Wie teilt die Verfassung der Republik China von 1947 die Befugnisse zwischen Zentralregierung, Provinzen und Kreisen auf?

Downloads: PDF · DOCX

Am 25. Dezember 1946 verabschiedete die Verfassunggebende Nationalversammlung die Verfassung der Republik China; sie wurde am Neujahrstag 1947 verkündet und trat am 25. Dezember desselben Jahres in Kraft. Es ist die erste nationale Verfassung Chinas, die förmlich in Kraft getreten ist. In der Beziehung zwischen Zentrum und Kommunen wählte sie weder den Zentralismus noch den Föderalismus, sondern einen mittleren Weg — das von Sun Yat-sen vertretene „System der gleichmäßigen Machtverteilung“ (均权制度).

Was bedeutet gleichmäßige Machtverteilung? Einfach gesagt: Die Aufteilung der Befugnisse zwischen Zentrum und Kommunen wird nicht danach entschieden, wer stärker oder schwächer ist, sondern ausdrücklich durch die Verfassung festgelegt. Kapitel X der Verfassung (Zuständigkeiten des Zentrums und der Kommunen) und Kapitel XI (Kommunales System) schreiben in über zwanzig Artikeln klar und deutlich nieder, was jeweils Zentrum, Provinz und Kreis verwalten. Dies ist das erste Mal in der chinesischen Verfassungsgeschichte, dass ein Grundgesetz die Frage „Wer verwaltet was?“ beantwortet.

I. Der Gedanke der gleichmäßigen Machtverteilung: Ein dritter Weg zwischen Zentralismus und Föderalismus

Sun Yat-sens Gedanke der gleichmäßigen Machtverteilung richtet sich gegen zwei Extreme: zum einen den Zentralismus, bei dem alle Befugnisse beim Zentrum liegen und die Kommunen bloße Ausführungsorgane sind; zum anderen den Föderalismus, bei dem die Kommunen souveräne Einheiten sind und die Befugnisse des Zentrums aus einer Abtretung durch die Kommunen stammen. Das System der gleichmäßigen Machtverteilung besagt, dass die Zuständigkeiten des Zentrums wie der Kommunen unmittelbar aus der Verfassung stammen, gleichrangig sind und einander nicht untergeordnet — um es mit Sun Yat-sens Worten zu sagen: Die Zuständigkeiten des Zentrums und der Kommunen werden aufgeteilt, um „den Zweck der gleichmäßigen Machtverteilung zu erreichen“. Dieser Gedanke wurde später auch in die Gesamtarchitektur der Fünf-Gewalten-Verfassung aufgenommen und wurde zu einem wichtigen Merkmal, das die Verfassung der Republik China von einer gewöhnlichen Verfassung mit Dreigewaltenteilung unterscheidet.

Artikel 111 der Verfassung ist der Hauptschalter des Prinzips der gleichmäßigen Machtverteilung: Außer den in der Verfassung aufgezählten Angelegenheiten gilt für alle nicht aufgezählten Angelegenheiten: „Was seinem Wesen nach gesamtstaatlich einheitlich ist, gehört dem Zentrum; was seinem Wesen nach für eine ganze Provinz einheitlich ist, gehört der Provinz; was seinem Wesen nach einen Kreis betrifft, gehört dem Kreis“; bei Streitigkeiten entscheidet der Legislativ-Yuan. Das bedeutet: Der letzte Schiedsrichter bei der Aufteilung der Befugnisse ist das Vertretungsorgan des Volkes, nicht eine Verwaltungsanordnung.

II. Was verwaltet das Zentrum: Die Artikel 107 und 108

Artikel 107 zählt die Angelegenheiten auf, die „vom Zentrum gesetzlich geregelt und ausgeführt“ werden, insgesamt dreizehn Punkte: Auswärtiges, Landesverteidigung, Staatsangehörigkeitsrecht sowie Straf-,

Zivil- und Handelsrecht, Justizsystem, Luftfahrt, Nationalstraßen, Post und Telekommunikation, Zentralfinanzen und nationale Steuern, Aufteilung des Steuersystems, staatliche Betriebe, Währungssystem, Maße und Gewichte, internationale Handelspolitik, auswärtige Finanz- und Wirtschaftspolitik und anderes. Dies sind typische Angelegenheiten „gesamtstaatlich einheitlichen Wesens“, in die die Kommunen nicht eingreifen dürfen.

Artikel 108 zählt die Angelegenheiten auf, die „vom Zentrum gesetzlich geregelt“ werden und zur Ausführung an die Kommunen übertragen werden können, insgesamt zwanzig Punkte, darunter allgemeine Regeln für die Autonomie von Provinzen und Kreisen, Verwaltungsgliederung, Bildungssystem, Banken- und Börsensystem, Polizeisystem, öffentliche Gesundheit, Bodenrecht, Arbeitsrecht und anderes. Das Zentrum legt die Regeln fest, die Kommunen können sie ausführen; die Provinz kann, soweit sie nicht gegen nationale Gesetze verstößt, darüber hinaus eigene Einzelverordnungen erlassen. Dies ist ein Arbeitsteilungsmodell nach dem Muster „das Zentrum erlässt Gesetze, die Kommunen führen sie aus“.

III. Was verwalten Provinz und Kreis: Die Artikel 109 und 110

Artikel 109 zählt die Angelegenheiten auf, die „von der Provinz gesetzlich geregelt und ausgeführt“ oder zur Ausführung an den Kreis übertragen werden, insgesamt zwölf Punkte: Bildung, Gesundheit, Industrie, Verkehr der Provinz, Vermögen der Provinz, Stadtverwaltung der Provinz, öffentliche Betriebe der Provinz, Land- und Forstwirtschaft, Wasserbau, Fischerei und Viehzucht der Provinz, Finanzen und Steuern der Provinz, Schulden der Provinz, Banken der Provinz, Durchführung der Polizeiverwaltung der Provinz, Wohlfahrts- und gemeinnützige Angelegenheiten der Provinz und anderes. Bemerkenswert ist, dass bei unzureichenden Mitteln „auf Beschluss des Legislativ-Yuan aus der Staatskasse ein Zuschuss gewährt wird“ — die Verfassung sah finanzielle Schwierigkeiten der Kommunen voraus und gab einen institutionalisierten Lösungsweg vor.

Artikel 110 zählt die Angelegenheiten auf, die „vom Kreis gesetzlich geregelt und ausgeführt“ werden, insgesamt elf Punkte: Bildung, Gesundheit, Industrie, Verkehr des Kreises, Vermögen des Kreises, öffentliche Betriebe des Kreises, Finanzen und Steuern des Kreises, Schulden des Kreises, Durchführung des Polizeischutzes des Kreises und anderes. Der Kreis ist die kleinste von der Verfassung garantierte Autonomieeinheit. Darüber hinaus legt Kapitel XI (Artikel 112 bis 128) das System der lokalen Autonomie auf den beiden Ebenen Provinz und Kreis näher fest: Provinz und Kreis verfügen jeweils über ein Vertretungsorgan und ein Verwaltungsorgan, auf jeder Ebene mit gewählter Grundlage.

IV. Die auf Papier geschriebene Machtverteilung: Die Kluft zwischen Entwurf und Wirklichkeit

Der Entwurf des Systems der gleichmäßigen Machtverteilung ist präzise, doch sein Schicksal ist tragisch. Als die Verfassung am 25. Dezember 1947 in Kraft trat, tobte der Bürgerkrieg zwischen Nationalisten und Kommunisten; 1948 wurden die „Vorläufigen Bestimmungen während der Periode der Mobilmachung zur Niederschlagung der kommunistischen Rebellion“ verabschiedet, und zahlreiche Artikel der Verfassung über die Machtverteilung zwischen Zentrum und Kommunen wurden eingefroren. Nach dem Umzug der Regierung der Republik China nach Taiwan befand sich das Land lange unter Kriegsrecht und im System der Mobilmachung zur Niederschlagung der Rebellion, und die Autonomie von Provinzen und Kreisen konnte nie gemäß der Verfassung verwirklicht werden — die Provinz Taiwan wurde lange von einem vom Zentrum ernannten Provinzvorsitzenden verwaltet, und erst nach den 1990er-Jahren wurde die lokale Autonomie schrittweise wiederhergestellt.

Doch der Wert dieses Entwurfs ist nicht verschwunden. Erstens ist er der einzige chinesische Verfassungstext, der die Dezentralisierung in Form eines Grundgesetzes festschreibt; jede künftige Verfassungsrekonstruktion muss die Beziehung zwischen Zentrum und Kommunen nicht von Null an entwerfen — die Artikel zur gleichmäßigen Machtverteilung können nach geringfügiger Ergänzung und Überarbeitung angewandt werden, und genau dies ist das institutionelle Erbe, das die Verfassungsgeber

der Nachwelt hinterlassen haben. Zweitens ist seine Logik der gleichmäßigen Machtverteilung — die Machtverteilung wird von der Verfassung ausdrücklich festgelegt, Streitigkeiten werden vom Vertretungsorgan des Volkes entschieden — genau der fertige Rahmen, der heute bei der Diskussion über die künftige Verwaltung des Festlands auf lokaler Ebene (siehe die Fragen 31 bis 35 dieser Reihe) unmittelbar herangezogen werden kann. Die Verfassung von 1947 hatte keine Gelegenheit, auf dem chinesischen Festland angewandt zu werden, aber sie hat für ein China, das „geeint und zugleich dezentralisiert“ ist, einen institutionellen Bauplan bewahrt.

Weiterführende Lektüre

- Index der Vierzig Fragen zur Republik China | 《中华民国四十问》索引
- Text und Auslegung der Verfassung der Republik China
- Überblick über die Sieben Modellgesetze (vorgeschlagene Modellgesetze, keine geltenden Gesetze)
- Warum hatte die Republik China eine Verfassung, konnte aber lange keine normale verfassungsmäßige Regierung verwirklichen?

Quellen

- Index der Vierzig Fragen zur Republik China
- Text und Auslegung der Verfassung der Republik China — Schlussfolgerungen zu Kapitel X, Artikel 107–111, und Kapitel XI, Artikel 112–128, in dieser Frage zitiert
- Überblick über die Sieben Modellgesetze — die Sieben Gesetze sind vorgeschlagene Modellgesetze, keine geltenden Gesetze
- Öffentliche Quellen: Verfassung der Republik China, verabschiedet am 25. Dezember 1946, verkündet am 1. Januar 1947, in Kraft getreten am 25. Dezember 1947; „Vorläufige Bestimmungen während der Periode der Mobilmachung zur Niederschlagung der kommunistischen Rebellion“, verabschiedet 1948

Andere Sprachversionen: 简体中文 · English · 繁體中文 · Français · Deutsch · Español

Übersetzt aus dem vereinfacht-chinesischen Original (veröffentlicht am 31. Oktober 2026).