

Yu-Hsi Nieh

Die Verfassungskrise in Taiwan

1 Die großen Verfassungsprobleme

Die bestehende Verfassung der Republik China in Taiwan wurde von der Nationalversammlung am 25. Dezember 1946 in Nanjing (Nanking) verabschiedet und am 1. Januar 1947 von der Guomindang (Kuomintang, im folgenden GMD)-Regierung verkündet. Zur gleichen Zeit brachen die Friedensverhandlungen zwischen der Regierung und der KPCh ab, und der Bürgerkrieg zwischen beiden Seiten, der 1927 begonnen hatte und zwischen 1937 und 1945 aufgrund des gemeinsamen Widerstandskrieges gegen Japan unterbrochen worden war, flammte an allen Fronten wieder auf. Nach der militärischen Niederlage auf dem chinesischen Festland zog sich die GMD-Regierung 1949 nach Taiwan zurück. Um ihren Anspruch auf die legitime Vertretung für Gesamtchina geltend aufrechtzuerhalten, wurden die 1947/48 gewählten nationalen Parlamentsorgane, die Nationalversammlung, der Gesetzgebungs- und der Kontroll Yuan, über 40 Jahre lang nicht erneuert.

Nicht nur die senilen Abgeordneten, sondern auch die ebenfalls über 40 Jahre geltenden "provisorischen" Verfassungszusatzartikel haben bislang politische Reformen in Richtung Demokratie auf Taiwan blockiert. Nur kurz nach Inkrafttreten der Verfassung (25. Dezember 1947) hatte die Nationalversammlung am 18. April 1948 im Hinblick auf den Bürgerkrieg die sog. "Provisorischen Artikel für die Periode der Mobilmachung zur Niederwerfung der (kommunistischen) Rebellion" (Dongyuan kanluan shiqi linshi tiaokuan, im folgenden PAPMNR) verabschiedet, die den Staatspräsidenten dazu ermächtigen, zur Abwendung einer drohenden Gefahr für den Staat bzw. das Volk oder zur Bewältigung einer

enormen Finanz- bzw. Wirtschaftskrise Notverordnungen zu erlassen. Er muß sich dabei zwar auf einen Beschluß des Exekutiv Yuan (Kabinetts) stützen, doch braucht er nicht die in Art. 39 bzw. 43 der Verfassung vorgesehene Zustimmung des Gesetzgebungs Yuan (Parlament). In Taiwan wurden zwischen 1960 und 1972 die PAPMNR mehrmals erweitert - und dadurch die Machtbefugnisse des Präsidenten weiter ausgebaut, z.B. per Verordnung die Regierungsstruktur zu verändern und über große politische Richtlinien zu entscheiden. Die Bestimmung in Art. 47 der Verfassung über die Einschränkung der Amtszeit eines Präsidenten auf maximal zwei aufeinanderfolgende Perioden (also insgesamt 12 Jahre) wurde suspendiert.

Von ihrer eigentlichen Konstruktion her beruht die Verfassung der Republik China von 1947 eher auf dem Parlamentarismus - als auf dem Präsidialsystem. Gemäß Art. 57 trägt der Exekutiv Yuan, den man gewöhnlich auch als "Kabinetts" (neige) bezeichnet, dem Gesetzgebungs Yuan gegenüber die politische Verantwortung, und dieser hat auch das Recht auf ein Mißtrauensvotum, dem wichtigsten Kennzeichen einer parlamentarischen Demokratie. Der Staatspräsident soll hingegen eine vorwiegend repräsentative Rolle spielen. Zwar ist er Oberbefehlshaber der Streitkräfte aller Waffengattungen (Art. 36), doch benötigt er beim Erlaß jedes Gesetzes und jeder Verordnung - einschließlich einer Notverordnung - gemäß Art. 37 die Gegenzeichnung durch den Präsidenten des Exekutiv Yuan (Ministerpräsidenten) und des zuständigen Ministers; auch dies ein Symbol der parlamentarischen Demokratie.

In der Praxis verfügte Marschall Jiang Jieshi (Chiang Kai-shek, 1887-1975),

der von 1948 bis zu seinem Tode das Präsidialamt innehatte, dank der PAPMNR-Bestimmungen und vor allem seines Charismas, über unumschränkte Macht. Auch sein Sohn, Jiang Jingguo (Chiang Ching-kuo, 1910-1988), der von 1978 bis 1988 Staatspräsident war, hatte diese Machtfülle. Seit dem Tod von Jiang junior ist das Machtverhältnis in der Regierungsstruktur ins Zwielicht geraten. Der Ministerpräsident, dessen Nominierung vom Präsidenten und von der Zustimmung des Gesetzgebungs Yuan abhängig ist, sitzt nun zwischen zwei Stühlen. Unter Präsident Li Denghui (Lee Teng-hui), dem Nachfolger von Jiang Jingguo, gab es zwischen 1989 und 1990 zwei Wechsel im Amt des Ministerpräsidenten; zur Zeit ist immer noch unklar, ob der Präsident oder der Ministerpräsident die Politik bestimmt.

Bei der ersten Präsidialwahl nach dem Ende der autoritären Herrschaft der Familie Jiang im März des vergangenen Jahres kam es zu einer politischen Krise infolge der Verfassungsfrage. Unmittelbar vor der Wahl bemühten sich die Deputierten der Nationalversammlung, sich per Beschluß ihre Befugnis zur Beteiligung an der Gesetzgebung zu verschaffen und ihre Spesen während der Tagung zu erhöhen. Dies erregte große Empörung in der Öffentlichkeit. Die Oppositionspartei Minjindang (Demokratisch-Fortschrittliche Partei, im folgenden MJD), die die Kompetenz aller 1947 auf dem chinesischen Festland gewählten Deputierten nicht anerkennen will, forderte die Auflösung der Nationalversammlung und die Einführung der Direktwahl des Präsidenten durch das Volk. Sie versuchte auf mehreren Wegen, einschließlich einer Reihe von Gewaltanwendungen, die Präsidialwahl zu verhindern. In den Tagen vom 14. bis 21. März 1990 befand sich Taiwan in der bedrohlichsten Lage seit dem Volksaufstand vom 28. Februar 1947.

Auf dem Höhepunkt der Proteste gegen die betagten Deputierten versammelten sich über 30.000 Menschen, hauptsächlich Studenten, auf dem Platz vor der Jiang Jieshi-Gedenkstätte im Zentrum der Hauptstadt Taipei und veranstalteten dort mehrere Tage lang "Sit-ins" nach dem Vorbild der Demokratiebewegung 1989 auf dem Tiananmen-Platz in Beijing. Dabei gab es auch organisierte Hungerstreiks von

rd. 60 Personen. Allerdings gingen die Demonstrationen am 19. März - im Gegensatz zur Tiananmen-Affäre - friedlich zu Ende, nachdem Präsident Li Denghui 50 Studentenvertreter zum Gespräch empfangen und politische Reformen nach der Präsidentschaftswahl versprochen hatte.

Unter dem Druck der allgemeinen Volksstimmung mußten auch die Deputierten einlenken. Die geplante Machtausdehnung der Nationalversammlung durch eine Novellierung der PAPMNR, die ursprünglich noch vor der Präsidentschaftswahl verabschiedet werden sollte, wurde bis auf weiteres verschoben und der Antrag auf Spesenerhöhung für die anwesenden Deputierten wurde ebenfalls zurückgezogen. Am 21. und 22. März 1990 wurden Li Denghui mit 95,96% und Li Yuanqu (Li Yuan-zu) mit 93,48% der abgegebenen Stimmen zum Präsidenten bzw. Vizepräsidenten gewählt.¹

Neben den ungelösten Problemen der drei nationalen Parlamentsorgane im Hinblick auf ihre betagten Mitglieder und der dualistischen Regierungsstruktur ist die im 11. Kapitel der Verfassung vorgesehene Provinz-Selbstverwaltung in Taiwan immer noch nicht verwirklicht. Bislang ist diese auf Parlamentswahlen auf Provinzebene beschränkt. Da die Republik China seit 1949 praktisch nur aus der Insel Taiwan besteht, würde ein direkt vom Volk gewählter Provinzgouverneur das Ansehen des Staatspräsidenten überschatten, dessen Wahl, wie gesagt, bislang von den Stimmen der vor 44 Jahren auf dem chinesischen Festland gewählten Deputierten der Nationalversammlung abhängt.

2 Revision der provisorischen Verfassungszusatzartikel

Um das Versprechen politischer Reformen einzulösen und damit den erneuten Unwillen in der Bevölkerung zu beschwichtigen, berief Präsident Li Denghui Ende Juni/Anfang Juli 1990 eine überparteiliche Konferenz für nationale Angelegenheiten (Guoshi Huiyi) in Taipei ein, an der auch zahlreiche Dissidenten aus dem Exil teilnahmen. Fünf wichtige Themen wurden auf der Konferenz diskutiert: die Parlamentsreform, das System der Lokalverwaltung und der Zentralregierung, die Verfassungsänderung und die Poli-

tik gegenüber dem chinesischen Festland. Heftige Auseinandersetzungen fanden bei der Diskussion über die Verfassungsreform und Umgestaltung der Zentralregierungsstruktur statt. Während die oppositionellen Teilnehmer eine völlig neue Verfassung befürworteten, wollten die Teilnehmer der Regierungseite nur eine Teiländerung der jetzigen Verfassung. Zum politischen System der Zentralregierung einigten sich die Teilnehmer der Regierungs- und der Oppositionseite darauf, einerseits den Staatspräsidenten durch das Volk statt durch die Nationalversammlung zu wählen und andererseits das gegenwärtige Kabinettsystem beizubehalten. Dagegen forderten die Teilnehmer der liberal-intellektuellen Seite die Schaffung eines klaren Parlamentarismus.²

Die Konferenz, die von Anfang an nur den Charakter eines Meinungsaustausches hatte, war nicht dazu befugt, rechtsverbindliche Beschlüsse für die Regierung zu fassen. Einen ausschlaggebenden Schritt in Richtung einer verfassungspolitischen Reform machte der Rat der Hohen Richter (Dafaguan Huiyi) des Justizyuan als zuständiges Organ für Verfassungsauslegung. Noch kurz vor der Konferenz für nationale Angelegenheiten am 21. Juni 1990 hatte er eine Entscheidung verabschiedet, wonach alle 1947/48 gewählten Abgeordneten auf Zentralregierungsebene, d.h. die betagten Deputierten der Nationalversammlung und die Mitglieder des Gesetzgebungs- und Kontrollzyuan, bis Ende 1991 zurücktreten müssen. Obendrein wird in demselben Dokument die Regierung aufgefordert, nach dem Rücktritt der "alten" Abgeordneten rechtzeitig die zweiten Wahlen der drei nationalen Parlamentsorgane (erste Wahlen 1947/48) mit einem Teil der "überregionalen" Volksvertreter (d.h. Vertreter nicht nur für Taiwan, sondern auch für Gesamtchina) abzuhalten. Damit wurde eine Entscheidung desselben Rats vom 29. Januar 1954 aufgehoben, die die Verlängerung des Mandats der alten Parlamentarier bislang legitimiert hatte. Dies wurde in der neuen Auslegung mit der veränderten politischen Lage und der Anpassung an die Volksmeinung für Demokratisierung begründet.³

Dann kündigte Präsident Li Denghui am 25. Dezember 1990 auf der Versammlung zum Gedenken an den 43. Jahrestag der Verfassung einen Zeit-

plan an, wonach die verfassungspolitischen Reformen vor Mitte 1992 durchgeführt worden sein sollen. Einen Tag später verfaßte die GMD-Gruppe für die Planung verfassungspolitischer Reformen ein zweistufiges Programm: Zuerst die Revision der PAPMNR durch die bestehende Nationalversammlung mit den betagten Deputierten und dann die Änderung des eigentlichen Verfassungstextes durch die nächste Nationalversammlung nach den Neuwahlen. Damit, so wird argumentiert, können sowohl die legitime Kontinuität als auch die tatsächliche Volksmeinung berücksichtigt werden.

Als die Nationalversammlung vom 8. bis 24. April d.J. die außerordentliche Plenartagung für die Änderung der PAPMNR abhielt, herrschte in der Hauptstadt Taipei wie bei der Präsidentschaftswahl im letzten Jahr große politische Unruhe. Einerseits versuchten die betagten Deputierten dabei wieder ihre Position zu festigen, andererseits lehnte die Opposition die Kompetenz dieser Deputierten ohne Wähler für eine Verfassungsänderung leidenschaftlich ab. Sowohl in der Nationalversammlung wie auch im Gesetzgebungszyuan kam es mehrere Tage lang zu andauernden Raufereien zwischen den Fraktionen der MJD und der GMD. Am 15./16. April beschlossen die MJD-Abgeordneten der Nationalversammlung, des Gesetzgebungszyuan sowie zahlreicher Volksvertretungsorgane auf Provinz- und Kreisebene, die parlamentarische Arbeit zu boykottieren. Am 17. April veranstaltete die Opposition erneut eine große Massendemonstration, an der rd. 30.000 Menschen teilnahmen, gegen die Verfassungsänderung durch die bestehende Nationalversammlung, und 25 Studenten traten in den Hungerstreik.⁴

Unter dem Druck der Öffentlichkeit mußten die betagten Deputierten der Nationalversammlung nochmals alle Forderungen hinsichtlich eigener Interessen zurückstellen. Verglichen mit den parlamentarischen Tumulten sind die Proteste auf der Straße aber relativ friedlich abgelaufen. Schließlich wurde die Revision der provisorischen Verfassungszusatzartikel unter Fernbleiben der oppositionellen Deputierten am 22. April störungsfrei durch die Nationalversammlung verabschiedet.

Die PAPMNR wurden offiziell außer Kraft gesetzt, statt dessen entstehen aber die neuen "Zusatzänderungsarti-

kel der Verfassung der Republik China" (im folgenden ZVRC). Laut ihrer Präambel sind die ZVRC für den Bedarf in der Zeit vor der nationalen Vereinigung (Chinas) gedacht. Die wichtigste Änderung in den ZVRC gegenüber den alten PAPMNR ist die Regelung von Neuwahlen der drei nationalen Parlamentsorgane. In den PAPMNR waren nur Wahlen von sog. "ergänzenden" bzw. "zusätzlichen" Abgeordneten auf Zentralregierungsebene vorgesehen. Gemäß Art.5 der ZVRC sollen die Mitglieder der Nationalversammlung vor Ende 1991 und des Gesetzgebungs- und Kontroll Yuan vor Ende Januar 1993 neu gewählt werden. Die Zahlen der Abgeordneten werden in Art.1 bis Art.3 neu festgelegt. Außerdem kann der Staatspräsident künftig nicht mehr wie früher kraft der PAPMNR unbegrenzt wiedergewählt werden. Hier gilt wieder Art.47 der Verfassung mit der Einschränkung auf maximal zwei aufeinanderfolgende Amtsperioden.

Auch die Befugnisse des Staatspräsidenten wurden in den ZVRC im Vergleich zu den PAPMNR stark reduziert. Der Präsident kann nun nicht mehr - den Gesetzgebungs Yuan umgehend - die ergänzenden Wahlen von Abgeordneten und die Gründung neuer Behörden auf Zentralregierungsebene anordnen. Zwar sieht Art.7 der ZVRC immer noch das Notverordnungsrecht des Präsidenten vor, aber er braucht bei der Ausübung dieses Rechts die nachträgliche Zustimmung des Gesetzgebungs Yuan, und zwar innerhalb von 10 Tagen nach dem Erlass einer Notverordnung. Sollte der Gesetzgebungs Yuan seine Zustimmung verweigern, tritt die Notverordnung sofort außer Kraft. Gemäß Art.1 der alten PAPMNR brauchte der Präsident diese nachträgliche Zustimmung des Gesetzgebungs Yuan nicht. Dieser kann nur gemäß Art.2 der PAPMNR und Art.57,3 der Verfassung mit einer Zweidrittelmehrheit der anwesenden Mitglieder die Notverordnung verändern oder aufheben.⁵ Laut eigentlicher Bestimmung des Art.43 der Verfassung darf der Präsident nur während der Ferien des Gesetzgebungs Yuan Notverordnungen erlassen und muß innerhalb eines Monats dessen nachträgliche Zustimmung einholen. Falls der Gesetzgebungs Yuan einer Notverordnung nicht zustimmt, so ist sie ab sofort ungültig.

3 Die ungelöste Verfassungskrise

Die Revision der provisorischen Verfassungszusatzartikel ist dem Regierungsplan zufolge nur die erste Etappe der Verfassungsänderung. Art.6 der ZVRC sieht es als obligatorisch vor, daß die nächste Nationalversammlung innerhalb von drei Monaten nach ihrer Wahl, also bis Ende März 1992, zu einer außerordentlichen Tagung zwecks weiterer Verfassungsänderungen durch den Staatspräsidenten einberufen werden soll. Zwischen der Regierungspartei und der Opposition bestehen nach wie vor große verfassungspolitische Meinungsverschiedenheiten. Während die GMD die Grundkonstruktion der bestehenden Verfassung mit der Fünf-gewaltenteilung (Exekutive, Legislative, Kontrolle, Justiz und Prüfung) nach der Lehre Sun Yixians (Sun Yatsen) als ihrem Parteigründer und die Gültigkeit der Verfassung für Gesamtchina aufrechterhalten will, strebt die MJD eine völlig neue Verfassung an, die sich auf Taiwan konzentrieren soll oder Taiwan sogar als einen unabhängigen Staat etablieren will.

Ferner wollen beide Seiten zwar, wie oben bereits erwähnt, daß in Zukunft der Staatspräsident durch das Volk gewählt wird. Aber die MJD bevorzugt die direkte, die GMD die indirekte Wahl. Die Erfahrungen der Vergangenheit zeigen, daß die Opposition bei Wahlen in großen Bereichen besser abschneidet als in kleinen. Zuletzt haben im Dezember 1989 alle Oppositionellen bei den Wahlen der 21 Verwaltungsleiter auf Kreisebene insgesamt 47,33% der Stimmen erhalten und gleichzeitig bei den Wahlen der 101 zusätzlichen Mitglieder des Gesetzgebungs Yuan nur 39,9%. Durch direkte Wahlen kann die MJD möglicherweise das Präsidialamt gewinnen - jedenfalls hofft sie das.

Ebenfalls nach den Erfahrungen in der Vergangenheit ist es fast so gut wie sicher, daß weder die Regierungspartei noch die Opposition bei den in den ZVRC vorgesehenen neuen Wahlen zur Nationalversammlung in diesem Jahr die für die weitere Verfassungsrevision benötigte Dreiviertelmehrheit (Art.174,1 der Verfassung) erringt. Daher scheint ein neuer Streit um die Verfassungsänderung der zweiten Stufe bereits vorprogrammiert zu sein. Wenn beide großen Parteien keinen Kompromiß miteinander schließen

wollen oder können, dann wird die jetzt gültige Verfassung mit der dualistischen Konstruktion (Vermischung von Präsidialsystem und Parlamentarismus) und damit die latente verfassungspolitische Krise weiterhin bestehen bleiben.

Wie oben erwähnt, hat Li Denghui seit seiner Amtsübernahme 1988 als Staatspräsident bereits zweimal die Ministerpräsidenten ausgewechselt. Neuerlich tauchen auch zwischen ihm und dem amtierenden Ministerpräsidenten Hao Bocun (Hau Pei-tsun) häufig Meinungsverschiedenheiten in der Innen-, Außen- und Personalpolitik auf, obwohl beide Politiker der GMD angehören, die bislang im Gesetzgebungs Yuan eine bequeme absolute Mehrheit hat. Sollte in Zukunft die Regierung und die parlamentarische Mehrheit in die Hände verschiedener Parteien übergehen, so ist eine Zuspitzung der verfassungspolitischen Krise kaum zu vermeiden.

Anmerkungen:

- 1) Ausführlich dazu s. Yu-Hsi Nieh, "Die politische Krise in Taiwan", in C.a., April 1990, S.288 ff.
- 2) Ausführlich dazu s. C.a., Juli 1990, Ü 34, S.525.
- 3) Ausführlich dazu s. C.a., Juni 1990, Ü 46, S.441; LHB, 22.6.90; ZYRB, 23.6.90.
- 4) LHB, 17./18. u. 25.4.91; CP, 18. u. 25.4.91; ZZ, 26.4. u. 3.5.91.
- 5) Zum Text der ZVRC in Englisch und Chinesisch s. Dokument in C.a., April 1991, S.240 f.