

Sebastian Heilmann

China auf dem Weg zum Föderalismus?

Neue Strukturen im Verhältnis zwischen Zentrale und Regionen

In der westlichen Öffentlichkeit existieren widersprüchliche Bilder des Herrschaftssystems in der Volksrepublik China:

- Einerseits wird das kommunistische Regime als straff organisiertes, diktatorisches Imperium geschildert, das von Beijing bis Tibet alle oppositionellen Kräfte mit einem einzigen Streich seiner eisernen Hand zerschlagen kann.¹
- Andererseits wird der Beijinger Zentrale eine chronische Führungsschwäche im Umgang mit regionalen politischen Führungen attestiert: Der "Regionalismus" habe sich dermaßen verselbständigt, daß auch ein Zerfall des chinesischen Staates künftig nicht auszuschließen sei.²

Die folgende Abhandlung wird zeigen, daß keines dieser beiden *Images* die neuen Kräfteverhältnisse und Strukturen angemessen erfassen kann, die sich innerhalb der Staatsorganisation der Volksrepublik China als Ergebnis der Reform- und Öffnungspolitik herauszukristallisieren beginnen.

Im Zentrum dieses Artikels steht das Verhältnis zwischen der Beijinger Partei- und Regierungszentrale und den politischen Führungen auf der Provinzstufe:

- Wie stark oder schwach ist die Autorität der Beijinger Zentralgewalt im Kontext des dezentralisierten, marktorientierten Wirtschaftssystems?
- Welche wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungen erzwingen Veränderungen im Verhältnis zwischen Zentrale und Regionen?
- Wie werden die Akteure und Institutionen des politischen Systems mit den neuen Anforderungen an die staatliche Konfliktregulierung und Steuerungsfähigkeit fertig?
- Besitzt das chinesische Regierungssystem eine ausreichende Elastizität, um flexibel auf die Spannungen zu reagieren, die mit dem rasanten wirtschaftlichen und sozialen Wandel einhergehen?
- Werden diese Spannungen zum Kollaps führen oder gibt es Anzeichen für eine schrittweise institutionelle Erneuerung des Herrschaftssystems?

Die folgende Abhandlung ist in vier größere Teile gegliedert. Ein kurzer einleitender Teil widmet sich den formalen Strukturen des chinesischen Einheitsstaates und den Dezentralisierungsbemühungen der Wirtschaftsreformer. Im zweiten Teil werden die ökonomischen und sozialen Dimensionen regionaler Sonderentwicklungen zusammengefaßt. Anschließend geht es um die neuen politischen Strukturen, die sich infolge der Transformation des Wirtschaftssystems im Verhältnis zwischen Zentrale und Regionen entwickeln. Zum Abschluß sollen Perspektiven für die künftige Entwicklung aufgezeigt werden.

I Einheitsstaat und Dezentralisierung

Weder das Statut der Kommunistischen Partei noch die Staatsverfassung lassen einen Zweifel daran, daß es sich bei der Volksrepublik China um einen hochzentralisierten Einheitsstaat handelt: Eine starke Zentralgewalt in Beijing soll über die Einheit des Landes wachen; die regionalen Partei- und Staatsorgane sind dazu verpflichtet, Anordnungen der Beijinger Zentrale loyal auszuführen; zur Durchsetzung ihrer Autorität und zur Disziplinierung allzu eigenwilliger regionaler Führungen stehen der Zentralgewalt wirkungsvolle Instrumente zur Verfügung.³

Den formalen Ordnungsprinzipien zufolge müßte es sich bei der Volksrepublik China um ein hierarchisch organisiertes Kommandosystem handeln, das der zentralen politischen Führung ungehinderte "Durchgriffe" auf die untergeordneten Verwaltungsebenen erlaubt. Die politische Praxis der Beziehungen zwischen zentralen und regionalen Führungen in China hat jedoch eine eigene Dynamik jenseits der Normen von Parteistatut und Verfassung entwickelt.

Der unitarische Staat: Normen und Realitäten

Seit Bestehen der Volksrepublik China gab es immer wieder Phasen, in denen sich die Steuerungsfähigkeit der Zentralgewalt zum Teil dramatisch verringerte. Besonders ausgeprägt war dieses Phänomen während des "Großen Sprungs nach vorn" (Ende der fünfziger Jahre) und während der radikalen Phase der "Kulturrevolution" (Ende der sechziger Jahre), als die regionalen Führungen mit unterschiedlichem Erfolg versuchten, sich den radikalen und außerdem oft widersprüchlichen Weisungen der Beijinger Zentrale zu entziehen.

Das politische Eigengewicht der Provinzen und ihrer Führungen im Regierungssystem der Volksrepublik China ist durchweg beachtlich. Allerdings blieben der regionalen Eigeninitiative lange Zeit grundsätzliche Grenzen gesetzt: Ideologisch aufgeladene politische Kampagnen und regelmäßig wiederkehrende Säuberungswellen im Parteiapparat sorgten dafür, daß sich regionale Machthaber in der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik nicht zu weit von der offiziellen "politischen Linie" und den Normen entfernten, die die Parteizentrale festlegte.

Erst mit der Einleitung der Reform- und Öffnungspolitik nach 1978 ließ die Bedrohung durch ideologisch begründete Säuberungen allmählich nach. Und mit der Entstehung vitaler regionaler Marktstrukturen im Laufe der achtziger

Jahre wurde auch der Einfluß der zentralstaatlichen Planungsbürokratie auf die Provinzwirtschaften zurückgedrängt.

Die Dezentralisierung wirtschafts- und finanzpolitischer Entscheidungs- und Verfügungskompetenzen bildete ein Kernelement der Reformbemühungen Deng Xiaopings und seiner Gefolgsleute. Indem den regionalen Führungen in diesen Bereichen eigenständige Gestaltungsmöglichkeiten eingeräumt wurden, begannen sich neue Grundmuster der innerstaatlichen Willensbildung und der Staatstätigkeit herauszubilden.

Dezentralisierung als Reformstrategie: "Playing to the Provinces"

Am Ende der siebziger Jahre hatte Deng Xiaoping zwar seine Führungsposition in der Parteizentrale gefestigt und es verstanden, eine Reihe jüngerer Protegés in wichtigen Leitungspositionen zu installieren. Die politischen Widerstände gegen die angestrebte Belebung und Erneuerung des Wirtschaftssystems waren jedoch unter den Veteranenkadern und in der zentralen Planungsbürokratie beachtlich. Kaum eine Reforminitiative blieb unumstritten. Die praktische Umsetzung reformorientierter Vorstöße wurde in Teilen des Beijinger Partei- und Staatsapparats immer wieder aus politischen Motiven verzögert und behindert.⁴

Angesichts vielfältiger politischer Widerstände in der Parteizentrale und der Schwerfälligkeit des Beijinger Regierungsapparats mußten die Reformier um Unterstützung außerhalb der Zentrale werben. Eine der wirkungsvollsten Strategien der chinesischen Politik besteht darin, unmittelbar die Unterstützung regionaler Führungen zu suchen, wenn sich Widerstände in der Beijinger Zentrale formieren. Bereits Mao Zedong hatte mehrfach von dieser Strategie Gebrauch gemacht. Auch Deng Xiaoping setzte - sowohl bei der Einleitung landwirtschaftlicher Reformen 1979 als auch bei seiner spektakulären Reise nach Süchina Anfang 1992 - in kritischen Phasen der innenpolitischen Auseinandersetzung immer wieder auf die Eigeninteressen regionaler Führungen, um die Wirtschaftsreformen gegenüber Blockierern in der zentralen Bürokratie voranzubringen. Susan Shirk hat diese Strategie markant als "playing to the provinces" charakterisiert.⁵

Für eine Reform des Planungssystems und für eine Liberalisierung der Wirtschaft fand sich breiter Rückhalt unter den regionalen Spitzenkadern, die ein starkes Interesse an der Ausweitung ihrer eigenständigen politischen Gestaltungsmöglichkeiten und an der Abwehr Beijinger Interventionen in die Provinzgeschäfte hatten. Deng Xiaoping schuf sich, indem er um die Unterstützung der Provinzfürher warb und eine Erhöhung des Anteils von Provinzfunktionären im Zentralkomitee der Kommunistischen Partei durchsetzte, eine machtvolle politische Basis. (Seit den achtziger Jahren stieg der Anteil der Provinzfunktionäre unter den Vollmitgliedern und Kandidaten des Zentralkomitees auf beständig mehr als 40% - wenn man die regionalen Militärvertreter hinzuzählt, sogar auf mehr als 50%.)⁶

Die Spitzenfunktionäre in den Verwaltungseinheiten der Provinzstufe (dazu gehören auch die Autonomen Regionen und die Regierungsunmittelbaren Städte) haben ein be-

trächtliches Gewicht im Herrschaftssystem der VR China.⁷ Als Gesprächspartner der Partei- und Regierungszentrale genießen besonders diejenigen regionalen Führungen eine Sonderrolle, die den bevölkerungsreichsten oder wirtschaftlich erfolgreichsten Provinzen vorstehen; sie sind meist zugleich Mitglied im KP-Zentralkomitee (in Ausnahmefällen sogar im Politbüro) und können über diese Funktion direkten Einfluß auf die Willensbildung in der Zentrale nehmen (für politische Richtungsentscheidungen sowie Personalentscheidungen über Spitzenpositionen ist in der chinesischen Politik die Billigung des KP-Zentralkomitees erforderlich).

Nur dadurch, daß der reformorientierte Parteiflügel um Deng Xiaoping gezielt Anreize für die regionalen Führungen schuf, sich aus eigenem Interesse an wirtschaftlichen Liberalisierungsmaßnahmen aktiv zu beteiligen, konnte der wirtschaftliche Transformationsprozeß in China überhaupt in Gang gesetzt und gehalten werden. Tatsächlich führte die vom Reformflügel und einem großen Teil der Provinzfürher befürwortete fiskalische und wirtschaftspolitische Dezentralisierung zu einer Verlagerung von Finanzmitteln und Entscheidungsbefugnissen auf die Provinz- und Lokalregierungen.

Im Laufe der achtziger Jahre trat allerdings immer stärker die rigorose Durchsetzung regionaler Interessen, die nur noch wenig Rücksicht auf gesamtwirtschaftliche Erfordernisse nahmen, in den Vordergrund. Viele Provinzfürher sorgten sich nur wenig etwa um die Eindämmung der Inflation, eine ausreichende Ausstattung des Haushalts der Zentralregierung, um Finanzhilfen für unterentwickelte Provinzen oder um die konsequente Umsetzung der nationalen Wirtschaftsgesetzgebung. Die Verselbständigungstendenzen in manchen Regionen gingen so weit, daß Weisungen der Zentrale zusehends weniger beachtet oder gar systematisch umgangen wurden.

"Die Zentrale macht die politischen Vorgaben, aber die regionalen Führungen verfügen über geeignete Gegenstrategien" (*shang you zhengce, xia you duice*); dies wurde zu einer der Handlungsdevisen vieler regionaler Führungen.⁸ Vor allem die südlichen Provinzen nutzten die im Rahmen der Reformen gewährten Freiräume, um von Beijinger Vorgaben abweichende Handels- und Abgabenbestimmungen zu erlassen und ihre lokalen Märkte durch einen oft rigorosen Protektionismus gegenüber Gütern aus anderen Regionen zu schützen. In diesem Zusammenhang sprach man schon bald von einer "Feudalherrenwirtschaft", in der die Zentralregierung zu ständigen Verhandlungen und Kompromissen mit den regionalen Führungen gezwungen ist.⁹

Auch innerhalb der Provinzen selbst veränderte sich das politische Gefüge durch die Dezentralisierungsmaßnahmen. Die Führungen wirtschaftlich prosperierender Kreise sowie neu begründeter Wirtschafts- bzw. Entwicklungszonen wurden immer selbstbewusster gegenüber den Provinzbehörden und vertraten offensiv die Interessen ihres lokalen Amtsbereichs. Die Kommandohierarchie des offiziellen Parteistaates erweist sich unter diesen Bedingungen als hochkomplexes, mehrstufiges Verhandlungssystem.

Regionale Sonderentwicklungen gewannen eine neue Qualität: Die Entstehung regionaler Märkte und Entwicklungsstrategien, die geringe Handelsverflechtung zwischen

den Provinzen, die außenwirtschaftliche Orientierung der Küstenregionen und das unübersehbare Wohlstandsgefälle zwischen Küste und Inland stellen das politische System vor völlig neue Probleme und Regelungserfordernisse.

II Regionale Sonderentwicklungen: Wirtschaftliche und soziale Dimensionen

Anders als in den ehemals sozialistischen Staaten Osteuropas war der Ausgangspunkt der Wirtschaftsreformen in der VR China keine Zentralverwaltungswirtschaft sowjetischen Typs. Seit der Abkehr vom sowjetischen Entwicklungsmodell in der zweiten Hälfte der fünfziger Jahre besaßen die chinesischen Provinzfürhungen umfangreiche selbständige Planungskompetenzen. Es entwickelte sich ein kompliziertes Geflecht regionaler Eigentumsrechte im Staats- und Kollektivsektor, das nur in Teilbereichen zentralisierter Kontrolle und Planung unterworfen war.¹⁰

Von der "parzellierten Volkswirtschaft" zum markt-orientierten Regionalismus

Als Ergebnis maoistischer Autarkievorstellungen bildete sich zwischen den fünfziger und siebziger Jahren eine "parzellierte Volkswirtschaft" ("cellular economy") heraus, die durch eine Mischung von zentraler Befehlsplanung in technologisch höher entwickelten Bereichen der Wirtschaft und einen beträchtlichen Anteil naturalwirtschaftlicher Selbstversorgung in weniger entwickelten Sektoren geprägt war. Regionale Einheiten sollten sich mit Blick auf befürchtete internationale militärische Auseinandersetzungen selbst versorgen können. Das Wirtschaftssystem blieb in regionale "Zellen" unterteilt, die nur in geringem Umfang durch überregionale Güterströme und Arbeitsteilung miteinander verbunden waren.

Die Reformpolitik in den Provinzen nahm ihren Ausgang im Bereich der Landwirtschaftspolitik und ländlichen Gesellschaftspolitik. Da in der Beijinger Führung am Ende der siebziger Jahre Uneinigkeit über Umfang und Geschwindigkeit der notwendigen Agrarreformen herrschte, war die Zentralregierung nicht in der Lage, universelle Regeln für landwirtschaftliche Reformen aufzustellen. Einige reformwillige Provinzfürhungen nutzten diese Situation für bahnbrechende Strategien zur Belebung der Landwirtschaft. Regionale Experimente wurden damit zu einer der wichtigsten Reformmethoden. Im ländlichen Sektor entwickelten sich rasch regionale Märkte, die einen starken Wandlungsdruck auch auf die städtische Wirtschaft ausübten.¹¹

Im industriellen Sektor ging der Wandel nicht so rasch vonstatten wie in der Landwirtschaft. Die aus den ersten Jahrzehnten der Volksrepublik ererbten industriellen Strukturen wirken auch heute noch nach. Damals war ein großer Teil der zentralstaatlichen Investitionsmittel in unterentwickelte Binnenprovinzen gelenkt worden, um dort industrielle Kapazitäten aufzubauen und die Voraussetzung für eine regionale Autarkie zu schaffen. Diese Inlandsindustrien erwiesen sich mit der Entstehung des Marktwettbewerbs in den achtziger Jahren in der Regel als wenig konkurrenzfähig.¹²

Diejenigen Provinzen, die nur einen relativ kleinen Staatssektor besitzen, haben sich tendenziell am schnellsten entwickelt. Provinzen wie Guangdong und Jiangsu, die von der Zentralregierung in der Zeit vor 1978 fast durchweg vernachlässigt worden waren und nur einen vergleichsweise leichten "Rostgürtel" unprofitabler Staatsindustrien besaßen, wurden zu den Gewinnern der Reform- und Öffnungspolitik: Sie nutzten mit unterschiedlicher Ausrichtung - Guangdong exportorientiert, Jiangsu stärker binnenmarktbezogen - die Chancen der wirtschaftspolitischen Dezentralisierung zum Aufbau leistungsfähiger Industrien.

Von entscheidender Bedeutung für die gegenwärtige und künftige Entwicklung in China ist die Tatsache, daß regionale Parteikader auf den unteren Ebenen des politischen Systems ein starkes Eigeninteresse an der Transformation des Wirtschaftssystems und völlig neue Vorstellungen von einer funktionierenden Wirtschaft entwickelten. Lokale Funktionäre sind häufig persönlich oder über Verwandte und Protégés an der Leitung profitabler Unternehmen beteiligt. Regionale Märkte, Unternehmen und Wirtschaftsbehörden gerieten immer stärker unter dezentrale Kontrolle. Das Interesse der regionalen Verwaltungen begann sich darauf zu konzentrieren, zentralstaatlichen Regulierungen, Kontrollen und Interventionen so weit wie möglich auszuweichen und zu entgehen, um das Wachstum der Wirtschaft in ihrem begrenzten Amtsbereich zu fördern.

Die Zentralregierung beschränkte sich zusehends darauf, die regionalen Wirtschaftsstrukturen nur noch durch indirekte, "makroökonomische" Methoden zu regulieren. Der Teil der Produktion, der im Rahmen staatlicher Pläne abgewickelt wurde, verringerte sich beständig. Während 1980 noch rund 90% aller Industriegüter der staatlichen Planung unterworfen waren, sank dieser Anteil bis 1992 auf nur noch 12%. Parallel reduzierte sich auch der Plananteil an der Konsumgüterproduktion.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß der "Regionalismus" der Reformära sich in seiner wirtschaftlichen Grundlage wesentlich vom "Regionalismus" der Mao-Ära unterscheidet: Während in den ersten drei Jahrzehnten der Autarkiegedanke im Zentrum regionaler wirtschaftlicher Anstrengungen stand, ist es heute die Errichtung dynamischer Märkte und profitabler Unternehmen, an denen sich die regionalen politischen Führungen in ihrer Wirtschaftspolitik orientieren. Mit dem marktorientierten Regionalismus der Ära Deng Xiaopings entstanden neue Interessenmuster und Konfliktpotentiale im Verhältnis zwischen den Provinzen.

Die schwache binnenwirtschaftliche Integration

Ein bis heute nachwirkendes Erbe des Autarkiewahns der Mao-Ära sind die mangelnde interregionale Arbeitsteilung und die Duplizierung industrieller Strukturen zwischen Nachbarprovinzen innerhalb Chinas. In den achtziger Jahren trafen Unternehmen und Produkte aus verschiedenen Provinzen erstmals im Marktwettbewerb aufeinander. Es gab Gewinner (meistens Unternehmen aus den Küstenregionen) und viele Verlierer (meist unter den Binnenprovinzen). Um ihre Unternehmen, Arbeitsplätze und Provinzmärkte vor überlegener Konkurrenz zu schützen, grif-

fen viele regionale Führungen zu protektionistischen Maßnahmen: Die Einfuhr von Gütern aus anderen Provinzen wurde durch vielgestaltige Schikanen behindert. Den regionalen Behörden stand dazu ein breites Arsenal zu Gebote, das von gezielter bürokratischer Diskriminierung auswärtiger Produkte und Unternehmen über drastische Straßengebühren bis hin zum Aufmarsch von Milizeinheiten reicht.¹³

Zu den Spannungen und Handelskonflikten zwischen Binnen- und Küstenprovinzen trug erheblich bei, daß die "terms of trade" lange Zeit durch die staatliche Preispolitik systematisch verzerrt wurden. Die Preise für Rohstoffe und Agrarprodukte, die zu einem großen Teil von den Binnenprovinzen produziert werden, wurden lange Zeit durch staatliche Preisbindungen künstlich gedrückt. Andererseits konnten die Küstenprovinzen ihre Industrieprodukte zu Marktpreisen in China und auf den Auslandsmärkten verkaufen. In gewissem Sinne finanzierten die Binnenprovinzen auf diese Weise die Wirtschaftsentwicklung in den Küstenprovinzen mit.¹⁴

Besonders in den Jahren 1985 bis 1988 gab es eine Serie von Woll-, Tee- und Tabak-"Kriegen" zwischen verschiedenen Provinzen, die mit Straßenkontrollen, Inspektionsstationen und sogar Milizeinsätzen durchgeführt wurden. Noch in den neunziger Jahren kam es zu offenen Handelskonflikten im Zusammenhang mit Getreide- und Düngelieferungen zwischen verschiedenen Provinzen. Zum Teil wird demnach die regionale "Parzellierung" der chinesischen Volkswirtschaft, die sich in der Mao-Ära verfestigte, auch heute noch durch einen ausgeprägten Protektionismus im Binnenhandel konserviert.

Die Entwicklung des chinesischen Binnenhandels hat im Zeitraum zwischen 1985 und 1992 nicht mit dem überaus starken Wirtschaftswachstum Schritt gehalten. Im Gegenteil: Die sorgfältige Auswertung von Provinzstatistiken führt sogar zu dem Schluß, daß die binnenwirtschaftliche Integration Chinas (Handels- und Kapitalströme, regionale Spezialisierung etc.) in dieser Periode in Relation zum Wirtschaftswachstum deutlich nachgelassen hat. Dieser Befund steht in auffälligem Gegensatz zur stürmischen Zunahme des Außenhandels und zu dem erbitterten Wettbewerb, der um die Einwerbung von Auslandskapital entbrannt ist. Einzelne Provinzen verstärken zwar die Bindungen an die Weltwirtschaft, vernachlässigen und behindern aber den wirtschaftlichen Austausch und Wettbewerb mit anderen chinesischen Provinzen.¹⁵

Die protektionistischen Tendenzen im innerchinesischen Wirtschaftsaustausch haben weitreichende Folgen:

- Die regionale Spezialisierung und Diversifizierung wird behindert.
- Unwirtschaftliche Unternehmen und Wirtschaftszweige werden künstlich am Leben erhalten.
- Eine landesweite Durchsetzung der Marktkoordination und die durchgreifende Transformation des Wirtschaftssystems werden blockiert.¹⁶

Seit den neunziger Jahren hat sich die Zentralregierung in mehreren Verordnungen und Gesetzen für die Aufhebung der interregionalen Handelsbarrieren und für eine verstärkte wirtschaftspolitische Kooperation über Provinzgrenzen hinweg stark gemacht. Benachbarte Provinzen haben Ver-

einbarungen etwa über den gemeinsamen Ausbau der Infrastruktur, die abgestimmte Entwicklung moderner Schlüsselindustrien, die Gründung überregionaler Unternehmensgruppen und den Abbau protektionistischer Barrieren zwischen den Provinzen getroffen.

Diese Bemühungen scheinen gewisse Erfolge zu zeitigen. Der Binnenhandel hat in den letzten drei Jahren stark zugenommen und beginnt mit dem allgemeinen Wirtschaftswachstum Schritt zu halten. Die "ökonomische Balkanisierung" Chinas scheint abgewendet, die binnenwirtschaftliche Integration beginnt sich zu verdichten.¹⁷

Da der Außenhandel aber immer noch stärker wächst als der Binnenhandel, ändert sich nichts am grundlegenden Befund, daß in den dynamischsten Regionen an Chinas Küste die Integration in den Weltmarkt weiter fortgeschritten ist als die binnenwirtschaftliche Integration innerhalb der Grenzen der VR China.

Außenwirtschaftliche Sonderwege

In den drei Jahrzehnten zwischen 1949 und 1979 hatte der chinesische Außenhandel nur ein bescheidenes Niveau erreicht und besaß relativ geringe Bedeutung für die regionale Wirtschaftsentwicklung selbst in den Küstenprovinzen. Das Außenhandelssystem entsprach in vielen Grundzügen dem hochzentralisierten, starren System, das man aus der Sowjetunion in den fünfziger Jahren übernommen hatte.

Seit den achtziger Jahren ist die Integration von Teilen Chinas in den Weltmarkt mit großen Schritten vorangekommen. Viele Provinzen sind durch ihre Exportanstrengungen und durch eine starke Zunahme ausländischer Direktinvestitionen eng mit dem Weltmarkt verflochten. In den Küstenprovinzen sind die intensiven außenwirtschaftlichen Beziehungen die treibende Kraft hinter Wirtschaftswachstum und Strukturwandel.¹⁸

Am Anfang dieser Entwicklung stand die Strategie einer gezielten "Öffnungspolitik": Ausgewählten Regionen und Sonderzonen an der Ost- und Südküste Chinas wurden Befugnisse in der Förderung des Außenhandels und in der Öffnung gegenüber Auslandskapital zuerkannt, die in den Jahrzehnten zuvor undenkbar gewesen wären. Indem man außerordentlich günstige Investitions- und Produktionsbedingungen in den Provinzen Guangdong und Fujian sowie in mehreren Sonderwirtschaftszonen an der Küste bereitstellte und mit dem Potential des chinesischen Marktes warb, sollten Kapital, Technologie und Managementmethoden aus dem Ausland nach China geholt werden.

Das chinesische Werben richtete sich besonders auf das wirtschaftliche Potential der Auslandschinesen vornehmlich in Hongkong, Südostasien sowie in Taiwan. Die südchinesische Provinz Guangdong sollte von der Wirtschaftskraft Hongkongs profitieren und zugleich die Integration Hongkongs in das chinesische wirtschaftliche und politische System vorbereiten. Eine ähnliche wirtschaftlich-politische Doppelfunktion ist der Provinz Fujian gegenüber der Insel Taiwan zugeordnet. Die Öffnungspolitik war insofern von der chinesischen Wiedervereinigungspolitik gegenüber Hongkong und Taiwan nicht zu trennen.

Die Beijinger Entscheidung für die Öffnungspolitik fiel mit einer Phase zusammen, in der Hongkong, Taiwan sowie Südkorea und Singapur durch steigende Faktorkosten in ihren heimischen Wirtschaften auf die Suche nach Möglichkeiten gehen mußten, Teile der arbeitsintensiven industriellen Fertigung in Niedriglohnländer auszulagern. China bot in dieser Hinsicht gute Möglichkeiten.

Guangdong, die führende chinesische Exportprovinz, wickelt inzwischen alleine mehr als 20% des gesamtchinesischen Außenhandels ab. Für die wirtschaftliche Entwicklung der anderen Küstenprovinzen und Regierungsunmittelbaren Städte (Shanghai und Tianjin) besitzen Außenhandel und ausländische Investitionen ebenfalls entscheidende Bedeutung. Die Inlandsprovinzen hingegen können bisher in ihren außenwirtschaftlichen Bemühungen nicht mit den Küstenprovinzen mithalten. Zwischen den Provinzen besteht ein harter Wettbewerb um Auslandskapital, der mit Zugeständnissen im Bereich der Abgabenlast, der Arbeitsbedingungen und der Rechnungsprüfung betrieben wird.

Zwischen bestimmten chinesischen Provinzen und einzelnen Haupthandelspartnern und Hauptinvestoren im Ausland entwickelten sich Sonderbeziehungen. Intensive außenwirtschaftliche Verbindungen haben sich aus geographischen bzw. auch sprachlich-kulturellen Gründen zwischen der Provinz Guangdong und Hongkong, zwischen der Provinz Fujian und Taiwan sowie zwischen der Provinz Shandong und Südkorea etabliert. So zeigt die ökonomische Internationalisierung der Küstenprovinzen heute ein Muster verschiedenartiger Ausrichtungen und Verflechtungen.

Das innerchinesische Wohlstandsgefälle

Die außenwirtschaftliche Privilegierung der Küstenregionen macht deutlich, daß die Regionalpolitik der Beijinger Zentralregierung ungleiche Startbedingungen und eine Auseinanderentwicklung der Wirtschaftskraft zwischen Binnen- und Küstenprovinzen nicht nur hinnahm, sondern lange Zeit sogar begünstigte.

Aus der Sicht der Zentralregierung reichte die Finanzkraft Chinas zu Beginn der Wirtschaftsreformen nicht aus, eine gleichmäßige Förderung aller Regionen in die Praxis umzusetzen. Deshalb beschränkte man sich auf die gezielte Privilegierung einzelner Gebiete, die zugleich als "Testgelände" für die Reform- und Öffnungspolitik dienen sollten. Darüber hinaus sollte die regionale Konzentration staatlicher und ausländischer Investitionen in einem Gebiet auch dazu dienen, die politische Kontrolle über den Öffnungsprozeß zu wahren. Im Falle eines Erfolges mit diesen Experimenten hoffte man, daß die privilegierten Regionen sich als Wachstumszentren für das weitere Umland erweisen würden: Der wirtschaftliche Modernisierungsprozeß werde sich, angetrieben von der Suche nach günstigen Arbeitskosten, in Richtung Inland ausbreiten.

Für das Wohlstandsgefälle zwischen den Küsten- und Inlandsprovinzen müssen als Ergebnis der neueren Forschung differenzierte Aussagen getroffen werden.¹⁹ *Wirtschaftskraft und Wachstumspotentiale* (d.h. effiziente Nutzung der Faktoren Auslandskapital und Arbeit, technischer

Fortschritt, neue Formen der Unternehmensorganisation, höhere Wachstumsraten bei Forschungs- und Entwicklungsausgaben etc.) entwickeln sich in den Küstenprovinzen deutlich stärker als in den Inlandsprovinzen.

Für das Einkommensniveau ergibt der Vergleich aber ein anderes Bild: Entgegen gängigen Darstellungen zeigt sich für die Jahre zwischen 1978 und 1992 überraschend eine Verringerung des Einkommensgefälles zwischen den reichsten und den ärmsten Provinzen. Während das *Einkommen pro Kopf* in Shanghai (das einer Verwaltungseinheit auf der Provinzebene gleichgestellt ist) 1978 noch 14,3 mal so hoch war wie in der Provinz Guizhou, verringerte sich dieser Faktor bis 1992 auf 7,3. Das Einkommensgefälle ist also immer noch ausgeprägt, hat sich aber gegenüber der Zeit vor Einleitung der Reform- und Öffnungspolitik vermindert.

Provinzwirtschaften, die vor 1978 ein vergleichsweise niedriges Pro-Kopf-Einkommen aufwiesen, sind während der letzten sechzehn Jahre im Durchschnitt rascher gewachsen als die zuvor höchstentwickelten Provinzökonomien. Es sei daran erinnert, daß auch die heutige Boom-Provinz Guangdong vor 1978 nicht zu den Spitzenregionen der chinesischen Volkswirtschaft gehörte; erst in den achtziger Jahren wuchsen die Pro-Kopf-Einkommen in Guangdong ungleich schneller als etwa im industriellen Zentrum Shanghai und eine regelrechte Aufholjagd setzte ein.

Seit dem erneuten Reformschub der letzten drei Jahren allerdings, von dem Shanghai mit seiner Sonderzone Pudong überproportional profitiert hat, verstärkt sich das Gefälle zwischen den reichsten und den ärmsten Regionen im Bereich sowohl der Wirtschaftskraft als auch des Pro-Kopf-Einkommens.²⁰

Aus Furcht vor den sozialen und politischen Folgen dieser Auseinanderentwicklung hat die Zentralregierung in den letzten Jahren begonnen, eine *Wende in der Regionalpolitik* zu vollziehen:

- Programme zur Armutsbekämpfung und zur Entwicklungszusammenarbeit zwischen Binnen- und Küstenprovinzen werden mit größerer Energie betrieben.
- Den Binnenprovinzen wurden in den letzten Jahren weitgehende Befugnisse in der außenwirtschaftlichen Öffnung zugestanden.
- Die privilegierte Stellung der Sonderwirtschaftszonen an Chinas Küste ist neuerdings offener Kritik innerhalb der Beijinger Führung ausgesetzt. Das Konzept der Sonderwirtschaftszonen gilt vielen als überholt. Ein landesweiter Wettbewerb um Auslandskapital und Industriesiedlung ist im Entstehen.²¹
- Die als Ergebnis der jüngsten Finanzreformen vermehrten Einnahmen der Zentralregierung sollen zur Förderung des Strukturwandels in unterentwickelten Regionen eingesetzt werden.

Beijing scheint zur Zeit entschlossen, durch gezielte zentralstaatliche Maßnahmen zum Ausgleich zwischen den Regionen innerhalb Chinas beizutragen. Die politischen Widerstände unter den bisher privilegierten Küstenregionen gegen eine solche Neuorientierung sind nicht gering.

III Politische Dimensionen des Regionalismus

Die Wirtschaftsreformen haben innerhalb Chinas und im Verhältnis zur Außenwelt zu äußerst uneinheitlichen und konfliktträchtigen Entwicklungen geführt. Die Akteure und Institutionen des politischen Systems sehen sich unter diesen Bedingungen einer rasch wachsenden Vielfalt politischer Sonderinteressen und neuen Anforderungen der Konfliktregulierung gegenüber.

Konfliktbewältigung unter unübersichtlichen Bedingungen: Kompromisse statt Kommandos

Das Mit- und Gegeneinander unterschiedlicher Wirtschaftsräume und regionaler Entwicklungsstrategien hat zur Verfestigung politischer Sonderinteressen im Verhältnis zwischen Zentrale und Regionen wesentlich beigetragen.

- Die *Küstenprovinzen und Sonderwirtschaftszonen* haben ein ausgeprägtes Interesse daran, ihre Vorrangstellung und die von Beijing gewährten Privilegien in der Außenwirtschaftspolitik zu wahren. Eine wirtschaftspolitische Rezentralisierung und eine Umverteilungspolitik zugunsten der Inlandsregionen ist nicht im unmittelbaren Interesse dieser Regionen.
- Den *Binnenprovinzen* geht es darum, Verschiebungen in der Beijinger Regionalpolitik herbeizuführen: Zentralstaatliche Investitionen, ein von den Küstenregionen zu tragender Finanzausgleich sowie freie Hand in der Außenwirtschaftsförderung stehen ganz oben auf der Wunschliste der bisher benachteiligten Regionen. In diesen Fragen geraten die Binnenprovinzen in unmittelbare Konkurrenz zu den Küstenregionen.
- Die *Zentralregierung* muß gegenüber den verschiedenartigen regionalen "Egoisten" das Interesse der gesamtwirtschaftlichen Stabilität und der politisch-administrativen Einheit Chinas behaupten. Die Stärkung der Zentralgewalt in der Finanz- und Geldpolitik ist von Beijing als wichtiges Mittel zur Steuerung der Volkswirtschaft besonders betont worden. Zugleich geht es Beijing um eine Förderung binnenwirtschaftlicher Integration und Kooperation, die langfristig auch zu einem Ausgleich zwischen höher und niedriger entwickelten Landesteilen beitragen sollen.

Diese zum Teil schwer zu vereinbarenden Interessen werden mit unterschiedlicher Intensität und Zielsetzung in den dafür zur Verfügung stehenden Foren des politischen Systems artikuliert. Wie geht das chinesische Regierungssystem mit diesen im Vergleich zu Maos Zeiten so neuen Herausforderungen und den unvermeidlichen Interessenkonflikten um?

Nach den leninistischen Prinzipien, die der Organisation der KPCh und der chinesischen Staatsorgane zugrunde liegen, müßten einheitsgefährdende Mißklänge unverzüglich durch eine Disziplinierung der regionalen "Abweichler" beendet werden. Tatsächlich waren in den fünfziger und sechziger Jahren mehrere Säuberungskampagnen gegen regionale Führungskader durchgeführt worden,

denen die Errichtung "Unabhängiger Königreiche" (*duli wangguo*) in ihrem Amtsbereich vorgeworfen wurde; einige der betroffenen Funktionäre kamen damals ums Leben.²²

In der Ära Deng Xiaopings verzichtete die Parteizentrale auf ähnlich drastische Maßnahmen im Umgang mit den Provinzfürhungen. Mit Rücksicht auf die wirtschaftliche Entwicklung kann die zentrale Führung den vielstimmigen Chor, der aus den Provinzen zu hören ist, nicht einfach mit einem Streich zum Schweigen bringen: Die rasch wachsende Komplexität des Wirtschaftssystems und die dabei ständig neu auftretenden Regulierungsprobleme erfordern gemeinsame Lösungsstrategien. Unter diesen Bedingungen können nur Kompromisse und Kooperation, nicht aber einseitige Kommandos den Fortgang und Erfolg der Wirtschaftsreformen sichern.

So bildete sich ein komplexes Verhandlungssystem heraus, das zu einer weitreichenden Transformation der Funktionen der Zentralregierung und zu einer Neuordnung des Verhältnisses zu den regionalen Regierungsorganen geführt hat. Die Besonderheiten dieses neuen Verhältnisses zeigen sich deutlich in folgenden Phänomenen:

- in politischen Auseinandersetzungen um die Einnahmen- und Kompetenzverteilung in den Bereichen von Haushalts-, Steuer- und Geldpolitik;
- im Lobbying von seiten regionaler Führungen gegenüber der Beijinger Zentrale und in Forderungen nach angemessener Repräsentierung in zentralen Entscheidungsorganen;
- in Versuchen der Beijinger Zentrale, mit Hilfe personeller Umbesetzungen oder durch Entsendung von Arbeitsgruppen sowie durch den Ausbau zusätzlicher Verwaltungsstränge (Finanzbehörden, Hauptbüro-System) die Kontrolle über die regionalen Führungen sicherzustellen.

Diese Muster der innerstaatlichen Willensbildung und Interessendurchsetzung sollen in den folgenden Abschnitten ausführlicher erläutert werden.

Der steinige Weg vom fiskalischen Feudalismus zu einer quasi-föderalen Finanzordnung

Die Verteilung der öffentlichen Finanzmittel auf verschiedene Verwaltungsebenen ist ein Reflex der Kräfteverhältnisse in einem politischen System. Auch in der VR China stellen die öffentlichen Haushalte heute "gleichsam das aller verklärenden Ideologie entkleidete Gerippe des Staates" dar.²³

Seit der Errichtung der Volksrepublik China hatte man mit vielfältigen fiskalpolitischen Arrangements experimentiert. Nur in kurzen Phasen existierte jedoch ein für das ganze Land einheitliches Finanz- und Haushaltssystem. Meist stand die Zentralregierung bestimmten Gruppen von Provinzen (Überschußprovinzen bzw. Defizitprovinzen) oder gar einzelnen Provinzen Sonderregelungen zu, die auf die jeweiligen regionalen Besonderheiten zugeschnitten waren.

Der uneinheitliche Grundzug der Finanzordnung nahm in der Periode der Reform- und Öffnungspolitik nach 1978 groteske Ausmaße an, als sich ein regelrechter fiskalischer

Feudalismus entwickelte: Immer mehr Provinzen (bzw. Autonome Region, Regierungsunmittelbare Stadt, Wirtschaftssonderzone) beanspruchten, in Sonderverhandlungen mit den Beijinger Finanzbehörden ein individuelles fiskalisches Arrangement auszuhandeln. So verschärfte sich seit den achtziger Jahren das Tauziehen zwischen zentralen und regionalen Staatsorganen um die Verteilung der Staatseinnahmen.²⁴

Die prekäre fiskalische Stellung der Zentralregierung

Die von Beijing bis Ende der achtziger Jahre betriebene Dezentralisierungsstrategie hatte in den meisten Fällen zu einer Stärkung der regionalen Haushalte auf Kosten der Zentralregierung geführt: Die Führungen wohlhabender Provinzen - allen voran Guangdong - waren bestrebt, für ihre regionalen Entwicklungserfordernisse einen möglichst großen Teil ihrer Einnahmen selbst zu verwalten, und bemühten sich darum, die an Beijing abzuführenden Haushaltsmittel knapp zu halten. Die ärmeren Provinzen mit defizitären Haushalten wiederum waren bestrebt, ihre Abführungen an Beijing auf ein Minimum zu reduzieren, im Gegenzug aber die Zuwendungen zu maximieren, die sie von der Zentralregierung erhielten.

Die fiskalische Stellung der Zentralregierung verschlechterte sich unter diesen Bedingungen beständig. 1992 entfielen auf die Zentralregierung nach offiziellen Angaben nur noch knapp 40% der Staatseinnahmen, während die regionalen und lokalen Regierungen über rund 60% der offiziellen Staatseinnahmen und darüber hinaus auch noch über zum Teil sehr umfangreiche "extrabudgetäre Einnahmen" (Gebühren, Sonderabgaben etc.) verfügen konnten.

Aus der Sicht einflußreicher haushaltspolitischer Berater der Zentralregierung war eine Umkehrung der fiskalischen Kräfteverhältnisse erforderlich, um die Steuerungs- und Stabilisierungsfunktionen der Zentralregierung im Wirtschaftssystem wahrnehmen und eine aktivere Regionalpolitik zugunsten unterentwickelter Gebiete betreiben zu können.²⁵

Pläne zu einer durchgreifenden Reform des Haushalts- und Steuersystems wurden in den achtziger Jahren mehrfach auf den Weg gebracht, scheiterten aber an beharrlichen Widerständen in den Regionen. Nach 1988 wurde zunächst in mehreren ausgewählten Provinzen mit neuen Steueraufteilungsverfahren experimentiert. Nach jahrelangen Konsultationen und aufreibenden Einzelverhandlungen mit den regionalen Führungen wurden dann schließlich im Herbst 1993 auf einer Tagung des KP-Zentralkomitees grundlegende Finanz- und Steuerreformen auf den Weg gebracht.

Ziel des geltenden "Steueraufteilungssystems" (*fenshuizhi*) ist es, ein einheitliches Steuerrecht zu schaffen und eine rationale Aufteilung der Steuereinnahmen auf die verschiedenen Verwaltungsebenen zu begründen. Zu diesem Zweck wurden drei Grundkategorien von Steuern eingeführt: Steuern, die erstens ausschließlich der Zentrale (33 Steuerarten), zweitens ausschließlich den Regionen (34 Steuerarten) und drittens beiden gemeinsam (fünf der wichtigsten Steuerarten) zustehen.

Da aber die Notwendigkeit verstärkter zentralstaatlicher "Makrosteuerung" von Beijing als einer der wichtigsten Zwecke der Finanzreformen benannt wurde, war unter den regionalen Führungen das Mißtrauen gegenüber den Neuregelungen nicht gering: Eine "Rezentralisierung" der Finanzpolitik auf Kosten regionaler Verfügungsrechte wurde befürchtet. Um die Zustimmung der regionalen Führungen zu den Finanzreformen zu sichern, mußten einzelne Politiker der zentralen Führung in Beijing (allen voran der stellvertretende Ministerpräsident Zhu Rongji, der im KP-Politbüro für Fragen der Finanz- und Geldpolitik zuständig ist) regelrechte "Werbetourneen" durch die Provinzen unternehmen und zum Teil auch unmittelbaren Druck auf die Provinzführungen ausüben, indem sie mit personellen Konsequenzen im Falle einer Ablehnung drohten.

Aus einzelnen Provinzbehörden der Küstenregionen waren zwar inoffiziell böse Stimmen zu hören, die der Zentralregierung vorwarfen, "die Reichen zu berauben, um den Armen zu helfen" (*jiefu jipin*), und mit Druck durchzusetzen, was man mit Überzeugung nicht habe erreichen können (*shuobufu jiu yafu*). Aber schließlich bekannten sich auch die selbstbewußten Küstenprovinzen zu der überfälligen Neuordnung des Finanzwesens.²⁶

Die neue Regelung ist ein ausgeklügelter Kompromiß, der den Interessen sowohl Beijings als auch der Provinzen Rechnung tragen soll. Den Regionen wurde zugesagt, daß sich ihre Finanzlage durch die Reformen nicht verschlechtern dürfe. Außerdem wurde ihnen eine Reihe weicher Übergangsregelungen (etwa in der Investitionsförderung durch steuerliche Anreize) zugestanden. Die Stärkung des Haushalts der Zentralregierung sollte vor allem über eine allgemeine Hebung der staatlichen Einnahmen (von knapp 20% des Volkseinkommens auf schrittweise über 35%), also nicht unmittelbar zu Lasten der Regionen, finanziert werden.

In einigen wichtigen Aspekten weisen die chinesischen Finanzreformen Ähnlichkeiten²⁷ mit der Finanzordnung in föderalen Systemen wie etwa der Bundesrepublik Deutschland auf:

- Der Zentralstaat beansprucht zwar die alleinige Kompetenz zur Steuergesetzgebung, aber die regionalen Regierungen besitzen erhebliche Einflußmöglichkeiten auf finanzpolitische Entscheidungen der Zentrale.
- Für die wichtigsten Steuerarten besteht zwischen Zentrale und regionalen Gebietskörperschaften ein Steuerverbund (Aufteilung der Steuereinnahmen).
- Die Finanzverwaltung ist teils Angelegenheit der Zentrale, teils der Regionen.
- Finanzzuweisungen der Zentralregierung und ein interregionaler Finanzausgleich sollen den finanzschwachen Regionen zugute kommen.

Zugleich bestehen weiterhin Unterschiede grundsätzlicher Art: Die gegenwärtige chinesische Finanzordnung (Steueraufteilungssystem) ist nicht verfassungsrechtlich geschützt, sondern beruht auf einer Entscheidung des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei. Der Parteibeschuß wurde zwar inzwischen durch mehrere Gesetze des Nationalen Volkskongresses (Haushaltsgesetz, Steuergesetze etc.) unterfüttert, aber die quasi-föderalen Züge der gegenwärtigen Finanzordnung könnten durch einen entgegengesetzten Beschluß der Parteizentrale auch wieder rückgängig gemacht werden.

Trotzdem kann kein Zweifel daran bestehen, daß die Neuordnung der Finanzverfassung in China eine Modernisierung des institutionellen Systems gegenüber dem zuvor praktizierten "fiskalischen Feudalismus" darstellt. Die neue Finanzordnung besitzt einige wichtige föderale Merkmale, die richtungweisend für die Regelung der künftigen Beziehungen zwischen Zentrale und Regionen werden können.

Vollzugsprobleme und Nachbesserungen

Die Phase der Sondierungen und Konsultationen im Vorfeld der Finanzreformen, die an den Kern regionaler Interessen rührten, hatte sich überaus langwierig und aufwendig gestaltet. So war der gemeinsame Beschluß einer so grundlegenden Reform allein schon als Erfolg einzuschätzen.

Über den praktischen Nutzen des Reformpakets aber entscheidet allein, inwieweit die neuen Bestimmungen in die Tat umgesetzt werden. Die offiziellen Berichte über die Ergebnisse der Finanzreform in den ersten anderthalb Jahren ihrer Umsetzung sind nicht eindeutig. Noch im September 1994 beispielsweise warf einer der führenden Funktionäre der Staatlichen Steuerhauptverwaltung einigen nicht näher benannten Regionen vor, die nationale Steuerpolitik systematisch zu unterlaufen, indem sie etwa großzügig Steuererleichterungen gewährten, die einseitig zu Einnahmeverlusten für die Zentralregierung führten. Solche Manöver gefährdeten das grundlegende Ziel der Steuervereinheitlichung und machten die Steuerreform zu einem "bloßen Stück Papier".²⁸

Verhalten positiv beurteilte hingegen Finanzminister Liu Zhongli auf der diesjährigen Tagung des Nationalen Volkskongresses die Maßnahmen zur Reform des Finanz- und Steuersystems. Dank der Kooperation der meisten regionalen Führungen sei der Anteil der Zentralregierung am nationalen Steueraufkommen deutlich gestiegen. Die Zentralregierung kann demnach Erfolge in ihren Bemühungen um die Durchsetzung der Finanzreformen vorweisen.

Allerdings ließ sich auch die Umsetzung der Finanzreformen nur durch den persönlichen Einsatz von Beijinger Spitzenfunktionären und durch mehrmalige "Nachbesserungen" und Zugeständnisse gegenüber unzufriedenen oder tatsächlich benachteiligten Provinzen sicherstellen. Wieder mußten sich Mitglieder der Beijinger Parteispitze und unzählige hochrangige Finanzbeamte auf Rundreisen durch die Provinzen begeben, um in tagelangen Verhandlungsmarathons mit den Provinzfürsten für eine konsequente Durchsetzung der neuen Finanzordnung zu werben.²⁹

Bemühungen um die Zentralisierung der Geldpolitik

Eng verknüpft mit der Neuordnung des Finanzwesens sind die Reformbemühungen im Bereich der Geldpolitik und des Bankenwesens. Zwar scheint die Mehrzahl der Provinzfürhungen die Finanzreformen zunächst einmal mitvollzogen zu haben. Beijing hat aber weiterhin große Schwierigkeiten damit, die oft allzu lockere Kreditaufnahme und Investitionsausweitung durch die regionalen Führungen zu bremsen.

Hier kommen die chinesischen Banken in den Blick, die von vielen regionalen Verwaltungen bis heute meist noch angewiesen werden, großzügig Kredite an oft unprofitable Staatsbetriebe oder für lokale Prestigeobjekte zu gewähren. Die unerschöpflichen Investitionspläne und Kreditbedürfnisse regionaler Verwaltungen gehören aus der Sicht Beijings zu den wichtigsten Triebkräften der Inflation.

Um den allzu üppigen Finanzbedürfnissen in den Provinzen einen Riegel vorzuschieben, wurden durchgreifende Reformen des Bankenwesens in Angriff genommen. Den Anfang machte das Zentralbankgesetz im März 1995, dem bereits im Mai ein neues Gesetz über die Tätigkeit von Geschäftsbanken folgte. Beide Gesetzesdokumente haben zum Ziel, den Einfluß regionaler und lokaler Behörden auf die Kreditvergabe einzudämmen. Dies ist ein konsequenter Schritt, denn nur eine zentralisierte und von politischer Einflußnahme möglichst freie Geld- und Kreditpolitik ist in der Lage, einen wesentlichen Beitrag zur Inflationsbekämpfung zu leisten.

Das Zentralbankgesetz war ähnlich wie die Finanzreform von 1993 von intensiven Verhandlungen und Kontroversen zwischen Vertretern der Zentrale und der Provinzen begleitet. So war, um den Einfluß regionaler Führungen auf die Zweigstellen der Zentralbank in den Provinzen zu kappen, während der Entwurfsarbeiten zum neuen Zentralbankgesetz ein Zusammenschluß der Provinzzweigstellen zu einem Netz von nur noch neun bis zwölf überregional zuständigen Filialen vorgeschlagen worden. Eine solche Reorganisation und Straffung des Zentralbanksystems konnte aber in der verabschiedeten Fassung des Gesetzes nicht durchgesetzt und festgeschrieben werden. So wird über die Standorte der künftigen Zentralbank-Zweigstellen zwischen Beijing und den Regionen zur Zeit noch verhandelt.³⁰

In den Auseinandersetzungen um die Finanz- und Geldpolitik wird deutlich, wie kompliziert die politische Willensbildung und Entscheidungsfindung im politischen System der Volksrepublik China geworden ist. Das gegenwärtige finanzpolitische Arrangement wird sich schon bald neuen Herausforderungen gegenüber sehen wie etwa einer verbindlichen Regelung der extrabudgetären Einnahmen, auf die sich viele regionale Verwaltungen stützen, sowie eine angemessene Anpassung der Steuer- und Einnahmenverteilung in Relation zur sich verändernden wirtschaftlichen Leistungskraft verschiedener Regionen. Auch das neue Zentralbankgesetz läßt viele grundsätzliche Fragen offen. Die genauen Kompetenzen und der Grad an politischer Unabhängigkeit, den das höchste geldpolitische Entscheidungsgremium (die sog. Kommission für Geldpolitik) in Zukunft genießen soll, ist ungeklärt.

Diese Unklarheiten haben einen hochpolitischen Grund: Das Tauziehen zwischen Zentrale und Regionen um die Verteilung der Steuereinnahmen sowie um die Kontrolle des Bankensystems hat trotz der offiziell erreichten Regelungen noch kein Ende gefunden. Die Finanzreformen und die Bankengesetze haben viele Fragen im Verhältnis zwischen Zentrale und Regionen nicht abschließend gelöst.

Dennoch muß allein schon die Verabschiedung der neuen Bankengesetze als Schritt in die richtige Richtung eingeschätzt werden: Chinesische Bankleiter haben nun dank

des neuen Gesetzes bessere Argumente, sich im Dienste einer stabilitätsorientierten Geldpolitik gegen die Begehrlichkeiten der Provinzpolitiker zur Wehr zu setzen.

Provinzlobbies in Beijing

In der Finanz- und Geldpolitik spielen Verhandlungsvorgänge und Kompromisse offensichtlich eine sehr bedeutende Rolle. In welchem konkreten Rahmen aber finden diese Vorgänge statt? Wer redet mit wem und bei welcher Gelegenheit?

Die Teilnahme an einer schier endlosen Serie von Konferenzen und Sitzungen (*kaihui*) ist das Schicksal eines jeden chinesischen Partei- und Staatsfunktionärs: Manche chinesischen Bürgermeister sollen 65% ihrer Arbeitszeit bei solchen Gelegenheiten verbringen. Viele Funktionäre drohen in einem "Berg von Dokumenten" und einem "Meer von Sitzungen" (*wenshan huihai*) zu versinken.³¹

Während der unzähligen Fachkonferenzen, die auf allen Ebenen des Verwaltungssystems tagtäglich stattfinden, werden die mehr oder weniger umfangreichen Kuhhändler (*taojia huanjia*) eingeleitet, die so kennzeichnend für das Verhältnis der Zentrale zu den Regionen und für die Beziehungen der Regionen untereinander geworden sind. Gelegenheiten zu intensiverem persönlichen Kontakt mit Beijinger Entscheidungsträgern bieten auch die regelmäßigen Schulungskurse für Regionalkader in der Zentralen Parteischule und die in den letzten Jahren vermehrten Provinzbesuche führender Kader der Parteizentrale.

Eine relativ neue Form der kollektiven, überregionalen Interessenvertretung stellen die ökonomischen Kooperationszusammenschlüsse dar, die über mehrere Provinzgrenzen hinweg in drei Großregionen des Inlands Mitte und Ende der achtziger Jahre gegründet wurden: die Südwestchinesische Vereinigung für regionale ökonomische Koordination, die Nordostchinesische Wirtschafts- und Technologievereinigung und der Nordwestchinesische Rat für Wirtschaftskooperation. Diese Zusammenschlüsse, die eine Zwischenebene zwischen Provinzfürhungen und Zentralregierung darstellen, gewinnen in wirtschafts- und finanzpolitischen Verhandlungen mit der Beijinger Zentrale offenbar allmählich an Gewicht.³²

Die hochkarätigsten Foren für die Artikulierung und Diskussion regionaler Sonderinteressen sind jedoch das Zentralkomitee der KPCh und in zunehmendem Maße der Nationale Volkskongreß. In diesen Gremien wird seit den achtziger Jahren ein immer offeneres Lobbying für regionale Sonderinteressen betrieben.

Der Nationale Volkskongreß als Lobbyistenveranstaltung

Die Inhalte und der Verlauf der Verhandlungen, die im Rahmen von Sitzungen des KP-Zentralkomitees stattfinden, dringen nur selten und bestenfalls in Bruchstücken nach außen. Mit offeneren Karten wird hingegen an den jährlichen Tagungen des Nationalen Volkskongresses (NVK) gespielt.³³

Im NVK sind viele Spitzenfunktionäre aus regionalen Partei- und Verwaltungsführungen vertreten, die die Jahrestagungen als Forum nutzen, um für die Interessen ihrer

Regionen zu werben. In den Sitzungen der regionalen Delegationen und in den zahllosen informellen Gesprächen mit Mitgliedern der Zentralregierung am Rande der NVK-Tagung betreiben die Provinzvertreter ein intensives Lobbying für ihre Sonderinteressen.

Die im Transformationsprozeß zurückbleibenden Regionen des Inlands klagen auf den NVK-Jahrestagungen in Beijing regelmäßig über die privilegierte Behandlung, die den Küstenprovinzen zuteil werde, und verlangen eine gezielte Förderung ihrer eigenen regionalen Entwicklung durch die Zentralregierung. Abgeordnete aus den Küstenregionen verteidigen hinwiederum die Sonderbehandlung ihrer Heimat. So kommt es gelegentlich zu heftigen verbalen Auseinandersetzungen zwischen den verschiedenen regionalen Abordnungen und zu gegenseitigen Vorwürfen des Protektionismus, Regionalismus, ja sogar des "Binnenkolonialismus" innerhalb des NVK.

So ist die Jahrestagung des NVK für die Beijinger Führung zu einem wichtigen Stimmungsbarometer für die Einschätzung der politischen Entwicklung im Lande geworden. Die Bandbreite der vorgebrachten Meinungen, Interessen und Beschwerden ist außerordentlich groß und verfehlt nicht ihre Wirkung auf den höchsten Entscheidungsebenen des politischen Systems. Wie sehen die regionalen Kräfteverhältnisse in den wichtigsten Führungsorganen der Volksrepublik China aus? Verfügen bestimmte Regionen über besonders mächtige Lobbies?

Das Übergewicht des "Ostküsten-Establishments"

Aus den Binnenprovinzen und Minderheitenregionen Chinas werden zum Teil deutliche Unzufriedenheiten mit dem Übergewicht der Ostküstenvertreter in den wichtigsten Entscheidungsgremien geäußert. Die Vorwürfe scheinen gerechtfertigt: Zusammen mit Beijinger Hauptstadtkadern sind Spitzenkader aus Shanghai, Jiangsu, Shandong und anderen Boom-Provinzen der Ostküste im Politbüro, im KP-Zentralkomitee und im Ständigen Ausschuß des Nationalen Volkskongresses überrepräsentiert.

- KP-Politbüro

Aufgrund ihrer Herkunft lassen sich 14 und aufgrund ihres Karrierehintergrundes mindestens sieben der 22 Vollmitglieder und Kandidaten des seit 1992 amtierenden Politbüros als den Interessen der Küstenprovinzen besonders verbunden bezeichnen. Nur zwei verfügen über langjährige Arbeitserfahrungen in unterentwickelten Gebieten wie Guizhou und Tibet. Jeweils zwei weitere sind aus den Nordostprovinzen bzw. aus der Volksbefreiungsarmee rekrutiert worden.

Im siebenköpfigen Ständigen Ausschuß des Politbüros haben fünf der Mitglieder den überwiegenden Teil ihrer politischen Karriere in Shanghai, Beijing oder Tianjin absolviert, nur einer (Hu Jintao) aber in Inlands- und Grenzregionen.³⁴

- Zentralkomitee

Im XIV. Zentralkomitee der Kommunistischen Partei (Mandatszeitraum 1992 bis 1997) stellen Delegierte, die aus den sechs "Boom-Regionen" der Ost- und Südküste (Shandong, Jiangsu, Shanghai, Zhejiang, Fujian und Guangdong) stammen, allein rund 38% der 189 Voll-

mitglieder des ZK. Die restlichen 24 Verwaltungseinheiten der Provinzstufe sind im ZK deutlich schlechter repräsentiert.³⁵

- Ständiger Ausschuß des NVK

Auch im Ständigen Ausschuß des Nationalen Volkskongresses sind die Küstenprovinzen durchweg besser repräsentiert als Binnen- und Randregionen. Unter den 134 Delegierten ist etwa die Provinz Guangdong mit einer größeren Abordnung (11 Delegierte) vertreten als die viel bevölkerungsreichere Provinz Sichuan (9 Delegierte). Während die Küstenprovinz Shandong sieben Delegierte in den Ständigen Ausschuß entsendet, können unterentwickelte Regionen wie Qinghai, Gansu oder Tibet nur auf einen einzigen potentiellen "Lobbyisten" im Ständigen Ausschuß zurückgreifen.³⁶

Die Zusammensetzung von Politbüro, Zentralkomitee und Ständigem Ausschuß des NVK läßt eindeutige Rückschlüsse zu: Die "Boom-Provinzen" der Ostküste besitzen personell eindeutig größeres Gewicht im Beijinger Machtzentrum als die Inlandsprovinzen und die westlichen Randgebiete Chinas.

Die gegenwärtigen Prinzipien der Führungsauswahl nehmen so gut wie keine Rücksicht auf den regionalen Proporz. Wenn Deng Xiaoping davon sprach, Führungskader "von den fünf Seen und vier Meeren" (*wuhu sihai*) in die nationale Verantwortung einzubinden, so lag die Betonung nicht auf dem Proporz der Regionen, sondern auf dem Proporz der Mächtigen. Und die finanzschwachen, von Hilfen Beijings abhängigen Binnen- und Randregionen zählen bislang nun einmal nicht zu den mächtigsten Kräften im chinesischen Herrschaftssystem.

Allerdings trifft die Personalpolitik der Parteiführung um Jiang Zemin im KP-Zentralkomitee und im Nationalen Volkskongreß auf wachsende Kritik und Widerstände. Im Herbst 1994 sollten zwei regionale Spitzenfunktionäre aus Shandong und Shanghai in das ZK-Sekretariat (das die laufenden Geschäfte der Parteizentrale führt) aufrücken; ein weiterer Funktionär aus Shanghai sollte in das Politbüro aufgenommen werden. Gegen diese erneute Bevorzugung des "Ostküsten-Establishments" regte sich unter den Delegierten aus den Inlandsprovinzen merklicher Unmut. Wenige Monate später gab es auch im Nationalen Volkskongreß Bedenken und Gegenstimmen gegen den Aufstieg der beiden Ostküsten-Kader zu stellvertretenden Ministerpräsidenten.

Allen Delegierten in ZK und NVK ist daran gelegen, daß die Belange ihrer Heimatregionen in Beijing angemessen vertreten werden. Wenn Ostküsten-Kader in der Zentralregierung den Ton angeben, fürchten die Repräsentanten der Inlandsprovinzen, im Wettbewerb um die Vergabe zentralstaatlicher Haushaltsmittel und die Gewährung wirtschaftspolitischer Sonderrechte den Kürzeren zu ziehen. Tatsächlich haben die Küstenregionen dank starker politischer Protektion in der zentralen Führung ihre wirtschaftspolitischen Privilegien über anderthalb Jahrzehnte wahren und immer wieder ausbauen können.

In jüngster Zeit mehren sich nun aber die Anzeichen, daß sich die regionalpolitischen Orientierungen der Parteizentrale zu verschieben beginnen: Die Mitglieder der Parteiführung, gleich ob sie aus Shanghai, Jiangsu oder Sichuan

stammen, treten zusehends offensiver für die Interessen der bisher benachteiligten Regionen und für eine stärker auf regionalen Ausgleich bedachte Regionalpolitik ein. Die Binnenregionen finden mit ihren Beschwerden und Wünschen in Beijing mehr Gehör.

Hier zeigt sich, daß zumindest im Ständigen Ausschuß des Politbüros nicht einfach Herkunft und Karrierehintergrund die regionalen Loyalitäten der chinesischen Spitzenpolitiker bestimmen: Mit einer Tätigkeit in der Partei- und Regierungszentrale rücken übergeordnete nationale Interessen in den Vordergrund. So dominieren Repräsentanten des "Ostküsten-Establishments" zwar weiterhin in der Parteizentrale, aber die Zeiten einseitiger Protektion zugunsten der Küstenprovinzen scheinen vorbei zu sein.

Die Angst der Zentrale vor den Regionen

Das Verhältnis der Provinzfunktionäre zur zentralen Partei- und Staatsführung ist gegenwärtig keineswegs ungetrübt. Die Verstimmung richtet sich gegen den seit 1993 stark zunehmenden Druck aus Beijing, die Autorität der Zentrale (*zhongyang quanwei*) bedingungslos anzuerkennen. Viele regionale Kader befürchten, daß die von ihnen in den letzten anderthalb Jahrzehnten errungenen Gestaltungsspielräume verloren gehen könnten.

Öffentlich bekennen sich sämtliche Provinzvertreter zwar zu einer loyalen Umsetzung der von Beijing beschlossenen Politik etwa im Bereich der Steuergesetzgebung und der öffentlichen Ausgabenbegrenzung. Einige der Abstimmungsergebnisse auf den jüngsten Sitzungen von Zentralkomitee und Nationalem Volkskongreß deuten aber auf spürbare und wachsende Widerstände gegen Beijinger Personal- und Sachentscheidungen hin.

Die Parteispitze wird in Zukunft noch größere Vorsicht gegenüber gewachsenen regionalen, ressortspezifischen und patronagebedingten Interessen walten lassen müssen. Es scheint zu einem zunehmend wichtigen Faktor im Abstimmungsverhalten der Delegierten im Zentralkomitee und Nationalen Volkskongreß zu werden, in welcher Weise Entscheidungen und politische Vorstöße der Beijinger Führung regionale Interessen berühren, begünstigen oder verletzen.³⁷

Insofern können die Mitglieder der Partei- und Regierungszentrale den kommenden NKV-Jahrestagungen und vor allem dem nächsten KP-Parteitag 1997 keineswegs sorglos entgegensehen: Es ist nicht undenkbar, daß die Beijinger Parteispitze im Falle einer Verschärfung der wirtschaftlichen und sozialen Lage in bestimmten Landesteilen ernsthafter Kritik aus den Reihen regionaler Delegierter ausgesetzt sein wird. Auch Niederlagen für die Parteiführung in Abstimmungen über Personalfragen oder über wichtige politische Programme sind in Zukunft nicht auszuschließen. Allerdings wird die Parteizentrale alles dafür tun, um die Kontrolle über die Delegierten in ZK und NVK nicht zu verlieren.

Welche Möglichkeiten verbleiben der Beijinger Zentrale, um politischen Abweichungen und Verselbständigungstendenzen wirkungsvoll entgegenzutreten? Worauf gründet sich die Autorität Beijings im Verhältnis zu den Regionen heute noch?

Beijings Trümpfe: Die Machtinstrumente der Zentrale

Zu den organisatorischen Grundprinzipien der Kommunistischen Partei gehört die Unterordnung aller Parteiorgane und -mitglieder unter die Beijinger Parteizentrale (revidiertes Parteistatut von 1992, Kapitel II). Sämtliche Führungskader der Provinzstufe sowie der Bezirksstufe können von der Parteizentrale im Rahmen des *Nomenklatura*-Systems ernannt und abberufen werden.

Nicht nur die gesamte Parteiorganisation, sondern auch die regionalen Staats- und Verwaltungsorgane sind der Verfassung zufolge in einem umfassenden Sinne an Weisungen der Zentralgewalt gebunden. Der Staatsrat in Beijing legt als höchstes Organ der Staatsverwaltung die genaue Kompetenzverteilung zwischen der Zentralregierung und den regionalen Organen der Staatsverwaltung fest und kann "unangemessene Entscheidungen und Anordnungen" regionaler Behörden ändern oder annullieren (Verfassung der VR China, Art.89). Desgleichen kann der Ständige Ausschuß des Nationalen Volkskongresses Verordnungen und Beschlüsse von regionalen Staatsorganen annullieren, wenn diese mit nationalem Recht im Widerspruch stehen (Verfassung der VR China, Art.67).

Anders als in föderalen Systemen gibt es keine scharfe Trennung von Kompetenzbereichen, die ausschließlich der Zentralregierung bzw. den Provinzregierungen vorbehalten wären. Nach den Bestimmungen von Parteistatut und Verfassung sind die regionalen Partei- und Regierungsorgane in ihrer Organisation und Funktionsweise in einem umfassenden Sinne von der Zentralgewalt abhängig.

Das Politik- und Personalmonopol der KPCh

Trotz weitreichender Veränderungen in Wirtschaft und Gesellschaft hat die Kommunistische Partei Chinas bis heute ihre Monopolstellung in der politischen Willensbildung aufrechterhalten können. Die Parteiorganisation bildet den exklusiven Rahmen für alle Schritte der politischen Entscheidungsfindung auch im Verhältnis zwischen Zentrale und Regionen: Führungskader der verschiedenen Ebenen sind vielfach durch gemeinsame Tätigkeitsfelder oder durch gemeinsame Mitgliedschaft etwa im Zentralkomitee miteinander verbunden.

Noch gewichtiger aber sind die weitgespannten Beziehungen- und Patronagenetze innerhalb der Parteiorganisation, die über die Grenzen offizieller Institutionen, Tätigkeitsfelder und Verwaltungsebenen hinwegreichen. Aufgrund solcher engen personellen Verflechtungen bleiben offene Konfrontationen zwischen Vertretern der Zentrale und der Regionen bisher gewöhnlich die Ausnahme.

Die im Laufe einer chinesischen Politkarriere aufgebauten jahrzehntealten persönlichen Beziehungen und gegenseitigen Verpflichtungen haben im Verhältnis zwischen Zentrale und Regionen eine konfliktmindernde Wirkung: Regionale Kader sind von der Protektion zentraler Patrone genauso abhängig wie diese von der Unterstützung durch eine große Zahl loyaler Protégés und Anhänger in den Regionen. In den Interessenkonflikten zwischen Zentrale und Provinzen sowie der Provinzen untereinander stehen diese Beziehungsgeflechte allerdings stets unter Spannung: sie werden solange nicht zerreißen, wie die Parteiorganisation ihr personalpolitisches Monopol bewahren kann.

Die Angst der Provinzfürsten vor der Organisationsabteilung

Von 1993 an haben Mitglieder der Beijinger Partei- und Staatsführung wiederholt und in aller Schärfe die Kräfte des "Regionalismus", "Dezentralismus" und "Fraktionismus" in den Provinzfürstungen verurteilt. Es könne nicht hingenommen werden, daß Anweisungen und Entschlüssen der Parteizentrale unter dem Vorwand besonderer regionaler Umstände umgangen würden. Die Autorität der Zentralregierung müsse entschieden verteidigt werden. In internen Sitzungen wurden einzelne leitende Funktionäre aus den Provinzen scharf für ihre Eigenwilligkeiten kritisiert und zur in der Partei immer noch üblichen "Selbstkritik" aufgefordert.³⁸ Reuebekenntnisse regionaler Kader und die Appelle der Beijinger Zentrale blieben auf Dauer wirkungslos, wenn es nicht effektive Sanktionsmechanismen gegenüber illoyalen Provinzfunktionären gäbe.

Das wichtigste Instrument der zentralen Führung gegen die regionalen Verselbständigungstendenzen ist die Personalhoheit, die über das *Nomenklatura*-System der Kommunistischen Partei ausgeübt wird.³⁹ Die Organisationsabteilung des KP-Zentralkomitees ist in diesem Bereich eine überaus mächtige Institution: Sie sammelt Informationen über das politische wie auch über das private Leben von Kadern in den Provinz- und Bezirksführungen. Die Organisationsabteilung bereitet nicht nur in engem Kontakt mit dem Ständigen Ausschuß des Politbüros personelle Umsetzungen auf diesen Führungsebenen vor; sie ist auch der Schnittpunkt der "Kuhhändler" um die Förderung persönlicher Protégés, die unter den mächtigsten Kadern der Parteizentrale ablaufen und ein fester Bestandteil des Systems sind.

In jüngster Zeit hat die Parteizentrale ihre personalpolitische Macht mehrfach durch umfassende Revirements in den regionalen politischen und militärischen Führungen demonstriert. Kein Provinzpartei sekretär oder Provinzgouverneur kann sich sicher vor den aufmerksamen Blicken und kritischen Berichten der ZK-Organisationsabteilung fühlen.⁴⁰

Allerdings haben sich manche Provinzen auch im Bereich der Personalpolitik zumindest eine begrenzte Mitsprache erstritten. Dies gilt besonders für Provinzfürsten, die sich dank manchmal jahrzehntelanger Tätigkeit an einem Ort auf ein großes Patronagenetz in ihrer Region stützen können. Die zentralen Parteiorgane müssen Rücksicht auf regionale Beziehungsgeflechte nehmen. Denn die von der Zentrale neu eingesetzten Kader brauchen die Unterstützung des regionalen Parteiapparats, um im Sinne Beijings wirkungsvoll arbeiten zu können.⁴¹

Auch muß Beijing zunehmend mit Überraschungen bei Personalwahlen bzw. -bestätigungen in den Provinzen rechnen: Der regionale Selbstbehauptungswille gegenüber Interventionen "von außen" und "von oben" nimmt zu und richtet sich offenbar nicht selten offen gegen von Beijing eingesetzte Führungskader. In zwei Provinzen ist es schon vorgekommen, daß von Beijing als Provinzgouverneure aufgestellte Kandidaten in den betreffenden Volkskongressen "gekippt" wurden; gewählt wurden Kandidaten, die vor Ort einen stärkeren Rückhalt hatten. Beijing stimmte zähneknirschend und mit deutlicher Verzögerung zu.⁴²

In diesem Zusammenhang ist es aufschlußreich, daß Beijing zumindest im zivilen Bereich die alte "Vermeidungsregel", nach der Spitzenkader nicht in ihrer Heimat eingesetzt werden sollen, regelmäßig außer acht läßt (dies gilt allerdings nicht für das Militär, wo "Ortsfremde" immer noch die Mehrzahl der Oberkommandierenden stellen). Der Anteil derjenigen ProvinzparteiSekretäre bzw. Provinzgouverneure, die den Großteil ihrer politischen Karriere in einer einzigen Provinz vollzogen haben, ist zu Beginn der neunziger Jahre auf über 70% gestiegen. Zu Beginn der achtziger Jahre hatte der Anteil nur bei rund 40% gelegen.⁴³

So mag das gegenwärtige *Nomenklatura*- und Personalsystem der Kommunistischen Partei angesichts zunehmenden regionalen Selbstbehauptungswillens weniger gut funktionieren als zu früheren Zeiten. Aber es bleibt festzuhalten: Wenn die Parteizentrale unliebsame regionale Funktionäre absetzen und favorisierte Kandidaten durchsetzen will, so ist sie dazu imstande. In der Personalpolitik verfügt Beijing weiterhin über nahezu uneingeschränkte Autorität.

Beijings Krisenmanagement: Die Inspektionsreisen hochrangiger Arbeitsgruppen

Eine wichtige Methode der kurzfristigen Disziplinierung regionaler Verwaltungen und der Überwachung des Vollzugs zentralstaatlicher Politik besteht in der Entsendung hochkarätiger "Arbeitsgruppen" (*gongzuo zu*) in die Provinzen. In so unterschiedlichen Bereichen wie Korruptionsbekämpfung, Haushaltsdisziplin, Preis- und Inflationskontrolle oder auch Bekämpfung des Drogenhandels versucht Beijing immer wieder, mit Hilfe landesweiter Inspektionen, die regionalen Behörden auf die nationale Politik zu verpflichten.⁴⁴

Tatsächlich sind die aus Beijing anreisenden Untersuchungsgruppen in den Provinzen gewöhnlich gefürchtet: Oft werden die umherreisenden Delegationen von sehr hochrangigen Funktionären (Vizeministern etc.) geleitet und von den Zentralbehörden mit umfassenden Vollmachten ausgestattet. So kann kaum eine regionale oder lokale Verwaltung die Ermahnungen und Verweise der Arbeitsgruppen einfach ignorieren, zumal die Ergebnisse der Untersuchungen in detaillierten Berichten nach Beijing gelangen.

Daß solche Ad-hoc-Maßnahmen zur Durchsetzung politischer Vorgaben der Zentralregierung notwendig sind, wirft kein gutes Licht auf den Zustand des chinesischen Verwaltungssystems: Der Vollzug zentralstaatlicher Politik ist auch aus der Sicht Beijings in vielen Regionen offenbar nicht mehr gewährleistet. Eine Straffung des gewaltigen chinesischen Verwaltungsapparats ist überfällig und wird nun auch mit dem Aufbau eines modernen öffentlichen Dienstes und einer verbesserten Beamtenausbildung in Angriff genommen. Die kurzlebige Wirkung, die zentrale Arbeitsgruppen in den Provinzen entfalten, ist nur zum Krisenmanagement, nicht aber zur Lösung der strukturellen Probleme des Verwaltungssystems geeignet.

Institutionalisiertes Mißtrauen: Der Ausbau der Finanzkontrolle

Ein effektiveres Mittel zur Kontrolle regionaler Regierungen und Verwaltungen besteht darin, ganz neue, zusätzliche Organe und Verwaltungsstränge in den Provinzen aufzubauen, die ausschließlich den Interessen der Zentralregierung dienen. Das in den letzten Jahren verstärkt ausgebaut System der Finanzkontrolle wie auch das seit den achtziger Jahren gestraffte Hauptbüro-System (siehe nächsten Abschnitt) weisen in diese Richtung.

Die praktische Umsetzung der Finanzreformen stellte die Zentralregierung vor erhebliche Probleme, da sie über keine funktionierende, zentralisierte Steuerverwaltung auf regionaler Ebene zurückgreifen konnte. Zwischen Zentrale und Regionen herrschte in der Frage der Steueraufteilung von Anfang an ein ausgeprägtes gegenseitiges Mißtrauen. So einigte man sich darauf, daß die Steuerverwaltung eine duale Struktur erhielt: Zentralregierung und Provinzverwaltungen errichteten jeweils eigenständige Finanzbehörden, die sich auf regionaler Ebene über die Verteilung der Steuereinnahmen einigen müssen. Die Zentrale sicherte sich allerdings ein wichtiges Vorrecht: Einnahmen aus den Steuerarten, die zwischen Zentrale und Regionen aufzuteilen sind, müssen zunächst an die Finanzbehörden geleitet werden, die der Zentralregierung unterstehen. Diese leiten den Anteil, der den regionalen Regierungen zusteht, dann an die zuständigen Provinz-Finanzbehörden weiter.

Über diese duale Struktur hinaus hat das Finanzministerium 1994 damit begonnen, in den Verwaltungseinheiten der Provinzebene zusätzliche spezielle Kontrollorgane zur Überwachung der Einnahme und Abführung staatlicher Steuern zu errichten. Hauptaufgabe dieser Organe ist es sicherzustellen, daß regionale Verwaltungen und Staatsunternehmen den gesetzlich festgelegten Teil ihrer Einnahmen auch tatsächlich an die Zentralregierung abführen. Außerdem soll die Nutzung von Geldern, die die Zentralregierung zur Verfügung stellt, überprüft werden.⁴⁵

Nirgendwo zeigt sich das Mißtrauen der Zentralregierung gegenüber der Loyalität der regionalen politischen Führungen stärker als im Bereich der Finanzpolitik: Durch den Aufbau neuer Behörden- und Kontrollstrukturen ist dieses Mißtrauen nun gleichsam institutionalisiert worden.

Eine machtvolle Parallelbürokratie: Das Hauptbüro-System

Einen überaus machtvollen und zentralisierten Verwaltungsstrang bildet das System der Hauptbüros (*bangongting*). Die Hauptbüros organisieren und koordinieren die Arbeit der politischen Führungsorgane - der Parteikomitees und der Regierungen - auf den verschiedenen Verwaltungsstufen. Die gesamte Kommunikation zwischen Mitgliedern der Entscheidungsgremien läuft über die Hauptbüros, die damit zu Türwächtern für die politisch Mächtigen in China werden. Die chinesischen Hauptbüros ähneln in ihren Funktionen zum Teil den europäischen Staatskanzleien oder auch den Stabsorganen, die der Exekutive in den Vereinigten Staaten zugeordnet sind.⁴⁶

Eine Besonderheit des chinesischen Kanzleisystems besteht darin, daß die Hauptbüros des Zentralkomitees bzw. des Staatsrates in Beijing eine übergeordnete Position sogar gegenüber Kommissionen und Ministerien einnehmen. Die Autorität der Hauptbüroleiter ist groß, da es sich stets um langjährige, enge Mitarbeiter des jeweiligen Partei- bzw. Regierungschefs handelt. So ist etwa der gegenwärtige Leiter des ZK-Hauptbüros Zeng Qinghong ein enger Vertrauter von Parteichef Jiang Zemin. Und der Leiter des Hauptbüros des Staatsrates Luo Gan ist ein langjähriger Mitarbeiter von Ministerpräsident Li Peng.

Welche Rolle spielen die Hauptbüros nun aber im Verhältnis zwischen Zentrale und Regionen? Die Hauptbüros des KP-Zentralkomitees und des Beijinger Staatsrates sind dafür zuständig, engen Kontakt mit den regionalen Führungen und deren Hauptbüros zu halten. Politische Entscheidungen der zentralen Führung werden über das Hauptbürosystem an die Provinzen übermittelt. Umgekehrt läuft die Kommunikation aus den Provinzen nach Beijing ebenfalls über die Hauptbüro-Schiene. Die regionalen Hauptbüros sind verpflichtet, innerhalb von fünfzehn Minuten der Zentrale über alle größeren Vorfälle in der jeweiligen Provinz zu berichten. Das Hauptbüro der Parteizentrale verfügt über ein ausgedehntes Netzwerk von Informanten im ganzen Land. Es arbeitet eng mit den politischen Sicherheitsdiensten zusammen.

Die Mitglieder von Hauptbüros der verschiedenen Ebenen treffen regelmäßig zu ausgedehnten Arbeitskonferenzen zusammen; Elitebewußtsein und Korpsgeist scheinen ausgeprägt zu sein, denn nur leistungsfähige und politisch besonders zuverlässige Parteikader haben die Chance, in diese Organe aufgenommen zu werden. Für viele von ihnen dient die Arbeit in Hauptbüros der verschiedenen Ebenen als Sprungbrett für die politische Karriere. Ein großer Teil der heutigen Politbüromitglieder verfügt über Arbeitserfahrungen im Hauptbürosystem.

Mit der wirtschaftspolitischen und administrativen Dezentralisierung der achtziger Jahre wuchs dem Hauptbürosystem ein größeres Gewicht zu: Aus Beijinger Sicht ist es zu einem unverzichtbaren bürokratischen Gegengewicht gegenüber dem politischen Eigensinn regionaler Führungen geworden. Das Hauptbürosystem kann als einheitliche, separate Parallelbürokratie eingeschätzt werden, die von der Zentrale bis hinunter auf die Kreisebene reicht. Es ist für die Integration des chinesischen Verwaltungsapparats von außerordentlich großer Bedeutung, da über die Hauptbüros - ungeachtet aller Trennungslinien zwischen Patronagegruppen, regionalen Führungen und spezialisierten Institutionen - die Arbeit der politischen Entscheidungsgremien abgestimmt wird.

Das administrative Gewicht des Hauptbürosystems macht noch einmal deutlich, daß die Beijinger Zentrale die personalpolitischen, ideologischen und sicherheitsdienstlichen Kontrollinstrumente weiterhin ziemlich fest in der Hand hält. Die Dezentralisierung wirtschaftspolitischer Entscheidungsbefugnisse ist nur ein Aspekt des Verhältnisses zwischen Zentrale und Regionen in China. In anderen Kernbereichen des politischen Systems aber kann Beijing weiterhin eine effektive Aufsicht über die regionalen Führungen ausüben. Das gilt in besonderem Maße auch für die Kontrolle über die Volksbefreiungsarmee.

Die zentralisierte Kontrolle über das Militär

Über die innenpolitische Rolle der Volksbefreiungsarmee ist im Januar-Heft von *CHINA aktuell* bereits eine ausführliche Studie erschienen. Einige der Ergebnisse seien im Kontext dieses Artikels noch einmal angeführt.

In der VR China sind Partei- und Armeeführung weiterhin aufs engste miteinander verwoben. Die Parteiorganisation innerhalb der Volksbefreiungsarmee ist auf den wichtigsten Kommandoebenen mit gewissen Einschränkungen weiterhin funktionstüchtig und durch einen hohen Grad zentralisierter Kontrolle gekennzeichnet.

Die "Vermeidungsregel", die besagt, daß Spitzenoffiziere möglichst nicht in ihrer Heimatprovinz eingesetzt werden sollen, wird gegenüber den Kommandeuren der sieben provinzenübergreifenden Militärregionen ziemlich konsequent genutzt: Nur etwa ein Sechstel dieser Militärführer wird in der Heimatregion eingesetzt. Darüber hinaus dient auch die regelmäßige Rotation unter den regionalen Militärkommandeuren dem Ziel, eine Verfestigung regionaler Machtbasen zu verhindern.

Die Beijinger Führung hat mit ihrer Vermeidungs- und Rotationspolitik bisher ihr politisches Ziel erreicht: Auf den wichtigsten Kommandoebenen, gerade auch in den Militärregionen, sind die Interessen und Vorgaben Beijings bis heute bindend geblieben. Die Oberbefehlshaber fühlen sich nationalen Verteidigungsaufgaben und dem Zusammenhalt des Landes verpflichtet. Ansätze zur militärischen oder politischen Verselbständigung regionaler Oberkommandos und Truppeneinheiten sind bisher nicht zu erkennen.

IV Ein kontrollierter Blick in die Kristallkugel

Die vorstehenden Ausführungen lassen den Schluß zu, daß die Autorität Beijings gegenüber den Provinzführungen und den regionalen Militärkommandos trotz der ökonomischen Regionalisierungstendenzen immer noch beachtlich ist. Diese Autorität stützt sich darauf, daß die Parteizentrale ihren politischen Zusammenhalt auch in Zukunft wahrt.

Was aber geschieht, wenn in der Beijinger Führung ein Machtvakuum entstehen sollte? Wird der chinesische Staat dann etwa in ähnlicher Weise auseinanderfallen, wie es in der ehemaligen Sowjetunion zu beobachten war?

Kollaps-Szenarien: Wird es "sowjetische Verhältnisse" in China geben?

Nimmt man einmal den zur Zeit eher unwahrscheinlichen Fall an, daß die zentrale Führung nach Deng Xiaopings Tod durch interne Auseinandersetzungen gelähmt werden oder gar kollabieren sollte, dann könnte es tatsächlich zu schwerwiegenden politischen Spaltungen kommen. Die gewaltigen regionalen und sozialen Gegensätze, die sich im Laufe der Wirtschaftsreformen dramatisch verstärkt haben, könnten zu Massenwanderungen, Rebellionen, ethnischen Konflikten und zur Verselbständigung regionaler politischer und militärischer Cliquen führen. *Im Ex-*

tremfall würden sich Allianzen zwischen verschiedenen Parteiflügeln einerseits sowie zentralen und regionalen Armeegruppierungen andererseits bilden. Politische und eventuell sogar militärische Auseinandersetzungen wären nicht auszuschließen.

Wird aber eine solche Konstellation zu Sezessionsbestrebungen unter den Provinzen führen?

Die dominante Staatsidee, die die chinesische Geschichte durchzieht, ist die Reichseinheit. Wenn sich in der neueren Geschichte Chinas einzelne Provinzen unabhängig erklärten (so etwa die Provinz Sichuan im Jahre 1921), so wurde dies fast ausnahmslos mit dem Hinweis getan, daß nach Wiedererrichtung einer legitimen Zentralgewalt dieser Schritt sofort wieder rückgängig gemacht werde. Die Einheit Chinas geriet demnach selbst in den kritischsten Phasen innerer Auseinandersetzungen nie aus dem Blick. Das allein ist ein deutliches Zeichen für die identitätsstiftende Kraft, die die Reichsidee bis heute entfaltet.⁴⁷

Auch aus der Sicht der regionalen Führungen, die ihre Autorität ausschließlich von der Macht der Parteizentrale und vom kommunistischen Herrschaftssystem ableiten, wären Sezessionsbestrebungen ein Spiel mit dem Feuer: Denn wenn das Machtzentrum in Beijing kollabiert, wird damit sofort eine Legitimations- und Existenzkrise auch der regionalen Führungen verbunden sein. Insofern ist es im ureigenen Interesse sämtlicher amtierender Provinzfürhungen, die Zentralgewalt nicht gänzlich zu demontieren und aus den Angeln zu heben, selbst wenn sich dazu eine Gelegenheit bieten sollte.

"Prosperität und Macht" Chinas und der nationale Aufstieg in der Weltpolitik liegen fast allen politisch interessierten Chinesen gleichermaßen am Herzen. Mit Sezessionsbestrebungen würden diese Ziele preisgegeben. Zwar lassen sich im heutigen China nach ethnologischen Kriterien etwa acht chinesische Regionalkulturen unterscheiden, die sich in Sprache/Dialekt und Lebensgewohnheiten mehr oder weniger deutlich voneinander abheben.⁴⁸ Aber es erscheint sinnvoll, diese regionalen Identitäten nicht einfach in einem unversöhnlichen Gegensatz zur nationalen Identität zu deuten: Vielmehr stehen die Regionalkulturen, wie in vielen heterogenen Großstaaten, auch in China in einem komplementären Verhältnis zur nationalen Identität.⁴⁹

In den chinesischen Kerngebieten des Herrschaftssystems finden sich kaum Grundlagen für eine eigenständige, separatistische Identität, die für die Gründung unabhängiger Staaten notwendig wäre. In den Siedlungsgebieten ethnischer Minderheiten wie Tibet und Xinjiang ist die Situation allerdings grundsätzlich verschieden: Dort werden mit einer Schwächung oder einem Zusammenbruch der Beijinger Zentralgewalt vermutlich sofort separatistische Bewegungen größeren Ausmaßes in Gang kommen.⁵⁰

Mit Ausnahme solcher Minderheitenregionen erscheint der offene staatliche Zerfall Chinas in mehrere unabhängige Einzelstaaten unwahrscheinlich. Das "sowjetische Szenario" ist auf den chinesischen Kontext kaum anwendbar: Im Vergleich zur ehemaligen Sowjetunion (mit einem Anteil an nicht-russischen ethnischen Gruppen von nahezu fünfzig Prozent) kann China mit einem Minderheitenanteil von

insgesamt gerade acht Prozent als ethnisch überwiegend homogen angesehen werden. Obwohl Unruhen in den Siedlungsgebieten ethnischer Minderheiten besonders häufig auftreten, erscheint es aufgrund der geographischen und politischen Randlage dieser Regionen unwahrscheinlich, daß dortige Sezessionsbestrebungen auf das chinesische Kerngebiet übergreifen.

Ein erhellender Vergleich: Zentrale und Regionen in der heutigen Rußländischen Föderation

Sezessionsbestrebungen à la Sowjetunion in den chinesischen Provinzen sind zwar nur schwer vorstellbar. Die heutigen Zustände in der Rußländischen Föderation können aber vielfältige Aufschlüsse über das geben, was in China im Falle einer durchgreifenden Schwächung der Zentralgewalt geschehen könnte. "Russische Verhältnisse" sind auch in China denkbar, falls die Herrschaft der Kommunistischen Partei zusammenbrechen sollte.

Eine Reihe von regionalen Entwicklungen, die in Teilen der Rußländischen Föderation in den letzten Jahren hervorgetreten sind,⁵¹ könnten sich auch in China nach einem Kollaps der Kommunistischen Partei zeigen. Einige der folgenden "russischen Verhältnisse" scheinen sich in manchen chinesischen Regionen bereits heute abzuzeichnen:

- *Nomenklatura-Kapitalismus und Allianzen zwischen Macht- und Wirtschaftseliten*

Auf den unteren Verwaltungsebenen haben sich sowohl im postkommunistischen Rußland als auch im kommunistischen China Machtstrukturen verfestigt, die von einem dichten Beziehungsgewebe zwischen (ehemaligen) Parteifunktionären, Beamten der Wirtschaftsbehörden, Bankleitern und Unternehmern geprägt sind. Diese neuen Strukturen tragen keineswegs zu einer Öffnung oder gar Demokratisierung lokaler politischer Strukturen bei, sondern führen zu einer Allianz zwischen Machtelite (kommunistische Partei- und Verwaltungskader, Militäroffiziere) und neuer Wirtschaftselite (Unternehmer, Finanzmanager), die den Großteil der Bevölkerung ausschließt.

- *Regionale Vielfalt unterschiedlicher Wirtschaftsstrukturen und politischer Ordnungen*

Aufgrund regional unterschiedlicher sozialer und wirtschaftlicher Voraussetzungen und unterschiedlicher Reformbereitschaft unter den regionalen Führungen bilden sich in der Rußländischen Föderation ausgeprägte Sonderentwicklungen nicht nur der wirtschaftlichen, sondern auch der politischen Strukturen heraus. Einerseits sind regionale Diktaturen entstanden, die sich auf eine enge Zusammenarbeit mit der organisierten Kriminalität und Teilen der regionalen Streitkräfte stützen (im heutigen Rußland ist dafür das Regime des Gouverneurs Nazdratenko in der Region Primorje um Vladivostok exemplarisch). Andererseits gibt es auch gemäßigte regionale Regimes, in denen die Exekutive zwar gegenüber den Volksvertretungsorganen dominiert, sich aber allmählich demokratische Kontrollstrukturen herausbilden (etwa im Gebiet von Jaroslavl' an der Oberen Wolga, das auf regionale demokratische Traditionen zurückgreifen kann).

- *Begrenzte Attraktivität separatistischer Bestrebungen*
 Mehrere Gouverneure in der Rußländischen Föderation hatten zwar zeitweise mit der Idee einer staatlichen Eigenständigkeit der ihnen unterstellten Gebiete geliebäugelt. Die Attraktivität solcher Ideen ließ aber aufgrund der wirtschaftlichen Abhängigkeit von Zuwendungen der Zentralregierung meist schon bald nach. Außerdem erwies sich, daß separatistische Bestrebungen kaum Unterstützung in regionalen Unternehmerkreisen fanden, die aus geschäftlichem Kalkül über den begrenzten Raum der jeweiligen Region hinausdenken müssen. Ökonomische Interessen sprachen für die Erhaltung eines einheitlichen Wirtschaftsraumes. Durch die enge Verflechtung mit der regionalen Politik führt dies dazu, daß separatistische Bestrebungen nur in wenigen Regionen der Rußländischen Föderation (wie etwa in Tschechien) eine große politische Rolle spielen.

Die politischen Strukturen, die sich heute in der Rußländischen Föderation nach dem Untergang der kommunistischen Herrschaft zeigen, erscheinen mit Blick auf die gegenwärtigen Entwicklungen in China als überraschend aufschlußreich.

Gleich, was in Beijing passiert: Auch in den chinesischen Dörfern, Gemeinden und Kreisen dürften sich die lokalen Macht- und Beziehungsgeflechte, die durch gemeinsame wirtschaftliche Interessen begründet sind, gegenüber politischen Krisen in der Parteizentrale als ziemlich stabil erweisen. In weiten Teilen der Rußländischen Föderation haben sich ähnliche - als "Familiengruppen" oder "Parteien der Macht" bezeichnete - politische Strukturen bis heute behaupten können: Sie wurden durch den Zusammenbruch des kommunistischen Herrschaftssystems nicht zerstört, sondern in ihrer lokalen Machtstellung gestärkt.

In der Rußländischen Föderation hat sich die alte Machtelite, die kommunistische *Nomenklatura*, zu einem großen Teil in komfortablen Positionen in die neue Zeit hinüberretten können. Es spricht alles dafür, daß dieses Kunststück auch den Kadern der chinesischen Kommunistischen Partei gelingen wird.

Evolutionäre Szenarien und die Chancen des Föderalismus

Wenden wir uns von den Kollaps-Szenarien ab und einer stärker evolutionären Perspektive zu: Was passiert mit dem politischen System und dem Verhältnis zwischen Zentrale und Regionen in China, wenn die Kommunistische Partei *nicht* kollabieren sollte?

Der Spagat zwischen einem dezentralisierten, relativ schwach integrierten Wirtschaftsraum und einem institutionell hochzentralisierten politischen System wird sich kaum durchhalten lassen, selbst wenn sich das Wirtschaftswachstum im nächsten Jahrzehnt noch fortsetzen sollte. Die strukturelle Instabilität, die mit dem raschen wirtschaftlichen und sozialen Wandel einhergeht und der bisher nicht durch angemessene institutionell-politische Reformen begegnet wird, erscheint als größte Bedrohung für Chinas Zukunft.⁵²

Die Herausforderung für die chinesische politische Führung besteht darin, belastungsfähige staatliche Strukturen und institutionelle Regelungen im Verhältnis zwischen Zentrale und Regionen zu schaffen, bevor die alten, auf Machtmonopol, Personalkontrolle und organisatorischen Zusammenhalt der Kommunistischen Partei gestützten Strukturen den zunehmenden Spannungen nicht mehr gewachsen sind.

"Politikverflechtung" und innovatorisches Potential

Häufig wird das gegenwärtig zweifellos spannungsreiche Verhältnis zwischen Zentralregierung und regionalen Führungen beschrieben als Kette von Konfrontationen, als Beleg für einen Machtverlust Beijings und als Vorzeichen eines drohenden Staatszerfalls.⁵³

Eine solche Sicht erscheint als grob vereinfachend und übersieht das innovatorische, zukunftsweisende Potential, das den neuen Machtstrukturen innewohnt. Nicht offene Konfrontation ist kennzeichnend für das Verhältnis zwischen Zentralregierung und Provinzfürhungen. Prägend sind vielmehr Merkmale einer weitreichenden "Politikverflechtung".⁵⁴

- Intensive personelle Verflechtungen und Abhängigkeiten sowie ein vielschichtiges Zusammenwirken zwischen führenden Amtsträgern der verschiedenen Systemebenen.
- Starke Zwänge zur Kompromißfindung und gemeinsamen Problembewältigung.
- Ansätze zur Begrenzung zentralstaatlicher Machtbefugnisse und zur Herausbildung einer vertikalen Gewaltenschränkung zwischen Zentrale und Regionen.

Politische Richtungsänderungen in Beijing (dies wurde etwa in den Jahren der "orthodoxen Reaktion" zwischen 1989 und 1991 deutlich, als Kräfte in der Beijinger Zentrale eine straffere Kontrolle regionaler wirtschaftlicher und politischer Strukturen durchzusetzen versuchten) schlagen nicht mehr selbstverständlich auf die Politik in den Provinzen durch. Die Zentrale kann zwar einzelne Politiker in den Provinzen abberufen und durch neue ersetzen. Die in den Regionen betriebene Politik läßt sich durch personelle Umbesetzungen aber nicht einfach rückgängig machen und per Dekret neu ausrichten.

Das wirtschaftliche und politische Eigenleben in den Provinzen hat begonnen, die Machtvollkommenheit der Zentralgewalt zu hemmen und zu begrenzen. So sind im politischen System der VR China günstige Voraussetzungen für eine föderale Neuordnung und Neuverteilung politischer Kompetenzen zwischen Zentrale und Regionen in der Entstehung begriffen.

Der Nutzen des Föderalismus für China

In welcher Hinsicht ist eine föderale Ordnung im chinesischen Kontext vielversprechend? Eine föderale Ordnung ermöglicht ein hohes Maß an politischer, kultureller und gesellschaftlicher Vielfalt innerhalb einer nationalen Einheit. Zugleich wird in einem föderalen System der politische Problem- und Protestdruck auf verschiedene staat-

liche Ebenen verteilt: Eine Überlastung zentraler Entscheidungsinstanzen, wie sie für das chinesische Regierungs- und Verwaltungssystem typisch ist, wird vermieden.⁵⁵

In einem föderal organisierten China werden zentrifugale Kräfte in den Provinzen nur dann gestärkt werden, wenn bestimmte Landesteile oder Bevölkerungsgruppen sich von der Politik der Zentralregierung dauerhaft übergangen oder benachteiligt fühlen. Die Kritik aus den chinesischen Binnen- und Minderheitenregionen am Übergewicht des "Ostküsten-Establishments" in der Beijinger Entscheidungszentrale weist darauf hin, daß auch die unterentwickelten und bisher benachteiligten Regionen in die Entscheidungsfindung und Verantwortung der Zentrale fest eingebunden werden müssen. Die regionale Mitsprache müßte auf eine breitere und gesicherte Grundlage gestellt werden.

Eine föderale Neuordnung böte hierfür beträchtliche Möglichkeiten. Auch die Schlichtung ethnischer Konflikte etwa in Tibet und Xinjiang könnte im Rahmen eines föderalen Systems vermutlich mit einiger Aussicht auf Erfolg betrieben werden. Sogar regionale Experimente mit einer schrittweisen Gewährung weitergehender Mitwirkungsrechte der Bevölkerung ("Provinzdemokratie") wären in einer föderalen Ordnung mittelfristig denkbar.

Die föderalen Tendenzen weisen über das kommunistische Regime hinaus

Im strengen, staatsrechtlichen Sinne ist ein politisches System dann föderal organisiert,

- wenn die entscheidenden Strukturelemente des Staates (also gewöhnlich Exekutive, Legislative, Gerichtsbarkeit) sowohl im Gesamtstaat als auch in den Gliedstaaten/Provinzen vorhanden sind,
- wenn diese Strukturelemente und ihr Kompetenzumfang verfassungsrechtlich geschützt sind und durch Eingriffe der jeweils anderen Ebene nicht beseitigt werden können.

So ist China aus staatsrechtlicher Sicht von einer föderalen Ordnung noch weit entfernt: Die eigenständigen Kompetenzen und Gestaltungsspielräume der regionalen Staatsorgane sind durch keine Verfassungsregelung abgesichert. Und unter den Bedingungen der kommunistischen Herrschaft hätten selbst Verfassungsgarantien nur einen begrenzten Wert, denn die Verfassung ist "ihrem Wesenskern nach ... ein Instrument der KPCh zur Festigung ihrer Herrschaft". Die Kommunistische Partei - und nicht das Volk - ist der Souverän im politischen System der VR China.⁵⁶ Beschlüsse des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei können die bisher getroffenen Regelungen im Verhältnis zwischen Zentrale und Regionen jederzeit wieder außer Kraft setzen. Die zur Sicherung föderaler Rechte notwendige Gewaltenteilung wird vom leninistischen Konzept der "Gewaltkonzentration" grundsätzlich blockiert. Es gibt keine Institution (wie etwa eine Verfassungsgerichtsbarkeit), die auch nur potentiell als Schiedsrichter in Organstreitigkeiten zwischen den verschiedenen Verwaltungseinheiten dienen könnte. Ein Organ, das explizit der Vertretung regionaler Interessen in der Zentrale dient (etwa ein "Rat der Regionen"), fehlt im chinesischen Regierungssystem vollständig.

Die Regierung in Beijing versteht sich traditionell als einzige "Zentrale", die national verbindliche Entscheidungen treffen kann, und hält offiziell unverändert an der Fiktion fest, daß die Macht und Souveränität der Zentralgewalt unteilbar sei. Mit der Neuordnung des Finanz- und Steuersystems sind seit 1993 zwar erste unverkennbare Schritte in eine föderale Richtung erfolgt. Es bleibt jedoch fraglich, ob die gegenwärtige politische Führung bereit und imstande ist, eine umfassendere institutionelle Erneuerung weiter voranzutreiben. Immerhin scheint zumindest im Beraterstab der Beijinger Führung starkes Interesse an föderalen Modellen zu bestehen; die Diskussion ist in Gang gekommen.⁵⁷

Die Aufgaben- und Machtverteilung zwischen Zentralregierung und Provinzfürhungen, die sich in den letzten Jahren herauszubilden beginnt, weist in vielen Aspekten über die Herrschaft der Kommunistischen Partei hinaus. Selbst nach einem eventuellen Verlust des Machtmonopols der Kommunistischen Partei werden die strukturellen Veränderungen im Verhältnis zwischen Zentrale und Regionen, die sich aus der Transformation des Wirtschaftssystems ergeben haben, mit hoher Wahrscheinlichkeit weiter fortwirken. Eine föderale Ordnung "mit chinesischen Besonderheiten" wird deshalb eine realistische Option für jedes künftige Regierungssystem in China bleiben.

Anmerkungen

- 1) Repräsentativ für diese Sicht des chinesischen Herrschaftssystems sind etwa die regelmäßigen Berichte von amnesty international und Human Rights Watch/ Asia zur politischen Repression in China. Beide Menschenrechtsorganisationen haben beträchtlichen Einfluß auf die China-Berichterstattung im Westen, die sich oft ausschließlich auf die Unterdrückung von Dissidenten sowie religiöser und ethnischer Minderheiten in China konzentriert. Da andere - widersprüchliche - Aspekte der politischen Entwicklungen in China dadurch in den Hintergrund treten, entsteht das Bild einer hochzentralisierten und totalitären Diktatur.
- 2) Viele journalistische Berichte aus den Jahren 1993 und 1994 stellten die Gefahren einer politischen Desintegration Chinas in den Vordergrund. Vgl. etwa *The Economist*, 6.11.93, S.78; *Focus*, 39/1993, S.202-203; *Ming Bao*, Hongkong, 5.9.1994. Siehe auch Gerald Segal, *China Changes Shape: Regionalism and Foreign Policy*, Adelphi Paper (IISS), No.287, London 1994.
- 3) Zu Institutionen und Normen der Staatsorganisation der VR China siehe Jean-Pierre Cabestan, *Le système politique de la Chine populaire*, Paris 1994, bes. S.223-314; Harro von Senger, *Einführung in das chinesische Recht*, München 1994, bes. S.29-42 und 203-206.
- 4) Vgl. Joseph Fewsmith, *Dilemmas of Reform in China: Political Conflict and Economic Debate*, Armonk/New York 1994; Wang Lixin/ Joseph Fewsmith, "Bulwark of the Planned Economy: The Structure and Role of the State Planning Commission", in: Carol Lee Hamrin/ Zhao Suisheng (eds.), *Decision-Making in Deng's China: Perspectives from Insiders*, Armonk/New York 1995, S.51-65.
- 5) Susan L. Shirk, *The Political Logic of Economic Reform in China*, Berkeley 1993, besonders S.149-196.
- 6) C.a., 92/10, S.711-712.
- 7) Ein vielfältiges Profil chinesischer "Provinzfürsten" ergibt sich aus der Lektüre von Zhang Xuanguo et al. (Hg.), *'94 Zhongguo shengwei shuji shengzhang zonglun jingji dashi* (Chinesische ProvinzparteiSekretäre und Provinzgouverneure des Jahres 1994 sprechen zwanglos über die Entwicklungstendenzen der Wirtschaft), Beijing 1995.
- 8) So die offizielle Kritik in: RMRB, 24.10. und 7.11.1994.
- 9) Dai Yuanchen, "Woguo 'zhuhou jingji' de xingcheng ji qi biduan he genyuan" (Die Ausbildung einer 'Feudalherrenwirtschaft' in unserem Land und deren Defekte und Ursprünge), *Jingji yanjiu* (Wirtschaftsstudien), 3/1990, S.12-20.

- 10) Carsten Herrmann-Pillath, "Struktur und Prozeß in der chinesischen Wirtschaftspolitik, oder: Warum China doch anders ist", *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 48/90 (23.11.1990), S.18-30, bes. S.20-21.
- 11) Luo Xiaopeng, "Rural Reform and the Rise of Localism", in: Jia Hao/Lin Zhimin (eds.), *Changing Central-Local Relations in China: Reform and State Capacity*, Boulder 1994, S.113-134.
- 12) Carsten Herrmann-Pillath, *Marktwirtschaft in China. Geschichte-Strukturen-Transformation*, Opladen 1995, bes. S.54-95.
- 13) Anjali Kumar, "Economic Reform and the Internal Division of Labour in China: Production, Trade and Marketing", in: David S.G. Goodman/Gerald Segal (eds.), *China Deconstructs: Politics, Trade and Regionalism*, London/New York 1994, S.99-130, hier S.109-111.
- 14) Song Xueming, "Regionale Wirtschaftsentwicklung in China, 1978-1992", *Duisburger Arbeitspapiere zur Ostasienwirtschaft*, Nr.18/1995, bes. S.39.
- 15) Kumar, a.a.O.
- 16) Song Xueming, a.a.O.
- 17) Huang Yasheng, "Why China Will Not Collapse", in: *Asian Wall Street Journal*, 27.6.1995.
- 18) Zum folgenden ausführlich Brantly Womack/Zhao Guangzhi, "The Many Worlds of China's Provinces: Foreign Trade and Diversification", in: Goodman/ Segal (eds.), a.a.O., S.131-175; Zhang Amei/Zhou Gang, "Foreign Trade Decentralization and Its Impact on Central-Local Relation", in: Jia Hao/Lin Zhimin (eds.), a.a.O., S.153-177.
- 19) Vgl. Song Xueming, a.a.O.
- 20) Zu diesem Ergebnis kommt das Zentrum für Entwicklungsforschung beim Staatsrat der VR China, vgl. ZXS, 15.2.1995, nach SWB, 25.2.95.
- 21) *Handelsblatt*, 11.7.95.
- 22) Vgl. Frederick Teiwes, *Politics and Purges in China: Rectification and the Decline of Party Norms, 1950-1965*, second edition, Armonk/New York 1993.
- 23) So formulierte es prägnant R. Goldscheid, "Staat, öffentlicher Haushalt und Gesellschaft", in: R. Hickel (Hg.), *Die Finanzkrise des Steuerstaats*, Frankfurt 1976, S.256 und 286. Das Zitat findet sich in Manfred Groser, "Finanzpolitik", in: *Pipers Wörterbuch zur Politik*, Bd.1, München 1987, S.236-237.
- 24) Einen guten Überblick über die finanzpolitischen Auseinandersetzungen und Entscheidungsprozesse bietet Chung Jae Ho, "Beijing Confronting the Provinces: The 1994 Tax-Sharing Reform and its Implications for Central-Provincial Relations in China", *China Information*, Vol.IX, Nos.2/3 (Winter 1995), S.1-23.
- 25) Wang Shaoguang/Hu Angang, *Zhongguo guojia nengli baogao* (Bericht zur Leistungsfähigkeit des chinesischen Staates), Hongkong 1994, bes. S.117-130.
- 26) Chung Jae Ho, a.a.O., S.18.
- 27) Siehe die ausführlichen vergleichenden Fallstudien zu "Steueraufteilungssystemen" in verschiedenen westlichen und ostasiatischen Staaten in: Wei Liqun (ed.), *Shichang jingji zhong de zhongyang yu difang jingji guanxi* (Wirtschaftsbeziehungen zwischen Zentrale und Regionen in der Marktwirtschaft), Beijing 1994, S.309-407.
- 28) *Xinwen Bao*, Shanghai, 22.9.94.
- 29) C.a., 95/3, S.201-202.
- 30) ZXS, 29.4.95, nach SWB, 4.5.95; C.a., 95/3, S.193 bzw. 204-5.
- 31) *Liaoning Ribao*, Shenyang, 2.9.94.
- 32) Zheng Yong-Nian, "Perforated Sovereignty: Provincial Dynamism and China's Foreign Trade", in: *The Pacific Review*, Vol.7, No.3 (1994), S.309-321, hier S.316-319; Chung Jae Ho, "Studies of Central-Provincial Relations in the PRC: A Mid-Term Appraisal", in: *The China Quarterly*, No.142 (June 1995), S.487-508, hier S.507.
- 33) Zum folgenden vgl. ausführlicher Sebastian Heilmann, "Die 'Abstimmungsmaschinen' der chinesischen Volkskongresse: Ansätze des Aufbegehrens?", in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 26(1995), S.113-140.
- 34) Meine Auswertung der Biographien von Politbüro-Mitgliedern stützt sich auf mehrere Werke von Wolfgang Bartke und Liu Jen-Kai sowie auf *Who's Who in China. Current Leaders*, Beijing 1994.
- 35) Zang Xiaowei, "The Fourteenth Central Committee of the CCP", *Asian Survey*, Vol.33., No.8 (August 1993), S.787-803.
- 36) Vgl. *China News Analysis*, No.1484 (1.5.1993), S.2-3.
- 37) C.a., 94/10, S.1034.
- 38) C.a., 94/12, S.1198.
- 39) Zum Nomenklatura-System der KPCh vgl. *Jinqi Dangjian wenjian xuanbian* (Auswahl von neueren Dokumenten zum Parteaufbau), Shanghai 1992 (parteiinternes Studienmaterial); John P. Burns, "Strengthening Central CCP Control of Leadership Selection: The 1990 Nomenklatura", *The China Quarterly*, No.138 (June 1994), S.458-491.
- 40) Yan Huai, "Organizational Hierarchy and the Cadre Management System", in: Hamrin/Zhao (eds.), a.a.O., S.39-50; C.a., 95/6, S.465.
- 41) Für den Fall Guangdong vgl. Peter Tsan-yin Cheung, "The Case of Guangdong in Central-Provincial Relations", in: Jia Hao/Lin Zhimin (eds.), a.a.O., S.207-236, hier S.223-225.
- 42) Heilmann, a.a.O., S.133-134. Auch innerhalb der Partei kommt es offenbar in Personalabstimmungen vermehrt zu Ergebnissen, die nicht mit den Vorgaben der KP-Organisationsabteilungen übereinstimmen; Interviews mit Parteifunktionären in Nanjing im September 1994.
- 43) Vgl. Zang Xiaowei, "Provincial Elite in Post-Mao China", *Asian Survey*, Vol.31, No.6 (June 1991), S.512-525, hier S.516.
- 44) Die Bedeutung von im Land umherreisenden "Arbeitsgruppen" für das chinesische Verwaltungssystem wird in der Chinaforschung bisher nicht ausreichend gewürdigt. Einen kurzen Überblick über die Tätigkeit dieser Gruppen bietet Willy Wo-lap Lam, "Super-Sleuths Sent to Save Crumbling State", SCMP, 2.11.1994.
- 45) Vgl. C.a., 94/12, S.1188.
- 46) Die Bedeutung des Hauptbürosystems für das politische System der VR China wird erstmals ausführlich dargelegt in Li Wei, *The Chinese Staff System: A Mechanism for Bureaucratic Control and Integration*, Berkeley 1994.
- 47) David S.G. Goodman, "The Politics of Regionalism: Economic Development, Conflict and Negotiation", in: Goodman/Segal (eds.), a.a.O., S.1-20.
- 48) Zu Differenzierungen han-chinesischer Identitäten vgl. Dru C. Gladney, "China's Ethnic Divisions are Showing Up and Could Cause Trouble", in: *International Herald Tribune*, 22.2.1995; Oskar Weggel, *Regionalkonflikte in China: Süd gegen Nord*, Hamburg 1992.
- 49) David S.G. Goodman, "The Politics of Regionalism: Economic Development, Conflict and Negotiation", in: Goodman/Segal (eds.), a.a.O., S.1-20.
- 50) Vgl. Gudrun Wacker, "Xinjiang und die VR China. Zentrifugale und zentripetale Tendenzen in Chinas Nordwest-Region", *Berichte des BIOst*, Köln, 3/ 1995; Robert Barnett (ed.), *Resistance and Reform in Tibet*, London 1994.
- 51) Zum Verhältnis zwischen Zentrale und Regionen in der heutigen Rußländischen Föderation siehe Roland Götz/ Uwe Halbach, *Politische Lexikon Rußland. Die nationalen Republiken und Gebietsseinheiten der Rußländischen Föderation*, München 1994. Irina Busygina-Thränert, "Machtkonzentration in den Händen der Exekutive in der rußländischen Provinz: Der Fall Primorje", *Aktuelle Analysen*, Nr.75/1994 (12.12.1994), BIOst, Köln. Z.B.Bunin et al., "Wie die russische Provinz regiert wird", *Aktuelle Analysen*, Nr.69/1994 (6.12.1994), BIOst Köln.
- 52) Diese Sicht teilen Jia Hao/Lin Zhimin, "Introduction", in: Jia/Lin (eds.), a.a.O., S.1-15, hier S.10; Ernst Hagemann, "VR China: Dauerhafte Stabilisierung erfordert reformgetragene Balance zwischen Zentralstaat und Provinzen", *DIW Wochenbericht*, 23/95 (8.6.1995), S.411-416, hier S.416.
- 53) Zu einer solchen Darstellungsweise neigen besonders die politischen Magazine in Hongkong. Vgl. etwa Luo Bing, "Jiang Zemin nu pi shisheng kangming zhuhou" (Jiang Zemin übt zornige Kritik an illoyalen Fürsten aus zehn Provinzen), *Zhengming* (Wettstreit), 1995/1, S.9-11; Xu Ping'an, "Zhongyang yu difang maodun shenhua" (Vertiefung des Konflikts zwischen Zentrale und Regionen), *Dangdai* (Gegenwart), 15.1.1995, S.16-18.
- 54) Zu Empirie und Theorie der "Politikverflechtung" vgl. Fritz W. Scharpf et al., *Politikverflechtung*, 2 Bde., Kronberg 1976; Bernd Reissert, "Politikverflechtung", in: Dieter Nohlen (Hg.), *Wörterbuch Staat und Politik*, Bonn 1995, S.555-557.
- 55) Zu Grundstrukturen föderaler Systeme in international vergleichender Perspektive siehe Rainer-Olaf Schultze, "Föderalismus als Alternative? Überlegungen zur Reorganisation politischer Herrschaft", in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 21 (1990), S.475-490; idem, "Föderalismus", in: Dieter Nohlen (Hg.), a.a.O., S.155-164.
- 56) Siehe von Senger, a.a.O., S.50-51 und 203-206, bes. S.205.
- 57) Vgl. die zum Teil sehr gewagten und kontroversen Vorschläge zur Neuordnung des Verhältnisses zwischen Zentralregierung und regionalen Regierungen, die von Beratern der chinesischen Regierung wie Wang Shaoguang/Hu Angang, a.a.O., sowie in einer Studie der Staatlichen Planungskommission formuliert werden, vgl. Wei Liqun (Hg.), a.a.O., bes. S.146-163.