

Die Verfassung der Chinesischen Volksrepublik von 1949

Karl Büniger

*Vorgeschichte**

Die Verfassung der chinesischen Volksregierung trägt deutliche Spuren der Wandlung, die die Kommunistische Partei Chinas (KPC) seit ihrer Gründung im Jahre 1921 durchgemacht hat, der Erfahrungen, die sie bei ihrer praktischen Verwaltungstätigkeit in den von ihr seit 1931 beherrschten Gebieten gesammelt hat, und der jahrelangen Zusammenarbeit mit der Kuomintang (KMT) und der Nationalregierung, die jetzt nach Formosa verdrängt worden ist. In Aufbau und Programm unterscheidet sich die neue Regierung in Peking wesentlich von der ersten kommunistischen Regierung, die sich im Jahre 1931 bildete und auch schon unter der Leitung von Mao Tse-tung stand; neue und eigene, erst später auf Grund der gemachten Erfahrungen konzipierte Ideen sind jetzt verwirklicht, Gedankengänge von Sun Yat-sen aufgenommen und Institutionen der Nationalregierung be-

*) Abkürzungen: KMT = Kuomintang (Partei der Nationalregierung); KPC = Kommunistische Partei Chinas; OGZR = Organisationsgesetz der Zentralregierung (siehe unten S. 837 ff.); OGPVR = Organisationsgesetz des Politischen Volksrats (siehe unten S. 843 ff.); AllgR = Allgemeine Richtlinien des Politischen Volksrats (siehe unten S. 847 ff.).

Von modernen chinesischen Werken wurden außer einigen unbedeutenden Nachschlagewerken vor allem benutzt: 1. K'ai-kuo-wen-hsien (Dokumentation der Reichsgründung); Hongkong 1949 (Enthält alle wichtigen Dokumente und Reden des Politischen Konsultativrates vom September 1949). 2. Teng Ch'u-min, Chung-kuo cheng-chih wen-t'i chiang-hua (Erläuterungen zur politischen Frage Chinas), Shanghai und Peking 1949. 3. Jen-min min-chu kuo-chia hsien-chang (Verfassungstexte des chinesischen Volksstaates), Peking 1949. 4. Chung-kuo kung-ch'an-tang tang-chang (Satzung der Kommunistischen Partei Chinas), Verlag Hsin-hua-shu-chü o. O. 1949. 5. Mao Tse-tung, Lun jen-min min-chu chuan-cheng (Über die volksdemokratische Alleinherrschaft), Verlag Hsin-hua-shu-chü o. O. 1949. 6. Liu Shao-ch'i, Chung-kuo ching-ch'i ti kai-tsao (Neubau der chinesischen Wirtschaft), Hongkong 1949. 7. Tu-pao shou-ts'ö (Handbuch des Zeitungslesers), Hankau 1950 (ein umfangreiches, wertvolles Werk mit nützlichen Informationen). Ferner sind in New York o. J. in englischer Übersetzung erschienen: Mao Tze-tung, The dictatorship of the People's Democracy (Rede vom 1.7.1949); ders., The Chinese revolution and the Communist Party of China (eine Schrift aus dem Jahre 1939); Liu Shao-ch'i, Internationalism and Nationalism.

nutzt worden. Die Verfassung von 1949 ist also weder ein vollkommener Bruch mit dem Zustand vor 1947, also bevor die Nationalregierung ihre neue Verfassung verkündete, noch eine bloße Nachahmung der Sowjetverfassung. Zu der richtigen Einschätzung der neuen Verfassung ist also die Vorgeschichte heranzuziehen.

Deutlich scheiden sich vier Etappen:

1. Die Zeit des Zusammengehens der KPC mit der KMT, 1923–1927.
2. Der offene Kampf zwischen der KPC und der Nationalregierung, 1927 — 1937.
3. Die Zusammenarbeit während des Krieges gegen Japan, 1937–1945.
4. Die Versuche, eine Koalitionsregierung zu bilden, und der Bürgerkrieg, 1946–1949.

Die Verbindung der damals noch zahlenmäßig unbedeutenden und einflußlosen KPC mit der KMT wurde 1923 durch sowjetrussische Vermittlung hergestellt. Eine Aussprache zwischen Sun Yat-sen, dem Gründer und damaligen Führer der KMT, mit dem Sonderbotschafter der Sowjetunion für China, A. Joffe, im Dezember 1922 in Shanghai führte zu der Veröffentlichung einer gemeinsamen Erklärung. Darin stellten beide ihre übereinstimmende Ansicht fest, daß die kommunistische Ordnung oder das Sowjetsystem zur Zeit in China nicht eingeführt werden könnte, da es an den tatsächlichen Voraussetzungen dafür fehle; Joffe allein erklärte weiter, daß Chinas wichtigstes Problem sei, seine nationale Einheit und Unabhängigkeit herzustellen, wobei es auf sowjetrussische Unterstützung rechnen könnte. Diese Betonung des nationalen Elementes in der chinesischen Revolution durch Joffe steht im Einklang mit den vorher geäußerten Ansichten Lenins, der für die orientalischen Länder¹⁾ ein anderes revolutionäres Vorgehen als in den europäischen Ländern lehrte²⁾. Wir finden dies ebenso wie die Ansicht, daß China noch nicht reif für den sozialistischen Sowjetstaat ist, noch in den heutigen Reden der kommunistischen Führer Chinas. Im Jahre 1923 übernahm es dann M. Borodin, die KMT, die bis dahin nur eine lose, auf persönlichen Beziehungen zu Sun Yat-sen beruhende Verbindung war, zu einer straff organisierten Partei mit strenger Disziplin umzugestalten. Die Partei wie auch die in Canton gebildete Provisorische Regierung Sun Yat-sen's übernahmen damals die bis heute auch bei der KMT und der Nationalregierung vorhandenen sowjetrussischen Institutionen, vor allem

¹⁾ Lenin sagt allgemein koloniale und halbkoloniale Länder.

²⁾ Über den Unterschied der Revolution in »imperialistischen« und in kolonialen oder halbkolonialen Ländern, zu welch letzteren die KPC China bis 1949 rechnet, s. auch ausführlich die Rede Stalins v. 1. 8. 1927 in Stalin, *Marxism and the national and colonial questions* (New York o. J.) zitiert bei Tewksbury, *Source Book on Far Eastern political ideologies*, Berkeley 1949, p. 65–80.

in der Verfassung, im Aufbau der Partei und in der bis 1947 durchgeführten Einparteiherrschaft. Damals wurde auch die Mitgliedschaft der chinesischen Kommunisten als Einzelpersonen in der KMT zugelassen. Diese Maßnahme hat wesentlich zur Stärkung der KPC beigetragen, und ihr Einfluß in den Ausschüssen der Provisorischen Regierung, die die neue Gesetzgebung vorbereiteten, muß, nach den damals gefaßten Beschlüssen zu urteilen, bereits bald erheblich gewesen sein³⁾. Aber auch innerhalb der Reihen der KMT selbst ist damals der sowjetrussische Einfluß stark gewesen⁴⁾.

Der Bruch zwischen den beiden Parteien wurde nach dem Tode Sun Yat-sen's von Chiang Kai-shek 1927 vollzogen, nachdem er als Oberbefehlshaber der revolutionären Armee Shanghai erreicht und sich mit den dortigen Machthabern geeinigt hatte. Er bildete in Nanking die Nationalregierung mit den rechtsgerichteten Kreisen der KMT und schloß die Kommunisten aus der Partei aus. Die restliche Provisorische Regierung, die sich nach Canton begeben hatte, löste sich rasch auf, wobei auch mitwirkte, daß die von den fremden Mächten anerkannte Peking-Regierung damals die diplomatischen Beziehungen zur Sowjetunion abbrach. Borodin und die Witwe Sun Yat-sen's begaben sich nach Rußland.

Die chinesischen Kommunisten zogen sich nach Kiangsi zurück, wo sie eine eigene Armee aufstellten und schließlich 1931 auch eine eigene Regierung bildeten. Sie riefen die Chinesische Sowjetrepublik aus, erließen eine Verfassung und andere Gesetze. Ihr Vorgehen, besonders bei der Landenteignung, war radikal, die Verfassung dem Sowjetsystem nachgebildet⁵⁾. Im Jahre 1935 wurde der militärische Druck der Nationalregierung gegen sie so stark, daß sie zu ihrem wiederholt beschriebenen »langen Marsch« bis in den Norden der Provinz Shensi aufbrachen, wo sie mit der Hauptstadt Yenan ein rein ländliches und armes Gebiet kontrollierten. Durch die Erfahrungen in Kiangsi und Shensi belehrt, änderten sie den radikalen Kurs ihrer Politik und führten vor allem eine neue, vermittelnde Landgesetzgebung ein⁶⁾.

³⁾ Vgl. z. B. die Beschlüsse der Rechtskodifikations-Kommission der Provisorischen Regierung in Canton aus dem Jahre 1926, abgedruckt bei G. W. Keeton, *Development of Extraterritoriality in China*, London 1928, p. 379 ff., auch B ü n g e r, *Die Rezeption des europäischen Rechts in China*, Deutsche Landesreferate zum III. Internationalen Kongreß für Rechtsvergleichung in London 1950, S. 182 ff.

⁴⁾ Vgl. z. B. die Botschaft Sun Yat-sen's kurz vor seinem Tode im Jahre 1925 an das Zentral-Exekutiv-Komitee der Sowjetunion, worin er seiner Partei aufträgt, in ständigem Kontakt mit der Sowjetunion zu bleiben usw., abgedruckt bei Sh a r m a n, Sun Yat-sen, New York 1934, p. 308 f., und bei T e w k s b u r y l. c., p. 33.

⁵⁾ Siehe hierzu V. A. Y a k h o n t o f f, *The Chinese Soviets*, London 1934, wo sich p. 217-221 eine englische Übersetzung der Verfassung, die auch bei T e w k s b u r y l. c., p. 81-84 abgedruckt ist, sowie anderer Gesetze findet.

⁶⁾ P. H. C l y d e, *The Far East*, New York 1948, p. 708 Anm. 23, bemerkt: "The

Der offene Kampf zwischen der Nationalregierung und der KPC wurde mit Ausbruch des japanisch-chinesischen Krieges im Sommer 1937 eingestellt. Schon vorher, im Mai 1936, als der japanische Druck in Nordchina immer stärker wurde, hatte die KPC an die Nationalregierung appelliert, den Kampf einzustellen und gemeinsam gegen Japan zu kämpfen⁷⁾. Im September 1937 kam es zu einem Waffenstillstand und einer Art Übereinkunft. Die KPC in Yenan löste die Chinesische Sowjetregierung auf, unterstellte ihre Armee der Kontrolle des Militärrates der Nationalregierung, versprach, an Stelle des Sowjetsystems ein »System der politischen Demokratie« einzuführen, und bekannte sich zu der Durchführung der revolutionären Grundsätze Sun Yat-sen's. Ihr Gebiet erhielt als Shensi-Kansu-Ninghsia Grenz-Gebiet eine gewisse Autonomie und rechtliche Anerkennung und Chiang Kai-shek ernannte Chu Teh zum Kommandeur der 8. Armee, der früheren kommunistischen Armee⁸⁾.

Verfassungsrechtlich bildete die Nationalregierung im Juli 1938 einen *Politischen Volksrat*, der unter seinen 200–290 Mitgliedern auch Vertreter anderer Parteien als der KMT, auch solche der KPC, umfaßte. Dies war der erste Schritt zu einer Art Parlament. Jedoch hatte die Versammlung nur die Befugnis, Berichte der Regierung entgegenzunehmen, Interpellationen und Vorschläge an die Regierung zu richten und Untersuchungen zu führen⁹⁾. Sie trat in wiederholt veränderter Zusammensetzung in unregelmäßigen Abständen bis zum Sommer 1945 zusammen, ohne jedoch wesentlichen Einfluß zu gewinnen.

Trotz dieser verschiedenen Maßnahmen, den politischen und militärischen Waffenstillstand zu wahren, kam es zu gelegentlichen Kämpfen zwischen den Truppen der Nationalregierung und denen der Kommunisten. Die Verschlechterung der militärischen Lage im Kriege gegen Japan führte im November 1944 schließlich dazu, daß sich der amerikanische Botschafter Generalmajor P. Hurley in diese seit mehreren Monaten ergebnislos geführten Verhandlungen zwischen Chungking und Yenan einschaltete. Sein Flug nach Yenan galt vor allem neben der Herbeiführung einer wirksamen einheitlichen militärischen Führung der chinesischen Truppen, die Bildung einer

ablest treatment of Communists in this period is Edgar Snow, *Red Star Over China* (New York 1938). On the organization of the Chinese Communist Party, P. Miff, *Heroic China* (New York 1937), a Marxian interpretation. Harold Isaacs, *The Tragedy of the Chinese Revolution* (London 1938), a Trotskyist critique of the rise of the Communist movement in China."

7) *China Handbook 1937–1945*, Compiled by Chinese Ministry of Information, 2. Aufl., New York 1947, p. 66.

8) Einzelheiten im *China Handbook* l. c., p. 66 ff.

9) Text des Organisationsgesetzes des Politischen Volksrates in *China Year Book* 1943.

Koalitionsregierung einschließlich der Kommunisten und liberaler Parteien zu versuchen¹⁰⁾. Jedoch scheiterte dieser Versuch.

Nach der für alle Seiten unerwartet rasch kommenden japanischen Kapitulation ergab sich eine militärisch und rechtlich höchst verworrene Lage. Sowohl die Nationalregierung wie die kommunistischen Truppen versuchten, so viel von dem japanisch besetzten Gebiet zu besetzen wie möglich. Dabei kam es auch zu offenem Kampf an vielen Stellen, wobei sich beide Teile nicht nur japanischer Waffen sondern auch japanischer Truppen bedienten¹¹⁾. Trotz dieser Kämpfe rissen die direkten Verhandlungen zwischen den beiden Parteien des Bürgerkrieges nicht ab und man einigte sich darüber, einen Nationalkongreß zur Ausarbeitung einer endgültigen Verfassung einzuberufen, womit die Zeit der politischen Vormundschaft und der Einparteienherrschaft der KMT beendet werden sollte, und eine Politische Konsultativ-Konferenz aller Parteien einzuberufen.

Als die Verwirklichung dieser Maßnahmen zweifelhaft wurde, schaltete sich wiederum die amerikanische Regierung ein. G. C. Marshall wurde unter Beibehaltung seiner militärischen Stellung zum Sonderbotschafter für China ernannt, um den resignierenden Hurley zu ersetzen. Sein Bemühen war es, einen Waffenstillstand herbeizuführen und eine chinesische Koalitionsregierung zu bilden.

Zunächst kam es bald nach Eintreffen Marshalls in China am 10. 1. 1946 zu dem Zusammentritt der *Politischen Konsultativ-Konferenz*, die 22 Tage tagte. Sie setzte sich aus 38 Vertretern zusammen: KMT 8, KPC 7, Jugendpartei 5, Demokratische Liga 4¹²⁾, vier weitere kleine Parteien zusammen 5 sowie 9 parteilose Persönlichkeiten. Das Ergebnis der Konferenz war eine Reihe von Beschlüssen, u. a. über eine sofort von der Nationalregierung vorzunehmende Revision der geltenden Verfassung sowie über die Ausgestaltung der künftigen, endgültigen Verfassung¹³⁾. Für letztere war die von Sun Yat-sen geplante *Fünf-Gewalten-Verfassung* vorgesehen und auch sonst auf seine politischen Grundsätze bezug genommen.

Ferner wurde ein *Waffenstillstand* vereinbart und durch ein Abkommen vom 10. 1. 1946¹⁴⁾ ein *Dreier-Komitee* geschaffen, das aus einem General

¹⁰⁾ Der »Entwurf eines Abkommens zwischen der Nationalregierung der Kuomintang und der Kommunistischen Partei« ist im China Handbook I. c., p. 69, abgedruckt. Er ist von Mao Tse-tung unterzeichnet und war von Hurley aufgesetzt, enthält also den kommunistischen Vorschlag.

¹¹⁾ M. Lindsay, Post-War government and politics of communist China, Journal of Politics, Vol. 9, No. 4 (Nov. 1947), p. 556.

¹²⁾ So China Handbook I. c., p. 741. Dagegen gibt Linebarger, Post-War politics of China, Journal of Politics, Vol. 9, p. 535, nur zwei an.

¹³⁾ Voller Text in China Handbook I. c., p. 744-7.

¹⁴⁾ S. den Text in China Handbook I. c., p. 755-8.

der Nationalregierung, einem General der kommunistischen Truppen und General G. C. Marshall, dem amerikanischen Botschafter, bestand. Dem Komitee wurde eine rasch in Peking gebildete militärische Behörde unterstellt, die den Namen *Executive Headquarters* führte, aus drei Abteilungen (je eine für jede der teilnehmenden Parteien) bestand und die Aufgabe hatte, die Innehaltung des Waffenstillstandes zu beobachten und örtliche Konflikte beizulegen. In der Vereinbarung erklärten die Nationalregierung und die KPC, die Verantwortung dafür zu übernehmen, daß ihre Truppen die Befehle des *Executive Headquarters* ausführten.

Insgesamt hatte die Arbeit der Politischen Konsultativ-Konferenz keinen Erfolg¹⁵⁾, und auch die Arbeit des *Executive Headquarters* brach im Frühjahr 1947 völlig zusammen. M a r s h a l l legte, schon als designierter neuer Außenminister, im Januar 1947 einen Bericht über seine Bemühungen in China vor, der noch weiterhin die Möglichkeit und Wünschbarkeit einer Koalitionsregierung aufrechterhält, die Vereinbarungen der Politischen Konsultativ-Konferenz als gute Grundlage bezeichnet, die reaktionäre Gruppe der KMT und auch die KPC tadelt und die Lösung des Konflikts in der Übernahme der Führung in der Regierung durch Liberale sieht¹⁶⁾.

An der *verfassungsgebenden Nationalversammlung*, die im Dezember 1946 eine endgültige Verfassung annahm, beteiligten sich die Kommunisten nicht mehr.

Entstehung der Verfassung und Konstituierung der Regierung

Die KPC hielt auch nach dem Scheitern der Verhandlungen mit der Nationalregierung an dem Gedanken einer Koalitionsregierung und der Institution der Politischen Konsultativkonferenz fest. Dies wurde auch durch einen am 1. 5. 1948 bekanntgegebenen Beschluß des Zentralausschusses der KPC formell festgelegt¹⁷⁾. Jedoch sollten nunmehr künftig die »Reaktionäre der KMT« nicht mehr zur Teilnahme zugelassen werden. Das bedeutete also einerseits eine endgültige Absage an die Nationalregierung in

¹⁵⁾ Linebarger, l. c., p. 536 bemerkt zu dem letzten Endes ergebnislosen Ausgang der Konferenz: "It also foreshadowed the sad reality that just as Moscow and Washington refused to open bilateral discussions of a Chinese tragedy which was their joint making, Yanan and Chungking were unwilling to meet in real bilateral negotiations."

¹⁶⁾ Diese Zusammenfassung habe ich nach Clyde, l. c., p. 718-9, vorgenommen.

¹⁷⁾ Über die Vorgeschichte des Politischen Konsultativrates unterrichtet am besten der Rechenschaftsbericht des Lin Po-ch'ü vor diesem Rat am 22. 9. 1949 (K'ai-kuo wen-hsien, p. 8 ff.). Daraus ergibt sich, daß die komm. Theorie den Gedanken des Polit. Konsultativrates mit dem früheren Aufruf der KPC vom Oktober 1947, eine Einheitsfront aller Parteien, Verbände und Berufe zu bilden, in Zusammenhang bringt. In dem Aufruf findet sich

ihrer damaligen Zusammensetzung, überhaupt noch mit ihr weitere Koalitionsversuche zu unternehmen, andererseits schloß es aber eine Teilnahme der »nichtreaktionären« Teile der KMT, also ihrer vermittelnden und linken Mitglieder, die sich teilweise bereits zusammengeschlossen hatten, nicht aus¹⁸⁾.

Seit August 1948 trafen einzelne Abgeordnete zur Koalition bereiter Parteien und Einzelpersonen, unter ihnen auch Mitglieder der KMT, im kommunistischen Gebiet ein. Am 25. 11. 1948, also während die kommunistischen Truppen ihre Erfolge in Nordchina hatten, fand eine erste formelle Konferenz mit den Vertretern der KPC statt. Man kam überein, einen *Vorbereitenden Ausschuß* für die Bildung einer »neuen Konsultativ-Konferenz« zu bilden, deren Organisation und Zusammensetzung näher festgelegt wurden. Dieser Vorbereitende Ausschuß trat zweimal zu Tagungen zusammen, am 15. 6. und am 17. 9. 1949, das letztemal also vier Tage vor dem Zusammentritt des endgültigen *Politischen Konsultativrates*. Der Vorbereitende Ausschuß bestand aus 134 Personen, die Vertreter von 23 Gruppen und Einzelpersonlichkeiten waren, darunter Abgeordnete der Gewerkschaften und der KMT¹⁹⁾. Die eigentliche Arbeit lag in den sechs Unterausschüssen, die sowohl die Listen der an dem geplanten Politischen Konsultativrat teilnehmenden Gruppen, Parteien und Einzelpersonen festsetzten, wie auch die Entwürfe für die Verfassungsgesetze, Proklamationen und sonstigen Beschlüsse, die der endgültige Rat annehmen sollte, ausarbeiteten.

Der *Politische Konsultativrat*, über dessen Zusammensetzung und Funktionen unten mehr zu sagen sein wird, tagte vom 21. bis 30. November 1949. Er übte die Funktionen einer verfassungsgebenden Versammlung aus, indem er die drei folgenden Gesetze annahm, die als die jetzige Verfassung der Chinesischen Volksrepublik anzusprechen sind:

1. Sein eigenes Organisationsgesetz (Gesetz über die Organisation des Politischen Konsultativrates vom 27. 9. 1949, s. unten S. 843 ff.).

2. Das Gesetz über die Organisation der Volksregierung vom 27. 9. 1949 (s. unten S. 837 ff.).

aber noch keine Beschränkung und kein Ausschluß gewisser Parteirichtungen ausgesprochen. Diese Beschränkungen tauchen erst 1948 auf.

¹⁸⁾ Gleichzeitig stellte der Beschluß ein politisches Strategem dar, Teile der KMT und die Nationalregierung für das Scheitern der Koalitionsverhandlungen verantwortlich zu machen, sich selbst als weiterhin koalitionsbereit zu bezeichnen und damit einen Gedanken zu benutzen, der nicht nur in China populär war, sondern auch in den maßgebenden ausländischen Kreisen als richtig und demokratisch bezeichnet worden war.

¹⁹⁾ Die Zusammensetzung des Ausschusses spiegelt sich in seinem Geschäftsführenden Komitee wider, das aus zwei Vertretern der KPC (Mao Tse-tung und Chou En-lai), und je einem Vertreter der Gewerkschaften, der KMT und der Demokratischen Liga sowie einem Parteilosen (Kuo Mo-jo) bestand.

3. Die »Allgemeinen Richtlinien des Politischen Konsultativrates« vom 29. 9. 1949 (s. unten S. 847 ff.), die Angaben über die rechtliche und politische Struktur des Staates, die Bürgerrechte und -pflichten und als Anweisungen an die Regierungsorgane gedachte allgemeine politische Grundsätze enthalten. Sie sind also das eigentliche »Grundgesetz« des Staates.

Ferner faßte der Rat eine Reihe von Beschlüssen, von denen die wichtigsten sind:

1. Bestimmung von Peking als Hauptstadt, unter gleichzeitiger Änderung ihres Namens von Peping in Peking²⁰⁾.
2. Annahme der europäischen Zeitrechnung²¹⁾.
3. Festsetzung der Nationalflagge²²⁾.
4. Wahl einer Nationalhymne.

Schließlich wählte der Politische Konsultativrat die Mitglieder des *Zentralregierungsausschusses*, wie ihm das verfassungsmäßig oblag, sowie sein eigenes *Nationalkomitee*, seinen *Ständigen Geschäftsausschuß* und seinen *Vorstand*.

Die Sitzungsberichte der zehntätigen Tagung des Rates zeigen eine Fülle von Ansprachen. Im Durchschnitt entfallen auf jeden Sitzungstag der Vollversammlung mehr als zehn Ansprachen²³⁾. Zu einer eigentlichen Diskussion der von dem Vorbereitenden Ausschuß im Entwurf vorgelegten Verfassungsgesetze kam es daher nicht. Ihre Erörterung oblag vielmehr den sechs Unterausschüssen, von denen es je einen für jedes der drei Verfassungsgesetze, für die amtlichen Proklamationen, für die Flagge und die Hauptstadt sowie schließlich für die Prüfung der Vertreterliste gab. Aber auch in den Unterausschüssen kam es nicht zu einer wirklichen Durcharbeitung der vorgelegten Entwürfe.

²⁰⁾ Nach Eroberung von Peking im Jahre 1927 hatte die Nationalregierung, die ihren Sitz in Nanking nahm, den Namen von Peking, was nördliche Hauptstadt bedeutet, in Peping, was Nördlicher Frieden (oder Befriedung) bedeutet, geändert, sehr zum Ärger der einheimischen Bevölkerung. Während der japanischen Okkupation erhielt die Stadt dann vorübergehend wieder ihren früheren Namen Peking.

²¹⁾ Seit 1912 hatte man bekanntlich in China eine neue Zeitrechnung begonnen (1949 war danach z. B. »38. Jahr der Republik«). Jetzt schreibt man dagegen wie bei uns 1950. Die Angabe in *Übersee-Rundschau* 1950, S. 153: »Das Gründungsjahr (der Volksrepublik) soll den Namen Kung-yüan tragen«, ist nicht richtig. Mit *kung-yüan* wird die europäische Zeitrechnung bezeichnet.

²²⁾ Die Fahne hat ein Verhältnis Breite: Höhe wie 3:2. Sie ist von roter Farbe. In der oberen inneren Ecke befindet sich ein großer gelber fünfeckiger Stern, der rechts von vier kleineren fünfeckigen Sternen viertelkreisförmig umgeben ist. Der große Stern hat $\frac{3}{10}$, die kleineren $\frac{1}{10}$ der Höhe der Fahne im Durchmesser. Die Fahne soll in fünf Größen geführt werden: 288 : 192, 240 : 160, 192 : 120, 144 : 96 und 96 : 64 cm.

²³⁾ Die Dokumentation in K'ai-kuo wen-hsien druckt 15 Eröffnungsansprachen und 85 »wichtige« Ansprachen, also insgesamt 100 Reden, ab, so daß sich daraus schon mehr

Am 1. Oktober 1949, also am Tage nach Schluß der Sitzungen des Politischen Konsultativrates, verkündete Mao Tse-tung, der das Amt des Vorsitzenden des Zentralregierungsausschusses hat, formell die Gründung der *Chinesischen Volksrepublik* und die Bildung der Volksregierung und zwar in einer öffentlichen Volksversammlung im Freien vor dem chinesischen Kaiserpalast²⁴). Die Erklärung von Mao wurde noch am gleichen Tage von Chou En-lai, der Präsident des Regierungshofes und gleichzeitig Außenminister ist, den Konsulaten in Peking und den diplomatischen Vertretungen in Nanking mit Bitte um Übermittlung an ihre Regierungen mitgeteilt; er drückte dabei die Überzeugung aus, »daß die Herstellung normaler Beziehungen zwischen der Chinesischen Volksrepublik und den Staaten der Welt notwendig« sei²⁵). Als erste fremde Regierung teilte die der Sowjetunion ihren Entschluß mit, diplomatische Beziehungen herzustellen. Andere Regierungen der östlichen und westlichen Welt folgten²⁶).

Über die Staatsform: Volk, Klassen und Kommunistische Partei

Die Staatsform der Chinesischen Volksrepublik wird in der Verfassung als ein Staat mit *volksdemokratischer Alleinherrschaft* (Diktatur) bezeichnet²⁷). Dabei bedürfen die Ausdrücke »Volk«, »demokratisch« und »Alleinherrschaft« näherer Erläuterung.

Während die sowjetrussischen Verfassungen unmißverständlich von einer Diktatur – und zwar einer solchen des Proletariats – sprechen²⁸), vermeiden

als 10 Ansprachen je Tag ergeben, wobei noch nicht berücksichtigt ist, daß zwei der Tage sitzungsfrei waren.

²⁴) Es handelt sich formell um eine Proklamation der Zentralvolksregierung, die Mao Tse-tung verlas. Der Wortlaut der Proklamation ist in *Documentation Française, Notes et Etudes Documentaires*, No. 1240, p. 13/4, abgedruckt.

²⁵) H. A. Steiner, *Mainsprings of Chinese communist foreign policy*, *American Journal of International Law* 44 (1950), p. 92.

²⁶) Fast identische Noten trafen von Bulgarien und Rumänien (3. 10.), Ungarn und Nord-Korea (4. 10.), Tschechoslowakei und Polen (5. 10.), der Mongolischen Volksrepublik (6. 10. 1949) ein (Steiner l. c., p. 92/3). Ferner anerkannten Jugoslawien (5. 10.), Indien (13. 10., *de iure* 30. 12.), Burma (25. 10./16. 12.), Deutsche Demokratische Republik (25. 10.), Albanien (21. 11. 1949), Pakistan (4. 1.), Großbritannien, Norwegen, Dänemark und Ceylon (6. 1.), Israel (9. 1.), Afghanistan (12. 1.), Finnland (13. 1.), Schweden (14. 1./9. 5.), Schweiz (17. 1.) und Holland (27. 3. 1950).

²⁷) So OGZR Art. 1, OGPKR Art. 1 am Ende und AllgR Art. 3; s. auch Präambel der AllgR.

²⁸) Verf. der Russ. Soz. Föderativen Sowjetrepublik vom 10. 7. 1918 Art. 9 und Verf. der USSR vom 5. 12. 1936 Art. 2. Erstere Verf. ist in deutscher Übersetzung bei M. Elja-sch off, *Grundzüge der Sowjetverfassung*, Heidelberg 1925, p. 74 ff., letztere in dieser

die chinesischen Verfassungstexte den üblichen Ausdruck für Diktatur (*tu-tsai*) und verwenden stattdessen ein Wort (*chuan-cheng*), das mit Alleinherrschaft wiederzugeben ist. Jedoch ist dieser Ausdruck wohl nur aus der früheren politischen Propagandistik übernommen worden. Ein sachlicher Unterschied besteht nicht mehr, wie sich aus den vorliegenden Verfassungstexten ergibt²⁹⁾ und wie auch M a o T s e - t u n g in einer kürzlichen Rede sagt³⁰⁾.

Was den Begriff »volksdemokratisch« betrifft, so ist zunächst zu beachten, daß das Wort »Volk« in einem engen, besonderen Sinne gebraucht wird. Die Theorie der KPC und ihr folgend die Verfassung unterscheidet rechtlich zwischen Volk und Staatsangehörigen³¹⁾. Unter Volk sind nicht alle Bewohner Chinas zu verstehen, sondern nur die Angehörigen der vier Klassen der Arbeiter, Bauern, Kleinkapitalisten (Kleinbourgeoisie) und Nationalkapitalisten³²⁾. Sie allein bilden den Staat. Dies sagt M a o T s e - t u n g deutlich in seiner Rede vom 30. 6. 1949:³³⁾

»Was aber ist das Volk (*jen-min*)? Es sind in China im jetzigen Zeitabschnitt die Klassen der Arbeiter, Bauern, Kleinkapitalisten und Nationalkapitalisten. Diese Klassen sind unter der Führung der Arbeiterklasse und KPC zusammengefaßt und bilden ihren eigenen Staat und wählen ihre eigene Regierung. Die Anhänger³⁴⁾ des Imperialismus aber, das sind die Klassen der Landverpächter³⁵⁾ und der bürokratischen Kapitalisten bis zu den diese Klassen vertretenden

Zeitschrift Bd. XI (1943), S. 632 ff., sowie bei G. F r a n z, Staatsverfassungen, München 1950, p. 413 ff., bei K. B i t t e l, die Verfassung der UdSSR, Singen 1946, und bei D e n n e w i t z und M e i ß n e r, Die Verfassungen der modernen Staaten, 1947, Bd. I, S. 191, abgedruckt.

²⁹⁾ In der Präambel zu den AllgR z. B., wo von der Regierung der KMT die Rede ist, wird ebenfalls von deren *chuan-cheng* (Alleinherrschaft) gesprochen, obwohl hier zweifellos Diktatur im schärfsten Sinne gemeint und früher auch der Ausdruck *tu-tsai* für sie verwandt worden ist.

³⁰⁾ Rede von M a o T s e - t u n g vom 30. 6. 1949 »Über die volksdemokratische Alleinherrschaft« (Lun *jen-min min-chu chuan-cheng*, I. c., p. 11 f.), wo er sagt: »(Unsere Gegner sagen:) Ihr seid Diktatoren (*tu-tsai*)! Meine lieben Herren, Eure Behauptung ist richtig. Wir sind gerade das ...«

³¹⁾ Chinesisch: *jen-min* = Volk, *kuo-min* = Staatsangehörige. Leider wird in den vorliegenden Übersetzungen der Verfassung und anderer amtlicher Texte, in denen diese Ausdrücke vorkommen, nicht deutlich zwischen ihnen unterschieden, obwohl er sachlich beachtlich ist.

³²⁾ Vgl. z. B. die Aufzählung der vier Klassen in AllgR Präambel und Art. 3. Die vier Klassen sind in der chinesischen Flagge durch die vier kleinen Sterne symbolisiert. Vgl. oben Anm. 22.

³³⁾ Lun *jen-min min-chu chuan-cheng* I. c., p. 12.

³⁴⁾ Der chinesische Ausdruck wird wörtlich durch die englische Übersetzung *running dogs* (deutsch etwa: gehorsame Hunde) wiedergegeben.

³⁵⁾ Wörtlich Landeigentümer (*ti-chu*). Jedoch werden mit diesem Ausdruck nicht die auf eigener Scholle sitzenden Bauern, die das Land selbst bearbeiten, umfaßt, sondern nur

Reaktionären der KMT und ihre Lakaien ..., dürfen sich nur wohlänstänbig benehmen; es sind ihnen keine Verwirrung stiftenden Reden und Handlungen gestattet. ... Das Wahlrecht wird allein dem Volke gegeben und nicht den Reaktionären.«

Und ähnlich führte Chou En-lai in seinem Bericht an den Politischen Konsultativrat über das Zustandekommen der »Allgemeinen Richtlinien« aus:³⁶⁾

»Ein Begriff bedarf der Erläuterung, nämlich der Unterschied zwischen Volk (*jen-min*) und Staatsangehörigen (*kuo-min*). Volk bezeichnet die Klassen der Arbeiter, Bauern, Kleinkapitalisten und Nationalkapitalisten bis zu jenen patriotischen Demokraten, die den Irrtum der reaktionären Klassen überwunden haben. Was die Klassen der bürokratischen Kapitalisten und der Landverpächter betrifft, ... so gehören sie, solange sie sich nicht reformiert haben, nicht zu dem Volk; sie sind jedoch ein Teil der chinesischen Staatsangehörigen (*kuo-min*), vorläufig sind ihnen nicht die Rechte des Volkes gewährt, sie haben aber die Pflichten der Staatsangehörigen zu erfüllen.«

Diese Terminologie ist in den Verfassungstexten sorgfältig durchgeführt. Die vier genannten Klassen allein dürfen also an der politischen Willensbildung teilnehmen, sie bilden die volksdemokratische Einheitsfront³⁷⁾. Ihnen allein steht die Staatsgewalt zu³⁸⁾, ebenso wie das Wahlrecht³⁹⁾ und die Freiheitsrechte (Menschen- und Bürgerrechte)⁴⁰⁾. Ihr Privatvermögen ist durch die Verfassung besonders unter Schutz gestellt⁴¹⁾, aber auch nur sie allein sind zur Befolgung der Allgemeinen Richtlinien des Politischen Konsultativrats verpflichtet⁴²⁾.

Unter Staatsangehörigen (*kuo-min*) werden dagegen außer den Angehörigen jener vier Klassen auch alle anderen Chinesen zusammengefaßt. Sie nehmen zwar, soweit sie nicht den vier Klassen angehören, an deren politischer Stellung und Rechten nicht teil, sind aber wie diese zur Befolgung der Gesetze, zum Militärdienst, zum öffentlichen Arbeitsdienst und zur Steuerzahlung verpflichtet⁴³⁾.

Wir haben also nach der chinesischen Verfassungstheorie keine Diktatur

die Eigentümer, die ihr Land verpachten. Daher wurde der obige deutsche Ausdruck gewählt.

³⁶⁾ K'ai-kuo wen-hsien I. c., p. 256 f.

³⁷⁾ AllgR Präambel, OGZR Art. 1, OGPKR Art. 1 am Ende.

³⁸⁾ OGPKR Art. 1.

³⁹⁾ AllgR Art. 4 und 12.

⁴⁰⁾ AllgR Art. 5.

⁴¹⁾ AllgR Art. 3.

⁴²⁾ AllgR Präambel am Ende. Diese Bestimmung fällt auf, denn nach AllgR Art. 8 sind alle Staatsangehörigen zur Befolgung der Gesetze verpflichtet, wozu die AllgR offenbar nicht gehören.

⁴³⁾ AllgR Art. 8.

des Proletariats – dieser Ausdruck wird in der Verfassung überhaupt nicht verwandt⁴⁴⁾ – sondern eine solche von mehreren Volksklassen. Jedoch ist die verfassungsrechtlich statuierte politische Stellung der vier Staatsklassen nicht gleich. Vielmehr ist stets gesagt, daß die Arbeiterklasse im Staate die Führung habe und daß sie mit den Bauern verbündet sei, und alsdann werden erst die Kleinkapitalisten und die Nationalkapitalisten – in dieser Reihenfolge – genannt⁴⁵⁾. Wie sich der Führungsanspruch der Arbeiter konkret äußert, welche politischen Sonderrechte er etwa umfaßt, wird in der Verfassung jedoch nicht gesagt⁴⁶⁾.

Was unter den einzelnen der genannten Klassen, insbesondere unter den bürokratischen und den Nationalkapitalisten, zu verstehen ist, kann teilweise nicht der sowjetrussischen Theorie, sondern nur der chinesischen Entwicklung während der letzten Vergangenheit entnommen werden. Ma o Tse - t u n g hat hierüber in seiner Rede vom 25. 12. 1947 ausgeführt⁴⁷⁾: Unter Monopolkapital ist das der Familien C h i a n g (d. i. Chiang Kai-shek), S u n g (d. i. vor allem T. V. Sung, ein Bruder von Madame Chiang Kai-shek), K u n g (ein Schwager von ihr) und C h e n (das sind vor allem die Brüder Chen Li-fu und Chen Li-ko, also die sogenannte CC-Clique) zu verstehen; sie haben sich der Staatsmacht bemächtigt, wodurch ein Staats-Monopol-Kapital entstanden ist, und sich mit dem ausländischen Imperialismus und der einheimischen Verpächterklasse verbunden, wodurch ein Kapitalismus komprador⁴⁸⁾-feudalistischer-staatsmonopolistischer Natur ent-

⁴⁴⁾ Ebenso fehlt der Ausdruck »Werkstätige«. Es wird stets klar von Arbeitern, Bauern usw. gesprochen.

⁴⁵⁾ Vgl. AllgR in der Präambel und OGZR Art. 1.

⁴⁶⁾ Dagegen hat sich Ma o Tse - t u n g in seiner Rede v. 30. 6. 1949 (Lun jen-min min-chu chuan-cheng I. c., p. 11) über den Grund für den Führungsanspruch der Arbeiterklasse ausgesprochen: Weil in ihr die Idee des Allgemeinwohls und das Fehlen von Egoismus am besten gediehen, und weil durch die Geschichte aller Revolutionen bewiesen sei, daß sie nur dann siegreich durchgeführt werden, wenn sie unter der Führung der Arbeiterklasse stehen; auch in China seien die häufigen Revolutionen der Kleinbürger und Nationalkapitalisten stets gescheitert.

⁴⁷⁾ Englische Übersetzung dieser Rede unter dem Titel "Turning point in China", New York 1948, p. 15-17.

⁴⁸⁾ Mit »Komprador« werden jene Chinesen bezeichnet, die – zunächst als Angestellte – den kaufmännischen Verkehr zwischen den ausländischen Firmen und ihren chinesischen Kunden vermitteln, die Rechnungen eintreiben und auch u. U. für den Eingang der Außenstände haften. Allmählich wurden diese chinesischen Kaufleute, die meist aus literarisch ungebildeten Kreisen stammten, selbständiger und gelangten mitunter zu erheblichem Vermögen. Sie wohnen in den Küstenstädten und haben wenig Zusammenhang mit dem ländlichen China. Aus den Reihen ihrer Kinder ist ein nicht geringer Teil der politisch tragenden Schicht seit 1911 hervorgegangen. – Ein Teil der Ausführungen von Max W e b e r über den Kapitalismus im historischen China (Ges. Aufsätze zur Religionssoziologie, I, p. 373 ff., 4. Aufl. Tübingen 1947) gelten noch heute. Vgl. z. B. p. 393 über den »politischen Kapitalismus« in China.

standen ist, der gemeinhin *bürokratischer Kapitalismus* genannt werde; dies ist die Klasse der *bürokratischen Bourgeoisie*; die Klassen der kleinen und mittleren Bourgeoisie, die von jenen unterdrückt worden seien, sind die wahre *Nationalbourgeoisie* und sie hat nur wenig Beziehungen zum Imperialismus; die Kleinbürger umfassen zum Beispiel kleine handwerkliche und kaufmännische Kapitalisten, die auch Arbeiter und Angestellte beschäftigen.

Es ist jedoch zu beachten, daß dieser klassenmäßige Aufbau des Staates und zum Beispiel der Schutz der Kleinbourgeoisie nur als vorübergehend gedacht ist, wenn auch »für eine recht lange Zeit«⁴⁹⁾. Den Gedanken einer *Revolution in zwei Etappen* hat Mao Tse-tung in den Jahren nach 1937 und auf Grund der in Kiangsi und Yen an gesammelten praktischen Erfahrungen ausgearbeitet und niedergelegt⁵⁰⁾. In der ersten Phase der sogenannten *neudemokratischen Revolution* soll die »Diktatur« von allen revolutionären Klassen ausgeübt werden, und es sollen vor allem die Klein-kapitalisten und auch die »reichen« Bauern in ihrem Besitz geschützt werden⁵¹⁾. Erst die zweite Phase soll dann die *sozialistische Revolution* bringen. Wann diese Phase aber einsetzen soll, ist völlig unbestimmt. Die vorliegende Verfassung ist also die der »neudemokratischen Epoche«^{51 a)}.

Über die führende und herrschende Rolle der KPC im Staat schweigen die Verfassungstexte⁵²⁾. Auch besteht nicht das sowjetische System, wonach

⁴⁹⁾ So Mao Tse-tung in der Rede v. 25. 12. 1947, Turning point I. c., p. 17.

⁵⁰⁾ Vor allem in seinem Buch über die neue Demokratie, englisch unter dem Titel "China's New Democracy", New York 1945, aber auch in späteren Reden. Eine andere englische Übersetzung des Buches von Mao ist abgedruckt in: The strategy and tactics of world communism, Suppl. III C.: The Communism in China (81st Congress, 1st Session, House Document No. 154, Part 3), Washington 1949, S. 67-91. Kritische Bemerkungen zu den Übersetzungen bei Lin Yutang, Mao Tse-tung's "Democracy", New York o. J.

⁵¹⁾ Beispielsweise sagt Mao Tse-tung in seiner Rede v. 25. 12. 1947 (Turning point I. c., p. 17 f.), die Landwirtschaft könne noch für eine recht lange Zeit individuell betrieben werden; unter diesen Umständen sei das Vorhandensein von kleinen und mittleren Kapitalisten und reichen Bauern nicht gefährlich; die ultra-linkgerichtete, falsche Politik, die die KPC von 1931-1934 verfolgt habe, dürfe keinesfalls wiederholt werden. Die Struktur des neuen China (womit wohl die 1. Phase der Revolution gemeint ist) sei: 1. Staatswirtschaft, 2. langsame Entwicklung der Landwirtschaft von individueller Bewirtschaftung zu genossenschaftlicher, 3. unabhängige kleine Industrie- und Handelsunternehmen privater kleiner und mittlerer Kapitalisten.

^{51 a)} Hierauf beziehen sich die Worte Liu Shao-ch'i's in seiner Eröffnungsansprache vom 21. 9. 1949, die Allgemeinen Richtlinien des Konsultativrates seien nur das Minimumprogramm; das Maximumprogramm eines Kommunismus nach den Lehren von Marx und Stalin werde weiterverfolgt werden, wenn es die Umstände erlaubten (K'ai-kuo wen-hsien I. c., p. 64 ff.).

⁵²⁾ Die KPC wird nur einmal in der Verfassung erwähnt und zwar in Abs. II der Präambel zu den AllgR, wo von der Zusammensetzung des Politischen Konsultativrates die Rede ist.

es nur eine politische Partei gibt, oder das bis 1947 geltende System der chinesischen Nationalregierung, das nur die KMT zur staatspolitischen Arbeit zuließ und für sich allein auch verfassungsrechtlich die Alleinherrschaft beanspruchte. Jedoch ist die beherrschende Stellung der KPC sowohl in der politischen Doktrin nachweisbar wie auch bis zu einem gewissen Grade in der Verfassung institutionell verankert.

Zunächst zeigt sich ihr Einfluß darin, daß in der Verfassung tatsächlich überwiegend die Ideen von M a o T s e - t u n g, die er in dem Werk über die Neue Demokratie und in späteren Reden niedergelegt hat, durchgeführt sind, und zwar häufig in wörtlicher Anlehnung an seine Lehren. Ferner identifiziert sich die KPC mit der Arbeiterklasse. Das ist zwar in den Verfassungstexten nirgends gesagt, wohl aber in Reden von M a o ⁵³⁾ und auch in der Satzung der KPC, die mit den Worten beginnt:

»Die KPC ist der organisierte Stoßtrupp der chinesischen Arbeiterklasse, sie ist die oberste Form der Organisation dieser Klasse.« ⁵⁴⁾

Schließlich ist verfassungsmäßig auf folgendes hinzuweisen. Bei der Zusammensetzung des Politischen Konsultativrates ⁵⁵⁾ beanspruchen die Vertreter der KPC zwar im Verhältnis zu den anderen politischen Parteien nur eine recht bescheidene Anzahl von Sitzen, nämlich nur 16 von insgesamt 146 Vertretern politischer Parteien (wenn wir alle anderen politischen Parteien als nicht-kommunistisch ansprechen). Hierzu kommen aber die Vertreter der Territorien (102) und der Armee (60), die praktisch wohl alle Kommunisten sind, sowie die Vertreter der Volksverbände (206), die wohl mindestens zum überwiegenden Teile Mitglieder der KPC sind. Auch wenn die persönlich eingeladenen Einzelpersonen (75) sämtlich Nichtkommunisten sind, so ergibt sich doch, daß bei vorsichtiger Schätzung das Verhältnis der

⁵³⁾ Siehe die oben angeführte Stelle aus seiner Rede vom 30. 6. 1949, wo er von der »Führung der Arbeiterklasse und der KPC« spricht. Deutlicher noch in derselben Rede (Lun jen-min min-chu chuang-cheng, p. 19 f.): »Im Endergebnis haben wir die Erfahrung gemacht, daß wir uns auf einen Punkt zu konzentrieren haben, nämlich die Führung der Arbeiterklasse – durch die KPC –, was mit dem Bündnis mit den Bauern die Grundlage der volksdemokratischen Alleinherrschaft ist.«

⁵⁴⁾ Chung-kuo kung-ch'an-tang tang-chang, p. 3. Aus der Satzung der KPC vom 11. 6. 1945 seien noch folgende Vorschriften erwähnt: Die Aufnahmebedingungen sind verschieden einerseits für Arbeiter, Kulis, Pachtbauern, arme Bauern und Städter sowie Revolutionssoldaten, andererseits für mittlere Bauern, Beamte, Gebildete und freie Berufe; letztere Kategorie hat schwerere Bedingungen zu erfüllen (Art. 4). Es gilt absolute Gehorsamspflicht des Einzelnen wie der unteren Stellen der Partei (Art. 14). In allen Regierungsbüros, Gewerkschaften, Bauernverbänden, Genossenschaften und ähnlichen Organisationen ist in den führenden Stellen eine Gruppe von Parteigenossen zu bilden, deren Aufgabe es ist, den Einfluß der Partei zu stärken und die Politik der Partei durchzuführen (Art. 60). Auch diese Zellen unterstehen den Weisungen der zuständigen örtlichen Parteiinstanz (Art. 62).

⁵⁵⁾ Siehe näheres unten S. 773 ff.

Kommunisten zu allen anderen Teilnehmern günstiger ist als 3 : 2. Dies Verhältnis reicht also bei der erforderlichen einfachen Stimmenmehrheit bei Beschlüssen stets aus, um die Ansicht der KPC durchzusetzen. Entsprechend ist das Verhältnis auch in dem Zentralregierungsausschuß und anderen Gremien der Regierung, die gesetzgebende Gewalt haben. Hinzu kommt ferner, daß an dem Politischen Konsultativrat und damit an der politischen Willensbildung und in der Regierung nur solche Parteien, Verbände und Einzelpersonen teilnehmen können, die mit den Grundsätzen in der Präambel der Allgemeinen Richtlinien des Rates einverstanden sind⁵⁶⁾. Dort aber sind in konzentrierter Form die derzeitigen Lehren der KPC niedergelegt.

Somit ist auch verfassungsrechtlich der beherrschende Einfluß der KPC nachweisbar und gesichert.

Der Politische Konsultativrat

Institution und Name des Politischen Konsultativrates knüpfen bewußt an die frühere Institution der Nationalregierung vom Januar 1946 an⁵⁷⁾. Zu dem früheren Namen ist lediglich der Zusatz »Chinesischer Volks-« gemacht worden⁵⁸⁾, wobei das Wort »Volk« in dem oben angegebenen engen Sinne zu verstehen ist, so daß nur die vier Staatsklassen vertreten sind und vertreten sein sollen. Zusammensetzung und Funktionen des Rates sind jedoch gegenüber der früheren Institution erweitert worden.

Bestand die frühere Versammlung nur aus Vertretern von politischen Parteien und parteilosen Einzelpersonen, so sind nunmehr Vertreter der staatlichen Territorialeinheiten, der Armee und der beruflichen Verbände hinzugekommen. Es ergeben sich somit 5 Gruppen von Teilnehmern, die

⁵⁶⁾ OGPKR Art. 1.

⁵⁷⁾ Siehe oben S. 762 ff. Das ergibt sich auch aus der Eröffnungsansprache von Mao Tse-tung am 21. 9. 1949, wenn er sagte: »Wir haben die Versammlung Politischen Konsultativrat genannt, weil wir vor drei Jahren bereits einmal mit der Kuomintang Chiang Kai-sheks eine Politische Konsultativversammlung begonnen haben. Das Ergebnis jener Versammlung wurde von der Kuomintang und ihren Helfershelfern zunichte gemacht. Aber sie hat bei dem Volk einen unauslöschlichen Eindruck hinterlassen... Der jetzige Politische Konsultativrat wird auf einer vollkommen neuen Basis eröffnet. Sie ist ihrer Natur nach eine Vertretung des gesamten Volkes, sie hat sein Vertrauen und seine Unterstützung...« (K'ai-kuo wen-hsien, p. 3-4).

⁵⁸⁾ Der chinesische Name der Institution von 1946 war *cheng-chih hsieh-shang hui-i*, wovor jetzt die Worte *chung-hua jen-min* (Chines. Volks-) gesetzt, hier aber im Interesse der Kürze unübersetzt geblieben sind. Hsieh-shang bedeutet beraten, eine Abrede treffen, und ist im Zusammenhang mit dieser Institution stets mit »Konsultativ« übersetzt worden. Diese Übersetzung ist jedoch nicht ganz zutreffend und besonders bei den jetzt erweiterten auch entscheidenden Funktionen des Rates zu eng, wurde aber hier beibehalten, um wie im Chinesischen den historischen Zusammenhang anzudeuten. Mit *hui-i* werden im Chinesischen die europäischen Ausdrücke für Versammlung, Konferenz, Rat u. ä. wiedergegeben.

auch bei den chinesischen Aufstellungen getrennt werden, mit folgender Stärke:

1. 14 politische Parteien	insgesamt 142
2. 9 Territorien ⁵⁹⁾	„ 102
3. 5 Armeen (je 8–10) und Generalstab (10)	„ 60
4. 16 Volksverbände (je 7–16)	„ 206
5. Eingeladene Einzelpersonen	„ 75
	zusammen 585

Hierzu treten noch 77 Ersatzmänner, so daß sich eine Gesamtzahl von 662 ergibt, von denen 24 nicht zur Tagung eintrafen. Hiervon waren 64 Frauen, also rund ein Zehntel, und zwar entsandten auch die Armeen und der Generalstab je eine Frau.

Unter den politischen Parteien befanden sich einige mit sehr geringer Anhängerschaft und politischem Einfluß, deren Vertreterzahl also unverhältnismäßig hoch im Vergleich zu den großen Parteien war⁶⁰⁾.

Unter den Volksverbänden befinden sich Gewerkschaften und Bauernvereine mit je 16 Vertretern, Frauenliga, Industrie und Handel, Wissenschaftler, Techniker, Erzieher, Sozialarbeiter und Auslandschinesen mit je 15, Jugendverband und Journalisten mit je 12, freie Berufe und nationale Minderheiten mit je 10 und religiöse Kreise mit 7 Vertretern⁶¹⁾. Auch hier wie bei den politischen Parteien sehen wir also, daß die Zahl der Vertreter keineswegs etwa von der Zahl der Mitglieder der einzelnen Verbände und Berufskreise abhängt. Offenbar legt man andere Maßstäbe für die Bestimmung der Vertreterzahl der einzelnen Verbände an.

Die Zulassung der einzelnen »Einheiten«, wie die verschiedenen Territorien, Verbände usw. zusammenfassend genannt werden, sowie die Zahl ihrer Abgeordneten wurde von dem Vorbereitenden Ausschuß bestimmt und soll für die folgenden Tagungen des jeweils neu zu bildenden Politischen Konsultativrates von dem Nationalkomitee des vorangehenden Rates bestimmt werden⁶²⁾. Zusammensetzung und Mitgliederzahl kann also

⁵⁹⁾ Territorium Nordwest (Mandschurei), Nordchina, Ostchina, Nordost- und Mittelchina je 15, Südchina 8, Innere Mongolei 6, Peking und Tientsin 6 und »Sondergebiet« (womit vielleicht die noch nicht okkupierten Gebiete gemeint sind) 7 Vertreter.

⁶⁰⁾ KPC 16, drei Splitterparteien der KMT 16, 10 und 8, Demokratische Liga 16, die übrigen neun Parteien, die früher unbedeutend waren, je 5–10 Vertreter. Es fällt das Fehlen der Jugendpartei auf, die früher Bedeutung hatte. Über die Art und Entstehung der einzelnen Parteien siehe die ausgezeichneten Angaben bei H. E n g e l m a n n, Regierungsorgane im Neuen China, Übersee-Rundschau 1950, p. 154/55 und 195.

⁶¹⁾ Und zwar werden zwei als Buddhisten und 5 als Christen angegeben, der Ersatzmann als Mohammedaner. Um welche Konfession es sich bei den Christen handelt, ist nicht gesagt.

⁶²⁾ OGPKR Art. 13 Ziff. 5.

schwanken. Die einzelnen Verbände, die zugelassen sind, bestimmen ihrerseits ihre Vertreter. Nur die eingeladenen Einzelpersonen werden von dem Nationalkomitee namentlich benannt.

Die Funktionen des Politischen Konsultativrates sind gegenüber seinem Vorgänger von 1946 erweitert. Er hat nunmehr direkte gesetzgebende Gewalt und nicht nur beratende Funktionen. Allerdings ist die Gesetzgebung auf den Erlaß seines eigenen Organisationsgesetzes, das der Zentralregierung und die Allgemeinen Richtlinien, das ist das eigentliche Grundgesetz, beschränkt⁶³⁾. Andere Gesetze kann er nicht beschließen. Gesetzgeberisch ist er also auf das Gebiet der Verfassung beschränkt. Auffallenderweise fehlt es an einer Vorschrift, wonach der Rat die Befugnis zur Interpretation der von ihm erlassenen Verfassungsgesetze hat. Bezüglich der Allgemeinen Richtlinien und des Organisationsgesetzes des Politischen Konsultativrates ist insoweit überhaupt keine gesetzliche Vorsorge getroffen, während das Organisationsgesetz für die Zentralregierung von dieser selbst interpretiert wird und sogar unter Umständen geändert werden kann⁶⁴⁾.

Die Befugnisse des Rates gegenüber der Zentralregierung sind gering. Er ernennt zwar die Mitglieder des Zentralregierungsausschusses, d. h. der höchsten Regierungsinstanz, nicht aber die Mitglieder der vier höchsten Reichsämtler, geschweige denn die darunter stehenden Minister⁶⁵⁾. Auch kann er die einmal gewählten Mitglieder des Zentralregierungsausschusses nicht wieder abberufen. Ob dieser Ausschuß dem Rat gegenüber politisch verantwortlich und rechenschaftspflichtig ist, ist zweifelhaft⁶⁶⁾. Die Regierung bindende Beschlüsse über das oben angegebene enge Gebiet hinaus kann der Rat nicht fassen; er hat nur ein Vorschlagsrecht an die Regierung und dieses ist auf bestimmte Materien beschränkt, nämlich Grundlinien der Politik und Staatsaufbau⁶⁷⁾. Im übrigen sind dem Rat nur interne Angelegenheiten zu-

⁶³⁾ OGZR Art. 3, OGPKR Art. 7 Ziff. 1, 2 und 3 a, AllgR Art. 13 Abs. II.

⁶⁴⁾ OGZR Art. 31.

⁶⁵⁾ OGZR Art. 6, AllgR Art. 13 Abs. II.

⁶⁶⁾ Zwar bestimmt AllgR Art. 15 allgemein, daß die Regierungsausschüsse den Volksvertreterversammlungen (also der Zentralregierungsausschuß der Nationalversammlung) gegenüber verantwortlich sind, und OGZR Art. 3 (= AllgR Art. 13 II) sagt, daß der Politische Konsultativrat die Befugnisse der Nationalversammlung ausübt, aber OGPKR Art. 7, der die Aufgaben des Rates – auch soweit er solche der Nationalversammlung ausübt – konkret bestimmt und offenbar erschöpfend aufzählen will, erwähnt die Verantwortlichkeit und Rechenschaftspflicht nicht.

⁶⁷⁾ OGPKR Art. 7 Ziff. 3 c und Art. 13 Ziff. 2. Allerdings hat der erste Politische Volksrat im September 1949 auch Beschlüsse über den Sitz der Regierung, die Nationalflagge und die Zeitrechnung gefaßt. Diese Aufgaben waren aber dem Vorbereitenden Ausschuß des Rates bereits aufgetragen und von ihm bearbeitet worden; auch sind diese Beschlüsse gleichzeitig oder vor Erlaß der Verfassungstexte, die die Beschränkungen enthalten, gefaßt worden. Vgl. auch OGPKR Art. 13 Ziff. 1; aber dort kann es sich nur um Beschlüsse handeln, zu denen der Rat berechtigt ist.

gewiesen, wie Wahl seines Vorstandes (Präsidiums) und seiner Ausschüsse. Die Vollversammlung des Rates soll normalerweise⁶⁸⁾ nur alle drei Jahre tagen. Für die Zwischenzeit bestellt sie ein Nationalkomitee, das halbjährlich tagen soll und das wiederum eine ständige Geschäftskommission bildet⁶⁹⁾.

Die Einrichtung des Politischen Konsultativrates ist als permanent gedacht. Er soll auch dann bestehen bleiben, wenn eine auf allgemeinen Wahlen beruhende Nationalversammlung zustandegekommen ist. Alsdann sollen seine Befugnisse aber auf die Festsetzung der eigenen Organisation und seiner Allgemeinen Richtlinien sowie auf das Recht, dem Zentralregierungsausschuß oder der Nationalversammlung Vorschläge über grundsätzliche Politik und Staatsaufbau zu machen, beschränkt sein⁷⁰⁾.

Die Nationalversammlung, über deren Zusammentritt noch keine Entscheidung getroffen ist, soll, soweit die Verfassungstexte erkennen lassen⁷¹⁾, nicht mehr Befugnisse haben als der Politische Konsultativrat. Sie soll insbesondere kein allgemeines Gesetzgebungsrecht haben, sondern nur auf verfassungsrechtlichem Gebiet. Sie wird zwar als höchstes Organ der Staatsgewalt bezeichnet⁷²⁾, aber ihre Befugnisse entsprechen dieser Bezeichnung nicht. Vor allem soll in den Perioden zwischen ihren Tagungen die höchste Staatsgewalt auch formell bei der Zentralregierung liegen⁷³⁾.

Die Betrachtung zeigt, daß der Politische Konsultativrat weder in der Zusammensetzung noch bezüglich seiner Befugnisse und Funktionen dem Obersten Rat der Sowjetunion gleicht. Er hat weder dessen umfassende gesetzgebende Gewalt noch sonstige Befugnisse⁷⁴⁾. Die Fülle der Staatsbefugnisse, wie allgemeine Gesetzgebung, Kriegserklärung, Ratifikation internationaler Verträge, Gesetzesinterpretation, Amnestien, Budgetrecht u. a. m., alles Befugnisse, die in der Sowjetunion dem Obersten Rat oder seinem Präsidium zustehen, liegen vielmehr bei dem *Zentralregierungsausschuß* der Pekinger Volksregierung⁷⁵⁾. Und soweit die Verfassungstexte heute einen Schluß erlauben, soll diese rechtliche Regelung auch dann nicht geändert werden, wenn eine *Nationalversammlung* gebildet wird⁷⁶⁾.

68) OGPKR Art. 6 sieht vor, daß er auch eher oder später einberufen werden kann.

69) OGPKR Art. 13–15.

70) OGPKR Art. 7 Ziff. 1, 2, 4 und 5.

71) Siehe OGPKR Art. 7 Ziff. 3.

72) AllgR Art. 12 Abs. II.

73) AllgR Art. 12 Abs. II.

74) Vgl. Verfassung der Sowjetunion von 1936 Art. 32 und 31 in Verbindung mit Art. 14 und 49.

75) OGZR Art. 7. Vgl. dagegen Verf. UdSSR von 1936 Art. 14 und 49.

76) Es findet sich weder im OGZR ein Hinweis, daß alsdann die Befugnisse der Regierung eingeschränkt werden sollen, noch ist dies jemals in den Reden zu der Verfassung angedeutet worden.

Der Politische Konsultativrat – offenbar später auch die Nationalversammlung – ähnelt damit hinsichtlich seiner staatsrechtlichen Stellung und Befugnisse vielmehr der von der chinesischen Nationalregierung in der Verfassung von 1947 vorgesehenen Nationalversammlung: Auch diese tritt regelmäßig nur selten, nämlich alle sechs Jahre, zusammen; die Regierung ist nicht ihr gegenüber, sondern dem Gesetzgebungsamt verantwortlich; sie wählt lediglich den Staatspräsidenten, hat aber auf die Ernennung des Premierministers, der Leiter der fünf höchsten Staatsämter oder der Minister keinen Einfluß; auch erstreckt sich ihre Gesetzgebungsbefugnis nur auf die Verfassung⁷⁷⁾).

Der Aufbau der Regierung

Im Aufbau der Regierung finden sich eigene Gedanken der KPC mit solchen der Sowjetunion, der KMT und Sun Yat-sen's verknüpft.

Die Dachorganisation der Regierung ist der *Zentralregierungsausschuß*, der aber nicht dem Ministerrat der Sowjetunion entspricht. Vielmehr steht er, was seine Befugnisse betrifft, zwischen einer Volksvertretung und einer Regierung. Er hat nicht nur exekutive und abgeleitete gesetzgebende Gewalt, sondern den größten Teil der Staatsgewalt überhaupt. Darüber ist im vorstehenden bereits gesprochen worden.

Er setzt sich nicht aus Vertretern der untergeordneten Staatsämter zusammen, wie die Bezeichnung Zentralregierungsausschuß vielleicht verstanden werden könnte, sondern er ist, wenn die Bezeichnung Ausschuß etwas bedeutet, eher als ein Ausschuß der Volksvertretung (Politischer Konsultativrat, später Nationalversammlung) anzusehen, die ihn mit der Staatsgewalt betraut⁷⁸⁾. Demgemäß setzt er sich nicht aus den Ministern oder Leitern der anderen hohen Staatsämter zusammen, sondern aus einem Vorsitzenden, sechs Vizevorsitzenden und 56 Mitgliedern, die der Politische Konsultativrat wählt⁷⁹⁾. Diese Mitglieder werden zum Teil die Leiter der untergeordneten Ämter und Kommissionen sein, notwendig ist das aber nicht, und die Zahl 56, die die der untergeordneten Ämter übertrifft, zeigt, daß dies auch gar nicht möglich ist. Der Ausschuß ist nicht bürokratisch organisiert, sondern faßt seine Beschlüsse mit einfacher Stimmenmehrheit⁸⁰⁾.

⁷⁷⁾ Verfassung der Nationalregierung von 1947 (unten S. 816 ff.) Art. 29 (in Verbindung mit Art. 28 und 47), 27, 55–57, 66, 84 und 92.

⁷⁸⁾ OGPKR Art. 7 Ziff. 3 b: Der Politische Konsultativrat stattet den Zentralregierungsausschuß mit den Befugnissen zur Ausübung der Staatsgewalt aus. Vgl. auch AllGR Art. 12 Abs. II: In der Zeit zwischen den Tagungen der Nationalversammlung geht die Staatsgewalt von ihr auf die Zentralregierung über.

⁷⁹⁾ OGZR Art. 6.

⁸⁰⁾ OGZR Art. 10. Er soll in der Regel alle zwei Monate einmal zusammentreten.

Insoweit ähnelt der Ausschuß also dem Staatsrat der früheren Nationalregierung⁸¹⁾. Dieser war »die Regierung«, ihm unterstanden die fünf Reichsämter und weiterhin die Ministerien, ihm oblag die Gesetzgebungsbefugnis und er bestand, ähnlich wie bei der Volksregierung, aus einem Präsidenten und bis zu 36 Staatsräten. Anders als der Präsident des Staatsrats hat aber der Vorsitzende des Zentralregierungsausschusses keinen besonderen Titel, der ihn heraushebt, und er hat auch keine besonderen Befugnisse. Vielmehr müssen alle Entscheidungen von dem Gremium des Ausschusses getroffen werden. Auch nach außen hin vertritt der Zentralregierungsausschuß und nicht sein Vorsitzender den Staat⁸²⁾.

Wie der Regierung (Staatsrat) nach der Verfassung der Nationalregierung von 1947 unterstehen dem Zentralregierungsausschuß die *hohen Reichsämter*. Jedoch sind es nicht mehr die fünf, die Sun Yat-sen verlangt hatte⁸³⁾, nämlich Exekutive, Legislative, Justiz, Prüfungswesen und Zensorat. Die Reichsämter für Gesetzgebung, Prüfung und Zensorat sind fortgefallen. Dafür ist die Oberste Staatsanwaltschaftsbehörde in die Reihe der höchsten Reichsämter gerückt, wozu noch ein Oberster Militärausschuß tritt, so daß es jetzt nur noch vier hohe Reichsämter gibt: Regierungshof, Oberster Gerichtshof, Oberste Staatsanwaltschaftsbehörde und Militärausschuß⁸⁴⁾.

Der Gedanke des Zensorats, einer alten chinesischen Institution, die sich zu vielen Zeiten als höchst segensreich bewährt hat und deren Funktionen in Europa von Staatsanwaltschaft, Beamtendisziplinarhöfen und Rechnungsprüfungsämtern wahrgenommen werden, ist nicht völlig aufgegeben. Wir finden eine Zensoratsbehörde auf einer niederen Stufe wieder, nämlich als eine der dem Regierungshof unterstellten Generalkommissionen⁸⁵⁾, und auch bei den örtlichen Regierungen der Provinzen, Kreise und Städte sollen Zensoratsbehörden eingerichtet werden⁸⁶⁾.

Das alte chinesische *Examenssystem* dagegen scheint aufgegeben zu wer-

⁸¹⁾ Organisationsgesetz der Nationalregierung vom 30. 12. 1931 Art. 16–18. Diese Verfassung galt bis 1947. Text in China Handbook I. c., p. 119–122 und bei G. Franz, Staatsverfassungen, p. 90 ff.

⁸²⁾ OGZR Art. 4. Anders bestimmte das Organisationsgesetz der Nationalregierung von 1931 Art. 11, daß der Vorsitzende der Nationalregierung Staatsoberhaupt ist und die Republik nach außen vertritt.

⁸³⁾ Vgl. seine Richtlinien zum Staatsaufbau vom 12. April 1924, Art. 19 (abgedruckt bei Franz, Staatsverfassungen, p. 89). Die fünf Reichsämter finden sich auch noch in der Verfassung der Nationalregierung von 1947, nunmehr aber unabhängig voneinander und nicht mehr einer Regierung (Staatsrat) unterstellt.

⁸⁴⁾ Von ihnen tragen nur die beiden ersten die Bezeichnung *yüan* (Hof, Reichsamt), die von Sun Yat-sen gewählt wurde. In der Verfassung der Nationalregierung von 1947 tragen alle fünf Reichsämter die Bezeichnung *yüan*.

⁸⁵⁾ OGZR Art. 18 Abs. I und VI.

⁸⁶⁾ AllgR Art. 19.

den. Sein Wesen bestand in der regelmäßigen Abhaltung frei zugänglicher Wettbewerbsprüfungen, deren Bestehen zum Staatsdienst grundsätzlich erforderlich war, wobei die Besten bei der Anstellung bevorzugt wurden. Diese Einrichtung, die in Europa für so vorzüglich gehalten wurde, daß sie im 19. Jahrhundert von einigen Ländern rezipiert wurde⁸⁷⁾, scheint bei einer revolutionären Regierung, die parteimäßig gebunden und im Kampf mit anderen Weltanschauungen steht, bei der Auswahl ihrer Beamten also andere Gesichtspunkte berücksichtigen muß, nicht mehr verwendbar zu sein.

Von den vier hohen Regierungsämtern ist der *Regierungshof* das weitest umfänglichste und wichtigste. Er kann dem Ministeramt der Sowjetunion und dem Exekutivamt der chinesischen Nationalregierung verglichen werden, ist aber noch bedeutsamer als das letztere. Sein Leiter ist durch seine Amtsbezeichnung, die mit »Premierminister« oder »Ministerpräsident« noch zu schwach wiedergegeben ist, vor den Leitern aller anderen staatlichen Organe und Behörden herausgehoben⁸⁸⁾. Aber diesem Titel entsprechen keine besonderen Befugnisse, außer der, daß er den Geschäften des Regierungshofes vorsteht⁸⁹⁾. Das bedeutet aber keinen bürokratischen Aufbau der Behörde. Vielmehr erfolgen die Entscheidungen des Regierungshofes ebenfalls durch Mehrheitsbeschluß eines größeren Gremiums⁹⁰⁾.

Dem Regierungshof unterstehen insgesamt 30 Behörden, nämlich 21 Ministerien, 3 Kommissionen⁹¹⁾, 4 Büros⁹²⁾ sowie die Wissenschaftliche Akademie und die Staatsbank⁹³⁾. Die Unterteilung in Spezialministerien, besonders solche mit wirtschaftlichen Aufgaben, geht also sehr weit, ist aber

⁸⁷⁾ Dies ist meines Wissens der einzige Fall der Rezeption einer chinesischen politischen Institution in Europa. Die Rezeption ist besonders in England, auch in den Parlamentsberichten, deutlich nachweisbar. Das System wurde zunächst in der Zivilverwaltung der Ostindischen Kompanie, die es in China kennengelernt hatte, und dann in England eingeführt.

⁸⁸⁾ Der Leiter des Regierungshofes führt den Titel *tsung-li*. Dieser Titel wurde von Sun Yat-sen geführt, oder wenigstens wird von ihm heute stets mit diesem Titel gesprochen. Der Präsident der Nationalregierung führt dagegen den Titel *tsung-t'ung*, was eine etwas schwächere Bedeutung hat. Die Leiter der anderen staatlichen Stellen (Politischer Konsultativrat, Zentralregierungsausschuß, Ministerien, Kommissionen usw.) führen dagegen den Titel Vorsitzender (*chu-hsi*) oder Leiter (*chang*).

⁸⁹⁾ OGZR Art. 16.

⁹⁰⁾ OGZR Art. 17. Das Gremium soll wöchentlich einmal zu Sitzungen zusammentreten.

⁹¹⁾ Engelmann, *Übersee-Rundschau* 1950, S. 154, führt vier Kommissionen auf, weil er das Zensurat, das er Volkskontrolle nennt, mit einbezieht. Dieses steht aber nicht auf einer Stufe mit den Kommissionen und Ministerien, sondern mit den Kommissionen, die hier Generalkommissionen genannt sind. Vgl. unten.

⁹²⁾ Der chinesische Ausdruck ist *shu*, was einfach Büro, Amtsstelle, bedeutet. Um ihre Bedeutung hervorzuheben, habe ich sie stets mit Zentralbüro übersetzt.

⁹³⁾ Die Behörden sind in Art. 18 OGZR aufgeführt.

noch nicht so detailliert wie in der Sowjetunion, wo dem Ministerrat 59 Ministerien unterstehen⁹⁴⁾.

Diese 30 Behörden sind aber wiederum unter drei *General-Kommissionen* zusammengefaßt⁹⁵⁾ mit Ausnahme des Außenministeriums, des Büros für Informationswesen und der Kommission für Auslandschinesen, die sämtlich direkt dem Regierungschef unterstehen⁹⁶⁾.

Die *Kommission für Zensoratswesen* ist den Generalkommissionen gleichgestellt, ihr untersteht aber im Gegensatz zu diesen keine andere Kommission, Ministerium oder Büro.

Der Gedanke der *Gewaltenteilung*, den Sun Yat-sen noch verwirklicht sehen wollte, ist bei diesem Aufbau der Regierung offenbar aufgegeben, obwohl behördenmäßig noch nachweisbar. Dem entspricht auch der Sprachgebrauch: Verwendet man bei der Zentralregierung, dem Gedanken Sun Yat-sen's folgend, für die eigentliche Regierung (Kabinett und Ministerien) den Ausdruck Exekutive (*hsing-cheng*), so heißt die entsprechende Institution der Volksregierung Regierungshof (*cheng-wu-yüan*). In diesem chinesischen Namen kommt zum Ausdruck, daß das Amt nicht nur exekutive sondern auch andere, insbesondere legislative Befugnisse hat, und dementsprechend wird in den Verfassungstexten nur von *Staatsgewalt* gesprochen, nicht aber mehr von einzelnen aufgeteilten Gewalten⁹⁷⁾.

Im gesamten Regierungsaufbau, einschließlich der Volksvertretung (Politischer Konsultativrat, später Nationalversammlung) herrscht offenbar eine hierarchische Vorstellung vor. Es besteht insbesondere zwischen Volksvertretung und Regierung kein Dualismus und keine Gewaltenteilung im Sinne

⁹⁴⁾ Verfassung der Sowjetunion von 1936, Art. 77 und 78. Die Zahl der Ministerien in der Sowjetunion ist häufigen Änderungen unterworfen.

⁹⁵⁾ OGZR Art. 18 Abs. II-IV.

⁹⁶⁾ Der Präsident des Regierungshofes, *Chou En-lai*, ist gleichzeitig Außenminister. Nach den vorliegenden chinesischen graphischen Darstellungen des Regierungsaufbaues unterstehen die Kommission für Auslands-Chinesen und das Büro für Informationswesen dem Außenministerium. Das muß aber eine tatsächliche Regelung sein, denn in den Verfassungstexten kommt es nicht zum Ausdruck.

⁹⁷⁾ Die bisherige chinesische verfassungsrechtliche Terminologie unterschied zwischen Souveränität (*chu-ch'üan*), die dem Volk zugeschrieben wurde (z. B. Art. 2 Verf. der chines. Nationalregierung von 1947), Staatsgewalt (*cheng-ch'üan*), Exekutivgewalt (*hsing-cheng-ch'üan*) usw. Dabei müßte der mit Staatsgewalt wiedergegebene chinesische Ausdruck wörtlich mit Regierungsgewalt übersetzt werden, wobei man der chinesischen Theorie folgend Regierung nicht in dem engen Sinne der Exekutive, sondern alle Staatsbehörden (einschließlich des Gesetzgebungsamts und der Justizbehörden) verstehen müßte. Der Sprachgebrauch der Verfassungstexte der Volksregierung ist etwas anders: In OGPKR Art. 7 Ziff. 3 b ist von *kuo-chia-ch'üan-li* die Rede, was eindeutig Staatsgewalt bedeutet. In AllGR Art. 12 und OGZR Art. 4 und 5 heißt es aber *kuo-chia-cheng-ch'üan*, was wörtlich Regierungsgewalt des Staates bedeutet, wobei aber Regierung in dem soeben angegebenen weiten Sinne zu verstehen ist, so daß man auch hier besser Staatsgewalt in unserem Sinne sagen müßte.

von Legislative und Exekutive. Die Gesetzgebung ist zwischen beiden aufgeteilt: Soweit sie verfassungsrechtlich ist, liegt sie bei der Volksvertretung, im übrigen aber bei der Regierung, und zwar sowohl bei dem Zentralregierungsausschuß wie bei den einzelnen Ministerien und Kommissionen für ihren Arbeitsbereich⁹⁸⁾. Regierung und Volksvertretung erscheinen nicht als politische Gegenspieler, sondern die Vorstellung ist offenbar eine hierarchische: Volk – Volksvertretung – Zentralregierungsausschuß – Reichsämter, und von dem Regierungshof dann weiter: Generalkommissionen – Ministerien usw. Dabei hat aber das höher gedachte Organ nicht unbedingt die größere Machtfülle, wohl aber die für wichtiger gehaltene, wie das Verhältnis Politischer Konsultativrat zum Zentralregierungsausschuß zeigt⁹⁹⁾.

Dem hierarchischen Aufbau der Zentralinstanzen entspricht auch der Aufbau der örtlichen Regierungsbehörden. Die frühere Einteilung in Provinzen, Kreise und Städte ist beibehalten, und ebenso wie früher wird die Verwaltung von allen von ihnen Regierung genannt. Zwischen die Zentralregierung und die Provinzen schieben sich jedoch noch die sogenannten Territorien mit eigener Verwaltung¹⁰⁰⁾. Aus militärischen Bedürfnissen im Bürgerkriege entstanden, sollen diese neuen Einheiten offenbar beibehalten werden und genießen heute tatsächlich weitgehende Autonomie. Jedoch ist der Plan, einen straffen Einheitsstaat aufzubauen und nicht etwa einen Bundesstaat nach dem Muster der Sowjetunion zu schaffen, offensichtlich, und nach den Erfahrungen der chinesischen Geschichte wohl auch der einzig mögliche Weg. So sehen wir in der Verfassung die Vorschrift, daß die Zentralregierung allen örtlichen Regierungen Weisungen erteilen kann, und daß jeder übergeordneten örtlichen Regierung dieses Recht den ihr untergeordneten Regierungen gegenüber zusteht; auch muß jede untere Regierung von der ihr vorgesetzten bestätigt werden¹⁰¹⁾; und schließlich hat die Zentral-

⁹⁸⁾ OGZR Art. 7 Ziff. 1 und Art. 19.

⁹⁹⁾ Hier mag übrigens auch der Gedanke Sun Yat-sen's mitsprechen, der die Regierung mit einer Maschine verglichen hat, das Volk mit dem Herren der Maschine. Das Volk kann zwar anleiten, wohin die Maschine geht, aber nicht selbst die Maschine treiben oder in ihr Gefüge eingreifen – ein offenbar nicht sehr glückliches Bild, das den praktischen Gegebenheiten des Staatslebens nicht entspricht.

¹⁰⁰⁾ Nach chinesischen Karten vom August 1950 gibt es jetzt 7 derartige Territorien: Nordchina (Chahar, Suiyüan, Hopei, Shansi, nördl. Honan), Mittlerer Süden (Honan, Hupei, Hunan, Kiangsi, Kuangtung, Kuangsi), Nordosten (Mandschurei mit Ausnahme der mongolischen Ostgebiete), Ostchina (Shantung, Kiangsu, Chekiang, Anhui), Nordwesten (Singkiang, Chinghai, Kansu, Ningsia, Shensi), Südwesten (Szechwan, Kueichow, Yünnan, Sikang, Tibet) und Autonome Innere Mongolei.

¹⁰¹⁾ AllgR Art. 15, OGZR Art. 2. Diese Vorschriften werden als ein Teil des sog. Systems der demokratischen Konzentrierung bezeichnet, ein Begriff, der noch näherer Untersuchung bedarf. Wir finden das gleiche System auch in Art. 14 der Satzung der KPC wieder, dort aber mit einer etwas abweichenden Ausgestaltung.

regierung alle wichtigen Beamten der örtlichen Behörden zu ernennen¹⁰²). Diesem Gedanken eines hierarchisch aufgebauten Einheitsstaats entsprechend finden wir in der Verfassung auch keine Aufteilung der Gesetzgebungsbefugnis zwischen Zentralregierung und örtlichen Regierungen, wie dies in der Verfassung der Nationalregierung vorgesehen ist¹⁰³).

Die Allgemeinen Richtlinien

Die Allgemeinen Richtlinien des Politischen Konsultativrates¹⁰⁴) tragen nicht die Bezeichnung Gesetz und sind, wie schon oben erwähnt, nur für die zur Teilnahme an dem Rat zugelassenen Parteien, Gruppen usw., ferner für alle staatlichen Behörden und für das »Volk«, das heißt also die Angehörigen der vier Staatsklassen verbindlich, nicht aber für die übrigen Staatsangehörigen¹⁰⁵).

Die Allgemeinen Richtlinien enthalten in dem ersten Kapitel Definitionen, politische Maximen, die Grundrechte (Art. 5) und allgemeine politische Ziele. Insoweit sind die Vorschriften meist programmatischer Natur. Im 2. und 3. Kapitel folgen die Grundzüge für den Aufbau der Regierung, der oben bereits erörtert wurde, und für das Heereswesen. Hier ist noch Art. 17 zu erwähnen, der die Aufhebung der gesamten Gesetzgebung der Nationalregierung en bloc anordnet. Dadurch ist ein gesetzliches Vakuum entstanden, das fast so groß ist wie das der Jahre 1911–1927, nachdem die revolutionäre Regierung die früheren Gesetze ebenfalls aufgehoben hatte, ohne aber für viele Rechtsgebiete neue Gesetze zu erlassen, was erst durch die Nationalregierung in den Jahren nach 1928 geschah. Trotzdem funktionieren jetzt wie damals Gerichte, die bei ihren Entscheidungen ziemlich freie Hand haben und bisher fast nur durch gelegentliche Anordnungen politischer Instanzen – meist örtlicher Natur – gebunden sind.

Die restlichen vier Kapitel der Allgemeinen Richtlinien enthalten Anweisungen für die Politik der Regierung auf den Gebieten der Wirtschaft,

¹⁰²) OGZR Art. 15 Ziff. 6 und Art. 7 Ziff. 9 b.

¹⁰³) Verfassung der Nationalregierung von 1947 Art. 107–110. Vgl. auch AllgR Art. 16, wonach bei einer späteren Regelung die Einheit des Staates berücksichtigt werden soll.

¹⁰⁴) Siehe unten S. 847 ff.

¹⁰⁵) AllgR Präambel, am Ende. Die AllgR tragen die Bezeichnung *kung-t'ung-kang-ling*, was mit »Gemeinsame Grundsätze« o. ä. wiederzugeben ist und hier stets mit Allgemeine Richtlinien übersetzt wurde. Vgl. auch Art. 8 der AllgR, wonach die Staatsangehörigen zur Befolgung aller Gesetze verpflichtet sind. Ob diese Vorschrift als allgemein verbindliche Norm oder als Anweisung an die Behörden gedacht ist, kann zweifelhaft sein. Aber die AllgR fallen nicht unter den Begriff der Gesetze in dieser Norm. – Über die vier Staatsklassen siehe oben S. 768 ff.

der Kultur und Erziehung, der ethnischen Minderheiten und der Auswärtigen Beziehungen. Zum Teil kommt diesen Normen die Bedeutung von konkreten Rechtsvorschriften zu.

Die Vorschriften über die Wirtschaftspolitik, die im Vergleich zu den anderen Abschnitten den größten Raum einnehmen, enthalten das wirtschaftliche Programm der chinesischen Kommunisten, wie es Mao Tse-tung in seinem Buche über die neue Demokratie in China entwickelt hat, also das Programm für die als Übergang mit langer Dauer geplante Zeit bis zur Durchführung der vollständigen Sozialisierung des Staates. Die Hauptpunkte des Programms sind:

1. Staatlich gelenkte Wirtschaft (Art. 26, 31, 33, 37) mit teilweise beginnender Sozialisierung (Art. 28), mit Kontrolle des Außenhandels und der Banken (Art. 37 und 19), sonst aber grundsätzlich freier Betätigung.

2. Beibehaltung des Privatkapitalismus, wenigstens der kleinen und mittleren Betriebe (Art. 26) und sogar Unterstützung derselben (Art. 30).

3. Förderung der Genossenschaften (Art. 29, 34 und 38), eine Politik, die auch die Nationalregierung während des Krieges mit gutem Erfolg getrieben hat.

4. Starker Aufbau der Industrie (Art. 35) mit dem Ziel, China zu einem Industriestaat zu machen.

Die kulturelle und Erziehungspolitik soll unter drei Gesichtspunkten durchgeführt werden: national, wissenschaftlich und für die breiten Massen bestimmt (Art. 41). Auch das entspricht den Forderungen von Mao Tse-tung¹⁰⁰). Über das nationale Element sagt Mao Tse-tung:

»(Die Kultur der neuen Demokratie) gehört zu der chinesischen Nation und besitzt deren Eigenarten. Sie . . . stellt mit der Kultur anderer sozialistischer und neudemokratischer Staaten Verbindungen gegenseitiger Rezeption und Förderung her. . . . Was wir heute für nützlich halten, müssen wir absorbieren, nicht nur von den jetzigen Kulturen anderer sozialistischer und neudemokratischer Nationen, sondern auch von den vergangenen Kulturen, z. B. von der Kultur der kapitalistischen Länder zur Zeit der Aufklärung. Dieses fremde Material müssen wir behandeln wie unsere Nahrung. . . also verdauen und das Wesentliche vom Rest trennen. . . . Der Gedanke einer unbedingten Westernisierung ist falsch. . . . Die chinesischen Kommunisten sollten diese Regel nie verletzen, auch nicht in bezug auf den Marxismus. Wir müssen die allgemeine Wahrheit des Marxismus mit der konkreten Praxis der chinesischen Revolution angemessen vereinen, d. h. wir müssen erst die nationale Form annehmen, bevor wir den Marxismus nützlich finden können, und wir sollten ihn niemals subjektiv und mechanisch anwenden. . . . Chinas Kultur sollte ihre eigene Form, eine natio-

¹⁰⁰) Siehe seine Schrift über die neue Demokratie Chinas, Kapitel 15, das auch bei Tewksbury, l. c., p. 111–113, abgedruckt ist.

nale Form haben. Die nationale Form zuzüglich des neu-demokratischen Inhalts, das ist unsere neue Kultur heute.«¹⁰⁷⁾

Besonderer Nachdruck soll auf die Förderung der Naturwissenschaften gelegt werden (Art. 43).

An der Spitze der Rassenpolitik, d. h. der Politik den einheimischen nationalen (ethnischen) Minderheiten gegenüber¹⁰⁸⁾, steht der Grundsatz der Gleichheit (Art. 50). In Verfolg dieser Politik ist vorgesehen, Gebieten mit geschlossen siedelnden Minderheiten ein gewisses Maß von Autonomie zu gewähren (Art. 51). Allen wird die Beibehaltung ihrer Sprache, Schrift und ihrer religiösen und anderen Gebräuche zugesichert (Art. 53)¹⁰⁹⁾.

Besondere Beachtung verdienen die Grundsätze für die auswärtige Politik. Schon in Art. 3 des 1. Kapitels finden wir den Auftrag an die Zentralregierung, die fremden Vorrechte aller imperialistischen Mächte in China zu beseitigen. Die bestehenden Verträge Chinas mit den fremden Mächten sollen sämtlich einer Nachprüfung unterzogen werden (Art. 55); ihre Verbindlichkeit wird also von der Volksregierung nicht ohne weiteres anerkannt. Die diplomatischen Beziehungen mit fremden Staaten sollen nur nach Erfüllung bestimmter Bedingungen aufgenommen werden (Art. 56):

1. Der fremde Staat muß die Beziehungen zur chinesischen Nationalregierung abgebrochen haben.

2. Er muß der Volksregierung gegenüber eine freundschaftliche Haltung einnehmen. Dieser Ausdruck ist vieldeutig und könnte zum Beispiel auch die Unterstützung der Forderung der Volksregierung auf Vertretung in den UN umschließen.

3. Gegenseitigkeit und Respektierung der territorialen Souveränität Chinas.

Vor der Aufnahme der diplomatischen Beziehungen sollen Besprechungen geführt werden, die sich wie im Falle Großbritanniens viele Monate hinziehen können.

Fremden Staatsbürgern, die in China wohnen, wird Schutz zugesagt (Art. 59). Fremden, die aus politischen Gründen, die den Anschauungen der Volksregierung entsprechen, aus ihrer Heimat fliehen, soll Asylrecht gewährt werden (Art. 60). Schließlich findet sich in diesem Kapitel der Auftrag an die Zentralregierung, die Interessen der Auslandschinesen zu schützen (Art. 60); dem Fehlen einer ausführlichen Vorschrift im Text kann man

¹⁰⁷⁾ Übersetzt nach dem Englischen bei T e w k s b u r y, l. c., p. 111–112.

¹⁰⁸⁾ Siehe Anm. 27 zu Art. 50 AllgR, unten S. 857.

¹⁰⁹⁾ Vgl. hierzu auch Art. 27 des chinesischen Ehegesetzes vom 13. 4. 1950, wonach besondere familienrechtliche Gesetze für die ethnischen Minderheiten eingeführt werden können. Deutsche Übersetzung des Gesetzes in Zeitschrift f. ausl. u. intern. Privatrecht, 16 (1950), S. 112 ff.

vielleicht entnehmen, daß dabei kein Unterschied nach der klassenmäßigen Zugehörigkeit des zu schützenden Auslandschinesen gemacht wird, und daß sich dieser Schutz auch nicht nur auf chinesische Staatsangehörige, sondern auch auf solche Chinesen, die eine andere Staatsangehörigkeit angenommen haben, erstrecken soll. Die großen Probleme, die sich hier hinsichtlich doppelter Staatsangehörigkeit usw. der in Südostasien in großer Zahl wohnenden Chinesen ergibt, sind bekannt.