stand, den die 19. Armee unter Führung des Generals Tsai Ting-Kai dem japanischen Angreifer entgegensetzte. Im Zusammenhang damit kam ein Faktum zur Erscheinung, das im Negativen wie im Positiven symbolhaft für China erscheint. Binnen kurzem nämlich strömten dem General aus privater Hand gewaltige Geldbeträge zu. Die Spender verteilten sich auf alle Provinzen. selbst das ferne Kansu- und Kukunorgebiet fehlten nicht. Nicht zu vergessen die Chinesen im Ausland; die in Amerika brachten allein etwa 2 Mill. & auf. Insgesamt handelte es sich um eine Summe von 10,68 Mill. , und das trotz der starken wirtschaftlichen Depression der Zeit. Diese Summe war nun nicht etwa als Liebesgabe für die tapferen Soldaten gedacht, sondern einfach um dem General die Mittel zur Fortsetzung des Kampfes (Besoldung der Truppen. Munitionsbeschaffung usw.) in die Hand zu geben. - Wie kennzeichnend dabei die Voraussetzung jener Spender, daß dies nicht eine selbstverständlich zu leistende Pflicht der Zentrale, der Nationalregierung sei, sondern daß die einzelne Armee dem betreffenden General gehöre, wie die Wallensteiner dem Wallenstein, und daß man deshalb diesem zu Hilfe kommen müsse! Wie kennzeichnend andererseits diese Aktion für das Vorhandensein einer im stillen das ganze Volk durchziehenden zu Opfern bereiten nationalen Gesinnung! Vergleicht man damit die Teilnahmlosigkeit, mit der die Masse des Volkes die furchtbare Katastrophe des ersten japanischen Krieges (1894/95) erlebte (unter den Beamten wurde sie vielfach nur als eine persönliche Niederlage des mächtigen Li Hung-Dschang, und zwar mit Schadenfreude, empfunden), so spürt man auch an diesem Punkte recht, ein wie anderer Geist seitdem in China weht1.

## DIE ENTWICKLUNG DES VERFASSUNGSRECHTS UNTER DER NATIONALREGIERUNG SEIT 1927

VON HSÜ DAU-LIN

Die Entwicklung des Verfassungsrechts unter der Nationalregierung unterscheidet sich von der bisherigen in einer doppelten Weise. Erstens handelt es sich hier um ein bestimmtes Verfassungssystem, das als die Grundlage des Staatslebens gelten soll und nunmehr durch fünf Jahre, die nicht ohne politischen Wechsel und nationale Krise waren, immer beibehalten worden ist, nämlich das Verfassungssystem der fünf Gewalten, das verfassungstheoretische Postulat Sun Yat-Sens und der Kuomintang, während bei der bisherigen Entwicklung mehr eine unbestimmte Suche nach einer guten, wirksamen

¹ Während dieses Heft sich im Druck befindet, flammen neue Feuerzeichen an Chinas Grenzen auf, in deren Schein die Geschehnisse im Osten, wie sie unser Üherblick zu deuten versuchte, nur um so schärfere Konturen annehmen. Dort die neuen Stöße eines Imperialismus, dem immer das Verhängnis eingeboren ist, daß er, nachdem er einen Raub vollbracht hat, einen weiteren "zur Sicherung" des ersten vornehmen muß, denn, von Schanhaikuan zu schweigen, nur mit Hilfe eines Hexeneinmaleins kann den Unkundigen Jehol als die vierte Provinz der dreigeteilten Mandschurei vorgestellt werden. — Aber auch diese Ereignisse werden nur dahin wirken, weiterhin im chinesischen Volk das Bewußtsein der nationalen Zusammengehörigkeit zu wecken und des Entschlußes diese zu verteidigen. Und in dem Maße wie solcher Geist als eine wirkliche Volksbewegung zum Durchbruch kommt, die dann auch keine Form von "Tuchünismus" im Innern, sich mehr gefallen läßt, kann über seinen endlichen Sieg kein Zweifel bestehen, wie immer die Ereignisse von morgen und übermorgen sich noch gestalten mögen. W. Schüler.

Verfassung war und daher bei der wechselvollen Politik im Lande ein Verfassungstypus nach dem anderen durchprobiert wurde — es sind in den letzten 20 Jahren nicht weniger als sieben Verfassungen ganz verschiedenen Gepräges publiziert worden —; sodann herrscht die Nationalregierung, hier völlig im Gegensatz zu den bisherigen Regierungen, unter dem Dogma der Gesetzesherrschaft — freilich ohne sich dabei, schon der geltenden Parteidiktatur wegen, auf den "Rechtsstaat" zu berufen —, dessen Folge, die in einem politisch unruhigen Lande nur als natürlich bezeichnet werden kann, die formalisieren de Justifizierung der Politik ist und bei der das Verfassungsrecht natürlich eine ganz wesentliche Rolle spielt, während früher die Rechtsordnung überhaupt, als noch mehr der traditionellen Denkweise von Recht und Staat entsprechend, in der Politik keine besondere Achtung fand und damit die Frage der Verfassung nur einige Rechtstheoretiker und die "modernen" Politiker beschäftigte<sup>1</sup>.

Freilich besitzt die Nationalregierung, obwohl es ihr Endziel ist, das chinesische Reich in einen Verfassungsstaat zu verwandeln — denn das ist das von Sun Yat-Sen in seinen Richtlinien zum Staatsaufbau (Dsiën Guo Da Gang, 1924)<sup>2</sup> aufgestellte Programm, das theoretisch der Nationalregierung ihr Dasein legitimiert —, bisher noch keine Verfassungsurkunde. Vielmehr ist sie der Meinung, daß die Zeit für einen demokratischen Konstitutionalismus in China noch nicht gekommen sei. Aber die letzten Jahre, die China diesem Zeitpunkt entgegenführen sollten, haben schon verschiedene Gesetzeswerke hervorgebracht, die verfassungsrechtlich von überragender Bedeutung sind und aus deren Entwicklung manches auf das eigentliche Verfassungssystem geschlossen werden kann. Denn es hat sich hier am besten gezeigt, daß zur Bewertung eines Verfassungssystems die Geschichte, sei sie eine noch so kurzjährige, bei weitem besser dient als irgendeine dogmatisierende Verfassungs-

theorie.

## I. DAS ORGANISATIONSGESETZ VOM 8. OKTOBER 1928

Das erste Gesetz der Nationalregierung verfassungsrechtlicher Natur ist das Organisationsgesetz vom 8. Oktober 1928<sup>3</sup>. Denn obwohl dies Gesetz schon drei Vorgänger hatte, als es verkündet ward — das Organisationsgesetz vom 1. Juli 1925 (mit 10 Artikeln), das revidierte Organisationsgesetz vom 30. März 1927 (mit 10 Artikeln) und das Organisationsgesetz vom 11. Februar 1928 (mit 11 Artikeln)<sup>4</sup> —, so waren diese doch ebensowenig Verfassungsgesetze wie die Nationalregierung vor 1927 eine tatsächliche Staatsregierung war. Denn bis

<sup>2</sup> Eine deutsche Übersetzung dieses politischen Programms findet sich bei Carsun Chang, Die staatsrechtliche Krisis der chinesischen Republik, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Bd. XIX, 1931, S. 336 ff.

<sup>3</sup> Eine deutsche Übersetzung dieses Gesetzes findet sich in der Zeitschrift f. ausl. öff. R. u. Völkerr. Bd. I,

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Eine gute Geschichte des chinesischen Verfassungsrechts fehlt noch zur Zeit. Einige Arbeiten, die vorliegen, stammen meistens von parteipolitisch bestimmten, wenigstens beeinflußten Autoren, sie sind als historische Quellen unvollständig und als Kritik zu sehr voreingenommen. Genannt sei immerhin Dseng You Hao, The Government of the Republic of China, 3. Aufl. Schanghai 1926, S. 97.—112; Wang Huang Huei, Dschung Guo Hsiën Fa Schi, Schanghai 1931.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Die Texte dieser Gesetze finden sich in Min Guo Fa Gui Dsi Kan, Bd. I, 1929, S. 8ff.

zum Sommer 1926, d. h. vor der Nordexpedition der revolutionären Armee der Kuomintang, war die Nationalregierung, die damals bereits 10 Jahre — bis 1925 immer unter Sun Yat-Sens Führung — existierte und ihren Einfluß hauptsächlich in der Provinz Kanton ausübte, weniger selbst eine Staatsregierung als vielmehr eine von der damals herrschenden Zentral- oder Nordregierung (Peking) unabhängige Macht, eine revolutionäre Partei, die ihr erobertes Gebiet gegen die Angriffe der aktuellen Regierung behaupten konnte. Die Jahre 1926/27 waren voller kriegerischer und politischer Auseinandersetzungen im Lande, und die siegreichen Feldzüge der revolutionären Armee führten mit der Herrschaft der Kuomintang auch den Sitz der Nationalregierung immer mehr in die Mitte des Reiches — dieser war bis 1926 in Canton, 1927 in Wutschang und in Nanking, das seitdem Hauptstadt bleibt —, bis im Herbst 1928 auch der ganze Norden sich der Nationalregierung ergab und damit die politische Einheit Chinas eintrat, als deren Symbol das oben er-

wähnte Organisationsgesetz am 8. Oktober verkündet wurde.

Kennzeichnend für die drei Vorgänger des Organisationsgesetzes, die Gesetze von 1925, 1927 und Februar 1928, ist die außerordentliche Kürze ihrer Bestimmungen und die Bewußtheit ihrer rudimentären Natur. Denn sie enthalten nicht mehr als 10 bzw. 11 Artikel, von denen wiederum der eine oder andere inhaltlich nichts besagt oder nur eine Folgerung anderer Artikel darstellt. Ihren Hauptinhalt bilden eigentlich nur drei Punkte: 1. daß "die Nationalregierung unter der Führung und Kontrolle der Kuomintang die Staatsgewalt ausübe" (Art. 1 der Gesetze von 1925, 1927 und 1928; Art. 3 III des Gesetzes von 1927); 2. daß die Mitglieder der Nationalregierung vom Zentralexekutivkomitee der Kuomintang zu erwählen seien (Art. 2 der gen. Gesetze); 3. daß die Entscheidung in wichtigen Staatsgeschäften der Konferenz der Regierungsmitglieder zufällt, neben der ein ständiges Komitee aus fünf bzw. sieben Regierungsmitgliedern die laufenden Geschäfte erledigt (Art. 3, 5 des Ges. von 1925; Art. 3 des Ges. von 1927 und Art. 3, 4, 5 des Ges. von Februar 1928). Bemerkenswert ist der Wegfall des Vorsitzenden der Nationalregierung im Gesetz von 1927, der in den Gesetzen von 1925 und Februar 1928 (Art. 2 der betreffenden Gesetze) vorgesehen war und bei Erlaß von Gesetzen und Verordnungen mit zu unterzeichnen hatte (Art. 4 bzw. Art. 6). Die Zunahme der Zahl der Ministerien — drei im Gesetz von 1925, neun im Gesetz von 1927 und sieben Ministerien und zehn der Regierung direkt unterstellte Behörden im Gesetz vom Februar 1928 ist das treue Bild der allmählichen Entwicklung und Konsolidierung der Nationalregierung.

Von großer Bedeutung ist das Organisationsgesetz vom 8. Oktober 1928 schon deshalb, weil in ihm das berühmte Verfassungssystem der fünf Gewalten zum erstenmal Verwirklichung fand. Denn obwohl die "Examens-" und die "Kontrollgewalt" — die mit der Gesetzgebung, der Rechtsprechung und der Verwaltung die fünf Gewalten ausmachen — bereits in dem Organisationsgesetz von Februar 1928 Andeutung fanden (Art. 7), so ist dort doch von einer

Gewaltenteilung gar nicht die Rede gewesen, und das Examens-Yüan und das Kontroll-Yüan waren gleichrangige Staatsbehörden wie die einzelnen Ministerien. Nach Sun Yat-Sens Theorie soll aber jeder dieser fünf Gewalten Selbständigkeit eingeräumt und garantiert sein. Denn er fordert neben der Unabhängigkeit der gesetzgebenden, ausführenden und richterlichen Gewalt, die er, Konstitutionalist und Demokrat wie er war, von Montesquieu übernahm, noch die der Kontrollgewalt - eines Gemisches aus dem Kontrollbeamten der alten chinesischen Monarchien (Yü Schi), dessen Amt es war, Anklage gegen Staatsbeamte beim Kaiser einzureichen oder diesen selbst auf seine Fehler aufmerksam zu machen, und der Ministeranklage des abendländischen Parlamentarismus, des Impeachment, - und die der Examensgewalt. Die letztere ist die einfache Übernahme der seit über 1000 Jahren und noch bis zur Revolution in China geltenden Institution der Staatsprüfungen, durch die der Weg zum Staatsdienst notwendig ging - soziologisch gesehen, war die strenge Staatsprüfung das notwendige Regulativ der damals geltenden Bildungsfreiheit -, und die Anregung zu deren Wiederaufnahme soll er in den Vereinigten Staaten empfangen haben, wo er die politischen Zustände kannte und ihr Beutesystem verwarf und daher die Anstellung eines Beamten auf Grund eines Examens anstatt durch reine Parteiwirtschaft verlangte1.

Das Prinzip der Trennung der fünf Gewalten versucht das Organisationsgesetz dadurch zu verwirklichen, daß es fünf gleichrangige, voneinander unabhängige Behörden, die Yuan (= Höfe), schafft, die die verschiedenen Gewalten ausüben. Das Verwaltungs-Yüan (Art. 15-24) ist nach dem Sprachgebrauch des Gesetzes das höchste Verwaltungsorgan der Regierung (Art. 15). Es hat einen Präsidenten und einen Vizepräsidenten (Art. 16). Ihm sind die einzelnen Ministerien unterstellt, neben denen für besondere Verwaltungsangelegenheiten besondere Komitees eingerichtet werden können (Art. 17). Die Minister und Vizeminister der Ministerien und die Vorsitzenden und zweiten Vorsitzenden der Komitees werden auf Antrag des Präsidenten des Verwaltungs-Yüans von der Nationalregierung ernannt und abgesetzt (Art. 18). Wichtig ist die Sitzung des Verwaltungs-Yuans, an der der Präsident und der Vizepräsident des Yüans und die Minister und die Vorsitzenden der Komitees teilnehmen und bei der der Präsident des Yüans den Vorsitz führt (Art. 21). Namentlich müssen auf der Sitzung des Verwaltungs-Yüans beschlossen werden: 1. Gesetzesvorlagen, 2. Budget, 3. Amnestie, 4. Kriegserklärung, Friedensschluß, Staatsverträge und sonstige internationale Angelegenheiten (all dies sind vom Verwaltungs-Yüan im Legislativ-Yüan vorzubringende Materien), 5. Ernennung und Absetzung von Beamten, deren Anstellung auf Antrag vom Minister und Yüan-Präsident durch die Nationalregierung erfolgte², 6. Angelegenheiten, die von den Ministerien und den Komitees nicht erledigt werden können, 7. sonstige nach Gesetzesvorschrift

Siehe Carsun Chang, a. a. O. S. 335.
 Man klassifiziert die Staatsbeamten in vier Stufen: 1. die von der Regierung "außerordentlich" Ernannten;
 die von der Regierung Ernannten; 3. die auf Antrag vom Minister und Yüan-Präsidenten durch die Regierung Ernannten;
 4. die von den Ministern Ernannten.

oder nach dem Ermessen des Präsidenten des Verwaltungs-Yüans der Sitzung des Verwaltungs-Yüans zu unterbreitende Angelegenheiten (Art. 22). Das Legislativ-Yüan (Art. 25-32) ist das höchste Gesetzgebungsorgan der Regierung, das Gesetze, Budget, Amnestie, Kriegserklärung, Friedensschluß, Staatsverträge und sonstige internationale Angelegenheiten zu beschließen hat (Art. 25). Es hat einen Präsidenten und einen Vizepräsidenten (Art. 26) und 49-99 Mitglieder, die auf Antrag des Präsidenten des Legislativ-Yüans von der Nationalregierung ernannt werden (Art. 27)1. Die Amtsdauer der Mitglieder beträgt zwei Jahre (Art. 28), und für sie gilt das Prinzip der Inkompatibilität (Art. 29). Das Justiz-Yüan (Art. 33-36) ist das höchste richterliche Organ der Regierung, das die Gewalt der Jurisdiktion, der Justizverwaltung, des Disziplinarverfahrens und der Verwaltungsgerichtsbarkeit ausübt (Art. 33), während die Begnadigung, Strafminderung und Rehabilitation auf Antrag des Präsidenten des Justiz-Yüans von der Nationalregierung zu genehmigen und auszusprechen sind (Art. 33 II). Es hat einen Präsidenten und einen Vizepräsidenten (Art. 34). Das Examens-Yüan (Art. 37-40) ist das höchste Prüfungsorgan der Regierung, das die Gewalt der Prüfung und der Registrierung ausübt. Zum Staatsbeamten kann nur ernannt werden, wer rechtmäßig beim Examens-Yüan geprüft und registriert worden ist (Art. 37). Es hat einen Präsidenten und einen Vizepräsidenten (Art. 38). Das Kontroll-Yüan (Art. 41-47) ist das höchste Kontrollorgan der Regierung, das die Gewalt der Anklage gegen Staatsbeamte und der Rechnungsrevision ausübt (Art. 41). Es hat einen Präsidenten und einen Vizepräsidenten (Art. 42). Die 19-29 Mitglieder des Kontroll-Yüans sind auf Antrag des Präsidenten des Kontroll-Yüans von der Nationalregierung zu ernennen (Art. 43)<sup>2</sup>, für die ebenfalls der Grundsatz der Inkompatibilität gilt (Art. 45).

Über den fünf Yüan steht nun die Nationalregierung (Art. 1—14), die die gesamte Staatsgewalt über die Republik China ausübt (Art. 1), den Oberbefehl über die Land-, See- und Luftstreitkräfte innehat, das Recht der Kriegserklärung, des Friedensschlusses und zum Schließen zwischenstaatlicher Verträge (Art. 3) und das Recht der Amnestie, der Begnadigung, der Strafermäßigung und der Rehabilitation ausübt (Art. 4). Sie besteht aus den oben skizzierten fünf Yüan (Art. 5). Sie hat einen Präsidenten und 12 bis 16 Mitglieder (Art. 6), aus denen die Präsidenten und Vizepräsidenten der fünf Yüan zu entnehmen sind (Art. 7). Der Präsident der Nationalregierung hat die Funktion des Staatsoberhauptes: er vertritt den Staat beim Empfang von diplomatischen Vertretern und bei internationalen Festlichkeiten (Art. 8) und hat den Oberbefehl über die Land-, See- und Luftstreitkräfte der Republik

China (Art. 9).

Die Nationalregierung erledigt ihre Angelegenheiten durch die Regierungskonferenz (Guo Wu Hui I), an der die Mitglieder der Nationalregierung unter

<sup>1</sup> Irrtümlicherweise läßt Carsun Chang den Antrag vom Präsidenten des Verwaltungs-Yüans stellen, a. a. O. S. 330 unten.

2 Ein gleicher Fehler ist C. Chang unterlaufen wie oben bei den Mitgliedern des Legislativ-Yüans (a. a. O. S. 330).

dem Vorsitz des Präsidenten der Nationalregierung teilnehmen (Art. 11). Streitigkeiten, die zwischen Yüan und Yüan entstehen, sollen bei der Regierungskonferenz ihre Erledigung finden (Art. 12). Gesetze und Verordnungen, die bei der Regierungskonferenz angenommen werden, werden bei Unterzeichnung durch den Präsidenten der Nationalregierung und Gegenzeichnung

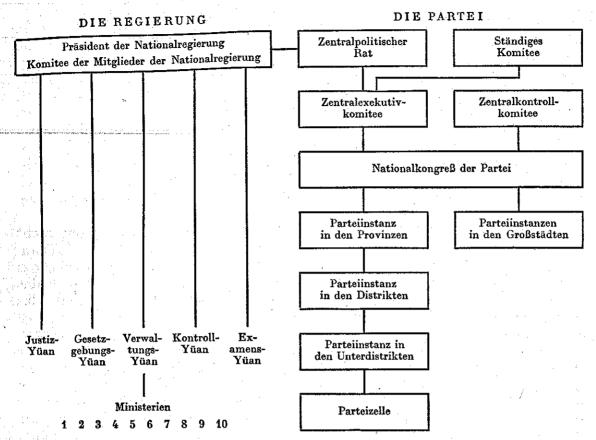
durch die Präsidenten der fünf Yüan publiziert (Art. 13).

Soweit die hauptsächlichen Bestimmungen des Gesetzes. Was jedoch nicht aus den Bestimmungen herauszulesen, juristisch und politisch aber von der größten Bedeutung ist, ist die enge Verwachsenheit von Partei und Regierung. Denn nicht nur ist das Organisationsgesetz selbst das eigenste Werk der Kuomintang — in der Präambel des Gesetzes heißt es: Die Kuomintang . . . . hat auf Grund der ihr historisch überkommenen Pflicht, die Staatsregierung zu führen und zu überwachen, das Organisationsgesetz der Nationalregierung beschlossen und verkündet —, sondern sowohl der Präsident wie auch die sämtlichen Mitglieder der Nationalregierung werden von und aus der Partei erwählt.

Nach der Parteiverfassung ist ihr oberstes Organ der Nationalkongreß der Partei, der sich aus den Parteiabgeordneten der Provinzen, Städte, Distrikte und Unterdistrikte zusammensetzt. Dieser wählt das Zentralexekutiv- und das Kontrollkomitee. Aus dem Zentralexekutivkomitee wird ein noch kleinerer Kreis gewählt, das Ständige Komitee, das während der Vertagung des Zentralexekutivkomitees dessen Befugnisse ausübt, und ein sog. Zentralpolitischer Rat. Und dieser Zentralpolitische Rat wählt den Präsidenten und die Mitglieder der Nationalregierung und aus den letzteren die Präsidenten und Vizepräsidenten der fünf Yüan. Das nebenstehende Schema mag die Beziehung zwischen Partei und Regierung und die Organisation der Regierung selbst veranschaulichen.

Als Kritik zu dem oben skizzierten Organisationsgesetz — die politischen Verhältnisse Chinas sind seit der Publikation dieses Gesetzes nicht gebessert worden — kann als erstes gesagt werden, daß die in ihm verwirklichte enge Verbindung von Partei und Regierung keine geglückte war¹. Denn sie schafft damit eine Parteidiktatur, für die der dafür vorgesehenen Partei die genügende Festigung und Stärke nicht beschieden war. Denn daß einer Parteidiktatur an sich nicht grundsätzlich jeder Erfolg versagt bleibt, haben die politische Entwicklung in Rußland und in Italien zur Genüge gezeigt. Damit wird wohl die Ursache für die Mißerfolge der Nationalregierung nicht im System der Parteidiktatur, sondern in der sie ausübenden Partei selbst zu finden sein. Tatsächlich ist aber die Kuomintang seit dem Tode Sun Yat-Sens (1925) keine einheitliche Partei mehr, sondern sie hat sich in mehrere Flügel gespalten, die sich zahlenmäßig ziemlich gleich gegenüberstehen und deren politische Ziele

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Für C. Chang ist sie das Grundübel überhaupt, da sie jede Gewaltenteilung illusorisch macht: das gesetzgebende Organ sei zu einem Organ geworden, dessen Mitglieder von der Regierung ernannt werden. Seine Befugnisse besitzen nicht die rechtliche Grundlage des Parlaments eines Verfassungsstaates, sondern es steht unter dem Kommando des Exekutivkomitees. Nach dem heutigen Gesetz besteht weder eine von der Regierung unabhängige Rechtspflege noch ein dem Parlament verantwortliches Kabinett (a. a. O. S. 340). Das ist aber eben die Parteidiktatur.



stark voneinander abweichen. Der militärische Erfolg im Norden und die Einigung Chinas im Jahre 1928 haben zwar die Partei äußerlich gestärkt und geeinigt — es war natürlich eine Zeitlang so wie bei jeder größeren politischen Umwälzung, daß die formelle Parteiangehörigkeit den Weg zum Staatsdienst eröffnete und der politische Einfluß auch materielle Vorteile mit sich brachte—, eine innere Geschlossenheit und strenge Disziplin wurde aber nicht hergestellt. Und so gab und gibt es im Lande nicht etwa eine mächtige einheitliche Partei Kuomintang, sondern nur einige in der politischen Bildung und Zielsetzung sich stark voneinander unterscheidende, einflußreiche Kuomintang-Mitglieder. Die Folge davon ist, daß im staatlichen Leben das eigentliche Zentrum, das bei einer Parteidiktatur natürlich die Partei oder der Parteiführer ist, fehlt, und daraus erklärt sich die Rivalität und der häufige Wechsel bei der Besetzung wichtiger Staatsposten und die häufig vorkommende Verantwortungslosigkeit und Habsucht der Staatsbeamten.

Als zweites kann gesagt werden, daß die Stellung der Ministerien in der Aufbaustruktur der Nationalregierung keine sehr glückliche ist. Denn sie ist,

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Daß die politische Doktrin Sun Yat-Sens mit ihren heterogenen Grundelementen — Nationalismus, Demokratie, Sozialismus — schon den Keim dieser Zersetzung in sich birgt, kann hier nicht weiter verfolgt werden. Vgl. u. a. C. Chang, a. a. O. S. 333 ff.

anders als in normalen Staatsgebilden, eine sehr untergeordnete geworden. "Betrachtet man den Nationalkongreß (der Kuomintang) als die oberste Stufe, so stehen die Ministerien erst an sechster Stelle: Nationalkongreß—Zentralexekutivkomitee—Ständiges Komitee und Zentralpolitischer Rat—Nationalregierungskomitee—Verwaltungs-Yüan—Ministerien" (C. Chang, a. a. O. S. 343). An der Regierungskonferenz, bei der die wichtigen Angelegenheiten des Staates entschieden werden, können die Minister nur "bei Notwendigkeit", d. h. also nur ausnahmsweise, teilnehmen (Organisationsgesetz Art. 19). Die Folge ist, daß den Posten der Minister im politischen Kampf und Spiel nicht mehr die ihnen gebührende Bedeutung beigemessen wird, und der dadurch bedingte häufige Ministerwechsel gibt dem politischen Leben nur einen Zug

des Unsicheren und des Zufälligen.

Drittens ist die beanspruchte Gleichrangigkeit der fünf Gewalten nicht erreicht worden. Denn betrachtet man näher die Organisation der fünf Yüan, so stellt sich bald heraus, das das Kontroll-Yüan nur drei Unterabteilungen hat (Abteilung für Rechnungsrevision, das Sekretariat und ein Beirat), das Examens-Yüan nur zwei (Prüfungskomitee, Registrierungsabteilung), das Justiz-Yüan vier (Justizministerium, der höchste Gerichtshof, der Verwaltungsgerichtshof, der Disziplinarhof), das Legislativ-Yüan vier (Legislativkomitee, Außenkomitee, Finanzkomitee, Wirtschaftskomitee), während dem Verwaltungs-Yuan zehn Ministerien und fünf Komitees unterstellt sind (10 Ministerien: Inneres, Außeres, Krieg, Finanz, Landwirtschaft und Bergbau, Industrie und Handel, Erziehung, Verkehr, Eisenbahn, Hygiene; 5 Komitees: für Aufbau, für mongolisch-tibetische, kolonisatorische, Arbeiterund Anti-Opium-Angelegenheiten). Dieser Unterschied in der Arbeitsmenge und in der Breite des Arbeitsfeldes muß dem Verwaltungs-Yüan notwendig eine überragende Stellung einräumen. Die letzten Jahre haben genug gezeigt, daß der Präsident des Verwaltungs-Yüans sowohl im politischen Leben des Staates wie auch in der Auffassung des Volkes bei weitem die größte Bedeutung erlangt hat, während die Präsidenten der anderen vier Yüan sich kaum von den dem Verwaltungs-Yüan unterstellten Ministern abheben. Dies autoritäre Erstarken der einen Gewalt gegenüber den anderen vier hat natürlich die Gleichheit bei der Teilung der Gewalten wesentlich in Frage gestellt.

Endlich ist die Regierungskonferenz, das eigentliche Organ der Nationalregierung, eine Institution, durch die das proklamierte Prinzip der Gewaltenteilung tatsächlich wieder aufgehoben wird. Denn es ergibt sich aus den unauffälligen drei Art. 11—13 (s. o.), daß eigentlich keins der Yüan imstande ist,
allein eine Entscheidung zu treffen und seine Beschlüsse durchzusetzen; vielmehr müssen alle Gesetze und Verordnungen, nachdem sie von ihrem RessortYüan beschlossen und angenommen worden sind, noch bei der Regierungskonferenz, an der nicht nur die Präsidenten und Vizepräsidenten der sämtlichen Yüan — nicht aber die Minister der betreffenden Ressortministerien —,
sondern noch die übrigen Regierungsmitglieder teilnehmen, angenommen
werden und vom Präsidenten der Nationalregierung und von den Präsidenten



der fünf Yüan unterzeichnet sein. (Art. 13.) Es wird erst somit recht klar, daß nicht etwa die fünf Gewalten hier zu einer gemeinsamen Entscheidung zugezogen werden sollten, sondern es ist von Anfang an so gedacht, daß die fünf Gewalten, die formell eine Trennung erfahren und Selbständigkeit erlangt haben, de facto von ein und derselben Kraftquelle genährt werden müssen, und daß eine vollkommene Beherrschung der fünf Gewalten durch die eine Instanz (die Partei) nicht durch die etwaige Autonomie der Yüan beeinträchtigt werden soll. Diese gehobene Stellung der Regierungskonferenz beweist, daß die Proklamierung der Gewaltenteilung faktisch nicht viel bedeutet und daß theoretisch Parteidiktatur und Gewaltenteilung unversöhnliche Gegensätze darstellen.

## II. DIE VORVERFASSUNG VOM 1. JUNI 1931

Nach Sun Yat-Sens politischem Programm zerfällt die Aufbauarbeit in drei Perioden: die militärische Herrschaft, die politische Vormundschaft und die Verfassungsregierung. Ferner forderte er in seinem kurz vor seinem Tode errichteten politischen Testament, daß möglichst bald eine Nationalversammlung einberufen werde, die über die wichtigsten Staatsangelegenheiten beraten soll. Da mit der Kriegsbeendigung im Jahre 1928 die Periode der militärischen Herrschaft als beendet galt und nach der zweijährigen Herrschaft der Nationalregierung die Stimmen immer lauter wurden, die eine Veränderung der damaligen politischen Zustände und eine Gewährleistung der Rechte und Freiheiten der Staatsbürger gegen die Parteiwillkür forderten, kamen im Frühjahr 1931 Regierung und Volk überein, daß eine Nationalversammlung einberufen werden solle, die eine Vorverfassung für die Periode der politischen Volkserziehung ausarbeiten solle; - keine endgültige Verfassung, weil nach Sun Yat-Sens Programm erst nach der Periode der politischen Vormundschaft, wo also die Selbstverwaltung in mehr als der Hälfte des Landes durchgeführt ist, die endgültige Verfassung zu beschließen sei (Richtlinien zum Staatsaufbau, Art. 23). Das Gesetz über die Wahl der Abgeordneten zur Nationalversammlung wurde am 1. Januar 1931 verkündet, am 24. April das Gesetz über die Organisation der Nationalversammlung, und am 5. Mai trat die Nationalversammlung selbst in Nanking zusammen, die dann am 12. Mai den von der Regierung vorgelegten Entwurf der Vorverfassung nach geringer Abänderung annahm, dessen Publikation durch die Nationalregierung am 1. Juni erfolgte. Damit war dies Gesetzeswerk der ganze Erfolg der Nationalversammlung, das Ergebnis der ersten Beteiligung des Volkes unter der Nationalregierung am politischen Schicksal des Staates.

Freilich ist der Charakter dieser Vorverfassung als Volksgesetzgebung recht fragwürdig. Denn erstens bestimmt der § 5 des Gesetzes über die Wahl der Abgeordneten zur Nationalversammlung vom 1. Januar 1931, daß die Ab-

geordneten aus folgenden Organisationen zu wählen seien:

1. Bauernbund,

2. Arbeitergewerkschaft,

3. Handelskammer und Industrievereinigung,

4. Vereinigung für Volksbildung, Universitäten, Privathochschulen, Vereinigungen der freien Berufe.

5. Kuomintang,

wodurch also ein Fünftel der Abgeordneten für die Kuomintang sichergestellt war; dazu konnten natürlich Kuomintang-Mitglieder außerdem noch als Mitglieder der anderen Organisationen gewählt werden, da eine solche Doppelmitgliedschaft, aber auch nur eine solche, ausdrücklich zugelassen war (leg. cit. § 15). Zweitens bestimmte dasselbe Gesetz im § 8, daß die als Gegenrevolutionäre Verurteilten (Ziff. 1) und sogar die ehemals von der Kuomintang exkommunizierten Mitglieder (Ziff. 5) nicht zu Abgeordneten gewählt werden dürfen. Drittens waren die Oberbeamten der Lokalbehörden ex professo Wahlleiter der betreffenden Distrikte (leg. cit. § 9), die die Fähigkeit der Organisationen zum Aufstellen von Kandidaten zu bestimmen hatten (§ 11). Endlich war der Nationalversammlung nicht einmal die Ausarbeitung der Vorverfassung gegönnt, sondern es wurde ihr ein von der Regierung ausgearbeiteter Entwurf vorgelegt, den sie nach einigen belanglosen Abänderungen annehmen durfte. Alles in allem gesehen war die Nationalversammlung und die Vorverfassung weniger eine Konzession der Partei und Regierung an das

Volk als eine Konzession des Volks an die Partei und Regierung.

Betrachtet man näher den Wortlaut der Vorverfassung selbst, so kommt man bald zu der Erkenntnis, daß sie sowohl im Geist wie in der Form und in der Methode vollkommen der Einrichtung der Nationalversammlung entspricht. Mit Recht bezeichnet man sie als einen lediglich ausführlichen Kommentar der Richtlinien zum Staatsaufbau<sup>1</sup>. Aber auch ebenso wie diese gehört sie mehr zur politischen "Literatur", als sie tatsächlich ein politisches Programm für die Regierung ist. Zwar sagt sie im Art. 2, daß die Staatsgewalt der Republik China bei der Gesamtheit der Staatsbürger ruht, aber im Art. 30 heißt es: "Während der Periode der politischen Vormundschaft wird die zentrale Regierungsgewalt durch den Nationalkongreß der Kuomintang ausgeübt. Während der Vertagung des Nationalkongresses der Kuomintang wird seine Gewalt durch das Zentralexekutivkomitee der Kuomintang ausgeübt." Zwar enthält das Kapitel über die Rechte und Pflichten der Staatsbürger nahezu 20 Artikel, die bürgerliche Rechte und Freiheiten proklamieren, aber keines dieser Freiheitsrechte, mit der einzigen Ausnahme der Religionsfreiheit (Art. 11), ist nicht "auf Grund von Gesetzen" wieder aufhebbar oder einschränkbar, auf Grund von "Gesetzen", die nicht von einer Volksvertretung, sondern vom Legislativ-Yüan, einem Regierungs- und Parteiorgan, zu beschließen und von der Regierungskonferenz zu billigen sind. Zwar sind in ihr zahlreiche Bestimmungen über das Wirtschaftsleben (Art. 33-46) und über die Erziehung der Staatsbürger (Art. 47-58) enthalten, die vielfach den modernsten Gesetzgebungen nachgebildet sind, aber keine von ihnen hat über

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Chang, a. a. O. S. 345; Chu Tsai Chen, Yüo Fa Schi I, Schanghai 1931, S. 9.

bloße "Grundsätze" hinauskommen können. Als Ganzes gesehen, enthält die Vorverfassung vom 1. Juni 1931 lauter Versprechungen, aber keine Garantie. Gedanklich und auch in der Textierung weist die Vorverfassung vielfach verwandtschaftliche Züge mit der Weimarer Verfassung auf, vgl. z. B. Art. 11 der Weimarer Verfassung mit Art. 62 dieses Gesetzes und die Bestimmungen über die Grundrechte in beiden Gesetzen. Angesichts der im folgenden zu bringenden Übersetzung dieses Gesetzes lassen wir die näheren Einzelheiten hier auf sich beruhen.

## DIE WIENER AUSSTELLUNG OSTASIATISCHER MALEREI UND GRAPHIK

VON EMIL PREETORIUS

Waren in Wien bisher von ostasiatischer Kunst vornehmlich Plastik und Gerätekunst gezeigt worden, so bot die Albertina Ende vorigen Jahres erstmals eine großangelegte Ausstellung der Malerei und Graphik. Professor Dr. Stix, der Direktor der Albertina, und Frau Dr. Stiassny, die tatkräftige, umsichtige Leiterin des Wiener Vereins für asiatische Kunst und Kultur, zeichneten als die höchst verdienstlichen, letztverantwortlichen Veranstalter der schönen Darbietung. Reihung, Anordnung der Bilder und Blätter waren übersichtlich und wirkungsvoll, die noblen, sonoren Räume des Museums zweckmäßig umgestaltet, ein würdig ernster Rahmen. Der Bestand an Graphik war im wesentlichen aus Wiener Privatbesitz genommen, der an Malereien fast ganz aus bedeutenden in- und ausländischen Privatsammlungen. Auf Vollständigkeit des Dargebotenen konnte kein Anspruch erhoben werden: neben mancherlei Sonstigem machen die heutigen wirtschaftlichen Umstände die Erreichung solchen Zieles von vornherein unmöglich. Aber der Gang der Entwicklung war im Großen dennoch deutlich gemacht, und die sinnvolle Zuordnung der graphischen Kunst beider Länder war beredte Vorbereitung und Erläuterung für die schwerer zugänglichen Malereien.

Nicht nur darum, weil wir uns hier mit China zu befassen haben, sehen wir von einer näheren Schilderung des japanischen Teiles der Ausstellung ab, sondern auch darum, weil der Ton der ganzen Darbietung durchaus auf dem chinesischen Teile, und zwar auf dem der Gemälde, lag. Denn mit Ausnahme zweier schöner japanischer buddhistischer Malereien aus Wiener Privatbesitz, die Ernst und Großartigkeit der religiösen Kunst Japans wirkungsvoll repräsentierten, und dem charaktervollen Triptychon des Matonobu aus dem Münchner Museum für Völkerkunde, landschaftliche Darstellungen mit einem Heiligen, war an japanischen Werken sehr Wesentliches nicht vorhanden. Wie es ja immer weit schwieriger ist, hochwertige japanische Malereien zu erlangen als chinesische: einmal gibt es weniger von jenen, und dann werden sie von den Japanern, die die besten besitzen, aufs ängstlichste gehütet. Auch dem an sich reichlich vertretenen japanischen Holzschnitt fehlte es, einige Blätter ausgenommen, an wirklich erlesenen Stücken; aber seine historisch gewissenhafte