

Sebastian Heilmann

# Die neue chinesische Regierung: Abschied vom sozialistischen Leviathan?

## 1 Die Plenartagung des IX. Nationalen Volkskongresses

Vom 5. bis zum 19. März trat der IX. Nationale Volkskongreß (NVK) in Beijing zu seiner ersten Jahrestagung zusammen. Das Plenum des laut Verfassung „obersten Organes der Staatsmacht“ war von der Partei- und Staatsführung minutiös vorbereitet worden und stand unter strikter Kontrolle der im NVK installierten Parteiorgane.<sup>1</sup> Die Rechenschaftsberichte der verschiedenen Staatsorgane, die Nominierungen der Parteiführung für die wichtigsten staatlichen Leitungspositionen und eine umfassende Reorganisation der Regierung wurden ohne Abstriche durch den NVK bestätigt.

### Ausgewählte Abstimmungsergebnisse auf der NVK-Tagung 1998

Abstimmungsvorgang	Gegenstimmen/ Enthaltungen
Bestätigung Jiang Zemin als Staatspräsident	36/29
Bestätigung Zhu Rongjis als neuer Ministerpräsident	29/31
Bestätigung Li Pengs als neuer Vorsitzender des NVK	200/126
Bestätigung Han Zhubins als neuer Generalstaatsanwalt	687/345
Plan zur Reform der Organe des Staatsrates	12/33
Tätigkeitsbericht der Obersten Volksstaatsanwaltschaft	845/447

Konkurrenzwahlen gab es nur für die 155 Sitze im Ständigen Ausschuß des NVK, für die 162 Kandidaten nominiert waren. Für alle anderen zu besetzenden Positionen in Staatsorganen wurde von den NVK-Delegierten

<sup>1</sup>Zur internen Struktur des NVK siehe im Detail Sebastian Heilmann, „Die 'Abstimmungsmaschinen' der chinesischen Volkskongresse“, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Heft 1, 1995, S.113-140.

nur die Billigung der offiziellen Kandidaten verlangt. Lediglich in einzelnen Abstimmungsergebnissen manifestierte sich der politische Eigenwillen eines Teils der 2.979 Delegierten. Eine beachtliche Zahl zeigte sich unzufrieden mit den wenig erfolgreichen Korruptionsermittlungen der Obersten Volksstaatsanwaltschaft, mit dem unzureichend qualifizierten Kandidaten für das Amt des Generalstaatsanwalts wie auch mit der Berufung des bisherigen Ministerpräsidenten Li Peng an die Spitze des NVK (siehe Tabelle „Ausgewählte Abstimmungsergebnisse“).

Der folgende Beitrag stellt nicht den routinegeprägten Verlauf der Tagung im einzelnen dar, sondern konzentriert sich auf die politischen Konsequenzen der vom NVK verabschiedeten umfassenden Regierungsumbildung. Der unter der Ägide Zhu Rongjis abgefaßte „Plan zur Reform der Organe des Staatsrates“ (*Guowuyuan jigou gaige fang'an*) wurde von den Delegierten mit überwältigender Mehrheit gutgeheißen. Dieser Plan sieht nicht weniger vor als einen Abbau der sozialistischen Ministerialstrukturen, insbesondere der nach dem sowjetischen Modell in den fünfziger Jahren etablierten Branchenministerien. Die seit 1993 angekündigte Neuorientierung der Regierungsarbeit im Dienste einer „sozialistischen Marktwirtschaft“ und der angestrebte Wandel der Rolle des Staates im Wirtschaftsleben sollen durch die neuen Reorganisationsmaßnahmen weiter vorangetrieben werden.

Mehrere Kernfragen, die sich in diesem Zusammenhang stellen, werden im folgenden erörtert:

- Welche politische Autorität genießt der neue Ministerpräsident Zhu Rongji, der unmittelbar nach Amtsantritt eine Serie von Reforminitiativen anstieß?
- Welche bürokratischen Kräfteverhältnisse ergeben sich aus der neuen Regierungsorganisation?
- Ist die VR China tatsächlich im Begriff, den Übergang zu einer postsozialistischen Regierungsorganisation zu vollziehen? Kann es gelingen, den aufgeblähten, interventionsgewohnten sozialistischen Staat – einen wahren Leviathan<sup>2</sup> – zurückzustutzen und auf neue Funktionen hin zu orientieren, die mit einer marktwirtschaftlichen Wettbewerbsordnung kompatibel sind?

## 2 Zhu Rongjis Amtsantritt als neuer Ministerpräsident

Der neue Ministerpräsident Zhu Rongji trifft auf günstige Voraussetzungen, um die von ihm beabsichtigten schmerzhaften Restrukturierungsmaßnahmen politisch durchzusetzen. Zhus wirtschaftspolitische Autorität gründet sich auf seine kaum umstrittenen persönlichen Leistungen in der Inflationseindämmung sowie in der Reform des öffentlichen Finanzsystems in der ersten Hälfte der neunziger Jahre.

Darüber hinaus sind Zhu durch die Finanz- und Währungskrise in Ostasien zusätzliche politische Gestaltungschancen zugewachsen: Er gilt – vermutlich zu Recht –

<sup>2</sup>John P.Burns („China's Leviathan“, in: AWSJ, 16.3.1998) kennzeichnet den chinesischen Staat durch die Hobbes'sche Metapher.

als der einzige chinesische Spitzenpolitiker, der mit den Regeln, Bewegungen und Risiken auf den internationalen und nationalen Finanzmärkten einigermaßen vertraut ist. Angesichts der bedrohlichen Wirkungen, die sich aus der regionalen Finanzkrise für die chinesische Wirtschaft ergeben, erscheint Zhu als der einzig denkbare Mann in der politischen Führung, der die negativen Folgen für China zumindest begrenzen kann. Die Akzeptanz radikaler Restrukturierungsmaßnahmen, die im chinesischen politischen System aufgrund des Gewichts etablierter Interessengruppen in Normalzeiten sehr gering ist, wurde durch die ostasiatische Finanzkrise zumindest kurzzeitig deutlich erhöht. Diese Periode außergewöhnlicher politischer Gestaltungsmöglichkeiten muß Zhu nun in der Anfangsphase seiner Regierungszeit nutzen, um die wichtigsten Strukturreformen durchzusetzen und irreversibel zu machen.

Zhu wurde mit der unerwartet klaren Mehrheit von fast 98% der Stimmen in das Amt des Ministerpräsidenten gewählt. Er erhielt dadurch vom NVK ein starkes politisches Mandat für durchgreifende Reformmaßnahmen. Die verbreitete Annahme, daß sich Zhu durch sein schroffes Auftreten gegenüber Ministerialbürokraten und regionalen Führungen in der Vergangenheit viele unversöhnliche Feinde in der politischen Elite Chinas geschaffen habe, wurde durch das Wahlergebnis und den heftigen Beifall relativiert.

Zhu erschien den NVK-Delegierten offenkundig als „Retter“ in einer Krisensituation, die harte Maßnahmen zur Strukturreform erfordert. Der Gouverneur der krisengeschüttelten Provinz Liaoning begründete seine Zustimmung für Zhu damit, daß auch in den subnationalen Regierungen die Dringlichkeit grundlegender Reformen im Staatssektor anerkannt werde. Zhus erwiesene Stärke bestehe darin, daß er nicht nur schmerzhaft Reformen von Beijing aus einleite, sondern reformwilligen regionalen Führungen im Falle von Konflikten auch die erforderliche politische Rückendeckung für die praktische Durchsetzung der Reformen gebe.<sup>3</sup>

Zhus massive Kritik an Chinas hypertrophem Regierungs- und Verwaltungsapparat, der einen übermäßig großen Teil der öffentlichen Finanzmittel verschlinge und damit die Finanzierung elementarer Staatsaufgaben (insbesondere im Bildungswesen) blockiere, trifft auch in weiten Teilen der Bevölkerung auf starken Widerhall. Zhu hat das ihm zugewachsene politische Vertrauenskapital entschlossen genutzt, um sich seine Vorstellungen von Reformen im Staatssektor, im Bankensystem und im Regierungsapparat während der NVK-Tagung als offizielle Regierungspolitik bestätigen zu lassen.

## 2.1 Das Regierungsprogramm

Zhu Rongji erläuterte sein Regierungsprogramm in einer bemerkenswert unkonventionellen Pressekonferenz nach Abschluß der NVK-Tagung. Das chinesische Staatsfernsehen übertrug die Pressekonferenz, in der auch heikle politische Fragen wie die Behandlung des 4. Juni 1989, die Perspektiven demokratischer Wahlen in China oder Zhus Vergangenheit als „Rechtsabweichler“ angesprochen wur-

den, live und wiederholte die Ausstrahlung im Abendprogramm nochmals ohne Kürzungen. Auch in der *Volkszeitung* wurde ein großer Teil der Pressekonferenz im Wortlaut abgedruckt.<sup>4</sup>

Im Hinblick auf politische Reformen machte Zhu keinerlei Zugeständnisse und bekannte sich zur offiziellen Sprachregelung, die in der Parteiführung hinsichtlich der Beurteilung der Vorgänge Anfang Juni 1989 besteht. Demokratische Wahlen, wie sie in Dörfern und Betrieben Chinas schon durchgeführt würden, erklärte Zhu für eine positive Entwicklung; in China aber sei der Zeitpunkt für eine Ausweitung solcher Wahlen noch nicht gekommen. Über seine „unglücklichen“ Erfahrungen als politisch Ausgegrenzter von den späten fünfziger Jahren bis in die siebziger Jahre hinein wollte Zhu keine nähere Auskunft geben.

Als dringlichstes wirtschaftspolitisches Ziel gab Zhu die Devise aus, China vor den negativen Folgen der ostasiatischen Finanzkrise so weit wie möglich zu bewahren. Zu diesem Zwecke müßten 1998 ein Wirtschaftswachstum von 8%, eine Inflationsrate von weniger als 3% und die Stabilität der chinesischen Währung sichergestellt werden.

Den Kern von Zhu Rongjis Regierungsprogramm bilden drei Strukturreformen, deren Umsetzung für die kommenden drei Jahre seiner Amtszeit vorgesehen ist.

- Erstens, die Reform der mittleren und großen Staatsunternehmen. Diese Unternehmen sollen in profitable, nach unternehmerischen Kriterien geführte Organisationen umgewandelt und finanziell saniert werden.
- Zweitens, die Reorganisation des Finanz- und Bankensystems. Die Banken- und Finanzmarktaufsicht durch die Zentralbank soll beträchtlich gestärkt werden. Staatsbanken sollen künftig als unabhängige, profitorientierte Finanzinstitute operieren.
- Drittens, die Straffung und Neuorientierung des Regierungs- und Verwaltungsapparats. Die Zahl der Staatsbediensteten soll innerhalb der nächsten Jahre auf die Hälfte reduziert werden, um eine größere administrative Effizienz zu erreichen und die öffentlichen Haushalte von drückenden Personalkosten zu entlasten. Die Regierungsarbeit soll insgesamt eine Anpassung an die Erfordernisse der Marktwirtschaft vollziehen.

Darüber hinaus kündigte Zhu an, die Reformenergien seiner Regierung auf folgende fünf Einzelbereiche zu konzentrieren: das Ankaufs- und Absatzsystem im Getreidehandel; die Mechanismen der Investitions- und Kreditvergabe; die medizinische Versorgung und Krankenversicherung; die Wohnraumversorgung und den Wohnungsbau; das öffentliche Finanz- und Steuersystem.

In diesen Bereichen plant Zhu, innerhalb weniger Jahre neue marktgerechte und effiziente Regeln zu etablieren. Staatliche Subventionen sollen in Getreidehandel, Krankenversorgung und Wohnungsbau drastisch vermindert und die Steuereinnahmepaxis auf allen Ebenen verbindlich geregelt und optimiert werden. Frei werdende

<sup>3</sup>SCMP, 18.3.1998.

<sup>4</sup>RMRB, 20.3.1998.

staatliche Finanzmittel sollen in das Bildungs- und Wissenschaftssystem fließen.<sup>5</sup>

## 2.2 Zhus politische Beschränkungen: „Minenfelder und Abgründe“

Daß Zhu sich der politischen Widerstände und Risiken bewußt ist, die seine Reformvorstöße hervorrufen, machte eine denkwürdige Passage deutlich, die er während der Pressekonferenz formulierte:

„Diese 1. Plenartagung des IX. Nationalen Volkskongresses hat mir eine große Verantwortung übertragen. Ich empfinde die Aufgabe als schwierig und fürchte, die Erwartungen, die das Volk mir entgegenbringt, zu enttäuschen. Aber gleich, ob vor mir ein Minenfeld oder ein Abgrund liegt: Ich werde unbeugsam voranschreiten, nicht auf halbem Wege stehenbleiben und mit ganzer Kraft bis zum letzten Atemzug meine Pflicht tun.“<sup>6</sup>

Über die bürokratischen Widerstände gegen seine Reorganisationsmaßnahmen hinaus (siehe unten „Widerstände gegen die Reorganisationsmaßnahmen“) wird der 69jährige Zhu in seiner Amtszeit als Ministerpräsident (1998-2003) vielfältigen politischen Beschränkungen und Risiken unterliegen. Denn mit seiner Verantwortung in der erfolgsunsicheren Wirtschafts- und Finanzpolitik könnte Zhu zum willkommenen Sündenbock für Jiang Zemin und Li Peng werden, wenn die wirtschaftliche Entwicklung in den kommenden Jahren zu einer Verschärfung der sozialen und politischen Spannungen führen sollte.

Jiang Zemins strategisches Geschick besteht seit Beginn der neunziger Jahre darin, die Durchsetzung politisch hochgradig konfliktträchtiger Reformvorstöße Zhu Rongji zu überantworten. Besonders deutlich wurde dies in den Auseinandersetzungen mit regionalen Führungen um die Neuordnung des öffentlichen Finanzsystems 1993 und 1994.<sup>7</sup> Jiang Zemin hat es verstanden, seine politische Autorität und sein politisches Schicksal nicht an Erfolg oder Mißerfolg von Wirtschaftsreformen zu koppeln, sondern sich eine solide organisatorische und personelle Machtbasis in Partei, Staat und Armee aufzubauen.<sup>8</sup>

In personeller Hinsicht repräsentiert das neue chinesische Kabinett einen Kompromiß. Die Parteispitze mußte ihre Wunschkandidaten auf erweiterten Sitzungen des Politbüros zur Diskussion stellen.<sup>9</sup> Die personalpolitischen Entscheidungsprozesse im Vorfeld der Plenartagung des NVK bestätigen, daß die Zeit einsamer, autokratischer Entscheidungen durch eine alles überragende Führungsfigur in China vorbei ist. Die höchste Parteiführung ist gezwungen, breitere Konsultationsprozesse zuzulassen, um

<sup>5</sup>Inhalt und mögliche Konsequenzen dieser Reformvorstöße werden ausführlich in den Übersichten zur „Binnenwirtschaft“ sowie zu „Wissenschaft, Bildung, Gesellschaft, Kultur“ in diesem Heft dargestellt und deshalb an dieser Stelle nicht näher behandelt.

<sup>6</sup>RMRB, 20.3.1998.

<sup>7</sup>Siehe „China auf dem Weg zum Föderalismus?“, in: C.a., 1995/7, S.573-589, hier S.579-580.

<sup>8</sup>Eine Analyse dieser Strategie bietet Paul Cavey, „Building a Power Base: Jiang Zemin and the Post-Deng Succession“, in: IS, 1997/11, S.1-34.

<sup>9</sup>Vgl. die aufschlußreiche, wenn auch nicht in allen Punkten plausible Analyse in ZM, 1998/4, S.6-8.

politische Unterstützung für ihre inhaltlichen, organisatorischen oder personellen Pläne zu gewinnen.<sup>10</sup>

Auf die Zusammensetzung der Regierungsmannschaft Zhu Rongjis hat Jiang Zemin als KP-Generalsekretär dennoch prägenden Einfluß genommen. Mindestens 12 der 38 Stellvertretenden Ministerpräsidenten, Staatsratskommissare und Minister sind dem locker gefügten Patronagekreis Jiangs zuzuordnen. Während Zhu seine Wunschkandidaten insbesondere in den wichtigsten Wirtschaftsorganen des Staatsrates durchsetzen konnte (siehe unten den Abschnitt „Gewinner der Reorganisation“), konzentrierte sich die personalpolitische Energie Jiang Zemins und Li Pengs in auffälliger Weise auf den Sicherheits- und Justizapparat. Während Li Pengs Vertrauter Luo Gan (der allerdings auch eine gute Arbeitsbeziehung zu Jiang Zemin und Zhu Rongji unterhalten soll) nun die Spitzenposition in der ZK-Kommission für Politik und Recht der Kommunistischen Partei einnimmt, plazierte Jiang Zemin seine Kandidaten auf den Positionen des Ministers für Staatssicherheit sowie des Generalstaatsanwalts der Obersten Staatsanwaltschaft (zu den Personalveränderungen siehe im einzelnen die Rubrik „China Monthly Data“ in diesem Heft).

## 2.3 Die NVK-Führung: Von Qiao Shi zu Li Peng

Der Einfluß des ehemaligen NKV-Präsidenten und langjährigen Leiters der ZK-Kommission für Politik und Recht, Qiao Shi, wurde durch das jüngste Revirement in den höchsten Staatsorganen und im Sicherheits- und Justizapparat nahezu getilgt.<sup>11</sup> Qiao erhielt trotzdem einen würdevollen Abschied. Auf der ersten Präsidiumssitzung des IX. Nationalen Volkskongresses am 4. März bedachten ihn die 165 anwesenden Präsidiumsmitglieder mit lautem Applaus. Qiao sagte zu diesem Anlaß: „Ich habe meine Aufgabe abgeschlossen, und ich wünsche dieser Tagung viel Erfolg.“ Li Peng ging mit demonstrativer Herzlichkeit auf Qiao zu und schüttelte seine Hand. Andere Präsidiumsmitglieder schlossen sich dieser Geste an.<sup>12</sup>

Auch auf der Schlußsitzung des NVK-Plenums am 19. März wurde Qiao von Li Peng für seine Verdienste um die Gesetzgebungsarbeit öffentlich gelobt. Li Peng setzte nach seinen Dankesworten sogar zu einer leichten Verbeugung vor Qiao an. Die knapp 3.000 Delegierten verabschiedeten Qiao daraufhin mit anhaltendem Applaus.<sup>13</sup>

Mit Li Peng wird Zhu Rongji in der Regierungsarbeit weiterhin zu rechnen haben. Li verfügt über ein weitgespanntes und dicht geknüpftes Beziehungsgeflecht im Staatsrat und wird seine Verbindungen in der Exekutive nun für die Zwecke seines neuen Amtes als NVK-Vorsitzender nutzen können. Die Berufung Li Pengs könnte dem NVK insofern zu neuem politischen Auftrieb verhelfen. Im Ständigen Ausschuß des NVK sind fünf amtierende oder ehemalige Politbüromitglieder und eine ganze Rei-

<sup>10</sup>Zu den Besonderheiten und Beschränkungen des 'konsultativen Autoritarismus' in der VR China siehe „Der XV. Parteitag: Wachsende politische Risiken der Wirtschaftsreform“, in: C.a. 1997/9, S.857-865, hier S.857-858.

<sup>11</sup>ZM, 1998/4, S.16-17.

<sup>12</sup>Xinhua (Internet-Homepage der NVK-Tagung), 4.3.1998.

<sup>13</sup>Sing Tao Jih Pao, Hongkong, 20.3.1997, nach SWB, 21.3.1998.

he pensionierter Minister vertreten. Das verschafft dem Ständigen Ausschuss ein bislang ungewohntes politisches Gewicht.<sup>14</sup>

Li Peng rief gleich nach dem Antritt seines neuen Amtes zur Stärkung der Aufsichtsfunktionen des NVK über die Regierung auf. Die Delegierten müßten die Rolle des NVK als „oberstes Organ der Staatsmacht“ besser zur Geltung bringen – allerdings unter der Führung der Parteizentrale, wie Li Peng sogleich hinzusetzte.<sup>15</sup> Der Einsatz für eine aktive Gesetzgebungs- und Aufsichtsrolle des NVK steht von nun an im ureigenen politischen Interesse Li Pengs, wenn er seine neue institutionelle Machtbasis sichern will.

## 2.4 Die verdeckte Aufwertung der Stellung des Staatspräsidenten

Zhu Rongji wird nicht nur im Staatsrat zunächst eine schwächere Machtbasis besitzen als sein Vorgänger Li Peng, sondern auch weniger Einfluß auf die Außenpolitik nehmen können. Seit Jiang Zemin's Staatsbesuchen in den Vereinigten Staaten, Zentralamerika und Südostasien in der zweiten Hälfte des Jahres 1997 zeigt sich eine deutliche Tendenz, außenpolitische Befugnisse und Aktivitäten vom Ministerpräsidenten auf den Staatspräsidenten zu verlagern.

Traditionell wird im politischen System der VR China die Leitung der ZK-Führungsgruppe für Außenpolitik vom Ministerpräsidenten (bis 1976 von Zhou Enlai, jüngst von Li Peng) wahrgenommen. Diese ZK-Führungsgruppe bildet das außenpolitische Entscheidungszentrum Chinas. Nun verdichten sich die Anzeichen, daß Jiang Zemin selbst die prestigeträchtige außenpolitische Führungsrolle für sich reklamiert.

Eine allgemeine Aufwertung des Präsidentenamtes auf Kosten der Befugnisse des Regierungschefs ist in Zukunft nicht mehr auszuschließen. Die bislang bloß formellen Verfassungsbefugnisse des Staatspräsidenten in der Ernennung von Regierungsmitgliedern und Unterzeichnung von Gesetzen könnten ein Einfallstor für die Einführung präsidialer Elemente in das chinesische Regierungssystem bilden.

In der Tat ist eine von Jiang Zemin möglicherweise angestrebte Neudefinition des Präsidentenamtes auch erkennbar in der Berufung Hu Jintaos zum Stellvertretenden Staatspräsidenten. Bisher war dieses Amt stets mit Personen besetzt worden, die nicht zum aktiven politischen Kern der Partei gehörten. Hu aber ist mit 55 Jahren das jüngste Mitglied des Ständigen Ausschusses des KP-Politbüros und in der Parteispitze zuständig für das Schlüsselressort Organisations- und Personalfragen. Mit der Wahl zum Stellvertretenden Staatspräsidenten wurde Hu nun offen als „Kronprinz“ und wahrscheinlicher Nachfolger Jiang Zemin's an der Partei- und Staatsspitze bestätigt. Hu Jintao könnte in Abstimmung mit Jiang Zemin der erste aktive Vizepräsident der VR China werden und sich so auf eine künftige Position an der Spitze von Partei und Staat vorbereiten. Jiang Zemin nutzt das

Staatspräsidentenamts demnach dazu, um eine institutionalisierte Nachfolgeregelung einzuleiten.<sup>16</sup>

## 3 Die Reorganisation der Regierung

Der „Plan zur Reform der Organe des Staatsrates“ kann hier nicht in allen Details dargelegt werden.<sup>17</sup> Einen Gesamtüberblick über die neue Regierungsstruktur bietet das Schaubild „Die Zentralregierung der VR China nach der Reorganisation im März 1998“. Die folgende Analyse konzentriert sich auf die wichtigsten Ergebnisse dieser Reorganisation.

Mit dem Reorganisationsplan werden 15 Kommissionen und Ministerien der Zentralregierung abgeschafft beziehungsweise mit schon bestehenden oder neu gegründeten Organen des Staatsrates fusioniert. Darüber hinaus sieht der Plan eine schärfere Trennung zwischen staatlichen Regulierungsbehörden und Wirtschaftsunternehmen vor.

Die unterschiedlichen Bezeichnungen „Kommission“ oder „Ministerium“ deuten auf keinen Rangunterschied mehr hin. Zuvor waren die Kommissionen wegen ihrer meist ressortübergreifenden Befugnisse in der Praxis oft höherrangig als Ministerien eingestuft worden. Die zwei Kommissionen für Bildung sowie für Wissenschaft und Technologie wurden nun in Ministerien umbenannt. Nach Auskunft eines leitenden Kaders des Organisationskomitees des Staatsrates wurde die Bezeichnung „Kommission“ nur noch aus historischen Gründen für einzelne Staatsratsorgane beibehalten, soll jedoch in absehbarer Zeit – internationalen Gepflogenheiten folgend – ganz abgeschafft werden. Prinzipiell gelte die Gleichstellung von Kommissionen und Ministerien.<sup>18</sup>

Die aus dem Ministerpräsidenten, seinen Stellvertretern und den Staatsratskommissaren bestehende Ständige Konferenz des Staatsrats (*Guowuyuan changwu huiyi*)<sup>19</sup> bildet nun ein verkleinertes „Inneres Kabinett“ von nur noch zehn Personen (zuvor fünfzehn). Die Gesamtkonferenz des Staatsrates (*Guowuyuan quanti huiyi*)<sup>20</sup>, die gleichsam als „Erweitertes Kabinett“ nicht nur die Staatsratsmitglieder im Ministerrang einschließt, sondern auch die Leiter von untergeordneten Staatsratsorganen, umfaßt weiterhin zwischen siebzig und einhundert Personen und kann nicht als arbeitsfähiges Kabinett angesehen werden. Eine größere Bedeutung als Gesamtkonferenzen des Kabinetts werden deshalb für die Regierungsarbeit Ad-hoc-Sitzungen gewinnen, die vom Ministerpräsidenten einberufen werden und zu bestimmten Sachfragen einen kleinen Kreis von einschlägigen Regierungsmitgliedern zusammenbringen.

<sup>16</sup>SCMP, 16./17.3.1998.

<sup>17</sup>Die folgenden Abschnitte stützen sich im wesentlichen auf eine Serie von Berichten, Dokumenten und Artikeln in: RMRB, 7.-25.3.1998. Siehe auch die englischsprachige Wiedergabe von Kerninhalten des Reorganisationsplanes unter „China Monthly Data“ in diesem Heft.

<sup>18</sup>Siehe das informative Interview mit Gu Jiaqi in: *Ta Kung Pao*, Hongkong, 11.3.1998, zit. n. SWB, 14.3.1998.

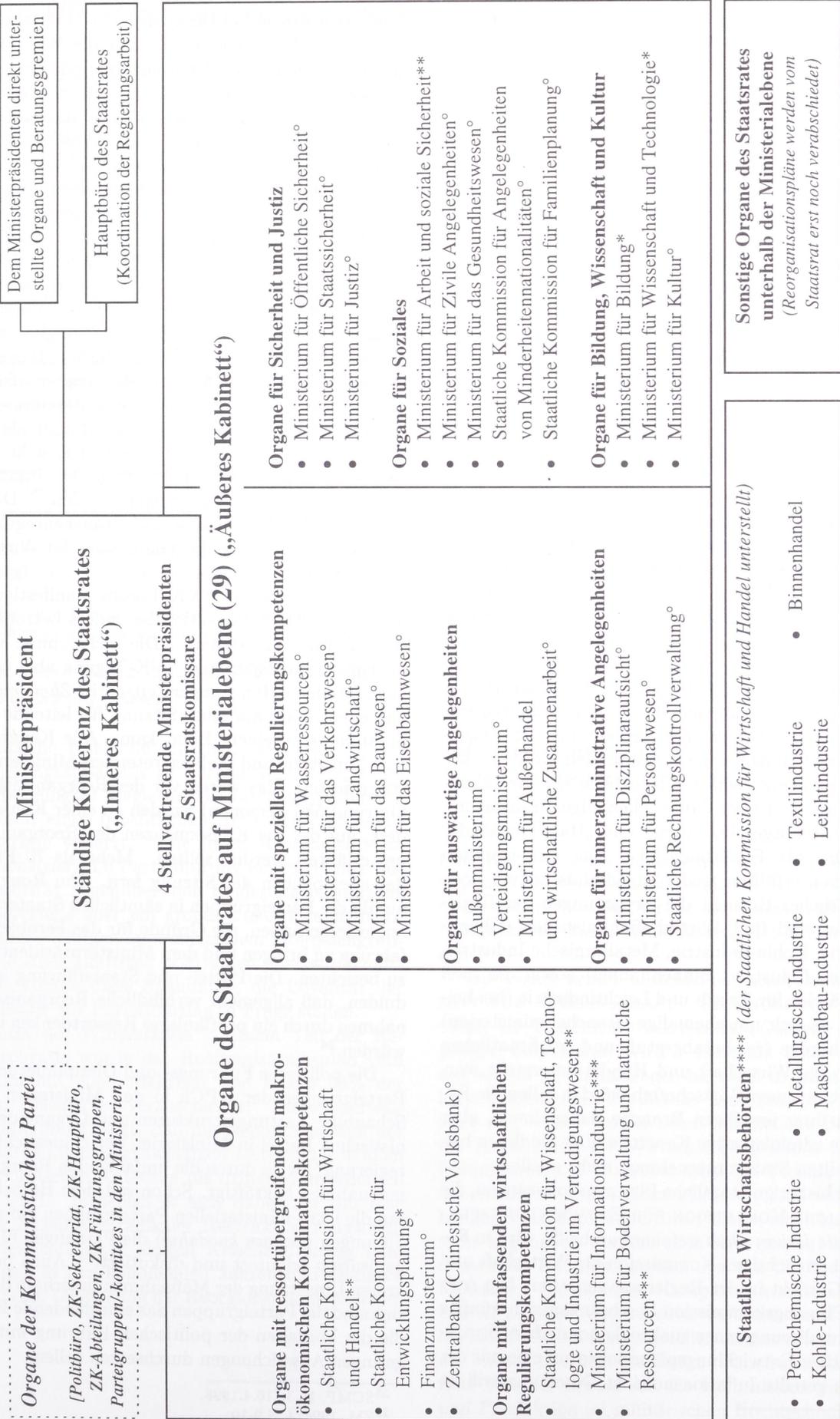
<sup>19</sup>Kurzbericht über die erste Sitzung in: RMRB, 22.3.1998.

<sup>20</sup>Bericht über die erste Sitzung in: RMRB, 25.3.1998.

<sup>14</sup>SCMP, 17.3.1998.

<sup>15</sup>Xinhua (Internet-Homepage der NVK-Tagung), 19.3.1998.

# Die Zentralregierung der VR China nach der Reorganisation im März 1998



**Erläuterungen:** ° Von der Reorganisation nicht betroffene Organe des Staatsrates.. \* Umbenannte, aber in ihren Kompetenzen weitgehend unveränderte Organe. \*\* Schon zuvor bestehende Organe, deren Kompetenzen beträchtlich erweitert wurden. \*\*\* Neu errichtete Organe, die Kompetenzen mehrerer aufgelöster Organe übernehmen. \*\*\*\* Ehemalige Ministerien, deren Status und Kompetenzen reduziert wurden.

### 3.1 Widerstände gegen die Reorganisationsmaßnahmen

Die Reorganisationsmaßnahmen sind aus monatelangen Diskussionen und Abstimmungsprozessen innerhalb der Partei- und Staatsführung hervorgegangen. Nach Erkenntnissen der Beijing nahestehenden Hongkonger Zeitschrift *Jing Bao* hat Zhu Rongji im Gefolge des XV. Parteitags (September 1997) mehr als 60 Minister und leitende Funktionäre aus verschiedenen Staatsratsorganen persönlich konsultiert, um Vorschläge für die Restrukturierung einzuholen. Im Oktober 1997 legte Zhu in einer Rede vor der Nationalen Verwaltungsakademie erste Grundzüge seiner Reformpläne dar.<sup>21</sup>

Da der Umbau der Regierung drastische Einbußen an Status, Personal und Finanzmitteln insbesondere für die klassischen sozialistischen Branchenorgane bringen sollte, waren die Monate vor der entscheidenden NVK-Plenartagung von intensivem Lobbying innerhalb der Parteiführung und Regierung gekennzeichnet. Gleich nach dem XV. Parteitag bemühten sich Führungskader aus potentiell besonders betroffenen Kommissionen und Ministerien, mit Hilfe von persönlichen Verbindungen eine für sie ungünstige Reorganisationsplanung abzuwenden. In der höchsten politischen Führung fand sich jedoch breite Unterstützung für eine umfassende Regierungsumbildung, so daß bürokratische Widerstände und informelle politische Protektionsversuche letztlich durchbrochen werden konnten.

Die größten Verlierer der Reorganisationsmaßnahmen sind die letzten noch verbliebenen sozialistischen BRANCHENMINISTERIEN. Schon seit den achtziger Jahren war ein Großteil der 1988 noch 27 Branchenministerien fusioniert oder in Staatskonzerne umgewandelt worden. Die chinesische Führung sieht im Rückblick die Bemühungen der frühen neunziger Jahre, ehemalige Branchenministerien in „Hauptgesellschaften“ und „Hauptverbände“ umzuwandeln, als Fehlschlag an. Die umbenannten Organisationen erfüllten weder in administrativer noch in wirtschaftlicher Hinsicht die Erwartungen der Regierung.<sup>22</sup> Nun sind fünf Wirtschaftsministerien (Chemische Industrie, Kohle-Industrie, Metallurgische Industrie, Maschinenbau-Industrie, Binnenhandel) sowie die zwei „Hauptverbände“ für Textil- und Leichtindustrie (bei beiden handelt es sich um ehemalige Branchenministerien) zu Staatsbehörden (*ju*) herabgestuft und der Staatlichen Kommission für Wirtschaft und Handel unterstellt worden. Die sieben neuen Wirtschaftsbehörden sollen die Regulierung in ihrer jeweiligen Branche wahrnehmen, aber keine direkte administrative Kontrolle über die ihnen bisher unterstellten Staatsunternehmen mehr ausüben.

Auch die bisherige Staatliche Planungskommission, die nun STAATLICHE KOMMISSION FÜR ENTWICKLUNGSPLANUNG (*Guojia fazhan jihua weiyuanhui*) heißt, wird in Relation zur übermächtigen Kommission für Wirtschaft und Handel an Gewicht in der Regierung verlieren. Die Aufgaben der Planungskommission beschränken sich künftig auf die Formulierung einer makroökonomischen Strategie, langfristiger Entwicklungspläne sowie auf eine mit der Zentralbank geteilte Inflationsaufsicht. Noch ungewiß ist

es, inwieweit die Planungskommission ihre bislang weitreichenden Befugnisse in der Genehmigung ausländischer Großinvestitionen behalten wird.

Die Staatliche Kommission für die Wirtschaftsstrukturreform, die erst in der Reformperiode gegründet worden war, wird in ein hochrangiges Beratungsorgan (*gaocengci de yishi jigou*) umgewandelt: das AMT FÜR DIE WIRTSCHAFTSSTRUKTURREFORM. Dieses Organ untersteht unmittelbar dem Ministerpräsidenten und soll zu bestimmten Sachfragen jeweils die zuständigen Minister für eine ressortübergreifende Abstimmung zusammenbringen. Das Personal, unter dem sich eine große Zahl von Kindern hochrangiger Kader findet, wird auf achtzig Mitarbeiter reduziert. Geleitet wird das Beratungsorgan von zwei ausgewiesenen Finanzfachleuten: dem zurückgetretenen Finanzminister Liu Zhongli sowie dem Finanzmarktspezialisten Li Jiange (bisher stellvertretender Direktor der Kommission für Wertpapieraufsicht). Der Arbeitsschwerpunkt des Strukturreformamtes dürfte auf der Finanzreform liegen, die Zhu Rongji als einen der Brennpunkte seiner Regierungsarbeit ansieht. Das Amt darf künftig keine Weisungen mehr an Staatsunternehmen oder regionale Regierungen erteilen.<sup>23</sup> Das zentrale Organ für die Wirtschafts- und Branchenregulierung soll nach dem Willen Zhus die Kommission für Wirtschaft und Handel sein.

Noch während der NVK-Tagung manifestierten sich in den von der Reorganisation besonders betroffenen Ministerien stille Widerstände. Die nicht immer verlässliche, im Falle der diesjährigen NVK-Tagung aber offenkundig gutinformierte Hongkonger Zeitschrift *Zhengming* meldet, daß es im März auf einer Sitzung für leitende Kader des Staatsrates zu einem Eklat kam. Alle Kader im Range von Ministern und stellvertretenden Ministern der Zentralregierung (das waren vor der Reorganisation immerhin rund 580 Personen) wurden zu einer Konferenz beordert, auf der die Konsequenzen des Reorganisationsplanes erläutert werden sollten. Mehr als 70 Führungskader aber blieben der Sitzung fern. Zhu Rongji soll daraufhin die Parteigruppen in sämtlichen Staatsratsorganen angewiesen haben, die Gründe für das Fernbleiben in Erfahrung zu bringen und dem Ministerpräsidenten darüber zu berichten. Die Partei- und Staatsführung könne nicht dulden, daß allgemein verbindliche Reorganisationsmaßnahmen durch ein partikulares Ressortdenken unterlaufen würden.<sup>24</sup>

Die politische Führungs- und Disziplinierungsrolle der Parteigruppen der KPCh in den Ministerien (siehe das Schaubild „Leistungsstrukturen und Organe der Kommunistischen Partei in Ministerien der chinesischen Zentralregierung“) wird durch die umfassenden Reorganisationsmaßnahmen bekräftigt. Schon seit dem Herbst 1997 hatten die intra-ministeriellen Parteigruppen auf erweiterten Sitzungen (*dangzu kuodahui*) die Planungen für die Reorganisation erläutert und diskutiert.<sup>25</sup> Auch bei der konkreten Umsetzung der Maßnahmen innerhalb der Ministerien sind die Parteigruppen das entscheidende Instrument, die die Vorgaben der politischen Führung mit möglichst geringen Abweichungen durchsetzen sollen.

<sup>23</sup>SCMP, 16.3./16.4.1998.

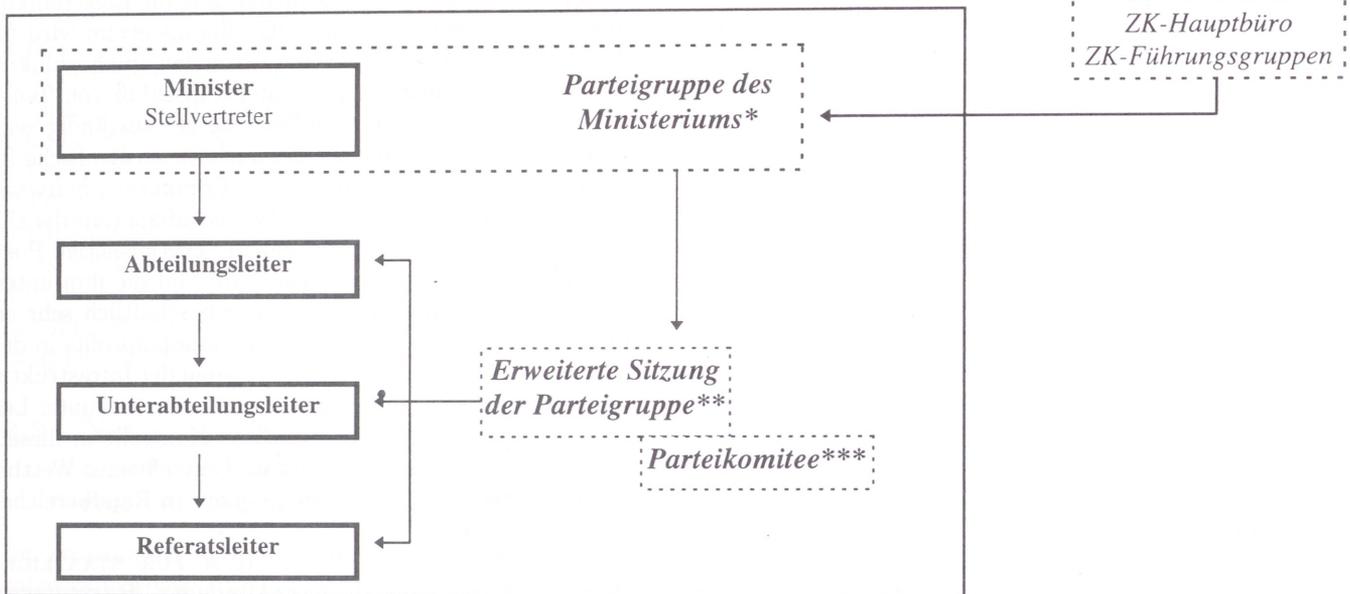
<sup>24</sup>ZM, 1998/4, S.9-10.

<sup>25</sup>Interviews in Beijing im Herbst 1997.

<sup>21</sup>JB, 1998/4, S.33.

<sup>22</sup>Ta Kung Pao, Hongkong, 11.3.1998, zit. n. SWB, 14.3.1998.

## Leistungsstrukturen und Organe der Kommunistischen Partei in Ministerien der chinesischen Zentralregierung



\* *Dangzu*: De-facto-Entscheidungskern des Ministeriums; 5-7 von Parteizentrale ernannte Spitzenfunktionäre (nur Parteimitglieder); der Minister fungiert gewöhnlich als Parteisekretär; Sitzungen mindestens einmal pro Woche.

\*\* *Dangzu kuodahui*: Erweiterte Sitzungen unter Hinzuziehung aller Parteimitglieder in ministeriellen Leitungspositionen zur Diskussion von politisch-inhaltlichen Grundsatzfragen und Reorganisations-

© Sebastian Heilmann, Institut für Asienkunde

planungen. \*\*\* *Dangwei*: Mehrere Dutzend Mitglieder, unregelmäßige Sitzungen, geringe Bedeutung in Ministerien.

Quelle: Interviews in Beijing, September 1997.

Die politische Kontrolle innerhalb des zentralstaatlichen Regierungsapparates ist gerade deshalb so wichtig, weil die jüngste Regierungsumbildung fundamentale Interessen eines beachtlichen Teils der etablierten Staatsbürokratie verletzt. Mit ihren Reorganisationsplänen demonstriert die Parteiführung einerseits ihre politische Autorität gegenüber der Regierungsbürokratie, schafft andererseits aber ein großes Unzufriedenheitspotential in einer wichtigen innerstaatlichen Interessengruppe. Im Falle einer künftigen politischen oder wirtschaftlichen Krise könnte diese Spannung die Loyalität der Staatsbürokratie zur Parteiführung in Frage stellen.

Ungeachtet der Widerstände in einem Teil der Regierungsbürokratie wurde der Reorganisationsplan vom NVK-Plenum mit einer Mehrheit von knapp 98% der anwesenden Delegierten verabschiedet. Diese überwältigende Zustimmung zeigt, daß die Neuorganisation der Regierungsarbeit zum gegenwärtigen Zeitpunkt von allen wichtigen politischen Akteuren als dringend erforderlich angesehen wird. Inwiefern es sich dabei nur um eine kurzfristige Akzeptanz radikaler Restrukturierungsmaßnahmen angesichts einer akuten Krisenbedrohung handelt, wird sich in den kommenden Jahren und Monaten in der konkreten Umsetzung der Reorganisationspläne zeigen.

### 3.2 Gewinner der Reorganisation: Die neuen „Superministerien“

Fünf Kommissionen und Ministerien werden nach der Reorganisation des Staatsrats aufgrund ihrer organisatorischen und personellen Größe sowie ressortübergreifender Kompetenzen eine zentrale Rolle in der Regierung einnehmen.

Die bisher schon bestehende STAATLICHE KOMMISSION FÜR WISSENSCHAFT, TECHNOLOGIE UND INDUSTRIE IM VERTEIDIGUNGSWESEN (*Guofang kexue jishu gongye weiyuanhui*) wird – erstmals unter Leitung eines sowohl in Finanzfragen als auch in Luftfahrttechnologie beschlagenen Zivilisten: Liu Jibin (60) – reorganisiert und erhält weitreichende zusätzliche Befugnisse in der Regulierung des Wirtschaftsimperiums der Volksbefreiungsarmee. Die unübersichtliche Vielfalt der Armeunternehmen soll in einer kleineren Zahl von Industriekonglomeraten gebündelt und damit einer besseren Aufsicht zugänglich werden. Die Reorganisation dieser bedeutenden Kommission und des von ihr beaufsichtigten Militärisch-Industriellen-Komplexes könnte ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu einer verbesserten staatlich-zivilen Kontrolle der kommerziellen Armeunternehmen sein, die bislang in einem gleichsam rechtsfreien Raum operieren. Darüber hinaus soll die Kommission die Forschung und Produktion im militärischen Hochtechnologiebereich koordinieren und fördern.

Das MINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALE SICHERHEIT (*Laodong he shehui baozhang bu*) geht aus dem um beachtliche sozialpolitische Kompetenzen bereicherten bisherigen Arbeitsministerium hervor. Der Aufbau eines modernen, landesweiten Sozialversicherungssystems fällt nun vornehmlich in die Zuständigkeit des Arbeits- und Sozialministeriums. Dieses Ministerium wird damit – ähnlich wie in den meisten marktwirtschaftlichen und postsozialistischen Staaten – einen bedeutenden Teil der etatmäßigen und etatexternen öffentlichen Finanzmittel beaufsichtigen und verteilen. Bisher war die Aufsicht über den Aufbau der diversen Sozialversicherungsfonds geteilt zwischen Arbeitsministerium, Personalministerium, Ministerium für Zivile Angelegenheiten und Gesundheitsministerium. Die Konzentration in einem einzigen Ministerium bedeutet einen großen Fortschritt für das chinesische Sozialversicherungswesen, das gegenwärtig noch auf uneinheitlichen und regionalisierten Planungs- und Verwaltungsstrukturen beruht. Auch auf Provinzebene soll die Verwaltung von Sozialversicherungsfonds nun gebündelt und gestrafft werden. Sozialpolitische Lenkungsarbeiten werden in den Planungen des Organisationskomitees des Staatsrates besonders hervorgehoben.<sup>26</sup> Das Arbeitsministerium hatte bereits in den vergangenen Jahren eine beträchtliche politische Aufwertung und personelle Aufstockung erfahren. Es bleibt aber abzuwarten, ob die von internationalen Organisationen beharrlich monierte Unterfinanzierung der sozialen Sicherungssysteme in China durch die Reorganisation dauerhaft gelindert wird.

Zu den im Wirtschaftsleben einflußreichsten Staatsorganen werden künftig drei Staatsratsorgane gehören, die äußerst umfassende Regulierungsbefugnisse genießen.

Die bisher schon gewichtige STAATLICHE KOMMISSION FÜR WIRTSCHAFT UND HANDEL (*Guojia jingji maoyi weiyuanhui*) wird durch die neuen Reorganisationsmaßnahmen zu einem regelrechten „Kleinen Staatsrat“ ausgebaut und bildet nun das an Personal und Apparat mit Abstand größte Einzelorgan des Staatsrates. Sieben verkleinerte ehemalige Branchen- und Wirtschaftsministerien werden dieser Kommission als Behörden (*ju*) unterstellt. Zum Minister der machtvollen Kommission wurde der bisherige Präsident der Nationalen Hauptgesellschaft für Petrochemie (*Zhongguo shiyou huagong zonggongsi* /China National Petrochemical Corp.), Sheng Huaren (63), berufen. Die Position der Kommission wird zusätzlich dadurch gestärkt, daß ihr bisheriger Minister Wang Zhongyu in das Amt des Generalsekretärs des Staatsrates überwechselt und damit eine Schlüsselfunktion in der Koordination der gesamten Regierungsarbeit einnimmt. Die Wirtschafts- und Handelskommission bildet nun das zentrale Organ der Wirtschaftsregulierung in der VR China.<sup>27</sup>

Das neue MINISTERIUM FÜR INFORMATIONSDUSTRIE (*Xinxi changye bu*) geht aus einer Fusion des Ministeriums für Post- und Telekommunikationswesen und des Ministeriums für Elektronikindustrie hervor. Die beiden Ministerien hatten in den vergangenen Jahren hef-

tig miteinander um die Kontrolle über lukrative Teile des Marktes für Informations- und Medientechnologie gerungen. Die Rivalität wurde mit der Berufung des bisherigen Ministers für Post und Telekommunikation, Wu Jichuan (60), zu Lasten des Ministeriums für Elektronikindustrie entschieden. Das neue Großministerium wird für die Regulierung der stürmisch wachsenden und hochlukrativen Informationsindustrie (unter Einschluß von Teilen der Rundfunk- und Fernseh-Sendernetze) zuständig sein. Es wird sich damit um eines der auch für ausländische Investoren im Telekommunikations-, Computer-, Software- und Medienbereich wichtigsten Wirtschaftsorgane der chinesischen Zentralregierung handeln. Das bisherige Post- und Telekommunikationsministerium und die ihm unterstellten Staatskonzerne gelten als wirtschaftlich sehr erfolgreiche Organisationen, die ihre Monopolprofite in den letzten Jahren zu einem raschen Ausbau der Infrastruktur verwendet haben. Es ist damit zu rechnen, daß unter Leitung von Wu Jichuan die staatliche Kontrolle in diesem Bereich der Wirtschaft gefestigt und ein offenerer Wettbewerb mit ausländischer Beteiligung nur in Randbereichen zugelassen wird.<sup>28</sup>

Das neu gebildete MINISTERIUM FÜR STAATLICHE BODENVERWALTUNG UND NATÜRLICHE RESSOURCEN (*Guotu ziyuan bu*) geht aus der Fusion des bisherigen Ministeriums für Geologie und Bodenschätze, der Staatlichen Behörde für die Bodenverwaltung, der Nationalen ozeanographischen Behörde sowie anderer einschlägiger Behörden hervor. Ziel ist es, eine zentralisierte Aufsicht über die Verwaltung von staatlichem Grundeigentum sowie über die Nutzung natürlicher Rohstoffe zu ermöglichen. Das Ministerium kontrolliert somit ein für das wirtschaftliche Entwicklungspotential Chinas zentrales Aufgabenfeld und soll dem von subnationalen Regierungen betriebenen, unkontrollierten Abfluß staatlicher Vermögenswerte (Grundeigentum und Rohstoffe) entgegenwirken. Mit Zhou Yongkang (55), dem bisherigen Präsidenten der Nationalen Hauptgesellschaft für Erdöl und Erdgas (*Zhongguo shiyou tianranqi zonggongsi* /China National Petroleum Corp.), wurde ein erfahrener „Manager-Kader“ aus einem profitablen Zweig der Staatsindustrie zum Minister berufen.

Die Führungspersönlichkeiten, die an die Spitze der drei wirtschaftlichen Großministerien berufen wurden (Sheng Huaren, Wu Jichuan und Zhou Yongkang), zeigen deutliche gemeinsame Karrieremerkmale. Es handelt sich um technisch und kaufmännisch versierte „Staatsmanager“ (nicht um Partei- oder Regierungsfunktionäre im klassischen Sinne), die in ihren bisherigen Leitungsfunktionen aus schwerfälligen Staatsorganisationen profitable Einheiten gemacht haben. Auch weisen diese Männer in ihrem Führungsstil Ähnlichkeiten mit Zhu Rongji auf: Sie sind nicht eindeutig einer politischen Patronagegruppe zuzuordnen und haben bei der Durchsetzung von Restrukturierungsmaßnahmen kaum Rücksicht auf die Empfindlichkeiten und Interessen von Untergebenen oder Konkurrenten genommen. Zudem gelten alle drei als inkorrupt, wohlinformiert und arbeitsbesessen.

Auch zeigen die drei neuen „Superminister“ sich übereinstimmend reserviert gegenüber einem allzu starken En-

<sup>26</sup> *Ta Kung Pao*, Hongkong, 11.3.1998, zit. n. SWB, 14.3.1998.

<sup>27</sup> Den Planungen des Staatsrats-Organisationskomitees zufolge soll die monströse Kommission für Wirtschaft und Handel in absehbarer Zeit in zwei Ministerien – ein außenwirtschaftsorientiertes sowie ein binnenmarktorientiertes – aufgeteilt werden. *Ta Kung Pao*, Hongkong, 11.3.1998, zit. n. SWB, 14.3.1998.

<sup>28</sup> SCMP, 19.3.1998.

agement oder gar einer Dominanz ausländischer Investoren in lukrativen Branchen wie der Öl- und Gasproduktion, der Gewinnung von Bodenschätzen sowie der Telekommunikations- und Informationsindustrie. Eine treibende Motivation für diese Staatsmanager ist die Mehrung der „nationalen Stärke“ (*guoli*) Chinas durch die Modernisierung von Schlüsselbereichen der Wirtschaft. Diese Modernisierung ist nur mit gezielter Zuhilfenahme von Kapital und Technologie aus dem Ausland zu erreichen, soll aber nicht zu einem „Ausverkauf“ nationaler Unternehmen führen.<sup>29</sup> Hier treffen sich die Interessen der Staatsmanager und der politischen Führung. Zhu Rongji hat mit den drei neuen „Superministern“ in zentralen wirtschaftspolitischen Leitungspositionen Gleichgesinnte installieren können. Es bleibt allerdings abzuwarten, wie sich die energischen Manager in der schwerfälligen Regierungsbürokratie schlagen werden.

### 3.3 Neue Pläne zur Reduzierung des Staatspersonals: Ernüchternde Lehren vergangener Reformversuche

Im Zusammenhang mit der Reorganisation der Staatsratsorgane wurde auch ein neuer Anlauf zur Reduzierung des Regierungs- und Verwaltungspersonals angekündigt. 16.000 der 32.000 Personalstellen in den Organen des Staatsrates sollen abgebaut, die betroffenen Beamten in neue Arbeitsplätze vermittelt werden. Landesweit sollen rund vier Millionen Kader auf diese Weise aus den Verwaltungsapparaten ausscheiden. Die freizusetzenden Staatsbediensteten sollen umgeschult und auf neue Positionen insbesondere in der Wirtschaft vermittelt werden, wobei die Wünsche der Kader zu berücksichtigen sind. Das Personalministerium beabsichtigt, eine größere Zahl von Ministerialbeamten zu Rechnungsprüfern umzuschulen, die dann als fest angestellte Revisoren in Staatsunternehmen dauerhaft das Finanzgebaren der Betriebsleitungen im Sinne der Zentralregierung kontrollieren sollen.<sup>30</sup>

Insgesamt ist es unklar, welche neuen Arbeitsplätze die Millionen von Staatsbediensteten finden sollen, die von dem Stellenabbauplan getroffen werden. Auch wird es unvermeidlich sein, daß die konkrete Festsetzung der Stellenabbau-Quoten in den einzelnen Organen und auf den einzelnen Regierungsebenen zu harten Verhandlungen und Auseinandersetzungen führen. Ein leitender Funktionär des Staatsrats-Organisationskomitees stellte klar, daß der Abbau von rund 16.000 Stellen in den Organen des Staatsrates nicht alle Kommissionen und Ministerien in gleicher Weise treffen werde.<sup>31</sup> Staatsratsorgane, die wichtige wirtschafts- oder gesellschaftspolitische Funktionen erfüllen, würden geringere Kürzungen erfahren als andere Organe.

Ein schwieriges, in den offiziellen Stellungnahmen nicht erwähntes Problem stellt die große Zahl der pensionierten Ministerialbeamten dar, die in einigen Fällen die Zahl des aktiven Ministerialpersonals um das Dreifache übersteigt. Auch bildet das Personal des Nationalen

Volkskongresses und der Nationalen Politischen Konsultativkonferenz einen schwierigen Gegenstand von separaten Reorganisationsaufgaben, die bislang nicht geklärt sind.

Nach Zhu Rongjis Willen sollen auch die subnationalen Regierungen innerhalb der nächsten drei Jahre eine Halbierung ihres Personals vollziehen. Der Zentralregierung scheint aber klar zu sein, daß diese rigorose Vorgabe aufgrund lokaler Patronageinteressen (die Vergabe von Stellen in der Verwaltung ist ein wichtiges Mittel für Kader, sich eine verlässliche Arbeits- und Machtbasis zu verschaffen) und aufgrund wirtschaftlicher Entwicklungsrückstände (alternative Arbeitsplätze für Staatsbedienstete bieten sich nur in den Regionen, wo eine dynamische Wirtschaft existiert) nur schwer einzuhalten sein wird. Selbst in der wirtschaftlich relativ gut situierten Provinz Guangdong sehen die verantwortlichen Kader in den Organisationsabteilungen der Partei große Schwierigkeiten darin, neue Arbeitsmöglichkeiten für freigesetzte Kader zu finden bzw. die freizusetzenden Kader überhaupt erst auszuwählen. Die Kriterien für einen solchen Vorgang seien noch nicht hinreichend geklärt.<sup>32</sup>

#### Staatspersonal in der VR China: Expansion trotz Reformversuchen

Relation zwischen Staatsbediensteten und Bevölkerung	1:50 (1978)	1:30 (1996)
Zunahme des Staatspersonals	+82,3% (1978-1998)	
Zunahme der Bevölkerung	+27,1% (1978-1998)	
Personalstellen in Staatsorganen	8,79 Mio.(1993)	9,95 Mio.(1996)
Personalstellen in KPCh und „Demokratischen Parteien“	530.000 (1993)	510.000 (1996)
Zahl der Staatsbediensteten insgesamt*	36,7 Mio. (1998)	
Anteil der Personalausgaben an den gesamten Staatsausgaben	12% (1993)	14,6% (1996)
Staatsratsorgane mit auffälliger Personalausdehnung (1993 bis 1996)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Staatliche Kommission für Wirtschaft und Handel</li> <li>• Staatliche Kommission für die Wirtschaftsstrukturreform</li> <li>• Ministerium für Arbeit</li> </ul>	

\* Unter Einschluß von öffentlichen Dienstleistungsorganisationen (Krankenhäuser, Schulen etc.).

Quellen: JB, 1998/4, S.32; John P. Burns, „China's Leviathan“, in: AWSJ, 16.3.1998.

Seit den fünfziger Jahren – zuletzt 1993 – hat die chinesische Regierung mindestens neun Versuche unternommen, die Zahl der Staatsbediensteten zu reduzieren.<sup>33</sup> Alle diese Versuche können heute uneingeschränkt als ge-

<sup>29</sup>Siehe hierzu Political and Economic Risk Consultancy, *Country Risk Report: China*, 3. April 1998, im Internet unter <http://asia-risk.com/china.html>, Zugang am 9.4.1998.

<sup>30</sup>SCMP, 7.4.1998.

<sup>31</sup>Ta Kung Pao, Hongkong, 11.3.1998, zit.n. SWB, 14.3.1998.

<sup>32</sup>SCMP, 24.3.1998.

<sup>33</sup>Zu den Reformbemühungen nach 1993 siehe „Verwaltungsreformen in der VR China: Vom Kadersystem zum öffentlichen Dienst?“, in: C.a., S.670-677.

scheitert gelten (siehe Tabelle „Staatspersonal in der VR China“). Trotz vollmundiger Erfolgsmeldungen in den ersten Jahren nach der Verabschiedung eines Stellenabbau-Planes zeigte sich stets, daß die Expansion des Staatspersonals kaum geschmälert voranschritt. Lediglich der Parteiapparat konnte in den Jahren seit 1993 geringfügig reduziert werden. Der Regierungsapparat aber hat noch an Umfang gewonnen und verschlingt weiterhin einen überproportionalen Teil öffentlicher Finanzmittel. Politische und bürokratische Widerstände insbesondere auf lokaler Ebene sind das entscheidende Hindernis für Bemühungen, Chinas Verwaltung zu modernisieren.

#### 4 Die Beharrungskraft des sozialistischen Leviathans

Der sozialistisch-bürokratische Leviathan, der in dem riesigen chinesischen Staatsapparat verkörpert ist, scheint sich politischen Versuchen zur Bändigung und Beschneidung hartnäckig zu entziehen. Der angekündigte Stellenabbau im Staatsapparat wird deshalb – vielleicht mit Ausnahme einiger Organe der Zentralregierung – voraussichtlich *nicht* gelingen. Die eigentlichen Chancen der jüngsten Reorganisationspläne liegen in einer allmählichen Anpassung der Regierungsfunktionen und Staatstätigkeit an die Erfordernisse der Marktwirtschaft, nicht in einer pauschalen Reduzierung des Staatspersonals.

Durch die jüngste Reorganisation werden sich die Kompetenzen, Interessen und Gewichtsklassen der konkurrierenden bürokratischen Organisationen im politischen System der VR China verschieben. Das Spannungsfeld der ministeriellen Rivalitäten wird sich fundamental verändern. Es wird zu beobachten sein, inwieweit die umfassende Kompetenzgewalt der „Superministerien“ tatsächlich zu einer administrativen Straffung führt. Denn es ist nicht auszuschließen, daß die neu geschaffenen, monströsen Organe zu einer neuen Quelle der Korruption und der Intervention in das Wirtschaftsleben werden.

Die Neuverteilung von Regulierungs- und Genehmigungskompetenzen wird sich auch für ausländische Investoren zunächst einmal unübersichtlich darstellen. Eine längere Phase der administrativen Konfusion erscheint unvermeidlich. Beziehungen zu einzelnen Ministerialabteilungen, die ausländische Investoren über Jahre hinweg kultiviert haben, könnten sich in den kommenden Monaten infolge der Regierungsumbildung als nutzlos erweisen; neue Kontakte müssen geknüpft werden.<sup>34</sup> Befürchtungen, daß die Reorganisation zu einem Genehmigungsstau bei Großprojekten ausländischer Investoren führen werde, haben sich in den ersten Wochen nach der NVK-Tagung kaum bestätigt. Auch tun sich nun ganz neue Chancen für ausländische Firmen auf, Arbeitskräfte aus den Ministerien heraus anzuwerben, die zum Teil nicht nur über hohe Qualifikationen, sondern auch über exzellente innerbürokratische Verbindungen verfügen.

Im positivsten Falle könnte die Reorganisation im Bereich der Wirtschaftsbürokratie im Laufe der kommenden Jahre zu einem Funktions- und Kompetenzenwandel bei-

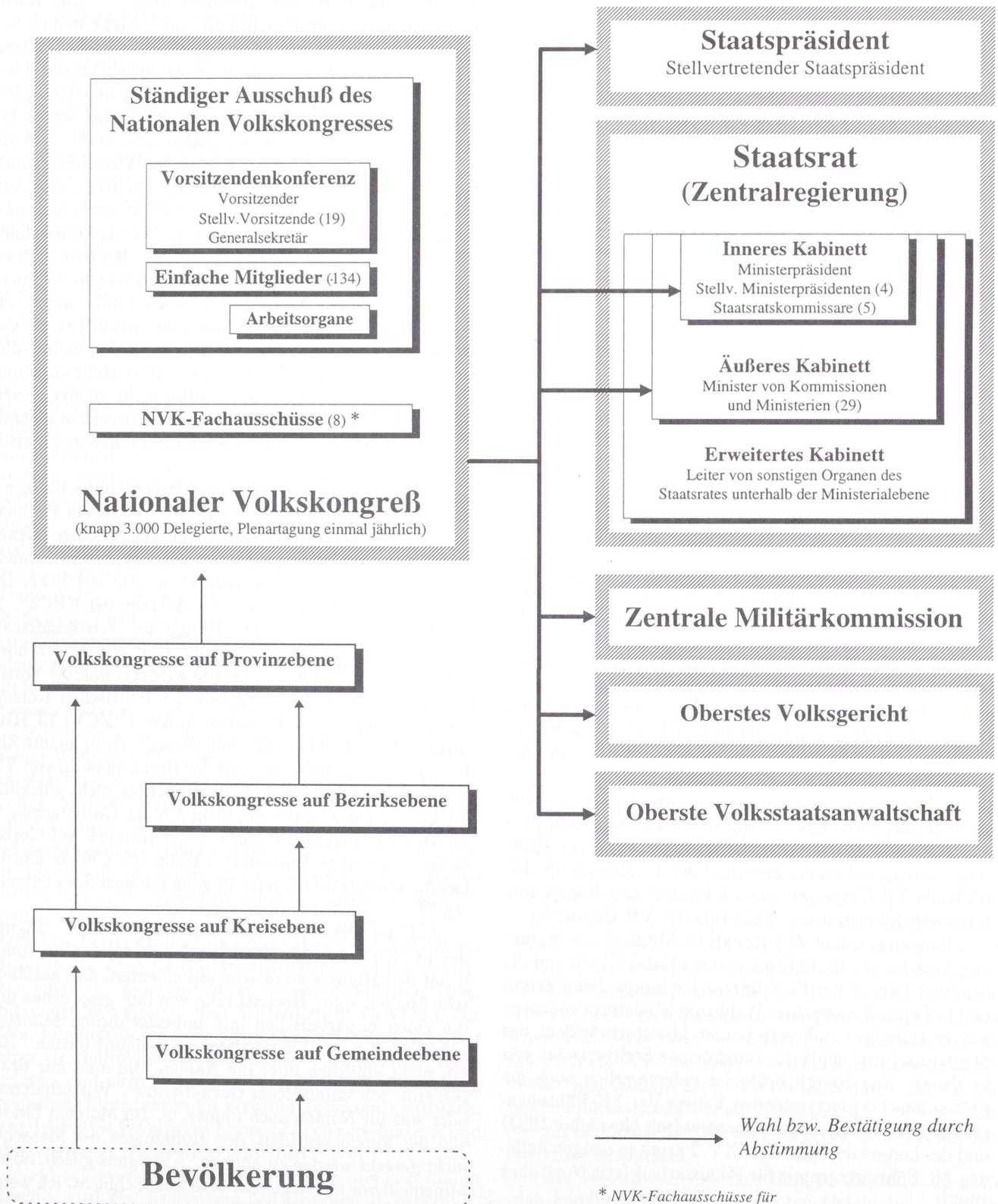
tragen, der für die wirtschaftliche und politisch-administrative Modernisierung unabdingbar ist: eine schärfere Trennung von Behörden und Unternehmen, eine wettbewerbsorientierte und transparentere Wirtschaftsregulierung (zumindest außerhalb von staatlich geschützten Monopolbereichen), eine Reduzierung bürokratischer Interventionen und Genehmigungsverfahren wie auch eine Minderung der korruptiven Abschöpfungsmöglichkeiten in der chinesischen Verwaltung. Hierin scheint das eigentliche konstruktive Potential der jüngsten Reorganisationsmaßnahmen zu liegen.

Zhu Rongjis organisatorische und programmatische Vorstöße unmittelbar nach seinem Amtsantritt als Ministerpräsident erscheinen als erste geeignete Antwort auf die wirtschaftlichen und sozialen Risiken, denen sich die VR China derzeit ausgesetzt sieht. Aber nur an der Umsetzung der angekündigten Reformmaßnahmen in Zhus Amtszeit wird sich erweisen, inwieweit das bürokratische chinesische System im Bereich von Staatsunternehmen, Banken und Verwaltung reformierbar ist. Die Erfahrungen der Vergangenheit geben einigen Anlaß zur Skepsis.

Politische Reformen im Sinne einer „von oben“ einzuführenden Liberalisierung oder gar Demokratisierung sind auch unter Zhu Rongji nicht in Sicht. Zhu vertritt einen autoritären politischen Führungsstil, der sich auf die verbliebenen personellen und organisatorischen Kontrollmechanismen der Kommunistischen Partei stützt, um eine Effizienzsteigerung in Wirtschaft und Regierung durchzusetzen. Die Notwendigkeit aktiver, zentralisierter staatlicher Steuerung im Wirtschafts- und Gesellschaftsleben steht für Zhu wie auch für die anderen Mitglieder der Partei- und Staatsführung außer Frage. Das Mißtrauen der chinesischen Führung gegenüber einem offeneren marktwirtschaftlichen Wettbewerb und politischen Pluralismus bleibt deshalb auch nach dem Amtsantritt Zhu Rongjis und der jüngsten Regierungsumbildung ungebrochen.

<sup>34</sup> AWSJ, 12.3.1998; *The Economist*, 14.3.1998, S.69.

# Die obersten Verfassungsorgane der VR China



\* NVK-Fachausschüsse für

- Recht;
- Innere Angelegenheiten und Justiz;
- Bildung, Wissenschaft, Kultur und Gesundheit;
- Auswärtige Angelegenheiten;
- Auslandschinesen;
- Nationalitätenfragen;
- Umwelt- und Ressourcenschutz;
- Landwirtschaft und ländliche Gebiete (dieser Ausschuß wurde 1998 neu errichtet).

Der zuvor bestehende Ausschuß für Finanzen und Wirtschaft wurde 1998 aufgelöst.