

Sebastian Heilmann

Verwaltungsreformen in der VR China: Vom Kadersystem zum öffentlichen Dienst?

Der chinesische Behördenapparat ist für seine labyrinthischen Verfahrenswege, undurchsichtigen Gebührenordnungen und unvorhersehbaren bürokratischen Interventionen berüchtigt. So erwartet etwa Chinesen, die eine Gewerbezulassung erlangen wollen, ein wahrer Behördenmarathon: Bis zu 30 Genehmigungen verschiedener Verwaltungsabteilungen sind nicht selten nötig, um ein Privatrestaurant zu eröffnen; bei mindestens der Hälfte der erforderlichen Genehmigungen muß mit Sonderzuwendungen an die jeweiligen Büroleiter und Sachbearbeiter nachgeholfen werden. Ausländischen Investoren ergeht es nicht besser: Wenn diese beispielsweise bei der lokalen Steuerbehörde wegen der Auslegung neuer steuerrechtlicher Bestimmungen nachfragen, so kann es geschehen, daß sie an die "Consulting-Abteilung" der Behörde im selben Haus verwiesen werden, die gegen ein stattliches Honorar die gewünschten Auskünfte zu geben bereit ist.¹

Öffentliche Aufgaben und Geschäftsinteressen vermischen sich im chinesischen Verwaltungssystem zusehends. Es ist deshalb nicht verwunderlich, daß die Staatsverwaltung der VR China in den vergangenen Jahren mehrfach als eine der korruptionsanfälligsten in Ostasien eingestuft worden ist.²

Politische Sensibilität

In der Beijinger Führung werden seit den achtziger Jahren Maßnahmen zur administrativen Modernisierung diskutiert: Die Umsetzung staatlicher Politik und das Umfeld für die Wirtschaft sollen durch eine effiziente, "saubere" Verwaltung verbessert, Legitimität in der Bevölkerung zurückgewonnen werden.

1987 hatte der damalige KP-Generalsekretär Zhao Ziyang ein ambitioniertes Programm zur "politischen Strukturreform" verkündet, das eine Beschränkung der Parteikontrolle gegenüber der Staatsverwaltung und damit eine schrittweise Entpolitisierung und Professionalisierung des Staatsdienstes vorsah. Dieses Reformkonzept traf auf massiven Widerstand in Teilen der Parteiführung und wurde nach der Absetzung Zhaos 1989 stillschweigend ad acta gelegt. Zwischen 1989 und 1991 setzten sich durch Ministerpräsident Li Peng in der Zentralregierung vertretene Kräfte durch, die für eine strikte Parteikontrolle über die Staatsverwaltung und deren Personal eintraten.³ Nur eini-

ge der angestrebten Verwaltungsreformen wurden in begrenztem Rahmen, oft in regionalen Experimenten, fortgeführt.⁴

Erst mit dem neuen Reformschub von 1992 erhielt die Diskussion um die Verwaltungsreform neue Impulse. In mehreren Parteidokumenten wurde hervorgehoben, daß der Übergang zu einer "sozialistischen Marktwirtschaft" grundlegende Reformen der Staatsverwaltung notwendig mache: eine Transformation der Funktionsweise der Verwaltung (von der direkten administrativen Kontrolle über das Wirtschaftsleben zur indirekten Regulierung und "Makrosteuerung") und eine allgemeine Steigerung der Verwaltungseffizienz. Diesem Zweck sollten neben einer Straffung der Regierungsorgane die Errichtung eines öffentlichen Dienstes (*gongwuyuan zhidu*) und der Aufbau einer "sauberen Verwaltung" (*lianzheng*) dienen.⁵ Bis Ende 1996 soll die Einführung des öffentlichen Dienstes in den nationalen Behörden in ihren Grundzügen abgeschlossen werden. Bis zur Jahrhundertwende sollen die neuen Organisationsprinzipien auch auf den unteren Verwaltungsebenen fest etabliert sein.⁶

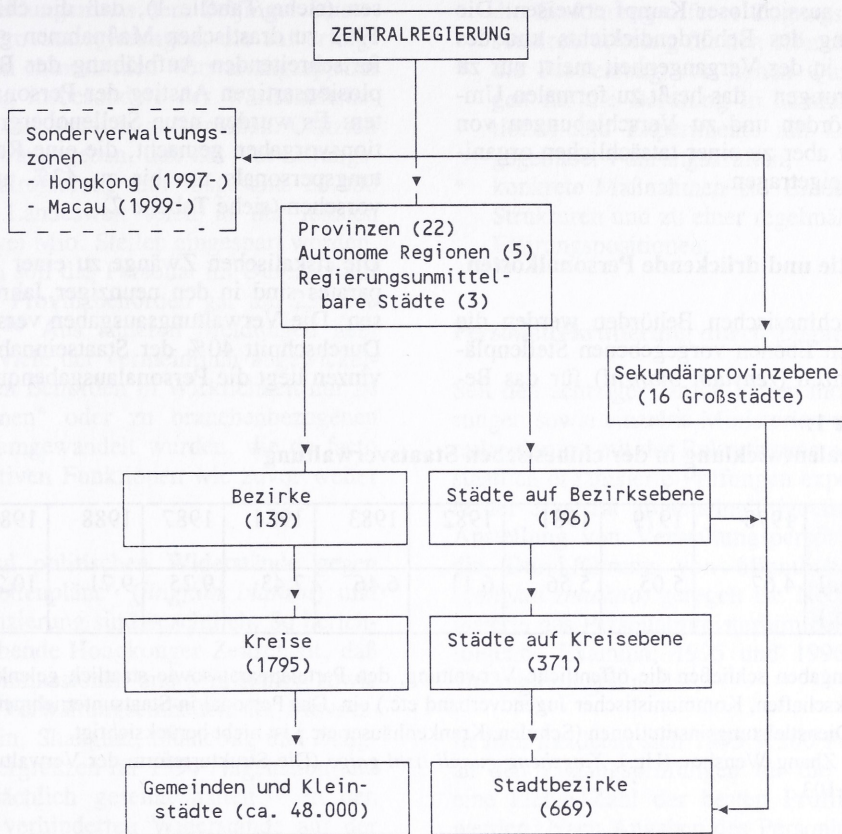
Im August 1993 legte das für die Verwaltungsreform zuständige Ministerium für das Personalwesen eine "Vorläufige Verordnung über Staatsbedienstete" vor, die den Grundstein für die Errichtung eines modernen öffentlichen Dienstes in China legen und als Basis des geplanten "Gesetzes über den öffentlichen Dienst der VR China" dienen soll. Die Verordnung, die im Oktober 1993 in Kraft trat, stellt ein Kompromißdokument dar. 22 frühere Entwurfsvorlagen, die unter anderem eine Trennung zwischen politischem Beamtentum und Berufsbeamtentum vorgesehen hatten,⁷ waren allesamt an Widerständen innerhalb der KP-Führung und insbesondere in der gewichtigen Organisationsabteilung des Zentralkomitees der KPCh gescheitert.

Die Verwaltungsreform gehört aus der Sicht der Parteispitze zu den politisch heikelsten Fragen: Die Parteikontrolle über Personal- und Organisationsfragen ist eine der wichtigsten verbliebenen Säulen der Beijinger Zentralgewalt und der KPCh insgesamt.⁸ Dieser sensible Bereich wird durch die Reform des Kadersystems unmittelbar berührt. So ist die Verwaltungsreform seit den achtziger Jahren immer wieder Gegenstand heftiger politischer Kontroversen.

Reibungen in der zentralen Bürokratie

Zwischen dem Ministerium für das Personalwesen und der übermächtigen Organisationsabteilung des Zentralkomitees der KPCh gab es seit den späten achtziger Jahren anhaltende Kompetenzstreitigkeiten in bezug auf die Reform des staatlichen Personalwesens. Zwischenzeitlich hatte das Personalministerium, unterstützt von Zhao Ziyang, den Anspruch erhoben, der ZK-Organisationsabteilung sogar die Nominierungskompetenz (und die Personalakten) für Ministerkandidaten aus der Hand zu nehmen. Nach 1989 erlitt das Personalministerium einen abrupten Einflußverlust, da die Parteikontrolle über Organisations- und Personalfragen unter dem Eindruck der politischen Krise gestärkt wurde.⁹

Die Verwaltungsebenen der VR China (1994)



Entnommen aus: Sebastian Heilmann, *Das politische System der VR China im Wandel*, Hamburg 1996, S.41.

Erst mit den wirtschaftlichen Reformmaßnahmen von 1992 erweiterte sich der Handlungsspielraum des Personalministeriums wieder. Die Bemühungen um eine Verwaltungsreform wurden wieder verstärkt vorangetrieben. 1993 benannte das Zentralkomitee der KPCh in seinem Grundsatzbeschluss über die "Errichtung eines Systems der sozialistischen Marktwirtschaft" die Anpassung der Verwaltungstätigkeit an die veränderten ökonomischen Bedingungen als eine Schlüsselaufgabe der Parteipolitik. Seitdem hat das Personalministerium an Status in der Zentralregierung gewonnen und nutzt regelmäßig die einflussreiche politische Wochenschrift *Liaowang* (Ausblick) für die Propagierung seiner Reformpläne. Auch die Kooperation zwischen ZK-Organisationsabteilung (seit 1994 unter Leitung von Zhang Qanjing) und Personalministerium (unter Song Defu seit 1993) scheint nun reibungsärmer zu verlaufen: Beide Institutionen haben zuletzt in enger Zusammenarbeit hochkarätig besetzte Seminare veranstaltet, auf denen vor allem Spitzenfunktionäre aus den Provinzen von den Vorteilen des reformierten öffentlichen Dienstes überzeugt werden sollten.¹⁰

Institutionelle Erblasten

Verwaltungsreformen gehören - nicht nur in China - zu den schwierigsten politischen Aufgaben. Vorstöße, die auf eine grundlegende Erneuerung des durch Patronage und Nepotismus gekennzeichneten Kadernsystems aus den fünf-

ziger Jahren zielten, haben bislang nicht die angestrebte organisatorische Straffung und Leistungssteigerung der Staatsbürokratie erreicht.¹¹

Das wichtigste substantielle Ergebnis der Verwaltungsreformen der achtziger Jahre war eine weitreichende Dezentralisierung von Entscheidungskompetenzen und Verfügungsrechten im Bereich der Wirtschaftsverwaltung. Die Dezentralisierung machte rasche Fortschritte, weil sie den politischen und ökonomischen Eigeninteressen der lokalen Partei- und Regierungsführungen entgegenkam. Sie führte insbesondere in wirtschaftlich dynamischen Regionen auf Kreis-, Gemeinde- und Dorfebene zu Veränderungen in der Funktionsweise der lokalen Bürokratien: "Wirtschaftliche Entwicklung, nicht planwirtschaftliche und ideologische Kontrolle stehen heute im Mittelpunkt der Tätigkeit lokaler Partei- und Verwaltungsinstitutionen".¹²

Trotz dieses Funktionswandels wirken im chinesischen Verwaltungssystem wesentliche institutionelle Merkmale der staatswirtschaftlichen Vergangenheit fort: Die enge Verflechtung zwischen Staatsverwaltung und Unternehmen wie auch das umfassende System der bürokratischen Ämterpatronage und informellen Beziehungsgeflechte bilden den Nährboden für Korruption und administrative Ineffizienz. Zwei Drittel der chinesischen Behörden beschäftigen sich trotz des offiziellen Bekenntnisses zur Trennung von Verwaltung und Unternehmen weiterhin mit der Regulierung und Aufsicht der Wirtschaft.¹³

Der Koloß der Staatsbürokratie scheint gegen politische Reformdirektiven aus Beijing weitgehend immun zu sein. Auch die jüngsten, zwischen 1993 und 1996 unternommenen Anstrengungen zur Modernisierung des Behördensystems könnten sich als aussichtsloser Kampf erweisen: Die angestrebte Reduzierung des Behördendickichts und des Behördenpersonals hat in der Vergangenheit meist nur zu kosmetischen Veränderungen - das heißt zu formalen Umbenennungen von Behörden und zu Verschiebungen von Personalstellen -, nicht aber zu einer tatsächlichen organisatorischen Straffung beigetragen.

Aufgeblähte Bürokratie und drückende Personalkosten

In der Mehrzahl der chinesischen Behörden werden die von den übergeordneten Ebenen vorgegebenen Stellenpläne und Stellenobergrenzen (*renyuan bianzhi*) für das Be-

hördenpersonal seit den achtziger Jahren kontinuierlich überschritten, in einzelnen Provinzen gar um rund 50%.¹⁴ Seit Einleitung der Reform- und Öffnungspolitik ist die Zahl der chinesischen Staatsbediensteten so stark gewachsen (siehe Tabelle 1), daß die chinesische Führung sich 1993 zu drastischen Maßnahmen gezwungen sah, um der fortschreitenden Aufblähung der Bürokratie und dem explosionsartigen Anstieg der Personalkosten entgegenzutreten: Es wurden neue Stellenobergrenzen und Reorganisationsvorgaben gemacht, die eine Reduzierung des Verwaltungspersonals um bis zu 42% auf der Gemeindeebene vorsehen (siehe Tabelle 2).

Die fiskalischen Zwänge zu einer Verkleinerung des Apparates sind in den neunziger Jahren dramatisch gewachsen: Die Verwaltungsausgaben verschlingen im nationalen Durchschnitt 40% der Staatseinnahmen. In manchen Provinzen liegt die Personalausgabenquote (i.e. der Anteil der

Tabelle 1:
Personalentwicklung in der chinesischen Staatsverwaltung*

Jahr	1978	1979	1981	1982	1983	1984	1987	1988	1989	1990
Personal (in Mio.)	4,67	5,05	5,56	6,11	6,46	7,43	9,25	9,71	10,22	10,79

*Die Angaben schließen die öffentliche Verwaltung, den Parteiapparat sowie staatlich gelenkte Verbände (Gewerkschaften, Kommunistischer Jugendverband etc.) ein. Das Personal in Staatsunternehmen und öffentlichen Dienstleistungsinstitutionen (Schulen, Krankenhäuser etc.) ist nicht berücksichtigt.

Quelle: Zhang Wenshou (Hg.), *Xingzheng guanli tizhi gaige* (Die Strukturreform der Verwaltung), Beijing 1995, S.103.

Tabelle 2:
Verwaltungs- und Personalreform in der VR China*

Verwaltungsebene	Vorgesehene Stellenobergrenzen	Abzubauen der durchschnittlicher Stellenüberhang	Durchschnittliche Behördenzahl (Regierung und Partei)	
			Stand 1993	Vorgabe ab 1993/94
Zentralregierung	42.500	15%	86	59
Provinzen und Autonome Regionen ^o	3.000-7.500	20%	68	55
Städte ^o	700-6.700	15-30%	50-75	30-60
Kreise ^o	350-750	22%	45	20-30
Gemeinden ^o	15-45	42%	k.A.	

* Die Angaben umfassen Regierungs-/Verwaltungsbehörden (diese stellen im Durchschnitt 77-80% des gesamten Verwaltungspersonals), Parteiorgane (12-15%) sowie Verwaltungspersonal in Volkskongressen, Politischen Konsultativkonferenzen und staatlich kontrollierten Verbänden (7-9%).

^o In den Stellenplänen wird jeweils differenziert nach wirtschaftlichem Entwicklungsstand, Bevölkerungszahl und Größe des Verwaltungsgebiets. Die Kategorie „Städte“ umfaßt Regierungsunmittelbare Städte auf Provinzebene (Beijing, Shanghai, Tianjin), die derzeit 16 Großstädte der Sekundärprovinzebene (*fu shengji*) sowie Städte auf Bezirks- und Kreisebene.

Quelle: Zhang Wenshou (Hg.), *Xingzheng guanli tizhi gaige* (Die Strukturreform der Verwaltung), Beijing 1995, S.102-130 (Angaben im Text).

Personalausgaben am Haushaltsvolumen) inzwischen bei über 65% und in der Mehrzahl der Kreise gar bei 80-90%.¹⁵

Die jüngsten Erfolgsmeldungen aus dem Beijinger Staatsrat und aus mehreren Provinzregierungen, die auf erfolgreiche Einschnitte in den chinesischen Verwaltungsapparat und auf eine Bündelung insbesondere der Wirtschaftsbehörden hinweisen, sind mit Vorsicht zu genießen. Offiziell wurde im Oktober 1995 angegeben, daß das Verwaltungspersonal in der Zentralregierung um insgesamt 20.000 reduziert worden sei. Landesweit seien in der lokalen Verwaltung gar rund zwei Mio. Stellen eingespart worden. In den Provinzbehörden soll das Personal im Durchschnitt um 20%, die Zahl der Provinzbehörden gar um 25-30% reduziert worden sein.¹⁶ Aus anderen Meldungen geht allerdings hervor, daß viele der vermeintlich abgewickelten oder umorganisierten Behörden in Wirklichkeit nur zu "öffentlichen Institutionen" oder zu branchenbezogenen "Hauptgesellschaften" umgewandelt wurden, die de facto die gleichen administrativen Funktionen wie zuvor weiter ausüben.¹⁷

Die bürokratischen und politischen Widerstände gegen eine "Straffung der Stellenpläne" (*jingjian bianzhi*) und gegen eine Personalreduzierung sind beachtlich. So berichtet eine Beijing nahestehende Hongkonger Zeitschrift, daß nur einige nationale Kommissionen und Ministerien sowie vier von insgesamt 30 Verwaltungseinheiten der Provinzstufe (namentlich Tianjin, Shanghai, Shandong und Jiangsu) die neuen Stellenobergrenzen für 1994 eingehalten und den Personalstand tatsächlich gesenkt hätten.¹⁸ In den meisten Verwaltungen verhinderten Widerstände auf der Führungsebene oder unlösbare Schwierigkeiten mit der Abfindung, dem Unterhalt oder den Pensionen entlassener Kader das Fortschreiten der Reformen.

Eine von chinesischen Wissenschaftlern verfaßte umfassende Studie des chinesischen Verwaltungssystems legt dar, daß die mit Organisationsreformen verbundenen "Machtverlagerungen" und Interessenkonflikte sich nach der bisherigen Erfahrung stets als "äußerst heikle und schwierige Angelegenheit" erwiesen hätten. Selbst wenn die jeweiligen Behördenleiter die Reformen formal durchsetzten, verändere sich doch oft nicht der interne Führungsstil und die Funktionsweise der reformierten Behörde.¹⁹

Erneuerung des Kadersystems

Bislang sind noch keine konsolidierten, widerspruchsfreien Daten über die Erfolge und Mißerfolge der jüngsten Maßnahmen zur Personalreduzierung in der Staatsbürokratie erhältlich. In den nächsten Abschnitten sollen deshalb nicht die quantitativen Aspekte der Verwaltungsreformen, sondern einige qualitativ neue Maßnahmen behandelt werden, die sich vornehmlich auf die Binnenorganisation des Staatsapparates beziehen und einen schrittweisen Umbau des ineffizienten alten Kadersystems zu einem leistungsfähigen "öffentlichen Dienst chinesischer sozialistischer Prägung" zum Ziel haben.

Die Verordnung über den öffentlichen Dienst von 1993 diente als Ausgangspunkt für eine Serie von Detailbestimmungen, die zwischen 1994 und 1996 in Kraft gesetzt

wurden und die Organisation der Staatsbürokratie in Zukunft wesentlich verändern könnten. Einige dieser Reformmaßnahmen scheinen über das Kadersystem der Vergangenheit hinauszudeuten:

- * die Einführung offener Zugangspüfungen bei der Personalrekrutierung für den öffentlichen Dienst;
- * die Festsetzung von hohen Qualifikationsanforderungen für die Berufung in administrative Leitungspositionen und Experimente mit Leistungsüberprüfungen gegenüber Führungskräften;
- * konkrete Maßnahmen zur Eindämmung nepotistischer Strukturen und zu einer regelmäßigen Ämterrotation in Führungspositionen.

Personalrekrutierung durch Zugangspüfungen

Seit den achtziger Jahren hatten mehrere regionale Regierungen sowie einzelne Ministerien und Behörden der Zentralregierung mit der Rekrutierung neuer Mitarbeiter durch staatlich organisierte Püfungen experimentiert. 1994 setzte der Staatsrat allgemeingültige Bestimmungen über die Anstellung von Verwaltungspersonal in Kraft, in denen die Durchführung von öffentlichen Zugangspüfungen (*gongkai zhaokao*) geregelt ist. Noch im selben Jahr organisierte das Personalministerium den neuen Bestimmungen folgende Examina; 1995 und 1996 zogen mehrere Provinzregierungen nach.

In Jilin meldeten sich 1995 9.300 Personen zur Teilnahme an den Zugangspüfungen für die Provinzbehörden, nur eine kleine Zahl der besten Prüflinge konnte angestellt werden. Nach Angaben des Personalministeriums sind auf diese Weise in zwei Jahren landesweit knapp 1.000 neue Beamte für Positionen in der Zentralregierung und mehr als 3.000 neue Kräfte für Provinzbehörden angestellt worden. Politische Kriterien (namentlich Loyalität zur KPCh, "Liebe zum Sozialismus" und Kenntnisse marxistisch-leninistischer Theorie) spielen bei der Aufnahme neuer Staatsbediensteter weiterhin eine ausschlaggebende Rolle.²⁰

Das erklärte Ziel der Durchführung eines offenen Prüfungswettbewerbs ist es, die "Fairneß" (*gongzhengxing*) und die "Transparenz" (*toumingdu*) des Rekrutierungsvorgangs und damit die Akzeptanz in der Bevölkerung zu erhöhen.²¹ Die Regeln des neuen Prüfungssystems sollen in den kommenden Jahren auf die unteren Verwaltungsebenen ausgedehnt werden. Offiziell ist nicht vorgesehen, leitende Positionen über öffentliche Püfungsverfahren zu vergeben. Dennoch wird in einigen Provinzen und Autonomen Regionen mit solchen Verfahren experimentiert, die den Zufluß von hochqualifizierten Kräften sicherstellen sollen.²² Die Zugangspüfungen dienen zugleich der angestrebten Verjüngung im öffentlichen Dienst: Im Juni 1996 gab die ZK-Organisationsabteilung an, daß "nahezu drei Viertel" der Bediensteten in Regierungs- und Parteibürokratie jünger als 45 Jahre seien.²³

Als Gegenstück zu den neuen Rekrutierungs- und Prüfungsvorschriften sind vom Staatsrat Bestimmungen über die vorzeitige Entlassung von öffentlichen Bediensteten aus ihren Ämtern verabschiedet worden, die zur Erhöhung der Mobilität und Flexibilität im Staatsdienst beitragen sollen. Die Bestimmungen sind einerseits anwendbar auf öffentlich Bedienstete, die aus dem Dienst ausscheiden und beispielsweise in ein Unternehmen wechseln wollen.

Sie lassen sich andererseits aber auch gegenüber mangelhaft qualifizierten oder korrupten Staatsdienern anwenden, die künftig nach Prüfung aus dem Dienst entlassen werden sollen. Dies soll ausdrücklich der "Säuberung" (*qingli*) des öffentlichen Dienstes insbesondere in korruptionsanfälligen Bereichen wie Polizei, Steuerbehörden und Industrie- und Handelsbehörden dienen.²⁴ In der Realität spielen die Entlassungsbestimmungen bislang nur eine geringe Rolle. Zwischen 1990 und 1995 sind nach Angaben des Personalministeriums landesweit nur 2.776 Staatsbedienstete vorzeitig entlassen worden.²⁵

Auswahl von Führungspersonal und Leistungsüberprüfungen

1995 traten neue Vorschriften über die Auswahl und Einsetzung von Führungskadern in Partei- und Staatsorganen²⁶ in Kraft, in denen eine breitere "demokratische" Mitsprache von seiten der Parteimitglieder bzw. des Behördenpersonals vorgesehen ist. Zugleich werden hohe Anforderungen an das Qualifikationsprofil von Führungskräften gestellt: Gewöhnlich sind ein Hochschulabschluß und mehrjährige Arbeitserfahrung für den Aufstieg in leitende Ämter notwendig. Die selbstherrliche Ämterpatronage vieler Parteisekretäre soll durch diese neuen Bestimmungen eingeschränkt werden. Die Kontrolle der KP-Organisationsabteilungen über die Eignungsprüfung und Nominierung der Kandidaten für Führungspositionen wird jedoch nicht angetastet.

Die Bewertung der administrativen und politischen Leistungen (*zhengji kaohe*) von leitenden Funktionären bleibt eine schwierige Frage, die von den zuständigen Stellen in Beijing (ZK-Organisationsabteilung und Personalministerium) bislang nicht abschließend geregelt ist. Es wird jedoch auf erfolgversprechende Experimente mit einem Evaluationssystem in der Provinz Hebei hingewiesen.²⁷ Seit 1993 wird in Hebei mit einem dreistufigen System zur Leistungsbewertung von Kadern experimentiert, in dessen Rahmen KreisparteiSekretäre und Kreisverwaltungschefs einer jährlichen Überprüfung unterzogen werden. Hauptkriterium für die Evaluation sind die Beiträge, die die jeweiligen Funktionäre in ihrem Amtsbereich geleistet haben

- * erstens zur relativen wirtschaftlichen Entwicklung (gemessen an den jeweils unterschiedlichen lokalen Ausgangsbedingungen),
- * zweitens zum Fortschritt der "geistigen Zivilisation" (dies schließt etwa den Ausbau des Schulwesens und auch die Kriminalitätsbekämpfung ein) sowie
- * drittens zur Erneuerung der Parteiorganisation (Revitalisierung der KP-Basisorganisationen, Korruptionsbekämpfung und Nachwuchsrekrutierung).

Die Evaluation wird von einer Kommission (unterstützt durch ein ständiges Sekretariat) koordiniert, der zwei Mitglieder des Provinzparteikomitees vorstehen. Durch enge Zusammenarbeit mit den KP-Organisationsabteilungen und den Statistikämtern in der Provinz sollen verlässliche Informationen über das Amtsgebaren und die Erfolge der jeweiligen Kreisleitungen gesammelt werden. Die Ergebnisse der Evaluation werden zwar nur parteiintern bekanntgemacht, haben aber unmittelbaren Einfluß auf den Karriereverlauf der betroffenen Kader.

Seit April 1994 sollen in der Provinz Hebei 140 Parteikomitees und Regierungen auf Kreisebene evaluiert worden sein. Die leitenden Kader mußten vor einer Kommission

des Provinzparteikomitees Rede und Antwort zu ihren Amtsleistungen stehen. 36 der so beurteilten Funktionäre wurden aufgrund mangelhafter Leistungen ihrer Posten enthoben, 21 hingegen wegen besonderer Verdienste befördert.

Die in Hebei eingeführten Maßnahmen gehen über die alten Praktiken hinaus, als Kader "nur auf-, nicht aber absteigen konnten" (*neng shang bu neng xia*). Die Informationen, die der Evaluationskommission zur Verfügung stehen, bilden jedoch den entscheidenden Engpaß für eine sachgerechte Bewertung: Die Fälschung von lokalen Wirtschaftsstatistiken und die Kaschierung von größeren örtlichen Korruptionsfällen wird durch das neue Aufsichtssystem wohl kaum verhindert. Der politische Druck auf die oft selbstherrlichen Führungskader der Kreisebene wird sich durch die neuen Maßnahmen zweifellos erhöhen. Manche Kreisleitungen werden in ihren illegalen oder halblegalen Aktivitäten zumindest vorübergehend vorsichtiger vorgehen müssen. Es fragt sich allerdings, ob die Disziplinierungsmaßnahmen in Hebei tatsächlich der Sauberkeit und Leistungsfähigkeit der nachgeordneten Verwaltungsebenen dienen oder nicht vielmehr dem Interesse der Provinzführung an einer Stärkung ihrer Autorität gegenüber den oft allzu eigenwilligen Kreisregierungen.

"Vermeidungsregel" und Ämterrotation

Die zahlreichen seit Beginn der neunziger Jahre verabschiedeten Partei- und Regierungsdokumente, die sich mit der sogenannten "Vermeidung" (*huibi*) öffentlich-privater Interessenkonflikte und der Eindämmung nepotistischer Strukturen befassen, wurden 1996 in einstweiligen Bestimmungen konkretisiert: Unmittelbare Familienangehörige sollen künftig nicht mehr in derselben Behörde angestellt sein und nicht an Behördenentscheidungen oder offiziellen Untersuchungen beteiligt werden, die nahe Angehörige betreffen.²⁸

Daß in Kreis- und Gemeindebehörden gelegentlich ganze Abteilungen von Mitgliedern einer einzigen Familie dominiert werden, ist keine Seltenheit. Aber selbst in nationalen Behörden haben familiäre Netzwerke und Seilschaften ein erstaunliches Ausmaß erreicht. So sollen unter 20.000 Staatsbediensteten im chinesischen Zollwesen rund 10% von der "Vermeidungsregel" betroffen sein und zum Teil schon neue Positionen eingenommen haben. In den Provinzbehörden Liaonings sollen 1995 allein 400 Funktionäre (von insgesamt mehreren tausend) im Rahmen des "Vermeidungssystems" auf neue Ämter versetzt worden sein. In mehreren nationalen Behörden sollen Führungskader aufgrund der neuen Bestimmungen damit begonnen haben, für ihre Kinder und sonstigen Verwandten Positionen in anderen Verwaltungsbereichen zu suchen.

Das Personalministerium gesteht jedoch ein, daß die Umsetzung des "Vermeidungssystems" aufgrund der "über lange Jahre angehäuften Probleme" nicht leicht sei. Die Auflösung bereits fest etablierter nepotistischer Strukturen sei eine äußerst schwierige Aufgabe. Es zeige sich, daß insbesondere auf Kreis- und Gemeindeebene die Reorganisation aufgrund der "Vermeidungsregel" nur schlecht vorankomme. Deshalb sei es in Zukunft besonders wichtig, bereits bei der Rekrutierung von Staatsbediensteten die

Einhaltung der Bestimmungen zu beachten. Das Vermeidungssystem müsse als Präventivmaßnahme gegen Nepotismus und Amtsmissbrauch begriffen werden.

Größere praktische Folgen als die "Vermeidungsregel" dürften zumindest auf höheren Verwaltungsebenen neue Bestimmungen zur Ämterrotation (*zhiwei lunhuan* oder auch kurz *lungang*) in Führungspositionen nach sich ziehen. Diese Bestimmungen wurden im Juli 1996 vom Personalministerium als wichtiger Schritt auf dem Weg zu einem leistungsfähigeren und korruptionsfreien öffentlichen Dienst bekanntgemacht.²⁹ Diesen Vorschriften zufolge müssen leitende Beamte in Ministerialabteilungen bis hinunter zu Amtsleitern in Städten auf Bezirksebene nach einer differenzierten Abstufung (zu den Rangstufen siehe Tabelle 3) künftig alle fünf Jahre auf neue Positionen wechseln. Das Personalministerium hat die Einführung des Rotationssystems zu einer der Schwerpunktaufgaben im Jahre 1996 erklärt. Seit 1994 seien bereits in einem Pilotversuch etwa ein Drittel der von der neuen Regelung erfaßten Führungskader "rotiert".

Während die Chancen für eine Durchsetzung des "Vermeidungssystems" wegen der in allen Teilen der Staatsverwaltung fest etablierten nepotistischen Netzwerke nicht als besonders gut eingeschätzt werden können, ist nicht auszuschließen, daß die regelmäßige Ämterrotation, sofern sie von Zentral- und Provinzregierungen tatsächlich angewandt wird, für einige Unruhe in lokalen Beziehungsgeflechten und Machtstrukturen sorgen könnte.

Ohne eine effektivere Kontrolle der "rotierenden" Führungskräfte werden auch diese Bestimmungen jedoch nicht zur Korruptionsbekämpfung in der öffentlichen Verwaltung beitragen: Die Rotation allein kann nicht gewährleisten, daß der neue Führungskader weniger korrupt ist als der alte.³⁰ In Kreisen und Gemeinden führt die Ersetzung korrupter Parteisekretäre oder Verwaltungsleiter nicht selten dazu, daß die neuen Führungskader ihrem Amtsbereich noch höhere Korruptionskosten verursachen als ihre Vorgänger.

Tabelle 3:
Rangstufen in Staatsverwaltung, Partei und Militär (seit 1993)

Stufe	Positionen im staatlichen öffentlichen Dienst	Entsprechende Positionen in der Kommunistischen Partei	Entsprechender militärischer Rang
1	Ministerpräsident	Generalsekretär Mitglied des Ständigen Ausschusses des Politbüros	Vorsitzender/ Stellv. Vorsitzender der Zentralen Militärkommission
2-3	Stellv. Ministerpräsident Staatsratskommissar	Politbüro-Mitglied/Kandidat Sekretär des ZK-Sekretariats Sekretär der ZK-Disziplin-kontrollkommission	Kommandeur Militärregion
3-4	Minister Provinzgouverneur	Provinzpartei sekretär	Kommandeur Korps (<i>jun</i>)
4-5	Stellv. Minister Stellv. Provinzgouverneur	Stellv. Provinzpartei sekretär	Kommandeur Division (<i>shi</i>)
5-7	Leiter Ministerialabteilung (<i>si</i>) Leiter Provinzamt (<i>ting</i>)	Leiter von Abteilungen eines Provinzpartei komitees	
6-8	Stellv. Abteilungs-/Amtsleiter		
7-10	Leiter Ministerialreferat (<i>chu</i>) Kreisleiter	Kreispartei sekretär	Kommandeur Regiment (<i>luan</i>)
8-11	Stellv. Referatsleiter in Ministerium Stellv. Kreisleiter		
9-12	Leiter von Unterabteilung in Ministerium (<i>ke</i>) Gemeindevorsteher	Gemeindepartei sekretär	Kommandeur Bataillon (<i>ying</i>)
9-13	Stellv. Unterabteilungsleiter Stellv. Gemeindevorsteher		
9-14	Abteilungsmitarbeiter (<i>keyuan</i>)		
10-15	einfacher Sachbearbeiter (<i>banshiyuan</i>)		

Quellen: RMRB, 19.8.1993; Thomas Heberer, „Wandlungsprozesse auf der gesellschaftlich-politischen Ebene“, Kapitel aus Th. Heberer/W. Taubmann, *Ländliche Urbanisierung in der VR China* (im Erscheinen). Zu den Parteidrängen siehe John P. Burns, „Civil Service Reform in China“, in: *Asian Journal of Political Science*, Vol.2, No.2, S.45. Zu den militärischen Entsprechungen: Fu Zhengyuan, *Autocratic Tradition and Chinese Politics*, Cambridge 1993, S.364.

Absage an "politische Neutralität" des Staatsdienstes

Von seiten des Ministeriums für Personalwesen und auch in wissenschaftlichen Studien chinesischer Forscher wird durchweg betont, daß die Verwaltungsreformen in der VR China weder eine vollständige Demontage des überkommenen Kadersystems noch die Errichtung eines öffentlichen Dienstes im "westlichen" Sinne beinhalten. Vielmehr werde in der Reform der Staatsbürokratie an folgenden Prinzipien festgehalten³¹:

- * *Loyalität gegenüber der KPCh*: Der öffentliche Dienst der VR China bleibt den politischen Leitlinien der KPCh verpflichtet; es gibt keinen Raum für "politische Neutralität" (*zhengzhi zhongli*) im westlichen Sinne.
- * *Personalhoheit der Partei*: Der öffentliche Dienst bleibt auch nach den Reformen "ein Bestandteil des Kadersystems der Partei". Die Beamten in Regierungsorganen unterliegen weiterhin der "Prüfung durch die Organisationsabteilungen der Parteikomitees auf den verschiedenen Verwaltungsebenen".
- * *Ideologische und ethische Kriterien*: Bei der Rekrutierung für den öffentlichen Dienst werden nicht nur individuelle Qualifikation und Arbeitsleistung als Kriterien herangezogen, sondern auch die "ideologisch-politische Grundhaltung" der Kandidaten.
- * *Integration von politischem und Berufsbeamtentum*: Anders als in westlichen Verwaltungssystemen wird im chinesischen öffentlichen Dienst nicht zwischen "politischen Beamten" (*zhengwuguan*) und "Berufsbeamten" (*shiwuguan*) unterschieden.³² Dies wird von chinesischer Seite durch den Wesensunterschied zwischen kapitalistischem und sozialistischem System begründet.

Unterschiede zum alten Kadersystem

Zugleich weist der reformierte öffentliche Dienst nach offizieller Darstellung folgende wesentliche Unterschiede zum alten Kadersystem auf:

- * *Eingrenzung des öffentlichen Dienstes*: Unter die neuen Bestimmungen zum öffentlichen Dienst werden als Ergebnis der Reformen nur diejenigen Institutionen gezählt, die im engeren Sinne Regierungs- und Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Das Personal in Staatsunternehmen und öffentlichen Dienstleistungsinstitutionen (*shiye danwei*) wird nicht mehr zum öffentlichen Dienst im engeren Sinne gerechnet. Damit wird eine Abkehr vom alten Kadersystem vorgenommen, das einen für die Zwecke der Planwirtschaft errichteten einheitlichen Mechanismus des Personalmanagements darstellte und alle verschiedenen Tätigkeitsbereiche im öffentlichen Sektor in gleicher Weise regelte.³³
- * *Leistungsorientierung und Wettbewerb*: Künftig sollen Kandidaten für nachgeordnete Positionen in Staatsbehörden grundsätzlich durch den Wettbewerb in öffentlich angekündigten Examina rekrutiert werden. Auch Anwärter für Führungspositionen sollen strengen Laufbahnprüfungen unterzogen werden und müßten sich einem beständigen Leistungsvergleich mit Konkurrenten stellen. Ein "wettbewerbs- und leistungsbezogener Kadermechanismus" soll eingeführt werden.³⁴
- * *Maßnahmen gegen Amtsmissbrauch*: Die Reform der öffentlichen Verwaltung zielt des weiteren auf die Errichtung effektiver Kontrollen und Sanktionen gegenüber Amtsmissbrauch, Korruption und Ineffizienz.

Durch Rotation in Führungspositionen, die Eindämmung von Nepotismus ("Vermeidungsregel") und verbesserte Kontrollen soll eine "saubere Verwaltung" erreicht werden. Mit der Reform des aus den fünfziger Jahren stammenden chinesischen Kadersystems sollen "vielfältige Mißstände" überwunden werden: Die "Herrschaft von Personen" soll in der staatlichen Verwaltung durch eine "Herrschaft des Gesetzes" abgelöst werden.³⁵

Aussichten der Reformen

Die Kennzeichnung der Staatsverwaltung in der VR China, die John Burns, einer der besten Kenner der chinesischen Bürokratie, formuliert hat, bleibt auch nach den Reformen der letzten Jahre gültig: "The party dominates the management of the civil service by vetting candidates for leadership positions, making policy on all significant aspects of civil service management, and by organizing a network of party cells or party core groups throughout the civil service to enforce party rule. Party membership in such systems is a virtual prerequisite for upward mobility in the civil service, and political criteria play an important role in personnel decision-making."³⁶

Mit der expliziten Absage an die politische Neutralität der Staatsbürokratie rückt die in den achtziger Jahren proklamierte Trennung zwischen Partei und Verwaltung in weite Ferne. Eine durchgreifende Erneuerung der Staatsverwaltung wird nur im Rahmen eines viel weitergehenden Reformprogramms möglich sein, das

- * den Zugriff der Partei auf die chinesische Bürokratie beschränkt und statt des bestehenden politischen Patronagesystems eine Rekrutierung nach ausschließlich "meritokratischen" Kriterien zuläßt,
- * effektivere Kontrollen durch Öffentlichkeit, Parlamente und Justiz gegenüber Amtsmissbrauch und Korruption ermöglicht,
- * die Gehälter leitender Beamter auf das Niveau von Führungskräften in der Kollektiv-/Privatwirtschaft anhebt,
- * den administrativen Zugriff auf Unternehmen und die staatliche Regulierung des Wirtschaftslebens drastisch reduziert und damit die Möglichkeiten zur "Rentenanreicherung" durch korrupte Staatsbedienstete einschränkt.

Solche grundlegenden Reformen sind für die Beijinger Führung tabu, weil sie den Kern des politisch-ökonomischen Systems betreffen und mit dem Fortbestehen der Parteiherrschaft vermutlich unvereinbar wären. Aufgrund dieser prinzipiellen Reformbeschränkung wird sich der seit 1993 errichtete "öffentliche Dienst chinesischer Prägung" in seinen Grundstrukturen nur wenig von dem alten Kadersystem unterscheiden.

Fortschritte in der Verwaltungsreform sind weniger von Beijinger Verordnungen zu erwarten als von den Zwängen, die der verschärfte interregionale Wettbewerb innerhalb Chinas mit sich bringt: Lokale Unternehmen können im überregionalen Wettbewerb nur dann bestehen, und lokale Regierungen können um ausländische Investitionsmittel nur dann erfolgreich werben, wenn die örtlichen administrativen Rahmenbedingungen für das Wirtschaftsleben günstig sind. Die Kosten bürokratischer Interventionen und Abschöpfungen dürfen nicht die Schwelle über-

steigen, ab der wirtschaftliche Dynamik und Investitionsbereitschaft erstickt werden. In einigen Regionen - etwa in sich rasch entwickelnden Kreisen der Provinzen Jiangsu und Zhejiang - haben agile Lokalregierungen diese Erfordernisse begriffen; Effizienz und Berechenbarkeit des Verwaltungshandelns haben sich dort zumindest im Wirtschaftsleben erkennbar verbessert. Von der Korruptionsfreiheit und einer Trennung zwischen Verwaltung und Unternehmen sind auch diese örtlichen Modernisierungsanstrengungen noch weit entfernt. Aber die Kräfte des Wettbewerbs zwischen den Regionen üben derzeit auf das Verwaltungshandeln offenkundig stärkere Wirkungen aus als Reformdokumente aus Beijing.

Anmerkungen

- 1 Interviews mit Privatunternehmern in Nanjing 1994; zum Verhalten mancher Steuerbehörden vgl. FEER, 23.6.1994, S.56.
- 2 So etwa die Bewertung durch die Political and Economic Risk Consultancy (Perc) in Hongkong, siehe *The Straits Times* (Singapore), 9.4.1996. Vgl. auch Andrew Wedeman, "Corruption and Politics", in: *China Review 1996*, Hongkong 1996, S.62-94.
- 3 Zu den politischen Hintergründen der vertagten Verwaltungsreformen siehe Dong Lisheng, "The Establishment of the Chinese Civil Service System: A Delayed Political Reform Programme"; Geng Yang, "Administrative Reform in China: Political Implications"; beide in: Dong Lisheng (Hg.), *Administrative Reform in the People's Republic of China since 1978*, Leiden 1994, S.43-61 bzw. S.62-79.
- 4 Zu den vielfältigen, politisch damals aber nicht durchsetzungsfähigen Initiativen des Personalministeriums siehe Dai Guangqian, "The Establishment of an Examination and Recruitment System with Chinese Characteristics in the People's Republic of China", in: John P. Burns (Hg.), *Asian Civil Service Systems: Improving Efficiency and Productivity*, Singapore 1994, S.189-201.
- 5 Jean-Pierre Cabestan, "Administrative Reform in China: Cosmetic Changes and Modernization", in: *China News Analysis*, No.1507 (1.4.1994), S.1-10.
- 6 Interview mit Personalminister Song Defu, in: *Liaowang* (Ausblick), Beijing, 1996/7, S.10-11; siehe auch Xinhua, 25.7.95.
- 7 John P. Burns, "Civil Service Reform in China", in: *Asian Journal of Political Science*, Vol.2, No.2, S.44-72, hier S.58.
- 8 Huang Yasheng zeigt in seiner Studie *Inflation and Investment Controls in China*, New York 1996, daß die Personal- und Organisationsgewalt der Partei eine große Bedeutung als politisches Disziplinierungsmittel gegenüber regionalen und lokalen Führungen besitzt und dadurch auch ganz wesentlich zur vergleichsweise erfolgreichen Inflationskontrolle und Stabilisierungspolitik der Beijinger Führung beigetragen hat.
- 9 Vgl. Burns, a.a.O., S.48-51; Dong Lisheng, a.a.O., S.50-56.
- 10 Vgl. Xinhua, 27.6.95.
- 11 Eine umfassende Studie über die Verwaltungsreformen der achtziger Jahre bietet Jean-Pierre Cabestan, *L'administration chinoise après Mao: les réformes de l'ère Deng Xiaoping et leurs limites*, Paris 1992, insbes. S.67-104 zur Zentralregierung und zu Bemühungen um eine "Vereinfachung" der lokalen Verwaltung S.287-300.
- 12 Thomas Heberer, "Wandlungsprozesse auf der gesellschaftlich-politischen Ebene", Kapitel aus Th.Heberer/ W.Taubmann, *Ländliche Urbanisierung in der VR China* (im Erscheinen). Zur Dezentralisierungsproblematik siehe auch Gong Ting/Chen Feng, "Institutional Reorganization and Its Impact on Decentralization", in: Jia Hao/Lin Zhimin (Hg.), *Changing Central-Local Relations in China*, Boulder 1994, S. 67-88.
- 13 Zhang Wenshou (Hg.), *Xingzheng guanli tizhi gaige* (Die Strukturreform der Verwaltung). Beijing 1995, S.119.
- 14 Zhang Wenshou, a.a.O., S.102-108 und 210-211.
- 15 *Xingzheng yu renshi* (Verwaltung und Personal), 1994/9, zitiert nach *Baokan wenzhai*, 26.9.1994, S.2; Zhang Wen-shou, a.a.O., S.105.
- 16 Vgl. Xinhua, 18.10.1995 und 25.9.1995. Eine Fundgrube für Informationen über die chinesische Zentralregierung und ihre interne Organisation ist *Zhongyang zhengfu zuzhi jigou* (Die Organisationsstruktur der Zentralregierung), Beijing 1995 (herausgegeben vom Hauptbüro des Staatsrates). Zur lokalen Verwaltungsorganisation siehe He Guoqiang,

Dangdai Zhongguo difang zhengfu (Lokale Regierungen im gegenwärtigen China), Guangzhou 1994, bes. 116-157. Sehr informativ zu jüngsten Verschiebungen in der administrativen Hierarchie und zu Diskussionen um die administrative Position der "Sekundärprovinzebene" (16 Großstädte) wie auch um die Funktionen der Bezirksverwaltungen ist: Wang Jingsong, *Zhonghua renmin gongheguo zhengfu yu zhengzhi* (Regierung und Politik in der VR China), Beijing 1994, bes. S.130-173.

17 Vgl. zu solchen bloßen "Namensreformen" die Berichte über bürokratische Reorganisationen auf Provinzebene in *Beijing Ribao*, 24.1.1996, und *Xinhua Ribao* (Nanjing), 12.8.1995. Auf Gemeindeebene ist die Überführung von Wirtschaftsbehörden in sektorale "Gesellschaften" (*gongsī*) für Industrie, Landwirtschaft und Handel ein häufig angewandtes Mittel, um die Kosten für Verwaltungspersonal aus den öffentlichen Haushalten auszulagern und auf die Gemeindeunternehmen zu überwälzen. Die von Beijing angemahnte Entflechtung von Verwaltung und Unternehmen wird durch solche Maßnahmen nicht erreicht. Vgl. Heberer, a.a.O.

18 *Jingbao* (Spiegel), Hongkong, 1994/5, S.23.

19 Zhang Wenshou, a.a.O., 1995, S.108.

20 *Liaowang*, 1996/24, S.7-8; Burns, a.a.O., S.64-65. Die jüngsten Zahlen des Personalministeriums über Prüflinge und Neurekruitierte sind glaubwürdiger als die übertrieben scheinenden Angaben, die im Hinblick auf das Ausmaß der Prüfungsaktivitäten in den Jahren 1990 bis 1993 gemacht wurden. Siehe Cabestan, "Administrative Reform", a.a.O., S.7.

21 So die Erläuterungen des stellvertretenden Personalministers Zhang Xuezhong, in: *Liaowang*, 1995/36, S.9-10; vgl. auch ebd., 1996/24, S.8.

22 Vgl. RMRB, 12.6.96.

23 Xinhua, 17.6.1996.

24 *Liaowang*, 1995/36, S.10.

25 Xinhua, 25.7.1995.

26 Abgedruckt in RMRB, 17.5.1995.

27 Siehe *Liaowang*, 1995/47, S.20-21. Hebei ist trotz seiner privilegierten geographischen Lage an der Ostküste im Umfeld Beijings und Tianjins eine wirtschaftlich unterentwickelte Region; dies wurde in der Vergangenheit stets mit politischer Starrheit und Rückständigkeit in Provinz- und Kreisregierungen begründet. Die in den neunziger Jahren erneuerte Provinzführung um Parteisekretär Cheng Weigao unternahm jedoch in den letzten Jahren besondere Anstrengungen zur Verbesserung des wirtschaftlichen Umfeldes und zur administrativen Belegung insbesondere der Kreisregierungen. Die Provinz gilt inzwischen - etwa in Singapur - als Geheimtip für ausländische Investoren. Siehe *Guangjiaojing* (Weitwinkel), Hongkong, 1995/11, S.57-59.

28 Zum folgenden detailliert: *Liaowang*, 1996/28, S.4-5.

29 RMRB, 23.7.96.

30 Zu den hier wirksamen Mechanismen vgl. Song Xueming, "Die Rationalität der Korruption in China", *Duisburger Arbeitspapiere zur Ostasienwirtschaft*, 28/1996.

31 Zum folgenden vgl. Zhang Wenshou, a.a.O., S.255-259, und das Interview mit dem stellvertretenden Personalminister Zhang Xuezhong, Xinhua, 25.7.1995.

32 Parteifunktionäre sollen zwar offiziell künftig nicht mehr zum öffentlichen Dienst gezählt werden. Ihre Ränge und ihre Bezahlung aber richten sich nach den im öffentlichen Dienst geltenden Bestimmungen. Burns, a.a.O., S.45. Siehe auch Tabelle 3.

33 Hierzu vgl. den Artikel eines leitenden Beamten aus dem Personalministerium: Duan Yuying, "Establishing an Administrative System to Fit the Socialist Market Economic System", in: Dong Lisheng (Hg.), a.a.O., S.177-189, bes. S.184.

34 *Liaowang*, 1995/47, S.20.

35 Zhang Wenshou, a.a.O., S.259.

36 Burns, a.a.O., S.47.