



# BERLINER RECHTSZEITSCHRIFT

JURISTISCHE FACHZEITSCHRIFT AN DER FREIEN UNIVERSITÄT BERLIN

EDITORIAL Recht der Demokratie im Fokus (*Aden Sorge*)

## AUS DER LEHRE

*Prof. Dr. Florian Jeßberger und Leon Trampe*

Völkerstrafrecht in Deutschland: Eine Einführung

Teil 1: Grundlagen, Entwicklungslinien, Völkerstrafgesetzbuch

## AUS DER PRAXIS

*Marco Magacs und Joshua Puhze*

Juristische KI verstehen und einsetzen – Ein Praxisbeitrag für Studierende und Referendare

## ZIVILRECHT

*Tim Komorowski*

Haftung von Vorstand und Geschäftsführer für Kartell-Geldbußen eines Unternehmens

## STRAFRECHT

*Nathalie Tomiskova*

Objektive Bedingungen der Strafbarkeit: Legitime gesetzgeberische Konstruktion oder verfassungswidriger Kunstgriff

## GRUNDLAGEN

*Matthias Hempert*

Welche Funktionen erfüllen Verfassungen in autoritären politischen Systemen?

7. Jahrgang · Seiten 1–60

[www.berlinerrechtszeitschrift.de](http://www.berlinerrechtszeitschrift.de)

ISSN (Print) 2699-948X · ISSN (Online) 2699-2132

# AUSGABE 1/2026

Matthias Hempert\*

## Welche Funktionen erfüllen Verfassungen in autoritären politischen Systemen?

Verfassungen gelten traditionell als Instrumente zur Begründung und Begrenzung politischer Herrschaft. Die verbreitete Existenz geschriebener Verfassungen in autoritären politischen Systemen stellt dieses Verständnis jedoch grundlegend infrage. Der Beitrag zeigt, dass autoritäre Verfassungen nicht als defizitäre Abweichungen von liberaldemokratischen Verfassungsideen zu begreifen sind, sondern eigene, systematisch erklärbar Funktionen erfüllen. Auf der Grundlage eines funktionalistischen Analysemodells wird herausgearbeitet, wie Verfassungsrecht in autoritären Kontexten organisatorisch und kommunikativ zur Stabilisierung politischer Herrschaft eingesetzt wird, ohne diese rechtlich zu binden. Die Analyse der Verfassung der Volksrepublik China lässt Strukturmuster eines autoritären Konstitutionalismus sichtbar werden, der die Verfassung und die mit ihr verbundene rechtliche Regelmäßigkeit in den Dienst von Kontrolle und Machtsicherung stellt.

### Inhaltsübersicht

A. Einleitung .....	45
B. Begriffliche Annäherung .....	46
I. Autoritäre politische Systeme .....	46
II. Verfassung .....	46
III. Verfassungsfunktionen .....	48
1. Zum Begriff der Funktion .....	48
2. Herrschaftsprobleme .....	48
3. Literatur zu Verfassungsfunktionen .....	49
4. Entwicklung eines funktionalistischen Analysemodells .....	50
C. Untersuchung der Verfassung der Volksrepublik China .....	51
I. Methodik .....	51
II. Analyse .....	51
1. Allgemeines zur Verfassung der Volksrepublik China .....	51
2. Recht der zentralen Gesetzgebungskörperschaft .....	52
3. Gerichtssystem .....	53
4. Grundrechte, insbesondere Meinungs- und Versammlungsfreiheit .....	55

D. Reflexion der Ergebnisse .....	57
I. Doppelstaat chinesischer Prägung .....	57
II. Autoritärer Informalismus .....	58
III. Paradigma der Kontrolle .....	58

### A. Einleitung

Nach einer häufig verwendeten Formel *begründen* und *begrenzen* Verfassungen politische Herrschaft.<sup>1</sup> Verfassungen begründen politische Herrschaft, indem sie den Staat mit seinen spezifischen Institutionen überhaupt erst konstituieren und begrenzen sie, indem sie den Staat verpflichten, in der Ausübung seiner Herrschaft bestimmte abstrakt-rechtliche Formen<sup>2</sup> einzuhalten sowie Rechtspositionen der Bürger<sup>3</sup> zu achten.<sup>4</sup> Während dieser klassische Zugriff auf Verfassungen für liberale und demokratische Staaten plausibel erscheint, drängen sich Zweifel auf, sobald man ihn auf autoritäre politische Systeme anwendet: Begründen Autokraten ihre Herrschaft nicht eher über eine charismatische Legitimität<sup>5</sup> oder einen Kult der Unmittelbarkeit<sup>6</sup> als über das Verfassungsrecht? Geht es ihnen nicht darum, alle Macht in sich zu vereinen, statt Herrschaft zu begrenzen?

Jedenfalls gibt es in nahezu allen autoritären politischen Systemen der Welt – von Venezuela bis Russland, von Nordkorea bis Turkmenistan – Verfassungen.<sup>7</sup> Von einem liberaldemokratischen Standpunkt aus ließe sich die Frage aufwerfen, ob Verfassungen in diesen Staaten nicht bloß Scheinverfassungen sind, schmückendes Beiwerk ohne eigene Funktion. Eine solche Betrachtung griffe jedoch zu kurz: Sie ließe außer Acht, dass auch die Verzierung – verstanden als Strategie zur inszenatorischen Aufwertung der Legitimität des Regimes – eine Funktion erfüllen kann. Hinzu tritt, dass autoritäre Herrscher regelmäßig darauf bedacht sind, nicht in offenen Widerspruch zur Verfassung zu treten. So hat etwa der chinesische Staatspräsident Xi Jinping seine verfassungsmäßige Amtszeitbegrenzung im Jahr 2018 durch eine förmliche Verfassungsänderung aufheben lassen.<sup>8</sup> Selbst wenn es sich dabei bloß um eine symbolische Geste gehandelt haben sollte, wäre es nicht ohne Be-

\* Der Autor ist Doktorand bei Prof. Dr. Martin Eifert, LL.M. (Berkeley) und Kollegiat beim Graduiertenkolleg *DynamInt* an der Humboldt-Universität zu Berlin. Die Arbeit ist als Studienarbeit im Schwerpunkt Zeitgeschichte und Theorie des Rechts an der Humboldt-Universität bei Prof. Dr. Christoph Möllers, LL.M. (Chicago) entstanden.

<sup>1</sup> Möllers/Müller-Mall, Theorien der Verfassung, 2024, S. 11; vgl. mit modifizierten Formulierungen Gröpl, Staatsrecht I, 16. Aufl. 2024, Rn. 164; Vorländer, Die Verfassung, 2009, S. 12.

<sup>2</sup> Möllers/Müller-Mall (Fn. 1), S. 155; vgl. zur abstrakten Rechtsform auch Neumann, ZfS 1937, 542 (594 f.).

<sup>3</sup> Zur besseren Lesbarkeit und Verständlichkeit wird im Folgenden das

generische Maskulinum verwendet. Die verwendeten Personenbezeichnungen beziehen sich, insofern nicht anders kenntlich gemacht, auf alle Geschlechter.

<sup>4</sup> Morlok/Michael, Staatsorganisationsrecht, 6. Aufl. 2023, Rn. 21 ff.

<sup>5</sup> Dazu klassisch Weber, in: Baier et al., Max Weber Gesamtausgabe, Abteilungs I, Bd. 23, 2013, S. 490–497.

<sup>6</sup> Frankenberg, Autoritarismus, 2020, S. 258 f.

<sup>7</sup> Ginsburg/Simpser, in: Ginsburg/Simpser, Constitutions in Authoritarian Regimes, 2014, S. 1 f.

<sup>8</sup> Frankenberg, in: Frankenberg/Alviar García, Authoritarian Constitutionalism, 2019, S. 15.

deutung, wenn autoritäre Herrscher sich dazu genötigt sehen, jedenfalls solche Zugeständnisse an das Verfassungsrecht zu machen.<sup>9</sup> Auch in autoritären politischen Systemen, so lautet die Grundannahme dieser Arbeit, erfüllen Verfassungen spezifische Funktionen, mögen diese auch ganz anders geartet sein als in Demokratien.

Um die Frage zu beantworten, *welche* spezifischen Funktionen es sind, die Verfassungen in autoritären politischen Systemen erfüllen, geht die Arbeit in drei Schritten vor: Zunächst erfolgt eine begriffliche Annäherung (B.) an die Fragestellung, um ein Verständnis dafür zu entwickeln, was unter autoritären politischen Systemen, unter Verfassungen und Verfassungsfunktionen zu verstehen ist. Aus der Literatur zum autoritären Konstitutionalismus gewonnene Vorschläge werden zu einem eigenen funktionalistischen Analysemodell synthetisiert. Dieses begreift Verfassungsfunktionen als Antworten auf Probleme der Herrschaft und systematisiert sie anhand der Frage, ob sie Herrschaftsprobleme auf der Innen- oder Außenseite der verfassten Staatlichkeit adressieren, in organisatorische und kommunikative Funktionen. Im daran anschließenden zweiten Teil (C.) wird mittels dieses Analysemodells ein Blick auf die Empirie geworfen. Durch die Analyse konkreter verfassungsrechtlicher Vorschriften im autoritären politischen System der Volksrepublik China wird ausgeleuchtet, wie verfassungsrechtliche Normen im Einzelnen funktional wirksam werden. In einem abschließenden Teil (D.) werden die Erkenntnisse der vorangegangenen Kapitel reflektiert, wobei insbesondere der Frage nachgegangen wird, inwiefern sich die spezifischen Funktionen, die von der Verfassung der Volksrepublik China erfüllt werden, von den Verfassungsfunktionen in Demokratien unterscheiden.

Drei Aspekte werden sich dabei als Kennzeichen der Funktionalisierung von Verfassungen im autoritären Konstitutionalismus erweisen: ein *Dualismus aus Normal- und Problemfällen*, wobei Normalfälle einem Regime rechtlicher Regelmäßigkeit und Problemfälle der Logik politischer Zweckmäßigkeit unterliegen; ein *autoritärer Informalismus*, der sich in der verfassungsrechtlichen Unterbelichtung des Machtzentrums niederschlägt; sowie ein *Paradigma der Kontrolle*, das daraus folgt, dass es in autoritären politischen Systemen nicht die Herrschaft des Volkes, sondern einer kleinen Machtelite ist, die durch die Verfassung gesichert wird.

## B. Begriffliche Annäherung

### I. Autoritäre politische Systeme

Wie genau sich autoritäre politische Systeme von anderen Herrschaftsformen unterscheiden, ist in der Politikwissenschaft umstritten. Es kursieren verschiedene Ansätze zur Definition und Abgrenzung.<sup>10</sup> Autoritäre politische Systeme werden vielfach als eine Zwischenstufe auf einem Spektrum zwischen Demokratien und totalitären Systemen begriffen.<sup>11</sup> Als Kriterien zur Abgrenzung werden unter anderem politische Freiheit, politische Gleichheit sowie politische und rechtliche Kontrolle angeführt. In Demokratien sind diese Kriterien stark ausgeprägt, während alle drei Merkmale in totalitären Regimen praktisch nicht vorhanden sind. In autoritären Systemen hingegen gibt es politische Freiheit und Gleichheit sowie politische und rechtliche Kontrolle nur partiell.<sup>12</sup> Verbreitet sind auch – methodisch und begrifflich umstrittene<sup>13</sup> – Indizes, die die Ausprägung der Demokratie oder die Freiheitlichkeit eines Staates anhand eines umfangreichen Kriterienkatalogs qua Scoring ermitteln.<sup>14</sup>

Unabhängig von der Kritik vermögen diese Ansätze doch einen Eindruck davon zu vermitteln, welche Arten von Regimen phänomenologisch gemeint sind, wenn von autoritären politischen Systemen die Rede ist: nämlich Staaten, in denen sowohl liberal-rechtsstaatliche Garantien (etwa Grundrechte oder Gerichtsschutz) als auch offene demokratische Verfahren (etwa freie Wahlen und politische Partizipationsmöglichkeiten) nicht vorhanden oder nur schwach ausgeprägt sind. Dieses Verständnis von autoritären politischen Systemen wird dieser Arbeit zugrunde gelegt.

### II. Verfassung

Gegenstand der hiesigen Untersuchung sind Verfassungen. Die rechtswissenschaftliche Literatur unterscheidet insofern zwischen einem materiellen und einem formellen Verfassungsbegriff. Im materiellen Sinne handelt es sich bei einer Verfassung um die rechtliche Grundordnung eines Staates als politischer Einheit. Im formellen Sinne meint der Verfassungsbegriff eine Urkunde, die die höchstrangigen, nur erschwert änderbaren Rechtssätze der Rechtsordnung festlegt, die also im Kollisionsfall anderen Rechtsnormen vorgehen.<sup>15</sup> Nach dem heute gängigen Sprachgebrauch bezieht sich der Verfassungsbegriff auf moderne Verfassungen, wie sie insbesondere nach der amerikanischen und der französischen Revolution um 1800 entstanden und seitdem vielfach historischen Wandlungen unterworfen gewesen sind.<sup>16</sup>

<sup>9</sup> Frankenberg (Fn. 6), S. 14 f.

<sup>10</sup> Lauth, in: Handbuch Vergleichende Politikwissenschaft, 2016, S. 130 f.

<sup>11</sup> Linz, Totalitäre und autoritäre Regime, 2000, S. 129; Lauth (Fn. 10), S. 130.

<sup>12</sup> Lauth (Fn. 10), S. 130 f.

<sup>13</sup> Vgl. hierzu etwa Manow, Unter Beobachtung, 2024, S. 181–190.

<sup>14</sup> So etwa der Freedom House Index oder der V-Dem Democracy Index.

<sup>15</sup> Zu beiden Verfassungsbegriffen Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Bd. 3, 105. EL 2024, Art. 20 Abs. 3, Rn. 3 f.; vgl. Degenhart, Staatsorganisationsrecht, 40. Aufl. 2024, Rn. 14.

<sup>16</sup> Möllers/Müller-Mall (Fn. 1), S. 19.

Nähert man sich dem Verfassungsbegriff empirisch, lässt sich feststellen, dass gegenwärtig, bis auf wenige Ausnahmen, alle Staaten über eine (geschriebene) Verfassung verfügen, die Vorschriften über die Organisation des Staates, Grundrechte und regelmäßig Bezüge zu Demokratie und Rechtsstaatlichkeit enthält.<sup>17</sup> Allerdings entfalten Verfassungen in verschiedenen Staaten – trotz ihrer textlichen Ähnlichkeiten – ganz unterschiedliche Wirkungen: Vergleichbare Texte konstituieren unterschiedliche Staaten.<sup>18</sup> Das hängt mit dem Charakter von Verfassungen als Normen zusammen, also als Regeln, die ein *Sollen* bestimmen, nicht ein *Sein* beschreiben.<sup>19</sup> Eine Diskrepanz zwischen Sein und Sollen liegt daher in der Natur der Sache. Diese Diskrepanz fällt konkret unterschiedlich aus, da Verfassungen nicht nur als Normtexte zu verstehen sind, sondern sich auch aus ihrer jeweiligen verfassungsrechtlichen Wirklichkeit, aus ihrer Einbindung in einen spezifischen historischen Kontext ebenso wie ihrer Prägekraft für die Zukunft ergeben. So wie Normen die Praxis beeinflussen, wirkt auch die Praxis – sei es durch verfassungsgerichtliche Urteile, sei es durch veränderte gesellschaftliche oder politische Umstände – auf die Normen zurück und modifiziert dadurch im Laufe der Zeit die Verfassung.<sup>20</sup> Verfassung ist insofern auch als Verfassungen, d.h. als in die historische Entwicklung eingebundene, dynamische Praxis zu verstehen.<sup>21</sup>

Wird hier also ein normatives Verständnis von Verfassungen zugrunde gelegt, ist damit jedoch nicht gemeint, den Verfassungsbegriff auf bestimmte normative Gehalte zu verengen und alle Verfassungen, die diesen Ansprüchen nicht gerecht werden, als bloße Scheinverfassungen aus dem Verfassungsbegriff auszuschließen. Begrifflich scheint es unscharf, zwischen Verfassungen im Allgemeinen und normativ wünschenswerten Verfassungen nicht zu differenzieren.<sup>22</sup> Die Rede von Scheinverfassungen legt auch den Umkehrschluss nahe, „authentische“ (d.h. liberale) Verfassungen hielten stets, was sie versprechen – eine Unterstellung, die sich bei näherer Betrachtung, etwa in Bezug auf in liberalen Verfassungen unterbelichtete private Macht, als brüchig erweisen könnte.<sup>23</sup> Gerade wenn es darum geht, nicht nur liberaldemokratische, sondern auch autoritäre Verfassungen zu analysieren, bedarf es daher eines Verfassungsbegriffs, der normativ zurückhaltend ist und

damit die Subsumtion autoritärer wie liberaldemokratischer Verfassungen unter denselben Verfassungsbegriff ermöglicht.<sup>24</sup> Ein Dokument, das ein staatliches Gemeinwesen und dessen Institutionen begründen will, ist also eine Verfassung, unabhängig von ihren konkreten Inhalten.

Gemein ist verschiedensten Verfassungen eine spezifische Verknüpfung von Recht und Politik: Die Verfassung begründet ein politisches Gemeinwesen und setzt bestimmte Grenzen für die Ausübung politischer Herrschaft, indem sie diesem eine rechtliche Form vorgibt.<sup>25</sup> In demokratischen Verfassungen hat das Recht eine dienende Funktion als *enabling constraint*<sup>26</sup> für die Politik. Die rechtliche Beschränkung der Politik ist also kein Selbstzweck, sondern dient letztlich der Ermöglichung demokratischer Politik, indem sie die Funktionsbedingungen ebendieser sichern soll.

Betrachtet man das von Verfassungen adressierte Verhältnis von Recht und Politik prozesshaft, tritt ein Unterschied deutlich hervor: Während demokratische Verfassungen eine Politisierung des Rechts zulassen, ist dies von autoritären Verfassungen gerade nicht gewollt.<sup>27</sup> Zwar kennen sowohl demokratische als auch autoritäre Ordnungen konstitutionelle Prozesse der Verrechtlichung. Doch während dem demokratischen Prinzip zufolge Verrechtlichtes immer wieder zum Gegenstand des politischen Prozesses gemacht und somit geändert werden kann, darf einmal im Sinne der politischen Führung rechtlich Festgeschriebenes nach autoritärer Logik nicht mehr angerührt werden.<sup>28</sup> Verfassung lässt sich demnach – jedenfalls in demokratischer Spielart – verstehen als Verbindung einer Politisierung des Rechts mit einer Verrechtlichung von Politik.<sup>29</sup>

Es handelt sich bei Verfassungen somit um höchstrangige, nicht oder nur erschwert änderbare Normen, die ein staatliches Gemeinwesen politisch begründen und die typischerweise (aber nicht zwingend) in einer Urkunde festgeschrieben werden. Sie können verschiedenste Inhalte regeln, lassen sich jedoch nicht durch eine schlichte Textlektüre begreifen, sondern bedürfen stets auch einer Analyse ihrer Umsetzung und Fortschreibung in der Praxis. Dabei bewegen sie sich an einer Schnittstelle zwischen Recht und Politik, indem sie politische Herrschaft in bestimmte Formen kleiden und in unterschiedlichem Ausmaß die Politisierung von Verrechtlichtem ermöglichen oder aber unterbinden.

<sup>17</sup> Möllers/Müller-Mall (Fn. 1), S. 30 f.

<sup>18</sup> Möllers/Müller-Mall (Fn. 1), S. 31, 42; Fruhstorfer/Frick, ZfP 2019, 384 (388).

<sup>19</sup> Zum Normbegriff Möllers, Möglichkeit der Normen, 2015, S. 13 ff.; Jaeggi, Kritik von Lebensformen, 2014, S. 145 ff.

<sup>20</sup> Möllers/Müller-Mall (Fn. 1), S. 15, 47–49.

<sup>21</sup> Möllers/Müller-Mall (Fn. 1), S. 55, siehe in Bezug auf Gerichtsentscheidungen Müller-Mall, Verfassende Urteile, 2023, S. 10 ff.

<sup>22</sup> Möllers/Müller-Mall (Fn. 1), S. 45.

<sup>23</sup> Frankenberg (Fn. 6), S. 104 f.

<sup>24</sup> Möllers/Müller-Mall (Fn. 1), S. 46; Fruhstorfer/Frick, ZfP 2019, 384 (391).

<sup>25</sup> Möllers/Müller-Mall (Fn. 1), S. 53.

<sup>26</sup> Holmes, Passions and Constraint, 1995, S. 6; Fruhstorfer/Frick, ZfP 2019, 384 (386).

<sup>27</sup> Möllers/Müller-Mall (Fn. 1), S. 52–54.

<sup>28</sup> Möllers/Müller-Mall (Fn. 1), S. 73.

<sup>29</sup> Möllers/Müller-Mall (Fn. 1), S. 54; Preuß, in: Preuß, Zum Begriff der Verfassung, 1994, S. 9 ff.

### III. Verfassungsfunktionen

#### 1. Zum Begriff der Funktion

Nach einem alltagssprachlichen Verständnis ist mit dem Begriff der *Funktion* die Aufgabe gemeint, innerhalb eines Ganzen in einer bestimmten Weise wirksam zu sein.<sup>30</sup> Die an dieses Verständnis anknüpfbare soziologische Theorie des Strukturfunktionalismus differenziert den Funktionsbegriff in Bezug auf Gesellschaften sowie ihre Systeme und Institutionen näher aus. Demnach entstehen soziale Institutionen, um einen besseren Umgang mit den besonderen konkreten Problemen, denen sich Menschen gegenübersehen, zu entwickeln.<sup>31</sup> Indem sie Lösungen für diese Probleme anbieten, dienen soziale Institutionen der Selbsterhaltung des Systems sowie der Herstellung oder Beibehaltung von gesellschaftlicher Harmonie.<sup>32</sup> Der Gedanke der Selbsterhaltung und -erzeugung (*Autopoiesis*) wurde von Niklas Luhmann in seiner Systemtheorie aufgegriffen und als zentrales Merkmal sozialer Systeme stark gemacht.<sup>33</sup>

Überträgt man ein derartiges Funktionsverständnis auf Verfassungen, ergibt sich daraus folgendes Bild: Verfassungen institutionalisieren Lösungen für bestimmte Probleme. Indem Verfassungen begrifflich mit staatlicher Herrschaft verknüpft sind, lassen sie sich funktional verstehen als institutionalisierte Lösungen für Probleme der Herrschaft. Dabei zielen sie auf die Selbsterhaltung des Systems, d.h. der konkreten, durch die Verfassung konstituierten staatlichen Herrschaft und auf die Herstellung von Harmonie, also geordneten politischen Verhältnissen im von der Verfassung vorgegebenen oder vorausgesetzten Rahmen.

Die Frage nach den Funktionen von Verfassungen ist also die Frage nach den konkreten Wirkweisen, mit denen sie Probleme politischer Herrschaft lösen und dadurch der Aufrechterhaltung politischer Herrschaft dienen. Diese Frage zielt demnach nicht auf die *Intention* der Verfassungsgeber. Diese kann, muss aber nicht mit der objektiven Funktion einer Verfassung übereinstimmen und ist daher analytisch zu trennen.<sup>34</sup> Auch geht es nicht um eine bloße Untersuchung der *Inhalte* von Verfassungen. Zwar lassen sich Verfassungen nicht gelöst von ihren Inhalten auf ihre Funktionen untersuchen; doch geht es nicht um die Erkenntnis der Inhalte als Selbstzweck, sondern um ihre Wirkweise.

#### 2. Herrschaftsprobleme

Versteht man also Funktionen als Antworten auf konkrete Probleme, müssen Verfassungsfunktionen als Antworten auf konkrete Herrschaftsprobleme erscheinen, gerichtet auf den Selbsterhalt der politischen Herrschaft.<sup>35</sup> Um sich Verfassungsfunktionen analytisch sauber nähern zu können, bedarf es demnach eines Zugangs zu Problemen der Herrschaft, auf die Verfassungen antworten wollen.

Ginsburg und Simpser identifizieren insofern ein Koordinationsproblem, ein Kontrollproblem und ein Kooperationsproblem.<sup>36</sup> Mit dem *Koordinationsproblem* ist gemeint, dass jedes politische System verschiedener Institutionen bedarf, um Herrschaft auszuüben. Wenn ein unproduktives Gerangel um Zuständigkeiten vermieden werden soll, kann die Verfassung eine Koordinationsleistung erbringen, die effektive Herrschaft ermöglicht.<sup>37</sup> Beim *Kontrollproblem* geht es darum, dass die Amtsausübung von Beamten den Vorstellungen der politischen Führung widersprechen kann. Verfassungen können dann Instrumente der Kontrolle sein, indem sie beispielsweise hierarchische Strukturen schaffen, in denen von oben nach unten Weisungen erteilt werden und die Tätigkeit untergeordneter Bediensteter überwacht wird.<sup>38</sup> Überdies ist Herrschaft strukturell auf die Kooperation der Beherrschten angewiesen; Befehl und Zwang führen nicht weit, wenn in der Breite der Bevölkerung die generelle Bereitschaft fehlt, dem Befehl Folge zu leisten.<sup>39</sup> Folglich befasst sich das *Kooperationsproblem* mit der Frage, wie diese Kooperationsbereitschaft hervorgerufen werden kann, etwa durch die Gewährleistung bestimmter Rechte.<sup>40</sup>

Die Vermutung liegt nahe, dass es neben diesen drei Herrschaftsproblemen noch weitere gibt. Daher gilt es, einen begrifflichen Rahmen zu entwickeln, in den sich die genannten sowie etwaige weitere Herrschaftsprobleme einfügen lassen. Insofern lassen sich Herrschaftsprobleme auf der Innen- und der Außenseite der verfassten Staatlichkeit denken. Auf der Innenseite geht es etwa darum, die staatlichen Organe effektiv zu organisieren und sicherzustellen, dass Anordnungen von oben auch in den unteren Gliedern des Staatsapparats ausgeführt werden. Mithin sind das Koordinations- sowie das Kontrollproblem Probleme auf der Innenseite der verfassten Staatlichkeit. Auf der Außenseite geht es hingegen darum, die Herrschaft gegenüber der Umwelt der verfassten Staatlichkeit, ob in Gestalt der Bevölkerung oder der umgebenden Staatenwelt, wirksam werden

<sup>30</sup> DWDS, Funktion, <https://www.dwds.de/wb/Funktion>, zuletzt abgerufen am 23.12.2025.

<sup>31</sup> Malinowski, Eine wissenschaftliche Theorie der Kultur, 1949, S. 22 f.

<sup>32</sup> Parsons, Social Systems, 1951, S. 36–42; Schäfers, Sozialgeschichte der Soziologie, 2016, S. 108 ff.

<sup>33</sup> Luhmann, Soziale Systeme, 1984, S. 60 ff.; Schäfers (Fn. 32), S. 110.

<sup>34</sup> In diese Richtung auch Ginsburg/Simpser (Fn. 7), S. 3; insofern undeutlich Frankenberg (Fn. 8), S. 26.

<sup>35</sup> Vgl. mit anderer Begrifflichkeit Fruhstorfer/Frick, ZfP 2019, 384 (392); Hirschl, IJGLS 2004, 71 (84 ff.).

<sup>36</sup> Ginsburg/Simpser (Fn. 7), S. 2.

<sup>37</sup> Ginsburg/Simpser (Fn. 7), S. 3.

<sup>38</sup> Ginsburg/Simpser (Fn. 7), S. 4 f.

<sup>39</sup> So bereits Guizot, Des moyens de gouvernement et d'opposition dans l'état actuel de la France, 1821, S. 128 f.; Foucault, Der Wille zum Wissen, 1983, S. 139.

<sup>40</sup> Ginsburg/Simpser (Fn. 7), S. 5.

zu lassen. Demnach ist das Kooperationsproblem ein Problem auf der Außenseite der verfassten Staatlichkeit, bei dem es darum geht, die Bevölkerung zur Befolgung des staatlichen Willens zu motivieren.

### 3. Literatur zu Verfassungsfunktionen

Ausgehend von dem soeben gewonnenen allgemeinen Funktionsbegriff wird in diesem Kapitel der Stand der Literatur zu konkreten Verfassungsfunktionen erschlossen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es auch in Bezug auf Verfassungsfunktionen eines normativ zurückhaltenden Ansatzes bedarf, will man die Frage untersuchen, welche Funktionen Verfassungen in autoritären politischen Systemen ausüben, d.h. in solchen Systemen, in denen gängige liberaldemokratische Wertungen gerade nicht vorausgesetzt werden können.<sup>41</sup> Demnach ist ein analytisches Modell zu entwickeln, das die Analyse konkreter verfassungsrechtlicher Bestimmungen auf ihre Funktionen unabhängig davon ermöglicht, welchen Typ von Regime die Verfassung begründet.

#### a) Ginsburg und Simpser

Ginsburg und Simpser identifizieren – ohne besondere Systematik, sondern eher an den Phänomenen orientiert – vier Funktionen von Verfassungen bzw. Verfassungsbestimmungen, wobei einzelne Bestimmungen auch unterschiedliche Funktionen erfüllen können.<sup>42</sup> Sie können als *Operating Manual*, als *Billboard*, als *Window Dressing* oder als *Blueprints* fungieren.<sup>43</sup> Als *Operating Manual* fungieren Verfassungen, indem sie den Staat organisieren und so den verschiedenen Akteuren durch die Befolgung der verfassungsrechtlichen Vorschriften ermöglichen, Herrschaft effektiv auszuüben.<sup>44</sup> Dagegen treten Verfassungen in der Funktion als *Billboard* auf, wenn sie Botschaften an die eigene Bevölkerung oder ins Ausland senden, etwa indem sie vermitteln, welche politischen Ziele die Regierung verfolgt.<sup>45</sup> Wenn es sich jedoch nicht um ernstlich verfolgte Ziele handelt, sondern um bloße Behauptungen, erfüllen Verfassungen die Funktion des *Window Dressings*.<sup>46</sup> Nicht jede Lücke zwischen Verfassung und Wirklichkeit ist jedoch auf *Window Dressing* zurückzuführen. Vielmehr können Verfassungen auch als *Blueprint* fungieren, also Ziele formulieren, auf die es hinzuarbeiten gilt, und Mittel definieren, mit denen die Ziele erreicht werden sollen, ohne dabei zu verleugnen, dass noch ein Umsetzungsbedarf besteht.<sup>47</sup>

In der Literatur finden sich an dieses Modell anknüpfende, ergänzende Darstellungen von Verfassungsfunktionen, etwa als Instrumente zur Legitimierung von Herrschaft, Stärkung von Vertrauen und Unterstützung von Anhängern, zur Elitenkoordination, Erbringung von Informationsleistungen, Beeinflussung sozialer Normen, Entziehung politischer Grundsatzentscheidungen aus der Tagespolitik und zur Erfüllung genereller organisatorischer Aufgaben.<sup>48</sup>

#### b) Frankenberg

Eine stärker kommunikativ gedachte,<sup>49</sup> in sich sehr systematische Konzeptualisierung von Verfassungsfunktionen im autoritären Konstitutionalismus nimmt Frankenberg vor, wenn er sie anhand zweier Dimensionen rekonstruiert: erstens anhand der Publikumsdimension, also der Frage, ob sich die Verfassung an ein inländisches (internes) oder ausländisches (externes) Publikum richtet; zweitens anhand der Zweckdimension, also der Frage, ob die Verfassung instrumentelle oder symbolische Zwecke verfolgt.<sup>50</sup> Legt man diese zwei Dimensionen übereinander, entsteht so ein Koordinatensystem, das in seinen Quadranten vier Typen von Verfassungen erkennbar werden lässt: Instrumentelle Verfassungen, die sich an ein internes Publikum richten, fungieren unter anderem zur Durchsetzung von Ordnung, Disziplinierung konkurrierender Eliten, Einhegung der Opposition sowie Prämierung treuer Kader.<sup>51</sup> Dagegen dienen symbolische, an ein inländisches Publikum gerichtete Verfassungen dazu, Sicherheit und Einheit zu versprechen, die Mobilisierung für gemeinsame Werte zu fördern sowie Unzufriedenheit zu bewältigen.<sup>52</sup> Eine instrumentelle Verfassung, die sich an ein externes Publikum richtet, hat ihre Funktionen darin, rechtliche Anerkennung zu sichern und Souveränität zu dokumentieren. Zudem geht es diesem Typ von Verfassung darum, mit dem Versprechen des Rechtsschutzes Investitionen aus dem Ausland anzulocken.<sup>53</sup> Symbolische Verfassungen schließlich, die sich an ein externes Publikum richten, dienen dazu, nach außen hin Allianzen anzubieten oder sich als ernstzunehmender Partner zu inszenieren, bei dem geordnete Verhältnisse herrschen und der etwa als Mitglied internationaler Organisationen in Betracht kommt.<sup>54</sup>

<sup>41</sup> Möllers/Müller-Mall (Fn. 1), S. 181.

<sup>42</sup> Ginsburg/Simpser (Fn. 7), S. 8 f.

<sup>43</sup> Ginsburg/Simpser (Fn. 7), S. 2.

<sup>44</sup> Ginsburg/Simpser (Fn. 7), S. 6.

<sup>45</sup> Ginsburg/Simpser (Fn. 7), S. 6 f.

<sup>46</sup> Ginsburg/Simpser (Fn. 7), S. 7 f.

<sup>47</sup> Ginsburg/Simpser (Fn. 7), S. 8.

<sup>48</sup> Frühstorfer/Frick, ZfP 2019, 384 (393).

<sup>49</sup> Die Rede ist etwa von „konstitutionellen Sprechakten“, Frankenberg (Fn. 6), S. 49.

<sup>50</sup> Frankenberg (Fn. 8), S. 28.

<sup>51</sup> Frankenberg (Fn. 8), S. 28 ff.

<sup>52</sup> Frankenberg (Fn. 8), S. 29, 31 ff.

<sup>53</sup> Frankenberg (Fn. 8), S. 29, 34.

<sup>54</sup> Frankenberg (Fn. 8), S. 29, 35.

### c) Möllers und Müller-Mall

Ein gänzlich anderes Modell schlagen Möllers und Müller-Mall vor, wenn sie drei Typen normativer Funktionalisierung beschreiben. Ausgangspunkt ist die Beobachtung, dass Verfassungen nicht deckungsgleich mit den tatsächlichen Verhältnissen sind. Nicht etwa, weil sie schlechte Beschreibungen der Wirklichkeit wären, sondern weil sie einen normativen, nicht bloß deskriptiven Anspruch verfolgen.<sup>55</sup> Für die Verfassungstheorie ist daher die Frage nach dem konkreten Verhältnis, das Verfassungen zu den tatsächlichen Umständen einnehmen, von besonderem Interesse. Welche normativen Funktionen eine Verfassung erfüllen soll, ist der Schlüssel für die Beantwortung dieser Frage.<sup>56</sup> Hierbei machen Möllers und Müller-Mall im Anschluss an eine Typologie von Loewenstein<sup>57</sup> drei – idealtypisch zu verstehende – Modelle normativer Funktionalisierung von Verfassungen (als Gesamtwerken) aus: *politische*, *legale* und *nominale* Verfassungen.<sup>58</sup> Politische Verfassungen verstehen sich vor allem als Gründungsdokumente von Staaten, die organisatorische Fragen klären; sie enthalten zwar darüber hinaus auch programmatische normative Maßstäbe, nach denen sich die Staatsgewalt richten soll, verstehen diese aber nicht als justiziabel.<sup>59</sup> Legale Verfassungen dagegen zeichnen sich gerade durch ihre Rechtmäßigkeit aus: An der Spitze der staatlichen Normenhierarchie stehend, ist die Verfassung also ein Gesetz, das den justiziablen Maßstab für die Verfassungsmäßigkeit einfacher Gesetze und des übrigen staatlichen Handelns enthält.<sup>60</sup> Nominale Verfassungen gründen weder Gemeinwesen, noch enthalten sie rechtsverbindliche Regeln, sondern bestehen aus entweder an die umgebende Staatengemeinschaft oder an die eigene Bevölkerung gerichteten Botschaften. Um einen Fall einer nominalen Verfassung würde es sich etwa handeln, wenn eine Regierung eine rechtlich unverbindliche Verfassung einführen würde, um politischen Forderungen aus der Bevölkerung nach der Einführung einer Verfassung den Wind aus den Segeln zu nehmen. Ihre Normativität liegt dann in den Auswirkungen der von ihr kommunizierten Botschaften auf die Praxis, also etwa im Ruhigstellen der politischen Forderungen nach einer Verfassungsgebung.<sup>61</sup>

#### 4. Entwicklung eines funktionalistischen Analysemodells

Die verschiedenen in der Literatur diskutierten Vorschläge bieten hilfreiche Anhaltspunkte für die Entwicklung eines funktionalistischen Analysemodells. Sie sind aber zu unterschiedlich, um sie ohne weiteres nebeneinander verwenden zu können. Wie also lassen sich die Vorschläge aus der

Literatur so in ein Verhältnis zueinander setzen, dass aus ihnen ein handhabbares Modell für die Analyse konkreter Verfassungen entsteht, das für das hier verfolgte Erkenntnisinteresse angemessen ist? Möllers und Müller-Mall setzen sich selbst mit dem Modell von Ginsburg und Simpser auseinander und interpretieren deren vier zentrale Funktionen als „Subtypen“<sup>62</sup> der nominalen Verfassungsfunktion. Diese Einordnung ist im Ausgangspunkt plausibel, kommt aber dort an ihre Grenzen, wo etwa Funktionen als Blueprint oder Operating Manual politische Funktionen ausüben können. Die Setzung programmatischer, nicht-justiziable Ziele (Blueprint) sowie die innere Organisation des Staates (Operating Manual) sind gerade die typischen Charakteristika politischer Verfassungen.<sup>63</sup> Generell erscheint beim Modell von Ginsburg und Simpser die mangelnde Systematik, beim Modell von Frankenberg die Verengung auf kommunikative Funktionen und beim Modell von Möllers und Müller-Mall die Ausrichtung auf Verfassungen im Ganzen für die hiesige Analyse, die sich systematisch nicht nur mit kommunikativen, sondern mit allen Verfassungsfunktionen befassen und dabei auch einzelne Verfassungsbestimmungen untersuchen will, problematisch.

Daher ist es erforderlich, eine eigene begriffliche Ordnung in die aus der Literatur gewonnenen Verfassungsfunktionen zu bringen, die der hier eingenommenen funktionalistischen Betrachtungsweise bei der Untersuchung einzelner Verfassungsbestimmungen Rechnung trägt. Die zentrale funktionalistische Vorannahme lautet: Verfassungsfunktionen sind Antworten auf konkrete Herrschaftsprobleme, deren Ziel die Selbsterhaltung des Herrschaftssystems ist. Ausgangspunkt für die hier entwickelte Systematik von Verfassungsfunktionen soll, wie schon in Bezug auf die Systematisierung von Herrschaftsproblemen, die Frage sein, ob die Innen- oder die Außensphäre der verfassten Staatlichkeit adressiert wird. Verfassungsnormen, die auf Probleme in der Innensphäre antworten, fungieren *organisatorisch*. Verfassungsnormen dagegen, die Probleme in der Außensphäre adressieren, fungieren *kommunikativ*.

Unter die organisatorische Rubrik fallen etwa die Funktionen, die in der Literatur als Operating Manual oder als Elientenkoordination beschrieben wurden. Auch die institutionelle Einbindung der Opposition, die Bildung von Koalitionen oder, im Umkehrschluss, der Ausschluss bestimmter Gruppen von der Herrschaft lassen sich hier einordnen. Organisatorische Normen können – im Anschluss an Möllers und Müller-Mall – legal oder nicht-legal sein, d.h. beispielsweise verfassungsgerichtlich justiziable Kompetenzabgrenzungen vorsehen oder eher als informeller Vorschlag zur Koordination fungieren.

<sup>55</sup> Möllers/Müller-Mall (Fn. 1), S. 31 ff.

<sup>56</sup> Möllers/Müller-Mall (Fn. 1), S. 31 ff.

<sup>57</sup> Loewenstein, *Political Power and the Governmental Process*, 1957, S. 147 ff.

<sup>58</sup> Möllers/Müller-Mall (Fn. 1), S. 33 f.

<sup>59</sup> Möllers/Müller-Mall (Fn. 1), S. 34.

<sup>60</sup> Möllers/Müller-Mall (Fn. 1), S. 34 f.

<sup>61</sup> Möllers/Müller-Mall (Fn. 1), S. 35 f.

<sup>62</sup> Möllers/Müller-Mall (Fn. 1), S. 182.

<sup>63</sup> Möllers/Müller-Mall (Fn. 1), S. 34.

Die kommunikative Rubrik kennt zwei – an Frankenberg angelehnte – Unterkategorien: programmatisch-instrumentelle auf der einen, sowie symbolische Funktionen auf der anderen Seite. Programmatisch-instrumentelle Funktionen werden von Normen ausgeübt, die so konzipiert sind, dass aus ihnen konkretes staatliches Handeln folgen soll, während symbolische Funktionen von Normen erfüllt werden, die aufgrund ihres bloßen Daseins wirken. In die Unterkategorie der programmatisch-instrumentell wirkenden Normen fallen Funktionen wie Billboard, Blueprint oder die Entziehung von Grundsatzfragen aus der Tagespolitik, aber auch die Anwerbung von Investitionen aus dem Ausland. In die symbolische Unterkategorie fallen dagegen Window Dressing sowie Funktionen zur Prägung des Diskurses oder sozialer Normen. Auch Versprechungen von Einheit oder die Mobilisierung für gemeinsame Werte lassen sich hier einordnen. Während die instrumentell-programmatischen Normen legal oder nicht-legal sein können, sind symbolische Normen schon per definitionem nicht-legal.

Einzelne Normen können und werden dabei auch doppelte Funktionen haben. So hat eine schwerpunktmäßig kommunikative Norm, etwa eine grundrechtliche Bestimmung, die vorrangig die Legitimität der Herrschaft gegenüber der Bevölkerung erhöhen soll, auch eine organisatorische Dimension, indem sie die Innenseite der verfassten Staatlichkeit auf ein bestimmtes Verhalten verpflichtet.<sup>64</sup>

## C. Untersuchung der Verfassung der Volksrepublik China

### I. Methodik

Welche Funktionen Verfassungen in autoritären politischen Systemen erfüllen, soll beantwortet werden, indem auf Grundlage des soeben gewonnenen funktionalistischen Analysemodells die Verfassung eines autoritären politischen Systems, konkret der Volksrepublik China, in den Blick genommen wird. Dass China am oben entwickelten Maßstab ein autoritäres politisches System ist, dürfte kaum ernstlich bezweifelt werden, gibt es dort doch keine wesentlichen demokratischen Partizipationsmöglichkeiten in Form von nationalen Wahlen oder Abstimmungen. Darüber hinaus gilt die Menschenrechtslage als prekär.<sup>65</sup>

Bei der Analyse der Verfassung der Volksrepublik China will diese Arbeit zwar die Verfassung als Gesamtwerk nicht aus dem Blick verlieren, aber sich doch auf einzelne ausgewählte verfassungsrechtliche Institute konzentrieren, um eine konkrete Analyse zu ermöglichen. Die Auswahl der schwerpunktmäßig untersuchten Rechtsinstitute

orientiert sich dabei an der Unterscheidung zwischen organisatorischen und kommunikativen Verfassungsfunktionen und umfasst daher sowohl Normen, die ex ante organisatorisch daherkommen (konkret: die Vorschriften zum Gerichtssystem und zur zentralen Gesetzgebungskörperschaft) als auch Normen, die im Ausgangspunkt kommunikativ erscheinen (konkret: der grundrechtliche Schutz von Meinungs- und Versammlungsfreiheit). Leitend für die Auswahl ist zudem die spezifische Verknüpfung von Recht und Politik im Verfassungsrecht, sodass Normen mit einer besonderen Scharnierstellung ausgewählt wurden.

## II. Analyse

### 1. Allgemeines zur Verfassung der Volksrepublik China

Die gegenwärtige Verfassung der Volksrepublik China (VVC) ist 1982 in Kraft getreten und damit bereits die vierte seit Bestehen der Volksrepublik. Indem Art. 5 VVC fest schreibt, dass kein Gesetz und keine sonstige Vorschrift im Widerspruch zur Verfassung stehen dürfe, steht die VVC im chinesischen Rechtssystem an der Spitze der Normhierarchie.<sup>66</sup>

Die politische Führungsrolle der Kommunistischen Partei Chinas (KPCh) ist als zentrales Element des chinesischen politischen Systems in der Präambel der VVC verankert und auch hinsichtlich der politischen Praxis unbestritten.<sup>67</sup> Im Rahmen einer Verfassungsänderung im Jahr 2018 wurde diese Führungsrolle als zentrales Merkmal des *Sozialismus chinesischer Prägung* in Art. 1 VVC aufgenommen, womit die bestehenden Machtverhältnisse verfassungsrechtlich förmlich nachvollzogen und die vorher von der Verfassung vorausgesetzte formale Trennung von Staat und Partei relativiert wurde.<sup>68</sup> Die neue Vorschrift fungiert organisatorisch, indem sie klarstellt, wer Träger der politischen Macht in China ist. Sie legalisiert dadurch aber nur bereits bestehende Verhältnisse und begründet nicht etwa neue. In kommunikativer Hinsicht entzieht diese Verfassungsänderung etwaigen Forderungen nach einer politischen Pluralisierung den Boden. Die Frage, ob die KPCh die Macht in China innehaben sollte, wird so instrumentell-programmatisch der Tagespolitik entzogen und kann nun unter Berufung auf die Verfassung bekämpft werden.<sup>69</sup>

<sup>64</sup> Vgl. dazu *Michael/Morlok*, Grundrechte, 8. Aufl. 2023, Rn. 466–474.

<sup>65</sup> Amnesty International, Amnesty Report China 2023, <https://www.amnesty.de/informieren/amnesty-report/china-2023>, zuletzt abgerufen am 23.12.2025; Freedom House, Freedom in the World 2024: China, <https://freedomhouse.org/country/china/freedom-world/2024>, zuletzt abgerufen am 23.12.2025.

<sup>66</sup> Yu, VRÜ 2005, 391 (395).

<sup>67</sup> He, in: Ginsburg/Simpser, Constitutions in Authoritarian Regimes, 2014, S. 245; Heilmann/Rudolf, in: Heilmann, Das politische System der Volksrepublik China, 2016, S. 38.

<sup>68</sup> Rudolf, Xi Jinpings „Rechtsstaatskonzept“, SWP-Aktuell Nr. 30, April 2021, S. 3; Holbig, Making China Great Again, GIGA Focus Asien, Nr. 2, April 2018, S. 4.

<sup>69</sup> Sun, ZChinR 2022, 7 (11).

## 2. Recht der zentralen Gesetzgebungskörperschaft

### a) Wesentliche verfassungsrechtliche Bestimmungen und Entwicklungen

Nach Art. 2 VVC übt das Volk seine Staatsmacht durch den Nationalen Volkskongress (NVK) sowie die lokalen Volkskongresse auf den verschiedenen staatlichen Ebenen, d.h. etwa auf Provinz- oder Kreisebene, aus. In den Artikeln 57 bis 78 finden sich nähere Bestimmungen zum NVK, dem gemäß Art. 57 VVC höchsten Organ der Staatsmacht. Während der NVK insgesamt nur einmal jährlich zusammentritt (Art. 61 VVC), wird das legislative Tagesgeschäft vom Ständigen Ausschuss, einem Organ des NVK, ausgeübt (Art. 57 VVC). Die Abgeordneten des NVK werden nicht vom Volk, sondern durch Volkskongresse der jeweils unteren Ebenen gewählt (Art. 59 VVC). Nur auf Gemeinde- und Kreisebene werden Volksvertreter durch Direktwahl bestimmt.<sup>70</sup> Durch dieses gefilterte, mehrstufige Verfahren bestehen erhebliche Steuerungsmöglichkeiten für die KPCh hinsichtlich der Auswahl linientreuer Abgeordneter.<sup>71</sup> Der Ständige Ausschuss ist gem. Art. 67 Nr. 2 VVC für die Ausarbeitung und Abänderung derjenigen Gesetze zuständig, für die nicht der NVK zuständig ist, d.h. für alle Gesetze außer Verfassungsänderungen sowie die Ausarbeitung und Abänderung von grundlegenden Gesetzen etwa über Strafsachen, zivile Angelegenheiten oder die Staatsorgane (Art. 62 Nr. 1, 3 VVC).

Die Rolle des NVK hat sich im Laufe der letzten Jahrzehnte verändert: Diente er lange vor allem dazu, den Willen der Partei förmlich umzusetzen und Entscheidungen der Parteispitze abzunicken, erlebte er in den letzten dreißig Jahren einen erheblichen Bedeutungszuwachs.<sup>72</sup> Allerdings hat der NVK nie offen die politische Führungsrolle der Partei infrage gestellt. Da mehr als zwei Drittel<sup>73</sup> der Abgeordneten KPCh-Mitglieder sind, ist dies kaum verwunderlich. Die stärkere Einbindung des NVK ist durch die Partei veranlasst und gesteuert worden. An der Kontrolle des NVK durch die Leitungsgremien der KPCh hat sich demnach grundsätzlich nichts geändert.<sup>74</sup>

Die wachsende Bedeutung des NVK und insbesondere des Ständigen Ausschusses manifestiert sich in einer zunehmenden Einbindung in die Gesetzgebungstätigkeit: Hatte die Partei- und Staatsführung bis Ende der 1970er Jahre vorrangig mittels exekutiver Anordnungen regiert, verlagerte sich der Schwerpunkt der Gesetzgebungstätigkeit seitdem in den NVK.<sup>75</sup> Dazu wurde der Gesetzgebungsapparat beim NVK organisatorisch erheblich ausgeweitet, etwa indem man Fachausschüsse bildete oder das ständige

Personal von weniger als einem Dutzend auf über zweitausend Mitarbeiter erweiterte.<sup>76</sup> Zwar kommt es dazu, dass einzelne Abgeordnete durch Gegenstimmen und Enthaltungen ihren Unmut ausdrücken. Dies führt aber auf nationaler Ebene praktisch nie dazu, dass Gesetze nicht angenommen würden. Seit Xi Jinpings Machtübernahme ist zudem ein Trend zu sinkenden Quoten von Enthaltungen oder Gegenstimmen zu verzeichnen.<sup>77</sup>

### b) Funktionsanalytische Einordnung

Um die Funktion, die der NVK in der chinesischen Verfassung erfüllt, zu untersuchen, sind zwei Ebenen auseinanderzuhalten: Erstens die Frage, warum es ihn überhaupt gibt, und zweitens die Frage, warum er seit Ende der 1970er Jahre an Bedeutung gewonnen hat. In der Phase seit seiner Gründung infolge des Inkrafttretens der ersten Verfassung der Volksrepublik China im Jahr 1954 bis zu den späten 1970er Jahren dürfte der NVK vor allem symbolische Funktionen erfüllt haben. Er war an der Gesetzgebung kaum beteiligt und wenn er beteiligt wurde, nickte er bloß die Vorlagen der KPCh ab. Die organisatorische Funktion des NVK war also nur äußerst schwach ausgeprägt. Auf kommunikativer Ebene genügt bereits die bloße Versammlung von Vertretern aller Regionen und relevanten gesellschaftlichen Gruppierungen,<sup>78</sup> um die Legitimität der Herrschaft durch den Eindruck von Demokratie und einer Beteiligung aller wesentlichen Akteure zu erhöhen. Diese symbolische Funktion ist dabei als Window Dressing zu begreifen, weil ein offener demokratischer Prozess, zumal auf nationaler Ebene, nicht stattfindet. Eine Vorschrift wie Art. 2 VVC, wonach das Volk seine Macht durch den NVK ausübt, ist angesichts des Umstands, dass die maßgeblichen politischen Entscheidungen in Führungsgremien der KPCh getroffen werden,<sup>79</sup> Augenwischerei. Diese symbolische Legitimierungsfunktion erfolgt auch über das Versprechen der Einheit: Durch die Einbindung von Abgeordneten aus allen Winkeln des Landes und aus den verschiedensten gesellschaftlichen Gruppierungen, dazu durch die schiere Masse der dreitausend Delegierten, die weitgehend einmütig entscheiden, wird der Eindruck einer umfassenden Einheit von Staat und Volk erweckt.

Adressierte der NVK zunächst das Kooperationsproblem bezüglich der Legitimität der Herrschaft in der Bevölkerung, veränderte sich der Fokus Ende der 1970er Jahre. Die im Jahr 1978 einsetzende Reform- und Öffnungspolitik unter Deng Xiaoping sah eine grundlegend veränderte, stärker marktwirtschaftliche Wirtschaftspolitik inklusive einer

<sup>70</sup> Heberer, in: Derichs/Heberer, Wahlsysteme und Wahltypen, 2004, S. 170.

<sup>71</sup> Heilmann/Stepan, in: Heilmann, Das politische System der Volksrepublik China, 2016, S. 116.

<sup>72</sup> He (Fn. 67), S. 248 f.; Jiao/Ye, in: Li/Mo/Zhai, Constitutional Development in China, 1982–2012, 2020, S. 239.

<sup>73</sup> Heilmann/Stepan (Fn. 71), S. 116.

<sup>74</sup> Heilmann/Stepan (Fn. 71), S. 113; He (Fn. 67), S. 249 f.

<sup>75</sup> Heilmann/Stepan (Fn. 71), S. 111; Jiao/Ye (Fn. 72), S. 239.

<sup>76</sup> Heilmann/Stepan (Fn. 71), S. 118; Chen/Stepan, Activating the National People's Congress, Merics China Monitor 2017, S. 3.

<sup>77</sup> Heilmann/Stepan (Fn. 71), S. 118 f.; Chen/Stepan, (Fn. 76), S. 3.

<sup>78</sup> Heilmann/Stepan (Fn. 71), S. 116 f.

<sup>79</sup> Heilmann/Stepan (Fn. 71), S. 113.

zunehmenden Einbindung Chinas in den Welthandel vor.<sup>80</sup> Diese komplexen wirtschaftlichen Prozesse zu steuern, erforderte eine verlässliche und professionelle rechtliche Regulierung. Traditionelle Methoden wie politische Kampagnen und ideologische Indoktrination genügten hierfür nicht mehr.<sup>81</sup> Die Partei hat eingesehen, dass sie das Recht und rechtliche Institutionen braucht, um den Wandel zu gestalten, und hat im NVK einen adäquaten Akteur gefunden, der diese komplexe Regulierung bewältigen kann. Die Funktion des NVK verlagerte sich also stärker in den organisatorischen Bereich: Nunmehr ist er eine nützliche Institution, die effektives Regieren ermöglicht. Die verfassungsrechtlichen Vorschriften zum NVK dienen der effektiven Elitenkoordination und lesen sich als Operating Manual. Die symbolischen Funktionen der Anfangszeit sind nicht verschwunden, spielen aber heute eine weniger bedeutsame Rolle.

Die Funktionen der Verfassungsbestimmungen zum NVK waren demnach ursprünglich vorrangig symbolischer Natur, der NVK ist durch das Auftreten neuer Herrschaftsprobleme aber gewissermaßen in eine echte organisatorische Funktion hineingewachsen. Die Vorschriften haben dadurch im Laufe der Zeit ihre Funktion verändert.

### 3. Gerichtssystem

#### a) Wesentliche verfassungsrechtliche Bestimmungen und Entwicklungen

Vorschriften zum Gerichtssystem enthält die VVC in den Artikeln 123 bis 128. Demnach sind die Volksgerichte die Rechtsprechungsorgane des Staates (Art. 123 VVC), wobei es ein Oberstes Volksgericht als höchstes Rechtsprechungsorgan (Art. 127 VVC) und darüber hinaus auf mehreren staatlichen Ebenen weitere Volksgerichte gibt (Art. 124 VVC). Grundsätzlich verhandeln diese öffentlich (Art. 125 VVC). Sie sollen zudem gem. Art. 126 VVC unabhängig sein, d.h. frei von Einmischung durch Verwaltungsorgane, gesellschaftliche Institutionen oder Individuen. Dennoch ist das Oberste Volksgericht dem Nationalen Volkskongress und dessen Ständigem Ausschuss verantwortlich. Entsprechendes gilt für die Gerichte der unteren Ebenen (Art. 128 VVC). Darin zeigt sich, dass die chinesische Verfassung keine Gewaltenteilung kennt, sondern die Staatsgewalten in den Volkskongressen konzentriert.<sup>82</sup>

#### aa) Verfassungsmäßigkeitskontrolle

Eine Verfassungsgerichtsbarkeit gibt es in China nicht. Als das Oberste Volksgericht im Jahr 2001 die Verfassung unmittelbar auch auf Zivilverfahren anwenden wollte, wurde es seitens der politischen Führung unter Druck gesetzt und wandte sich im Jahr 2008 von dieser Auslegung ab.<sup>83</sup> Statt einer justiziellen Verfassungsmäßigkeitskontrolle bestehen allerdings Ansätze einer legislativen (Selbst-)Kontrolle.<sup>84</sup> So hat der NVK gem. Art. 62 Nr. 2 VVC die Aufgabe, die Durchführung der Verfassung zu überwachen, während der Ständige Ausschuss gem. Art. 67 Nr. 1 VVC neben der Überwachung ihrer Durchführung auch dafür zuständig ist, die Verfassung auszulegen. Hierbei sind zwei verschiedene Modi der Verfassungsmäßigkeitskontrolle zu unterscheiden: die Ex-ante-Kontrolle sowie die Ex-post-Kontrolle. Eine Verfassungsmäßigkeitsprüfung ex ante, also während des Gesetzgebungsprozesses durch verschiedene Gremien des NVK, ist bereits seit Jahrzehnten etabliert. Von der Möglichkeit einer Prüfung eines bereits bestehenden Gesetzes auf seine Verfassungsmäßigkeit (ex post) hat der NVK lange Zeit, wohl um den Eindruck von Uneinigkeit zwischen den Staatsorganen zu vermeiden, keinen Gebrauch gemacht.<sup>85</sup>

Allerdings hat es in diesem Bereich in den letzten Jahren einige Rechtsänderungen gegeben, die darauf hindeuten, dass künftig eine verstärkte Ex-post-Kontrolle stattfinden könnte. Hintergrund ist eine Ankündigung Xi Jinpings aus dem Jahr 2017, die Einhaltung der Verfassung zu gewährleisten, die Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit voranzutreiben und die Autorität der Verfassung zu sichern.<sup>86</sup> Diese Politik schlug sich 2018 in einer durch Verfassungsänderung bewirkten Umbenennung des Rechtsausschusses des NVK in „Verfassungs- und Rechtsausschuss“ sowie 2023 in einigen Änderungen des Gesetzgebungsgesetzes nieder, durch die das Verfahren für eine Verfassungsmäßigkeitsprüfung ex ante wie ex post näher ausgestaltet wurde.<sup>87</sup> Seit 2019 wurden in Ex-post-Kontrollen einzelne Normen als verfassungswidrig bewertet. Dabei handelte es sich jedoch bloß um unverbindliche Änderungsvorschläge an die Organe, die die jeweilige Vorschrift erlassen haben, nicht um rechtsverbindliche Nichtigkeitserklärungen.<sup>88</sup>

<sup>80</sup> Franz, Porträt: Deng Xiaoping, <https://www.bpb.de/themen/asien/china/44262/portraet-deng-xiaoping/>, zuletzt abgerufen am 23.12.2025; Yu, VRÜ 2005, 301 (397).

<sup>81</sup> He (Fn. 67), S. 250; in diese Richtung auch: Heilmann/Stepan (Fn. 71), S. 117 f.

<sup>82</sup> Heilmann/Stepan (Fn. 71), S. 113.

<sup>83</sup> He (Fn. 67), S. 254; vgl. auch Dowdle, in: Frankenberg/Alviar García, *Authoritarian Constitutionalism*, 2019, S. 78; Liu, ICL Journal 2025, 3.

<sup>84</sup> Liu, ICL Journal 2025, 3 (4); von Blomberg/von Strasser, ZChinR 2023, 158 (163); Jiao/Ye (Fn. 72), S. 241 f.

<sup>85</sup> He (Fn. 67), S. 251; Yu, VRÜ 2005, 391 (412); Sun, ZChinR 2022, 7.

<sup>86</sup> Von Blomberg/von Strasser, ZChinR 2023, 158 (163).

<sup>87</sup> Von Blomberg/von Strasser, ZChinR 2023, 158 (163); Liu, ICL Journal 2025, 3 (4).

<sup>88</sup> Liu, ICL Journal 2025, 3 (5); von Blomberg/von Strasser, ZChinR 2023, 158 (164 f.).

Diese Veränderungen in Gesetz und Praxis fügen sich ein in die von Xi Jinping betriebene *Herrschaft durch Recht*, eine nach dem Selbstverständnis des *Xi-Jinping-Rechtsdenkens* antiliberale Konzeption, die nicht mit Rechtsstaatlichkeit im liberalen Verständnis gleichzusetzen ist.<sup>89</sup> Diese Politik verfolgt das Ziel, mit einer stärkeren Verrechtlichung die politische Führung durch die Partei zu sichern.<sup>90</sup> Offiziellen Verlautbarungen zufolge solle die Verfassungsmäßigkeitskontrolle in diesem Zusammenhang dazu dienen, den Gehorsam gegenüber den zentralen Autoritäten zu stärken, die korrekte und effektive Umsetzung von Verfassung und Gesetzen zu sichern, die Autorität und Unantastbarkeit der Verfassung zu gewährleisten, die Einheit des Rechtssystems zu erhalten sowie die gesetzlichen Rechte und Interessen des Volkes zu schützen.<sup>91</sup>

#### bb) Einfache Justiz

Während Justiz und Anwaltschaft in der Zeit von 1957 bis 1978 als bürgerliche oder reaktionäre Einrichtungen geschmäht und daher in die Bedeutungslosigkeit gedrängt wurden, ist nach dem Ende der Mao-Ära der Wiederaufbau des Justizsystems in Gang gesetzt worden.<sup>92</sup> Justizreformen seit 2013 stärkten die Stellung der Justiz gegenüber den lokalen Verwaltungen. Die politische Aufsicht und Kontrolle der Partei über die Justiz bleiben allerdings unvermindert bestehen.<sup>93</sup>

In politisch schwierigen oder bedeutsamen Fällen findet eine Vorentscheidung durch einen Rechtsprechungsausschuss in Abstimmung insbesondere mit Parteistellen statt. Daran zeigt sich, dass man die Partei nicht als „gesellschaftliche Organisation“, von deren Einfluss die Justiz gemäß Art. 126 VVC unabhängig sein soll, versteht.<sup>94</sup> An die Vorgabe, in sensiblen Fällen die Einschätzung von Parteikomitees einzuholen, hält sich die Richterschaft auch – allein schon, um nicht in der Verantwortung zu stehen, falls sich die Partei nachträglich als unzufrieden erweist.<sup>95</sup> In Standardfällen dagegen urteilen chinesische Gerichte in einer konsistenten und effizienten Weise.<sup>96</sup> Insofern kann von einem Rechtsdualismus gesprochen werden: Politisch sensible Fälle unterliegen durch die Einbindung von Parteiorganen einem ganz anderen Entscheidungsregime als Standardfälle.<sup>97</sup>

Neben Zivil-, Straf- und Wirtschaftssachen werden vor chinesischen Gerichten auch verwaltungsrechtliche Fälle verhandelt. Diese machen zwar quantitativ nur einen geringen Teil der Verfahren aus, sind aber insofern bemerkenswert, als sie Rechtsschutz von Bürgern gegen den Staat ermöglichen.<sup>98</sup> Dabei beschränken sich die Verfahren aber vorrangig auf die unteren Verwaltungsebenen.<sup>99</sup>

#### b) Funktionsanalytische Einordnung

In Bezug auf die Justiz steht die chinesische Herrschaft vor einem Spannungsfeld:<sup>100</sup> Einerseits könnte eine unabhängige Justiz ein selbstständiger Machtakeur werden, der eine Herausforderung für den umfassenden politischen Führungsanspruch der Partei darstellen würde. Andererseits kann die Justiz für Aufgaben eingesetzt werden, deren Bewältigung dem Regime ausgesprochen nützlich ist. So lassen sich Gerichte zur Beaufsichtigung unterer Behörden einsetzen, die in einem Staat der Größe Chinas nicht immer leicht zu kontrollieren sind – die lange Erfahrung mit dem Phänomen schwer zentral steuerbarer Provinzbehörden spiegelt sich in dem chinesischen Sprichwort: „Der Himmel ist hoch und der Kaiser ist weit weg.“<sup>101</sup> Unterwirft man lokale Verwaltungen einer verwaltungsgerichtlichen Kontrolle, kann dies ein Instrument sein, um die Folgsamkeit dieser Behörden zu erhöhen und ihre Rechtsbrüche überhaupt zu registrieren.<sup>102</sup> So betrachtet hat die Verfassung Chinas in Bezug auf die Justiz einen organisatorischen, zugleich auch einen legalen Charakter.

Auf einer ähnlichen organisatorischen Linie liegt auch die stärkere Verrechtlichung im Rahmen der Herrschaft durch Recht im Xi-Jinping-Rechtsdenken. Gesichert werden soll dadurch die Autorität der politischen Führung und der Anwendung des von ihr gesetzten Rechts in ganz China. Die politische Herrschaft lässt sich gegenüber untergeordneten Verwaltungseinheiten effektiv und einheitlich durchsetzen; damit wird das Kontrollproblem adressiert.<sup>103</sup> Es ist dagegen nicht zu erwarten, dass trotz der erweiterten Praxis der Verfassungskontrolle in Fällen von erhöhter politischer Tragweite die Verfassung als Instrument zur belangvollen Herrschaftsbegrenzung eingesetzt werden wird.<sup>104</sup>

<sup>89</sup> Renninger, ZChinR 2023, 14 (22 f.).

<sup>90</sup> Sun, ZChinR 2022, 7 (11).

<sup>91</sup> Sun, ZChinR 2022, 7 (11).

<sup>92</sup> Heilmann/Shih/Rudolf, in: Heilmann, Das politische System der Volksrepublik China, 2016, S. 124.

<sup>93</sup> Heilmann/Shih/Rudolf (Fn. 92), S. 124 f.

<sup>94</sup> He (Fn. 67), S. 252 f.; vgl. Heilmann/Shih/Rudolf (Fn. 92), S. 127.

<sup>95</sup> He (Fn. 67), S. 252 f.

<sup>96</sup> He (Fn. 67), S. 253 f.

<sup>97</sup> He (Fn. 67), S. 253 f.

<sup>98</sup> Heilmann/Shih/Rudolf (Fn. 92), S. 129; Jiao/Ye (Fn. 72), S. 241 ff.

<sup>99</sup> He (Fn. 67), S. 253 f.; Dowdle (Fn. 83), S. 91 f.

<sup>100</sup> So auch Heilmann/Shih/Rudolf (Fn. 92), S. 133.

<sup>101</sup> Eigene Übersetzung nach He (Fn. 67), S. 255.

<sup>102</sup> Dowdle (Fn. 83), S. 91.

<sup>103</sup> Sun, ZChinR 2022, 7 (11 f.).

<sup>104</sup> Sun, ZChinR 2022, 7 (17).

Doch auch kommunikative Funktionen lassen sich erkennen: Indem Bürger vor Gericht auftreten und ihre Anliegen individuell und einzelfallbezogen geltend machen können, erfährt das Regime auch eine symbolische *Legitimation durch Verfahren*, mittels derer etwaiges Protestpotenzial zersplittert und absorbiert wird.<sup>105</sup> Die Beteiligten fühlen sich gehört: Selbst, wenn sie den Rechtsstreit verlieren, gewinnen sie den Eindruck, das nächste Mal womöglich Recht zu erhalten.<sup>106</sup> Damit dürfte sich auch das Vertrauen in den Staat insgesamt erhöhen. In dieselbe Kerbe schlagen auch das Konzept der Herrschaft durch Recht und die damit einhergehende Verfassungsmäßigkeitsprüfung. Da die Bevölkerung ein stärkeres Rechtsbewusstsein entwickelt hat, erhöhen solche Begründungsmuster und Praktiken die Legitimität der Herrschaft.<sup>107</sup> Insofern hat die chinesische Gerichtsverfassung auch eine kommunikativ-symbolische Funktion und reagiert auf das Kooperationsproblem.

Noch eine weitere Funktion tritt hinzu: Der Aufbau des chinesischen Justizsystems ging zeitgleich mit dem Programm der wirtschaftlichen Reform und Öffnung vonstatten. So wie wirtschaftliche Öffnung eine leistungsfähige Regulierung voraussetzt, bedarf sie ebenfalls einer leistungsfähigen Gerichtsbarkeit, die imstande ist, Wirtschaftsstreitigkeiten effektiv beizulegen.<sup>108</sup> Es werden sich von vornherein wenige Investoren finden, wenn sie nicht darauf vertrauen können, dass ihre Investitionen und Ansprüche rechtssicher geschützt werden. So betrachtet passt es ins Bild, dass im Jahr 2004 der Schutz des Privateigentums erstmals in die VVC aufgenommen wurde:<sup>109</sup> Der wirksame Schutz privater Vermögenspositionen ist ein Faktor im Standortwettbewerb.<sup>110</sup> Gerichte üben somit auch eine instrumentell-programmatische Funktion aus, indem sie die institutionellen Voraussetzungen dafür schaffen, dass in China investiert wird. Indem sie rechtsverbindlich und jedenfalls in Standardfällen auch konsistent judizieren, erfüllen sie diese Funktion auf eine legale Weise.

#### 4. Grundrechte, insbesondere Meinungs- und Versammlungsfreiheit

##### a) Wesentliche verfassungsrechtliche Bestimmungen und Entwicklungen

Gemäß Art. 35 VVC genießen die Bürger Chinas die Freiheit der Rede, der Publikation, der Versammlung, der Vereinigung, der Durchführung von Straßenumzügen und Demonstrationen. Zudem wurde im Jahr 2004 dem Art. 33 VVC ein neuer Absatz hinzugefügt, wonach der Staat die

Menschenrechte zu respektieren und zu schützen hat. Das mit Art. 33 VVC beginnende Kapitel trägt den Titel „Grundrechte und Grundpflichten der Bürger“ und enthält konsequenterweise auch einschränkende Vorschriften, wie z.B. Art. 51 VVC, der bestimmt, dass die Bürger bei der Ausübung ihrer Freiheiten und Rechte die Interessen des Staates, der Gesellschaft und des Kollektivs oder die rechtmäßigen Freiheiten und Rechte anderer Bürger nicht verletzen dürfen. Art. 53 VVC verpflichtet die Bürger u.a. darauf, die Verfassung und die Gesetze zu befolgen, Staatsgeheimnisse und die öffentliche Ordnung zu wahren sowie die gesellschaftlichen Verhaltensweisen einzuhalten. Das Kapitel zu Grundrechten und -pflichten ist eine Neuerung der Verfassung von 1982, mit der (jedenfalls auf der Ebene des Verfassungstextes) eine Abkehr von der vorherigen orthodox-kommunistischen Ablehnung bürgerlicher Individualrechte<sup>111</sup> einherging. Die Vorschriften enthalten viele textliche Ähnlichkeiten zu Grundrechtsbestimmungen in westlichen Verfassungen.<sup>112</sup> Sie sind allerdings als solche nicht unmittelbar einklagbar; individuelle Rechte können nur gerichtlich geltend gemacht werden, wenn sie aus einfachem Gesetz folgen.<sup>113</sup>

Es ist bei der Betrachtung von Grundrechten, insbesondere der Meinungsfreiheit, eine Berücksichtigung des spezifischen historisch-kulturellen Kontexts geboten. So haben sich exzessive Denunziationen über öffentliche Wandzeitungen in der Kulturrevolution (1966-1976) in das kollektive Bewusstsein eingebrannt und in der Bevölkerung den Eindruck vermittelt, dass freie Rede zum Schutz der Individualrechte aller sowie der Stabilität des Gemeinwesens eingeschränkt werden müsse.<sup>114</sup> Das westlich geprägte Verständnis von Meinungsfreiheit lässt sich also nicht ohne weiteres auf China übertragen.<sup>115</sup> Gerade diese unterschiedliche historische Prägung kann es erleichtern, die Verfassungspraxis in China hinsichtlich der Meinungsfreiheit zu verstehen.

Dabei ist zu beobachten, dass seit der Reformzeit unter Deng Xiaoping die Ausübung von Grundrechten zunehmend gewährt wurde; es etablierte sich etwa die Freiheit, im privaten Kreis unbeschränkt politisch reden zu können.<sup>116</sup> Wenn jedoch das Regime die Ausübung von Grundrechten wie der Meinungs- oder Versammlungsfreiheit als gefährdend wahrnimmt, reagiert es mit brutalen Repressalien auch in völliger Missachtung geltender Rechtsvorschriften.<sup>117</sup> Beispielsweise werden seit der Reformzeit zunehmend stattfindende lokale Protestereignisse toleriert,

<sup>105</sup> Luhmann, *Legitimation durch Verfahren*, 1969, S. 116.

<sup>106</sup> Dowdle (Fn. 83), S. 91; He (Fn. 67), S. 254.

<sup>107</sup> Sun, *ZChinR* 2022, 7 (15); von Blomberg/von Strasser, *ZChinR* 2023, 158 (160).

<sup>108</sup> Heilmann/Shih/Rudolf (Fn. 92), S. 124 f.

<sup>109</sup> Yu, *VRÜ* 2005, 391.

<sup>110</sup> Yu, *VRÜ* 2005, 391 (402).

<sup>111</sup> Siehe dazu bereits Marx, in: *Marx-Engels-Werke*, Bd. 1, 1976, S. 364.

<sup>112</sup> Heilmann/Zhu, in: Heilmann, *Das politische System der Volksrepublik China*, 2016, S. 242; He (Fn. 67), S. 257.

<sup>113</sup> Yu, *VRÜ* 2005, 391 (401).

<sup>114</sup> Gesk, in: Bösling et al., *Eine Zensur findet (nicht) statt*, 2019, S. 38 f.

<sup>115</sup> Heilmann/Zhu (Fn. 112), S. 242.

<sup>116</sup> He (Fn. 67), S. 257; Heilmann/Zhu (Fn. 112), S. 242.

<sup>117</sup> He (Fn. 67), S. 258.

solange sie sich nur auf thematisch begrenzte Missstände beziehen. Wird jedoch grundsätzliche Kritik geübt, die das Regime als bedrohlich empfindet, werden Proteste nicht geduldet.<sup>118</sup> Bei der Bestimmung der Grenze zwischen zulässiger und unzulässiger Kritik kommt es dabei nicht nur auf den Inhalt der Kritik an, sondern auch darauf, ob der Sprecher die politisch-soziale Hierarchie in seiner Kritik anerkennt. Tut er dies, können inhaltliche Punkte formuliert werden, die anderenfalls unzulässig wären.<sup>119</sup>

Ein entscheidendes historisches Ereignis für den rechtlich-politischen Umgang mit Machtkritik waren dabei die vom Regime brutal niedergeschlagenen Massenproteste am Tiananmen-Platz im Jahr 1989. Seitdem ist das Regime gegenüber Protesten besonders sensibel und reagiert häufig mit schärferen Repressionen als zuvor.<sup>120</sup> Zudem bemühte sich die Staatsführung in Reaktion darauf verstärkt um eine Entpolitisierung und Konsumorientierung der Bevölkerung.<sup>121</sup> Zwar gibt es kommerzielle Medien, diese sind jedoch einer umfangreichen Zensur unterworfen. Ferner wird von ihnen eine weitgehende Selbstzensur erwartet.<sup>122</sup> So werden etwa regelmäßig Listen mit sensiblen Wörtern veröffentlicht, die unerwünscht sind und die zu verwenden man vermeiden sollte, wenn man sich öffentlich äußert (die allerdings bei Umgehung der konkreten Wörter einen Spielraum zur kreativen Formulierung kritischer Inhalte belassen).<sup>123</sup> Im Rahmen einer Politik der „Meinungsanleitung“<sup>124</sup> ist die politische Führung darum bemüht, in öffentlichen Debatten die Deutungshoheit zu erringen und so die Grenzen der vertretbaren Positionen zu definieren.<sup>125</sup> Eine umfassende Internetregulierung insbesondere in Bezug auf die Inhaltsüberwachung erschwert überdies die freie Meinungsäußerung in digitalen Foren.<sup>126</sup>

#### b) Funktionsanalytische Einordnung

Die Gewährung von Grundrechten bedeutet in ähnlicher Weise eine potenzielle Bedrohung für das Regime wie die Gestaltung eines Gerichtssystems. Kann eine selbstbewusste Justiz ein konkurrierender Machtfaktor und so zur Bedrohung für das Regime werden, können Grundrechte die Bevölkerung zu Kritik und Protest ermuntern und so einen frontalen Angriff auf die Regierenden ermöglichen. Welche Funktion hat es also, wenn ein autoritärer Staat in der Verfassung Grundrechte wie die Meinungs- oder Versammlungsfreiheit gewährt?

Der naheliegendste Grund findet sich auf der kommunikativ-symbolischen Ebene: Sowohl gegenüber der eigenen Bevölkerung als auch gegenüber dem Ausland erhöht es die Legitimität eines Staates, wenn dieser sich auf die Einhaltung von Menschenrechten verpflichtet. Dies mag in den heiklen Fällen, in denen die Staatsgewalt repressiv und rechtswidrig gegen Kritiker vorgeht, bloßes Window Dressing sein. Die KPCh verfolgt einen Anspruch auf ideologische Führung und will eine politische Pluralisierung über die von ihr gesetzten Grenzen hinaus verhindern.<sup>127</sup> Gerade auf der internationalen Bühne braucht es jedenfalls ein solches Lippenbekenntnis zu den Menschenrechten, um in Gremien wie dem Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen mitzuwirken. Insoweit dienen die verfassungsrechtlichen Bekenntnisse als Ausweis, der Zugang zu internationalen Organisationen verschafft.<sup>128</sup> Dadurch weisen die Bestimmungen mittelbar eine instrumentell-programmatische Funktion legaler Spielart auf, denn sie ermöglichen der Volksrepublik eine institutionelle Einbindung an die Völkerrechtsentwicklung in Bezug auf Menschenrechte.<sup>129</sup>

Soweit jedoch das chinesische Regime die Ausübung von Grundrechten in dem Rahmen zulässt, den es für politisch hinnehmbar erachtet, lassen sich die Bestimmungen auch instrumentell-programmatisch als Billboard verstehen. Das Regime wirbt so auch um Zustimmung bei seiner Bevölkerung, indem es ihr zu verstehen gibt, dass bis zu einem bestimmten Punkt Freiheiten gewährt werden. Allerdings fehlt es den Grundrechten mangels Einklagbarkeit an legaler Durchschlagskraft. In ihrer Abwehrdimension sind sie insofern nur schwach ausgeprägt. Soweit sie jedoch regelhaft angewandt werden und ihre Grenzen etwa durch die Veröffentlichung von Listen unerwünschter Wörter transparent sind, kann aus dieser Berechenbarkeit für die individuelle Lebensgestaltung eine gewisse positive Freiheit folgen, die die Legitimität des Regimes in der Bevölkerung erhöhen kann.<sup>130</sup> Angesichts der zuvor skizzierten historisch-kulturellen Prägung Chinas in Bezug auf die Meinungsfreiheit erscheint es plausibel, dass vielen Bürgern eine solche Verlässlichkeit wichtiger ist als eine weitreichende, abwehrrechtlich verstandene Unbeschränktheit der Rede. Daher könnten die Legitimitätsgewinne trotz schwacher Abwehrfunktion der Grundrechte erheblich sein.

<sup>118</sup> He (Fn. 67), S. 258; Heilmann/Zhu (Fn. 112), S. 245 f.

<sup>119</sup> Gesk (Fn. 114), S. 43.

<sup>120</sup> Heilmann/Zhu (Fn. 112), S. 244 f.; zur Gesetzgebung siehe Jiao/Ye (Fn. 72), S. 249 f.

<sup>121</sup> Heilmann/Zhu (Fn. 112), S. 244 f.

<sup>122</sup> Zhu, in: Heilmann, Das politische System der Volksrepublik China, 2016, S. 272 f.; Mishra, Begegnungen mit China und seinen Nachbarn, 2015, S. 137.

<sup>123</sup> Gesk (Fn. 114), S. 41 ff.

<sup>124</sup> Hartig, IP 2017 (1), 102.

<sup>125</sup> Zhu (Fn. 122), S. 273; Gesk (Fn. 114), S. 41.

<sup>126</sup> Krönke et al., in: Krönke et al., Paradigms of Internet Regulation in the European Union and China, 2018, S. 15; Gesk (Fn. 114), S. 41; Zhu (Fn. 122), S. 273; vgl. Jalilvand, Der Einfluss der Volksrepublik China auf die Auslegung der Meinungsfreiheit im Internet, 2024, S. 48.

<sup>127</sup> Gesk (Fn. 114), S. 37.

<sup>128</sup> Frankenberg (Fn. 6), S. 336 ff.

<sup>129</sup> Jalilvand (Fn. 126), S. 72; Seppänen, VRÜ 2022, 287 (296 ff.).

<sup>130</sup> Dowdle (Fn. 83), S. 86 ff.

In manchen Fällen kann der Gewährleistung von Meinungs- oder Versammlungsfreiheit auch eine organisatorische (nicht-legale) Funktion zugesprochen werden: Nämlich, wenn durch das Zulassen von Protesten Kritik an lokalen Verwaltungen ermöglicht wird, die auf Linie mit der Position der Zentralregierung liegt. Dann können Proteste – ebenso wie verwaltungsgerichtliche Verfahren – ein Werkzeug in der Hand der politischen Führung sein, um lokale Behörden zu disziplinieren, letztlich also auf das Kontrollproblem zu antworten.

#### D. Reflexion der Ergebnisse

Die soeben vorgenommene Untersuchung der Verfassung der Volksrepublik China hat vielfältige Funktionen zum Vorschein gebracht: organisatorische und kommunikative, programmatisch-instrumentelle und symbolische, legale und nicht-legale. Einige dieser Verfassungsfunktionen werden sich in ähnlicher Weise in demokratischen politischen Systemen finden. Auch dort werden etwa eine allgemeine Gesetzgebung und ein verlässlicher Gerichtsschutz sowohl zur Legitimierung der Herrschaft als auch zur Regulierung und Feinsteuerung komplexer Gesellschaften dienen. Was sind aber spezifische Weisen der Funktionalisierung von Verfassungen in autoritären politischen Systemen, von denen angenommen werden darf, dass sie so in Demokratien typischerweise nicht vorkommen?<sup>131</sup>

#### I. Doppelstaat chinesischer Prägung

Ein Aspekt, der sich bei der Analyse der Funktionalisierung der chinesischen Verfassung sowohl in Bezug auf das Gerichtssystem als auch auf die Gewährleistung von Grundrechten als zentral erwiesen hat, ist ein Dualismus von Normalfällen und Problemfällen. Ein Problemfall ist eine Situation, die nach den politischen Maßstäben des Regimes als heikel erscheint, etwa weil sie sensible politische Konflikte berührt. In solchen Fällen entscheiden Gerichte nicht nach rechtlichen, sondern nach politischen Maßstäben. Grundrechte werden nur gewährleistet, soweit ihre Ausübung nicht derartige politische Angelegenheiten berührt.

Insofern ähnelt die Volksrepublik China dem, was Ernst Fraenkel in seiner Analyse des NS-Staates als *Doppelstaat*<sup>132</sup> bezeichnet: Demnach bestand in der NS-Diktatur ein Maßnahmenstaat, in dem Amtsträger nach politischem Ermessen durch willkürliche Maßnahmen agierten, neben einem Normenstaat, in dem Rechtsnormen grundsätzlich auf eine berechenbare Weise angewandt und bestehende

Rechtsinstitute weiter geschützt wurden.<sup>133</sup> Maßnahmen- und Normenstaat ergänzten sich dabei und dienten im Zusammenspiel dem Zweck, die Effizienz des Staates zu erhöhen.<sup>134</sup> Die Grenzziehung zwischen Maßnahmen- und Normenstaat erfolgte durch eine Selbstbeschränkung seitens des Maßnahmenstaates, der prinzipiell alle Fragen durch souveräne Entscheidung an sich ziehen konnte.<sup>135</sup> Die konkrete Grenzziehung zwischen der Herrschaft in den Modi politischer Zweckmäßigkeit und normativer Regelmäßigkeit mag in der NS-Zeit anders erfolgt sein als in der Volksrepublik China der Gegenwart; dennoch ist die Parallelität augenfällig, in der zwei derartige, nebeneinander bestehende Modi der Herrschaftsausübung existieren.

In China kann die politische Führung grundsätzlich alle Fragen als politisch definieren, um sie nach ihren Maßstäben zu entscheiden. Ebenso unterwirft sich die chinesische Führung in der Ausübung dieser Kompetenz aber einer gewissen Selbstbeschränkung, nicht zuletzt, um der Wirtschaft verlässliche Rahmenbedingungen zu gewähren.<sup>136</sup> Dieser Parallelitätsbefund kann ein Hinweis darauf sein, dass bestimmte Muster der Funktionalisierung autoritärer Verfassungen auch über historische Epochengrenzen hinweg bestehen bleiben.

Ist ein derartiger Dualismus der Verfassungspraxis liberaldemokratischen Staaten aber völlig fremd? Auch dort ist schließlich die Politik bisweilen aus Gründen der Zweckmäßigkeit auf außerordentliche Mittel angewiesen, die unter Gesichtspunkten rechtlicher Regelmäßigkeit irritierend erscheinen.<sup>137</sup> Zudem kommt es vor, dass Gerichte in Fällen, die die Grundfesten des Gemeinwesens berühren, nach Maßstäben entscheiden, die als rein rechtlich kaum begriffen werden können. Insofern ist etwa an die Wunsiedel-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts als einen Grenzfall der Meinungsfreiheit zu erinnern, in der das Gericht eine der Verfassung immanente Ausnahme vom Sonderrechtsverbot (Art. 5 Abs. 2 GG) für die propagandistische Affirmation der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft entwickelt hat,<sup>138</sup> für die es im Verfassungstext keinen Anhalt gibt und die „kaum in gewohnten grundrechtsdogmatischen Kategorien fassbar“<sup>139</sup> ist. Die „gegenbildlich identitätsprägende Bedeutung“<sup>140</sup>, die das Bundesverfassungsgericht dem NS-Regime für die Bundesrepublik zuschreibt und aus der es – gegen den Wortlaut des Art. 5 Abs. 2 GG – die Ausnahme von den Anforderungen der Gesetzesallgemeinheit folgert, lassen sich schwerlich als juristische Auslegung, wohl aber als Bestimmung des

<sup>131</sup> Es sei darauf hingewiesen, dass mit der Volksrepublik China nur ein autoritäres politisches System in den Blick genommen wurde und deswegen nicht davon ausgegangen werden kann, dass sich die in Bezug auf China gewonnenen Erkenntnisse für alle autoritären Systeme Geltung beanspruchen können. Allerdings können sie als erster Anhaltspunkt für die Funktionalisierung von Verfassungen in autoritären Systemen dienen.

<sup>132</sup> Fraenkel, *Der Doppelstaat*, 3. Aufl. 2012.

<sup>133</sup> Fraenkel (Fn. 132), S. 113.

<sup>134</sup> Fraenkel (Fn. 132), S. 124.

<sup>135</sup> Fraenkel (Fn. 132), S. 113; vgl. zum Souveränitätsbegriff Schmitt, *Politische Theologie*, 7. Aufl. 1996, S. 13 ff.

<sup>136</sup> Fraenkel (Fn. 132), S. 128–135.

<sup>137</sup> Lennartz, *Merzens Machtspruch*, 2025, <https://verfassungsblog.de/bundeskanzler-richtlinienkompetenz/>, zuletzt abgerufen am 23.12.2025.

<sup>138</sup> BVerfGE 124, 300 (327 f.).

<sup>139</sup> Hong, DVBl 2010, 1267 (1271).

<sup>140</sup> BVerfGE 124, 300 (328).

politischen Selbstverständnisses begreifen. Selbst liberal-demokratischen Systemen ist ein politisch begründetes Abweichen vom rechtlichen Normalmodus nicht völlig fremd. Doch erscheint es in demokratischen Staaten als auffällige, unter besonderen Umständen auftretende und rechtfertigungsbedürftige Ausnahme, während es in autoritären Staaten zum alltäglichen Modus der Herrschaftsausübung gehört.

## II. Autoritärer Informalismus

Darüber hinaus drängt sich beim Abgleich des Textes der chinesischen Verfassung mit der rechtlich-politischen Praxis eine Diskrepanz auf: Während in der Praxis kein Zweifel daran besteht, dass die KPCh der alles dominierende Machtfaktor und die Parteispitze die eigentliche Machtspitze Chinas ist, bleibt die Partei in der Verfassung irritierend unterbelichtet. Sie taucht vor allem in der Präambel auf und ist mit ihrem politischen Führungsanspruch erst seit 2018 auch in Art. 1 VVC verankert. Auch dort ist jedoch die Art und Weise, wie die KPCh ihre politische Führungsrolle auszuüben hat, nicht näher spezifiziert. Nähme man die chinesische Verfassung beim Wort, gewänne man daher ein verzerrtes Bild von der Wirklichkeit des chinesischen Staates. Treffender lässt sich die VVC schmittianisch als Entscheidung rekonstruieren, die „das Ganze der politischen Einheit hinsichtlich ihrer besonderen Existenzform [bestimmt]“<sup>141</sup>, und zwar als Einparteiensstaat unter der politischen Führung der KPCh.<sup>142</sup> Die Verfassungsbestimmungen im Einzelnen verhalten sich zu dieser Grundentscheidung sekundär, auch wenn sie in einem bestimmten Umfang legale Funktionen erfüllen. Dem politischen Führungswillen der Partei haben sie nichts entgegenzusetzen.

Zwar entspräche es einem „naive[n] Positivismus [...], liberale Verfassungen als einigermaßen realitätsgetreue politische Landkarten zu lesen“<sup>143</sup> – mit anderen Worten: Auch in liberalen Staaten gibt es eine erhebliche Diskrepanz zwischen den tatsächlichen Machtverhältnissen und dem Verfassungstext. Etwas qualitativ anderes ist jedoch der Totalvorbehalt, unter den das gesamte chinesische Verfassungsrecht in Bezug auf den Willen der KPCh gestellt ist. Dies lässt sich als Ausdruck eines *autoritären Informalismus* charakterisieren.<sup>144</sup> Denn die Verfassung installiert die Partei nur an der Spitze der Macht, bindet sie in ihrer Machtausübung aber in keiner Weise. Die Position an der Machtspitze ermöglicht ein informelles, vor die Klammer verfassungsrechtlicher Bestimmungen gezogenes Regieren. So „vollzieht sich die entformalisierte Machtausübung

gleichsam auf leisen Sohlen im Dunkel des autoritären Konstitutionalismus“.<sup>145</sup>

## III. Paradigma der Kontrolle

Die politische Führung macht sich die Verfassung in vielerlei Hinsicht zunutze, um die eigene Herrschaft abzusichern. Dabei fungiert die Verfassung als Instrument in den Händen der Parteispitze, um Irritationen der politischen Herrschaft auszuschließen. Gesetzgebung, Gerichtsverfahren und Grundrechtsausübung gibt es nicht als unabhängige Machtfaktoren, sondern immer nur soweit es der Stabilität der konkreten Herrschaft durch die KPCh insgesamt nützlich ist. Gerade hierin liegt jedoch ein maßgeblicher Unterschied zwischen der Funktion von Verfassungen in autoritären und in demokratischen Systemen: In autoritären Systemen werden sie genutzt, um die politische Auseinandersetzung zu ersticken,<sup>146</sup> sie folgen somit einem Paradigma der Kontrolle. Demokratien dagegen sind von einem Paradigma der *organisierten Ungewissheit*<sup>147</sup> gekennzeichnet. Schon begrifflich gehört eine offene politische Auseinandersetzung mit unverfügbarem Ausgang zur Demokratie. Dieser Unterschied spiegelt sich auch auf der Ebene des Verfassungsrechts wider: Während in China politische Meinungsäußerungen dann unterdrückt werden, wenn sie sich offen gegen das Regime richten, ist Machtkritik in der deutschen verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung als schutzverstärkender Faktor anerkannt.<sup>148</sup> So sichert Art. 5 Abs. 1 GG gerade die Möglichkeit der Herausforderung herrschender politischer Kräfte.

Verfassungsfunktionen sind Antworten auf Probleme der Herrschaft. Der Unterschied zwischen dem Paradigma der Kontrolle in autoritären politischen Systemen und dem Paradigma der organisierten Ungewissheit in Demokratien zeigt, dass es für die Frage nach den Funktionen einer Verfassung einen Unterschied macht, wer das Subjekt der politischen Herrschaft ist. Liegt die Macht in den Händen weniger – etwa der Spitze einer dominanten Partei – ist die Verfassung ein Instrument zur Sicherung ebendieser spezifischen Herrschaft. Liegt die politische Herrschaft jedenfalls dem ernsthaften Anspruch nach beim Volk, entstehen andere Herrschaftsprobleme – etwa die Frage, wie sich verhindern lässt, dass einzelne Personen oder politische Gruppierungen so viel Macht konzentrieren, dass die politische Herrschaft des Volkes infrage steht. Daher müssen Verfassungen in demokratischen Systemen die Funktion erfüllen, Ungewissheit zu erhalten, in autoritären Systemen dagegen die Funktion, Kontrolle abzusichern.

<sup>141</sup> Schmitt, Verfassungslehre, 11. Aufl. 2017, S. 21.

<sup>142</sup> So auch Zhang, ZChinR 2018, 83 (94 ff.).

<sup>143</sup> Frankenberg (Fn. 6), S. 104.

<sup>144</sup> Zum Begriff des autoritären Informalismus siehe Frankenberg (Fn. 6), S. 143; Möllers/Müller-Mall (Fn. 1), S. 185.

<sup>145</sup> Frankenberg (Fn. 6), S. 143.

<sup>146</sup> Möllers/Müller-Mall (Fn. 1), S. 185.

<sup>147</sup> Przeworski, Democracy and the Market, 1991, S. 13; Müller, Freiheit, Gleichheit, Ungewissheit, 2021, S. 95 f.

<sup>148</sup> BVerfGE 93, 266 (293); BVerfG NVwZ 2024, 733 (735).