

# ZENTRALREGIERUNG UND PROVINZVERWALTUNG AUF TAIWAN

## Selbstverwaltungsideologie und Verfassungswirklichkeit

Von OSKAR WEGGEL

### A. Einleitung

#### Die nationalchinesische Zentralregierung und der „taiwanische Nationalismus“

Nach der nationalchinesischen Verfassung vom Jahre 1947 sollten die Provinzen des Staates eine weitgehende Selbstverwaltung genießen, um ihren Einwohnern die Pflege ihrer Besonderheiten im Rahmen des großen chinesischen Staats- und Kulturrumes zu ermöglichen. Eine dieser Provinzen war die Insel Taiwan (Formosa). In dieser Provinz mit heute 13,2 Millionen Einwohnern auf einer Fläche von 35 961 qkm residiert gegenwärtig die nationalchinesische Regierung, und zugleich ist diese Provinz die einzige, in der die nationalchinesische Regierung noch effektiv Herrschaft ausübt\*. Mit ihr sind bis zum Jahre 1949 etwa 2 Millionen Festlandchinesen als Flüchtlinge auf die Insel gelangt. Diese Gruppe, ca. 15 Prozent der heutigen Bewohner der Insel, wird in ihrem sozialen Selbstverständnis von ihrer festländischen Herkunft bestimmt. Sie versteht sich zumeist als Oberschicht und trachtet danach, ihre Stellung auch auf der kleiner gewordenen Basis der Insel zu behaupten. Zwischen dieser Gruppe und den seit dem 17. Jahrhundert ansässigen „Taiwanesen“ entstanden in der Zeit nach dem zweiten Weltkrieg Spannungen, die zeitweilig so stark waren, daß eine taiwanesische Unabhängigkeitsbewegung entstand und daß sogar von einem „taiwanesischen Nationalismus“<sup>1</sup> gesprochen werden konnte.

Der „taiwanesische Nationalismus“ geht auf die besondere Geschichte der Insel zurück. Von 1895 bis 1945 stand sie unter japanischer Herrschaft. Erst auf Grund des Abkommens von Kairo im Jahre 1943<sup>2</sup> sowie auf Grund der Potsdamer Bestimmungen über die Kapitulationsbedingungen Japans vom 26. Juli 1945<sup>3</sup> wurde die Insel am 25. Oktober 1945 den Chinesen förmlich zurückgegeben<sup>4</sup>.

Das Verhältnis zwischen Festlandschinesen und Taiwanesen, das potentiell viele positive Ansätze in sich barg, artete unter der Regierung des ersten Provinzgouverneurs Ch'en Yi schon nach kurzer Zeit zu einem scharfen Antagonismus aus. Schuld daran war vor allen die systematische Ausbeutungspolitik des Gouverneurs, die sich im wesentlichen in vier Maßnahmen äußerte: Alles ehemalige japanische Eigentum, ob es sich nun um Regierungseigentum, um Privateigentum oder das Eigentum sozialer Institutionen handelte, wurde zusammen mit den taiwanesischen Geschäftsanteilen konfisziert<sup>5</sup> und unter scharfe Monopolkontrolle

\* Die Republik China beherrscht außer der Insel Taiwan noch die Inselgruppen der Pescadores, die einen Kreis der Provinz Taiwan bilden, sowie Chin-Men (Quemoy) und Matsu, die de iure zur Provinz Fuchien gehören (China Yearbook 125, 127). Die letzteren beiden Inseln stehen heute unter reiner Militärverwaltung.

1 Vgl. dazu Robert Scalapino in seinem Vorwort zu Alfred Kerr, „Formosa betrayed“, London 1966, S. IX.

2 Roosevelt, Churchill und Chiang Kai-shek hatten sich darauf geeinigt, dem Japanern u. a. alles Land, das sie „den Chinesen gestohlen hatten“, abzunehmen und es China zurückzugeben; abgedruckt bei Rönnefarth-Euler, Konferenzen und Verträge, Bd. IV A, 2. Auflage, Würzburg 1959, S. 218.

3 Abgedruckt in: Important Documents concerning the question of Taiwan, Peking 1955, S. 9.

4 Sehr strittig ist die Frage, ob damit die Souveränität über Taiwan an China „abgetreten“ worden ist. Vgl. J. P. Jain, The Legal Status of Formosa, in: The American Journal of International Law 1963, insbesondere S. 27 und 28.

5 Begründung: die beteiligten Taiwanesen hätten mit den Japanern kollaboriert und verdienten keine Schonung. Kerr, S. 122.

gebracht. Gleichzeitig mit der Monopolisierung wurden vom Handelsbüro der Provinz Fixpreise für alle monopolisierten Waren festgesetzt<sup>6</sup>. Wurde schon durch diese Monopolisierungen der Wettbewerb des einheimischen Unternehmertums wesentlich geschwächt, so verstärkte sich diese Tendenz noch merklich durch die Kreditvergabepolitik, die — über die Bank von Taiwan — ebenfalls von der Regierung gesteuert wurde: Das regierungseigene „Unternehmersyndikat“<sup>7</sup> erhielt z. B. 2 Milliarden Yüan als Starthilfe, während taiwanesische Unternehmer in der zweiten Jahreshälfte von 1946 mit 8 Millionen Yüan abgespeist wurden<sup>8</sup>. Eine dritte Maßnahme, die das wirtschaftliche Leben schwer schädigte, war die unzureichende Verwaltung der Eisenbahn, die schließlich zu einem Zusammenbruch fast des gesamten Verkehrswesens auf der Insel führte<sup>9</sup>.

Steigende Arbeitslosigkeit, Verarmung der einheimischen Mittelklassen und schließlich mangelnde Versorgung mit Nahrungsmitteln waren unmittelbare Folgen dieser Monopolisierungs-, Kreditbeschränkungs- und Verkehrsresselpolitik.

Obendrein waren die etwa dreißigtausend von Japanern bis Oktober 1945 geräumten Stellen in Politik und Wirtschaft innerhalb kürzester Frist von festländischen „Beratern“ aufgefüllt worden, ohne daß auch nur ein Einheimischer zum Zuge gekommen wäre<sup>10</sup>. Im Einklang damit wurden einheimische Funktionäre, so z. B. der Bürgermeister von Taipeh ihrer Stellung enthoben und durch Vertrauensleute Ch'en Yis ersetzt<sup>11</sup>.

Zwei weitere Maßnahmen mußten hinzukommen, um den Bogen bis zum Zerreißen zu spannen: Am 10. Januar 1947 verkündete Ch'en Yi, daß die chinesische Verfassung, die seit Anfang 1947 auf dem Festland galt, nicht auf Taiwan angewendet werden könne, da dessen Bewohner noch nicht zur Selbstverwaltung reif seien<sup>12</sup>. Am 1. Februar 1947 stellte die Provinzregierung überdies auch den gesamten Schiffsverkehr mit dem Ausland unter Monopolverwaltung.

In dieser Atmosphäre kam es zu den zwei großen Ausbrüchen der einheimischen Bevölkerung im Februar und März 1947:

Am 27. und 28. Februar fanden die ersten blutigen Zusammenstöße zwischen Beamten der Monopolverwaltung und der Bevölkerung statt. Innerhalb weniger Tage hatten die Einheimischen die Ordnung (vor allem mit Hilfe freiwilliger Polizeiverbände) in ihre Hand genommen und traten durch einen Schlichtungsausschuß mit Ch'en Yi in Verbindung. Sie wollten Reformen, nicht Revolution. In diesem Sinne überreichten sie am 7. März 1947 dem Gouverneur jene „32 Forderungen“, deren erhofftes Resultat eine Art Magna Charta des taiwanesischen Volkes werden sollte. Die Forderungen bezogen sich vor allem auf Gleichbehandlung der Taiwanesen in der Provinzverwaltung, auf die Sicherheit von Person und Eigentum, auf Liberalisierung der Wirtschaftspolitik und auf Verbesserungen im Rahmen der Militärpolitik<sup>13</sup>.

---

6 Im Zusammenhang mit der Monopolisierung müssen drei Vermögensmassen auseinandergehalten werden:  
a) Konfisierte japanische Kriegsmaterialien und Nahrungsmittel wurden zum Festland verschifft (Wert etwa 2 Milliarden US-Dollar), Kerr, a. a. O., S. 106 ff.  
b) Sieben wichtige Industriezweige (Elektrizitätsproduktion, Zucker, Kunstdünger, Papier, Alkali, Maschinenbau und Schiffsbau) wurden monopolisiert und der gemeinsamen Verwaltung der Provinzregierung sowie der Nationalen Kommission für Vermögensverwaltung unterstellt, wobei auch private Unternehmer vom Festland beteiligt wurden, vgl. Kerr, a. a. O., S. 139.  
c) Weitere zwölf wichtige Wirtschaftszweige (wie Kohle, Eisen, Gummi, Öle, Gemüse, Textilien usw.) wurden zu einem Syndikat zusammengestellt und als „Industriunternehmerverband Taiwan“ der Provinzregierung untergeordnet, Kerr, a. a. O., S. 140.

7 Vgl. Fußnote 6.

8 Kerr, a. a. O., S. 140.

9 Kerr, a. a. O., S. 135.

10 Kerr, a. a. O., S. 116.

11 Kerr, a. a. O., S. 191.

12 Kerr, a. a. O., S. 240.

13 Der Text ist vollständig abgedruckt bei Kerr, a. a. O., S. 475—479.

Entgegen seinem ausdrücklichen Versprechen forderte Ch'en Yi daraufhin vom Festland militärische Verstärkungen an, die am 8. März eintrafen und an Hand einer schwarzen Liste „Tausende“<sup>14</sup> von Angehörigen der freiwilligen Polizeiverbände und von Sprechern der Bevölkerung ohne Gerichtsverhandlung erschossen<sup>15</sup>. Damit freilich war das Maß voll: Das Zentralexekutivkomitee der KMT beschloß am 22. März 1947 Ch'en Yis Absetzung. Am 16. Juni 1950 wurde er — nachdem er nochmals eine kurze Zeit lang politische Funktionen ausgeübt hatte — wegen „seiner Übelthaten am taiwanesischen Volk“ verurteilt und hingerichtet.

Nur eineinhalb Jahre hatte Ch'en Yi in Taiwan regiert; doch alles Positive, was später von der Zentralregierung ausging, reichte nicht hin, um den damals angerichteten Schaden wieder gutzumachen. Wer die düsteren — und heutzutage völlig tabuierten — Ereignisse jener Monate nicht kennt, wird die zwiespältige Haltung der Taiwanesen gegenüber den „Ta-lu-jen“ (Festländern) wohl nie ganz verstehen.

Nach fünf Jahren der Mißwirtschaft begannen dann von 1950 an die „fetten Jahre“<sup>16</sup>. Es fing damit an, daß die KMT eine Bewegung der Selbstbesinnung einleitete<sup>17</sup> und liberale Politiker an die Spitze von Armee und Provinzregierung treten ließ. Dabei wurden zum erstenmal auch Taiwanesen in größerem Umfange herangezogen<sup>18</sup>. Auch außenpolitisch beruhigte sich die Lage, seit Taiwan mit dem Ausbruch des Koreakrieges unter den Schutz der 7. US-Flotte gestellt wurde. Die USA, die sich von 1950 an immer stärker in Taiwan engagierten, gewährten über die militärische Hilfe hinaus wirtschaftliche Unterstützung, die sich in der Zeit von 1950 bis 1957 auf rund 2 Milliarden US-Dollar belief<sup>19</sup>. Strukturverbesserungen auf vielen Gebieten, vor allem im Bereich der Landwirtschaft, waren die Folge. Die bedeutendsten Leistungen wurden auf dem Gebiet der Agrarbodenreform erzielt, die in drei Etappen vor sich ging: Auf die Pachtzinsermäßigung von 1949 folgte der Verkauf von staatseigenem Lande (seit 1951) und schließlich (beginnend mit dem Jahr 1953) das „Land-dem-Pflüger“-Programm<sup>20</sup>.

Auch nach 1950 ist es noch zu zahlreichen Auseinandersetzungen zwischen der Regierung und den liberalen Kräften gekommen und auch das Verhältnis zwischen Zentralregierung und Provinzverwaltung blieb davon nicht immer unberührt<sup>21</sup>. In der Atmosphäre wirtschaftlicher Prosperität, die nicht zuletzt durch die erfolgreiche Politik der KMT-Regierung geschaffen werden konnte, sind diese Auseinandersetzungen freilich nicht mehr grundsätzlich antagonistischer Natur — wenigstens nicht für das Gros der Bevölkerung. Gleichwohl ist aus den Jahren der Willkür eine zahlenmäßig nicht allzugroße taiwanesische Unabhängigkeitsbewegung übrig geblieben, deren Zentrum wieder einmal Tokio wurde, das Mekka der chinesischen Revolutionäre und Rebellen seit nun fast hundert Jahren. Am 1. September 1955 konstituierten die Exilvertreter aller taiwanesischen Distrikte dort eine „provisorische Nationalversammlung der Republik Formosa“, die ihrerseits am 28. Februar 1956 eine „provisorische Regierung“ bildete<sup>22</sup>. Diese Exilregierung fand zunächst auch bei taiwanesischen Studentenverbänden in den

<sup>14</sup> Fairbank-Reischauer-Craig, East Asia, The Modern Transformation, Boston-Toyko, 2. Auflage 1967, S. 883.  
<sup>15</sup> Kerr, a. a. O., S. 301—303.

<sup>16</sup> Kerr, a. a. O.

<sup>17</sup> China Yearbook 1965/66, Taipei 1966, S. 99.

<sup>18</sup> Wu Kuo-chen beschäftigte in seiner 23köpfigen Regierungsmannschaft nicht weniger als 17 Taiwanesen, vgl. Kerr, a. a. O., S. 391. General Sun Li-jen, der zum Oberkommandierenden der Nationalarmee sowie des Kommandos zum Schutze Taiwans ernannt wurde, tauschte innerhalb kurzer Zeit rund 40 000 ältere festländische Soldaten durch jüngeren taiwanesischen Nachwuchs aus, Kerr, a. a. O., S. 393.

<sup>19</sup> Kerr, a. a. O., S. 417. Das China YB gibt für 1951 bis 1965 1520 Millionen US-Dollar an wirtschaftlicher Hilfe an. Die militärische Hilfe wird bis 1964 auf 220 Millionen US-Dollar beziffert (China YB, S. 3).

<sup>20</sup> Ch'en Cheng, Landreform in Taiwan, Taipei 1961, S. 18 ff., S. 49 ff., S. 66 ff.

<sup>21</sup> Vgl. dazu Kerr, im Kapitel „Dumping the Liberals“, a. a. O., S. 421 ff.

<sup>22</sup> Kerr, a. a. O., S. 465.

USA Anklang<sup>23</sup>. Doch mangelhafte Organisation und die prosperierenden Verhältnisse in Taiwan sowie die unerwartete und rätselhafte Rückkehr des Führers der Exilregierung, Dr. Liao, nach Taiwan im Mai 1966 haben der Unabhängigkeitsbewegung offensichtlich einen entscheidenden Schlag versetzt. Unter den gegenwärtigen Verhältnissen ist es unwahrscheinlich, daß von einer wie immer gearteten Exilregierung her das Verhältnis zwischen Provinz und Zentrale beeinflußt werden könnte. Die einzige nennenswerte Aktivität, die von den Unabhängigkeitsvertretern noch ausgeht, sind drei Zeitungen, die in Japanisch, im Fukien-Dialekt sowie in Englisch erscheinen. In der Zeit, da es um Taiwan von Jahr zu Jahr stiller wird, sorgt ihr Organ „Independent Formosa“ in schöner Regelmäßigkeit für Beiträge, die nach und nach den Löwenanteil an allen jüngeren Publikationen über Taiwan ausmachen<sup>24</sup>.

Das Ziel dieses Aufsatzes ist es, die verfassungsrechtlichen Auswirkungen der beschriebenen Spannungen zwischen der Zentralregierung und der Provinzverwaltung auf Taiwan darzustellen.

Eine in Englisch publizierte Sammlung von Gesetzestexten der Volksrepublik China<sup>25</sup>, die an und für sich als Pionierleistung gelten konnte, stieß vor einigen Jahren auf erhebliche Vorbehalte. Die von mehreren Kritikern hierbei vorgebrachten Argumente ließen fast alle auf den einen Vorwurf hinaus, daß der bloße ungeschminkte Gesetzestext wenig Aussagekraft habe; die ideologischen und soziologischen Hintergründe müßten darüber hinaus ausgeleuchtet werden, wenn eine solche Arbeit nützlich und aufschlußreich sein soll<sup>26</sup>.

Derlei Gesichtspunkte sind mit einigen Einschränkungen auch dann ernst zu nehmen, wenn es gilt, nicht etwa Gesetze der Volksrepublik China, sondern Recht der Republik China auf Taiwan darzustellen; denn auch dort gehen Verfassungsform und Verfassungswirklichkeit zum Teil recht verschiedene Wege: Die Zeiten einer ausgesprochenen zynisch-manipulatorischen Rechtsauffassung<sup>27</sup> dürften zwar der Vergangenheit angehören, doch sollte der Druck einer seit Jahrzehnten indoktrinierten Ideologie<sup>28</sup> nicht unterschätzt werden: Gerade auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts ist er so stark, daß im Konfliktfall bloße Rechtsstrukturen verformt werden können. Solche Auswirkungen lassen sich insbesondere an den Regelungen ablesen, die das Verhältnis zwischen der „Regierung der Republik China“, die Taiwan lediglich als „eine Provinz der Republik China“ und Taipei als provisorischen Sitz der Zentralregierung ansieht, sowie der Provinzregierung von Taiwan, die in Taichung residiert, bestimmen.

Wegen der angedeuteten Überlagerung der Rechtsstrukturen durch die tatsächlichen politisch-ideologischen Ponderabilien soll die nachfolgende Darstellung in zwei große Abschnitte gegliedert werden: einen Teil, der das theoretisch-juristische Verhältnis der Zentrale der Provinz behandelt und einen weiteren Abschnitt, der die praktisch-politische Verfassungswirklichkeit beschreibt.

---

23 Kerr, a. a. O., S. 467.

24 Vgl. z. B. die Literaturübersichten von Journal of Asian Studies, Bibliographie 1962/63 und 1964.

25 Albert Blaustein, Fundamental Legal Documents of Communist China, South Hackensack, N. J., 1962.

26 Vgl. die Kritik in Osteuropa-Recht 1963, Heft 3, S. 237.

27 Vgl. Karl Bünger, Die Rezeption des europäischen Rechts in China, in: Beiträge zur Rechtsforschung, herausgegeben von Ernst Wolff (Deutsche Landesreferate zum III. Internationalen Kongreß für Rechtsvergleichung in London, T. 1), Berlin-Tübingen 1950, S. 175. Bünger berichtet dort neben vielen anderen Beispielen, wie die Chiesen z. B. nach dem zweiten Weltkrieg ohne viel Bedenken das vorher rezipierte europäische Recht kurzerhand gegen amerikanisches Recht austauschen wollten.

28 Siehe unten S. 412 ff., insbesondere S. 417 ff.

## B. Die Situation auf Taiwan als verfassungsrechtliches Problem

### I. Die theoretisch-juristische Gestaltung des Verhältnisses zwischen Zentralregierung und Provinzverwaltung

#### 1. Die Organe der Zentrale

##### a) Allgemeines

Da die geltende Verfassung der Republik China vom 1. Januar 1947<sup>29</sup> einige Merkmale aufweist, die in westlichen Verfassungen ohne Vorbild sind, ist der institutionelle Aufbau der Zentralregierung soweit darzulegen, als es nötig ist, um die gegenseitige Verschränkung der Organe sichtbar zu machen. Auf Einzelheiten, wie z. B. die komplizierten Kompetenz-Abgrenzungen einzugehen, würde im vorliegenden Zusammenhang jedoch zu weit führen.

Den besten Zugang zur Verfassung findet man über zwei der Hauptprinzipien, die direkt auf Sun Yat-sen zurückgehen. Das erste dieser beiden Prinzipien ist die institutionalisierte Trennung von Bürgerrechten und Rechten der Administrative: mit dem Ergebnis, daß den Bürgern vier, der Administrative fünf Rechte zugesprochen werden. Die vier Bürgerrechte sind — schlagwortartig bezeichnet —: Wahlrecht, Absetzungsrecht, Gesetzesinitiative und Referendum. Die fünf Rechte der „Regierung“ umfassen Gesetzgebung, Verwaltung, Rechtsprechung, „Prüfung“ und „Kontrolle“, wobei die drei ersten Kategorien der westlichen Gewaltenteilungstradition entnommen wurden, während die beiden letzteren autochthon — chinesischen Ursprungs sind. Die vier Bürgerrechte werden institutionell von der Nationalversammlung (Kuo-min ta-hui) im Namen des Volkes ausgeübt<sup>30</sup>, während die fünf Gewalten der Regierung je einem sogenannten Yuán („Regierungshof“) zugewiesen sind. Die sogenannte „Fünfgewaltenverfassung“ ist somit die zweite der oben erwähnten Besonderheiten.

##### b) Die Nationalversammlung

Die aus direkten gesamtstaatlichen Wahlen<sup>31</sup> hervorgehende Nationalversammlung (N. V.) übt im Namen des Volkes<sup>31</sup> die oben erwähnten vier Gewalten des Volkes aus, die sich — in der präziseren Sprache des Gesetzes — eigentlich als fünf Befugnisse darstellen<sup>33</sup>.

Praktisch freilich beschränkt sich die Aufgabe der Versammlung auf die Präsidentenwahl, wie die vier bisher zusammengetretenen Plenarversammlungen<sup>34</sup> gezeigt haben.

29 Die Verfassung wurde am 28. Dezember 1946 von der Nationalversammlung angenommen und von der Zentralregierung am 1. Januar 1947 verkündet. Seit 1963 wird der 25. Dezember als „Verfassungstag“ gefeiert.

30 Christian Roll, Die Republik China auf der Insel Taiwan, in: Außenpolitik 1964, S. 646, erklärt dem gegenüber die Nationalversammlung für einen Teil der Regierung. Damit verkennt er eines der wesentlichen Verfassungsprinzipien.

31 26, 28 Verf.

32 25 Verf.

33 Die fünf Befugnisse umfassen: Wahl des Präsidenten und Vizepräsidenten, Absetzung des Präsidenten und Vizepräsidenten (ausgeübt z. B. gegenüber Vizepräsident Li Tsung-jen am 10. 3. 1954 wegen angeblich schwerer Amtspflichtsverletzungen), Verfassungsänderung aus eigener Initiative sowie auf Antrag des Gesetzgebungsyüans, Gesetzesinitiative und Nachprüfung von bereits erlassenen Gesetzen, Regelung von chinesischen Territorialfragen (vgl. 4 Verf.).

34 Erste Versammlung März 1948 in Nanking, zweite Versammlung Februar 1954 in Taipei, dritte Versammlung 1960 in Taipei, vierte Versammlung Februar 1966 in Taipei.

Die aus den Wahlen von 1948 hervorgegangene N. V. ist heute noch im Amt, obwohl Art. 26 Verf. eine Wahlperiode auf 6 Jahre einschränkt. Über dieses Verfassungsproblem ist unten im Zusammenhang mit der Stellung des Staatspräsidenten<sup>35</sup> noch Näheres auszuführen.

### c) Die Zentralregierung

Nach offizieller Darstellung ist die Regierung eine einheitliche Institution, die aus den fünf Yuans besteht und vom Staatspräsidenten geleitet wird<sup>36</sup>:

Diese etwas zu pauschal geratene Definition bedarf einer etwas näheren Erläuterung:

aa) Der Staatspräsident, der von der N. V. auf sechs Jahre gewählt wird, hat umfangreiche Befugnisse<sup>37</sup>, die ihn vor allem zum Staatsoberhaupt sowie zum obersten Militärbefehlshaber machen. Wenn Wiethoff meint, daß er „nach amerikanischem Vorbild“ außerdem noch „zugleich Regierungschef“ sei<sup>38</sup>, so dürfte dies allerdings zu weit gehen. Gerade anhand des Modells des amerikanischen Präsidentsystems lassen sich einige bedeutsame Unterschiede erkennen, die zugleich das theoretische Machtgefälle zwischen der Position des amerikanischen und des nationalchinesischen Präsidenten illustrieren: Der amerikanische Präsident ist für die Regierungspolitik stets und ausschließlich alleinverantwortlich. Es gibt unter ihm keine Minister, die ihren Geschäftsbereich in eigener Verantwortung leiten; es gibt auch nicht die Gegenzeichnung eines Ministers bei der Ausfertigung eines Gesetzes. Die Staatssekretäre haben keine eigenverantwortliche, sondern nur beratende Funktion. Der einzige Gegenspieler des Präsidenten ist, wenn man von der richterlichen Gewalt absieht, der Kongress<sup>39</sup>.

Im Gegensatz zu den amerikanischen „Ministerien“ nehmen die Yuans eine wesentlich stärkere Stellung gegenüber dem Präsidenten ein: In einzelnen Bereichen sind sie alleinverantwortlich; so z. B. wenn der Präsident des Verwaltungsyuan bei der Ausfertigung eines Gesetzes durch den Staatspräsidenten seine Gegenzeichnung abgeben muß<sup>40</sup>. In anderen Bereichen wieder, vor allem auf dem weiten Gebiet der Ministerialpolitik, ist der Verwaltungsyuan dem Gesetzgebungsyuan gegenüber verantwortlich<sup>41</sup>.

Schon aus diesen beiden Bestimmungen läßt sich also ersehen, daß der Staatspräsident nicht beliebig in die Zuständigkeitsbereiche der Verwaltungsmaschinerie hineinregieren kann. Er hat also, von den in Fußnote 37 genannten Befugnissen abgesehen, kein allgemeines Weisungsrecht und kann deshalb nicht mit der gleichen Unumschränktheit Regierungschef genannt werden, wie dies beim amerikanischen Präsidenten der Fall ist.

---

35 Vgl. B II 1 a.

36 So z. B. die für deutsche Leser geschriebenen „101 Fragen über Taiwan“ unter Antwort Nr. 84, Taipei, ohne Jahresangabe, aber nach 1964 herausgegeben.

37 Er vertritt den Staat (35), er ist militärischer Oberbefehlshaber (36), er verkündet Gesetze und Verordnungen (37), er schließt Verträge, verkündet Krieg und schließt Friedensverträge (38), er verkündet den Kriegszustand (39), er übt das Gnadenrecht aus (40), er benennt Zivilbeamte und ruft sie ab (41), er hat das Ordenverleihungsrecht (42), er trifft Notstandsmaßnahmen (43), entscheidet Streitigkeiten zwischen den fünf Yuans (44) und beruft die Nationalversammlung ein (29).

38 Bodo Wiethoff, China, Hannover 1966, S. 123.

39 Hartwich-Horn-Grosser-Scheffler, Politik im 20. Jahrhundert, Braunschweig-Berlin 1965, S. 230.

40 Art. 37 Verf.

41 Art. 57 Ziff. 1 Verf.

Gleichwohl hat er mit der ihm durch Art. 57 zugewiesenen Mittlerposition zwischen Exekutiv- und Legislativyüan eine der wichtigsten Schaltstellen im nationalchinesischen Verfassungsleben inne<sup>42</sup>. Mit Hilfe der in Art. 57 Ziff. 2 und 3 verankerten Möglichkeiten kann er praktisch die gesamte Politik, die sich in der Auseinandersetzung zwischen Exekutivyüan und Legislativyüan entwickelt, kontrollieren und so die beiden wichtigsten Yüans gegeneinander ausspielen. Man kann deshalb Lin Chi-tung zustimmen, wenn er meint, daß die in der Verfassung fünfmal getroffene Feststellung: die Yüans seien in ihrem Bereich jeweils die höchsten Staatsorgane<sup>43</sup>, durch die machtvolle Position des Staatspräsidenten erheblich relativiert wird<sup>44</sup>. Doch geht Lin dann offensichtlich wieder zu weit, wenn er den Präsidenten darüber hinaus als „Chef des Exekutivyüans“ bezeichnet; denn der Präsident besitzt nicht die einem Verwaltungschef üblicherweise zustehenden allgemeinen Weisungsrechte, sondern eben nur — wie Lin<sup>45</sup> selbst zu formulieren gezwungen ist — „erhebliche Weisungsrechte“<sup>46</sup>. Chef des Exekutivyüans ist in Wirklichkeit allein der Vorsitzende des Rates des Exekutivyüans.

Sehr bedeutungsvoll sind die Rechte des Staatspräsidenten nicht zuletzt im Bereich der Personalpolitik: Er ernennt die Präsidenten von drei Yüans<sup>47</sup> und — wie später noch näher darzulegen ist — den Provinzgouverneur samt den Mitgliedern des Rates der Provinzregierung<sup>48</sup>.

Über die problematische Frage der Wahl und Amtsdauer des Präsidenten ist unten (II) noch Näheres auszuführen.

## bb) Die 5 Yüans

Nachfolgend seien grundrißartig die Funktionen der einzelnen Yüans angeführt, soweit sie für das Verhältnis zur Provinzregierung von Bedeutung sind. Die Darstellung soll hierbei an drei Gesichtspunkten (nämlich: allgemeine Rechtsstellung, spezielle Befugnisse und organisatorischer Aufbau) orientiert sein. Über den weiteren Punkt der Benennung und Amtszeit ist unten (II) noch einiges anzumerken.

---

42 Art. 57 Ziff. 1 Verf. bestimmt, daß der Exekutivyüan dem Legislativyüan die Richtlinien seiner für die Zukunft geplanten Politik sowie einen Bericht über die bereits realisierte Politik vorzulegen hat. Ziff. 2 gibt dem Legislativyüan das Recht, den Exekutivyüan zur Änderung seiner Politik zu veranlassen, wobei der Staatspräsident zur Unterstützung herangezogen werden kann. Falls der Exekutivyüan seinerseits ein Gesetz des Legislativyüans für impraktabel hält, kann er mit Zustimmung des Staatspräsidenten die Überprüfung des betreffenden Gesetzes veranlassen.

43 Vgl. Art. 53, 62, 77, 83, 90 Verf.

44 Lin Chi-tung, Chung-hua min-kuo hsien-fa chih-lun, Taipei 1960 (Kommentar zur Verfassung der Republik China, zit.: Lin), S. 205. Lin meint, man solle bei den fünf Yüans besser von „Dreh- und Angelpunktorganen“ sprechen, a. a. O., S. 205.

45 A. a. O., S. 205.

46 Im chinesischen Regierungssystem sind, wie auch amtlich immer hervorgehoben wird, Elemente des Präsidialsystems und des Kabinettssystems gekoppelt (Lin, a. a. O., S. 216). (Definitionen: In Staaten mit Kabinettssystem werden Legislative und Exekutive im wesentlichen von derselben Personengruppe wahrgenommen. In der Bundesrepublik Deutschland z. B. stellt die herrschende Partei die Regierung und verfügt im allgemeinen auch im Bundestag über die Mehrheit. Der Staatspräsident hat in einem solchen System eine im wesentlichen auf Repräsentationsaufgaben beschränkte Stellung. In Staaten mit Präsidialsystem werden demgegenüber Legislative und Exekutive von verschiedenen Personengruppen wahrgenommen, die einander oft scharf bekämpfen, wie z. B. in den USA: dort hat der Präsident gegenüber dem Kongreß eine sehr starke Stellung.) Die Kabinettssform zeigt sich im Falle der Republik China darin, daß der Präsident des Exekutivyüans nur mit Zustimmung des Legislativyüans ernannt werden kann. Dies bedeutet, daß er im allgemeinen nur von der Partei gewählt wird, die im Legislativyüan die Mehrheit hat. Diese Mehrheitsverhältnisse spielen auch insofern eine große Rolle, weil der Exekutivyüan weitgehend dem Legislativyüan gegenüber verantwortlich ist. Züge des Präsidialsystems zeigen sich darin, daß z. B. gemäß Art. 57 Ziff. 3 der Exekutivyüan mit Zustimmung des Präsidenten eine Gesetzesvorlage zur nochmaligen Überprüfung zurücksenden kann; ferner darin, daß Mitglieder des Legislativyüans nicht noch in einem anderen konkurrierenden Yuan vertreten sein dürfen. Auch kann der Legislativyüan den Vorsitzenden des Exekutivyüans nicht zum Rücktritt zwingen, ebenso wenig wie umgekehrt der Exekutivyüan den Legislativyüan seiner Funktionen entheben kann.

47 Art. 55 (Exekutivyüan), 79 (Justizyüan), 84 (Prüfungsyuan). Die Präsidenten des Legislativ- und des Kontrollüyüans werden dagegen aus den Reihen der eigenen Yüans gewählt (66 und 92 Verf.).

48 Vgl. unten B I 2 c.

Der Verwaltungsyuan ist „das höchste Exekutivorgan des Staates“ (Art. 53 Verf.). Seine Befugnisse umfassen einmal die Leitung der Politik, wobei, wie bereits erwähnt, der Gesetzgebungsyuan entscheidend mitverantwortlich ist und auch der Staatspräsident wichtige Vermittlungsrechte hat<sup>49</sup>, zum anderen die Leitung der Verwaltung, die insbesondere den weiten Bereich der Ministerialarbeit umfaßt. Analog dem Normalschema westlicher Verfassungen ist der Verwaltungsyuan darüber hinaus auch an der Gesetzgebung beteiligt — und zwar in der Form des Initiativrechts<sup>50</sup>. Schließlich hat er auch die Befugnis, bei einigen Ernennungen, z. B. der des Provinzgouverneurs mitzuwirken.

Organisatorisch setzt sich der Verwaltungsyuan im wesentlichen zusammen aus dem „Rat des Verwaltungsyuans“ (Hsing-cheng-yuan hui-i, Art. 58 Verf.) und den Ausführungsorganen in Form von acht Ministerien (Inneres, Äußeres, Finanzen, Verteidigung, Justiz, Erziehung, Wirtschaft, Verkehr) und einigen weiteren Ämtern und Kommissionen, die hier jedoch nicht weiter interessieren. — Ein Sekretariat schließlich koordiniert die Arbeit des Yuans.

Der „Rat des Verwaltungsyuans“ hat als beschließendes Organ die Stellung, die — dem deutschen Sprachgebrauch folgend — einem Kabinett zukommt: Es umfaßt nämlich neben seinem Präsidenten die Leiter sämtlicher Ministerien (und Kommissionen).

Der Legislativyuan ist „das höchste Gesetzgebungsorgan des Staates“ (62 Verf.). Er beschließt die Gesetze, die sodann vom Staatspräsidenten verkündet werden<sup>51</sup>.

Die Zuständigkeit des Legislativyuans<sup>52</sup>, die unter anderem die Haushaltsgesetzgebung<sup>53</sup> mitumfaßt, erstreckt sich auch auf die Überwachung des Verwaltungsyuans in allen Fragen, welche die Richtlinien der Politik betreffen<sup>54</sup>. Im übrigen sind einzelne Ernennungen von seiner Zustimmung abhängig.

In seiner Organisation weist der Legislativyuan drei Institutionen auf: das Plenum, das normalerweise zweimal im Jahr zusammentritt<sup>55</sup> und dabei mit einfacher Mehrheit die Gesetze beschließt<sup>56</sup>, ferner zwölf Ausschüsse (für Inneres, Äußeres, Verteidigung, Wirtschaft, Finanzen, Haushalt, Erziehung, Verkehr, Grenzfragen, Auslandschinesen, Justiz und Organisationsgesetzgebung)<sup>57</sup>. Diese Kommissionen haben vorbereitende und beratende Funktionen.

Das Sekretariat schließlich hat die Arbeit innerhalb des Yuans zu koordinieren.

<sup>49</sup> In Art. 57 wird im Zusammenhang mit der politischen Funktion des Verwaltungsyuans von „shih-cheng fang-chen“ gesprochen. Dieser Begriff kann ohne daß damit dem Art. 65 I GG der BRD voreilige Konzessionen gemacht werden müßten, mit „Richtlinien der Politik“ übersetzt werden. Vgl. zu Art. 57 im übrigen die Fußnote 42.

<sup>50</sup> Im Gegensatz zum GG der BRD, das die Initiativbefugnis auf drei Institutionen einschränkt (und dabei insbesondere die Möglichkeit eines Referendums grundsätzlich ausschließt), ist bei der chinesischen Regelung nichts von institutionellem Mißtrauen zu spüren. Das Initiativrecht ist dort nicht einmal expressis verbis im Verfassungstext aufgeführt, wird andererseits (vgl. Art. 58 II Verf. und § 7 des Gesetzes über die Organisation des Verwaltungsyuans vom 31. 3. 1947 in der Fassung vom 20. 11. 1952) stillschweigend vorausgesetzt. In diesem Sinn erklärt Lin, a. a. O., S. 213: „Nach dem System unseres Staates gäbe es mehrere Institutionen die das Recht haben, Gesetzesentwürfe vorzulegen. Der Justizyuan, der Prüfungsyuan und der Kontrolllyuan z. B. gehören dazu.“ Und er meint weiter, daß eine solche Befugnis erst recht dem Verwaltungsyuan zustehen müsse, der als „Dreh- und Angelpunkt der Regierung“ den Löwenanteil aller Gesetze auszuführen habe und deshalb auch über die größte Sachkenntnis verfüge. Im gleichen Sinn Kuan Ou, in: Chung-hua min-kuo hsien-fa-lun (Lehrbuch der chinesischen Verfassung), Taipei 1967, S. 137. Der eigentliche Grund für die großzügige Ausgestaltung des Initiativrechts dürfte nicht zuletzt darin liegen, daß der Legislativyuan selbst über einen breiten Fächer von Ausschüssen verfügt, die den Ministerien parallel gelagert sind (vgl. unten) und auf Grund ihrer Fachkenntnis für die angemessene Formulierung und für eventuell nötige Korrekturen an den eingereichten Entwürfen sorgen können. In diesem Sinne bestimmt § 7 Organisationsgesetz des Legislativyuans, daß von der „Regierung“ eingereichte Vorlagen zuerst der zuständigen Kommission unterbreitet werden müssen, bevor sie vom Rat des Legislativyuans verabschiedet werden können.

<sup>51</sup> Art. 37, 72 Verf.

<sup>52</sup> Formal umschrieben in 63 Verf. materiell in 107 ff. Verf.

<sup>53</sup> 63 Verf.

<sup>54</sup> 57 Verf.

<sup>55</sup> 68 Verf.

<sup>56</sup> § 12 Gesetz über die Organisation des Legislativyuans vom 31. 3. 1947 in der Fassung vom 26. 7. 1958.

<sup>57</sup> Rechtsgrundlage: 67 Verf. Wegen der einzelnen Ausschüsse vgl. § 18 Gesetz über die Organisation des Legislativyuans.

Der Justizyuan ist „das höchste Rechtsprechungsorgan des Staates“ (77 Verf.). Er steht im Justizwesen teils in, teils neben dem aus drei Instanzen aufgebauten Gerichtssystem<sup>58</sup>, das sich mit Zivil- und Strafsachen zu befassen hat und dem kontinentaleuropäischen, insbesondere dem deutschen Gerichtswesen nachgebildet ist. Der Justizyuan ist nicht mit dem Justizministerium zu verwechseln, das als administrative Behörde eines der acht dem Exekutivyuan unterstellten Ministerien bildet.

Als ausschließliches Rechtsprechungsorgan hat der Justizyuan die letztinstanzliche Entscheidungskompetenz in Zivil- und Strafsachen<sup>59</sup> und entscheidet außerdem in Verwaltungsgerichtsstreitigkeiten sowie in Disziplinarverfahren gegen Beamte<sup>60</sup>. Außerdem obliegt ihm die Verfassungsgerichtsbarkeit<sup>61</sup>.

Organisatorisch gliedert sich der Justizyuan in vier Obergerichte, nämlich den „Rat der obersten Richter“<sup>62</sup>, dem die Verfassungsgerichtsbarkeit obliegt und der für eine einheitliche Auslegung der Verfassung sowie der Gesetze und Verordnungen zu sorgen hat<sup>63</sup>. Ferner den „Obersten Gerichtshof“, dem die letztinstanzliche Entscheidung in Zivil- und Strafsachen obliegt<sup>64</sup>. Der dritte Gerichtshof ist das „Verwaltungsgericht“, das mit der Rechtsprechung in Verwaltungssachen betraut ist<sup>65</sup>. Schließlich ist noch der Beamtendisziplinarausschuss zu erwähnen<sup>66</sup>, der hauptsächlich über Fälle zu entscheiden hat, die vom Kontrolllyuan anhängig gemacht worden sind.

Der Kontrolllyuan ist „das höchste Kontrollorgan des Staates“ (90 Verf.).

Er übt die Funktionen der Zustimmung bei Ernennungen<sup>67</sup>, der öffentlichen Anklage und der Rüge gegen Beamte sowie die der Rechnungsprüfung aus<sup>68</sup>. Sein Kompetenzbereich umfaßt also etwa die Befugnisse, die in der BRD den Rechnungshöfen und den Dienststrafbehörden zukommen und ist gleichfalls auf die „besonderen Gewaltverhältnisse“<sup>69</sup> beschränkt. In diesem Bereich allerdings kann der Kontrolllyuan theoretisch sogar gegen den Staatspräsidenten vorgehen<sup>70</sup>. — In der Vergangenheit<sup>71</sup> hatte der Kontrolllyuan mehr die Funktion einer moralischen als einer juristischen Instanz. Etwas von dieser konfuzianischen Tradition hat auch auf die heutige Institution abgefärbt.

Die Organisation ist wie beim Verwaltungsyuan und Gesetzgebungsyan dreiteilig. An der Spitze fungiert der „Rat des Kontrolllyuans“ (Chien-ch'a wei-yuan-hui), dem ein aus den eigenen Reihen gewählter Präsident vorsteht<sup>72</sup>. Der Rat hält monatlich grundsätzlich eine Sitzung ab, bei der über die vom Kontrolllyuan zu

---

58 § 2 Organisationsgesetz für das Gerichtswesen (GOG) vom 28. 10. 1932 in der Fassung vom 17. 1. 1946: Instanz ist. — Er steht daneben, soweit er sich mit Verwaltungsgerichtsangelegenheiten und mit Dizipliner innerhalb des Gerichtssystems, soweit er im Bereich der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit dritter instanzen befafst, vgl. Art. 77 Verf.

59 §§ 1, 2 III, 21 ff. GOG.

60 77 Verf.

61 78 Verf.

62 Ta fa-kuan hui-i.

63 § 3 Gesetz über die Organisation des Justizyuans vom 31. 3. 1947 in der Fassung vom 13. 12. 1957.

64 § 7 Gesetz über die Organisation des Justizyuans vom 31. 3. 1947 in der Fassung vom 13. 12. 1957.

65 § 7 Gesetz über die Organisation des Justizyuans vom 31. 3. 1947 in der Fassung vom 13. 12. 1957.

66 § 7 Gesetz über die Organisation des Justizyuans vom 31. 3. 1947 in der Fassung vom 13. 12. 1957 (vgl. im übrigen Fußnote 70).

67 Z. B. bei der Ernennung des Präsidenten und Vizepräsidenten des Justizyuans (79 II Verf.) sowie des Präsidenten und Vizepräsidenten des Prüfungsyuans (84 Verf.).

68 90, 94 Verf.

69 Dieser Begriff wird wortwörtlich auch in der chinesischen Rechtsterminologie verwendet. Vgl. Lin, a. a. O., S. 246 („Te-pie ch'üan-li kuan-hsi“).

70 100 Verf. Im übrigen ist das materielle und formelle Dienststrafrecht geregelt im „Beamtenstrafgesetz“ vom 8. 6. 1931 in der Fassung vom 15. 4. 1948.

71 Die Anfänge des Kontrolllyuans lassen sich bis ins dritte vorchristliche Jahrhundert zurückverfolgen (vgl. den geschichtlichen Überblick in China YB 1965/66, S. 179—181).

72 92 Verf. in Verbindung mit § 3 Gesetz über die Organisation des Kontrolllyuans vom 31. 3. 1947 in der Fassung vom 3. 4. 1948.

treffenden Maßnahmen entschieden wird. Unter dem Rat des Kontrollyüans arbeiten zehn Ausschüsse (für Inneres, Äußeres, Verteidigung, Finanzen, usw.), die die Aufgabe haben, die einzelnen Regierungsorgane zu überwachen und Unterlagen für die Beschlüsse des Rates auszuarbeiten. Das Sekretariat schließlich koordiniert die Arbeit des Kontrollyüans.

Der Prüfungsyuan ist „das höchste Prüfungsorgan des Staates“ (83 Verf.).

Ihm untersteht das gesamte Prüfungs- und Personalwesen. Auf dem Prüfungssektor hat dieser Yüan Bedingungen zu schaffen, die einen gerechten Auswahlwettbewerb ermöglichen<sup>73</sup>. Die Prüfungen werden auf zwei Ebenen (der einfachen und der gehobenen) für alle möglichen Berufszweige abgehalten und zwar sowohl für Kandidaten, die im öffentlichen Dienst eine Anstellung finden wollen wie für solche, die einen Beruf in der Privatwirtschaft suchen. Unter anderem veranstaltet der Prüfungsyuan auch Examina für den öffentlichen Dienst bei der Provinzregierung<sup>74</sup>.

Auf dem Sektor der Personalverwaltung ist der Prüfungsyuan mit den Personalangelegenheiten der Angestellten und Beamten des öffentlichen Dienstes betraut. Er sorgt hier für Ernennungen, Beförderungen, Qualifizierungen, Entlassungen und führt die Personalakten<sup>75</sup>. Auch die Beamten und Angestellten der Provinzverwaltung unterstehen dem Prüfungsyuan<sup>76</sup>.

Für die Organisation des Prüfungsyuans gilt das übliche Dreiteilungsschema: als beschließendes Organ fungiert der „Rat des Prüfungsyuans“. Ausführende Organe sind zwei Ministerien: das Prüfungsministerium und das Personalministerium<sup>77</sup>. Im einzelnen wird die Personalverwaltung weitgehend von Personalbüros getragen, die den Regierungsstellen, Schulen und öffentlichen Wirtschaftsunternehmungen jeweils zugeordnet und unter dem gemeinsamen Dach des Personalministeriums zusammengefaßt sind. Auch hier wird die Arbeit durch ein Sekretariat koordiniert<sup>78</sup>.

## 2. Die Organe der Provinz Taiwan

### a) Allgemeines

Der Verfassung nach ist die vertikale Gewaltenteilung dreistufig<sup>79</sup>. Auf der obersten Ebene stehen die Institutionen der Zentrale, gefolgt von denen der Provinzen. Die untere Ebene ist den Kreisen zugewiesen, die ihrerseits in zwei Kategorien, nämlich in Stadt- und Landkreise eingeteilt sind<sup>80</sup>.

Die Gebietskörperschaften auf den einzelnen Ebenen, die als juristische Personen Rechtsfähigkeit besitzen<sup>81</sup>, haben das Recht der Selbstverwaltung und unterstehen

<sup>73</sup> Art. 85 Verf.

<sup>74</sup> Art. 85 Verf. Im Prüfungsjahr 1964/65 z. B. hat der Prüfungsyuan zwei solche Examina für den Dienst bei der taiwanesischen Provinzregierung abgehalten. Der Auswahlwettbewerb ist ungewöhnlich scharf: von den 896 bzw. 3047 Kandidaten qualifizierten sich 111 bzw. 234 (YB 65/66, S. 174).

<sup>75</sup> Vgl. 83 Ziff. 2 Verf.

<sup>76</sup> Art. 85 Verf.

<sup>77</sup> Rat des Prüfungsorgans: vgl. § 7 Gesetz über die Organisation des Prüfungsyuans vom 31. 3. 1947 in der Fassung vom 21. 11. 1960. Wegen der zwei Ministerien vgl. § 6 Organisationsgesetz. Wörtliche Übersetzung: „Ministerium für Prüfung und Auswahl“ sowie „Ministerium für Abschätzung und Einreichung“.

<sup>78</sup> § 10 Organisationsgesetz.

<sup>79</sup> Vgl. 107, 109, 111 Verf.; Kuan, a. a. O., S. 251. Zur Terminologie: Mit dem Ausdruck „vertikale Gewaltenteilung“ soll das Verhältnis zwischen den drei einander hierarchisch zugeordneten Ebenen (Gesamtstaat — Provinzen — Kreise) bezeichnet werden. Horizontale Gewaltenteilung ist demgegenüber das Verhältnis zwischen den fünf Yüans zueinander. Vgl. hierzu Karl Loewenstein, Verfassungslehre, Tübingen 1959, S. 295, und Hartwich u. a., „Politik im 20 Jahrhundert“, Braunschweig, Berlin 1965, S. 192.

<sup>80</sup> Zur Terminologie: Zentrale — chung-yang, Provinz — sheng, Landkreis — hsien, Stadtkreis — shih, direkt unterstellt Stadt — chih-hsia shih.

<sup>81</sup> Lin, a. a. O., S. 314.

der Zentralregierung nur indirekt. Demgegenüber sind in der Verfassung auch „direkt unterstellte Städte“ vorgesehen<sup>82</sup>. Freilich kommt dieser zuletzt genannten Bestimmung im vorliegenden Fall keine Bedeutung zu, da die unter diese Kategorie fallenden zwölf Städte auf dem Festland liegen<sup>83</sup>.

Im Rahmen dieses Systems gilt Taiwan als eine der 35 Provinzen der Republik China. Das Gebiet dieser Provinz wiederum zerfällt in 16 Land- und 5 Stadt-kreise<sup>84</sup>, die ihrerseits jeweils über zwei Organe verfügen: eine Kreisversammlung und eine Kreisregierung (mutatis mutandis: eine Stadtversammlung und einen Magistrat). Die Kreisregierung setzt sich aus je einem beschließenden und aus einem vollziehenden Organ zusammen<sup>85</sup>.

Die Mitglieder aller Organe unterhalb der Provinzebene werden in der Regel direkt vom Volk gewählt<sup>86</sup>. Es können hier kaum Spannungen auftreten, da die Vertreter fast ausschließlich von eingeborenen Taiwanesen gestellt werden. — Die weiteren Betrachtungen sollen deshalb auf die problematischere Stellung der Provinzorgane eingeschränkt werden.

Nach den Bestimmungen der Art. 112, 113 Verf. soll eine Provinz drei Organe haben: die Provinzversammlung, den Rat der Provinz und die Provinzregierung. Nachfolgend sollen diese drei Institutionen kurz skizziert werden, und zwar wiederum nach den drei Gesichtspunkten: allgemeine Rechtsstellung, besondere Befugnisse und Organisation.

**b) Die Provinzversammlung** (*sheng-min tai-piao ta-hui*) soll die gleichen Rechte wie die Nationalversammlung wahrnehmen und deshalb auch deren verkleinertes Abbild sein<sup>87</sup>. Bis jetzt freilich ist das Gesetz, das gemäß Art. 112 II Verf. als Organisationsgrundlage dienen soll, noch nicht erlassen. Die Provinzversammlung steht darum immer noch auf dem Papier. — Die für die Versammlung in der Verfassung verankerten Rahmenvorschriften sind verhältnismäßig ausführlich: So soll die Provinzversammlung z. B. Selbstverwaltungsregelungen erlassen, deren Inhalt in drei Richtungen definiert wird: Regelungen für einen vom Volk zu wählenden Rat der Provinz<sup>88</sup>, Bestimmungen für einen gleichfalls unmittelbar zu wählenden Provinzgouverneur<sup>89</sup> und schließlich Vorschriften, die das Verhältnis zwischen Provinz und Kreisen festlegen sollen<sup>90</sup>.

Solche Selbstverwaltungsregelungen dürfen weder gegen die Verfassung noch gegen Gesetze der Zentrale verstossen<sup>91</sup>. Sicherheitshalber sind sie deshalb sogleich nach ihrem Erlaß dem Justizyuan vorzulegen, der sie im Kollisionsfall für nichtig erklärt<sup>92</sup>. Sollte die Regelung zwar verfassungsgemäß, dafür aber schwer ausführbar sein, so hat der Justizyuan im Einvernehmen mit den Rechtsadressaten und unter Mithilfe der Präsidenten der vier anderen Yuans eine Kompromißlösung auszuarbeiten<sup>93</sup>.

82 118 Verf.

83 Die Nationalregierung rechnet — anders als die kommunistische Regierung — mit 35 Provinzen, 12 direkt unterstellten Städten, 1 Sonderverwaltungsgebiet (Insel Hainan), 2 „Territorien“ (Mongolei, Tibet), vgl. China Yearbook 1966/67, Taipei 1967, S. 40. Demgegenüber haben die Kommunisten folgende Einteilung getroffen: 21 Provinzen, 3 direkt unterstellte Städte, 5 autonome Regionen.

84 4 Städte (Taipei, Taichung, Tainan, Kaohsiung) zerfallen hierbei in Stadt- und Landkreise, z. B. Taipei-Stadt und Taipei-Land.

85 122, 128 Verf.

86 124 I, 126, 128 Verf.

87 Hung Ying-tsao, Chung-hua min-kuo hsien-fa hsin lun (Neues Lehrbuch der Verfassung der Republik China), 5. Auflage, Taipei 1966, S. 246.

88 113 I 1 Verf.

89 113 I 2 Verf.

90 113 I 3 Verf.

91 112 und — so Hung 247 — 116 Verf.

92 114 Verf.

93 115 Verf.

c) Der Rat der Provinz (sheng i-hui) ist das „oberste Gesetzgebungsorgan“<sup>94</sup> der Provinz.

Gemäß Art. 113 I 1 Verf. sollte seine Rechtsstellung eigentlich durch die Provinzversammlung geregelt werden. Da aber eine solche Versammlung — wie oben ausgeführt — noch nicht existiert, hat der Exekutivyuan eine vorläufige Ersatzregelung getroffen und zwar in Form der „Geschäftsordnung für den Provinzrat von Taiwan“<sup>95</sup>.

Die einzelnen Befugnisse des Provinzrats sind in § 3 PRatGO geregelt: danach beschließt er den Haushaltsplan der Provinz, verfügt über Provinzvermögen, beschließt über Vorlagen der Provinzregierung, unterbreitet der Provinzregierung Verbesserungsvorschläge, nimmt Petitionen entgegen und übt im übrigen alle Befugnisse aus, die ihm durch Gesetz jeweils zugewiesen werden. Vor allem aber erlässt er „provinzeigene“ Rechtssätze, welche „Rechte und Pflichten der Bürger regeln“<sup>96</sup>. Diese Normen haben echte Rechtssatzqualität im Sinne des Art. 113 II Verf.<sup>97</sup>. Wie die Praxis zeigt, betreffen diese Rechtssetzungsbefugnisse freilich nur „zweitrangige Aufgaben“<sup>98</sup>. In der Legislaturperiode 1964/65 ergingen — von einer Menge Haushaltsregelungen für Provinz und Provinzunternehmungen abgesehen — folgende Bestimmungen: Regelungen für die Verwaltung der Häfen (Beschluß vom 6. 8. 1964), Regelungen für den Schutz vor Naturkatastrophen (Beschluß vom 7. 9. 1964), Regelungen für die Kontrolle privater Brutanstalten (Beschluß vom 8. 9. 1964), Regelungen für die Überprüfung von Produkten der Forstwirtschaft (Beschluß vom 23. 4. 1965) und dergleichen mehr<sup>99</sup>.

In seinem organisatorischen Aufbau umfaßt der Provinzrat vier Institutionen: nämlich das Plenum, das grundsätzlich alle sechs Monate zusammentritt<sup>100</sup>, durch seinen Präsidenten<sup>101</sup> einberufen<sup>102</sup> und geleitet<sup>103</sup> wird, sowie ein neunköpfiges Kollegium, das während der tagungsfreien Zeit die laufenden Angelegenheiten erledigt.

Außerdem werden je nach Bedarf für die Dauer der Tagungen Komitees errichtet, die Untersuchungen durchführen, Verfahrens- und Geschäftsordnungsvorschläge ausarbeiten<sup>104</sup> und Disziplinarangelegenheiten behandeln<sup>105</sup>.

Ein Sekretariat schließlich nimmt nach den Anweisungen des Ratspräsidenten die laufenden Verwaltungsarbeiten wahr<sup>106</sup>.

Die Mitglieder des Rates werden übrigens direkt vom Volk gewählt<sup>107</sup>, wobei die Zahl der Repräsentanten sich nach der Größe der Stadt- und Landkreise richtet<sup>108</sup>. Die Wahlperiode ist auf vier Jahre beschränkt<sup>109</sup>.

d) Die Provinzregierung (sheng cheng-fu) ist das „oberste Ausführungsorgan“ der Provinz und außerdem deren „politisches Organ“<sup>110</sup>.

94 112 II und Kuan, a. a. O., S. 257, von dem die Formulierung „oberst“ stammt.

95 Vom 16. 1. 1963 (zit als PRatGO); zum vorläufigen Charakter der Geschäftsordnung vgl. deren § 1.

96 § 3 I 1 PRatGO.

97 Kuan, a. a. O., S. 259.

98 Roll, a. a. O., S. 647.

99 China YB 65/66, S. 194—196.

100 § 19 PRatGO; 1964/65 z. B. hielt der Rat zwei reguläre und drei außerordentliche Sitzungen ab.

101 Außerdem wird ein Vizepräsident gewählt, §§ 10 ff. PRatGO.

102 § 20 PRatGO.

103 § 21 PRatGO.

104 § 26 PRatGO.

105 § 27 PRatGO. Nach § 4 der Regelung über die Organisation des Disziplinarkomitees vom 13. 1. 1959 geht dieses Gremium gegen Abgeordnete vor, welche die Ratsordnung verletzt oder die Ehre dieses Gremiums geschädigt haben.

106 § 37 PRatGO.

107 § 2 I PRatGO.

108 § 2 I, 1, 2 PRatGO; so stellt z. B. Tainan-Stadt zwei Abgeordnete, Tainan-Land fünf Abgeordnete, Taitung dagegen nur einen.

109 § 5 PRatGO.

110 Kuan, a. a. O., S. 258.

Gemäß Art. 113 I 2 Verf. sollte auch für sie eine lokale Selbstverwaltungsregelung durch die Provinzversammlung getroffen werden. Mangels solcher Bestimmungen gilt das alte „Organisationsgesetz für die Provinzregierungen“ vom November 1926<sup>111</sup> weiter.

Die Provinzregierung erledigt die provinzeigenen Angelegenheiten, sie führt die von der Zentrale übertragenen Angelegenheiten aus, und sie überwacht schließlich ihrerseits die Selbstverwaltungstätigkeit der Land- und Stadtkreise<sup>112</sup>.

Der Organisation der Provinzregierung liegt das für die Yüans der Zentralregierung übliche Dreiteilungsschema zu Grunde:

Dem **Rat der Provinzregierung**<sup>113</sup> obliegt die Funktion eines beschließenden Organs. Er besteht aus 21 Mitgliedern<sup>114</sup> und wird vom Provinzgouverneur<sup>115</sup> als Vorsitzendem geleitet. Bemerkenswert hierbei ist, daß sowohl die Ratsmitglieder als auch der Gouverneur von der Zentralregierung ernannt werden, obwohl die — noch nicht realisierte — Bestimmung des Art. 113 I 2 Verf. in beiden Fällen die Wahl durch das Volk anordnet.

Zum besseren Verständnis seien hier die Befugnisse des Rates und des Gouverneurs noch etwas detaillierter angeführt: der Rat hat gemäß § 5 PRegOG über alle Angelegenheiten zu entscheiden, welche die Verkündigung sowie die Aufhebung von Rechtssätzen<sup>116</sup>, ferner den Haushaltsplan und die Abrechnung, die Änderung der Kreiseinteilung, das Provinzvermögen und die Personalfragen höherer Beamten betreffen. Die Liste ließe sich verlängern; doch dürfte mit diesen Beispielen die Tätigkeitsrichtung angedeutet sein. — Der Gouverneur hat vier Hauptaufgaben: er beruft den Rat der Provinzregierung ein und übernimmt dessen Vorsitz; er sorgt für die Ausführung der Ratsbeschlüsse, beaufsichtigt die Verwaltungsorgane bei der Ausübung ihrer Verwaltungstätigkeit und erledigt schließlich die laufenden und dringenden Angelegenheiten der Provinzregierung<sup>117</sup>.

Ausführende Organe sind die Abteilungen (T'ing-ch'u), von denen es insgesamt sechs gibt<sup>118</sup>: für „Bürgerangelegenheiten“<sup>119</sup>, für Finanzen<sup>120</sup>, für Erziehungs- und Schulfragen<sup>121</sup>, für Landwirtschaft und Forsten<sup>122</sup> und für das Rechnungswesen<sup>123</sup>. Jede Abteilung hat einen Leiter<sup>124</sup>, der auf Vorschlag des Exekutivyüans von der Zentralregierung ernannt wird<sup>125</sup>. Damit nicht genug, hat der Exekutivyüan auch bei Kompetenzstreitigkeiten zwischen den einzelnen Abteilungen das letzte Wort<sup>126</sup>.

Das Sekretariat mit seinen Koordinierungsaufgaben gehört ebenfalls zu den Abteilungen und nimmt deshalb an deren Rechtsstellung teil<sup>127</sup>.

---

<sup>111</sup> In der Fassung vom 28. April 1944; zit. als PRegOG; Hung, a. a. O., S. 249.

<sup>112</sup> Kuan, a. a. O., S. 258; Hung, a. a. O., S. 249; §§ 1, 2, 3 PRegOG.

<sup>113</sup> § 4 PRegOG.

<sup>114</sup> So Ching YB 65/66, S. 197; gem. § 4 PRegOG dürften es eigentlich nur „7“ bis „11“ Mitglieder sein!

<sup>115</sup> § 4 II PRegOG, § 4 I: „Die Ratsmitglieder werden auf Vorschlag des Exekutivyüans von der Zentralregierung (= Staatspräsident, Art. 41 Verf.) ernannt.“ — § 4 II PRegOG: der Gouverneur „wird durch Beschuß des Exekutivyüans vorgeschlagen und aus den Reihen der Ratsmitglieder von der Zentralregierung ernannt.“

<sup>116</sup> „ming-ling“ mit den präzisen deutschen Rechtstermini „Satzung“ oder „Rechtsverordnung“ zu übersetzen, wäre voreilig. Unter diesem Begriff ist jedenfalls eine abstrakte Regelung zu verstehen, welche sich an eine unbestimmte Zahl von Rechtsadressaten wendet und nicht — wie ein Verwaltungsakt — nur eine bestimmte Person betrifft; so ausdrücklich Fa-lü tzu-tien (Rechtslexikon), Hongkong 1963, S. 579/580.

<sup>117</sup> § 6 PRegOG.

<sup>118</sup> § 7 PRegOG.

<sup>119</sup> § 8 PRegOG befasst sich z. B. mit der Ernennung und Absetzung von Mitgliedern der Kreisorgane, führt die Einwohnerliste und verwaltet Wahlangelegenheiten.

<sup>120</sup> § 9 PRegOG.

<sup>121</sup> § 10 PRegOG.

<sup>122</sup> § 11 PRegOG; eigentlich „Aufbau-Abteilung“.

<sup>123</sup> § 13 PRegOG.

<sup>124</sup> § 14 PRegOG.

<sup>125</sup> § 14 PRegOG.

<sup>126</sup> § 16 PRegOG.

<sup>127</sup> § 12 PRegOG.

### 3. Das Verhältnis zwischen den Organen von Zentrale und Provinz

#### a) Bestimmung des Verhältnisses im allgemeinen

Da die Subsumtion chinesischer Verhältnisse unter geläufige Begriffe der deutschen Staatslehre den Untersuchungsgegenstand zu sehr vorbewertet könnte, ist es zweckmäßig, im folgenden chinesische Termini zu verwenden:

Ein gleichmacherischer „Zentralismus“<sup>128</sup>, der den Lokalbehörden die Rolle bloßer Befehlsempfänger zuwiese, kommt für das riesige Staatsgebiet Chinas mit seinen fünf Völkernschaften und seinen zahlreichen Lokalkulturen nicht in Frage<sup>129</sup>. Andererseits aber wäre auch die Form des „Lokalismus“<sup>130</sup> ungeeignet, da sie den traditionell separatistischen Tendenzen zu sehr Vorschub leisten könnte. — Ange-sichts dieses Dilemmas hat Sun Yat-sen in seiner grundlegenden Programmschrift „Prinzipien des Staatsaufbaus“ eine Zwischenlösung vorgeschlagen, die dann später in die Verfassung eingegangen ist<sup>131</sup>. Unter Punkt 17 führt Sun aus, die Zuständigkeiten seien nur unter einem einzigen Gesichtspunkt, nämlich dem der Natur der Sache aufzuteilen. Eine Materie, die „gesamtstaatlichen Charakter“ habe, sei der Zentrale zuzuweisen, eine Materie mit lokalem Charakter den jeweiligen Gebietskörperschaften<sup>132</sup>. Dieses System vereint, wie in der Lehre nachdrücklich betont wird, die Vorteile von „Zentralismus“ und „Lokalismus“ und schaltet gleichzeitig deren Nachteile aus; auch sei durch das Kriterium der Sachnatur ein klarer Abgrenzungsmittel geschaffen<sup>133</sup>. Wie sich diese Abgrenzungsmethode praktisch auswirkt, ist unten (b) noch näher auszuführen. Hier wäre noch anzufügen, daß mit der Kompromißformel Suns kein föderalistisches Verhältnis intendiert wird. Ein solches postuliert aktive Mitwirkungsbefugnisse an der Willensbildung der Zentrale, etwa in Form einer zweiten Kammer<sup>134</sup>, eine Möglichkeit also, die der Provinz Taiwan verschlossen ist.

Soweit die Provinzen zuständig sind, handeln sie als juristische Personen des öffentlichen Rechts<sup>135</sup> in ihrem eigenen Wirkungsbereich, sind also — zumindest der ursprünglichen Konzeption nach — nicht „Werkzeug“ der Zentrale<sup>136</sup>. Auch die von der Provinz organisierten Behörden sind selbständig und dürfen nicht „mit der Zentrale durcheinandergebracht“ werden<sup>137</sup>.

Im Rahmen dieses von Sun Yat-sen vorgeschlagenen Systems haben die Provinzen theoretisch eine bemerkenswert starke Position inne. Diese Tatsache wird denn auch von amtlicher Seite besonders hervorgehoben: und zwar als eine der drei Besonderheiten der chinesischen Verfassung<sup>138</sup>.

Freilich haben die Lokalbehörden ihren angeblichen politischen Einfluß nicht erst durch das Modell Suns gewonnen. Ihr Gewicht war früher erheblich stärker<sup>139</sup> und hat oft genug zur Zersplitterung des althinesischen Reiches beigetragen. Charakteristisch für die alte Zeit war das Prinzip der „gestaffelten Verantwortung“. Der

128 chung-yang chi-ch'üan-chih.

129 Hung, a. a. O., S. 235 ff.

130 ti-fang fen-ch'üan-chih, Hung, a. a. O., S. 236.

131 Sun nennt sie chün-ch'üan-chih (wörtlich: „[beide] gleichmäßig- [haben] Rechte-System“), Hung, a. a. O., S. 236.

132 Sun Chung-shan, Ch'ien-kuo ta kang, in: Kuo-fu i-chiao (Das geistige Vermächtnis des Landesvaters), Taipei 1967, Teil 2, S. 317.

133 Hung, a. a. O., S. 236 ff.; Kuan, a. a. O., S. 250 ff.

134 Karl-Heinz Walper, Föderalismus, Berlin 1966, S. 12, 30.

135 Lin, a. a. O., S. 314 ff.

136 Lin, a. a. O., S. 315.

137 Lin, a. a. O., S. 315.

138 Neben der Fünfgewaltenteilung und der institutionalisierten Trennung von Volks- und Regierungsrechten, China YB 65/66, S. 131.

139 Zur Ch'ing-Zeit vgl. etwa Ch'ü Tung-tsui, Local Government in China under the Ch'ing, Cambridge, Mass., 1962.

Kaiser und seine Minister konnten z. B. „nicht in zentralistischer Manier Befehle durchgeben. Sie interessierten sich nicht dafür, auf welche Weise ein Mandarin in seinem Gebiet z. B. die Steuern eintrieb. In der gleichen Weise konnte auch der Mandarin seinen Untergebenen ... keine Anordnungen geben, die mit dem Kompetenzbereich dieser Beamten kollidierten. Das System der gestaffelten Verantwortung war durchgehend.“<sup>140</sup> Etwas von dieser traditionellen Übung ist auch heute noch geblieben, etwa in Form der zahlreichen Organisationsgesetze, die oft mit Hilfe barocker Paragraphenungetüme bis ins kleinste die Kompetenzen aufspalten. Gerade für das Verhältnis zwischen Zentrale und Provinz lässt allerdings ein allgemeines Selbstverwaltungsgesetz, das vermutlich nicht weniger detailliert ausfallen würde, bislang auf sich warten.

Anzumerken wäre noch, daß es angesichts des theoretisch weiten Autonomiebereiches der Provinzen etwas merkwürdig anmutet, wenn in der Literatur die Meinung vertreten wird, die Provinzen seien nicht ursprüngliche Gebietskörperschaften, sondern leiteten ihre Selbstverwaltungsbefugnisse von der Zentrale ab<sup>141</sup>. Im Falle Taiwans dürfte diese Ansicht allerdings begründet sein; wurde doch die Provinz 1945 nicht als organisch gewachsene Verwaltungskörperschaft übernommen, sondern als eine Gebietseinheit, die fünfzig Jahre lang unter japanischer Verwaltung gestanden hatte und deshalb ohne eigenes Establishment war.

### b) Bestimmung des Verhältnisses im besonderen (Abgrenzung der Kompetenzen)

Auf Grund der Art. 107—111 Verf. werden die Rechtssetzungs- und Verwaltungskompetenzen zwischen den drei Ebenen (Gesamtstaat — Provinzen — Kreise) bis in die Einzelheiten hinein aufgeteilt.

Mit Hung<sup>142</sup> lassen sich diese Bestimmungen nach fünf Kategorien ordnen: a) Die Art. 107 Ziff. 1—13 betreffen Recht, das von der Zentrale erlassen und vollzogen wird. b) Art. 108 Ziff. 1—20 beziehen sich dagegen auf Recht, das zwar von der Zentrale erlassen, aber durch die Provinzen oder Kreise ausgeführt wird. c) Art. 109 I Ziff. 1—20 umfaßt Rechtsmaterien, die von der Provinz erlassen und entweder in eigener Regie oder aber mit Hilfe der Kreise vollzogen werden. d) Art. 110 Ziff. 1—11 teilt den Kreisen Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen zu. e) Art. 111 schließlich trifft eine subsidiäre Regelung für Rechtsnormen, die in den vorausgehenden vier Artikeln nicht ausdrücklich erwähnt sind.

Betrachtet man diese Bestimmungen im einzelnen, so ist die Zentrale zuständig für die Auswärtigen Angelegenheiten, die Verteidigung, für das Straf-, Zivil- und Handelsrecht, für das Justizsystem, für die gesamtstaatlichen Finanzen, für Gebietseinteilungen, staatliche Wirtschaftsunternehmungen, für Maße, Gewichte, Außenhandel usw.<sup>143</sup>. — Die Provinzen sind demgegenüber zuständig für Erziehung und Unterricht, für das Gesundheitswesen, für Industrie und Verkehr in ihrem Bereich sowie für provinzelige Finanzen, Wirtschaftsunternehmungen und Banken, schließlich auch für das Schulwesen und die Polizei. Um alle Zweifel auszuschließen, trifft Art. 111 Verf., wie bereits erwähnt, die Regelung, daß alle in Art. 107—110 Verf. nicht aufgezählten Angelegenheiten entsprechend ihrer

---

<sup>140</sup> Lily Abegg, Ostasien denkt anders, Zürich 1949, S. 211.

<sup>141</sup> Lin, a. a. O., S. 316.

<sup>142</sup> Hung, a. a. O., S. 240.

<sup>143</sup> 107 Ziff. 1—13 Verf.

rechtlichen Natur in den Zuständigkeitsbereich einer der drei Verwaltungsebenen fallen. Sollten Zweifel über Zuständigkeitsfragen auftauchen, so entscheidet der Legislativyuan<sup>144</sup>.

Innerhalb ihres eigenen Kompetenzbereiches kann die Provinz drei Arten von Rechtsnormen erlassen<sup>145</sup>: a) Durch die Provinzversammlung die provinziellen Organisationsvorschriften im Sinne der Art. 112—115 Verf. Diese Möglichkeit ist jedoch, wie oben ausgeführt, noch nicht aktualisiert. b) Durch den Provinzrat ergehen die allgemeinen Provinzgesetze und c) durch die Provinzregierung schließlich Rechtsvorschriften mit Verordnungscharakter. — Grundsätzlich sind alle diese Normen ihrer Natur nach provinzielles, nicht gesamtstaatliches Recht. Soweit allerdings Befugnisse gemäß Art. 108 Verf. zur Ausführung delegiert werden, soweit also die Provinzregierung Rechtsverordnungen erlassen kann, kommt es wieder auf die Rechtsnatur dieser Materien an: teils sind sie provinzellen, teils gesamtstaatlichen Charakters<sup>146</sup>.

### c) Einwirkungsmöglichkeiten der Zentrale im personellen Bereich

Wie oben bereits erwähnt, werden der Provinzgouverneur, die Mitglieder des Rates sowie die Abteilungsleiter der Provinzregierung von der Zentralregierung ernannt, obwohl sie auf Grund der Art. 112 und 113 Verf. eigentlich direkt vom Volk gewählt werden müßten. Eine solche direkte Wahl setzt zunächst einmal den Erlass von Selbstorganisationsvorschriften (gemäß 113 Verf.) voraus. Solange freilich die Provinzversammlung nicht einberufen wird, können solche Vorschriften nicht ergehen. Selbst wenn aber die Versammlung zusammenträte, so stieße sie mit dem Erlass von Selbstverwaltungsrecht auf erhebliche Schwierigkeiten; denn gemäß Art. 112 I Verf. muß sich solches Recht auf die „Allgemeinen Grundsätze über die Selbstverwaltung der Provinzen und Kreise“ „stützen“. Diese „Allgemeinen Grundsätze“, für deren Erlass die Zentrale zuständig ist<sup>147</sup>, stehen jedoch bis jetzt noch aus. Es fragt sich, warum diese Regelung so lange auf sich warten läßt. Hung führt aus, man sei immer noch mit der Beratung beschäftigt<sup>148</sup>. Dieselbe Ursache hatte freilich Lin schon im Jahre 1960 angegeben<sup>149</sup>. Möglicherweise werden hier politische Grundeinstellungen mit technischen Hindernissen verwechselt. Der wahre Grund könnte eher darin liegen, daß bei direkter Wahl die Festländer angesichts der überwältigen  $\frac{4}{5}$ -Mehrheit der Taiwanesen kaum zum Zuge kämen. Anders jedenfalls kann die nun schon 21jährige Verzögerung kaum erklärt werden. Dies ist umso bemerkenswerter, als die Art. 112 ff. Verf. einen klaren Verfassungsauftrag enthalten; denn anders lassen sich die detaillierten Angaben nicht erklären<sup>150</sup>.

---

144 Art. 111 Verf.

145 Übersicht bei Kuan, a. a. O., S. 258 ff.

146 Kuan, a. a. O., S. 256.

147 108 I 1 Verf.

148 Hung, a. a. O., S. 246.

149 Lin, a. a. O., S. 320.

150 Das deutsche BVerfG (BVG 8/216 f.) deutet vorsichtig die Möglichkeit an, daß ein Programmsatz zu aktuellem und verbindlichem Recht werden kann, wenn er zu lange nicht verwirklicht wird. Selbst wenn dieser Leitgedanke hier nicht direkt analog übertragen werden kann, so deutet er doch wenigstens an, wie ernst Programmsätze im Verfassungstext zu nehmen sind.

#### d) Einwirkungsmöglichkeiten der Zentrale im sachlichen Bereich

Im unverbindlichen Bereich der Theorie läßt sich kaum ein Lehrbuchautor die Gelegenheit zu erbaulichen Worten über Sinn und Nutzen der Selbstverwaltung entgehen (vgl. a). Doch zeigen dann spätestens die Bestimmungen über das Verhältnis zwischen Zentrale und Provinz zum Thema der Aufsicht, daß das postulierte Autonomiemodell — im gegenwärtigen Recht jedenfalls — nicht verifiziert ist. Nach den theoretischen Vorschußleistungen sollte man eigentlich erwarten dürfen, daß der zentrale Einfluß auf ein Minimum eingeschränkt ist. Davon kann jedoch allenfalls de lege ferenda die Rede sein, nicht jedoch de lege lata. Der oft geübte Brauch der Zentralregierung, sich über die Wirklichkeit mit wohlgesetzten Worten hinwegzureden, ist offensichtlich auch von den Juristen übernommen worden, deren Aufgabe es doch eigentlich wäre, die Wirklichkeit kritisch am Normenbestand zu messen — und die es vor allem im Lehrbereich vermeiden müßten, sich als Apologeten des herrschenden Apparates aufzuspielen.

##### aa) Rechtsaufsicht oder Fachaufsicht?

Dieser merkwürdige Zwiespalt zwischen Theorie und Praxis offenbart sich zunächst an einem der wesentlichen Elemente des Aufsichtsrechts, nämlich an dem Begriffs-paar des eigenen und übertragenen Wirkungskreises. Die theoretischen Unterschiede zwischen diesen beiden Kategorien werden zunächst einmal mit beachtlichem geistigen Aufwand herausgearbeitet. Einer der Autoren, Yao Jung-ling<sup>151</sup> zieht für dieses Geschäft sogar die Selbstverwaltungsregelungen von 29 Staaten heran und stellt sie dem chinesischen Modell gegenüber. Auf Grund dieser breitangelegten Analyse kommt er zu dem Ergebnis, daß im internationalen Durchschnitt die Aufsichtsbehörden fast durchweg nach zwei Richtungen hin tätig werden: Sie überprüften die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns (Rechtsaufsicht) und manchmal sogar dessen Zweckmäßigkeit<sup>152</sup>. In der BRD z. B. seien — wie Yao korrekt ausführt — die Selbstverwaltungskörperschaften im eigenen Wirkungskreis nur rechtsaufsichtlich zu überwachen; handelten sie dagegen im übertragenen Wirkungskreis, dann werde Fachaufsicht geübt, d. h. es komme auch zu einer Nachprüfung des Ermessens<sup>153</sup>. Man erwartet, daß nach einer so eingehenden analytischen Vorarbeit die Konsequenzen für das chinesische Recht gezogen würden. Eine solche Erwartung wäre auch durch den Wortlaut der Verfassung gerechtfertigt<sup>154</sup>. In dem Augenblick jedoch, da Yao von seiner Rechtsvergleichungsarbeit aufblickt und sich mit der chinesischen Realität konfrontiert sieht, muß er erkennen, daß all seine mühsam gewonnenen Präliminarien dort nicht unterzubringen sind. So bleibt ihm nichts anderes übrig, als abrupt und ziemlich überraschend für den Leser festzustellen, daß die einzelnen dem Exekutivyüan unterstellten Ministerien entsprechend ihren jeweiligen Organisationsgesetzen gegenüber den „Spitzenfunktionären der höchsten lokalen Ebene“ (sc. l.: der Provinz) das Weisungs- und Aufsichtsrecht ausübten, und zwar in all den Angelegenheiten, die jeweils ihren eigenen Sachbereich berühren<sup>155</sup>. Dieses Weisungs- und Aufsichtsrecht

151 „Pi-chiao ti-fang cheng-fu“ (Das Institut der Lokalregierung im Blickpunkt der Rechtsvergleichung), Taipei 1963.

152 Yao, a. a. O., S. 286.

153 Yao, a. a. O., S. 287.

154 Expressis verbis kommt der Unterschied zwischen eigenem und übertragenem Wirkungskreis in Art. 127 Verf. zum Ausdruck: „tzu-chih shih-hsiang“ und „wei-pan shih-hsiang“.

155 Yao, a. a. O., S. 312 ff.

erstreckt sich auf alle Rechtssätze und Verwaltungsakte der Provinz<sup>156</sup>, ohne daß dabei Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises weniger strikt überprüft würden als solche des übertragenen<sup>157</sup>. Die von allen Lehrbüchern theoretisch erörterten Abstufungen der Eingriffsintensität im eigenen und im übertragenen Wirkungskreis sind also letzten Endes nichts anderes als ein kraftloses Postulat, das angesichts der Wirklichkeit keine Chance hat. Diese Wirklichkeit besteht in einer autonomiefeindlichen Grundhaltung der Zentralregierung, die Provinzorganen nicht mehr Freiheit lassen möchte als sonstigen hierarchisch untergeordneten Behörden und Ämtern. Aus demselben Grund erklärt es sich ja auch, daß die Mitglieder der Provinzregierung bis heute „von oben“ wie Beamte bestellt werden, während sie der Verfassung nach doch eigentlich von unten gewählt werden müßten (vgl. b).

Zum Zwecke der Aufsicht verfügt die Zentralregierung auch im Hinblick auf die Provinz über die ganze Fülle der Aufsichts- und Weisungsrechte, welche Oberbehörden gegenüber subordinierten Organen normalerweise zustehen. Hierzu gehören Weisungen und Untersuchungen, ferner die Mittel der Genehmigung, Zurückweisung, Registrierung, Voruntersuchung, der Abänderung, der Aufhebung usw.<sup>158</sup>.

### bb) Die Aufsicht im eigentlichen Sinne

Drei Fragen führen zu den klassischen Problemen des Verhältnisses zwischen Staat und Selbstverwaltungskörperschaften hin: Welcher Kontrolle unterliegen autonome Rechtsformen? Kann der Staat gegen Verwaltungsakte vorgehen? Welche Maßnahmen sind gegen eventuelle Untätigkeit der Selbstverwaltungsbehörden zu ergreifen?

Was die Kontrolle von Rechtsnormen anbelangt, so ist zunächst zu beachten, daß es davon drei Arten gibt<sup>159</sup>: die Selbstorganisationsnormen der Art. 112 ff. Verf., die Gesetze des Provinzrates und die Rechtsverordnungen der Provinzregierung.

Über die Kontrolle von Selbstorganisationsnormen wurde oben<sup>160</sup> bereits gesprochen. Auch die Überprüfung von Rechtsverordnungen der Provinzregierung<sup>161</sup> wurde schon erörtert: Sie sind jeweils von demjenigen Ministerium zu beaufsichtigen, daß ad hoc in seinem Sachbereich angesprochen wird. Die Aufsichtsmaßnahmen können hierbei mit dem oben dargestellten Instrumentarium durchgeführt werden.

Am wichtigsten im vorliegenden Zusammenhang sind die Gesetze des Provinzrates, die, obgleich es sich um typische Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises handelt, strikter Überprüfung unterworfen sind, und zwar sowohl vor wie nach ihrem Erlaß:

---

156 Yao, a. a. O., S. 313.

157 Diese letztere Folgerung wird von Yao zwar nicht ausdrücklich vorgetragen, ergibt sich aber aus seinem Schweigen, das gerade dort besonders vielsagend wird, wo er der zwingenden Immanenz seines Darstellungssystems zufolge eigentlich die praktischen Konsequenzen für beide Wirkungskreise ziehen müßte. — Andere Autoren haben sich nicht so zwingend in eine Entscheidungssituation hineinmanövriert und können sich deshalb auf die Wiedergabe des Wortlauts der Verfassung zurückziehen, der ihren ideal-typischen Vorstellungen ja recht gibt.

158 Kuan, a. a. O. S. 136, 144.

159 Vgl. oben I 3 b.

160 Vgl. I 2 b.

161 Sc. l.: RVOen im Bereich der nach Art. 108 Verf. delegierten Angelegenheiten.

Vor Erlaß einer Rechtsbestimmung, welche „Rechte und Pflichten der Bürger“ regelt<sup>162</sup>, hat der Provinzrat den Beschußentwurf — falls nicht schon ohnehin eine Genehmigung erforderlich ist — durch die Provinzregierung beim Exekutivyüan einzureichen. Falls dieser gegen den Inhalt rechtliche Bedenken hat, muß er bei der Provinzregierung Rücksprache halten und entweder Einvernehmen herstellen oder aber nach Maßgabe des § 30 PRatGO verfahren. Dieser Paragraph bestimmt, daß die Provinzregierung im Falle rechtlicher Bedenken gegen einen Beschuß des Provinzrats diesen unter Angabe der Gründe zur nochmaligen Überprüfung auffordern kann; soweit auch der revidierte Beschuß die Bedenken noch nicht ausräumt, kann der Exekutivyüan zur Prüfung und Weiterbehandlung eingeschaltet werden. Auch für diese „Weiterbehandlung“ steht das oben präzisierte Aufsichtsinstrumentarium zur Verfügung. Von den dort aufgezählten Möglichkeiten hebt § 3 II PRatGO die Registrierung<sup>163</sup> der Normen besonders hervor. Über die Folgen einer unterbliebenen Registrierung läßt sich — fast erwartungsgemäß — in den Lehrbüchern und Kommentaren nichts finden. Man möchte freilich meinen, daß eine so wichtige Bestimmung wie die des § 3 einer eingehenderen Betrachtung wert wäre. Für die Sonderregelungen der „Provinz Taiwan“ scheint jedoch kein Interesse zu bestehen. Man wendet sich „größeren“ Problemen zu. Kuan z. B. widmet der Selbstverwaltung mongolischer „Bünde und Banner“ sowie dem tibetischen Sonderstatus eine dreiseitige Kommentierung; über Taiwan ist indes so gut wie nichts bei ihm zu finden. — Rechtstheoretisch klafft hier also eine Lücke, die durch Analogieschlüsse auszufüllen bleibt. Im allgemeinen äußern sich die Folgen einer unterbliebenen Registrierung in zwei Richtungen: Entweder ist die betreffende Regelung unwirksam oder sie kann im Zuständigkeitsbereich der registrierenden Behörde nicht geltend gemacht werden<sup>164</sup>. Da es im vorliegenden Fall nur um Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises geht, bleibt die zweite Alternative außer Betracht und es steht nur die Frage der Nichtigkeit zur Debatte. Wie oben ausgeführt, wird ein provinzielles Gesetz im allgemeinen nicht dadurch vernichtet, daß es gegen untergesetzliches Recht der Zentrale verstößt<sup>165</sup>. Die PRatGO, die ja vom Exekutivyüan erlassen wurde, ist aber eine solche in ihrem Rang unter dem formellen Recht stehende Regelung. Überdies ist sie mit zahlreichen juristischen Mängeln behaftet<sup>166</sup> und müßte deshalb eigentlich vom Justizyüan aufgehoben werden.

---

162 § 3 II 1 PRatGO.

163 „pei-an“.

164 So etwa die beiden bekanntesten Fälle einer Registrierungspflicht in der Völkerbundssatzung sowie in der UN-Charter. Beide Satzungen bestimmen, daß ihre Mitglieder jede internationale Abmachung beim Sekretariat der betreffenden Weltorganisation anzumelden haben. Nach Art. 18 VB-S. ist jeder nicht-registrierte Vertrag ex ante nichtig. Art. 102 UN-Ch. schafft demgegenüber nur ein prozessuales Hindernis: Ein nicht registrierter Vertrag könne vor keinem UN-Organ geltend gemacht werden.

165 Vgl. Fußnote 168.

166 Vor allem sind zwei Mängel hervorzuheben: 1. Gemäß 108 I 1 Verf. ist die Zentrale nur für allgemeine und prinzipielle Selbstverwaltungsregelungen zuständig, d. h. also (in der deutschen Terminologie) für sogenannte „Rahmengesetze“. Die PRatGO aber ist so detailliert, daß von einer bloßen Rahmenregelung nicht mehr die Rede sein kann. — Auch der in § 1 getroffene Hinweis, es handele sich ja nur um eine vorübergehende Regelung, vermag die Zuständigkeit nicht zu begründen. Art. 111 Verf. bestimmt ausdrücklich, daß in Zweifelsfällen die Zentrale nur soweit zuständig sei als die zu regelnde Materie ihrer Natur nach zentralen, gesamtstaatlichen Charakter trage. Wenn nun die PRatGO selbst die Sitzungsordnung für den Provinzrat bis ins Detail regelt, so ist der zentrale Zuständigkeitsbereich zweifellos überschritten. — Bezeichnend ist übrigens auch, daß der Exekutivyüan entgegen der allgemeinen Gepflogenheit nicht einmal die Ermächtigungsgrundlage angeführt hat.

2. Selbst wenn aber die Zentrale für die GO zuständig wäre, dürfte diese nur in gesetzlicher Form ergehen, müßte also gegebenenfalls vom Legislativyüan erlassen werden. § 4 III des Gesetzes über den richtigen Erlaß von Zentralgesetzen vom 23. 10. 1951 bestimmt nämlich, daß Regelungen, welche die Organisation eines Staatsorgans betreffen, durch formelles Gesetz zu erlassen seien. Die ratio legis liegt hier wohl in der stillschweigenden Annahme des Gesetzgebers, Organisationsnormen seien zu bedeutsamvoll, als daß man sie der Exekutive überlassen dürfe. Dieser Grundgedanke müßte für provinzielle Organisationen genauso verbindlich sein wie für zentrale.

Sollte also die Provinz gegen den Willen des Exekutivyüans ein Gesetz erlassen, so wäre es nicht schon deshalb nichtig, weil seine Registrierung unterblieben ist. Dem Exekutivüan bliebe es freilich unbenommen, gegen das ungehorsame Provinzorgan ein Disziplinarverfahren anzustrengen.

Diese Betrachtungen über einen möglichen Ungehorsam sind jedoch schon beinahe ebenso spekulativ wie die Autonomiekonzeptionen der Lehrbuchautoren. Unter den gegebenen praktisch-politischen Verhältnissen<sup>167</sup> ist es ziemlich undenkbar, daß sich die Provinz den Weisungen der Zentrale widersetzt.

Im übrigen kann ein Provinzgesetz ja auch nach seinem Erlaß vom Justizyuan für nichtig erklärt werden<sup>168</sup>.

Nachzuholen wäre noch, daß der Unterschied zwischen eigenem und übertragenem Wirkungskreis an einer einzigen Stelle rechtserheblich zu sein scheint: Soweit nämlich der Provinzrat Gesetze erläßt (eigener Wirkungskreis), schaltet sich der Provinzrat sofort als Aufsichtsorgan ein. Gegenüber Rechtsverordnungen der Provinzregierung (übertragener Wirkungskreis) werden dagegen zunächst die Ministerien des Exekutivyüans tätig. Diese haben die Angelegenheit allerdings dann doch wieder dem Rat des Exekutivyüans zur Entscheidung vorzulegen. Auch an dieser Stelle führt also der Unterschied zwischen beiden Wirkungskreisen nicht zu den erwarteten Abstufungen der staatlichen Eingriffsmaßnahmen.

Die Verwaltungsakte der Provinz unterliegen ebenfalls zentraler Kontrolle.

Yao erblickt eine Besonderheit<sup>169</sup> des chinesischen Rechts darin, daß nicht nur das Innenministerium allein Aufsichtsbehörde sei, sondern daß diese Funktion darüber hinaus jedem anderen Ministerium zufalle, dessen Zuständigkeitsbereich ad hoc berührt werde<sup>170</sup>. Falls das betreffende Ministerium gegen einen Verwaltungsakt der Provinzregierung Bedenken hat, legt es die Angelegenheit dem Rat des Exekutivyüans vor und hebt dann gegebenenfalls den Verwaltungsakt auf<sup>171</sup>.

Auch hier wird von Seiten der Aufsichtsbehörde kein Unterschied zwischen Verwaltungsakten im eigenen und im übertragenen Wirkungskreis anerkannt.

Falls die Provinz schließlich ihre verfassungsmäßigen Pflichten nicht erledigt und untätig bleiben sollte, kann die Zentrale von ihrem Weisungsrecht Gebrauch machen und überdies den Kontrollüan — also eine weitere Zentralinstanz — anregen, disziplinarische Maßnahmen zu verhängen.

### cc) Die Aufsicht im weiteren Sinne

Der Begriff der Staatsaufsicht umfaßt nicht nur die drei „klassischen“ Aspekte, die eben kurz dargestellt wurden, sondern greift in weitere Dimensionen aus. Im Anschluß an Yao<sup>172</sup> soll deshalb im folgenden das gesamte System der zentralen

167 Vgl. unten III.

168 Art. 116, 117 Verf.: falls gegen die Verfassung oder gegen gesamtstaatliches Recht verstößen worden ist. Art. 116 wirft zwei Fragen auf: a) Muß das verletzte Zentralrecht formelles Recht sein oder genügt schon materielles Recht? b) Muß — nun mit umgekehrten Vorzeichen — das verletzte Lokalrecht formelles Recht sein oder wird auch untergesetzliches Recht von der Nichtigkeitswirkung des Art. 116 erfaßt?

Die Frage a) wird dahin beantwortet, daß grundsätzlich nur ein Gesetz, d. h. also formales Recht, kollidierendes Lokalrecht vernichtet. Eine Ausnahme allerdings gelte für Notverordnungen, die vom Staatspräsidenten erlassen werden (auf Grund Art. 43 Verf. sowie auf Grund der „Vorläufigen Bestimmungen für die Zeit der kommunistischen Rebellion“ vom 10. 5. 1948 in der Fassung vom 7. 2. 1966). Diese Verordnungen sind so gewichtig, daß sie Gesetzen gleichgestellt werden müssen.

Was Frage b) anbelangt, so besteht Übereinstimmung, daß im Kollisionsfall nicht nur formelles, sondern „ers rech“ materielles Provinzrecht nichtig werde (zum ganzen vgl. Lin, a. a. O., S. 323, 324).

169 Yao, a. a. O., S. 313.

170 Yao, a. a. O., S. 312, 313.

171 Yao, a. a. O., S. 313.

172 Yao, a. a. O., S. 312—316.

Überwachungsbefugnisse übersichtlich zusammengefaßt werden. Da die wichtigsten Eingriffsrechte bereits eingehender dargestellt wurden, genügt eine stichwortartige Skizzierung, deren numerischer Charakter die Überschaubarkeit erleichtern soll.

Der *Exekutivyuan* hat zwei Befugnisse: Er kann gegen Rechtsnormen und Verwaltungakte der Provinzregierung durch die einzelnen Ministerien vorgehen<sup>173</sup>. Gegenüber Gesetzen des Provinzrats stehen ihm die Möglichkeiten des § 3 II PRatGO zur Verfügung<sup>174</sup>.

Der *Legislativyuan* übt seinen Einfluß — zumeist indirekt — in vier Richtungen aus, nämlich auf Grund der Art. 116 Verf.<sup>175</sup>, 112 und 113 Verf.<sup>176</sup>, 108 Verf.<sup>177</sup> und 111 Verf.<sup>178</sup>. Die ersten drei Bestimmungen beziehen sich je auf eine der drei provinziellen Normenmassen, die respektive vom Provinzrat, von der Provinzversammlung und von der Provinzregierung erlassen werden.

Die Rechte des *Justizyuan* äußern sich in zwei Richtungen: Er sorgt für die Integrität des Rechtswesens und überwacht außerdem die Tätigkeit der Verwaltungsbehörden.

Die Aufgabe der Normenkontrolle ist ihm durch die Bestimmung der Art. 78<sup>179</sup>, 14<sup>180</sup> und 117 Verf.<sup>181</sup> vorgezeichnet. — Die Befugnis zur Kontrolle der Verwaltungsbehörden ist in den Vorschriften des Art. 77 Verf. sowie insbesondere in § 1 Verwaltungsgerichtsordnung<sup>182</sup> niedergelegt. Nach dieser zuletztgenannten Bestimmung kann ein Bürger, der (u. a.) durch einen provinziellen Verwaltungsakt in seinen Rechten beeinträchtigt wird, Klage zum Verwaltungsgericht erheben. Das verwaltungsgerichtliche Urteil kann sich hierbei auch gegen die Provinz auswirken.

Der *Kontrollyuan* hat zwei Einwirkungsmöglichkeiten: Gemäß Art. 97 II Verf. kann er Provinzbeamte zur Rechenschaft ziehen, die rechts- oder pflichtwidrig gehandelt haben. Dabei bringt er Verbesserungsvorschläge oder greift zur ultima ratio der Disziplinarklage.

Außerdem stehen ihm auf dem Gebiet der Rechnungsprüfung zahlreiche Kontrollbefugnisse zu<sup>183</sup>.

Ebenso wie der Kontrollyuan hat auch der *Prüfungsyuan* zwei Einwirkungsbefugnisse: Er überwacht das gesamte Prüfungs- und Personalwesen der Provinz (Art. 83 Verf.) und prüft darüber hinaus jeden Kandidaten für das Amt des Provinzgouverneurs auf seine Eignung. Nur falls der Kandidat sich als genügend qualifiziert erwiesen hat, wird er in die Kandidatenliste eingetragen. Diese Bestimmung ist freilich solange nicht aktuell, als der Gouverneur „von oben“ ernannt wird, statt entsprechend der Verfassung direkt vom Volk gewählt zu werden<sup>184</sup>.

---

173 Vgl. oben bb.

174 Vgl. oben bb.

175 Art. 116: Provinzrecht, das gegen Gesetze des Gesamtstaates verstößt, ist nichtig.

176 Art. 112, 113: durch die (noch nicht aktualisierten) „Allgemeinen Vorschriften für die Selbstverwaltung von Provinzen und Kreisen“ werden Rahmenvorschriften erlassen, innerhalb derer die Selbstverwaltungskörperschaften Selbstorganisationsregelungen treffen können.

177 Art. 108: Soweit die Zentrale Rechte an die Provinzen delegiert, müssen die provinziellen Anpassungsbestimmungen im Einklang mit den Gesetzen der Zentrale stehen.

178 Art. 111: Bei Kompetenzstreitigkeiten zwischen den drei Ebenen (Gesamtstaat — Provinzen — Kreise) entscheidet der Legislativyuan.

179 Art. 78: Der Justizyuan legt die Verf. aus und sorgt für die Vereinheitlichung des Rechtswesens.

180 Art. 114: die (noch nicht aktualisierten) Selbstorganisationsvorschriften der Provinz werden vom Justizyuan nachgeprüft.

181 Art. 117: Wenn Zweifel über die Vereinbarkeit von Provinz- und Zentralrecht aufkommen, entscheidet der Justizyuan.

182 Vom 17. 11. 1932 in der Fassung vom 27. 7. 1942.

183 Geregelt im Rechnungsprüfungsgegesetz vom 3. 5. 1938 in der Fassung vom 30. 10. 1950.

184 Yao, a. a. O., S. 315.

## II. Die praktisch-politische Gestaltung des Verhältnisses zwischen Zentralregierung und Provinzverwaltung

### 1. Das erdrückende Gewicht des politischen Establishments

#### a) Die Regierung

##### aa) Der Staatspräsident

Der Staatspräsident hat eine starke Position als Staatschef und als militärischer Oberbefehlshaber. Seine Befugnisse als Regierungschef sind demgegenüber nicht allzu umfassend, wenigstens was die Verfassungsform anbelangt. In der Verfassungswirklichkeit freilich hat er eine so überragende Stellung, daß es sich weder ein Yüan noch eine Provinzregierung leisten kann, gegen seinen erklärten Willen zu handeln. In der gegenwärtigen Situation ist es jedenfalls so: Die Person des Präsidenten Chiang ist einer der indiskutablen Konstanten, an denen sich das gesamte politische Leben in Taiwan zu orientieren hat. Ein Mann, dessen Dominat — psychologisch gesehen — in unvordenkliche Zeiten zurückreicht<sup>185</sup>, der mit dem fast mystisch verehrten Landesvater befreundet war<sup>186</sup>, dessen Aussprüche zum feierlichen unkritisierten Bestand jedes Zitatapparates in Lehrbüchern und Zeitungen gehört, der auf Plakaten — von einer Lichtmandorla umhüllt — gütig auf das zu seinen Füßen abgebildete Menschengewimmel niederblickt, der hoch über dem Gezänk des politischen Alltags thront und bis zu dessen esoterischer Position<sup>187</sup> keine Kritik hinaufdringt, und der überdies noch eine gewisse Popularität genießt: Eine solche Persönlichkeit ist zu charismatisch, um noch im Prokrustesbett einer Verfassung Platz zu finden.

Kein Wunder also, daß die faktische Macht des gegenwärtigen Präsidenten die juristischen Strukturen überlagert hat. Nur so ist es auch zu erklären, daß er schon zum viertenmal Staatspräsident ist, obwohl dieses Amt von der gleichen Person laut Verfassung nur zweimal je sechs Jahre lang ausgeübt werden kann<sup>188</sup>. Durch eine Reihe von Kunstgriffen wurde dieses Verfassungsproblem jedoch aus der Welt geschafft und damit die Kontinuität gesichert<sup>189</sup>.

Es liegt auf der Hand, daß eine Provinzregierung, die seit der Übernahme Taiwans im Jahre 1945 im übrigen schon siebenmal ausgewechselt worden ist, der von einer so machtvollen Persönlichkeit repräsentierten Zentralgewalt wenig entgegenzusetzen hat, zumal die Provinzgouverneure durchwegs vom Festland stammen, mit Chiang lange verbunden waren und zudem notfalls über die Kuo Min Tang beeinflußt werden können.

---

<sup>185</sup> Genau genommen steht er seit dem „Feldzug nach Norden“ im Jahre 1927, d. h. als seit 41 Jahren, an der Spitze des Staates.

<sup>186</sup> Dieses Thema wird propagandistisch sehr stark ausgewertet. Bekannt ist insbesondere ein Bild, das Chiang Kai-shek als jugendlichen Chef der Militärakademie von Huang-p'u zusammen mit Sun Yat-sen zeigt.

<sup>187</sup> In dem sonst recht ausführlichen Abschnitt „Who is who“ im China YB 65/66, S. 513 ff., wird der Staatspräsident bezeichnenderweise nicht erwähnt. Offensichtlich spielt dabei die unterschwellige Furcht vor einer Profanierung seiner Person eine nicht unerhebliche Rolle.

<sup>188</sup> Art. 47 Verf.

<sup>189</sup> Da dieser Vorgang bezeichnendes Licht auf die „verfassungsgemäße“ Stellung des Präsidenten wirft, soll hier eine etwas ausführlicher Darstellung folgen. Art. 47 Verf., der die Amtszeit eines Präsidenten auf zwei Wahlperioden beschränkt, war auf Grund des Art. 174 Verf. bereits 1948 vom 1. Plenum der Nationalversammlung dahin geändert worden, daß während der Periode der „komunistischen Rebellion“ der Staatspräsident öfter als zweimal gewählt werden könne (§ 3 der vorläufigen Bestimmungen für die Zeit der kommunistischen Rebellion vom 10. Mai 1948 in der Fassung vom 7. 2. 1966 (abgedruckt in China YB 65/66, S. 819). Nun wird aber der Präsident gemäß 27 I 1 Verf. von der Nationalversammlung gewählt. Da die Nationalversammlung ihrerseits jedoch alle 6 Jahre neu gewählt werden muß (28 Verf.),

## bb) Die Yüans

Es ist aber nicht nur das Amt des Präsidenten, das faktisch schwerer wiegt, als es de lege lata zulässig ist. Auch die einzelnen Yüans sind ungewöhnlich mit Autorität befrachtet:

Die Mitglieder des Gesetzgebungs- und Kontrolllyüans z. B. sind kontinuierlich seit ihrer Wahl im Jahre 1948 im Amt, obwohl die Verfassung nur eine Amtsperiode von drei bzw. von sechs Jahren vorsieht<sup>190</sup>.

Auch mit diesem Kontinuitätsproblem hatte sich der Rat der Oberrichter zu befassen. Er befand in seinem Urteil vom 29. Januar 1954<sup>191</sup>, daß beide Yüans, würden sie nur von den Lokalversammlungen Taiwans gewählt, nicht mehr im Sinne der Verfassung das gesamte China repräsentieren könnten und daß Neuwahlen deshalb bis zur Wiedervereinigung Chinas aufgeschoben werden sollten (rebus sic stantibus)<sup>192</sup>.

Durch diese Situation ist die Zentralgewalt gestärkt worden. Zwar ist der seit Februar 1961 als Präsident des Gesetzgebungsyüans wirkende Huang Kuo-shu Taiwanese<sup>193</sup>, doch ist er ganz von Festländern eingerahmt, deren Herkunft, Werdegang und Schicksal<sup>194</sup> es nicht unverständlich erscheinen ließen, wenn sie sich bei einer Interessenkollision zwischen Festland und Provinz (also in *dubio pro:*) Zentrale entschieden. Dies liegt um so näher als sie infolge der nun fast zwanzigjährigen Kontinuität mit dem Führungskader der Zentrale eng verflochten sind, obwohl ihnen eigentlich von der Verfassung Unabhängigkeit eingeräumt ist.

Was die anderen drei Yüans anbelangt, so sind sie nicht einmal de iure unabhängig. Ihre Vorsitzenden werden nämlich durch den Staatspräsidenten ernannt<sup>195</sup>. Im übrigen stammen auch ihre Funktionäre durchwegs vom Festland<sup>196</sup>.

Durch diese in der Verfassung nicht vorgesehenen tatsächlichen Entwicklungen ist also ein homogenes, auf die Interessen der Zentrale hin orientiertes Führungskorps entstanden, für das die unmittelbaren Anliegen der Provinz Taiwan vergleichsweise zweitrangig sind.

---

galt es zunächst, die Kontinuität dieses Wahlgremiums zu sichern. Da wegen der Flucht der Regierung nach Taiwan im Jahre 1949 keine gesamtstaatlichen Wahlen für die Nationalversammlung mehr abgehalten werden konnten, erhob sich die Frage, ob die 1948 gewählte Versammlung auch nach 1954 noch fortwirken könne. Juristisch ist diese Frage mit Hilfe des Art. 28 II Verf. lösbar. Danach erlischt das Mandat eines Abgeordneten an dem Tag, an dem die nächste Nationalversammlung zusammentritt. Da aber eine neue Wahl der Abgeordneten durch die Bevölkerung Gesamtchinas seit 1949 für eine „vorübergehende Dauer“ nicht möglich ist, muß gemäß 28 II Verf. das Mandat der 1948 gewählten Abgeordneten weiterbestehen. Dies ist die offizielle Interpretation, wie sie z. B. auch im China YB 65/66, S. 135, vertreten wird. — Doch damit nicht genug, es gab noch eine zweite Schwierigkeit: § 3 II des Gesetzes über die Wahl des Staatspräsidenten und des Vizepräsidenten vom 31. März 1947 bestimmt, daß der Präsident mit der Mehrheit aller in die Nationalversammlung delegierter Mitglieder gewählt werden müsse. Danach genügt also weder eine Ad-hoc-Mehrheit noch die absolute Mehrheit aller noch in der Nationalversammlung vertretenen Abgeordneten. Da jedoch infolge der Flucht nicht einmal die Hälfte der 1948 gewählten Nationalversammlungsmitglieder nach Taiwan gekommen war, konnte dieser Mehrheitsbestimmung nicht Genüge getan werden. Bei der Präsidentenwahl im Jahre 1954 begnügte man sich deshalb mit der Mehrheit der in Taiwan anwesenden Mitglieder. Diese Praxis wurde später durch Urteil des Rates der Oberrichter vom 12. 2. 1960 (abgedruckt in China YB 65/66, S. 819) bestätigt: Da infolge der derzeitigen Besetzung des Festlandes durch die Kommunisten keine Neuwahlen abgehalten werden können, müsse man (rebus sic stantibus!) mit den Mehrheiten auskommen, die aktuell verfügbar seien.

190 65 bzw. 93 Verf.

191 Kernsätze abgedruckt bei Lin, a. a. O., S. 238 und S. 298.

192 Von den 1948 gewählten 760 Mitgliedern des Gesetzgebungsyüans wirken noch 457, von den 1949 gewählten 180 Mitgliedern des Kontrolllyüans wirken noch 80 (vgl. China YB 66/67, S. 129 bzw. 153).

193 China YB 66/67, S. 129 in Verbindung mit §. 587. Er ist im übrigen der einzige Taiwanese an der Spitze eines Yüans, vgl. YB, a. a. O., S. 129 in Verbindung mit S. 513 ff.

194 Vgl. Fußnote 193.

195 Exekutivyuan: 55 Verf. — mit Zustimmung des Legislativyüans. Prüfungsyuan: 84 Verf. — mit Zustimmung des Kontrollyüans. Justizyuan: 79 Verf. — mit Zustimmung des Kontrollyüans.

196 Vgl. China YB 65/66, S. 146, 157 171 in Verbindung mit S. 625 ff.

## b) Die Partei (Kuo-min-tang)

Wenngleich die Kuo-min-tang (KMT) bei weitem nicht so straff organisiert und einflußreich ist wie die Kommunistische Partei Chinas<sup>197</sup>, soll ihre Machtposition in Taiwan doch nicht unterschätzt werden.

Der Theorie nach herrschte sie nur bis Anfang 1947 unumschränkt. Grundlage für diese Theorie ist das Stadien-Modell Sun Yat-sens<sup>198</sup>, das die Revolution in drei Perioden unterteilt: die Zeit der Militärregierung, die bis zur Beseitigung aller Reste der Manchu-Dynastie, d. h. in concreto bis zur Beendigung des Nordfeldzugs im Jahre 1928 dauerte. Das zweite Stadium, die Zeit der „belehrenden Regierung“ sollte auch der Theorie nach der Partei Suns, der KMT also, Gelegenheit geben, die Bevölkerung mit ihrem Programm<sup>199</sup> zu indoktrinieren. Theoretisch sollte dieses Parteimonopol nur bis zu dem Zeitpunkt dauern, da das Volk fähig war, sich selbst im Geiste der neuen Politik zu verwalten. Dieser Zeitpunkt begann mit der „Periode der verfassungsmäßigen Regierung“, d. h. mit dem Erlaß der Verfassung am 25. Dezember 1946<sup>200</sup>. Seitdem müßte es programmgemäß eigentlich einen Pluralismus der Parteien geben. Die Propaganda weist denn auch ausdrücklich darauf hin, daß außer der KMT noch zwei andere politische Parteien existierten: nämlich die „Jung-China-Partei“ und die „Demokratisch-sozialistische Partei“. Beide seien mit insgesamt 26 Sitzen im Legislativyyuan und mit 9 Sitzen im Kontrolllyuan vertreten und verfügten auch in den Lokalversammlungen über ein nicht unerhebliches Gefolge<sup>201</sup>. In Wirklichkeit freilich sind diese Parteien nur Fassade. Taiwan ist „auf alle Fälle ein Einparteienstaat, in dem alle Macht bei der KMT liegt“<sup>202</sup>. Diese Tatsache geht nicht nur daraus hervor, daß das politische Programm der Zentralregierung ausschließlich nach den Vorstellungen der KMT geformt wurde<sup>203</sup>, sondern zeigt sich auch in der Personalpolitik, die darauf ausgerichtet ist, alle wichtigen Schaltstellen mit Parteileuten zu besetzen. Besonders bedeutsam war in dieser Beziehung von jeher „das Triumvirat“<sup>204</sup>, bestehend aus Chiang Kai-shek (einschließlich seiner Familienmitglieder), Ch'en Cheng (langjähriger stellvertretender Parteichef, ehemaliger Provinzgouverneur und Protagonist der Landreform) sowie Chang Ch'i-yün, der mit seiner Musterprovinztheorie<sup>205</sup> und Kulturpolitik zu einer Art praceptor patriae wurde. Aber nicht nur die Staatsspitze ist mit KMT-Mitgliedern besetzt, auch die Führungskräfte der Provinz Taiwan gehören der Partei an<sup>206</sup>.

Die KMT ist so organisiert, daß ihr Wille auf die Regierungsorgane übertragen werden kann und damit der bekannte „Transmissionsriemen“-Effekt gesichert bleibt. Ihre höchste Instanz ist der Nationalkongreß, der bis heute neunmal zusammengetreten ist. Er wählt den Tsung-ts'ai (Generaldirektor), eine Institution, die seit 1938 ständig von Chiang Kai-shek bekleidet wird. Während der tagungsfreien Zeit soll ein Zentralexekutivkomitee, dessen Mitglieder gleichfalls aus

<sup>197</sup> In den zwanziger Jahren war die KMT zunächst mit Hilfe sowjetischer Berater nach leninistischen Prinzipien organisiert worden. Doch konnte sie nicht einmal zur Zeit ihrer größten Macht in den zwanziger und dreißiger Jahren vollständige Herrschaft über ihre Mitglieder erringen; vgl. Fairbank-Reischauer-Craig, S. 694.

<sup>198</sup> Ziff. 5 aus Sun Chung-shan, Chien-kuo ta kang (Grundriß für den Aufbau des Staates), in: Kuofu i-chiao, Taipei 1967, Teil 2, S. 316.

<sup>199</sup> Zur „San-min chui-i“ vgl. unten II 2.

<sup>200</sup> Zu den Entwicklungsdaten vgl. China YB 65/66, S. 97 ff.

<sup>201</sup> So die vom regierungsmäßiglichen Informationsbüro herausgegebenen „101 Fragen über Taiwan“, Antwort 91.

<sup>202</sup> Roll, a. a. O., S. 646.

<sup>203</sup> Näheres unten S. 417 ff.

<sup>204</sup> Goddard, Formosa, London-Melbourne-Toronto 1966, S. 197 und 208.

<sup>205</sup> Chang Ch'i-yün, The essence of Chinese culture, Taipei 1957.

<sup>206</sup> Z. B. der seit 1962 als Gouverneur von Taiwan tätige Huang ist im China YB 65/66, S. 197/688, als KMT-Mitglied angeführt.

Kongreßwahlen hervorgehen, die Aufgabe des Kongresses erledigen. Da aber auch dieses Komitee wegen personeller Überbesetzung nur zwei- oder dreimal jährlich zusammenkommt<sup>207</sup>, hat sich der Schwerpunkt schon seit der Vorkriegszeit auf das „Ständige Komitee“ verlagert, das nun seinerseits das ZEK vertritt<sup>208</sup>. Alle Fäden laufen praktisch in der Hand des tsung-ts'ai zusammen, da er einerseits diesem „Ständigen Komitee“ vorsteht, andererseits eine schon zum parteiinternen Gewohnheitsrecht gewordene Vetobefugnis gegen die Beschlüsse des ZEK hat<sup>209</sup>. Die Organisation setzt sich auf lokaler Ebene fort, wo parallel zu den jeweiligen Regierungs- und Selbstverwaltungsorganen Versammlungen und Komitees eingerichtet werden<sup>210</sup>.

Die „Koordinierung“ der Parteirichtlinien mit den Regierungsorganen (oder umgekehrt?) erfolgt durch ein dem ZEK unterstelltes „Politisches Komitee“, das in eine Anzahl von Parteiministerien aufgefächert und den Regierungs- sowie Selbstverwaltungsorganen bis in die einzelnen Verästelungen hinunter parallel geschaltet ist.

Wie sehr die KMT im Begriff ist, ein Staat im Staate zu werden, wird aber noch deutlicher an Hand der großzügigen Sozialprogramme, die von der Partei nicht etwa nur für Mitglieder, sondern auch für die Allgemeinheit aufgezogen werden<sup>211</sup>. Die Partei organisiert z. B. Mustersiedlungen und schaltet sich in das Gesundheits- und Schulwesen ein. 1966 bestanden 319 parteieigene Sozialdienststellen. Damit wurden z. B. 1964/65 3689 ältere Soldaten und 9926 Opfer von Naturkatastrophen unterstützt. 21 207 Personen erhielten mit Parteihilfe eine Berufsausbildung. Im Namen der KMT ließen 9173 ärztliche Teams nicht weniger als 471 884 Familien medizinische Hilfe zukommen. Die Partei organisiert weiterhin Kulturhäuser, Theater, Sportveranstaltungen und schickt Vertrauensleute ins Ausland, die unter den Überseechinesen „das freie China unterstützen und gegen kommunistische Subversion arbeiten sollen“<sup>212</sup>.

Es liegt auf der Hand, daß eine Partei, die in dieser allumfassenden Aktivität die Rolle des „großen Bruders“ spielt, auch beträchtlichen Einfluß auf die Provinzverwaltung ausübt. In der Tat sind alle großen Programme und Richtlinien, von denen unten noch die Rede sein wird, von der KMT ausgegangen und von den Provinzorganen ohne großen Widerstand in die Tat umgesetzt worden.

### c) Der Geheimdienst

Neben den oben präzisierten Einflußmöglichkeiten, die „legal“ sind, obgleich sie nicht ganz den Geist der Verfassung atmen, gibt es freilich auch konstitutionell nicht vorgesehene Wege, um den Willen von oben den Provinzorganen begreiflich zu machen. Es soll hier von den geheimen Sicherheitsorganen die Rede sein, die unter Leitung von Chiang Ching-kuo, dem älteren Sohn des Staatspräsidenten, das politische Leben Taiwans überwachen. Diese Geheimorganisationen<sup>213</sup>, die am stärksten auf die drei Machtäulen Armee, Partei und Regierung konzentriert sind,

<sup>207</sup> Das Anwachsen der Mitglieder veranschaulicht ein Vergleich: 1924 hatte das ZEK 24 reguläre Mitglieder, 1945 dagegen 222 (Fairbank, a. a. O., S. 694).

<sup>208</sup> China YB 65/66, S. 102; Fairbank, a. a. O., S. 694.

<sup>209</sup> Zur historischen Entwicklung vgl. Fairbank, a. a. O., S. 694.

<sup>210</sup> China YB 65/66, S. 104.

<sup>211</sup> China YB 65/66, S. 102 ff.

<sup>212</sup> China YB 65/66, S. 102 ff.

<sup>213</sup> An der Tätigkeit des Geheimdienstes nimmt bereits General Wedemeyer in seinem offiziellen Bericht an die US-Regierung vom 17. August 1947 Anstoß; s. United States Relations with China, US Government Printing Office, Washington 1949, Annexes, S. 762.

haben in erster Linie die Aufgabe, kommunistische Infiltrationen zu bekämpfen, wobei der Begriff „kommunistisch“ einer durchaus großzügigen Interpretation zugänglich ist. Chiang Ching-kuo gab 1954 an, man habe mit Hilfe der Geheimorganisationen in den vorausgegangenen dreieinhalb Jahren monatlich durchschnittlich 13 (insgesamt also 550) kommunistische Verschwörungen aufgedeckt und unschädlich gemacht<sup>214</sup>. Dieser Erfolg ist nicht zuletzt auf die große Zahl der Polizeiagenten zurückzuführen, die für 1964 auf 50 000 geschätzt wird, wobei allerdings nebenamtliche Informanten noch nicht einmal mitgerechnet sind. Deren Mitgliedschaft soll sich auf das Zehnfache der regulären Geheimagenten belaufen<sup>215</sup>.

Die Kontrolltätigkeit dieser Sicherheitsorgane erstreckt sich auch auf die Mitglieder der Provinzverwaltung. Als Hauptzeuge dafür ist Wu Kuo-chen hervorgetreten. Wu, auch im westlichen Ausland als Liberaler und als integre Persönlichkeit bekannt, hat lange Zeit an hervorragender Stelle im öffentlichen Leben Chinas gestanden: zuerst Bürgermeister von Chungching und von Shanghai (1946—1949) war er später zum Gouverneur von Taiwan ernannt worden (Dezember 1949 bis April 1953) und hatte sich dabei als der bisher wohl bedeutendste Träger dieses Amtes erwiesen<sup>216</sup>. Aus diesen Gründen verdiensten seine offenen Briefe an die Nationalversammlung und an den Staatspräsidenten, die er nach seiner Entlassung in den USA verfaßte, besondere Beachtung. In seinem Brief vom 27. Februar 1954<sup>217</sup> führte Wu sechs gravamina auf, um deren Diskussion und Abschaffung es ihm vor allem geht. Unter Punkt 3 heißt es: „Während meiner über drei Jahre langen Verwaltungstätigkeit verging kaum ein Tag, an dem ich nicht irgendeine bittere Auseinandersetzung mit der Geheimpolizei hatte. Sie mischte sich in freie Wahlen ein. In zahllosen Fällen arretierte sie ohne Rechtsgrundlage. Sie peinigte und schwärzte an . . . Die Geheimpolizei, so, wie sie jetzt in unserem Lande arbeitet, hat dank besonderer Rückenstärkung ihre Macht so mißbraucht, daß sie keinen Sinn mehr für das Recht hat. Die Leute sind so eingeschüchtert, daß sie nur noch im Stillen grollen, jedoch nicht offen zu sprechen wagen. Sollten mit diesen Methoden die Positionen einiger hochgestellter Persönlichkeiten abgesichert werden, so braucht man freilich keine weiteren Worte zu verlieren. Sollte uns jedoch die Unterstützung durch das Volk am Herzen liegen, so kann man mit solchen Methoden keinen Erfolg haben.“

Die Berechtigung zu einer so scharfen Anklage ist im Laufe der Zeit zwar nicht obsolet geworden, hat sich aber doch stark verringert. Daß der Staat aber trotz der Milderung des Klimas auch heute noch Wert auf umfassende Überwachung legt, manifestiert sich vor allem in der Anwesenheit von Politoffizieren an Hochschulen — sie gehören dort zum alltäglichen Erscheinungsbild — sowie in der Armee<sup>218</sup>. Es ist unwahrscheinlich, daß die Provinzorgane von dem früher so intensiven Überwachungssystem inzwischen ganz ausgeklammert worden sind.

214 Kerr, a. a. O., S. 395.

215 Kerr, a. a. O., S. 395.

216 Für Kerr, a. a. O., S. 385 ff., 421 ff., war die Ernennung des Liberalen Wu geradezu die conditio sine qua non für das starke Engagement der USA, das mit der Garantieklärung Trumans vom 27. 6. 1950 zu Gunsten Taiwans begann. Wenn diese Annahmen — angesichts der seit 1946 von den USA adoptierten Containment-Politik, die sich später zur Roll-back-Politik zusetzte, sowie angesichts der strategisch wichtigen Lage Taiwans — vielleicht auch nicht ganz stichhaltig sind, so wird durch solche Ausführungen doch wenigstens die politische Bedeutung Wu Kuo-chens angedeutet.

217 Abgedruckt bei Kerr, a. a. O., S. 480—482.

218 In den „101 über Taiwan“ heißt es etwas euphemistisch unter Antwort 96: „Diese politischen Offiziere sind keine sogenannten Kommissare. Sie üben gleichzeitig die Funktionen der Truppeninformation und -erziehung und der Spionageabwehr aus und übernehmen Sonderaufgaben. Sie sind für die Moral der Truppe verantwortlich, unterrichten die Soldaten im Lesen und Schreiben, stehen ihnen in persönlichen Angelegenheiten als Ratgeber zur Seite und werden unauffällig gegen mögliche Sabotage und politische Unterwanderung eingesetzt.“

## 2. Das erdrückende Gewicht des politischen Programms

### a) Allgemeines

Die Politik der Zentrale, ein Gemisch aus doktrinärem Ballast und praktisch-realistischen Zielsetzungen firmiert unter der Bezeichnung „San-min chu-i“ („Lehre von den drei Volksprinzipien“). Dieser Vierzeichenterminus aus der Feder Sun Yat-sens ist im Laufe der Zeit ein Allerweltsbegriff geworden, der auf Plakaten, in Zeitungen, im Kinovorspann, in öffentlichen Omnibussen, auf Bahnhöfen, in den Schulen, in Krankenhäusern und Universitäten, in Ansprachen und in der politischen wie juristischen Literatur pausenlos wiederkehrt und auch das Thema der Nationalhymne bildet, die ihrerseits vor jeder Kino- und Theatervorstellung abgespielt wird. — Mit dem Hinweis auf den San-min-chu-i-Charakter einer politischen Maßnahme kann jede Opposition zum Schweigen gebracht werden. Keine Provinzregierung könnte — um das vorwegzunehmen — so vermassen sein, der semantischen Wucht dieses Begriffes mit juristischer Wortklauberei zu begegnen.

Unter diesen Umständen kann man schwerlich W. Franke zustimmen, der die San-min-chu-i-Ideologie für ein „ausgesprochenes Schreibtischprodukt“ hält<sup>219</sup>. In der politischen Wirklichkeit jedenfalls erfüllt sie ihren Zweck, indem sie prägnante Formelhaftigkeit mit pragmatischer Elastizität koppelt: Einerseits verdichtet sie nämlich die Vielfalt des Politischen in einigen kommunikablen Formeln und ist damit gleichsam Politologe in der Nußschale<sup>220</sup>, andererseits kann die ganze Vielfalt aktueller politischer Zielsetzungen und Maßnahmen mühelos in ihrem System untergebracht werden.

Beide Aspekte seien nachfolgend kurz skizziert:

### b) Die abstrakte Lehre der San-min chu-i

Die drei Volksprinzipien sind — schlagwortartig bezeichnet —: Nationalismus, Demokratie und Sozialismus.

Ziel des nationalen Prinzips ist es, China nach außen hin souverän zu machen, im Inneren die uneingeschränkte Gleichheit aller fünf Volksgruppen zu sichern und schließlich auf die volle Gleichberechtigung aller Menschen in der Welt hinzuarbeiten<sup>221</sup>.

Das Ziel des demokratischen Prinzips ist dagegen darauf ausgerichtet, die formaljuristische Ungleichheit im Staat abzuschaffen. Als Mittel dazu dient hauptsächlich jene oben schon erwähnte Gewaltenteilung, nach der dem Volk vier, der Regierung fünf Rechte zugewiesen werden.

Das Ziel des sozialen Prinzips schließlich besteht darin, die Ungleichheit auch im sozialen und wirtschaftlichen Bereich abzuschaffen und damit der rechtlichen Gleichheit eine reale Basis zu schaffen. Mittel für die Verwirklichung dieses Prinzips sind vor allem gleichmäßige Verteilung des Grundbesitzes und Beschneidung kapitalistischer Auswüchse.

---

<sup>219</sup> Wolfgang Franke, Das Jahrhundert der chinesischen Revolution, München 1958, S. 185.

<sup>220</sup> Man beachte das Jonglieren mit Zahlen, das nicht nur bei der kommunistischen Regierung beliebt ist: Drei Volksprinzipien, vier Gewalten des Volkes, fünf Gewalten der Regierung, drei Perioden der Revolution usw.

<sup>221</sup> Der Leitbegriff dafür ist „ta t'ung“ (ungefähr: „große Einheit“), ein in der Literatur sehr häufig benutzter Begriff.

### c) Die konkrete Ausgestaltung der San-min-chu-i-Lehre

Die KMT, welche die Verfassung noch während der Periode der „belehrenden Regierung“ ausgearbeitet hat, sorgte dafür, daß die drei Grundlehren als politische Leitlinie in die Verfassung inkorporiert wurden (Art. 1 Verf.).

Da die Partei, wie oben ausgeführt, ihre dominierende Rolle auch heute noch innehat, konnte sie für eine konkretere Ausgestaltung des San-min-chu-i-Schemas sorgen. Hierfür besonders bedeutungsvoll wurden die drei Parteikongresse von 1952, 1957 und 1963, deren Ergebnisse in den 35 Artikeln des 9. Parteikongresses von 1963 niedergelegt wurden und die der KMT seitdem als Parteiplattform dienen.

Auf dieses Programm scheint noch etwas jener konfuzianische Imperativ abgefärbt zu haben, der vom Herrschenden verlangt, mehr durch das eigene Vorbild zu überzeugen als durch Gesetz und Gewalt zu zwingen. Das Programm läuft nämlich darauf hinaus, den Kommunismus dadurch zu vernichten und die Wiedervereinigung Chinas herbeizuführen, daß man den postulierten Antikommunismus attraktiver gestaltet: und zwar durch Aktualisierung der bürgerlichen Freiheitsrechte, durch Eintreten für die UNO und ihr Programm sowie vor allem durch den Ausbau Taiwans zu einer Musterprovinz<sup>222</sup>.

Sollte die Wiedervereinigung Chinas auf dieser Basis gelingen — was offiziell als sicher gilt —, so würden die drei Prinzipien erst voll verwirklicht: die ganze chinesische Nation würde von der Unterdrückung befreit (nationales Prinzip), das Volk erhielt seine ihm zur Zeit noch vorenthaltenen vier Rechte zurück (demokratisches Prinzip), und auch die sozialen Versprechungen könnten mit Hilfe einer vernünftigen Landreform und durch Abschaffung des Volkskommunensystems verwirklicht werden (soziales Prinzip).

Taiwan als „Blaupause“ für das Festland: ein solches Programm bringt für die Provinz viele Vorteile, die nicht unwillkommen sind. Freilich sollten auch nicht die Lasten vergessen werden, die in einer solchen Musterprovinz-Ideologie enthalten sind und die sich insbesondere auf die Wirtschaft des Landes niederschlagen. Hier sind vor allem die Streitkräfte und die an gesamtchinesischen Verhältnissen orientierte Zentralverwaltung zu erwähnen.

Die Streitkräfte, die im Dienste des Wiedervereinigungsprogramms aufgestellt wurden und deren Schlagkraft allgemein hoch eingeschätzt wird, sind zu stark für die bloße Verteidigung, zu schwach jedoch für einen Angriff auf das Festland und verschlingen riesige Summen des Haushaltes der Zentralregierung. Im amtlichen China-Jahrbuch, das im allgemeinen detaillierte Informationen liefert, sind Angaben über die Höhe des Verteidigungshaushalts sorgfältig ausgespart. Deshalb müssen außeramtliche Quellen herangezogen werden: Der ehemalige US-Botschafter Rankin schätzt die Ausgaben für Militärzwecke im Jahre 1961 auf  $\frac{3}{4}$  des Nationalbudgets<sup>223</sup>. Andere beziffern den Anteil auf 70—80 Prozent des zentralen Haushalts<sup>224</sup>. In jedem Fall liegt der Kostenanteil der wirtschaftlich parasitären Streitkräfte ungewöhnlich hoch. Dieser Anteil ist umso bemerkenswerter, wenn man bedenkt, daß die Ausgaben der Zentrale den Ausgaben der Provinz im Verhältnis von jährlich durchschnittlich 6,5:3,5 gegenüberstehen<sup>225</sup>. Freilich sind in dieser

222 Vgl. die kurze Zusammenfassung in China YB 66/67, S. 83 ff.

223 Kerr, a. a. O., S. 408.

Der Haushalt der Zentralregierung betrug in diesem Jahr 361 Millionen US-Dollar. Davon sollen die USA 205 Millionen zugeschossen haben.

224 Wiethoff, a. a. O., S. 126.

225 Vgl. China YB 65/66, wo die Verhältniszahlen für die Jahre von 1951 bis 1964 angeführt sind.

Summe auch die Personalkosten für den riesigen bürokratischen Apparat miteingeschlossen, der ursprünglich für die Verwaltung des Festlandes vorgesehen war, nun aber der Wirtschaft der Insel zur Last fällt. Roll ist wohl nicht allzuweit von der Wahrheit entfernt, wenn er meint, daß Taiwan heute „das reichste Land Asiens mit dem höchsten Lebensstandard sein könnte“, wäre es nicht mit den Ausgaben für die 600 000 Mann starke Armee und für den aufgeblähten Verwaltungsapparat belastet<sup>226</sup>.

Letzten Endes soll also Formosa ein Mittel zum Zweck sein. Dieser Rolle hat sich die Provinz dienstbar zu machen, ob es nun der Bevölkerung und den Provinzorganen paßt oder nicht — und ohne Rücksicht auf erwünschte oder unerwünschte Auswirkungen.

### C. Schluß und Ausblick

George H. Kerr hat mit seinem „Formosa betrayed“, das in der Einleitung so ausgiebig zitiert wurde, zweifellos Pionierarbeit geleistet. Nach der Lektüre dieses Werkes, in dem mit bemerkenswerter Akribie ein Tabu nach dem anderen bloßgelegt wird, verbleibt freilich ein ungutes Gefühl: Der Autor hat nämlich keinen Sinn für die positiven Leistungen der Zentralregierung. Sein Scharfsinn feiert nur dort Triumphe, wo es gilt, vernarbende Wunden aufzureißen und den düsteren Status quo ante wiederherzustellen<sup>227</sup>. Ebensowenig kann freilich andererseits eine Darstellung wie die von W. G. Goddard befriedigen, der als laudator temporis acti vor allen Schattenseiten der taiwanesischen Szenerie die Augen verschließt.

Viel erfrischender und realistischer mutet demgegenüber der Bericht Rolls an, der unter Anführung zahlreicher Beispiele erstaunt bekennt, er habe „Taipei nach zwei Jahren kaum wiedererkannt“<sup>228</sup>. Diese dynamische Betrachtungsweise verdient Anerkennung; denn in der Tat wäre nichts fehlerhafter, als Taiwan — nach Art der großen Vereinfacher — als statisches Gebilde mit ewig fixierten Eigenschaften anzusehen.

Der Motor, der die äußere — und innere! — Entwicklung Taiwans vorantreibt, ist das „chinesische Wirtschaftswunder“, das Taiwan seit 1952 die zweithöchsten Zuwachsraten Asiens beschert<sup>229</sup> und so bewirkt, daß die früher übliche „spartanische Fassade der Kriegswirtschaft verschwunden ist“<sup>230</sup>. Formosa konnte sich auf dem industriellen Sektor zu einem zweiten Japan entwickeln<sup>231</sup>. Was gar die Landwirtschaft anbelangt, so gilt Taiwan heute — im Gefolge der Bodenreform — als Vorbild in ganz Asien<sup>232</sup>. Das Resultat dieser Entwicklung zeigt sich u. a. darin, daß es dem einzelnen noch nie so gut ging wie heute. Davon haben insbesondere auch die Taiwanesen profitiert, die als Privatunternehmer oft besser gestellt sind, als die in Beamtenfunktionen tätige politische Oberschicht vom Festland<sup>233</sup>. — So ist also Formosa gewiß besser als sein Ruf. Auch wenn die Formosa-Story die Geschichte eines politischen Mißerfolges ist, auf dem Gebiet der Wirtschaft weist sie ein nachahmenswertes Modell auf<sup>234</sup>.

---

226 Roll, a. a. O., S. 648.

227 Das Buch steht ja auch unter dem Motto „... remembering the March Affair 1947“, vgl. Seite V.

228 A. a. O., S. 647.

229 Vgl. die UNO-Statistik bei Goddard, a. a. O., S. 187.

230 Roll, a. a. O., S. 647.

231 Vgl. den Bericht von Theo Sommer in der ZEIT vom 12. Mai 1967.

232 Vgl. „DIE ZEIT“, a. a. O.

233 Lorenz Stucki, Brennpunkt Ostasien, Bern-München-Wien 1967, S. 113.

234 Stucki, a. a. O.

Parallel zu den ökonomischen Veränderungen vollzieht sich freilich eine rapide Amerikanisierung des Lebensstils, welche das traditionelle Gesellschaftsgefüge durcheinanderwirbelt und die Gefahr des Verlustes kultureller Identität heraufbeschwört<sup>235</sup>. Von diesen Umbruchserscheinungen sind alle Bewohner Taiwans erfaßt: ob es sich nun um Einheimische oder um Festländer handelt. Die typischen Erscheinungsformen dynamischer Lebensorientierung, wie vertikale Mobilität im sozialen Bereich, Großräumigkeit und Rationalität auf dem wirtschaftlich-technischen Sektor, Säkularisierung und Einebnung auf religiös-kulturellem Gebiet, vor allem aber die Versachlichung der menschlichen Beziehungen im Rahmen der sich ständig vermehrenden sekundären Sozialgebilde werden dafür sorgen, daß das Leistungsprinzip alle Unterschiede sozialer und landsmannschaftlicher Herkunft langsam verschwinden läßt. Schon heute sind ja die Taiwanesen, die 1945 noch keine Führungsschicht besaßen, teilweise in den Herrschaftsapparat hineingewachsen. Diese Tendenz wird sich in den nächsten Jahren eher beschleunigen als verlangsamen. Ein Generationswechsel aber wird für Taiwan einen tieferen Einschnitt mit sich bringen als für andere ebenfalls gerade in das industrielle Zeitalter eingetretene Staaten Asiens; insbesondere kann er die noch verbliebene Dichotomie zwischen Verfassungsform und Verfassungswirklichkeit verschwinden lassen. Der Grund für diese Behauptung liegt auf der Hand: Zum einen wird wohl nie mehr ein Mitglied der Zentralregierung solche Machtfülle in seiner Person vereinigen wie Chiang Kai-shek, der ja seine Spaltenposition seit nunmehr 41 Jahren innehat; zum anderen blieben die gesamtchinesischen Legitimitätsvorstellungen innerhalb einer von Taiwanesen beherrschten Regierung sicher nicht mehr so unangezweifelt, wie sie es nach der heute verfochtenen Ideologie noch sind. Würde aber die Autorität der Zentrale abgebaut und zugleich das Wiedervereinigungsproblem „taiwanisiert“, so hätte auch die Musterprovinztheorie, die es rechtfertigt, Taiwan im guten und im bösen als Mittel zum Zweck zu benutzen, keine Existenzberechtigung mehr. Taiwan könnte dann endlich sein, was es seiner Entelechie nach heute schon ist: ein Staat nämlich, der sich selbst als Ganzheit begreift, der sich mit seinen eigenen Problemen und Vorzügen begnügt, der nicht über seine eigenen Verhältnisse hinaus plant und in dem Demokratie schließlich sein darf, was sie eigentlich sein sollte, nämlich Identität von Herrschern und Beherrschten. — Freilich wird ein Führungswechsel die Fiktion legitimer Macht über ganz China nicht sofort aus der Welt schaffen. Zwei Seelen ringen hier in einer Brust: Einerseits wird das ausgeprägte chinesische Realitätsbewußtsein auf eine Anerkennung der tatsächlichen Gegebenheiten drängen; doch andererseits wird die traditionell eingewurzelte Furcht vor einem Gesichtsverlust dafür sorgen, daß das Problem noch einige Zeit in der Schwebe bleibt. Eines jedoch dürfte sicher sein: Selbst wenn die Zentralregierung als solche bestehen bleibt, wird sie gegenüber der Provinzregierung zunehmend an Einfluß verlieren. Das Mindestergebnis, das dabei zustandekommt, ist eine optimale Angleichung der Verfassungswirklichkeit (vgl. Abschnitt II) an die in der Verfassung theoretisch (vgl. Abschnitt I) gewährten Rechte.

---

235 Zu diesem Aspekt besonders eindrucksvoll: Goddard, a. a. O., S. 209 ff.