

Oskar Weggel

„Nationaler Sicherheitsrat“?

– Ein verfassungsrechtliches
Kuckucksei –

Der Umgang mit Taiwan, die Bauchschmerzen mit Falungong, das kritische Verhältnis zu den USA und Japan, der WTO-Beitritt und nicht zuletzt das permanente Unbehagen mit der Menschenrechtssituation in China haben zu einer brisanten Mischung von Problemen geführt, denen mit der überkommenen Entscheidungsstruktur nicht mehr so recht beizukommen ist. Auch die Widersprüche, wie sie durch die Frage des Umgangs mit einem selbstständiger werdenden Taiwan hochgekommen sind (militärisch zuschlagen oder im Interesse des eigenen Erscheinungsbilds und der künftigen Wirtschaftsentwicklung Zurückhaltung üben?) lassen sich mit den überkommenen Strukturen (Vorherrschaft des Ständigen Politbüros sowie des ZK-Militärausschusses) nur noch schwer in den Griff bekommen: Die neue Situation der VR China erfordert vielmehr eine mit mehr Fingerspitzengefühl zu handhabende Politik des Ausgleichs zwischen Außen- und Wirtschaftsbelangen. Eine allzu starke Präsenz des Militärs in den Spitzenentscheidungsorganen kann, wie vor allem beim Vorgehen gegen Taiwan deutlich geworden ist (Drohung mit militärischen Sanktionen, ja mit Neutronenbombenangriffen) zu überzogenen Reaktionen und zu schweren Rückschlägen im Erscheinungsbild der VRCh führen, sei es nun in der westlichen Welt oder sei es in der ASEAN.

Kein Wunder, dass mittlerweile Überlegungen zur Entwicklung neuer Entscheidungsgremien angestellt werden, wobei die Mitarbeiter Jiang Zemins, allen voran sein Hauptberater Wang Daohan, immer stärker in den Vordergrund getreten sind. Gerade sie sind sich ja besonders bewusst, dass die gegenwärtige Führungsstruktur noch von Deng Xiaoping festgelegt worden ist, dass für ihr Fortbestehen keine Zukunftsgarantien vorliegen und dass Jiang Zemin seine Spitzenstellung nicht mehr lange halten kann, sondern schon womöglich beim XVI. Parteitag im Jahre 2002 einem Nachfolger Platz zu machen hat, der nach Lage der gegenwärtigen Entwicklungen nur Hu Jintao heißen kann. Sollte Jiang nicht versuchen, auf diese Eventualität hinzuwirken und bereits jetzt Vorsorgemaßnahmen zu treffen, z.B. durch die Schaffung eines Nationalen Sicherheitsrats, dessen Existenz ihm die Möglichkeit böte, weiterhin ein gewichtiges Wort an den Entscheidungen mitzureden?

Jiang hatte bereits bei Gesprächen mit dem früheren japanischen Ministerpräsidenten Obuchi im Juli 1999 Modalitäten einer Änderung der gegenwärtigen Machtstruktur erläutert und dabei nicht nur auf Hu Jintao als seinen Nachfolger, sondern auch auf die wünschenswerte Schaffung eines Nationalen Sicherheitsrats hingewiesen. Schon

wenige Wochen später, nämlich im September 1999, war Hu Jintao dann zu einem der drei Stellvertretenden Vorsitzenden im ZK-Militärausschuss ernannt worden – ein wichtiges Signal für die weitere Entwicklung im Machtapparat!

Die Einführung eines NSR hätte beträchtliche Konsequenzen auf die Fortentwicklung auch weiterer Strukturelemente:

Zum einen wäre nämlich fraglich, welche Befugnisse in Zukunft den bisher so zentralen Gremien des ZK und des Politbüros verblieben.

Zum anderen tauchte die Frage auf, ob durch den NSR die Rolle des Staatspräsidenten nicht automatisch aufgewertet werden müsste. Offensichtlich sind die NSR-Pläne ja dem amerikanischen Vorbild abgelauscht. Der dortige National Security Council (errichtet 1947) hat seit 1949 seinen festen Platz im Weißen Haus. Er ist dort das Hauptforum für die nationale Sicherheit, hilft also dem Präsidenten bei der Entscheidungsfindung in Angelegenheiten der nationalen Sicherheit und der Außenpolitik und ist nicht zuletzt damit beauftragt, die gefundenen Entscheidungen zwischen den einzelnen Regierungs- und Militärgremien abzustimmen und zu koordinieren.

Der NSR tagt unter Vorsitz des amerikanischen Präsidenten, der hierbei satzungsgemäß vom Außenminister und vom Verteidigungsminister „eingerahmt“ wird. Hinzugeladen werden darüber hinaus in aller Regel auch der Vorsitzende des militärischen Joint Staff, ferner der Direktor des CIA und, je nach Erfordernis, der Vorsitzende für Haushaltsfragen, der Generalstaatsanwalt und so fort.

Gegliedert ist der NSR nach geografischen und funktionellen Belangen. So gibt es einerseits eine Afrika-, eine Asien-, eine Europa-, eine Russland-, eine Südostasien- und eine Interamerikaabteilung, andererseits aber Abteilungen für Verteidigung und Waffenkontrolle, für Umwelt, für Außenwirtschaft, für Spionageabwehr, für Rechtsfragen, für „transnationale Bedrohungen“ usw.

Bei der Betrachtung dieser Struktur wird sofort deutlich, dass dem Vorsitzenden des NSR eine enorme Machtfülle zukommt – in den USA ist dies, wie gesagt, der Präsident in persona. In der Volksrepublik China müsste die Gründung eines Nationalen Sicherheitsrats den Posten des NSR-Vorsitzenden auf der Stelle dramatisch aufwerten, sollte das US-Modell auch nur von ferne verbindlich sein.

Damit aber gerät sogleich die Frage nach der Einführung eines Präsidialsystems ins Blickfeld, wobei der Präsident ein echter *zongtong* und nicht mehr, wie bisher, ein bloßer Staatsnotar, also ein *guojia zhuzi* zu sein hätte.

Das politische System der VR China würde hier m.a.W. von Grund auf umgekrempelt werden.

Trotz des Widerstands beharrender Kräfte, der nach Lage der Dinge gar nicht ausbleiben kann, scheint Jiang Zemin auf einer NSR-Lösung zu bestehen, ja will sie angeblich bereits im Juni 2000 den Entscheidungsgremien unterbreiten. Hauptaufgabe des NSR solle es – nach den Vorstellungen Jiangs – sein, Informationen zur Sicherheit zu sammeln, daraus Pläne für die weitere Entscheidungsbildung zu erarbeiten und – im Falle einer Krise – schnelle Entscheidungen zu fällen.¹

¹In diesem Sinn: die Hongkonger Tageszeitung *Kaifang* in ihrer

Da es sich hier um eine grundlegende Abänderung von staatlichen Strukturen handelt, müsste der Nationale Volkskongress grünes Licht geben.

Sollte dies geschehen, so wäre der heutigen Nr. 1 in der politischen Führung, Jiang Zemin nämlich, kaum der Anspruch zu nehmen, erster NSR-Vorsitzender zu werden – und damit eine Funktion zu erlangen, die dem eines echten Präsidenten (*zongtong*) gleichkäme und durch die übrigens auch sein Einfluss aufrechterhalten bliebe, falls er im Jahre 2002 seiner bisherigen drei Ämter (ZK-Generalsekretär, Vorsitzender des ZK-Militärausschusses und Staatspräsident) verlustig gehen sollte.

Gelänge es der Jiang Zemin-Führung, die maßgebenden Gremien davon zu überzeugen, dass mit politischen Reformen der genannten Art dem Prinzip der „kollektiven Führung“ mehr Geltung verschafft würde, als es nach dem bisherigen System der Fall ist, so wären die Chancen für die Gründung eines NSR gar nicht einmal so schlecht.

Befindet sich China also auf dem Weg zu einem Präsidialsystem, d.h. hin zu einer politischen Struktur, in der der Staatspräsident eine dominierende Position einnimmt?

Die *zongtong*-Architektur könnte anhand zweier Baupläne entwickelt werden, nämlich des Modells der USA sowie des Vorbilds der 1911 gegründeten Republik China, deren Präsidialstrukturen bis auf den heutigen Tag in Taiwan weiterpraktiziert werden.

Der *zongtong* geht in Taiwan (seit 1996) aus direkter, in den USA aber aus indirekter Wahl (via Wahlmänner) hervor.

Während dem Staatspräsidenten in den meisten parlamentarischen Regierungssystemen lediglich repräsentative und staatsnotarielle Befugnisse zukommen, besitzt er in den USA und in Taiwan wichtige Entscheidungsbefugnisse, vor allem im außenpolitischen und Sicherheitsbereich, wobei der Präsident in den USA zugleich auch noch Regierungschef ist.

Die Option für einen NSR und für ein damit unausweichlich werdendes *zongtong*/präsidienelles Regierungssystem hätte gleichzeitig eine Umverlagerung der Machtentscheidungen vom Partei- auf den Staatsapparat zur Folge.

Hand in Hand damit müsste auch die Stellung der VBA neu definiert werden, die von ihrer ganzen Entwicklung her ja eine KP-Armee war und erst seit Erlass der Verfassung von 1982 auch in eine Staatsarmee „umgewidmet“ wurde, ohne dass daraus allerdings die praktischen Konsequenzen gezogen worden wären. Ist doch die staatliche Armeekommission mit dem gleichen Personal besetzt wie der ZK-Militärausschuss!

Neben dem zu erwartenden VBA-Widerstand baut sich noch ein weiteres Hindernis gegen die NSR-Option auf, nämlich die Angst vieler einflussreicher Politiker vor der Entstehung eines „Präsidenten im Gorbatschow-Stil“ – allzu viel negative Assoziationen an den auch in China als traumatisch empfundenen Untergang der UdSSR wären hier die Folge!

Angeblich ist der NSR-Vorschlag bereits beim XV. Parteitag von 1997 in die Diskussion eingeführt, damals allerdings noch als so abwegig empfunden worden, dass

es zu keinen wirklichen Debatten über die vorgeschlagene Neuerung kam. Bis 2002, also bis zum XVI. Parteitag, dürften aber so viele Änderungen im Außenwirtschafts-, im Sicherheits- und vor allem im Taiwan-Bereich fällig werden, dass die Diskussion von Grund auf neu begonnen werden muss.

Die Entstehung eines NSR könnte vor allem für eine subtilere Behandlung der Taiwanfrage von Bedeutung sein. Gegenwärtig bietet die chinesische Führung ja gerade in diesem Bereich alles andere als ein einheitliches Bild: Auf der einen Seite kommt es zu immer neuen Drohungen,² auf der anderen Seite erscheint die Politik aber höchst unentschlossen, wenn es gilt, die Drohungen in die Tat umzusetzen. Offensichtlich arbeiten hier hinter den Kulissen extrem verschiedene Kräfte gegeneinander – auf der einen Seite das Militär – und hier wiederum die früheren Vizevorsitzenden des ZK-Militärausschusses, Liu Huaqing und Zhang Zhen, auf der anderen Seite aber Repräsentanten des „zivilen Segments“, allen voran Jiang Zemin und Ministerpräsident Zhu Rongji, die andere Sorgen haben, als sie vom Militär gelöst werden können, angefangen von der Kapitalisierung von Staatsbetrieben über die Sicherung der Staatspensionen in Höhe von monatlich mindestens 170 Yuan pro Arbeiter bis hin zur Bekämpfung der seit 1997 andauernden Deflation. Wirtschaftliche Antworten sind hier gefragt, nicht militärische.

Auch die Reaktionen auf die Bombardierung der chinesischen Botschaft während des Kosovo-Kriegs durch NATO-Einheiten hätten ja keineswegs militärischer Art sein können, geschweige denn, dass dies bei der Auseinandersetzung mit der Falungong der Fall ist. Mittel des „Volkskriegs“ gehören zwar längst der Vergangenheit an, doch könnte – bei ausbleibenden Strukturreformen – die Gefahr aufkommen, dass die Mittel von einst auf Krisen von heute angewandt werden – mit unkalkulierbaren Folgen!³

²Vor allem nach der Präsidentschaftswahl von 1996 und im Vorfeld der neuen Präsidentschaftswahl vom 18. März 2000.

³Weitere Überlegungen zum NSR als „thinktank“, als Koordinationsinstrumentarium und als Werkzeug der Vierten Führungsgeneration finden sich in: C.a., 1999/12, Ü 8.