

Entwicklung und Perspektive der kommunalen Selbstverwaltung in der Volksrepublik China

Christoph Holtwisch

This article deals with the development and implications of village self-governance in China. Such self-governance does not exist at the local state level, but only at the lower level of the village. Village self-governance was introduced in 1988 by an “Organic Law of the Villagers’ Committees”, which was revised in 1998 and 2010. Each revision led to important clarifications and improvements, but from a Western point of view several fundamental criticisms remain, especially regarding the role of the still-dominant Communist party and how democratic standards are applied. Overall, village self-governance has become a success for the regime because it has helped stabilize power on the sub-local level. Nevertheless, in the long run, the step-by-step development of village self-governance may – together with other reforms – pave the way for bottom-up democratization and a reformation of the Chinese system.

Kommunalverwaltung in der VR China¹

Die Volksrepublik (VR) China ist das bevölkerungsreichste Land und der viertgrößte Staat der Erde. Außer Russland hat kein Staat ebenso viele Nachbarländer. Diese Faktoren hatten bereits in der chinesischen Geschichte zu einem Wechsel von Reichseinigung und -spaltung geführt. Die ständige Herausforderung, China geordnet zusammenzuhalten, ist auch heute noch für das chinesische Bewusstsein prägend und der administrative Staatsaufbau der VR China dient auch diesem Zweck. Entsprechend dem Vorbild der meisten Perioden der chinesischen Geschichte sieht die Verfassung² der VR China unterhalb des Zentralstaates einen prinzipiell dreigliedrigen Staatsauf-

1 Siehe zum Folgenden (mit weiteren Nachweisen) Christoph Holtwisch: *Kommunale Selbstverwaltung in China – Analyse der aktuellen Reformprozesse* (Aachen: Shaker Verlag, 2011), S. 2–9.

2 Die Verfassung der VR China von 1954 wurde 1975, 1978 und zuletzt 1982 revidiert. Die aktuelle Verfassung von 1982 wurde 1988, 1993, 1999 und zuletzt 2004 verändert. Für diesen Artikel wurde mit einer deutschen Übersetzung gearbeitet, die sich findet unter: <http://www.verfassungen.net/rc/verf82-i.htm> (Zugriff am 20.5.2017).

bau vor³, der jedoch im Detail sehr unterschiedliche Ausprägungen hat. Grundsätzlich lässt sich dabei nach der Verfassung zwischen den Ebenen der Provinzen, der Landkreise und der Gemeinden unterscheiden.

Die Verfassung bezeichnet alle Verwaltungsebenen unterhalb des Zentralstaates als „lokal“.⁴ Aus westlicher Sicht kann unter Berücksichtigung der Größe und Einwohnerzahl der jeweiligen Einheiten aber die Ebene der Provinzen keinesfalls als Kommunalverwaltung bezeichnet werden. Für die Ebene der Kreise ist dies dagegen trotz der auch dort teils noch enormen Größe und Bevölkerung ansatzweise möglich, zumal es über sehr lange Zeiten der chinesischen Geschichte keine offizielle Kommunalverwaltung unterhalb der Kreisebene gab. Die Ebene der Gemeinden ist als die prinzipiell unterste Verwaltungsebene zweifelsfrei auch nach westlichen Vorstellungen eine Ebene der Kommunalverwaltung.

Die oberste Ebene unterhalb des Zentralstaates ist die der Provinzen (*sheng* 省). Zu ihr gehören nach der Verfassung neben den 22⁵ – meist historischen – Provinzen (Taiwan, die Republik China, wird als 23. Provinz beansprucht) die fünf autonomen Gebiete (*zizhiqu* 自治区) für nationale Minderheiten, die vier regierungsunmittelbaren Städte (*zhixiashi* 直辖市) Peking, Chongqing, Shanghai und Tianjin sowie die beiden Sonderverwaltungszonen (*tequ* 特区) Hongkong und Macao.

Angesichts der Größe der Verwaltungseinheiten auf Provinzebene und der vielen ihnen zugeordneten Einheiten auf Landkreisebene wurde zwischen diesen Ebenen – teilweise ohne Verfassungsgrundlage – oft eine weitere Verwaltungsebene eingezogen. Mit jener Zwischenebene existiert *de facto* in weiten Teilen Chinas ein viergliedriger Staatsaufbau. Zum einen handelt es sich hierbei um 14 Regierungsbezirke (*diqu* 地区) und – im autonomen Gebiet Innere Mongolei – drei Bünde als Verwaltungsgliederungen zweiten Grades (Provinzmittelbehörden). Zum anderen gibt es 30 autonome Bezirke (*zizhizhou* 自治州) und 286 bezirksfreie Städte (*dijishi* 地级市) von denen 15 zu provinzunmittelbaren Städten mit größerer Autonomie

3 Art. 30 der Verfassung der VR China.

4 Art. 95–110 der Verfassung der VR China.

5 Zu den Verwaltungsebenen der VR siehe Doris Fischer, Christoph Müller-Hofstede (Hrsg.): *Länderbericht China* (Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2014), S. 1021, auch Sebastian Heilmann, „3. Volksrepublik“, in: Brundhild Staiger u.a.: *Das große China-Lexikon* (Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 2003), S. 577.

erhoben wurden als Verwaltungsgliederungen ersten Grades. Diese verfügen nicht – wie die Provinzmittelbehörden – nur über ein von der Provinz eingesetztes Verwaltungsamt, sondern – wie die drei in der Verfassung genannten Verwaltungsebenen – über eigene Verwaltungsorgane. Die Verwaltungsgliederungen zweiten Grades werden zunehmend in Verwaltungsgliederungen ersten Grades (bezirksfreie Städte) umgewandelt, was zu einer administrativen Dezentralisierung von der Provinz- auf die Bezirksebene führt.

Unterhalb der Provinz- und ggf. Bezirksebene existiert in der VR China die Ebene der Landkreise. Zu dieser gehören nicht nur die 1.442 primär ländlich geprägten Kreise (*xian* 县) und 117 autonomen Kreise (*zizhixian* 自治县), sondern auch 368 kreisfreie Städte (*xianjishi* 县级市) und 872 Stadtbezirke (*shixiaqu* 市辖区; von bezirksfreien oder regierungsunmittelbaren Städten). Die Zahl der Stadtbezirke wächst, indem im Zuge der starken Urbanisierung Chinas zunehmend Kreise und kreisfreie Städte in Stadtbezirke umgewandelt werden. Hinzu kommen 52 Banner (*qi* 旗; davon drei autonome) in der Inneren Mongolei sowie einige Sondergebiete.

Unterhalb der Kreisebene existiert als letzte staatliche Verwaltungsebene der VR China diejenige der Gemeinden. Dazu gehören im ländlichen Raum 20.117 Großgemeinden (*zhen* 镇) und 11.626 Gemeinden (Ortschaften; *xiang* 乡) sowie im städtischen Raum 7.566 Straßenviertel (*jiedao* 街道; Straßbüros). Die Urbanisierung Chinas führt dazu, dass immer mehr Gemeinden in Großgemeinden umgewandelt werden. Den Gemeinden des sonstigen Chinas entsprechen in der Inneren Mongolei 151 *Sum* (chinesisch *sumu* 苏木) und den 1.034 Nationalitätengemeinden des übrigen Chinas entspricht dort ein Nationalitäten-*Sum*. Zunehmend werden diese *Sum* in (Groß-)Gemeinden umgewandelt.

Allen „lokalen“ Verwaltungsebenen von der Provinz- bis herunter zur Gemeindeebene ist gemein, dass sie dem Zentralstaat und ihren jeweils höheren Ebenen umfassend untergeordnet und ihnen gegenüber vollständig weisungsgebunden sind.⁶ Unterschiede zwischen den Verwaltungsebenen beste-

6 In konsequenter Umsetzung des Machtanspruchs der KP wenden die Staatsorgane der VR China das sozialistische Prinzip des „demokratischen Zentralismus“ an. Der „demokratische Zentralismus“ ist das Organisations- und Führungsprinzip, das von Lenin ursprünglich für die kommunistischen Parteien entwickelt, von Stalin später radikalisiert und über die Kommunistische Internationale für alle kommunistischen Parteien verbindlich wurde. Von der Partei wurde das Konzept auf den Staat und dessen innere Organisation und Führ-

hen lediglich darin, dass der Umfang der zu bewältigenden Verwaltungsaufgaben von oben nach unten tendenziell abnimmt, während der Detaillierungsgrad der Aufgaben umgekehrt zunimmt. Auch wenn den Verwaltungsebenen in der Praxis vom Zentralstaat und den höheren Ebenen oft weitreichende Eigenständigkeiten gelassen werden, die die unteren Verwaltungsebenen intensiv nutzen (Dezentralisierung), heißt dies somit nur, dass auf die Ausübung der Weisungsbefugnis verzichtet wird; ein Recht auf Selbstverwaltung ist damit hingegen nicht verbunden (wie auch die finanzielle Abhängigkeit gerade der Kreis- und Gemeindeebene zeigt) – was zu dem Schluss führt, dass es innerhalb der lokalen Staatsverwaltung keine kommunale Selbstverwaltung gibt.

Raum für kommunale Selbstverwaltung gibt es in China darum nur außerhalb der eigentlichen Staatsverwaltung und zwar unterhalb der Ebene der Gemeinden. Die Verfassung der VR China betrachtet die sich auf dieser Ebene der ländlichen und städtischen Einwohnergemeinschaften gelegenen ländlichen Dörfer (in der Inneren Mongolei: *gaqa*; chinesisch *gāchá* 嘎查) – die bis zu 6.000 Einwohner haben – und städtischen Nachbarschaften (*shequ* 社区) – mit bis zu 16.000 Einwohnern – als Selbstverwaltungsebene; als ihre Selbstverwaltungsorgane („Selbstverwaltungsorganisationen der Massen an der Basis“) fungieren dabei die ländlichen Dorfverwaltungskomitees und die – den Dorfkomitees nachgebildeten – städtischen Einwohnerkomitees.⁷ Da diese Organe Verwaltungsfunktionen ausüben, in die sich die Staatsverwaltung nicht einmischen darf, handelt es sich um kommunale Selbstverwaltung.

Aus Sicht des chinesischen Zentralstaates ist die Selbstverwaltung der Dörfer und Nachbarschaften kein Selbstzweck: Die für westliche Verhältnisse oft noch erhebliche Größe und/oder Einwohnerzahl der Verwaltungseinheiten auf Gemeindeebene und die faktische Überlastung dieser (letzten) Ebene zeigen, dass er die Ebene der Einwohnergemeinschaften für eine

ung übertragen. Innerhalb dieses Konzeptes verweist das „zentralistische“ Element darauf, dass die inhaltliche Weisungsbefugnis ausschließlich von oben nach unten besteht, wobei sich auf allen Ebenen die Minderheit der Mehrheit völlig unterzuordnen hat, so dass alle bei der Lösung bedeutender Aufgaben einheitlich effektiv mitwirken. Dies wird damit begründet, dass die sozialistische Gesellschaft der planmäßigen und einheitlichen Führung und Leitung durch die Arbeiterklasse und die KP bedürfe.

7 Art. 111 der Verfassung der VR China.

Verwaltung kommunaler Angelegenheiten braucht. Anders als in der lokalen Staatsverwaltung, auf die er bei allen belassenen Eigenständigkeiten im Zweifel über Weisungen noch Einfluss nehmen kann, ist es ihm unmöglich, seine Autorität angesichts der Größe Chinas und seiner riesigen Bevölkerung direkt bis in die Einwohnergemeinschaften geltend zu machen. Die Selbstverwaltung bietet dem Zentralstaat die Möglichkeit, zumindest indirekt kommunalen Einfluss zu behalten, die Überwachung der lokalen Verwalter aber an die Bürger abzugeben und bei eventuell negativen Stimmungen – die kommunale Selbstverwaltung dient der Bevölkerung als Ventil – entlastet zu sein.

Die bereits länger existierenden Dorfverwaltungs Komitees sind bei einer Analyse der kommunalen Selbstverwaltung der VR China von weit größerem Interesse als die Einwohnerkomitees, weil sie die Entwicklung in den Städten vorzeichnen und der Großteil der Bevölkerung als Bauern auf dem Land lebt. Zudem obliegt den Dorfverwaltungs Komitees – als Bestandteil der allgemeinen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Steuerung – die Kontrolle über die Dorf Finanzen, während die Einwohnerkomitees Verwaltungsorgane ohne eigene finanzielle Basis sind. Anders als die Dorfverwaltungs Komitees konnten sich die Einwohnerkomitees aus diesem Grund – und da es in den Städten keine echten Direktwahlen gibt – nicht neben der lokalen Kommunistischen Partei (KP) zu einer ernstzunehmenden kommunalen Schaltstelle der politischen Macht entwickeln; faktisch handelt es sich nicht um Selbstverwaltungsorgane, sondern um Staatsagenturen. Dies ist gewollt, da die politische Kontrolle vom Regime in den Städten für noch wichtiger gehalten wird als auf dem Land.

Die Einwohnerkomitees dienen pauschal weniger der politischen als vielmehr der sozialen Partizipation, die in Städten traditionell schwieriger zu realisieren ist als in Dörfern – zumal die dafür einstmals als Alternative wichtigen städtischen Arbeitseinheiten (*danwei* 单位), die u.a. auch für die soziale Sicherung ihrer Beschäftigten zuständig waren, zunehmend an Bedeutung verlieren. Die in den Städten autonom entstandenen (gewählten) Eigentümerkomitees⁸ der besitzenden neuen Mittelschicht können für die sozial Schwächeren kein Ersatz für die Arbeitseinheit sein, so dass gerade

8 Es wird überlegt, diese dauerhaft als Unterorganisationen in die Einwohnerkomitees einzubinden.

für sie die Einwohnerkomitees Gewicht haben. Andere soziale Gruppen sind demgegenüber (freiwillig) meist kaum an einer intensiven Mitarbeit in den Einwohnerkomitees interessiert. Diese Komitees wirken damit v.a. sozial stabilisierend – wie in westlichen Gesellschaften zivilgesellschaftliche Organisationen (Vereine usw.) –, während Potentiale für politische Reformen aus ihnen momentan erst in Ansätzen erkennbar sind.

*Vorläufer der dörflichen Selbstverwaltung*⁹

Nach Etablierung der Kommunalverwaltungsebenen der Kreise und Gemeinden gliederte man im alten China die ländlichen Haushalte nach folgendem System: Fünf Haushalte bildeten ein *wu* 伍, zwei *wu* ein *shi* 什, zehn *shi* ein *li* 里, zehn *li* ein *ting* 亭 und zehn *ting* ein *xiang* 乡, die Gemeinde. Mit Abschaffung der Gemeindeebene in der Sui-Dynastie (589–618) wurde bis zur Wiedereinführung der Gemeinden in der späten Qing-Dynastie im Jahr 1840 mit diversen Systemen lokaler Selbstverwaltung experimentiert, um die fehlende Ebene zu kompensieren. Besondere und dauerhafte Bedeutung erlangte hierbei das auf Wang Anshi 王安石 (1021–1086) zurückgehende *Baojia* 保甲-System, das teilweise noch bis in die heutige VR China nachwirkt.¹⁰

Im Detail gab es regionale Unterschiede, doch sollte das *Baojia*-System es den höheren Ebenen wesentlich erleichtern, die – durch Bevölkerungszuwachs zahlenmäßig immer größer werdende – kommunale Ebene unterhalb der lokalen Staatsverwaltung effizient zu kontrollieren. Die dezentralisierte Selbstverwaltung der Haushalte stand als Zweck dahinter deutlich zurück, da dies der zentralisierten Hauptfunktion des Systems widersprach. Das Dorf als faktisch wichtigster sozialer und wirtschaftlicher Bezugspunkt der Bauern ging im System auf und hatte keine eigene Bedeutung für die Verwaltung. Weil das *Baojia*-System letztlich v.a. an seiner Unterfinanzierung durch den Staat scheiterte und auch die Wiedereinführung der Gemeindeebene angesichts politischer Unruhen die Probleme der ländlichen Verwaltung

9 Siehe zum Folgenden Holtwisch: *Kommunale Selbstverwaltung*, S. 50–56.

10 Gunter Schubert, Thomas Heberer: *Politische Partizipation und Regimelegitimität in der VR China – Band II: Der ländliche Raum* (Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2009), S. 45.

nicht mehr lösen konnte, experimentierte man ab Beginn des 20. Jahrhunderts mit neuen Formen lokaler Selbstverwaltung, wobei westliche Vorbilder oftmals Pate standen:

Die Idee einer lokalen Selbstverwaltung konkretisierte sich nach der vorangegangenen autonomen Bildung von Selbstverwaltungsstrukturen in Teilen Chinas (v.a. in den östlichen und südlichen Küstenprovinzen) durch das 1909 erlassene „Statut über die lokale Selbstverwaltung der Städte, Marktflächen und Gemeinden“, das aber von der Qing-Dynastie nicht mehr vollständig umgesetzt werden konnte. Das System sah vor, dass die Selbstverwaltungsorgane unterhalb der Gemeindeebene als Erfüllungsgehilfen der oberen Ebenen dienen sollten. Das Dorf war weiterhin nur Teil dieses Systems und hatte keine eigenständige Bedeutung.

In der Republik China (1911–1949) wurde die Gemeindeebene wieder abgeschafft und es wurden verschiedene Systeme lokaler Selbstverwaltung ausprobiert: So kam es bspw. im Dorf Zhaicheng (Provinz Hebei) 1915 zur Einrichtung eines „Modellbezirks der Selbstverwaltung“ mit Direktwahlen der kommunalen Vertreter, einer Dorfversammlung für alle wichtigen Beschlüsse und Kommissionen für spezielle Bereiche. In der Provinz Shanxi wurde anhand von „Bestimmungen zur dörflichen Selbstverwaltung“ seit 1917 ein flächendeckendes System dörflicher Selbstverwaltung erdacht, aber – wegen des ungehinderten Zugriffs der höheren Verwaltungsebenen – nicht konsequent umgesetzt, nach dem eine Dorfdelegiertenversammlung ein Dorfkomitee und eine Aufsichtskommission wählen sowie spezielle Kommissionen einrichten sollte. Dieses System ist von Bedeutung, da es die Strukturen und Probleme des in den späten 1980er Jahren in der VR China eingeführten Systems der dörflichen Selbstverwaltung bereits vorzeichnet.

Auf nationaler Ebene wurde in der Republik China mit den im Jahr 1934 verabschiedeten „Prinzipien zur Verbesserung der lokalen Selbstverwaltung“ versucht, Direktwahlen auf Kreis- und Gemeindeebene einzuführen, wobei sich die Selbstverwaltung aber durch strukturelle Unterfinanzierung, weiterhin strenge Kontrolle durch die jeweils höheren Ebenen und politische Wirren nicht wirklich entfalten konnte. Auf dörflicher Ebene wurden 1928 jeweils 20 Dörfer zu Distrikten zusammengefasst, wobei sich ein Dorf aus mindestens 100 Haushalten zusammensetzte; fünf Haushalte formten ein *lin* und 20 Haushalte ein *lu*; Marktflächen mit mehr als 100 Haushalten ergaben ein *li*. Die Vorsteher aller Einheiten wurden direkt gewählt. Schon 1930

wurden statt der *li* wieder Gemeinden eingeführt, deren Selbstverwaltung jedoch nur kurz wirkte, da ab 1932 angesichts der kommunistischen Bedrohung zur besseren Kontrolle der Landbevölkerung (ergänzend) wieder das *Baojia*-System eingeführt wurde, das die Autonomien *de facto* nach und nach beseitigte. Letztlich war man damit wieder beim System der Kaiserzeit angekommen.¹¹

In den von der KP Chinas seit 1927 eroberten und kontrollierten Gebieten der Republik China folgte man, v.a. im Süden der Provinz Jiangxi, zuerst dem Vorbild der Sowjetunion und richtete unterhalb der Provinz-, Bezirks- und Kreissowjets als niedrigste Verwaltungseinheit auch Gemeindegewerkschaften ein. Während der anti-japanischen Allianz der KP mit der nationalistischen Regierung wurde die Verwaltungsstruktur an deren Modell angeglichen, bevor man sich im chinesischen Bürgerkrieg zwischen 1945 und 1949 dem bis heute bestehenden Modell zuwandte, das damals allerdings auch noch die Dorfebene umfasste.

Wie in der späten Republik war auch in der frühen VR China (seit 1949) die Gemeinde als Erfüllungsgehilfe des Kreises die niedrigste lokale Ebene der Staatsverwaltung; das 1954 verabschiedete „Organisationsgesetz für die lokale Regierung“ sah keine Verwaltungsstruktur auf Dorfebene mehr vor. Statt einer einheitlichen Regelung für die Organisation der ländlichen Bevölkerung wurden Experimente mit ländlichen Organisationen vorgenommen, bei denen zwar formell das *Baojia*-System abgelöst, aber trotzdem oftmals auf dessen Grundgefüge zurückgegriffen wurde.

Besondere Bedeutung erhielt dabei das seit 1958 von der KP Chinas eingeführte Projekt der „Volkskommunen“, das formal erst 1982 beendet wurde. Volkskommunen waren gesellschaftliche Organisationen, die neben einer Produktionsvereinheitlichung der schon früher etablierten landwirtschaftlichen Kooperationsgenossenschaften auch eine gesellschaftliche Revolution bezweckten und damit alte Strukturen zerbrechen sollten, wozu sie auch politische und staatliche Funktionen erhielten (Verschmelzung von Staat und Gesellschaft auf lokaler Ebene). Die Arbeitskräfte dieser Volkskommunen wurden auch administrativ eingesetzt.

Jede der ca. 24.000 Volkskommunen umfasste zunächst anstelle der früheren Gemeinden jeweils rund 5.000 bäuerliche Haushalte, so dass die

11 Schubert / Heberer: *Politische Partizipation*, S. 48f, dort keine Schriftzeichen.

Dorfebene zugunsten größerer territorialer Einheiten verschwand. Weil dies in der Praxis nicht funktionierte – die Bindung der Bauern an ihre Scholle war verlorengegangen – wurden später auf Ebene der Dörfer „Produktionsbrigaden“ eingeführt, womit die Ebene der Volkskommune ihren Charakter als Produktionseinheit verlor und nur noch eine Verwaltungseinheit war. Dieses Verwaltungssystem funktionierte leidlich, doch erbrachte das ländliche Wirtschaftssystem zunehmend schlechte Ergebnisse. Der Versuch, in den Städten „Stadtkommunen“ einzuführen, scheiterte von vornherein, da es anders als in den Dörfern keine Einheit von Wohnen und Arbeiten gab.

Mit dem Niedergang der Volkskommunen nahmen die Bauern in diversen Regionen Chinas die Organisation der landwirtschaftlichen Produktion wieder in ihre eigenen Hände. Stellvertretend für die Rückkehr zur traditionellen Bewirtschaftung des Bodens durch den Einzelhaushalt und die damit verbundene Einführung des „Haushalts-Vertragssystems“ steht das Dorf Xiaogang (Provinz Anhui): Um die Produktion wieder anzukurbeln, beschlossen die Dorfbewohner im Jahr 1979 heimlich, die landwirtschaftliche Nutzfläche unter den Haushalten aufzuteilen und sich ergänzend auf die Erfüllung einer bestimmten Getreidequote zu verpflichten. Dabei blieb es jedem Haushalt überlassen, wie er seine Quote erfüllen und wie viel Mehrertrag er für sich selbst erwirtschaften würde. Dieses Vorgehen wurde von der Führung der Volkskommune zunächst bekämpft, fand aber auf höherer Parteiebene Unterstützung, so dass der Parteisekretär der Provinz Anhui eine dreijährige Laufzeit als Experiment zuließ. Nachdem sich diese Praxis in verschiedene Provinzen erfolgreich ausweitete, billigte die KP Chinas sie zuerst in einem Zirkular und führte sie 1982 offiziell als „sozialistisches Verantwortlichkeitssystem“ ein.

Das Ende der Volkskommunen und die Stärkung der landwirtschaftlichen Autonomie beförderte eine Debatte über die Restrukturierung der dörflichen Kommunalverwaltung insgesamt: Nach der Umwandlung der Kommune Xiangyang (Provinz Sichuan) in eine Gemeinde im Jahr 1980 kam es zunächst zu einer kurzen Phase innenpolitischer Auseinandersetzung zwischen den Befürwortern des Systems der Volkskommunen und ihren Widersachern auf kommunaler Ebene. Mit der Verfassung von 1982 erhielt die Strukturreform aber eine Grundlage und ein Jahr später wurden landesweit alle noch bestehenden Volkskommunen durch Gemeinden ersetzt. Da die Organisation und Finanzierung der Dörfer der ehemaligen Volkskommunen allerdings

nicht hinreichend geregelt war, kam es in den frühen 1980er Jahren zunächst zu einem massiven und systemdestabilisierenden Niedergang der dörflichen Verwaltung und Versorgung innerhalb der VR China.

Um diesem Niedergang zu begegnen, entwickelten einige Dörfer autonom neue Selbstverwaltungsorgane, wobei die Dörfer in den Kreisen Luocheng und Yishan (Provinz Guangxi) mit der Wahl von Dorfbewohnerkomitees besondere Bekanntheit erlangten; zuvor erfolgte die erste Wahl eines Dorfbewohnerkomitees durch Vertreter der einzelnen Haushalte wahrscheinlich im Dorf Hezhai. Dies fiel bereits im Jahr 1981 dem Ständigen Ausschuss des Nationalen Volkskongresses (NVK) und seinem damaligen stellvertretenden Vorsitzenden Peng Zhen 彭真 (1902–1997) auf. Er war es, der erfolgreich die Aufnahme der dörflichen Selbstverwaltung in die neue Verfassung betrieb und in den folgenden Jahren zum wichtigsten Wegbereiter ihrer gesetzlichen Untermauerung wurde.

Organisationsgesetz über die Dorfverwaltungskomitees¹²

Die chinesische Verfassung sieht vor, dass die Beziehungen zwischen den Selbstverwaltungskomitees einerseits und den Basis-Organen der Staatsmacht andererseits gesetzlich festgelegt sein müssen.¹³ 1984 wurde deshalb ein erster Entwurf von „Organisationsbestimmungen für die Dorfverwaltungskomitees“ ministeriell erarbeitet und nach intensiven partei- und regierungsinternen sowie akademischen Diskussionen 1986 vom KP-Zentralkomitee verabschiedet und danach vom Staatsrat gebilligt und an seinen Ständigen Ausschuss weitergeleitet. Nach zahlreichen Überarbeitungen wurde dann 1987 das provisorische „Organisationsgesetz über die Dorfverwaltungskomitees“ verabschiedet, das 1988 in Kraft trat. Provisorisch war die-

12 Siehe zum Folgenden Holtwisch: *Kommunale Selbstverwaltung*, S. 57f. Zu den jüngsten Entwicklungen seit 2010 siehe auch Björn Alpermann: „Village Governance Reforms in China – Paradigm Shift or Muddling Through?“, in: Eric Florence, Pierre Defraigne (Hrsg.): *Towards a New Development Paradigm in Twenty-First Century China* (London/New York: Routledge, 2013), S. 147–164, sowie Gunter Schubert: „Potenziale und Grenzen politischer Interessenvermittlung im ländlichen und peri-urbanen Raum: Dorf und Gemeindewahlen in der VR China“, in: Hubert Heinelt (Hrsg.): *Modernes Regieren in China* (Nomos: Baden-Baden, 2014), S. 63–88.

13 Art. 111 der Verfassung der VR China.

ses Gesetz deswegen, weil es nicht obligatorisch war, sondern von den Provinzen und Kreisen aufgrund eigener Entscheidung umgesetzt werden konnte. Diese „Testphase“ war ein Kompromiss, um den Gegnern der dörflichen Selbstverwaltung in der kontroversen Diskussion entgegenzukommen.

Anders als in den Dörfern ging in den Städten der Anstoß zur Selbstverwaltung nicht von unten, sondern von oben aus: Dort wurde nach Erlass des „Organisationsgesetzes über die Dorfverwaltungs Komitees“ schon im Jahr 1989 ein stärker sozialpartizipatorisch und dafür weniger demokratieorientiertes „Organisationsgesetz für die Einwohnerkomitees“ erlassen, mit dem die Gebiete der traditionellen Einwohnerkomitees zu größeren Nachbarschaften zusammengelegt wurden. Die erste – indirekte – Wahl eines neuen Einwohnerkomitees fand 1999 im Shenyanger (Provinz Liaoning) Stadtbezirk Shenhe statt, die erste Direktwahl erst 2001. Die faktische Entwicklung dieser Nachbarschaften ab Ende der 1990er Jahre hat sich teilweise denen in den Dörfern angenähert (den dortigen Zustand aber noch nicht erreicht), womit das bis heute in Kraft befindliche Gesetz teils überholt ist, so dass schon länger ein neues Gesetz für die Einwohnerkomitees gefordert wird.

Aber auch das Organisationsgesetz von 1987 ließ noch viele Fragen offen, v.a. in Bezug auf die institutionellen Mechanismen und Ausführungsbestimmungen für die Direktwahlen sowie auf Sanktionen für Gesetzesverstöße. Aus diesem Grund wurden die ständigen Ausschüsse der Provinzen, autonomen Gebiete und regierungsunmittelbaren Städte dazu ermächtigt, das Organisationsgesetz mit eigenen Durchführungsbestimmungen zu konkretisieren und handhabbar zu machen¹⁴. Auf diesen Ebenen wurden die Lücken des Organisationsgesetzes häufig nach und nach durch unterschiedliche Regelungen gefüllt, so dass das Wahlsystem nicht landesweit einheitlich, sondern regional sehr unterschiedlich ausgeprägt war.

Zwar wurden teilweise – z.B. in den Provinzen Guangdong, Yunnan und Guangxi sowie in Peking und Shanghai – anfänglich alternativ den Gemeinderegierungen unterstellte „Dorfverwaltungsbüros“ als Verwaltungsorgane ohne Selbstverwaltung und Direktwahlen favorisiert und teilweise umgesetzt, doch setzte sich nach und nach das Organisationsgesetz mit seinen regionalen Ausführungsbestimmungen durch. Erste Direktwahlen zu den Dorfverwaltungs Komitees wurden etwa in den Provinzen Heilongjiang und Sha-

14 Art. 20 des Organisationsgesetzes von 1987.

anxi bereits 1988 durchgeführt und in manchen Provinzen wie Jilin betrieb man schon Anfang der 1990er Jahre die flächendeckende Einführung dörflicher Direktwahlen. Obwohl man die Wahlen generell zuließ, fand in den ersten Jahren trotz internationaler Unterstützung eine Vielzahl manipulierter Wahlen statt. Insgesamt führte indes das Zusammenwirken von Reformkräften der Zentralregierung mit lokalen Akteuren zu einer steigenden Akzeptanz der Dorfautonomie, so dass man daranging, deren Defizite zu beseitigen.

Dies geschah, indem das zuständige Ministerium für Zivilverwaltung schon 1994 mit einer Revision des alten Organisationsgesetzes begann, die es bereits 1995 dem Staatsrat zuleitete – der sie in Anbetracht der Kontroversen zu diesem Thema aber erst 1998 an den Ständigen Ausschuss des NVK übergab. Das revidierte Organisationsgesetz trat 1998 in Kraft und ersetzte seinen Vorgänger von 1987.

Die lokalen Volkskongresse aller Ebenen sowie ihre ständigen Ausschüsse (ab der Kreisebene) waren aufgefordert, dieses neue Organisationsgesetz von 1998 in ihren Verwaltungsregionen durchzuführen und sicherzustellen, dass die Dorfbewohner ihr Selbstverwaltungsrecht ausüben können.¹⁵ Die Zuständigkeit aller regionalen und lokalen Verwaltungsebenen für die Implementierung der Dorfautonomie sollte den Druck erhöhen, die Regeln tatsächlich schnell umzusetzen, weil das beim Organisationsgesetz von 1987 in einigen Regionen nur schleppend erfolgt war. Es lässt sich konstatieren, dass die Einführung des Gesetzes von 1998 erfolgreich war, da die Wahl von Dorfverwaltungskomitees inzwischen in China Usus ist.

Das „Organisationsgesetz über die Dorfverwaltungskomitees“ von 1998 war mit 30 statt 21 Artikeln deutlich länger als das von 1987, worin sich widerspiegelt, dass viele der zunächst offengebliebenen Fragen mit dem neuen Gesetz besser beantwortet wurden und der Interpretationsspielraum für Ausführungsbestimmungen eingeengt wurde. Trotz der größeren Detail-schärfe wurde den ständigen Ausschüssen der Provinzen, autonomen Gebiete und regierungsunmittelbaren Städte bewusst die ihnen bereits 1987 verliehene Kompetenz belassen, das Organisationsgesetz im Hinblick auf die jeweiligen Bedingungen in ihren Regionen weiter mit eigenen Durchführungsbestimmungen zu konkretisieren.¹⁶ Davon haben auch alle Einheiten auf Pro-

15 Art. 28 des Organisationsgesetzes von 1998.

16 Art. 14, 29 des Organisationsgesetzes von 1998.

vinzebene Gebrauch gemacht und viele Verwaltungsebenen darunter haben wiederum die Provinzregeln konkretisiert. Den oft erheblichen Unterschieden zwischen den diversen Regionen der VR China wurde daher weiter hinreichend Rechnung getragen, was – trotz des Ziels, die Bestimmungen so weit wie möglich zu vereinheitlichen – in der Sache auch durchaus angemessen ist, sofern dabei nicht gegen das höherrangige Organisationsgesetz verstoßen wird.

Die zunehmende Zersplitterung und Unübersichtlichkeit der Rechtslage und die Erkenntnis von ihren Stärken und Schwächen seit 1998 führten zu der Notwendigkeit, die gesetzlichen Bestimmungen auf nationaler Ebene ein weiteres und vorerst letztes Mal zu revidieren: Ende 2009 leitete das Ministerium für Zivilverwaltung darum den Entwurf eines überarbeiteten Organisationsgesetzes an den Ständigen Ausschuss des NVK. Dieser Entwurf wurde im Dezember 2009 veröffentlicht und trat nach Überarbeitungen am 28. Oktober 2010 in Kraft. In seiner jüngsten Fassung hat das Organisationsgesetz¹⁷ nunmehr 41 statt zuvor 30 Artikel, woran sich zeigt, dass der Spielraum für Ausführungsbestimmungen weiter eingengt wurde.

*Perspektive der dörflichen Selbstverwaltung*¹⁸

Das „Organisationsgesetz über die Dorfverwaltungscommittees“ von 2010 ist zwar inzwischen ein fester Bestandteil des kommunalen Lebens in den chinesischen Dörfern. Auch nach der jüngsten Revision¹⁹ bleiben jedoch bei einer Bewertung aus westlicher Sicht erhebliche demokratische Defizite, die die kommunale Selbstverwaltung der dörflichen Einwohnercommittees einschränken. In einer Gesamtschau sind dabei im Wesentlichen die identischen Aspekte wie noch beim Gesetz von 1998 zu kritisieren (ähnlich gilt dies auch für die kommunale Selbstverwaltung der städtischen Nachbarschaften). Aus westlicher Sicht wären demnach zum Gesetz von 1998 folgende Forde-

17 Eine chinesisch-englische Synopse des Gesetzestextes findet sich unter Landes: *Organic Law of the Villagers Committees*, <http://landwise.landes.org/record/269> (Zugriff am 23.3.2015).

18 Siehe zum Folgenden Holtwisch: *Kommunale Selbstverwaltung*, S. 50–56.

19 Zu den jüngsten Entwicklungen seit 2010 siehe Alpermann: „Village Governance“, S. 147–164, sowie Schubert: „Potenziale und Grenzen“, S. 63–88.

rungen aufzustellen, die weitgehend weiterhin Gültigkeit haben (auch wenn die Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung auf Basis des Gesetzes von 2010 in der Praxis heute noch nicht abschließend zu beurteilen ist):

- Entwicklung von Demokratie im nicht nur formal-funktionalen Sinne
- Schaffung eines demokratischen Rechtsbewusstseins in der Bevölkerung
- Verzicht auf die Führungsrolle der KP und die kommunistische Ideologie
- bessere (personelle) Trennung von (Selbst-)Verwaltung und Gesellschaft (Partei)
- Selbstverwaltung zumindest unabhängig von Zustimmung der Kreisebene
- konsequentere Abgrenzung von staatlichen und Selbstverwaltungs-Aufgaben
- Verzicht auf die Anleitung durch lokale Volksregierungen bei Selbstverwaltung
- weiterer Umbau der Kaderverwaltung²⁰ in einen modernen Öffentlichen Dienst

20 „Kader“ sind Personen, die wegen ihrer politischen und fachlichen Kenntnisse und Fähigkeiten geeignet und beauftragt sind, in Partei, Staat, Wirtschaft und anderen Lebensbereichen am Aufbau der sozialistischen Gesellschaftsordnung führend mitzuwirken – wozu eine Mitgliedschaft in der KP förderlich ist, aber nicht zwingend vorausgesetzt wird. Anders als in westlichen Demokratien ist eine Unterscheidung von öffentlich Bediensteten und Politikern in verwaltenden Funktionen nicht vorgesehen. Während in Demokratien versucht wird, das Politische in der Verwaltung zu neutralisieren, macht die Kaderverwaltung das Politische sogar zur bestimmenden Qualifikation. Innerhalb der Verwaltung sind alle Parteimitglieder als solche straff organisiert. An der Spitze der Kader steht personell die – von der KP eng kontrollierte – „Nomenklatura“, die (nach in Partei, Staat und Wirtschaft streng einheitlichen Stufen gegliedert) alle Lebensbereiche der Gesellschaft politisch leitet. In einem sozialistischen System konzentriert sich in der Nomenklatura die Herrschaftsmacht. Grundqualifikation eines Verwaltungskaders ist somit seine politisch-ideologische Eignung, also seine Loyalität zur Arbeiterklasse und zur KP. Über Auslesestufen wie Kadernachwuchs und Kaderreserve kann der Berufsweg bis in die Nomenklatura führen. Orientierung findet ein Kader danach primär an den Beschlüssen der Partei, während Verfassung und Gesetze erst nachrangig zu beachten sind. Die fachliche Qualifikation sowie Leistungsfähigkeit und -bereitschaft sind – gänzlich anders als dies in westlichen Demokratien vorgesehen ist – bei der Einstellung oder Beförderung im Vergleich zur ideologischen Eignung für den Kader sekundär (auch wenn in den sozialistischen Staaten angesichts der damit einhergehenden Probleme zunehmend daran gearbeitet wurde, die Qualifikation der Kader zu verbessern). Die Kaderstellung ist in der Regel durchaus mit Privilegien verbunden, doch kann beim Abweichen von der

- Festsetzung einer angemessenen Entschädigung für die Selbstverwaltung oder sogar Einführung der Hauptamtlichkeit für einige ihrer Positionen
- konsequente Umsetzung der Direktwahl des Dorfverwaltungskomitees und ggf. der Dorfdelegiertenversammlung durch alle Wahlberechtigten ohne *proxy-voting*
- Verleihung des Wahlrechts an alle Bewohner (Abkehr vom *Hukou*-System)
- Herstellung gleicher Bedingungen für alle Kandidaten im Vorfeld der Wahl
- vollständige Unabhängigkeit der Dorfwahlkomitees (insbesondere von der KP) und Einführung von Wahlkommissionen auch auf höheren Ebenen
- Verzicht auf das *screening* der Kandidaten durch das Dorfwahlkomitee oder Etablierung transparenter Kriterien für die Eignungsvoraussetzungen
- Einberufung der Dorfversammlung bzw. der Dorfdelegiertenversammlung nicht nur auf konkreten Vorschlag, sondern in regelmäßigen Abständen
- Einführung eines einschneidenden Strafkataloges für Verletzungen des Organisationsgesetzes und wirksamere Bekämpfung von Korruption

Dieser Forderungskatalog und die damit aufgedeckten bisherigen Defizite illustrieren, dass die momentane kommunale Selbstverwaltung der Dörfer in der VR China bei Weitem noch nicht den Standards entspricht, die üblicherweise in westlichen Demokratien angelegt werden. Die Änderungen durch das Organisationsgesetz von 2010 ermöglichen nur leichte Verbesserungen, sind aber kein Paradigmenwechsel. Eine derartige Weiterentwicklung der Wahlen der Dorfverwaltungskomitees dürfte ohne fundamentale Änderungen des gesamten politischen Systems der VR China in Richtung einer westlichen Demokratie nicht erreichbar sein. Dies wäre eine systemimmanente Auflösung des Systems. Die bisher im chinesischen System begonnenen

Parteilinie das Arbeitsverhältnis jederzeit beendet werden; ein – in westlichen Demokratien die Unabhängigkeit der Beamten schützendes – lebenslanges Berufsbeamtenum sieht der Sozialismus nicht vor. Die Kaderverwaltung ist damit insgesamt höchst ineffizient.

Reformprozesse im politischen, wirtschaftlichen, rechtlichen und administrativen Bereich²¹ müssten dann konsequent zu Ende geführt werden.

Dass bei einer weiteren Revision des Organisationsgesetzes das steigende demokratische Bewusstsein der Landbevölkerung zu berücksichtigen sein wird, lässt es freilich nicht unmöglich erscheinen, dass die kommunale Selbstverwaltung die Büchse der Pandora öffnet und der Staat und die KP im Bestreben, ihre Herrschaft zu stabilisieren, am Ende selbst die Voraussetzungen dafür schaffen, eine echte Demokratisierung des gesamten politischen Systems zulassen zu müssen. Dafür spricht, dass ein nur funktionales Demokratieverständnis und eine zunächst lokale Demokratisierung typisch für derartige Transformationsprozesse sind. Zudem entspräche es dem ökonomischen Erfolgsmodell Chinas, erste Experimente auf lokaler Ebene nach und nach auf die höheren Ebenen zu erweitern.

Die chinesische Führung erhalte so eine Möglichkeit, auf Dauer ein immer größeres Feedback zu ihrer Politik zu erhalten und sich daran zu orientieren, so dass nicht auszuschließen wäre, dass die KP dann sogar freie Wahlen gewinnen könnte. Dies wäre zumindest für eventuelle Nachfolgeparteien nicht unrealistisch, da schon jetzt einzelne Denker innerhalb der KP-Führung Funktionen ausüben, die in westlichen Systemen andere Parteien und gesellschaftliche Gruppen haben. Aus heutiger Sicht ist es jedenfalls unwahrscheinlich, dass eine politische Erneuerung Chinas ausschließlich von Kräften außerhalb der KP initiiert werden kann – die Bauern alleine werden eine bewusste Demokratisierung nicht einleiten können.

Gegen eine zeitnahe Realisierung einer *bottom up*-Demokratisierung spricht indes, dass die politische Bewusstseinsbildung dafür in der VR China noch nicht sehr weit gediehen ist: Trotz der hohen Akzeptanz der Dorfwahlen sind momentan weniger als die Hälfte der Bewohner der Ansicht, dass auch der Gemeindevorsteher (oder der Dorfpartei sekretär) – oder gar noch höhere Ebenen – ebenfalls direkt gewählt werden sollten. Auch die meisten Kader lehnen eine solche Ausweitung der Direktwahl ab. Hauptargument hierfür ist, dass keine persönliche Bindung – die in China eine große Rolle spielt – zu den höheren Ebenen besteht, und dass auch die dortigen Sachzusammenhänge nicht immer verstanden werden.

21 Siehe dazu Holtwisch: *Kommunale Selbstverwaltung*, S. 14–30.

Konsequenterweise gibt es – trotz einiger interessanter Experimente v.a. in den Jahren 1998 bis 2000 – keine Direktwahlen auf der nächsthöheren Verwaltungsebene der Gemeinden, da stattdessen die Details der Dorfautonomie verbessert werden sollen. Auch der 2005 propagierte „Aufbau eines neuen sozialistischen Dorfes“ folgt diesem Ansatz. Durch das KP-Zentralkomitee wurden 2001 und 2002 sogar die Direktwahl des Gemeindevorstehers als verfassungswidrig eingestuft und verboten und die KP-Führungsrolle in den Dörfern hervorgehoben.

Dies verdeutlicht, dass das Hauptinteresse des Regimes darin liegt, durch innere Reformen Stabilität zum ökonomischen Aufbau bei Wahrung des Machtmonopols der KP zu erhalten. Die bisher durch diese Reformpolitik des Pragmatismus auf allen Ebenen erzielten Stabilitätsgewinne sind erstaunlich und das KP-Regime scheint gut auf Veränderungen vorbereitet zu sein; bisher hat auch die kommunale Selbstverwaltung mehr zur Stabilisierung als zur Demokratisierung beigetragen.

Auf lange Sicht ist aber anzunehmen, dass, je mehr Zugeständnisse das Regime macht, um Stabilitätsgewinne zu generieren, es sich umso mehr in die Gefahr begibt, seine Kontrolle über das Tempo oder die Tiefe des Reformprozesses zu verlieren. Dies gilt besonders für das ländliche China, wo der Zentralstaat noch stärker als in den Städten auf seine Kaderverwaltung angewiesen ist, um nicht nur die Formierung einer autonomen Zivilgesellschaft in Schach zu halten, sondern auch die Entstehung von Territorien, die sich immer mehr seiner Aufsicht entziehen.

Eine Perspektive der kommunalen Selbstverwaltung kann folglich darin gesehen werden, dass die kommunale Selbstverwaltung in der VR China und die aktuellen Reformprozesse in diesem Bereich auf kurze und ggf. auch noch mittlere Sicht die bestehende Herrschaft der KP zwar stabilisieren, dass sie auf Dauer aber dazu beitragen können, das politische System der VR China in Richtung einer westlichen Demokratie zu reformieren oder gar umzustürzen. Ob (und wann) dies tatsächlich passiert, muss zum jetzigen Zeitpunkt allerdings noch Spekulation bleiben, weshalb das chinesische Modell der Verbindung von Kapitalismus und Diktatur für den Westen eine wirtschaftliche, politische und intellektuelle Herausforderung bleibt.