verfassungsgerichtsbarkeit aufzubauen. Denn dies

⁵⁸³ Vgl. Wang Zhenmin, a.a.O., S. 117 f. Er hat diese Möglichkeit erwähnt, aber letztlich das deutsche Verfassungsgerichtsmodell gewählt. Zhang Xiang an der China Volksuniversität, einer der Vertreter der Auslegungsschule der Verfassung (Xianfa jieshi xuepai), stimmt hier der Meinung der Verfasserin zu, dass in China das bestehende Normenkontrollverfahren effektiver ausgelegt werden könne, anstatt eine neue Verfassungsgerichtsbarkeit aufzubauen.

⁵⁸⁴ Vgl. Wang Zhenmin, a.a.O., S. 121 f.

bedürfte nicht nur des Erlasses grundlegender Gesetze, sondern auch des Erlasses zahlreicher begleitender Gesetze und Verwaltungsverordnungen.

2.2. Analyse eines Falls für dieses Normenkontrollverfahren

Obwohl das Normenkontrollverfahren in der *Verfassung von 1982* und im *Gesetzgebungsgesetz* angelegt ist, wurde bis heute in der Praxis kein solches Verfahren durchgeführt. Allerdings gab es im Jahr 2003 einen Fall, der dieses Verfahren zu starten versuchte. Am 15. Mai 2003 stellten drei Personen, allesamt Doktoren der Jurisprudenz, einen Antrag an den Ständigen Ausschuss des NVKs und schlugen darin vor, die „*Methode über die vorübergehende Aufnahme und das Zurückschicken der Wanderarbeiter und Bettler in der Stadt*“ (kurz: *Methode*) durch die zentrale Regierung auf ihre Verfassungsgemäßheit zu überprüfen. Ihrer Meinung nach schränke diese Methode das Freiheitsgrundrecht der Bürger ein und stünde im Widerspruch zur *Verfassung von 1982*, zum *Gesetz über die administrativen Strafen* und zum *Gesetzgebungsgesetz* und sollte geändert oder aufgehoben werden.⁵⁸⁵

Anlass dieses Antrags war folgender Fall: Der 27 Jahre alte *Sun Zhigang* aus der Provinz Hubei wurde nach seinem Studium von einer Firma in der Provinz Guangzhou eingestellt. Am 17. März 2003 gegen 22:00 Uhr wurde er bei einem Spaziergang auf der Straße in der Provinz Guangzhou von Polizisten angehalten, weil er keinen Ausweis bei sich hatte. Daher wurde er fälschlich als „*Sanwu*-Person“⁵⁸⁶ angesehen und vorläufig in ein Aufnahmelager geschickt, um ihn in die Provinz Guangzhou zurückzuschicken. Am 18. März behauptete *Sun Zhigang*, er sei krank. Daraufhin wurde er zur Krankenstation des Lagers geschickt. Am 20. März wurde er dort von acht Personen, die sich mit ihm das Krankenzimmer teilten, verprügelt. *Sun Zhigang* verstarb noch am gleichen Tag. Im Weiteren wurde dieses Ereignis als Strafsache behandelt.

Aus den Reihen der Verfassungsrechtler wurden Vorwürfe laut, dass der wesentliche Grund des Todesfalls in der Methode zu sehen ist, nach der gegen das zu Unrecht für eine „*Sanwu*-Person“ gehaltene Opfer vorgegangen wurde. Die Wissenschaftler hielten diese Methode für verfassungswidrig. In Art. 37 der *Verfassung von 1982* heißt es: „*Die Freiheit der Person der Bürger der Volksrepublik China ist unverletzlich. Kein Bürger darf ohne Genehmigung oder Entscheidung einer Volksstaatsanwaltschaft oder ohne Entscheidung eines Volksgerichts verhaftet werden, und Verhaftungen müssen durch ein Organ der öffentlichen*

⁵⁸⁵ Vgl. Wang Zhenmin, a.a.O., S. 157.

⁵⁸⁶ Unter „*Sanwu*“-Personen versteht man Personen, die keinen Personalausweis, keinen vorübergehenden Einwohnermelderegister-Eintrag und keinen Angestelltenausweis haben.

*Sicherheit vorgenommen werden. Die rechtswidrige Beraubung oder Beschränkung der Freiheit der Person der Bürger durch rechtswidrige Festnahmen oder andere Mittel ist verboten, und die rechtswidrige Leibesvisitation von Bürgern ist verboten.*⁵⁸⁷ In § 9 Gesetz über administrative Strafen heißt es: „Eine administrative Strafe, welche die Freiheit der Person der Bürger beschränkt, kann nur durch Gesetz geregelt werden.“ § 8 Nr. 5 Gesetzgebungsgesetz sagt weiter: „Die Aberkennung der politischen Rechte von Bürgern, Zwangsmaßnahmen und Sanktionen, welche die körperliche Freiheit beschränken“ kann nur durch Gesetz geregelt werden. § 9 Gesetzgebungsgesetz besagt außerdem: „Hinsichtlich der in § 8 dieses Gesetzes bestimmten Angelegenheiten, die noch nicht durch Gesetz festgelegt worden sind, haben der Nationale Volkskongress und sein Ständiger Ausschuss das Recht zu beschließen, dass der Staatsrat ermächtigt wird, entsprechend den Erfordernissen der Praxis zunächst diese Angelegenheiten teilweise durch Verwaltungsrechtsnormen festzulegen. Ausgenommen hiervon bleiben jedoch Straftaten und Strafen, Aberkennung der politischen Rechte von Bürgern, Zwangsmaßnahmen und Sanktionen, welche die körperliche Freiheit beschränken, die Gerichtsorganisation und andere Angelegenheiten.“⁵⁸⁸ Auf Grund dieser Bestimmungen verfügt die zentrale Regierung nicht über die Kompetenz, eine Verwaltungsverordnung, die die Freiheit der Person der Bürger beschränkt, zu erlassen. Die *Methode*, nach der im oben beschriebenen Fall verfahren wurde, war somit verfassungswidrig. Der Antrag wurde so auf Überprüfung ihrer Vereinbarkeit mit der *Verfassung von 1982* an den Ständigen Ausschuss des NVKs gestellt.⁵⁸⁹

Der Antrag wurde auf einer Routinesitzung der zentralen Regierung am 18. Juni 2003 diskutiert. Die Zentrale Regierung war der Ansicht, dass die angewandte *Methode* im Jahr 1982 nicht mehr zur gegenwärtigen gesellschaftlichen Situation passe. Um das Problem der Bettler und Wanderarbeiter in der Stadt in den Griff zu bekommen, wurde daher der Entwurf einer neuen Methode, der „*Methode über die Hilfe und Verwaltung der Bettler und Wanderarbeiter in der Stadt*“, verabschiedet. Am 1. August 2003 trat diese neue Methode in Kraft.⁵⁹⁰ Der Antrag zur Überprüfung der Verfassungswidrigkeit der ursprünglichen *Methode* wurde folglich im Rahmen einer Selbstkorrektur der zentralen Regierung bearbeitet.

Bei einer Prüfung dieses Falles in einem konkreten Normenkontrollverfahren nach deutschem Recht stünde ebenfalls den Familienmitgliedern des Opfers die Möglichkeit zu, das Kontrollverfahren einzuleiten. Machten die Verwandten von ihrem Recht Gebrauch, so würde

⁵⁸⁷ Deutsche Übersetzungen der *Verfassung von 1982*, a.a.O.

⁵⁸⁸ Deutsche Übersetzungen des *Gesetzgebungsgesetzes*, a.a.O.

⁵⁸⁹ Vgl. Wang Zhenmin, a.a.O., S. 158.

⁵⁹⁰ Vgl. Wang Zhenmin, a.a.O., S. 161.

das Gericht in der Provinz Guangzhou sein Verfahren stoppen und das Oberste Volksgericht anrufen, damit es nach § 90 *Gesetzgebungsgesetz* beim Ständigen Ausschuss des NVKs einen Antrag stellen könnte. Da das Oberste Volksgericht nach § 90 Abs. 1 *Gesetzgebungsgesetz* die Überprüfung „*verlangen*“ kann, würde dem Antrag durch den Ständigen Ausschuss des NVKs stattgegeben und eine klare Antwort formuliert werden, damit das Gericht in Guangzhou das Verfahren weiterführen kann. Auf diese Weise würde ein konkretes Normenkontrollverfahren eingeleitet werden. Verglichen mit der Art und Weise, wie das Verfahren tatsächlich eingeleitet wurde – nämlich durch den Antrag der drei Juristen – ist dieser Weg einfacher und praktikabler.⁵⁹¹ Auf diese Weise können die sozialen Verfassungsaufträge verfassungsrechtlich geschützt werden, damit sie nicht nur als Programm der Verfassung angesehen werden. Wenn die *Verfassung von 1982* und das *Gesetzgebungsgesetz* praktisch durchgesetzt werden, ist das bestehende Normenkontrollverfahren demnach zum Schutz der Verfassung beziehungsweise der sozialen Verfassungsaufträge tatsächlich geeignet.

3. Vervollständigung der Verwaltungsgerichtsbarkeit

Konkretisiert man die sozialen Verfassungsaufträge durch einfache Gesetze, müssen diese sozialen Rechte auch gerichtlich durchsetzbar sein. Wie oben in Teil 4 IV 2.2 dargestellt, ist der Anwendungsbereich des chinesischen *Verwaltungsprozessgesetzes* eingeschränkt. Daher sollten zuerst durch Auslegung sein Anwendungsbereich erweitert und dann eine Generalklausel aufgenommen werden. So kann die bestehende Lücke geschlossen werden.

In § 11 Nr. 6 *Verwaltungsprozessgesetz 1989* werden Fälle, in denen „*die Bürger, juristische Personen oder andere Organisationen meinen, dass die Verwaltungsstellen Unterstützungsgeld nicht gesetzesgemäß ausgegeben haben*“, als Anwendungsbereich des *Verwaltungsprozessgesetzes* festgelegt. In China ist allgemein anerkannt, dass der Begriff „*Unterstützungsgeld*“ weit auszulegen ist und das Versicherungsgeld, Geldprämien und Geld für das Existenzminimum umfasst, so dass diese Leistungen im Verwaltungsgerichtsverfahren geltend gemacht werden können.⁵⁹² Dies wird jedoch nur durch die ergänzende Auslegung der Norm in der Wissenschaft ermöglicht, nicht durch den Gesetzgeber. Wenn der Anwendungsbereich der *Verwaltungsprozessgesetze* erweitert werden soll, muss eine bindende Auslegung dieses Inhaltes durch den NVK oder seinen Ständigen Ausschuss erfolgen.

⁵⁹¹ Vgl. Wang Zhenmin, a.a.O., S. 162.

⁵⁹² Vgl. Zhang Buhong, Wang Wanhua (Hrsg.), a.a.O., S. 101 f.

Darüber hinaus ist in § 11 des chinesischen *Verwaltungsprozessgesetzes* in Bezug auf den Anwendungsbereich festgeschrieben: „*Andere Verwaltungssachen als nach dem vorigen Absatz nehmen die Volksgerichte zur Behandlung an, wenn Gesetze oder andere Rechtsnormen vorschreiben, dass Klage erhoben werden kann.*“⁵⁹³ Dies bedeutet, dass, wenn ein Gesetz oder andere Rechtsnormen nicht vorschreiben, dass auf ihrer Grundlage erlassene Verwaltungsakte gerichtlich überprüfbar sind, der Adressat eines solchen Verwaltungsaktes auch keine Klage erheben kann, obwohl alle übrigen Voraussetzungen hierfür erfüllt sind. Im Lichte deutscher Erfahrungen könnte eine Generalklausel, wie § 40 *VwGO* sie enthält, in das chinesische *Verwaltungsprozessgesetz* aufgenommen werden, damit der Verwaltungsrechtsweg in allen öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten nichtverfassungsrechtlicher Art eröffnet ist, soweit die Streitigkeit nicht durch Gesetz einem anderen Gericht ausdrücklich zugewiesen ist. Wenn in allen öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten in China der Verwaltungsrechtsweg offen steht, wird sich die Zahl der Petitionen verringern. Unter diesen Bedingungen bestünde ebenso nicht mehr die Möglichkeit, dass die Verwaltung der Rechtsprechung in öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten Vorgaben bei der Rechtsfindung macht.

4. Weiterentwicklung des chinesischen Petitionsverfahrens im Lichte des deutschen Petitionsrechts

Das chinesische Petitionsverfahren wurde in Teil 4 IV 2.3 dargestellt und untersucht. Bei näherer Betrachtung des chinesischen Petitionsverfahrens zeigt sich, dass es – neben dem oft von Juristen kritisierten Nachteil, dass die Verwaltung sich hier in die Rechtsprechung einmischt – das Petitionsrecht der Bürger in manchem Sinne realisiert. Es ist darauf hinzuweisen, dass ein Petitionsverfahren nach der *Petitionsordnung* in China beliebig oft durchgeführt werden kann und das Verfahren Ergebnis fehlenden verfassungsrechtlichen Rechtsschutzes und beschränkter Verwaltungsgerichtsbarkeit ist. Bevor Normenkontrollverfahren in China tatsächlich durchgeführt werden können und die Verwaltungsgerichtsbarkeit erweitert wird, fungiert das Petitionsverfahren nach wie vor als praktische Lösung für Streitigkeiten im sozialen Bereich. Wenn die sozialen Verfassungsaufträge durch das Normenkontrollverfahren geschützt würden, die sozialen Gesetze vervollständigt würden und die Verwaltungsgerichtsbarkeit erweitert würde, fragt sich, was mit dem

⁵⁹³ Eine deutsche Übersetzung des *Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetzes* ist im Internet abrufbar unter: <http://lehrstuhl.jura.uni-goettingen.de/chinarecht/890404.htm>.

Petitionsverfahren geschehen soll. Es empfiehlt sich, es nicht aufzuheben. Es kann den Bürgern weiterhin in Art. 41 der *Verfassung von 1982* zur Verfügung stehen, sollte aber im Lichte deutscher Erfahrungen korrigiert werden.

4.1. Verfassungsrechtliche Grundlagen

Im Grundgesetz wird das Petitionsrecht in Art. 17 festgeschrieben: „Jedermann hat das Recht, sich als Einzelner oder in Gemeinschaft mit anderen schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständigen Stellen und an die Volksvertretung zu wenden.“

In der *Verfassung von 1982* wird das Petitionsrecht in Art. 41 im Grundrechtskatalog aufgelistet:

Abs. 1: Die Bürger der Volksrepublik China haben das Recht, gegenüber jeglichem Staatsorgan oder Staatsfunktionär Kritik und Vorschläge zu äußern; sie haben das Recht, sich wegen Rechtsüberschreitung oder Pflichtvernachlässigung durch Staatsorgane oder Staatsfunktionäre mit einer Anrufung, Anklage oder Anzeige an das entsprechende Staatsorgan zu wenden; es dürfen jedoch keine falschen Anschuldigungen und Diffamierungen durch Erfindung oder Entstellung von Tatbeständen erhoben werden.

Abs. 2: Die entsprechenden Staatsorgane müssen die Anrufungen, Anklagen oder Anzeigen von Seiten der Bürger auf der Grundlage einer Untersuchung der Tatsachen verantwortungsvoll behandeln. Niemand darf eine solche Anrufung, Anklage oder Anzeige unterdrücken oder dafür Vergeltung üben.

Abs. 3: Personen, die infolge der Verletzung ihrer Bürgerrechte durch Staatsorgane oder Staatsfunktionäre Verluste erleiden, haben das Recht auf Schadensersatz gemäß den gesetzlichen Bestimmungen.⁵⁹⁴

Für die verfassungsrechtlichen Grundlagen beider Verfahren ist demnach festzustellen, dass der Inhalt des Petitionsrechts ähnlich ist. Beide Verfahren verleihen in erster Linie jedem Bürger das Recht auf Erhebung einer Beschwerde oder auf einen Vorschlag zur Klärung einer bestimmten Angelegenheit durch die zuständige Stelle oder Volksvertretung. Art. 41 der *Verfassung von 1982* schreibt dies allerdings detaillierter vor als Art. 17 GG. Er enthält zudem nicht nur das Petitionsrecht der Bürger, sondern auch eine Regelung zu den aus dem Verfahren folgenden Anweisungen an die entsprechenden Staatsorgane sowie das Verbot des Unterdrückens und der

⁵⁹⁴ Deutsche Übersetzungen der *Verfassung von 1982*, a.a.O.

Vergeltung der Petitionen. Im Folgenden wird erörtert, welche Rolle das Petitionsrecht im Staatsleben beider Länder spielt.

4.2. Rolle des Petitionsrechts in der Praxis

4.2.1. Rolle des Petitionsrechts in Deutschland

Das Petitionsrecht in Deutschland ist eine Möglichkeit der Bürger, Beschwerden, Vorschläge und Erwartungen vorzubringen und dadurch am politischen Leben des Staates teilzunehmen. Da in Deutschland durch Art. 20 Abs. 2 GG eine Gewaltenteilung besteht, dürfen sich die Petitionsausschüsse des Bundestages und der Landtage nicht in die Rechtsprechung einmischen. Grundsätzlich behandeln die Petitionsausschüsse keine Beschwerden, die ein gerichtliches Verfahren betreffen. In § 5 Nr. 5 der *Grundsätze des Petitionsausschusses über die Behandlung von Bitten und Beschwerden (Verfahrensgrundsätze)* ist Folgendes vorgeschrieben: *„Petitionen, die ein Gerichtsverfahren betreffen, behandelt der Ausschuss nur insoweit, als auf Bundesebene von den zuständigen Stellen ein bestimmtes Verhalten als Verfahrensbeteiligte in einem Rechtsstreit verlangt wird; eine gesetzliche Regelung gefordert wird, die eine mit den Petitionen angegriffene Rechtsprechung für die Zukunft unmöglich machen würde; die zuständigen Stellen aufgefordert werden, ein ihnen günstiges Urteil nicht zu vollstrecken. Soweit ein Eingriff in die richterliche Unabhängigkeit verlangt wird, werden sie nicht behandelt.“*

Betrachtet man das Rechtssystem Deutschlands insgesamt, zeigt sich, dass schon Art. 19 Abs. 4 GG auf Verfassungsebene und § 40 VwGO auf einfachrechtlicher Ebene garantieren, dass öffentlich-rechtliche Streitigkeiten gerichtlich geltend gemacht werden können. Öffentlich-rechtliche Streitigkeiten zwischen Bürgern und Behörden werden in diesen Rechtswegen beigelegt.

4.2.2. Funktion des Petitionsrechts in China

Unter den Prämissen, dass die Verfassung und die Grundrechte in China nicht gerichtlich geschützt werden, das Normenkontrollverfahren auf Verfassungsebene nicht in der Praxis angewandt wird und die Verwaltungsgerichtsbarkeit auf einfachrechtlicher Ebene nur eingeschränkt besteht, dient das Petitionsverfahren in China nicht nur der Behandlung der Vorschläge, Beschwerden und Erwartungen der Bürger, damit die Bürger am

politischen Leben des Staates teilnehmen können. Es dient auch als Hilfsmittel dafür, öffentlich-rechtliche Streitigkeiten nicht durch die Rechtsprechung zu entscheiden. Insbesondere diese letzte Funktion hat nach der wirtschaftlichen Öffnung der Republik eine wesentliche Rolle gespielt.⁵⁹⁵ Obwohl vielerorts kritisiert wurde, dass die Petitionsstelle auch solche Beschwerden behandelt, die ein gerichtliches Verfahren betreffen, und so der Verwaltung die Möglichkeit bietet, die Rechtsprechung zu beeinflussen und das Rechtsstaatsprinzip zu beeinträchtigen, wird das Petitionsverfahren trotz der oben genannten Mängel auch weiterhin eine wichtige Rolle spielen.

4.3. Thesen zur Vervollständigung im Lichte deutscher Erfahrungen

Das Petitionsverfahren sollte nicht aufgehoben, sondern neu gestaltet werden. Wenn Normenkontrollverfahren in der Praxis tatsächlich, wie oben dargestellt, durchgeführt werden, und die Verwaltungsgerichtsbarkeit, wie vorgesehen, ergänzt wird, stünde für jede öffentlich-rechtliche Streitigkeit in China wie in Deutschland der Rechtsweg offen. Dem Petitionsverfahren käme in China dann eine ähnliche Funktion wie in Deutschland zu.

Vor allem sollten die Petitionsstellen in den Behörden aufgehoben werden. Da die Führungskräfte der Regierung in der Regel auch Führungskräfte der KPCh sind und die Gerichte den Weisungen der KPCh unterstehen, kann die Verwaltung durch das Petitionsverfahren die Rechtsprechung beeinflussen. Wenn die Petitionsstellen in den Behörden aufgehoben werden, wird diese Möglichkeit beseitigt. Darüber hinaus sollten Petitionsausschüsse wie in Deutschland im NVK und in den Regionalen Volkskongressen eingerichtet werden. Sie könnten den gleichen Status wie andere Fachausschüsse innehaben und speziell die Beschwerden der Bürger behandeln. Wird eine Beschwerde in der Petitionsstelle der Behörde eingereicht, ist sie an den entsprechenden Petitionsausschuss weiterzuleiten. Auf diese Weise kann die Volksvertretung ihre Aufsichtsfunktion über die Verwaltung auch tatsächlich wahrnehmen. Abschließend sollten die Petitionsausschüsse wie in Deutschland Beschwerden, die ein gerichtliches Verfahren betreffen, grundsätzlich ablehnen. Selbstverständlich sollten sie derartige Anträge aber behandeln, wenn sie die Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes zum Gegenstand haben.

⁵⁹⁵ Näheres hierzu siehe in Teil 4. IV. 2. 3. 2.

IV. Klare Regelung des Verhältnisses zwischen internationalen Verträgen und nationalen Gesetzen

In Teil 4 III wurde die unvorteilhafte Situation für internationale Verträge in China dargestellt. Die internationalen Verträge zum Schutz der Menschenrechte sollten als Ergänzung der nationalen einfachen Gesetze wirken und gerichtlich durchgesetzt werden können. Problematisch ist hier das Schweigen des chinesischen Gesetzgebers zu dieser Frage. Nach Ansicht der Verfasserin sollte in die *Verfassung von 1982* eine Regelung zum Verhältnis zwischen internationalen Verträgen und nationalen Gesetzen wie Art. 59 Abs. 2 GG aufgenommen werden. Die internationalen Verträge wären dann nicht nur als politisches Programm anzusehen, sondern könnten tatsächlich auch als Gesetz gerichtlich durchgesetzt werden.

Erst nach der verfassungsrechtlichen Verankerung klarer Regelungen zum Verhältnis zwischen internationalen Verträgen und nationalen Gesetzen könnte weiter darüber diskutiert werden, ob und wie der IPswkR in China gerichtlich durchgesetzt werden könnte. Als der CESCR im Juni 2003 den ersten Bericht prüfte, den China über den UN-Generalsekretär bei ihm eingereicht hat, legte er großen Wert auf die Anwendung des IPswkR durch chinesische Gerichte. Der Ausschuss hat darauf hingewiesen, dass China den „*General Comment 9*“ beachten und Informationen in dem Folgebericht über gerichtlichen Schutz in China ergänzen soll.⁵⁹⁶ Der Vertreter der chinesischen Regierung hat hierauf geantwortet: „*Alle Menschenrechte und bezogene Rechte der IPswkR von 1966 wurden bereits durch grundlegende Gesetze und Verordnungen geregelt. Sie sind rechtskräftig und befriedigen im Großen und Ganzen den Anspruch des chinesischen Gerichts beim Urteil. Die Prinzipien und Ideen des Pakts wurden gründlich im chinesischen Rechtsprechungssystem repräsentiert, dies bedeutet, wenn wir die inländischen Gesetze als Rechtsquelle des Urteils gestalten, kann das chinesische Gericht bereits den Anspruch des Pakts über den Schutz wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte befriedigen.*“⁵⁹⁷

Diese Antwort der chinesischen Regierung zeigt, dass die Regierung dem IPswkR in respektvoller Distanz gegenübersteht. Die Frage, ob die sozialen Grundrechte im IPswkR trotz ihres speziellen Charakters gerichtlich einklagbar sind, ist in China zweitrangig. Zuerst ist die Frage zu stellen, ob internationale Verträge zu sozialen Rechten in China überhaupt gerichtlich durchgesetzt werden können. Die Verfasserin meint, dass man

⁵⁹⁶ E/C. 12/Q/CHN/1 und E/C. 12/1/Add. 107, para 42.

⁵⁹⁷ CESCR/NONE/2004/10.

praktischerweise und sinnvoll erst dann über diese Frage diskutieren sollte, nachdem der innerstaatliche verfassungsrechtliche und einfachgesetzliche Schutz sozialer Grundrechte in China tatsächlich in der Praxis gerichtlich durchgesetzt wurde. Wenn dieser innerstaatliche Grundstein nicht richtig gelegt wird, dann wird es schwer, internationale Verträge ernsthaft im Inland durchzusetzen, obwohl eine klare Regelung zum Verhältnis zwischen internationalen Verträgen und nationalen Gesetzen angenommen würde.

Literaturverzeichnis

Deutschsprachige Literatur

Abadan, Yavuz, Die türkische Verfassung von 1961, JöR 1964, 325-411

Achinger, Hans, Soziale Sicherheit, Stuttgart, 1953

Aichele, Valentin, Ein Meilenstein für die Unteilbarkeit: Das neue Fakultativprotokoll zum IPwskR, Vereinte Nationen 2009, 72-78

Alexy, Robert, Theorie der Grundrechte, Baden-Baden, 1985

Anschütz, Gerhard, Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, 14. Aufl., Berlin, 1933

Apelt, Willibalt, Geschichte der Weimarer Verfassung, 2. Aufl., München, 1964

Azzola, Axel, Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Band I, 1989

Badura, Peter, Der Sozialstaat, DÖV 1989, 491-498

Badura, Peter, Das Prinzip der sozialen Grundrechte und seine Verwirklichung im Recht der Bundesrepublik Deutschland, Der Staat 1975, 17-48

Bausback Winfried, 50 Jahre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte – Politisches Dokument mit rechtsgestaltender Wirkung? , BayVBl 1999, 705-711

Benda, Ernst, Der soziale Rechtsstaat, in: ders. (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der BRD., 1994, 719-798

Bieback, Karl-Jürgen, Sozialstaatsprinzip und Grundrechte, EuGRZ 1985, 657-669

Bieback, Karl-Jürgen ,Inhalt und Funktion des Sozialstaatsprinzips, JURA 1987, 229-237

Bleckmann, Albert, Staatsrecht II – Die Grundrechte, 3. Aufl., Köln, 1989

Brecht, Holger, Änderung an der EU-Grundrechtecharta: Korrekturen durch Verfassungskonvent und Regierungskonferenz sowie Konsequenzen für die Auslegung der Charta, ZeuS 2005, 355-396

Brohm, Winfried, Soziale Grundrechte und Staatszielbestimmungen in der Verfassung, JZ 1994, 213-220

- Brunner, Georg, Die Problematik der sozialen Grundrechte, Tübingen, 1971
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang, Lorenz von Stein als Theoretiker der Bewegung von Staat und Gesellschaft zum Sozialstaat, in: ders. (Hrsg.), Staat, Gesellschaft, Freiheit, 1976, 146-184
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang, Die sozialen Grundrechte im Verfassungsgefüge, in: Böckenförde/Jekewitz/Ram (Hrsg.) Soziale Grundrechte, 1981, 7-16
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang, Grundrechtstheorie und Grundrechtsinterpretation, in: ders., Staat, Gesellschaft, Freiheit, 1976, 221-252
- Degenhart, Christoph, Staatsrecht I - Staatsorganisationsrecht, 28. Aufl., Heidelberg, 2012
- Denck, Johannes, Sozialstaatsprinzip und Grundrechte im Sozialrecht, in: 40 Jahre Grundgesetz: Der Einfluss des Verfassungsrechts auf die Entwicklung der Rechtsordnung; Ringvorlesung der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg/Br, 1990, 177-208
- Diercks, Kerstin, Soziale Grundrechte der neuen Landesverfassungen - Ein Fortschritt in der deutschen Verfassungsentwicklung?, LKV 1996, 231-235
- Dörfler, Reinhard, Die Vereinbarkeit sozialer Grundrechte mit dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, Erlangen/Nürnberg, 1978
- Dürig, Günther, Grundrechte und Privatrechtsprechung, in: Theodor Maunz (Hrsg.), Vom Bonner Grundgesetz zur gesamtdeutschen Verfassung: Festschrift zum 75. Geburtstag von Hans Nawiasky, 1956, 157-190
- Echterhölter, Rudolf, Der Internationale Pakt der Vereinten Nationen über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, BarBBl 1973, 496-499
- Echterhölter, Rudolf, VN-Sozialpakt: Kein einklagbares Recht, BARbBl 1979, 496-499
- Eichenhofer, Eberhard, Recht der sozialen Sicherheit in den USA, Baden-Baden, 1990
- Engels, Markus, Verbesserter Menschenrechtsschutz durch Individualbeschwerde?, München, 2000
- Forsthoff, Ernst, Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaats, in: ders. (Hrsg.), Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit, 1968, 165-200
- Gerstenmaier, Klaus-Albrecht, Die Sozialstaatsklausel des Grundgesetzes als Prüfungsmaßstab im Normenkontrollverfahren, Berlin, 1975
- Grabenwarter, Christoph / Pabel, Katharina, Grundrechtsschutz in der Rechtsprechung

- des EuGH und des EGMR, in: Klaus Stern / Peter J. Tettinger (Hrsg.), Die Europäische Grundrechte-Charta im wertenden Verfassungsvergleich, 2005, 81-98
- Gröschner, Rolf, Art. 20, in: Horst Dreier(Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Band II, 1998, 79-105
- Gusy, Christoph, Die Entstehung der Weimarer Reichsverfassung, JZ 1994, 753-763
- Gusy, Christoph, Vom Deutschen Reich zur Weimarer Republik, JZ 1999, 758-766
- Gusy, Christoph, Die Weimarer Reichsverfassung, Tübingen, 1997
- Hammer, Felix, Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919 – die Weimarer Verfassung, JURA 2000, 57-63
- Hartung, Fritz, Die Entwicklung der Menschen- und Bürgerrechte von 1776 bis zur Gegenwart, 4. Aufl., Göttingen/Berlin/Frankfurt am Main, 1972.
- Heller, Hermann, Grundrechte und Grundpflichten, in: Hermann Heller, Martin Drath, Otto Stammer, Gerhart Niemeyer, Fritz Borinski (Hrsg.), Gesammelte Schriften, 1971, Band II, 281-315
- Heller, Hermann, Rechtsstaat oder Diktatur? in: Hermann Heller, Martin Drath, Otto Stammer, Gerhart Niemeyer (Hrsg.), Gesammelte Schriften, 1971, Band II, 443-462
- Hellmann, Vanessa, Der Vertrag von Lissabon: Vom Verfassungsvertrag zur Änderung der bestehenden Verträge - Einführung mit Synopse und Übersichten, Berlin, 2009
- Herzog, Roman, Kommentar zum Art. 20 GG, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Art. 20. VIII, Band III, 2009
- Hesse, Konrad, Bestand und Bedeutung der Grundrechte in der Bundesrepublik Deutschland, EuGRZ 1978, 427-438
- Hilpold, Peter, Der Schutz sozialer Grundrechte in der Europäischen Union, in: Karl Weber und Norbert Wimmer (Hrsg.), Vom Verfassungsstaat am Scheideweg: Festschrift für Peter Pernthaler, 2005, 167-187
- Hirsch, E. E. (Übersetzer), Türkische Verfassung von 1961, in: Mayer-Tasch, Die Verfassungen Europas, 558-611
- Horst, Peter, Die Geschichte der sozialen Versicherung, 2. Aufl., 1973
- Huber, Ernst Rudolf, Lorenz von Stein und die Grundlegung der Idee des Sozialstaats, in: Ernst Forsthoff (Hrsg.), Lorenz von Stein. Gesellschaft, Staat, Recht, 1972, 495-512
- Ipsen, Hans Peter, Über das Grundgesetz, Hamburg, 1950
- Ipsen, Knut, Völkerrecht, 5. Aufl., München, 2004

Isensee, Josef, Der Sozialstaat in der Wirtschaftskrise: Der Kampf um die sozialen Besitzstände und die Normen der Verfassung, in: Joseph Listl und Herbert Schambeck (Hrsg.), Demokratie in Anfechtung und Bewährung: Festschrift für Johannes Broermann, 1982, 365-390

Isensee, Josef, Verfassung ohne soziale Grundrechte, in: Der Staat 1980, 367-384

Jarass, Hans D., EU-Grundrechte, München, 2005

Jarass Hans/ Pieroth Bodo, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 12. Aufl., München, 2012

Jellinek, Georg, System der subjektiven öffentlichen Rechte, 2. Aufl, Tübingen, 1905

Katzenstein, Dietrich, Zur Rechtsprechung des BVerfG., ZfSozRef 1985, 189-206

Kaufmann, Franz-Xaver, Die Entstehung sozialer Grundrechte und die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung, Paderborn, 2003

Kittner, Michael, Art. 20. GG, in: Axel Azzola (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Band I, 1989, 1390-1463

Kirchhof, Paul, Verfassungsrechtlicher und internationaler Schutz der Menschenrechte: Konkurrenz oder Ergänzung, EuGrZ 1994, 14-44

Krüger, Hildegard, Die Verwaltung als Arbeitgeber und Diestherr von verheirateten weiblichen Angestellten und ap. Beamtinnen, DÖV 1950, 701-704

Kuhli, Milan, Zur Verfassung von Weimar – eine Einführung, JURA 2009, 321-328

Kunig, Philip, Das Rechtsstaatsprinzip, Tübingen, 1986.

Kunig, Philip, Völkerrecht und staatliches Recht, in: Wolfgang Graf Vitzthum, Alexander Proelß (Hrsg.), Völkerrecht, 6. Aufl., 2013, 61-130.

Lang, Heinrich, Soziale Grundrechte in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, in: Klaus Stern/ Peter J. Tettinger (Hrsg.), Die Europäische Grundrechte-Charta im weitenden Verfassungsvergleich, 2005, 305-322

Lange, Klaus, Soziale Grundrechte in der deutschen Verfassungsentwicklung und in den derzeitigen Länderverfassungen, in: Böckenförde/Jekewitz/Ramm (Hrsg.), Soziale Grundrechte, 1981, 49-60

Liu, Daoqian, Stellung und Funktion des Bundesverfassungsgerichts: Verfassungsgerichtsbarkeit und ihre Perspektiven in China, Frankfurt am Main, 2013

Lübbe-Wolff, Gertrude, Justiziabilität sozialer Grundrechte und Verfassungsaufträge, JöR 2005, 1-25

- Lücke, Jörg, Staatszielbestimmungen und Gesetzgebungsaufträge, AöR 1982, 15-60
- Maurer, Hartmut, Staatsrecht I: Grundlagen Verfassungsorgane Staatsfunktionen, 6. Aufl., München, 2010
- Mayer, Franz C., Der Vertrag von Lissabon und die Grundrechte, EuR Beiheft 1/2009: Die Reformvertrag on Lissabon, 87-102
- Meyer, Thomas, Was ist Demokratie? , Wiesbaden, 2009
- Müller, Jörg Paul, Soziale Grundrechte in der schweizerischen Rechtsordnung, in der europäischen Sozialcharta und den UNO-Menschenrechtspakten, in: Böckenförde/Jekewitz/Ramm (Hrsg.), Soziale Grundrechte, 1981, 61-74
- Neumann, Volker, Sozialstaatsprinzip und Grundrechtsdogmatik, DVBl 1997, 92-100
- Nipperdey, Hans Carl, Grundrechte und Privatrechte: eine Universitätsrede, in: Festschrift für Erich Molitor zum 75. Geburtstag, 1962, 17-34
- Nipperdey, Hans Carl, Soziale Marktwirtschaft und Grundgesetz, 3. Aufl., Köln, München, 1965
- Novak, Richard, Das Problem der sozialen Grundrechte, Graz, 1972
- Obwexer, Walter, Gerichtssystem und Rechtsschutz, in: Waldemar Hummer/Walter Obwexer (Hrsg.), Der Vertrag von Lissabon, 2009, 237-266
- Oppermann, Thomas, Europarecht, 5. Aufl., München, 2011
- Öhlinger, Theo, Die Europäische Sozialcharta, in: Franz Matscher (Hrsg.), Die Durchsetzung wirtschaftlicher und sozialer Grundrechte: Eine rechtsvergleichende Bestandsaufnahme, 1991, 335-354
- Pache, Eckhard, Eine Verfassung für Europa – Krönung oder Kollaps der europäischen Integration?, EuR 2002, 767-784
- Pache, Eckhard und Rösch, Franziska, Europäischer Grundrechtsschutz nach Lissabon – die Rolle der EMRK und der Grundrechtecharta in der EU, EuZW 2008, 519-522
- Petersen, Jan Thomas, Der Schutz sozialer Grundrechte in der Europäischen Union: Unter besonderer Berücksichtigung der Einbeziehung der Grundrechtecharta in den Europäischen Verfassungsvertrag, Diss. Uni. Würzburg, Würzburg, 2006
- Ramm, Thilo, Die sozialen Grundrechte im Verfassungsgefüge, in: Böckenförde/Jekewitz/ Ramm (Hrsg.), Soziale Grundrechte, 1981, 17-34
- Rauschnig, Dietrich, Soziale Grundrechte in internationalen Abkommen, an denen die Bundesrepublik Deutschland beteiligt ist, in: Józef Kokot und Krzysztof Skubiszewski (Hrsg.), Staatsangehörigkeit, soziale Grundrechte, wirtschaftliche

- Zusammenarbeit: nach dem Recht der BRD und der Volksrepublik Polen, 1976, 134-145
- Reiter, Heinrich, Das Sozialstaatsgebot in der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts, in: Franz Ruland, Bernd Baron von Maydell und Hans-Jürgen Papier (Hrsg.), Verfassung, Theorie und Praxis des Sozialstaats: Festschrift für Hans F. Zacher zum 70. Geburtstag, 1998, 777-788
- Riedel, Eibe, Kapitel IV Solidarität, in: Jürgen Meyer (Hrsg.), Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 2006, 321-416
- Riepe, Hilmar, Soziale Grundrechte in den Verfassungen der Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen, Hamburg, 1996
- Rengeling Hans-Werner und Szczekalla, Peter, Grundrechte in der Europäischen Union: Charta der Grundrechte und Allgemeine Rechtsgrundsätze, Köln, München, 2005
- Scherf, Manfred, Die Umsetzung des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19. Dezember 1966 in die Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland, Diss. Uni. Bochum 1987, Frankfurt am Main, 1990
- Scheuner, Ulrich, Staatszielbestimmungen, in: Roman Schnur (Hrsg.), Festschrift für Ernst Forsthoff zum 70. Geburtstag, 1972, 325-346
- Schmitt, Carl, Verfassungslehre, München, 1928
- Schnapp, Friedrich E., Sozialstaatlichkeit und soziale Grundrechte in der Bundesrepublik Deutschland, Politik und Kultur 1988, 22-33
- Schnapp, Friedrich E., Was können wir über das Sozialstaatsprinzip wissen? JuS 1998, 873-876
- Schnapp, Friedrich E., Art. 20 GG, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band II, 5. Aufl., 2001, 1-34
- Schneider, Jakob, Die Justiziabilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte, Berlin, 2004
- Schreiber, Werner, Das Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes in der Praxis der Rechtsprechung, Berlin, 1972
- Sommermann, Karl-Peter, Staatsziel Umweltschutz mit Gesetzvorbehalt?, DVBl 1991, 34-36
- Stern, Klaus, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Teilband III: Allgemeine Lehren der Grundrechte, München, 1988
- Stern, Klaus, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Teilband I: Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts; Strukturprinzipien der Verfassung, 2.

Aufl., München, 1984

Steinbach, Robert, in: Hauck, Karl/Freischmidt, Dieter/Steinbach, Robert/Klattenbach, Roland (Hrsg.), Sozialgesetzbuch – Gesamt – Kommentar, Band I, Allgemeiner Teil, Berlin 2000, Rn. 14 zu § 2 SGB I

Tomandl, Theodor, Der Einbau sozialer Grundrechte in das positive Recht, Tübingen, 1967

Von Hippel, Eike, Grundfragen der sozialen Sicherheit, Tübingen, 1979

Von Münch, Ingo, Grundbegriffe des Staatsrechts, Band I, 4. Aufl., Stuttgart, 1986

Von Maydell, Bernd, in: Kretschmer, Hans-Jürgen/von Maydell, Bernd/Schellhorn, Walter (Hrsg.), Gemeinschaftskommentar zum Sozialgesetzbuch: Allgemeiner Teil (GK-SGB I), 3. Aufl., Neuwied etc. 1996, Rn. 11 zu § 2 SGB I

Von Stein, Lorenz, Gottfried Salomon (Hrsg.), Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich von 1789 bis auf unsere Tage, Band 3: Das Königtum, die Republik und die Souveränität der französischen Gesellschaft seit der Februarrevolution 1848, München, 1921.

Wallrab, Annette, Die Verpflichteten der Gemeinschaftsgrundrechte: Umfang und Grenzen der Bindung der Europäischen Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten an die Grundrechte des Europäischen Gemeinschaftsrechts, Baden-Baden, 2004

Wildhaber, Luzius, Soziale Grundrechte, in: Peter Saladin und Luzius Wildhaber (Hrsg.), Der Staat als Aufgabe – Gedenkschrift für Max Imboden, 1972, 371-392

Wimalasena, Jan Philip, Die Durchsetzung sozialer Menschenrechte: Rechtsfortbildung am Beispiel des Internationalen Sozialpakts von 1966, KJ 2008, 1-23

Wipfelder, Hans-Jürgen, Die verfassungsrechtliche Kodifizierung sozialer Grundrechte, ZRP 1986, 140-149

Wolff, Martin, Reichsverfassung und Eigentum, in: Festgabe der Berliner Juristischen Fakultät für Wilhelm Kahl zum Doktorjubiläum am 19. April 1923, 1923, 3-30

Wolff, Hans-J., Rechtsgrundsätze und verfassungsgestaltende Grundentscheidungen als Rechtsquellen, in: Otto Bachof, Martin Drath, Otto Gönnerwein, Ernst Walz (Hrsg.), Forschung und berichte aus dem öffentlichen Recht: Gedächtnisschrift für W. Jellinek, 1955, 33-52

Zacher, Hans F., Was können wir über das Sozialstaatsprinzip wissen?, in: Rolf Stödter und Werner Thieme (Hrsg.), Hamburg, Deutschland, Europa: Festschrift für Hans Peter Ipsen zum 70. Geburtstag, 1977, 207-270

Zacher, Hans F., Soziale Grundrechte und Teilhaberechte, in: Menschenrechte: 2. Ihre Geltung heute, 1982, 113-121

Zacher, Hans F., Das soziale Staatsziel, in: Josef Isensee und Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschlands, Band I Grundlagen von Staat und Verfassung, 1987, 1046-1111

Chinesischsprachige Literatur

Abteilung für Propaganda des Zentralkomitees der KPCh, Sieben soziale Fragen (qige zenme kan), Verlag Renmin, 2010

Cai Dingjian, Der Weg der Durchsetzung der chinesischen Verfassung (zhongguo xianfa shishi de sifahua zhilu), ZGSHKX 2004, Bd. 2, 2-13

Cao Jiming, Huang Jiquan, Forschung über Grundprinzipien der Verfassung (guanyu xianfa jibenyanze de tantao), LLYGG 2002, Bd. 2, 113-116

Chen Duanhong, Über Konstitutionalismus (xianzheng chulun), BJFYJ 1992, Bd. 4, 1-10

Chen Guogang, Forschung über Sozialleistungsrechte (fuliquan yanjiu), Verlag Zhongguo minzhu fazhi, 2009

Chen Hanfeng, Der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und seine Durchsetzung (jingji shehui yu wenhua quanli guoji gongyue jiqi shishi), WJXYXB 2001, Bd. 3, 61-66

Chen Hongtai, Die Systematisierung, Rechtssystematisierung der Demokratie und Problem des Konstitutionalismus (minzhu de zhiduhua fazhigua he xianzheng wenti), ZGTSSHZYYJ 2004, Bd. 1, 5-9

Chen Hongtai, Überlegungen über die Probleme des Konstitutionalismus (guanyu xianzheng wenti de ruogan cikao), ZZXYJ 2004, Bd. 3, 1-11

Chen Jiagui, Wang Yanzhong, Entwicklungsbericht über chinesische soziale Sicherheit (zhongguo shehui baozhang fazhan baogao), Verlag Shehui kexue wenxian, 2004

Chen Jun, Forschung über die Funktion der Verfassung von der Perspektive des Verhältnisses zwischen Verfassung und Konstitutionalismus (cong xianfa yu xianzheng de guanxi kann xianfa de gongneng), XSDLT 2004, Bd. 2, 68-69

Chen Shirun, LiuHong, Zhu Pengtao, Herkunft und Entwicklung der Theorie über demokratische Diktatur (renmin minzhu zhuanzheng lilun de tanyuan yu fazhan), KXSHZY 2007, Bd. 1, 81-83

Chen Xinmin, Grundkenntnisse über deutsches öffentliches Recht (deguo gongfaxue

lilun jichu), Bd. I, Verlag Shandong renmin, 2001

Chen Xinmin, Grundtheorie des deutschen öffentlichen Rechts (deguo gongfaxue lilun jichu), Bd. II, Verlag Shangdong daxue, 2001

Chen Yonghong, Über Konstitutionalismus und politische Zivilisation (lun xianzheng yu zhengzhi wenming), Verlag Renmin, 2006

Chen Yunsheng (Übersetzer), Maarseveen H. Van, Verfassungsvergleich unter den kodifizierten Verfassungen (chengwen xianfa de bijiao yanjiu), Verlag Huaxia, 1987

Chen YunSheng, Gerichtliche Kontrolle der Verfassung (xianfa jiandu sifahua), Verlag Beijing daxue, 2004

Cheng Naisheng, Verfassung 1954: der richtige Ausgangspunkt modernen Konstitutionalismus Chinas (wusi xianfa: zhongguo xianzheng xiandaihua de zhenzheng qidian), FZXDHYJ 2006, Bd. 10, 186-197

Deng Lianfan, Diskussion über den Begriff des Konstitutionalismus, in: Jiang Ping (Hrsg.), Denkschrift über die rechtswissenschaftliche Debatte letzter 60 Jahren der Volksrepublik, Band Verfassungsrecht, 50-72

Dong Heping, Han Dayuan, Li Shuzhong, Verfassungsrecht (xianfaxue), Verlag Falv, 2000

Dong Heping, Neue Kenntnisse über den Begriff des Konstitutionalismus (guanyu xianzheng gainian de zairenshi), Fazhi ribao, am 3. 4. 2003, S. 9

Dong Heping, Verfassungsrecht (xianfaxue), Verlag Falv, 2. Aufl., 2007

Du Jiangang, Neuer Konstitutionalismus und Reform des politischen Systems (xinxianzhengzhuyi yu zhengzhitizhi gaige), ZJXK 1993, Bd. 1, 17-21

Fu Jianming, Entwicklungstendenz des gegenwärtigen Konstitutionalismus auf der Welt und Richtung des konstitutionalistischen Erbaus in China (dangdai shijie xianzheng fazhan qushi yu xinshiqi zhongguo xianzheng jianshe de jiben zouxiang), SCXZXYXB 2005, Bd. 3, 29-32

Fu Siming (Hrsg.), Verfassungsrecht (xianfaxue), Verlag Falv, 2007,

Gao Jun, Nachdenken über die Gesamtplanung der Stadt und Land bei der sozialen Sicherung (tuijin chengxiang shehuibaozhang tongchoufazhan de jidian sikao), CCSFXYYXB 2005, Bd. 4, 12-14

Geng Zhongping, Einführung in die soziale Sicherung (shehuibaozhangxue daolun), Verlag Tongji daxue, 2003

Gong Ruixiang, Vergleichende Verfassung und Verwaltung (bijiaoxianfa yu xingzhengfa), Verlag Falv, 2003

Gong Xianghe, Der Begriff der sozialen Grundrechte (shehuiquan de gainian), HBFX 2007, Bd. 9, 49-52

Gong Xianghe, Die Einklagbarkeit sozialer und wirtschaftlicher Grundrechte – Analyse des internationalen Gesetzes und des Verfassungsgesetzes (lun shehui jingji quanli de kesuxing – guojifa yu xianfa shijiao touxi, HQFLPL 2008, Bd. 3, 85-91

Gong Xianghe, Historische Entwicklung sozialer Grundrechte (shehuiquan de lishi yanbian), SDFX 2005, Bd. 3, 27-32

Gong Xianghe, Mangel der Theorie über Justiziabilität internationaler Menschenrechte: Schutzweg der chinesischen Menschenrechte(guojirenquan kesuxing lilun zhi qushi: zhongguo renquan sifa baohu zhi lu), in: Liu Huawen (Hrsg.), Forschung über Justiziabilität der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, Verlag ZhongGuo SheHui KeXue, 2008, S. 181-197

Gong Xiangrui, Vergleichendes Verfassungsrecht und Verwaltungsrecht (bijiao xianfa he xingzhengfa), Verlag Falv, 2003

Gui Liyi, Verfassungsrecht (xianfaxue), Verlag Zhongguo caizheng jingji, 2001

Guo Daohui, Kurze Erläuterung über Konstitutionalismus (xianzheng jianlun), FXZZ 1993, Bd. 5, 8-9

Guo Shizheng, Forschung über soziale Sicherung (shehui baozhang yanjiu), Verlag Shanghai caijing daxue, 2005

Guo Yuejun, Lu Tiezhen, Vorstellung und Bewertung über internationalen Sicherungsverfahren der wirtschaftlichen und sozialen Rechte (jingji he shehui quanli de guoji jiuji jizhi pingshu), HQFLPL 2008, Bd. 5, 102-110

Han Dayuan und Hu Jinguang (Hrsg.), Lehrbuch des Verfassungsrechts (xianfa jiaoxue cankaoshu), Verlag Zhongguo renmin daxue, 2003

Han Dayuan, Die Wirkungsprobleme der Grundrechte während der gesellschaftlichen Reform (lun shehui biange shiqi de jibenquanli xiaoli wenti), ZGFX 2002, Bd. 6, 11-12

Han, Dayuan, Lin Laifan, Zheng Xianjun, Thematische Forschung an Verfassung (xianfaxue zhuanli yanjiu), Verlag Zhongguo renmin daxue, 2004

Han Hui, Von der Verfassung bis zum Konstitutionalismus (cong xianfa dao

xianzheng), FZLT 2003, Bd. 5, 26-27

Han Yaguang, Forschung über die Grundrechte in den letzten hundert Jahren (bainian zhongguo xianfa shiye zhong de renmin quanli yanjiu), HBFX 2009, Bd. 3, 2-15

Hu Jinguang, Han Dayuan, Chinesisches Verfassungsrecht (zhongguo xianfa), Verlag Falv, 2004,

Hu Minjie, Forschung zu Sozialleistungsrechten (fuliquan yanjiu), Verlag Falv, 2008

Huang Jinrong (Übersetzer), Office of the High Commissioner for Human Rights in Cooperation with the International Bar Association, Human Rights in the Administration of Justice: A Manual on Human Rights for Judges, Prosecutors and Lawyers, Geneva, 2002, Chapter 14 Funktion des Gerichts beim Schutz wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte (fayuan zai baohu jingji shehui he wenhua quanli fangmian de zuoyong), in: Liu Huawen (Hrsg.), Forschung an Justiziabilität der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, 115-180

Huang Jinrong, Die rechtliche Garantie zum Schutz der Menschenrechte: Erforschung der Einklagbarkeit über wirtschaftliche und soziale Grundrechte (sifa baozhang renquan de xiandu: jingji he shehui quanli kesuxing wenti yanjiu), Verlag Shehui kexue wenxian, 2009

Jiang Bikun, Verfassungsrecht (xianfaxue), Verlag Zhongguo zhengfa daxue, 2007

Jiang Juqin, Dong Xiantang, Das Wesen, der Wert und die praktische Bedeutung des Konstitutionalismus (xianzheng zhidu de benzhi jiazhi he shijian yiyi), KXSHZY 2007, Bd. 3, 58-62

Jiao Hongchang (Hrsg.), Verfassungsrecht (xianfaxue), 2. Aufl., Verlag Beijing daxue, 2006

Li Buyun, Konstitutionalismus und China (xianzheng yu zhongguo), in: ders. (Hrsg.), Vergleichende Verfassung (xianfa bijiao yanjiu wenji), Bd. II, Verlag Zhongguo minzhu fazhi, 1993

Li Buyun (Hrsg.), Verfassungsvergleich (xianfa bijiao yanjiu), Verlag Falv, 1998

Li Guangcan, Lern die Verfassung der VR China, wie ihre Theorie und Praxis sich verbindet, (xuexi lilun lianxi shiji de zhonghuarenmingongheguo xianfa), Verlag Hubei renmin, 1955

Li Peng, Tagesbuch Gesetzgebung und Kontrolle von Li Peng (lifa yu jiandu, lipeng renda riji), Band I, Verlag Xinhua und Zhongguo minzhufazhi, 2006

Li Yingsheng, Soziale Sicherung und Umwandlung der sozialen Struktur (shehui baozhang yu shehuijiegou zhuanxing), Verlag Zhongguo renmin daxue, 2001

Li Zuoheng (Übersetzer), Thomas Buergenthal, Internationale Menschenrechte, 4. Aufl., Verlag Falv, 2012

Liang Chao, Institutionelle Fehler: Die bemerkenswerte Fragen des Petitionsverfahrens (zhiduxing quexian: xianjieduan woguo xinfang de tuchu wenti), ZGDZGBLT 2009, Bd. 11, 46

Liang Zhongqian, Verfassung · Konstitutionalismus Rechtsstaat Verfassungsverhältnis: Diskussion mit Herrn Yang Haikun und Zhu Jin (xianfa xianzheng fazhi xianfa guanxi: jianyu Yang Haikun, Zhu Jin xiansheng shangque), JNSHXYXB 2007, Bd. 2, 66-69

Lin Jia, Theory, Practice and Innovation on Social Security law (shehuibaozhangfa de linian shijian he chuangxin), Verlag zhongguo renmin daxue, 2002

Lin Laifan, From Constitutional Norm to Normative Constitution (cong xianfaguifan dao guifan xianfa), Verlag Falv, 2001

Liu Huawen, Neue Tendenz des Schutz wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte (jingji shehui he wenhua quanli baohu de guoji xin qushi), in: Liu Huawen (Hrsg.), Forschung über Justiziabilität der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, Verlag Zhongguo shehui kexue, 41-62

Liu Jie, Amerikanische und internationale Menschenrechte (meiguo yu guoji renquanfa), Verlag Shanghai shehui kexueyuan, 1996

Liu Lingling, Research on the Join of Social Security System between the City and the Countryside in China: Theory and Policy (zhongguo shehuibaozhangzhidu chengxiang xianjie lilun yu zhengce yanjiu), Verlag Jingji kexue, 2008

Liu Shanchun, Theorie des Verwaltungsgerichtsverfahrens und Analyse der bekannten Fälle (xingzhengsusong yuanli yiji mingan jixi), Verlag Zhongguo fazhi, 2001

Liu Xiaoxia, Forschung an Recht auf soziale Sicherheit (shehuibaozhangquan yanjiu), Masterarbeit Wuhan Universität, 2005

Lou Yanbang, Grundkenntnisse über die Verfassung der VR China (zhonghuarenmingongheguoxianfa jiben zhishi), Verlag Xinzhishi, 1995

Mao Zedong, Konstitutionalismus der Neuen Demokratie (xin minzhuzhuyi de xianzheng), in: Mao Zedong xuanji, Band II, Verlag Renmin, 1991

Meng Xing, Ländliche und städtliche Sozialsicherung in Gesamtplanung (tongchou chengxiang shehuibaozhang), Verlag Jingji kexue, 2005

Mo Jihong, Konstitutionalismus von der Perspektive, dass Verfassung eine

Wissenschaft ist (yong gaoxianfa jiushi gao kexue de dingwei lai kan xianzheng), FX 2008, Bd. 4, 5-6

Mo Jihong, Zur Grundprinzipien der Verfassung (lun xianfa yuanze), ZGFX 2001, Bd. 4, 49-57

Mo, Jihong, Verfassungsrechtlicher Schutz der sozialen Grundrechte (lun dui shehuiquan de xianfa baohu), HNSZFGLGBXYXB 2008, Bd. 3, 1-14

Pan Rongwei, Die sozialen Grundrechte des Bürgers (lun gongminshehuiquan), FX 2003, Bd. 4, 26-32

Pu Zengyuan, Verfassungsmäßige Machtführung geht Gesetzmäßige Machtführung vor (yifazhizheng shouxian yao yixianzhizheng), ZZYFL 2004, Bd. 6, 9-10

Qiu Zhiyou (Hrsg.), Verfassungsrechtswissenschaft (xianfaxue), Verlag Zhongguo zhengfa daxue, 2007

Scheinin, Martin, Economic, Social and Cultural Rights as Legal Rights (zuwei fading quanli de jingji he shehui quanli), in: Asbjørn Eide, Catarina Krause und Allan Rosas (Hrsg.), Economic, Social and Cultural Rights: A Textbook, 2. Edition, Verlag Sichuan renmin, 2004, 25-45

Shang Xiaoyuan, „Ein zweites Mal Kennen der sozialen Wohlfahrt“ und „soziale Sicherheit“ (shehuifuli yu shehuibaozhang zai renshi), ZGSHKX 2001, Bd. 3, 113-121

Shao Zihong, Debatte über Grundprinzipien in der Verfassung (xianfa jiben yuanze zhi zheng), in: Jiang Ping (Hrsg.), Denkschrift über die rechtswissenschaftliche Debatte letzter 60 Jahren der Volksrepublik, Band Verfassungsrecht, Verlag XiaMen DaXue, 2009, 130-147

Shi Weihong, Reform und Innovation der sozialer Sicherung im Rahmen des dualen System zwischen Land und Stadt in China (zhongguo chengxiang eryuanhua shehuibaozhangzhidu de gaige yu chuangxin), Verlag Zhongguo shehui kexue, 2008

Sun Pinghua, AllgErklMenschenR. - Entstehungsgeschichte und Prozess (shijierenquanxuanyan dansheng de beijing he guocheng), RQ 2008, Bd. 5, 12-16

Sun She, Die Rechtsstaatstendenz und das Petitionsverfahren (lun xinfang zhidu yu fazhi quxiang), XH 2007, Bd. 5, 189-193

Tang Zhongmin, liberalistische Meinung über Konstitutionalismus – Kernwert des Konstitutionalismus (ziyouzhuyi xianzhengguan pingxi – jianlun xianzheng de hexin jiazhi), XDFX 2008, Bd. 1, 18-27

Tong Zhiwei, Rechte und Konstitutionalismus (faquan yu xianzheng), Verlag Shandong renmin, 2001

Wang Jinyuan, Das Verhältnis zwischen politischer Zivilisation und Konstitutionalismus (zhengzhi wenming yu xianzheng de guanxi), ZGFX 2003, Bd. 6, 32-39

Wang Lei, Der Begriff des Verfassungsgesetzes (lun xianfa de gainian), FXZZ 1999, Bd. 5, 6-7

Wang Lei, Gerichtliche Durchsetzung der Verfassung (xianfa de sifahua), Verlag Zhongguo zhengfa daxue, 2000

Wang Lei, Han Shanshan, Debatte über den Fall Qi YuLing (Qi Yuling an de zhenglun), in: Jiang Ping (Hrsg.), Denkschrift über die rechtswissenschaftliche Debatte letzter 60 Jahren der Republik, Band Verfassungsrecht, Verlag Xiamen daxue, 2009, 274-287

Wang Shijie, Qian duansheng, Vergleichende Verfassung (bijiao xianfa), Verlag Zhongguo zhengfa daxue, 1997

Wang Xiangming, Das Wesen des Volksdemokratismus im Wahlgesetz der VR China (zhonghuarenmingongheguo xuanjufa de renminminzhuzhuyi benzhi), JXYYJ 1953, Bd. 3, 16-18

Wang Yi, Konstitutionalismus: Wendung der Ideologie und des Systems (xianzhengzhuyi: guannian yu zhidu de zhuanhuan), Verlag Shandong renmin, 2006

Wang Zhenmin, Das System der Prüfung der Verfassungswidrigkeit in China (zhongguo weixian shencha zhidu), Verlag Zhongguo zhengfa daxue, 2004

Wen Zhengbang, Chinesische Rechtswissenschaft zum 21. Jahrhundert (zouxiang ershiyi shiji de zhongguofaxue), Verlag Chongqing, 1993

Wu Jialin, Rede über verfassungsrechtliche Grundkenntnisse (xianfa jibenzhishi jianghua), Verlag Zhongguo qingnian, 1954

Wu Jie, Die Präambel ist ein wesentlicher Bestandteil der Verfassung (lun xianfa xuyan shi xianfa de zhongyao zuchengbufen), FXZZ 1990, Bd. 2, 2-3

Wu Jie, Lehrbuch Verfassungsrecht (xianfa jiaocheng), Verlag Falv, 1987

Xia Zhenglin, Die Debatte über die Rechtskraft der Grundrechte (jibenquanli de xiaoli zhi zheng), in: Jiang Ping (Hrsg.), Denkschrift über die rechtswissenschaftliche Debatte letzter 60 Jahren der Republik, Band Verfassungsrecht, Verlag Xiamen DaXue, 2009, 238-249

Xiang Chunyi, Die wesentlichen Funktionen der Verfassung im sozialistischen Staat (lun xianfa zai shehuizhuyiguojia zhong de zhongyao zuoyong), ZGFX 1992, Bd. 6, 9-14

Xiao Weiyun, Die Geburt unserer gültigen Verfassung (woguo xianxing xianfa de dansheng), Verlag Beijing daxue, 1986

Xie Gencheng, Arbeitsrecht und Gesetz für soziale Sicherheit, Lehrbuch (laodong he shehuibaozhangfaxue), Verlag Jinan daxue, 2010

Xie Weiyun, Die Präambel der Verfassung (lun xianfa xuyan), SHKXYJ 2004, Bd. 5, 76-81

Xin Chunying, Rechte über soziale Sicherung – Herausforderung für die Entwicklung der Menschenrechte in China (shehuibaozhang de quanli – zhongguo renquan fazhan mianlin de tiaozhan), in: Liu Hainian (Hrsg.), Forschung über den „Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte“, 149-159

Xu Chongde, An der gesetzmäßigen Machtführung festzuhalten und die Führungsmethode zu vervollkommen (dui xianxing xianfa zuoyong ji xianzheng de renshi), BJXZXYXB 2005, Bd. 1, 1-5

Xu Chongde, Chinesische Verfassung (zhongguo xianfa), Verlag Renmin daxue, 1989

Xu Chongde, Kenntniss über die Funktion der gültigen Verfassung und Konstitutionalismus (dui xianxing xianfa zuoyong ji xianzheng de renshi), FXZZ 2005, Bd. 2, 10-11

Xu Chongde, Konstitutionalismus ist Teil der Bedeutung des Rechtsstaates (xianzheng shi fazhiguojia yingyouzhiyi), FX 2008, Bd. 2, 3-6

Xu Chongde, Über Konstitutionalismus (xianzheng ciban), FXZZ 2008, Bd. 2, 25-27

Xu Wumin, Aberkennung der Vier Grundlegenden Prinzipien ist verfassungswidrig – die Ansicht, dass die Präambel keine rechtliche Wirksamkeit hat, ist nicht richtig (founding sixiangjibenyanze shi weibei xianfa de – xianfa xuyan meiyou falv yueshuli de guandian bu tuo), FX 1987, Bd. 4, 12-14

Xu Xiaolian, Hou Qiaobao, Verfassungsrechtliche Entwicklung und ihre innere Regelung der neuen China (xin zhongguo xianfa fazhan jiqi neizai guilv), JXXZXYXB, Beiheft 1999, 40-43

Xue Xiaojian, Recht auf soziale Sicherheit (lun shehuibaozhangquan), Verlag Zhongguo fazhi, 2007

Yang Cuiying, Unterschied zwischen Land und Stadt im System sozialer Sicherung in

China und Reformvorschlag (zhongguo shehuibaozhangzhidu de chengxiang chayi ji tongchou gaige silu), ZJDXXB 2004, Bd. 3, 13-21

Yang Rong, Jiang Guohua, Ein historischer Wendepunkt: 30 jähriger Jubiläum der Verfassung von 1978 (lishi de guaidian: xie zai qiba xianfa banbu shishi sanshi zhounian), CSLGDXXB 2009, Bd. 1, 32-37

Yi Hong, Neue Gestaltung der Funktion des Petitionsverfahrens im Rahmen des Konstitutionalismus (xianzheng tizhi xia woguo xinfang zhidu gongneng de chonggou), QS 2007, Bd. 4, 40-42

Yin Xiaohu, Li Li, Studien über die Funktion und Wirksamkeit der Präambel (xianfa xuyan de gongneng yu xiaoli yanjiu), SHJTDXXB 2004, Bd. 6, 14-19

You Junyi, Wu Tianhao, Fragen des Konstitutionalismus (xianzheng wenti), HLJSHKX 2008, Bd. 2, 7-9

Yu Haiyang, Das Recht auf soziale Sicherheit und seine Durchsetzung (lun shehuibaozhangquan jiqi shixian), Masterarbeit Huadong zhengfa xueyuan, 2007

Yu Jianrong, Kritik über das Petitionsverfahren System (zhongguo xinfang zhidu pipan), ZGGG 2005, Bd. 2, 26-28

Yu Lingyun, Soziale Sicherung: Theorie, System und Praxis (shehuibaozhang: lilun zhidu shijian), Verlag Zhongguo caizheng jingji, 2008

Yu Zhong, Zwischen Verfassung und Partei (zai zhengdang yu xianfa zhijian), XDFX 2007, Bd. 2, 3-8

Zhang Aining, AllgErklMenschenR (qianyi shijie renquan xuanyan), ZFLT 1999, Bd. 4, 99-103

Zhang Buhong, Wang Wanhua (Hrsg.), Kommentar über gesetzliche Auslegungen und Fälle des Verwaltungsgerichtsverfahrens (xingzheng susong falv jieshi yu panli shuping), Verlag Zhongguo fazhi, 2000

Zhang Min, Huang Kai, Klemme von verfassungsrechtlichem Instrumentalismus (xianfa gongju zhuyi de kunjing-qiwu xianfa de geming huayu fenxi), SHKXLT 2010, Bd. 2, 152-158

Zhang Qianfan, Die Begrenzung der verfassungsrechtlichen Kraft und ihr Einfluss auf Zivilrechte (lun xianfa xiaoli de jieding jiqi dui sifa de yingxiang), BJFYJ 2004, Bd. 2, 1-18

Zhang Qianfan, Konstitutionalismus, Rechtsstaat und wirtschaftliche Entwicklung (xianzheng fazhi yu jingji fazhan), Verlag Beijing daxue, 2004

Zhang Qingfu, Grundtheorie des Verfassungsrechts (xianfaxue jiben lilun), Verlag Shehui kexue wenxian, 1994

Zhang Shu, Forschung an das Recht auf soziale Sicherheit (shehuibaozhangquan lun), Dissertation Jilin Universität, 2005

Zhang Youyu, Chinesische Praxis der Maxistische Theorie über die Diktatur des Proletariats (makesi de wuchan jieji zhuanzheng), MKSZYYJ 1983, Bd. 1, 111-121

Zhang Zhengde, Theorie von Deng Xiaoping und Verfassung von 1982 (dengxiaoping lilun yu baer xianfa), TS 2002, Bd. 6, 12-16

Zhao Jianwen, Grundstein für internationale Menschenrechte (guojirenquanfa de jishi), FXYJ 1999, Bd. 2, 91-105

Zheng Xianjun, Die Klassifizierung und Gestaltung der sozialen Grundrechte in der Verfassung (lun xianfa shehui jibenquan de fenlei yu goucheng), XBZFXYYXB 2004, Bd. 2, 3-11

Zheng Xianjun, Rechtsschutz der sozialen Grundrechte (shehui quanli de sifa jiuji), FZYSHFZ 2003, Bd. 2, 42-47

Zhou Haochang, Die Präambel ist rechtlich wirksam (xianfa xuyan shi juyou falv xiaoli de), FX 1983, Bd. 4, 14-15

Zhou Qiming, Die Rechtfertigung des Konstitutionalismus (xianfa zhengdangxing lunlue), FX 2007, Bd. 3, 55-60

Zhou Yongkun, Die Verfassung ist der statische Zustand des Konstitutionalismus und der Konstitutionalismus ist der dynamische Zustand der Verfassung (xianfa shi jingtai de xianzheng xianzheng shi dongtai de xianfa), FX 2008, Bd. 3, 10-12

Zhu Fuhui, LiYan, Die Debatte um die Rechtsqualität und Wirksamkeit der Präambel (xianfa xuyan de xingzhi he xiaoli zhi zheng), in: Jiang Ping (Hrsg.), Denkschrift über die Debatte in den letzten 60 Jahren der Republik, Verlag Xiamen daxue, 2009, 112-125

Zou Pingxue, Schwerpunkt über Aufbau des chinesischen Konstitutionalismus (zhongguo xianzheng jianshe lunyao), FX 2003, Bd. 11, 42-50

Zuo Lusheng, Vergleichende Verfassung (bijiao xianfa), Verlag Guoli bianyi guan, 1994

Englischsprachige Literatur

Bruno Simma, The implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, in: Franz Matscher (Hrsg.), Die Durchsetzung wirtschaftlicher und sozialer Grundrechte: Eine rechtsvergleichende Bestandsaufnahme, 1991, 75-94

Dijk, Peter Van und Hoof, Godefridus J. H. van, Theory and Practice of the European Convention on Human Rights, the Hague, 1998

Eide Asbjørn, UN Special Rapporteur for the Right to Food, „The Right to Adequate Food as a Human Right – Final Report submitted by Asbjørn Eide“, UN Doc. E/CN.4/Sub. 2/1987/23 (1987), 67-69

Graefrath, Bernard, Reporting and Complaint System in Universal Human Rights Treaties, in: A. Rosas and J. Helgesen (eds.), Human Rights in a Changing East-West Perspective, 1990, 290-333

Macdonald, R. St. J., Leadership in Law: John P. Humphrey and the Development of the International Law of Human Rights, The Canadian Yearbook of international Law 1991, Bd. 29, 3-91