

Heike Holbig

Lokalverwaltung in der VR China

Zum Wandel parteistaatlicher Kontrollstrukturen seit 1979

Gliederung

- 1 Wirtschaftliche Liberalisierung und administrative Dezentralisierung im Wechselspiel
- 2 Lokale Verwaltungsstrukturen im Wandel
 - 2.1 Stärkung der lokalen Autonomie
 - 2.2 Herausbildung eines neuen Regimes der Aus- handlung regionaler und lokaler Interessen
 - 2.3 Ökonomisierung der Verwaltung
- 3 Parteistaatliche Kontrollstrukturen an der gesell- schaftlichen Basis
 - 3.1 Kommunale Verwaltungsorgane an der städtischen Basis
 - 3.2 Kommunale Verwaltungsorgane an der ländlichen Basis
- 4 Ausblick: Die Gemeindeebene als zukünftige „Sollbruchstelle“ parteistaatlicher Kontrolle?

1 Wirtschaftliche Liberalisierung und administrative Dezentralisierung im Wechselspiel

Der Ende der siebziger Jahre eingeleitete Reformprozess in der VR China wird häufig durch einen Gegensatz zwischen ökonomischer und politischer Dynamik charakterisiert. „Wirtschaftsreformen ja, politische Reformen nein“, so lautet die journalistische Formel, auf die die der staatlichen Führung Chinas unterstellte Strategie oft gebracht wird. Diese Gegenüberstellung erscheint dann zutreffend, wenn man den Vergleich etwa mit dem Transformationsprozess in der ehemaligen Sowjetunion zieht – was die chinesische Führung auch selbst tut – und den bisher relativ „glatte“ Reformverlauf in der VR China damit erklärt, dass die wirtschaftlichen Liberalisierungsmaßnahmen unter grundsätzlicher Aufrechterhaltung des von der Kommunistischen Partei dominierten politischen Systems durchgeführt worden sind.

Der Kontrast zwischen einer Betonung wirtschaftlicher Reformen und einem bewussten Verzicht auf politische Reformen wird der Realität des Transformationsprozesses in China allerdings insofern nicht gerecht, als die ökonomische Liberalisierung von vornherein mit einer Dezentralisierung administrativer Kompetenzen einhergegangen ist, deren politische Implikationen erheblich sind. Ohne diese administrative Dezentralisierung – gleich, ob sie im Einzelnen proaktiv entschieden oder nachträglich in Kauf genommen worden ist – wäre der beträchtliche sozio-ökonomische Wandel seit zwei Jahrzehnten nicht denkbar gewesen. Die konzeptuelle Trennung von Wirtschaft und Politik übersieht nicht nur, dass der Einleitung der Wirtschaftsreformen politische Entscheidungen von erheblichem Gewicht vorausgingen. Sie übersieht vor allem, dass die Dezentralisierung der administrativen Strukturen, die zunächst der Schaffung von Anreizen für eigenverantwortliches Wirtschaften diente, sich selbst wiederum nachhaltig auf die Transformation des sozialen und politischen Systems auswirkt.

Der Wandel der lokalen Verwaltungsstrukturen stellt dabei ein wichtiges Bindeglied zwischen Wirtschaftsreformen und soziopolitischem Wandel dar. Der folgende Beitrag soll sich daher den Reorganisationsmaßnahmen und Veränderungen widmen, die im Bereich der Lokalverwaltung seit 1979 stattgefunden haben. Im Mittelpunkt soll die Frage stehen, wie sich die parteistaatlichen Kontrollstrukturen im Verlauf der Reformperiode gewandelt haben und neue soziopolitische Bedingungen haben entstehen lassen. Der vorliegende Beitrag wird sich dabei auf die Veränderungen auf den untersten Ebenen der Lokalverwaltung konzentrieren und insbesondere die Schnittstellen zwischen staatlicher Verwaltungshierarchie und kommunaler Selbstverwaltung beleuchten.

Seit der zweiten Hälfte der achtziger Jahre findet sich eine relativ umfangreiche Literatur zum Verhältnis zwischen Zentralstaat und Provinzen, in der zahlreiche Facetten der wachsenden Autonomie der Regionen untersucht und zum Teil heftige Debatten über das Ausmaß des „Regionalismus“ in der Reformperiode geführt wurden.¹ Dagegen ist zum Thema der Verwaltungsstrukturen auf den unteren kommunalen Ebenen erst jüngst eine Reihe empirisch fundierter Beiträge der Sekundärliteratur erschienen, deren Ergebnisse hier zusammengetragen werden sollen.² Diese Ergebnisse sollen schließlich in den Kontext

¹Wichtige Publikationen auf diesem Gebiet sind: Goodman, David S.G. (Hrsg.), *China's Regional Development*, London: Routledge, 1989; Jia, Hao/ Lin, Zhimin (Hrsg.), *Changing Central-Local Relations in China*, Boulder, CO: Westview Press, 1994; Goodman, David S.G./ Segal, Gerald (Hrsg.), *China Deconstructs: Politics, Trade and Regionalism*, London: Routledge, 1994; Heilmann, Sebastian, *Das politische System der VR China im Wandel*, Hamburg: Institut für Asienkunde, 1996, S.39-59; Huang, Yasheng, *Inflation and Investment Controls in China. The Political Economy of Central-Local Relations During the Reform Era*, New York: Cambridge University Press, 1996; Goodman, David S.G. (Hrsg.), *China's Provinces in Reform: Class, Community and Identity*, London: Routledge, 1997; Cheung, Peter T.Y./ Chung, Jau Ho/ Lin, Zhimin (Hrsg.), *Provincial Strategies of Economic Reform in Post-Mao China*, Armonk, New York: M.E. Sharpe, 1998.

²Unter anderem finden sich in den Ausgaben der Zeitschriften *Journal of Contemporary China*, vol. 9, nos. 24/25 (July/ Nov. 2000) sowie in *The China Quarterly*, no. 162 (June 2000), entsprechende Themenschwerpunkte. Eine systematische Aufbereitung umfangreicher empirischer Studien des Wandels lokaler Verwaltungs-

der jüngsten politischen Entwicklungen gestellt werden, wie sie sich aus chinesischen und internationalen Medien erschließen. Denn die Frage, wie funktionsfähig die staatlichen Verwaltungsstrukturen an der gesellschaftlichen Basis (noch) sind, beschäftigt gegenwärtig auch intensiv die chinesische Führung, die um die parteistaatliche Kontrolle insbesondere an der ländlichen Basis zunehmend besorgt ist und zum wiederholten Male versucht, den wahrgenommenen Kontrollverlust durch umfassende Restrukturierungsmaßnahmen aufzuhalten oder gar rückgängig zu machen. Ziel des Beitrags ist es, aus der Verbindung wissenschaftlicher Forschungsergebnisse und aktueller tagespoltischer Analyse die Dilemmata zwischen erwünschter wirtschaftlicher Liberalisierung und unerwünschtem politisch-administrativen Kontrollverlust plastisch zu machen.

2 Lokale Verwaltungsstrukturen im Wandel

2.1 Stärkung der lokalen Autonomie

Die Stärkung der Autonomie lokaler Akteure war von 1979 an ein integraler Bestandteil der Reform des planwirtschaftlichen Systems. Wenn das System der Zentralverwaltungswirtschaft in der VR China auch nie so straff organisiert war wie sein sowjetisches Vorbild, so war die Rolle regionaler und lokaler Verwaltungen vor 1979 doch im Wesentlichen auf die passive Erfüllung der zentralen Planvorgaben in den Bereichen Produktion, Ressourcenallokation und Zuteilung von Finanzmitteln beschränkt gewesen. Lokale Entscheidungsfreiräume ergaben sich nur in dem Maß, wie die Kontroll- und Steuerungsfähigkeit der Zentralgewalt, politisch bedingt, reduziert war (insbesondere während des „Großen Sprungs nach vorn“ Ende der fünfziger und während der Hochphase der „Kulturrevolution“ Ende der sechziger Jahre) oder es den lokalen Bürokratien gelang, sich durch Manipulationen planwirtschaftlicher Statistiken eigene Spielräume der Ressourcenverfügung zu schaffen. Von einem „Regionalismus“ konnte in den ersten drei Jahren der VR China nur insofern die Rede sein, als die maoistische Wirtschaftspolitik versuchte, dem Prinzip einer regionalen Autarkie Rechnung zu tragen.³

Demgegenüber bestand die Programmatik der 1979 eingeleiteten Reformpolitik unter anderem darin, marktwirtschaftliche Strukturen gezielt zu revitalisieren. Um dies zu erreichen, wurde die zentralstaatliche Kontrollgewalt zurückgenommen und im Gegenzug die Entscheidungsautonomie regionaler und lokaler Regierungen bewusst gestärkt. Im Übergang von der Plan- zu einer Marktwirtschaft sollten die Lokalregierungen als aktive Träger einer Wiederherstellung regionaler Marktstrukturen dienen. Die Kommerzialisierung des Agrarsektors, die Industrialisierung der ländlichen Wirtschaft sowie die Urbanisierung und allgemeine Modernisierung des Landes

waren früh formulierte Ziele der Reformpolitik, zu deren Verwirklichung den lokalen Verwaltungen erhebliche Gestaltungsfreiräume zugestanden wurden.⁴

Aus politökonomischer Sicht ist ferner festzustellen, dass die Strategie eines „playing to the provinces“ auch das Ergebnis der machtpolitischen Konstellation zu Ende der siebziger Jahre war. Angesichts vielfältiger Widerstände innerhalb des zentralen Partei- und Regierungsapparats gegen die Reformbemühungen von Deng Xiaoping und seinen Gefolgsleuten konnten diese ihre Führungsposition nur behaupten, indem sie mit regionalen Führungen Allianzen eingingen. Die Abtretung substantieller wirtschafts- und finanzpolitischer Kompetenzen an regionale Akteure kann somit auch als der „Preis“ verstanden werden, den die Reformkräfte um Deng Xiaoping für die machtpolitische Unterstützung aus den Provinzen zu zahlen hatten.⁵

Die Stärkung der lokalen Autonomie ging auf vielfältige Maßnahmen der Dezentralisierung wichtiger Kompetenzen zurück. Da diese Dezentralisierungsmaßnahmen bereits früh analysiert worden und allgemein bekannt sind, soll hier ein kursorischer Überblick über die wichtigsten Bereiche genügen:

a) Dezentralisierung legislativer Kompetenzen

Eine Stärkung ihres politischen Einflusses erfuhren die staatlichen Organe auf lokaler Ebene zunächst dadurch, dass die auf den verschiedenen subnationalen Ebenen angesiedelten Volkskongresse (von Provinz- bis hinunter auf Gemeindeebene) seit 1979 mit eigenen Gesetzgebungskompetenzen betraut wurden (Gesetz von 1979, abgeändert 1982 und 1986). So wurden die Volkskongresse, deren politische Präsenz zugleich durch die Einrichtung von Ständigen Ausschüssen gestärkt wurde, befugt, regionalen bzw. lokalen Bedürfnislagen entsprechend Gesetze und Verordnungen zu erlassen, sofern diese nicht im Widerspruch zur nationalen Gesetzgebung standen. Unterschieden werden dabei Verwaltungsverordnungen zur Durchführung nationaler Gesetze, lokale Gesetze, die nationale Gesetze ergänzen oder erweitern bzw. politische Leitlinien rechtlich umsetzen, sowie Regelungen rein lokaler Belange. In der Praxis führte die extensive Nutzung dieser legislativen Dezentralisierung zwar zu einem wachsenden Wildwuchs gesetzlicher Regelungen, dem man wiederholt, zuletzt mit dem Erlass eines „Gesetzgebungsgesetzes“ im März 2000, Einhalt zu gebieten versuchte; insgesamt ist die positive Bedeutung lokaler Gesetzgebung für eine flexible Ausgestaltung der Wirtschaftsreformpolitik aber nicht zu unterschätzen.⁶

strukturen in ländlichen Regionen liegt vor mit dem Buch: Heberer, Thomas/ Taubmann, Wolfgang, *Chinas ländliche Gesellschaft im Umbruch. Urbanisierung und Sozio-ökonomischer Wandel auf dem Lande*, Opladen, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 1998.

³Heilmann, Sebastian, a.a.O., S.40-43.

⁴Ebenda; Gong, Ting/ Chen, Feng, „Institutional Reorganization and Its Impact on Decentralization“, in: Jia, Hao/ Lin, Zhimin (Hrsg.), a.a.O., S.67-88.

⁵Heilmann, Sebastian, a.a.O.; Shirk, Susan L., *The Political Logic of Economic Reform in China*, Berkeley: University of California Press, 1993.

⁶Feinerman, James V., „The Give and Take of Central-Local Relations“, in: *The China Business Review*, vol. 25, no.1 (Jan./ Feb. 1998), S.16-23; Xia, Ming, „Political Contestation and the Emergence of the Provincial People's Congresses as Power Players in Chinese Politics: a network explanation“, in: *Journal of Contemporary China*, vol. 9, no. 24 (July 2000), S.185-214; vgl. auch C.a., 2000/3, Ü 14.

b) *Dezentralisierung exekutiver Kompetenzen*

Zugleich wurden den Lokalregierungen umfassende exekutive Kompetenzen in den Bereichen Wirtschaftspolitik, Bildung, Kultur, Stadtentwicklung und Raumplanung, zivile Angelegenheiten und öffentliche Sicherheit, Justizwesen, Familienplanung und Nationalitätenpolitik zugewiesen. Von größter Tragweite war dabei die Dezentralisierung wirtschaftspolitischer Kompetenzen, die ihren Ausdruck in einer erheblichen Ausweitung der Entscheidungs- und Verfügungsrechte im Bereich der Investitionen und der Ressourcenallokation fand. Insbesondere wurden die lokalen Autonomierechte auch bei der Ausgestaltung der regionalen bzw. lokalen Industriepolitik und der Ansiedlung und des Managements lokaler Unternehmen beträchtlich erweitert.

c) *Dezentralisierung personalpolitischer Kompetenzen*

Im Jahr 1984 wurde das offizielle Nomenklatur-System reformiert, das über die Einstellung und Entlassung von Staatsbediensteten bestimmt. Danach wurde die Zahl der unter zentraler Kontrolle geführten Funktionäre von rund 13.000 auf etwa 5.000 Spitzenkader (führende Funktionäre von der Vizeminister- bzw. Vizeprovinzgouverneursebene aufwärts sowie Präsidenten von wichtigen Hochschulen und anderen Einrichtungen) reduziert, während die personalpolitische Autorität für alle Staatsbediensteten unterhalb dieser Ebene den jeweiligen lokalen Behörden übertragen wurde. Eine Folge dieser Kompetenzverlagerung war unter anderem, dass zunehmend viele ortsansässige bzw. aus den jeweiligen Regionen stammende Personen als lokale Verwaltungskader rekrutiert wurden.⁷

d) *Dezentralisierung fiskalischer Kompetenzen*

Seit den frühen achtziger Jahren wurden die fiskalischen Beziehungen zwischen Zentral- und Lokalregierungen in mehreren Schritten reformiert (1980-82: Aufteilung des Steueraufkommens zwischen Zentrale und lokalen Regierungen nach spezifischen Aufkommensarten; 1983-84: Umwandlung von lokalen Profitabführungen in Steuerzahlungen (*ligaishui*-Reform); 1988/89: Einführung eines fiskalischen Kontraktsystems; 1993/94: neues „Steueraufteilungssystem“ mit Steuerverbund zwischen Zentrale und regionalen Gebietskörperschaften bei den wichtigsten Steuerarten). Ergebnis dieser Reformen des Steuersystems war eine nachhaltige Verlagerung fiskalischer Kompetenzen zu Gunsten der Provinz- und Lokalregierungen innerhalb einer Finanzordnung, die Elemente eines Regimes partikulärer Aushandlungen mit denen eines entstehenden fiskalischen Förderalismus verband. Dem stetigen Anstieg des relativen Anteils an den landesweiten Steuereinnahmen, den lokale Regierungen bis in die frühen neunziger Jahre hinein für sich verbuchen konnten, standen allerdings zugleich größere fiskalische Ausgabenpflichten auf Grund der erweiterten exekutiven Funktionen auf lokaler Ebene gegenüber.⁸

⁷Gong, Ting/ Chen, Feng, a.a.O.; Shambaugh, David, „The Chinese State in the Post-Mao Era“, in: ders. (Hrsg.), *The Modern Chinese State*, Cambridge, MA: Cambridge University Press, 2000, S.161-187, hier: S.173/174.

⁸Seit den frühen neunziger Jahren ist allerdings eine Trendwende zu verzeichnen. Nachdem der Anteil der Zentralregierung an den

e) *Dezentralisierung von Außenwirtschaftskompetenzen*

Die finanziellen Spielräume regionaler und lokaler Gebietskörperschaften wurden schließlich durch eine schrittweise Dezentralisierung des in der Vergangenheit hochgradig monopolisierten Außenwirtschaftssystems der VR China erweitert. Hier erhielten zunächst eine Reihe von Küstenprovinzen und -metropolen Sonderrechte im Außenhandel und bei der Anwerbung ausländischer Investitionen. Seit Mitte der achtziger Jahre kamen durch eine Liberalisierung des Außenhandelssystems und die Einführung eines Kontraktsystems auch bis dahin nicht privilegierte Regionen in den Genuss erweiterter Möglichkeiten des Exports sowie der teilweisen Einbehaltung erwirtschafteter Devisen zur eigenen Verwendung.⁹

2.2 *Herausbildung eines neuen Regimes der Aushandlung regionaler und lokaler Interessen*

In ihrer Gesamtheit führten die vielfältigen Dezentralisierungsmaßnahmen dazu, dass sich innerhalb der administrativen Hierarchie ein komplexes Regime der Aushandlung regionaler und lokaler Interessen herausbildete. Grundsätzlich wurde das vierstufige Gliederungsschema der staatlichen Lokalverwaltung zwar beibehalten, wie es sich seit den fünfziger Jahren herausgebildet hatte und verfassungsmäßig verankert war. Unterhalb der Zentralregierung (*zhongyang*) waren dies: Provinzen (*sheng*), Bezirke (*diqu*), Kreise (*xian*) bzw. Städte auf Kreisebene sowie Gemeinden und Kleinstädte (*xiang/zhen*) (vgl. hier und im Folgenden das beigegefügte Schaubild). Ebenfalls beibehalten wurde die seit 1949 bestehende duale Struktur des Verwaltungssystems, in dem parallel zur Hierarchie der staatlichen Verwaltung Organe der KPCh geschaltet sind. So sind auf allen administrativen Ebenen bis hinunter an die gesellschaftliche Basis Parteikomitees angesiedelt, denen jeweils ein Parteisekretär und dessen Stellvertreter vorstehen. Jenseits der verfassungsmäßig veran-

gesamten Staatseinnahmen seit Beginn der Reformperiode gesunken war, steigt er seit 1993 wieder an. Gemäß offiziellen Quellen vom Ende des Jahres 2000 betragen die gesamten Steuereinnahmen in der Periode 1996-2000 rund das Dreifache des entsprechenden Betrags der Periode 1991-1995; für das Jahr 2000 werden die Steuereinnahmen nach vorläufigen Berechnungen auf rund 14% des BIP geschätzt, während sie im Jahr 1995 nur bei 10,2% des BIP lagen. Dabei beträgt der Anteil der Zentralregierung an den gesamten Steuereinnahmen 59% und liegt damit rund zwei Prozentpunkte höher als der Anteil von 57% fünf Jahre zuvor; XNA, 18.12.2000. Zum komplexen Thema der fiskalischen De- und Rezentralisierung vgl. etwa: Wong, Christine, „Public Finance and Economic Decentralization“, in: Galenson, Walter (Hrsg.), *China's Economic Reform*, San Francisco: The 1990 Institute, 1993; Prybyla, Jan S., „Who Has the Emperor's Clothes? Economic Relationship Between the Central and Local Governments in Mainland China“, in: *Issues & Studies*, vol. 32, no. 7 (July 1996), S.19-41; Heilmann, Sebastian, a.a.O., 1996, S.43-51; Hsu, Szu-chien, „Central-Local Relations in the PRC under the Tax Assignment System: An Empirical Evaluation, 1994-1997“, in: *Issues & Studies*, vol. 36, no. 2 (Mar./ Apr. 2000), S.32-72; Wedemann, Andrew, „Budgets, Extra-budgets, and Small Treasuries: Illegal monies and local autonomy in China“, in: *Journal of Contemporary China*, (Nov. 2000), vol. 9, no. 25, S.489-511.

⁹Zhang, Amei/ Zou, Gang, „Foreign Trade Decentralization and Its Impact on Central-Local Relations“, in: Jia, Hao/ Lin, Zhimin (Hrsg.), a.a.O., S.153-177.

kerten Kompetenzen der lokalen Verwaltungen üben diese Parteiorgane eine umfassende personelle, finanzielle und ideologische Kontrolle über die tägliche Verwaltungsarbeit aus. Personalunionen zwischen lokalen Partei- und Verwaltungsämtern sind auf allen Ebenen die Regel.¹⁰

Jedoch wurden die bis Ende der siebziger Jahre relativ stark ausgeprägten vertikalen Kontrollstrukturen innerhalb dieser dualen Hierarchie seit den achtziger Jahren mehr und mehr aufgeweicht. Dies geschah zum einen dadurch, dass die bestehenden regionalen und lokalen Akteure, wie dargestellt, erheblich an finanzieller und administrativer Entscheidungsautonomie gewannen und umso bestrebt waren, die entstandenen Freiräume zu verteidigen und neue Freiräume hinzuzugewinnen. Meist zogen hier Partei- und staatliche Verwaltungsorgane an einem Strang. Zum anderen nahm die Komplexität der Lokalverwaltungshierarchie aber auch dadurch zu, dass neue, wirtschaftlich zumeist sehr potente Akteure hinzutraten.

Dies waren zunächst die seit 1979 gegründeten Sonderwirtschaftszonen (*jingji tequ*) (Shenzhen, Zhuhai, Shantou, Xiamen). Im Jahr 1983 wurde ferner eine gesonderte Liste von Städten mit eigener Planungshoheit (*jihua danlie shi*) ausgewiesen, die administrativ auf der so genannten Sekundärprovinzebene (*fushengji*) angesiedelt wurden.¹¹ Diese Städte, bei denen es sich jeweils um Metropolen innerhalb regionaler Marktstrukturen handelt, sind den jeweiligen Provinzregierungen in administrativer Hinsicht zwar weiterhin unterstellt, im Bereich wirtschaftspolitischer Kompetenzen aber gleichgestellt und können damit ihre Planung hinsichtlich Haushalt, Krediten, Löhnen, Investitionen, Außenhandel und Devisen

weitgehend eigenständig formulieren.¹² Hinzu kamen seit 1984 insgesamt fünfzehn offene Küstenstädte (*yanhai kaifang chengshi*) mit speziellen Privilegien im Außenwirtschaftsbereich.¹³ Viele dieser Städte verfügen wiederum über eigens ausgewiesene Entwicklungs- bzw. technologische Innovationszonen. Hier sind je nach dem Erfolg lokaler Standortpolitik Unternehmen mit ausländischer Kapitalbeteiligung konzentriert, die teilweise sehr hohe Gewinne abwerfen. Die Bürgermeisterämter in diesen Städten gelten als Sprungbretter in zentrale Spitzenpositionen, da die Amtsinhaber hier auf Grund der umfassenden Gestaltungsspielräume reichlich Gelegenheit haben, sich politisch zu profilieren.

Auch auf der Kreisebene hat im Zuge der Stärkung der lokalen Autonomie ein beträchtlicher Wandel eingesetzt. So bot die gezielte Förderung des Urbanisierungsprozesses des Staates Anreize für eine aktive Standortpolitik der Kreisregierungen. War in der Vergangenheit der absolute Zuwachs der örtlichen Bevölkerung ausschlaggebend für die Aufwertung eines Kreises zu einer Stadt (*shi*), so wurden seit den achtziger Jahren verstärkt sozioökonomische Kriterien zu Grunde gelegt. Kreise konnten etwa den begehrten, da [z.B. im Infrastrukturbereich] privilegierten administrativen Rang von Städten erhalten, wenn der Anteil der agrarisch tätigen Bevölkerung auf unter 40% sank und das erwirtschaftete Sozialprodukt eine festgelegte Marge überschritt.¹⁴

Ferner ist es zahlreichen Kreisen in wirtschaftlich begünstigten Regionen gelungen, innerhalb ihres Verwaltungsterritoriums profitable Unternehmen mit unterschiedlichen Eigentumsformen anzusiedeln, denen gemeinsam ist, dass die Kreisregierungen über formale oder informelle Mechanismen an den Gewinnen partizipieren. Das Phänomen der „palace economy“ umschreibt die üppige finanzielle Ausstattung und das daraus folgende lokale Selbstbewusstsein, die in manchen Kreisen durch die Freiräume im Bereich der Ansiedlung und des behördlichen Managements von Unternehmen entstanden sind.¹⁵

Ähnliche Prozesse sind schließlich auch auf der formal untersten Ebene der staatlichen Verwaltungsorgane, der Ebene der ländlichen Gemeinden und Kleinstädte zu verzeichnen. Ebenfalls im Zuge des staatlich vorangetriebenen Urbanisierungsprozesses sind hier erhebliche Anreize für ländliche Gemeinden (*xiang*) geschaffen worden,

¹⁰Heilmann, Sebastian, a.a.O., S.31-43; Shambaugh, David, a.a.O.

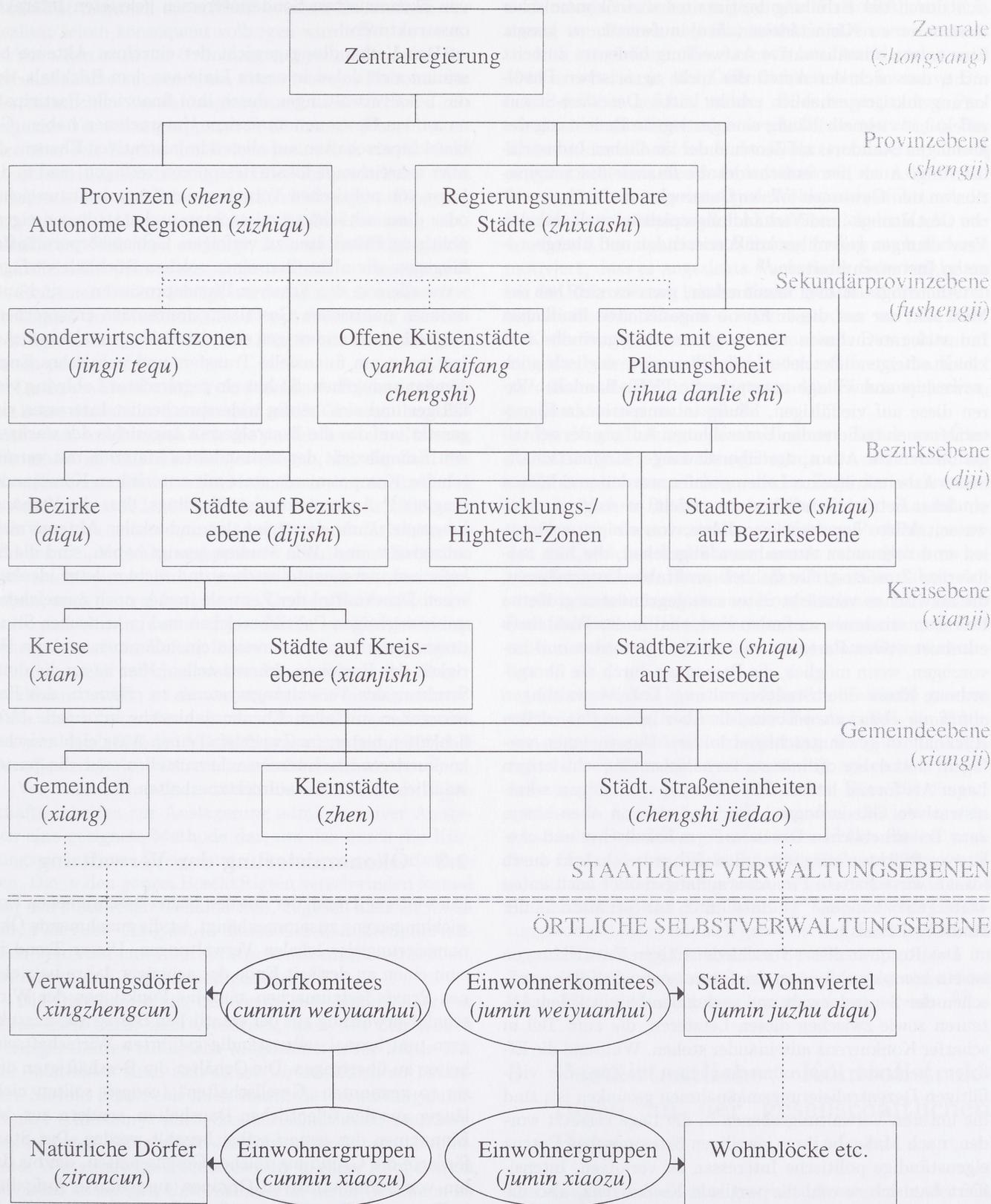
¹¹Hinsichtlich der aktuellen Zahl der als *jihua danlie shi* (wörtl. „im Plan separat geführte Städte“) ausgewiesenen Städte herrscht in der Literatur einige Verwirrung. Unstrittig ist dabei eine Kernliste von 13 Städten, die zwischen 1983 und 1989 zu Städten mit eigener Planungshoheit erhoben worden sind, nämlich Harbin, Dalian, Shenyang, Wuhan, Guangzhou, Xi'an, Qingdao, Ningbo, Xiamen, Shenzhen, Changchun, Nanjing und Chengdu; vgl. die offizielle Auflistung auf der Website: www.fmprc.gov.cn/chn/2131.html (Aufruf am 13.3.2001). Gemäß den Ausführungen einer 1998 erschienenen chinesischen Monographie zur Verwaltungsreform sind danach keine neuen *jihua danlie shi* mehr ausgewiesen worden, nachdem man in den bestehenden 13 Städten gemacht habe, dass die Herausstrennung von wirtschaftspolitischen Planungskompetenzen aus der ansonsten aufrechterhaltenen Hierarchie der Planadministration zu vielfältigen Widersprüchen geführt habe; Ren Xiao, *Zhongguo xingzheng gaige* [Verwaltungsreform in China], Hangzhou: Zhejiang Renmin chubanshe, 1998, S.275-286, bes. S.283. Andererseits ergibt ein Abgleich zweier jüngst erschienener offizieller Statistiksammlungen, in denen *jihua danlie shi* bzw. Städte auf Sekundärprovinzebene (*fushengji shi*) jeweils im Verbund mit anderen administrativen Kategorien aufgelistet werden, außerdem für die Städte Hangzhou, Fuzhou, Jinan und Haikou einen Status als Städte mit eigener Planungshoheit; vgl. *Zhongguo tongji nianjian 2000* [Statistisches Jahrbuch Chinas 2000], *Zhongguo tongji ju* (komp.), Beijing: Zhongguo tongji chubanshe, 2000, S.350, sowie *Zhizhiashi, fushengjishi, jingji tequ he yanhai kaifang chengshi tongji ziliao huibian (1999 nian)* [Sammlung statistischer Materialien für Regierungsunmittelbare Städte, Städte auf Sekundärprovinzebene, Wirtschaftssonderzonen und offene Küstenstädte (Jahr 1999)], Di shiliu jie tongji xinxi jiaoliu hui mishuchu (komp.): o.O., 2000; schließlich sind auf einer von der Staatlichen Umweltschutzbehörde publizierten Landkarte Chinas neben den unstrittigen 13 Städten noch die fünf Städte Taiyuan, Jinan, Hangzhou, Suzhou und Guilin als *jihua danlie shi* ausgewiesen, sodass die Gesamtzahl bei 18 läge; vgl. www.nies.org/hjinfo/danliecity.htm (Aufruf am 13.3.2001). Ich danke Herrn Prof. Dr. Sebastian Heilmann vielmals für die wertvollen Hinweise zu diesem Thema.

¹²Vgl. Gong, Ting/ Chen, Feng, a.a.O.; Schüller, Margot, *Wirtschaftspartner China* (CD-ROM der EAST, Trier), 2001, Kapitel 3.1 „Standortpolitik“.

¹³Dies sind: Shanghai, Tianjin, Dalian, Qinhuangdao, Qingdao, Yantai, Weihai, Lianyungang, Nantong, Ningbo, Wenzhou, Fuzhou, Guangzhou, Zhanjiang, Beihai; vgl. *Zhongguo tongji nianjian 2000*, a.a.O., S.349.

¹⁴Gong, Ting/ Chen, Feng, a.a.O. Die Kriterien für die Erhebung zur Stadt (*shi*) einer bestimmten Größenklasse sind sehr komplex, teilweise handelt es sich um eine rein formale Umdefinierung des administrativen Status; vgl. Taubmann, Wolfgang, „Naturräumliche Gliederung und wirtschaftsgeographische Grundlagen“, in: Herrmann-Pillath, Carsten/ Lackner, Michael (Hrsg.), *Länderbericht China. Politik, Wirtschaft und Gesellschaft im chinesischen Kulturraum* (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Band 351), Bonn, 1998; nach jüngsten Angaben soll die Zahl der Städte in den kommenden zwanzig Jahren um durchschnittlich zwanzig pro Jahr wachsen, XNA, 15.8.2000.

¹⁵Watson, Andrew, „The Management of the Rural Economy“, in: ders. (Hrsg.), *Economic Reform and Social Change in China*, London/ New York, 1991, S.171-199, hier S.177ff.



Quellen: Gong, Ting/ Chen, Feng, "Institutional Reorganization and Its Impact on Decentralization", in: Jia, Hao/ Lin, Zhimin (Hrsg.), *Changing Central-Local Relations in China. Reform and State Capacity*. Boulder 1994, S. 76; Prybyla, Jan, "Who has the Emperors Clothes? Economic Relationship Between the Central and Local Governments in Mainland China", in: *Issues & Studies*, 32.7 (July 1996), S. 25; Weggel, Oskar, "Gemeinden, Kommunen, Wohnviertel und Zellen: Wie China ganz unten an der Basis verwaltet wird", in: *China aktuell*, August 1982, S.493; O'Brien, Kevin J., "Implementing Political Reform in China's Villages", in: *Australian Journal of Chinese Affairs*, vol 32 (July 1994), S. 33-59; Read, Benjamin L., "Revitalizing the State's Urban 'Nerve Tips'", in: *China Quarterly*, no. 163 (Sep. 2000), S. 807-820. Ich danke ferner Herrn Prof. Dr. Wolfgang Taubmann für seine Hinweise zu diesem Thema.

sich durch die Erfüllung bestimmter sozioökonomischer Parameter zu Kleinstädten (*zhen*) aufwerten zu lassen. Eine solche administrative Aufwertung bedeutet zumeist nicht, dass sich der Anteil der nicht agrarischen Bevölkerung faktisch erheblich erhöht hätte. Der *zhen*-Status reflektiert vielmehr häufig eine gestiegene Bedeutung des jeweiligen Standorts als Zentrum der ländlichen Industrialisierung. Auch hier entscheidet die finanzielle Partizipation an den Gewinnen lokaler Unternehmen darüber, welche Gestaltungs- und Verhandlungsspielräume die lokalen Verwaltungen gegenüber konkurrierenden und übergeordneten Instanzen besitzen.¹⁶

Allerdings ist hier anzumerken, dass es sich bei der Mehrzahl der auf dieser Ebene angesiedelten ländlichen Industrieunternehmen um so genannte gemeinde- und kleinstadteigene Betriebe (*xiangzhen qiye*, englisch auch „township and village enterprises“, TVE) handelt. Waren diese auf vielfältigen, häufig intransparenten Eigentumsformen basierenden Unternehmen Anfang der achtziger Jahre zur Absorption überschüssiger landwirtschaftlicher Arbeitskräfte ins Leben gerufen worden und hatten zunächst beträchtliche Gewinne erzielt, so stagnieren etwa seit Mitte der neunziger Jahre, von einigen sektoralen und regionalen Ausnahmen abgesehen, die hier realisierten Zuwächse. Tatsächlich profitable Unternehmen, die inzwischen verstärkt unter neu gegründeten größeren Privatunternehmen zu finden sind, sind in der Wahl ihres administrativen Partners wählerischer geworden und bevorzugen, wenn möglich, die Patronage durch die übergeordnete Kreis- oder Stadtverwaltung. Lokalverwaltungen auf *xiang*- bzw. *zhen*-Ebene, die über keinen finanziellen Rückhalt in gewinnträchtigen lokalen Unternehmen verfügen, sind daher oft in einer verhältnismäßig schwierigen Lage. Als formal letztes Glied in dem vierstufigen administrativen Gliederungsschema sind sie von oben einem zum Teil erheblichen Druck in Form fiskalischer und exekutiver Pflichten ausgesetzt, den sie nur beschränkt durch lokal erwirtschaftete Finanzen auffangen oder nach unten weitergeben können¹⁷ (s. dazu unten zur Situation an der ländlichen Basis).

Das Resultat dieser verschiedenartigen Entwicklungen ist ein komplexes System der Interessenaushandlung zwischen der Zentralgewalt und regionalen bzw. lokalen Akteuren sowie zwischen diesen Letzteren, die zum Teil in scharfer Konkurrenz miteinander stehen. Während die Effizienz zentraler Kontrollmechanismen im Zuge der vielfältigen Dezentralisierungsmaßnahmen gesunken ist, sind die unteren Verwaltungsebenen in die Lage versetzt worden, nach Maßgabe ihrer jeweiligen ökonomischen Potenz eigenständige politische Interessen zu verfolgen. Intensiviert hat sich sowohl die vertikale Konkurrenz, also die Behauptung eigener lokaler Interessen gegenüber vorgeordneten administrativen Ebenen, als auch die horizontale Konkurrenz etwa zwischen einzelnen Provinzen. Der viel beklagte lokale Egoismus und Protektionismus, die zu regionalen Abschottungsmanövern und interprovinziellen Handelsbarrieren von zum Teil absurder Ausformung geführt haben, sind Ausdruck dieser neu entstandenen,

von ökonomischen Sonderinteressen geleiteten Interaktionsstrukturen.

Das Verhandlungsgewicht der einzelnen Akteure bestimmt sich dabei in erster Linie aus dem Rückhalt, den die Lokalverwaltungen durch ihre finanzielle Partizipation an den Gewinnen ansässiger Unternehmen haben. Gebietskörperschaften auf allen administrativen Ebenen, die über ausreichende lokale Ressourcen verfügen, sind in der Lage, von politischen Vorgaben der Zentrale abzuweichen oder diese schlicht zu missachten und stattdessen eigene politische Prioritäten zu verfolgen. Gebietskörperschaften hingegen, die nicht über einen solchen Rückhalt verfügen – vor allem in den ärmeren Binnenprovinzen –, sind auch in ihren politischen Gestaltungsfreiräumen entsprechend eingeschränkt und neigen eher dazu, die zentralstaatlichen Instanzen um finanzielle Transfers und politisches Engagement anzugehen. So hat ein regelrechtes Lobbying vielfältiger und sich häufig widersprechender Interessen eingesetzt, auf das die Zentralgewalt angesichts der wachsenden Komplexität der verhandelten Materien mit vermittelnden Kompromissen statt mit autoritären Kommandos reagiert.¹⁸ Anzumerken ist allerdings, dass die Verhandlungsspielräume der regionalen und lokalen Akteure nicht unbegrenzt sind. Wie Studien gezeigt haben, sind die fiskalischen, personalpolitischen und nicht zuletzt ideologischen Druckmittel der Zentrale immer noch ausreichend, um in wichtigen Politikbereichen und in kritischen Situationen zentrifugale Interessen einzudämmen und die Härte der Regionen sicherzustellen. Hier ist an die duale Struktur des Verwaltungssystems zu erinnern, das Parteiorganen auf allen Ebenen zahlreiche informelle Möglichkeiten bietet, im Zweifelsfall einen Ausgleich zwischen konkurrierenden Interessen herzustellen und die parteistaatliche Kontrolle aufrechtzuerhalten.¹⁹

2.3 Ökonomisierung der Verwaltung

Ein weiterer Trend, der mit den bisher beschriebenen Entwicklungen eng zusammenhängt, ist die zunehmende Ökonomisierung der lokalen Verwaltungen. Dieser Trend ist zum einen an der seit Ende der achtziger Jahre betriebenen Praxis festzumachen, einzelne Funktionen der Wirtschaftsverwaltung aus der staatlichen Bürokratie auszulagern und formal selbstständig geführten Wirtschaftseinheiten zu übertragen. Die Gehälter der Beschäftigten dieser so genannten „Gesellschaften“ (*gongsi*) sollten nicht länger aus den öffentlichen Haushalten, sondern aus den Einnahmen der *gongsi* selbst bezahlt werden. Der Staat förderte die Gründung solcher Gesellschaften, die bis dahin von administrativen Organen ausgeführte Aufgaben in Eigenregie übernehmen sollten. Die Auslagerung diente dazu, die Orientierung der Verwaltung an ökonomischen Faktoren zu verstärken und insbesondere die Wirtschaftsverwaltung effizienter zu gestalten; auch bot sich dieses Mittel an, um die seit langem geforderte Trennung von Verwaltung und Unternehmensführung (*zheng qi fenkai*)

¹⁶Ebenda; vgl. auch die ausführliche Studie Heberer/ Taubmann, a.a.O., S.23-55.

¹⁷Heberer, Taubmann, a.a.O.; Informationen aus Interviews der Autorin in Jiangsu und Henan im Juni/ Juli 2000.

¹⁸Heilmann, Sebastian, a.a.O., S.39-59; Breslin, Shaun, „Tug of War“, in: *China Review*, issue 13 (Summer 1999), S.17-19.

¹⁹Eine interessante politökonomische Studie, die die Disziplinierungsmöglichkeiten der Zentrale gegenüber den Provinzen aufzeigt, ist: Huang Yasheng, a.a.O.; vgl. auch Wedemann, Andrew, a.a.O.

zumindest nominell zu erfüllen – wenn sie auch in der Realität selten konsequent vollzogen wurde.²⁰

Vor allem ist in der Gründung von *gongsi* aber eine Beihilfsmaßnahme zu sehen, um überschüssiges Personal aus den staatlichen Verwaltungsorganen zu absorbieren. So neigt der Verwaltungsapparat in China seit jeher, besonders aber seit Beginn der Reformperiode, in einem Maße zur personellen Wucherung, die über das „natürliche“ Maß bürokratischer Aufblähung deutlich hinausgeht. Dies mag sich dadurch erklären lassen, dass die Durchsetzung wirtschaftlicher Reformen verlangt, äußerst vielfältige gesellschaftliche Gruppen, deren angestammte Interessen durch die Reformen beeinträchtigt werden, durch kompensative Privilegien zu saturieren. Die Kooptation dieser Interessenträger in die parteistaatliche Bürokratie erscheint dazu als ein probates Mittel.

Da dieser Trend zur bürokratischen Aufblähung die öffentlichen Haushalte zunehmend an die Grenzen ihrer Belastbarkeit brachte, sah sich die parteistaatliche Führung wiederholt zu Maßnahmen gezwungen, um die Zahl der Staatsbediensteten zu reduzieren. In mehreren Anläufen in den Jahren 1982, 1988, 1993 und zuletzt seit 1998 wurden Versuche unternommen, das Personal der zentralen und lokalen Verwaltungsapparate abzubauen. Behörden der verschiedenen administrativen Ebenen wurden angehalten, nach zentral festgelegten Quoten Personalkürzungen vorzunehmen, was aber jeweils nur vorübergehend zu dem gewünschten Erfolg führte. Auch was die jüngste, allerdings sehr entschieden betriebene Runde des Personalabbaus betrifft, ist abzusehen, dass die bislang auf zentraler und Provinzebene durchgeführten Personalkürzungen von bis zu 50% bei Verwaltungskadern (rund 20% bei Parteikadern) nicht aufrechtzuerhalten sein werden.²¹

Vor diesem Hintergrund stellt die Gründung von Wirtschaftseinheiten zur Auslagerung administrativer Ausgaben eine geeignete Methode dar, um das durch die Kürzungsmaßnahmen freigesetzte Staatspersonal aufzufangen. Die in den *gongsi* Beschäftigten verschwinden formal von den staatlichen Gehaltslisten, zugleich aber ist ihnen durch die neue Tätigkeit in diesen Gesellschaften, die faktisch weiterhin unter bürokratischer Kontrolle verbleiben, ein finanzielles Auskommen gesichert.²²

Die Ökonomisierung der Verwaltung kommt aber vor allem auch darin zum Ausdruck, dass seit den frühen achtziger Jahren zahlreiche Möglichkeiten für lokale Kader entstanden sind, sich selbst wirtschaftlich zu betätigen. Sowohl Partei- als auch staatliche Verwaltungsfunktionäre erhielten je nach den wirtschaftlichen Standortbedingungen Gelegenheit, als Generaldirektoren kommunaler Wirtschaftsgesellschaften oder in enger Kooperation mit lokal ansässigen Unternehmen an deren Gewinnen zu partizipieren. Vielerorts entstanden so symbiotische Netzwerkbeziehungen zwischen lokalen Funktionärs- und Unternehmereliten, in denen die Ersteren Vorteile aus der kommerziellen Beteiligung und die Letzteren aus der bürokratischen Patronage bezogen.²³

²⁰Heberer/ Taubmann, a.a.O., S.259-263.

²¹Heilmann, Sebastian, „Abschied vom sozialistischen Leviathan“, in: C.a., 1998/3, S.277-287, hier S.285.; von den Erfolgen der letzten Runde des Personalabbaus auf Provinzebene berichtete zuletzt etwa RMRB, 3.2.2001, S.2.

²²Heberer/ Taubmann, a.a.O., S.259-267.

²³Ebenda, S.259-267, 313-346; Heilmann, Sebastian, a.a.O.;

Ideologische Bedenken gegen die wirtschaftliche Betätigung von Partei- und Staatsfunktionären wurden relativ früh ausgeräumt. Ein wesentlicher Durchbruch wurde 1985 erzielt, als in der Öffentlichkeit eine intensive Debatte darüber geführt wurde, ob es angehe, dass Parteisekretäre „als Erste reich werden“ (*dai tou zhi fu*). Der Konsens, der sich im Laufe der Debatte etablierte, lautete pragmatisch, dass dies dann statthaft sei, wenn die Bevölkerung dadurch insgesamt zum Wohlstand geführt würde. Die Duldung kommerzieller Aktivitäten lokaler Kader war von Seiten der staatlichen Führung freilich auch dadurch motiviert, dass es angesichts wachsender Schwierigkeiten bei der Rekrutierung lokaler Kader gerade auf den unteren administrativen Ebenen dringend geboten war, die lokale Kadertätigkeit attraktiver zu machen. Dies schien nur möglich, indem man Möglichkeiten eröffnete, die Kader an den im Reformprozess steigenden Einkommenschancen partizipieren zu lassen.²⁴

Der häufig beklagte Nachteil dieses Trends zur Ökonomisierung der Verwaltung liegt in den weit verbreiteten Korruptionsauswüchsen, die im Zuge der wachsenden wirtschaftlichen Betätigung von Partei- und Staatsfunktionären zu einem zentralen politischen Problem geworden sind, welches die Führung immer verzweifelter zu bekämpfen versucht. Besonders schwierig ist es dabei, zwischen bewusst zugelassenen Kooperationen von lokalen Funktionärs- und Unternehmereliten einerseits und Korruptionsnetzwerken andererseits eine klare Grenze zu ziehen.

Als ein Vorteil kann umgekehrt die Tatsache gesehen werden, dass die lokale Bürokratie zum Teil die Funktion einer Anschubindustrialisierung übernimmt. Angesichts des Fehlens eines selbstständig agierenden Unternehmertums liegt es an der politischen Elite, für die entsprechende Anreize geschaffen wurden, die lokale wirtschaftliche Entwicklung anzustoßen. Neben diesem positiven ökonomischen Effekt ist schließlich auch die gesellschaftliche Pufferwirkung nicht zu unterschätzen, die die Flexibilisierung und „Lokalisierung“ ökonomischer Gestaltungskompetenzen mit sich gebracht hat. Soziale Nachteile und Härten, die für einzelne Bevölkerungsgruppen im Zuge der Reformen entstanden sind, könnten ohne diese lokale Flexibilität noch weniger aufgefangen werden.²⁵

3 Parteistaatliche Kontrollstrukturen an der gesellschaftlichen Basis

Die staatlichen Verwaltungsstrukturen waren in der VR China traditionell streng nach Stadt und Land geschieden. Die scharfe Trennung zwischen Stadt und Land wurde durch ein rigides System der Einwohnerregistrierung

Kwong, Charles C.L./ Lee, Pak K., „Business-Government Relations in Industrializing Rural China: a principal-agent perspective“, in: *Journal of Contemporary China*, vol. 9, no. 25 (Nov. 2000), S.513-534.

²⁴Wibowo, Ignatius, „The Changing Roles of the Village Party Secretary“, in: *China News Analysis*, no. 1488 (1.7.1993); ders., „The New Role of Village Party Secretaries“, East Asian Institute Working Papers No. 31, Singapur: 1999.

²⁵Heberer/ Taubmann, a.a.O., 261-267, 343-346.

(*hukou*) aufrechterhalten, das den Genuss von staatlichen Sozialsicherungs- und Wohlfahrtsleistungen bis hin zum Bezug von rationierten Gütern an den Nachweis des festen Wohnortes band, der im Lauf eines Lebens nur unter sehr erschwerten Voraussetzungen gewechselt werden konnte. Hintergrund dieser strikten Separation zwischen städtischer und ländlicher Bevölkerung war vor allem die Tatsache, dass der Zentralstaat zur Finanzierung der Industrialisierung und zur Sicherung seiner sozialen Herrschaftsbasis in den Städten über Jahrzehnte hinweg eine erhebliche Umverteilung von Ressourcen zu Gunsten der städtischen Bevölkerung betrieb.

Mit der Einleitung der Wirtschaftsreformen Ende der siebziger Jahre hat hier ein starker Wandel eingesetzt. So sind die an den *hukou* gebundenen, einst weit reichenden Leistungsansprüche durch den Abbau des staatlichen Sozialsicherungs- und Wohlfahrtsnetzes nach und nach weggefallen. Vor allem aber hat die Revitalisierung marktwirtschaftlicher Strukturen die Anreize für die ländliche Bevölkerung verstärkt, in städtische Zentren zu migrieren, um dort einer nicht agrarischen Tätigkeit im industriellen oder Dienstleistungssektor nachzugehen. Zugleich wurde es aus staatlicher Perspektive wünschenswert, die Mobilität von Arbeitskräften zu unterstützen, um den Industrialisierungs-, Urbanisierungs- und allgemeinen Modernisierungsprozess des Landes voranzutreiben. Nicht zuletzt unter dem Mobilitätsdruck, der sich durch den bevorstehenden Beitritt Chinas zur Welthandelsorganisation intensiviert hat, ist daher das *hukou*-System zumindest aus ökonomischer Sicht zunehmend obsolet geworden. In zahlreichen ländlichen Regionen wird inzwischen mit der Abschaffung des Einwohnerregistrierungssystems experimentiert.²⁶

Die Auflösung der strikten Trennung zwischen Stadt und Land im Zuge der Wirtschaftsreformen hat erhebliche Auswirkungen auf die administrative Kontrolle der gesellschaftlichen Basis. Das Bemühen des Staates, die soziale Stabilität an der gesellschaftlichen Basis aufrechtzuerhalten, zugleich aber soziale Energien zur weiteren wirtschaftlichen Entwicklung zu mobilisieren, stößt auf ein wachsendes Streben der städtischen und ländlichen Bevölkerung, den durch die marktwirtschaftliche Transformation entstandenen materiellen Anreizen nachzugehen und ihre gesellschaftlichen und politischen Interessen selbstbewusster zu vertreten. Die Veränderungen der lokalen Verwaltungsstrukturen an dieser Schnittstelle zwischen administrativem Kontrollanspruch der parteistaatlichen Instanzen und kommunaler Selbstbehauptung soll im Folgenden näher beleuchtet werden.

3.1 Kommunale Verwaltungsorgane an der städtischen Basis

Der Rückzug der *Danwei*

Die administrativen Kontrollstrukturen an der städtischen Basis waren in der VR China seit jeher verhältnismäßig gut konsolidiert, da hier Partei-, staatliche und

soziale Organisationen ineinandergriffen und ein engmaschiges Netz bildeten. An erster Stelle ist hier die *danwei*, die Arbeitseinheit (Staatsbetrieb oder öffentliche Dienstleistungseinrichtung) zu nennen, über die die staatlichen Sozialversorgungs- und Wohlfahrtsleistungen für die jeweils dort Beschäftigten traditionell „von der Wiege bis zum Grab“ abgewickelt wurden. Die *danwei* war damit der soziale Hauptbezugspunkt im Leben eines städtischen Arbeiters, der über die dort angesiedelten Parteiorganisationen zugleich einer strikten ideologischen Aufsicht unterstand.

Im Zuge der Reform der Staatsunternehmen, die seit Ende der achtziger Jahre ein wichtiges Element der Wirtschaftsreformen sind, ist die Bedeutung der *danwei* als soziale Kontrollinstitution allerdings zurückgegangen. Die Freisetzung eines substanziellen Anteils städtischer Arbeitskräfte in die offizielle bzw. faktische Arbeitslosigkeit oder auch in selbstständige Tätigkeiten sowie der Zustrom migrierender ländlicher Arbeitskräfte in die Städte haben dazu geführt, dass das soziale Kontrollmonopol der Arbeitseinheit sich nach und nach auflöst. In dem Maß, wie die Bedeutung der *danwei* zurückgeht, treten andere soziale Organisationsformen stärker in der Vordergrund.

Die neue Rolle der Einwohnerkomitees

Unter den ursprünglich sekundären Organen sozialer Kontrolle kommt den so genannten „Einwohnerkomitees“ (*ju-min weiyuanhui*) formal die wichtigste Rolle zu. Die Entstehung der Einwohnerkomitees geht auf die frühen Jahre der Volksrepublik zurück, als zur Überwindung des Bürgerkriegschaos spontan gebildete Einwohnerversammlungen von der KPCh als Treibriemen für die Mobilisierung und Kontrolle der städtischen Bevölkerung kooptiert wurden. Während der Phase der „Kulturrevolution“ von „revolutionären“ Ausschüssen überlagert, wurden die Einwohnerkomitees im Laufe der achtziger Jahre von parteistaatlicher Seite als städtische Basisorganisationen zur Aufrechterhaltung der sozialen Stabilität revitalisiert. Nach offiziellen Quellen gibt es landesweit insgesamt rund 119.000 Einwohnerkomitees (Stand Ende 1998), deren kommunaler Einzugsbereich jeweils zwischen etwa 100 und 1.000 Haushalte umfasst.²⁷

Gemäß eines im Dezember 1989 verabschiedeten „Gesetzes zur Organisation von Einwohnerkomitees“ genießen diese formal den Status autonomer Organe der städtischen Selbstverwaltung. Sie sind damit nicht der Hierarchie der staatlichen Lokalverwaltung zugehörig, die von den jeweiligen Stadtregierungen (*shi zhengfu*) über Stadtbezirksregierungen (*qu zhengfu*) (in größeren Städten) bis hinunter zu den so genannten Straßenbüros (*jiedao bangongshi*) reicht – der letzten Stufe der offiziellen städtischen Verwaltungshierarchie, auf der noch staatliche Kader beschäftigt sind und die wiederum eng mit den örtlichen Polizeirevieren (*paichusuo*) zusammenarbeitet. Die Einwohnerkomitees sind als Selbstverwaltungsorgane der städtischen Bevölkerung formal jenseits dieser Hierarchie angesiedelt. Gemäß dem Organisationsgesetz von 1989 sollen die Mitglieder der Einwohnerkomitees, deren Zahl

²⁶Flemming, Christiansen, „Will WTO Accession Threaten China's Social Stability?“, unveröffentlichter Beitrag zur Fourth EU-China Academic Network Annual Conference „China's WTO Accession: National and International Perspectives“, Februar 2001, Berlin; vgl. C.a, 2000/8, Ü 12.

²⁷Informationen hier und im Folgenden aus: Read, Benjamin L., „Revitalizing the State's Urban Nerve Ticks“, in: *The China Quarterly*, no. 163 (Sep. 2000), S.806-820.

meist zwischen drei und sieben liegt, jeweils für drei Jahre durch Wahlen aus den Reihen der Bevölkerung bestimmt werden. Mit finanzieller Unterstützung der Stadtregierung sollen sie Aufgaben im Bereich der sozialen Kontrolle und Wohlfahrt in Eigenregie übernehmen.

Faktisch ist die den Einwohnerkomitees zugeschriebene Rolle als autonome Organe der städtischen Selbstverwaltung allerdings zu hinterfragen. Ihre Stellung ist durchaus ambivalent. Einerseits haftet ihnen trotz ihrer gesetzlichen Aufwertung nach wie vor das negative Image jener, wie sie im Volksmund bezeichnet werden, „Komitees der alten Männlein und Weiblein“ an.²⁸ Eingesetzt von den lokalen Parteiorganisationen und unterstützt von vielfältigen nachgeordneten Basisorganisationen wie Einwohnergruppen, Unterausschüssen für spezielle Aufgaben, nachbarschaftlichen Sicherheitsmilizen, Straßenwachposten und anderen, häufig für ideologische Kampagnen zuständigen Aktivisten- und Freiwilligenkorps, werden die Einwohnerkomitees häufig als Verlängerung der staatlichen Verwaltungsorgane wahrgenommen, wo Rentner für ein bescheidenes Zusatzentgelt paragouvernementale Aufgaben übernehmen. Dazu gehören nicht nur die drei Kernbereiche sozialer Kontrolle, nämlich Geburtenplanung, Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Streitschlichtung, sondern auch Aufgaben wie der Verkauf staatlicher Wertpapiere, die Ausgabe von Fahrradnummernschildern oder die Aufnahme von Zeitungsabonnements etc. Dazu kommt die allgemeine Überwachung des sozialen und ideologischen Milieus der Nachbarschaft, was nicht selten zu massiven Eingriffen in das Privatleben des Einzelnen führt.

Andererseits hat das Bemühen von staatlicher Seite, die Einwohnerkomitees zu effizienten Institutionen lokaler Selbstverwaltung bei gleichzeitiger Wahrung des Kontrollzugriffs zu „ermächtigen“, im Verlauf der neunziger Jahre tendenziell zu einer sozialen Stärkung dieser Organe geführt. So hat insbesondere das Ministerium für Zivilangelegenheiten Anstrengungen unternommen, jüngere und besser qualifizierte Personen als Mitglieder der Einwohnerkomitees zu rekrutieren. Zum Einsatz kamen seither verstärkt Vertreter der Generation der 30- bis 40-jährigen, die durch die Reform des Staatssektors freigesetzt worden waren, eine Veränderung, die in der Bevölkerung durchaus Anerkennung findet. Die Professionalisierung der Arbeit der Einwohnerkomitees wurde in manchen Orten dadurch unterstützt, dass freiwillig geleistete Teilzeitarbeit durch mit regulären Gehältern vergütete Vollzeitarbeit ergänzt bzw. ersetzt wurde. Die Einkommenshöhe variierte in Abhängigkeit von den wirtschaftlichen Bedingungen von Ort zu Ort deutlich, bot aber teilweise durchaus einen attraktiven Anreiz für qualifizierte Kräfte.

Die verbesserte Vergütung der Arbeit der Einwohnerkomitees wurde durch eine Diversifizierung der Einnahmequellen ermöglicht, indem sich die Komitees neben der Ausführung ihrer paragouvernementalen und Wohlfahrtsaufgaben zunehmend auch wirtschaftlich betätigen. So setzen sich die Einnahmen nicht länger nur aus Zuteilungen aus dem öffentlichen Haushalt der Stadtregierung und Pflichtabgaben der Haushalte und Betriebe des jeweiligen

Einzugsgebiets zusammen, sondern zunehmend auch aus Einnahmen für spezielle Dienstleistungen, die Bereitstellung von Vertriebskanälen oder aus der Vermietung komiteeeigener Gebäude für gewerbliche Zwecke sowie aus den Gewinnen kommunaler Unternehmen. Insgesamt ist das Aktivitätsspektrum der Einwohnerkomitees damit zugleich wesentlich vielfältiger geworden.²⁹

Seit Beginn des Jahres 2000 sind einige Großstädte, darunter etwa Beijing, Shanghai, Shenyang und Nanjing, sogar dazu übergegangen, die Einwohnerkomitees zu Zentren professionellen kommunalen Managements auszubauen, die dazu teilweise reorganisiert und zu „Kommunalkomitees“ zusammengefasst worden sind. An die neu zu rekrutierenden Mitglieder werden relativ strenge Alters- und Bildungsanforderungen gestellt. Zudem wird mit neuen Formen der Direktwahl der Komiteemitglieder durch die ansässigen Haushalte experimentiert. Durch die Einführung demokratischer Elemente erhoffen sich die lokalen Führungen offenbar, die Unterstützung der städtischen Bevölkerung zu gewinnen und damit die Effizienz dieser kommunalen Basisorgane zu verbessern. Zwar ist die bisher durchgeführte Praxis noch weit davon entfernt, echte demokratische Konkurrenzahlen zu ermöglichen, jedoch sind manche Beobachter optimistisch, dass sich durch die neu geschaffenen organisatorischen Grundlagen und Verfahren die Effizienz und Transparenz der Verwaltungsarbeit ebenso verbessern dürfte wie die Partizipation der Einwohner an den kommunalen Angelegenheiten.³⁰

Alternative soziale Organisationsformen

Allerdings ist festzustellen, dass ebenso, wie der Bedeutungsrückgang der *danwei* als sozialer und administrativer Bezugspunkt zu einer Bedeutungszunahme der Einwohnerkomitees geführt hat, der Einfluss der Letzteren wiederum zunehmend durch andere gesellschaftliche Organisationsformen an der Basis zurückgedrängt wird. Die sozioökonomischen Veränderungen der Reformperiode haben zu einer Ausdifferenzierung von Interessengruppen geführt, die teils auf traditionellen, teils auf modernen Organisationsmustern basieren. So behelfen sich die vom Land in die Städte zugezogenen Arbeitskräfte, deren Anteil an der städtischen Bevölkerung durch die wachsenden Migrationsströme deutlich angestiegen ist, landsmannschaftlicher Vereinigungen, Wanderarbeitervereinigungen und anderer Selbstschutzorganisationen, je nach gewerblicher Betätigung auch eigener Gilden oder Handelskammern zur Selbstverwaltung und Vertretung ihrer eigenen Interessen.³¹

Unter den angestammten städtischen Bewohnern haben sich in der jüngeren Vergangenheit vermehrt Immobilieneigner, Mieter und Hausverwalter zu eigenen Interessenvereinigungen zusammengeschlossen, die verschiedene ursprünglich von den Einwohnerkomitees geleistete Funktionen an sich gezogen haben. Auch stehen vermehrt spezialisierte Dienstleister für die Bedürfnisse des sozialen Alltags zur Verfügung, die die Dienste der Komitees ab-

²⁹Read, Benjamin L., a.a.O.

³⁰IHT, 21.2., 13.4.2000; Xinhua, 22.5.2000, nach XNA, 23.5.2000; Zhongguo Xinwen She, 23.5.2000, a.a.O.; *Sing Tao Jih Pao*, 3.9.2000, nach SWB FE/D3940/CNS 080900.

³¹Heilmann, Sebastian, a.a.O., S.90.

²⁸Zhongguo Xinwen She, 23.5.2000, nach SWB, 25.05.2000; IHT, 21.2.2000.

kömmlich machen. Gerade in Neubausiedlungen, die in vormals ländlichen Gürteln um Großstädte herum entstehen, ist die Rolle der Einwohnerkomitees eingeschränkt. Hier leben die Bewohner deutlich stärker in privater Zurückgezogenheit, als dies zuvor in den eng bebauten innerstädtischen Quartieren möglich gewesen wäre. In einigen Neubausiedlungen soll auf die Gründung von Einwohnerkomitees sogar gänzlich verzichtet worden sein.³²

Insgesamt ist es den parteistaatlichen Organen aber bisher – im Vergleich zu der ländlichen Basis, die im Anschluss beleuchtet werden wird – in den Städten gelungen, den administrativen Kontrollzugriff auf die gesellschaftliche Basis grundsätzlich aufrechtzuerhalten. Zwar nehmen, wie dargestellt, die Bereiche der eigenständigen Verwaltung kommunaler und sozialer Belange zu, jedoch kann von einer vollständigen Autonomisierung hier nicht die Rede sein. Zum einen hat eine relativ starke Präsenz staatlicher Ordnungskräfte in den administrativ verhältnismäßig gut überschaubaren städtischen Siedlungen ein „Abdriften“ in eine anarchische Regellosigkeit bislang weitgehend verhindern können – wenn auch in einigen Städten im Süd- und Nordosten Chinas durch die Ausbreitung von Triaden und anderer krimineller Geheimorganisationen parteistaatliche teilweise durch mafiöse Kontrollstrukturen überlagert worden zu sein scheinen.³³

Zum anderen verfolgen die staatlichen Instanzen zahlreiche Kooptationsstrategien, durch die alternative Organisationen in die parteistaatlichen Kontrollmechanismen eingebunden werden. Dies geschieht etwa durch das Angebot spezieller Dienstleistungen, wenn zum Beispiel Einwohnerkomitees durch Arbeitsvermittlungs- oder Sozialversorgungsmaßnahmen als „Patrone“ für Wanderarbeiter auftreten.³⁴ Seit 1998 häufen sich außerdem Regelungen, wonach in Privatunternehmen, nach regionaler Herkunft organisierten Vereinigungen, Gilden, Handelskammern etc., die sich gerade seit den frühen neunziger Jahren relativ eigenständig entfalten konnten, Parteizellen einzurichten bzw. klarere Unterordnungsverhältnisse unter die lokale Partei- und Staatsbürokratie herzustellen sind. Diese und andere Maßnahmen bewirken, dass die Kontrollpräsenz der staatlichen Verwaltungsorgane in den Städten bisher weitgehend erhalten werden konnte und die soziale Basis der parteistaatlichen Herrschaft dort damit als relativ gut gesichert erscheint.

3.2 Kommunale Verwaltungsorgane an der ländlichen Basis

Entstehung eines politisch-administrativen Vakuums

Anders hat sich die Situation auf dem Lande entwickelt. Das historische Grundproblem der Kontrolle der ländlichen Bevölkerung, das sich durch die Geschichte des chinesischen Kaiserreiches gezogen hat, besteht auch in der Volksrepublik fort und ist unter den veränderten sozioökonomischen Bedingungen der Reformperiode mit erneuter Schärfe aufgebrochen. Hatte die kommunistische Führung seit Ende der 1950er Jahre versucht, diesem Prob-

lem durch die Kollektivierung der ländlichen Wirtschaft zu begegnen, so hat das Scheitern des Volkskommunen-Experiments Ende der siebziger Jahre ein politisches Vakuum auf dem Lande entstehen lassen, das bis heute anhält.

Für das Entstehen dieses Vakuums ist zunächst die Auflösung der administrativen Strukturen der Volkskommunen (*renmin gongshe*), Produktionsbrigaden (*shengchan dadui*) und Produktionsgruppen (*shengchan xiaodui*) verantwortlich, durch welche die auf regionalen Marktstrukturen basierenden autochthonen administrativen Abgrenzungen seit 1956 überformt worden waren. Mit der seit 1978 zunächst in einigen Provinzen spontan betriebenen, dann von staatlicher Seite bewusst geförderten Dekollektivierung der Landwirtschaft wurden mit wenigen Ausnahmen die Volkskommunen administrativ durch Gemeinden bzw. ländliche Kleinstädte (*xiang* bzw. *zhen*), die Produktionsbrigaden durch so genannte Verwaltungsdörfer (*xingzhengcun*) und die Produktionsgruppen durch so genannte natürliche Dörfer (*zirancun*) abgelöst. Wie bereits oben dargestellt, bildet die Ebene der Gemeinden bzw. Kleinstädte die formal letzte Stufe der staatlichen Lokalverwaltungshierarchie, während für die Dörfer die lokale Selbstverwaltung vorgesehen ist. Dabei sind die verfassungsmäßig vorgesehenen Selbstverwaltungsorgane (siehe dazu unten) grundsätzlich in den Verwaltungsdörfern angesiedelt. Ihre Arbeit wird teilweise dadurch erschwert, dass die im Einzugsbereich eines Verwaltungsdorfes liegenden und in den Selbstverwaltungsorganen vertretenen natürlichen Dörfer divergierende oder gar konkurrierende Interessen verfolgen.³⁵

Wachsende finanzielle Belastung der bäuerlichen Haushalte

Das durch die administrative Reorganisation bedingte politische Vakuum wird dadurch verstärkt, dass sich die finanzielle Situation der bäuerlichen Haushalte nach anfänglich zum Teil beträchtlichen Einkommenszuwächsen seit Mitte der achtziger Jahren in vielen ländlichen Regionen wieder zunehmend verschlechtert hat. Dazu haben verschiedene Faktoren beigetragen.

So ist zunächst die Tatsache zu nennen, dass die Rückgabe der agrarischen Bewirtschaftungs- und Ressourcenverfügungsrechte an die ländlichen Haushalte in Form eines Kontraktsystems (*chengbaozhi*) erfolgte, das die Bauern zur Produktion eines zu staatlich festgelegten Preisen abzugebenden Mindestsolls an landwirtschaftlichen Produkten verpflichtete und ihnen zugleich freigestellte, darüber hinausgehende Mengen frei zu vermarkten. Bestanden anfänglich innerhalb der politischen Führung Widerstände und ideologische Vorbehalte gegen die Einführung dieses Systems, so wurden sie überwunden, nachdem man mehrheitlich zu der Überzeugung fand, dass das Kontraktssystem geeignet sei, von sich aus einen Anstieg der bäuer-

³⁵Heberer/ Taubmann, a.a.O., S.259-312. Zu den Hintergründen der Kollektivierung und Dekollektivierung der Landwirtschaft in der Geschichte der VR China siehe Burns, John P., *Political Participation in Rural China*, Berkeley: University of California Press, 1988; Vermeer, Eduard et al. (Hrsg.), *Cooperative and Collective in China's Rural Development. Between State and Private Interests*, Armonk, NY: M.E. Sharpe, 1998; darin besonders zu empfehlen: Feuchtwang, Stephan, „What Is a Village?“, S.46-74.

³²Read, Benjamin L., a.a.O.

³³Vgl. C.a., 2000/11, Ü 21.

³⁴Read, Benjamin L., a.a.O.

lichen Einkommen zu generieren und damit größere staatliche Investitionen im Agrarsektor entbehrlich zu machen. Mit anderen Worten war die politische Entscheidung für das Kontraktssystem, das den Bauern vorübergehend zu deutlichen Einkommenssteigerungen verhalf, zugleich mit einer bewussten Reduktion der staatlichen Investitionstätigkeit im Agrarbereich verbunden, die sich in den Folgejahren für jene ländlichen Kommunen, die über keinen ausreichenden eigenen gewerblichen Rückhalt verfügten, äußerst nachteilig auswirkte.³⁶

Dazu kam, dass durch die Dezentralisierungsmaßnahmen für die lokalen Verwaltungen auf allen Ebenen die Anreize wuchsen, ihre eigenen wirtschaftlichen Interessen zu verfolgen. Während die finanziellen Aushandlungs- und Gestaltungsspielräume, wie oben dargestellt, auf der Kreisebene generell relativ groß sind, ist die finanzielle Eigenständigkeit der Lokalregierungen auf Gemeinde- und Kleinstadtebene deutlich eingeschränkt. Diese sind fiskalisch häufig direkt abhängig von den Vorgaben der übergeordneten Stadt- oder Kreisregierungen, die die unteren Ebenen nicht selten vom Genuss staatlicher Subventionen und anderer Vergünstigungen abschneiden.³⁷ Sofern die Gemeinde- und Kleinstadtregerungen für die Finanzierung öffentlicher Aufgaben nicht selbst auf profitträchtige kommunale Unternehmen zurückgreifen können, liegt es nahe, den auf ihnen lastenden fiskalischen Druck nach unten an die Dörfer weiterzugeben. Entsprechend groß ist vielerorts der Anreiz für lokale Kader auf Gemeinde- bzw. Dorfebene, die bäuerlichen Haushalte als das schwächste Glied nicht nur im Rahmen der regulär vorgesehenen Steuerabgaben, sondern darüber hinaus in Gestalt informell bzw. illegal erhobener Zusatzabgaben und Gebühren finanziell heranzuziehen. Die Kreativität, die Dorffunktionäre in der Erfindung von Mitteln und Wegen entfalten, um die Bauern zu „schröpfen“, von der Erhebung immer neuer Sonderabgaben und Spezialgebühren über die illegale Verhängung von Strafgeldern bis hin zur Ausgabe von Schuldscheinen (IOUs) zur Stundung staatlicher Zahlungen für den Ankauf von Agrarprodukten, ist seit der Mitte der achtziger Jahre notorischer Gegenstand verbitterter Klagen der Bauern.³⁸

Schließlich steigt die finanzielle Belastung der Bauern tendenziell auch noch dadurch, dass die administrativen Strukturen in China nach wie vor zahlreiche Anreize für lokale Funktionäre bieten, sich durch statistische Manipulationen individuelle Vorteile zu verschaffen. So ist es für die persönliche Karriereleiter eines lokalen Kadern generell von Vorteil, bei den regelmäßig fälligen statistischen Berichten gegenüber den vorgesetzten Stellen die sozioökonomischen Indikatoren seines Verwaltungsgebietes nach oben zu manipulieren und damit die Erfüllung oder gar –

für Modellauszeichnungen prädestinierte – Übererfüllung nominaler Planvorgaben zu demonstrieren. Für die bäuerliche Bevölkerung wirkt sich der so entstehende *Bias* zur statistischen Übertreibung im Schnitt nachteilig aus, weil die auf der Basis der sozioökonomischen Indikatoren veranschlagte Steuerpflicht entsprechend höher ausfällt. Umgekehrt geschieht es in manchen Fällen auch, dass lokale Kader die statistischen Berichtswerte bewusst untertreiben, um so in den Genuss staatlicher Zuwendungen im Rahmen spezieller Förderprogramme der Zentralregierung zu kommen (wie etwa zuletzt in Gestalt der Ende 1999 formulierten Entwicklungsstrategie für Zentral- und Westchina). Für die Funktionäre als förderungswürdig ausgewiesener Kommunen fallen so häufig ökonomische Vorteile in Form von *windfall profits* oder durch gezielte Abzweigung von Fördermitteln ab, während die ländliche Bevölkerung aus den Fördermaßnahmen wenig oder keinen Nutzen zieht.³⁹

Die „Paralyse“ der dörflichen Verwaltung

In manchen Dörfern hat sich auf Grund derartiger Entwicklungen das Verhältnis zwischen bäuerlicher Bevölkerung und den örtlichen Partei- und Verwaltungskadern rapide verschlechtert. Zahlreiche Artikel in der chinesischen Presse beklagten seit Mitte der achtziger Jahre die weite Verbreitung von Amtsmissbrauch, Korruption, Willkür und Tyrannei lokaler Kader, die die Bauern teilweise zu gewalttätigen Ausschreitungen provozierten; Todesopfer bei „Steuerrazzien“ waren offenbar keine Seltenheit. Wiederholten Umfragen zufolge, die das Ministerium für Zivilangelegenheiten landesweit durchführte, galten Ende der achtziger Jahre mindestens rund 20% der Dörfer als „paralysiert“ (*tanhuan*): Dorfbewohner gaben an, dass die dörfliche Verwaltung nur noch dem Namen nach existiere, über keinerlei kompetentes Personal mehr verfüge, die öffentlichen Rechnungsbücher verschwunden seien und die Haushaltsführung sich aufgelöst habe; auch die Basisorganisationen der Partei einschließlich des Kommunistischen Jugend- und Frauenverbandes seien von der Bildfläche verschwunden; gefälschte Listen von örtlichen Parteimitgliedern würden erstellt, wenn sich ein Inspektions-team der vorgesetzten Instanzen ankündige; Parteisekretäre hätten die Dörfer verlassen, um andernorts gewerblichen Aktivitäten nachzugehen – kurz, die parteistaatliche Autorität und Kontrolle sei kollabiert.⁴⁰

Mit Sorge beobachtet die Zentralregierung ferner, dass in solchen „paralysierten“ Dörfern traditionelle Eliten an die Stelle der parteistaatlichen Autoritäten getreten sind. So hätten die Oberhäupter lokal ansässiger Clans oder gar Anführer von kultisch-religiösen Sekten, Geheimgesellschaften, Triaden und anderen kriminellen Organisationen ganze Dörfer unter ihre Kontrolle gebracht. Diese „feudalistischen Elemente“ – die in den fünfziger Jah-

³⁶So sank der Anteil der landwirtschaftlichen Investitionen an den Gesamtausgaben der Lokalregierungen von jährliche 6% in der Periode 1981-85 auf ein Niveau von unter 1% im Jahr 1994; *Nongmin Ribao*, 15.5.1996, nach FBIS, no. 97, 30.7.1996, S.39; vgl. Bernstein, Thomas, „Farmer Discontent and Regime Responses“, in: Goldman, Merle/ MacFarquhar, Roderick (Hrsg.), *The Paradox of China's Post-Mao Reforms*, Cambridge (MA), London: Harvard University Press: 1999, S.197-219.

³⁷Heberer/ Taubmann, a.a.O., S.240-258.

³⁸Bernstein, Thomas P., a.a.O.; Bernstein, Thomas P./ Lü, Xiaobo, „Taxation without Representation: Peasants, the Central and the Local States in Reform China“, in: *The China Quarterly*, no. 163 (Sep. 2000), S.742-763.

³⁹Cai, Yongshun, „Between State and Peasant: Local Cadres and Statistical Reporting in Rural China“, in: *The China Quarterly*, no. 163 (Sep. 2000), S.783-805; vgl. XNA, 28.12.2000.

⁴⁰O'Brien, Kevin J., „Implementing Political Reform in China's Villages“, in: *The Australian Journal of Chinese Affairs*, no. 32 (July 1994), S.33-59, hier S.50-53; Kelliher, Daniel, „The Chinese Debate over Village Self-Government“, in: *The China Journal*, no. 37 (Jan. 1997), S.63-86, hier S.65-67; Bernstein, Thomas P./ Lü, Xiaobo, a.a.O.

ren der kommunistischen Herrschaftskonsolidierung große Probleme bereiteten – stellen erneut eine Bedrohung für die Stabilität der politischen Herrschaft an der ländlichen Basis dar.⁴¹

Demokratisierung der dörflichen Selbstverwaltung als Kontrollstrategie der Zentrale

Zur Lösung dieses Problems griffen die zentralstaatlichen Instanzen zu einem wagemutigen Mittel der Herrschaftssicherung. Hocharrangige Mitglieder der Führungselite der Partei, darunter vor allem der Parteiveteran und damalige Vorsitzende des Nationalen Volkskongresses Peng Zhen,⁴² setzten sich im Verlauf der achtziger Jahre mit ihrer Überzeugung durch, dass eine Stärkung der demokratischen Selbstverwaltung in den Dörfern der einzige Weg sei, um das politische Vakuum an der ländlichen Basis zu füllen. Ziel war dabei nicht die Stärkung der demokratischen Partizipation der Bauern. Der Schulterchluss mit den Interessen der bäuerlichen Bevölkerung zielte vielmehr pragmatisch darauf ab, erstens, die lokalen Kader einer stärkeren „demokratischen“ Aufsicht und Kontrolle vor Ort zu unterstellen und damit die Möglichkeiten zu Amtsmissbrauch und Willkür zu reduzieren; zweitens darauf, durch die Rekrutierung „populärer“, da gewählter dörflicher Führungskader die Effizienz der kommunalen Verwaltung zu erhöhen und insbesondere die lokale Implementierung unbeliebter gouvernementaler Aufgaben wie die Geburtenkontrolle oder Steuereintreibung zu erleichtern; und drittens schließlich darauf, durch die Einführung „demokratischer“ Elemente die Popularität und Legitimität der Partei an der ländlichen Basis zu verbessern und somit die parteistaatliche Herrschaft und Kontrolle insgesamt zu konsolidieren.⁴³

Nach mehreren Jahren heftiger Debatten setzte sich die Zentralregierung 1987 mit einem vom Ministerium für Zivilangelegenheiten formulierten Entwurf eines „Gesetzes zur Organisation von Dorfkomitees“ gegen Widerstände aus den Reihen konservativer Mitglieder der Parteiführung durch, die in der Stärkung basisdemokratischer Kräfte eine Gefährdung der Herrschaft der KPCh sahen. Das zunächst nur vorläufig „zur Probe“ (*shixing*) verabschiedete Gesetz griff auf mehrjährige Erfahrungen mit der Einrichtung von Dorfkomitees (*cunmin weiyuanhui*, wörtlich eigentlich Komitees der dörflichen Einwohner) als Organe der dörflichen Selbstverwaltung zurück, die 1980/81 in der Provinz Guangxi zunächst spontan gebildet und 1982 dann als Nachfolgeinstitutionen der Produktionsbrigaden auf der Ebene der Verwaltungsdörfer konstitutionell verankert worden waren. Das Gesetz sah vor, dass die Dorfbewohner durch direkte Wahl für jeweils drei Jahre ein Dorfkomitee bestimmten, das sich je nach Größe des Dorfes aus drei bis sieben Mitgliedern zusammensetzte,

⁴¹Wibowo, Ignatius, „Politics of Memory: Peasant Clans & the State“, in: *China News Analysis*, no. 1592 (1.9.1997); Heilmann, Sebastian, a.a.O., S.109-111.

⁴²Der 1902 geborene Peng Zhen hatte sich bereits in den dreißiger und vierziger Jahren durch seine enthusiastische Befürwortung demokratischer Partizipationsformen zur Konsolidierung der Herrschaft der KPCh ausgezeichnet; vgl. O'Brien, Kevin J./ Li Lianjiang, „Accommodating 'Democracy' in a One-Party State: Introducing Village Elections in China“, in: *The China Quarterly*, no. 162 (June 2000), S.465-489.

⁴³Ebenda; Kelliher, David, a.a.O.

darunter der Vorsitzende des Dorfkomitees, der als Dorfvorsteher fungierte, und sein Stellvertreter. Die Dorfkomitees sollten als Organe der kommunalen Selbstverwaltung exekutive Aufgaben im Bereich der sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Belange, der Streitschlichtung, der Sicherung der öffentlichen Ordnung, der Verwaltung des Bodens und anderer kollektiver Vermögenswerte des Dorfes übernehmen. Zugleich sollten die Dorfkomitees die Verwaltungsarbeit der übergeordneten Regierungen auf Gemeinde- bzw. Kleinstadtebene unterstützen – also konkret für die ordnungsgemäße Durchführung der Kernaufgaben Geburtenkontrolle, Getreideversorgung und Steuereintreibung Sorge tragen.

Zur Aufsicht der Dorfkomitees sah das Gesetz ferner die Schaffung von so genannten „Versammlungen von Dorfbewohnern“ (*cunmin huiyi*, mit je einem Vertreter aller dörflichen Haushalte besetzt) bzw. von kleineren und damit flexibleren „Vertreterversammlungen der Dorfbewohner“ (*cunmin daibiao huiyi*, durch ein Rundschreiben des Ministeriums für Zivilangelegenheiten 1990 gebilligt) vor. Als formal höchste Entscheidungsorgane in den Dörfern sollten diese Versammlungen die Entscheidungen und Aktivitäten des Dorfkomitees einschließlich der Haushaltsführung überwachen, größere Projekte genehmigen und in strittigen Fragen die letztgültige Entscheidung fällen; zur Stärkung der Disziplin und Rechenschaftspflicht der lokalen Kader sollten diese Gremien ferner jeweils eine „Dorf-Charta“ und einen verbindlichen Verhaltenskodex aufstellen und dessen Einhaltung überwachen.⁴⁴

Lokale Widerstände und regionale Variationen der Umsetzung

Das Organisationsgesetz wurde seit 1988 zunächst auf experimenteller Basis in ausgewählten „Demonstrationsdörfern“ (*shifan cun*) umgesetzt. Eine Ausweitung auf weitere Dörfer gelang nur sehr zögerlich, da, wie zu erwarten war, lokale Funktionäre, allen voran DorfparteiSekretäre sowie Partei- und Verwaltungskader auf Gemeinde- bzw. Kleinstadtebene, die um ihren politischen Einfluss und ihre angestammten Privilegien bangten, der Demokratisierung der dörflichen Selbstverwaltung teilweise erheblichen Widerstand entgegensetzten. Während in den „Demonstrationsdörfern“ das Gesetz zügig und vollständig implementiert wurde, wurde seine Umsetzung in anderen Dörfern verschleppt oder nur pro forma vollzogen, die realen Machtverhältnisse aber beibehalten.⁴⁵

Seinen vorläufigen „Probe“-Charakter verlor das Gesetz zur Organisation von Dorfkomitees erst mit seiner Neuauflage vom November 1998, in der die Zentralregierung einen neuerlichen Anlauf unternahm, die Einrichtung demokratisch gewählter Dorfkomitees landesweit verbindlich zu regeln. Ein nicht unwesentlicher Ansporn war dabei die Tatsache, dass man den positiven Public-Relations-Effekt auf die internationale Öffentlichkeit, die die Experimente mit der „Dorfdemokratie“ mit großer

⁴⁴O'Brien, Kevin J., a.a.O.; Oi, Jean C./ Scott, Rozelle, „Elections and Power: The Locus of Decision-Making in Chinese Villages“, in: *The China Quarterly*, no. 162 (June 2000), S.513-539; Lawrence, Susan V., „Village Representative Assemblies. Democracy, Chinese Style“, in: *Australian Journal of Chinese Affairs*, issue 32 (July 2004), S.61-68.

⁴⁵O'Brien, Kevin J./ Li, Lianjiang, a.a.O.

Aufmerksamkeit verfolgte, bewusst zu nutzen gedachte. Internationale Stiftungen und Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit hatten in diesem Bereich seit 1989 finanzielle und personelle Unterstützung geleistet und waren auch am Entwurf der Gesetzesänderung von 1998 beteiligt.⁴⁶

Die Neuauflage des Gesetzes brachte eine Klärung der Wahlmodalitäten, sicherte die Verfahren geheimer Konkurrenzahlen gegen Missbrauch ab und erweiterte die Beschwerdemöglichkeiten der Dorfbewohner im Fall von Wahlmanipulationen. Ferner regelte es das bisher vage belassene Verhältnis der Dorfkomitees zu den lokalen Parteiorganen näher. Die KPCh, so wurde nun betont, fungiere als „Führungskern“ und gewährleiste die ordnungsgemäße Durchführung der dörflichen Selbstverwaltung. Ebenso wurde das Verhältnis zu den vorgesetzten Gemeinderegierungen geklärt, die die Arbeit der Dorfkomitees „anleiten“ (*zhidao*) sollten, während Letztere den Gemeinderegierungen in deren Arbeit „Hilfe zu leisten“ (*xiezhu*) hätten. Damit stärkte das neue Gesetz einerseits den demokratischen Charakter der Dorfwahlen, legitimierte aber andererseits zugleich Einmischungen von Seiten der KPCh und der übergeordneten administrativen Instanzen in die kommunale Selbstverwaltung.⁴⁷

Bis heute ist das Gesetz zur Organisation von Dorfkomitees gemäß verschiedenen Untersuchungen nur in einem begrenzten Teil der landesweit über eine Million zählenden Dörfer effektiv umgesetzt. Jüngeren offiziellen Quellen zufolge, die mit quantitativen Erhebungen sehr spärlich umgehen und stattdessen ihr Augenmerk auf Erfolge in Modelldörfern richten, sind inzwischen in rund 930.000 Dörfern Dorfkomitees eingerichtet worden; in etwa 60% dieser Dörfer seien bereits Konkurrenzahlen durchgeführt worden (d.h., die Zahl der Kandidaten liegt um mindestens eins höher als die Zahl der zu wählenden Personen); die Wahlbeteiligung liege regelmäßig bei über 90% (Zahlen Ende 1998). Demgegenüber sind externe Beobachter zuletzt auf Grund eigener Stichprobenerhebungen zu der Auffassung gelangt, dass der Anteil der Dörfer, in denen tatsächlich geheime und freie Konkurrenzahlen zu den Dorfkomitees durchgeführt würden, realistisch unterhalb der 20%-Marge anzusiedeln sei. In vielen Fällen würden die Kandidaten nach wie vor von den lokalen Parteikomitees bestimmt; Manipulationen und willkürliche Eingriffe in den Wahlprozess seien die Regel.⁴⁸

Abgesehen von der korrekten Durchführung der Dorfwahlen, die im Mittelpunkt des internationalen Medieninteresses steht, ist der Erfolg der Stärkung demokratischer Selbstverwaltung aber vor allem auch dahingehend zu differenzieren, inwieweit sich die kommunalen Machtverhältnisse real verschoben haben. So lassen sich mehrere Typen der Entwicklung der politisch-administrativen Strukturen in Dörfern unterscheiden, in denen gewählte Dorfkomitees eingesetzt worden sind.⁴⁹ Den Optimalfall stellen solche

Dörfer dar, in denen die gewählten Dorfkomitees die kommunalen Aufgaben mit partizipatorischer Unterstützung der Dorfbewohner effizient und eigenständig erfüllen. Wie vielfach bestätigt wurde, stellen diese Dörfer aber eine Minderheit dar; zumeist handelt es sich um wirtschaftlich prosperierende Dörfer, in denen ausreichende Ressourcen zur Verteilung bereitstehen und sich erfolgreiche und populäre Unternehmer für die kommunalen Belange einsetzen. Ein zweiter, relativ weit verbreiteter Typus ist der der autoritär geführten Dörfer, in denen gewählte Dorfkomitees zwar formal eingesetzt sind, die lokalen Parteifunktionäre aber, häufig im symbiotischen Verbund mit der lokalen Geschäftselite, mittels Personalunionen und anderer informeller Kanäle der Machtausübung die kommunalen Entscheidungsprozesse dominieren. Auch in diesen Dörfern ist aus Sicht der Zentralregierung die politische Stabilität insofern gewahrt, als die staatlichen und kommunalen Verwaltungsfunktionen weitgehend effizient ausgeführt werden und die örtliche Bevölkerung immerhin marginale Möglichkeiten zur Partizipation und Ventilierung von Unzufriedenheit erhält.⁵⁰

Negative Ergebnisse sind aus Sicht der Zentralregierung dagegen in solchen Dörfern zu verzeichnen, in denen populistische Kader die Macht an sich ziehen. Mit dem demokratischen Rückhalt unter den Dorfbewohnern ausgestattet, neigen solche Kader dazu, sich dem administrativen Kontrollanspruch der übergeordneten Instanzen zu widersetzen und die dörflichen Interessen ohne Rücksicht auf die zentralstaatlichen Interessen eigenmächtig zu verfolgen.⁵¹ Grund zur Besorgnis für die zentralstaatlichen Instanzen sind aber auch solche, zumeist ressourcenarme, Dörfer, in denen die administrative „Paralyse“ fortschreitet, weil die Kontrollorgane der KPCh zusammengebrochen sind und die Dorfkomitees auf Grund mangelnder Autorität nicht funktionsfähig sind. Häufig bemächtigen sich stattdessen die oben benannten „feudalistischen“ Elemente wie Clanoberhäupter oder kultisch-religiöse Anführer, die an einer effizienten Ausführung staatlicher Verwaltungsaufgaben kein Interesse haben, der dörflichen Kontrolle.⁵²

Der Teufelskreis parteistaatlichen Kontrollverlusts

Gerade in wirtschaftlich benachteiligten ländlichen Regionen ist so teilweise ein Teufelskreis des parteistaatlichen Kontrollverlusts entstanden, zu dem die folgenden Faktoren beitragen: Der Befund einer ansatzweisen „Paralyse“ der lokalen Verwaltungsstrukturen ist für die übergeordneten parteistaatlichen Instanzen Anlass, zur Aufrechterhaltung der Kontrolle die bürokratische Präsenz an der dörflichen Basis zu erhöhen. Die Aufblähung der dörflichen Partei- und Verwaltungsbürokratie geht auf Grund der oben beschriebenen Anreizmechanismen in erster Linie zu Lasten der bäuerlichen Bevölkerung, deren ohnehin starke finanzielle Belastung dadurch noch steigt. Gepaart mit der mangelnden Effizienz des Verwaltungsapparats,

a.a.O., an.

⁴⁶Vgl. Oi, Jean C. Oi/ Scott/ Rozelle, a.a.O.; *Nanfang Zhoumo*, 7.12.2000, nach SWB, 22.12.2000.

⁴⁷O'Brien, Kevin, a.a.O., spricht in diesem Fall von „Run-Away Villages“.

⁴⁸Ebenda; Kelliher, David, a.a.O.

⁴⁶Ebenda, S.483/484.

⁴⁷O'Brien, Kevin J./ Li, Lianjiang, a.a.O.; C.a., 1998/11, Ü 6.

⁴⁸Jiang Wandu, „Selbstverwaltung der Dorfbewohner in China“, in: *Beijing Rundschau*, 11/1998, S.14-17; SCMP, 11.4., 6.9.2000, 22.2.2001; O'Brien, Kevin J./ Li Lianjiang, a.a.O.; Pastor, Robert A./ Tan, Qingshan, „The Meaning of China's Village Elections“, in: *The China Quarterly*, no. 162 (June 2000), S.490-512; AWSJ, 25.1.2000; vgl. auch *Anhui Ribao*, 7.7.2000, nach SWB, 25.7.2000.

⁴⁹Die hier gewählte Typisierung lehnt sich an O'Brien, Kevin J.,

gibt die zunehmende finanzielle Beanspruchung der bäuerlichen Haushalte immer häufiger Anlass zu sozialen Unruhen, durch die die parteistaatliche Autorität schließlich massiv gefährdet wird.⁵³

So ist es im Verlauf den neunziger Jahren mehrmals zu größeren Aufständen der bäuerlichen Bevölkerung gekommen, die bislang allerdings regional begrenzt blieben. Ein erster Höhepunkt wurde im Jahr 1993 im Kreis Renshou der Provinz Sichuan verzeichnet, als aufgebrachte Bauern gegen den Wildwuchs willkürlich erhobener Abgaben und Gebühren sowie gegen die Ausgabe von Schuldscheinen protestierten. Angesichts der alarmierenden Tragweite der Proteste sahen sich das Zentralkomitee der Partei und der Staatsrat veranlasst, für eine Beseitigung der lokalen Missstände zu sorgen und ein Sonderprogramm zur Linderung der ländlichen Armut in der Region ins Leben zu rufen.⁵⁴ Einen weiteren Höhepunkt erreichten die bäuerlichen Proteste im Sommer und Herbst des Jahres 2000, als sich in mehreren zentralchinesischen Provinzen, unter anderem in Jiangxi, Shaanxi, Hubei und Guangxi, jeweils Tausende, wenn nicht sogar Zehntausende von Bauern an Protestaktionen beteiligten, um auf ihre schwierige Situation aufmerksam zu machen. Dabei kam es zum Teil auch zu gewaltsamen Ausschreitungen, die repressive Gegenmaßnahmen der staatlichen Sicherheitskräfte provozierten.⁵⁵

Bemerkenswert scheint aber vor allem, dass die Bauern zunehmend auch offiziell vorgesehene demokratische bzw. rechtsstaatliche Kanäle nutzen, um ihre Beschwerden zu artikulieren. Neben der traditionellen Form der Eingabe von Petitionen an die dafür im Partei- und Staatsapparat vorgesehenen Petitionsbüros (wofür einzelne Bauern sogar persönlich die Reise nach Beijing antreten) wird zum Teil auch davon berichtet, dass Bauern sich die formal eingesetzten basisdemokratischen Mechanismen zu Eigen machen, um unbeliebte oder ineffiziente Kader abzusetzen und ihren Willen, wo nötig, standhaft gegen Einmischungsversuche der vorgesetzten Instanzen zu verteidigen.⁵⁶ Auch kommt es inzwischen vor, dass dörfliche Kommunen die Hilfe von Rechtsanwälten suchen, um ihre Interessen wirksam zu vertreten. So wurde im August 2000 der Fall eines Rechtsanwaltes bekannt, der das Anliegen von 5.000 Bauern einer Gemeinde in der Provinz Shaanxi in Beijing vorgebracht haben soll, wo er angeblich verhaftet und zu fünf Jahren Haft wegen „Störung der sozialen Ordnung“ verurteilt wurde. Daraufhin sollen die Bauern aus Shaanxi über 30.000 Unterschriften für einen Protestbrief gesammelt haben, den sie dem Volksgerichtshof der Provinz übergaben, während der Provinzverband der Rechtsanwälte in einem Beschwerdebrief an den Parteisekretär der Provinz einen gerechten juristischen Umgang

mit dem Fall forderten.⁵⁷

Der Fall, dessen Ausgang bislang nicht bekannt ist, verdeutlicht das Potenzial sozialer Protestaktionen in ländlichen Regionen. Deren gesellschaftliche Tragweite kann dadurch erheblich verstärkt werden, dass zunächst rein formal eingeführte demokratische und rechtsstaatliche Spielregeln zum Einfallstor für eine Einforderung substanzieller demokratischer Freiheiten und Rechte werden. Auch kann die Berufung auf rechtsstaatliche Prinzipien dazu beitragen, dass in der Selbstwahrnehmung der Beteiligten ein bislang hingegenommenes repressives Verhalten staatlicher Instanzen endlich als illegitim, da gegen die eigenen gesetzten Regeln verstößend, angesehen wird. Es erscheint denkbar, dass eine solche Wahrnehmungsänderung unter ausreichend hohen sozialen „Temperaturen“ den Funken für eine überregionale Ausbreitung bäuerlicher Proteste liefern könnte, die die politische Stabilität massiv herausfordern würde.

Jüngste Maßnahmen zur Rückgewinnung parteistaatlicher Kontrolle

Im Bewusstsein derartiger Gefahren hat die parteistaatliche Führung seit dem Herbst 2000 ihre Anstrengungen intensiviert, die soziale Situation in ländlichen Regionen zu stabilisieren. Die Mehrzahl der ergriffenen Gegenmaßnahmen bleibt dabei deutlich dem alten Stil politischer Kampagnen verhaftet, die mit einer Verstärkung der Präsenz von Sicherheitskräften verbunden werden mit dem Ziel, aufkommende Proteste „im Keim zu ersticken“. Wenn die Kampagnenprogramme die bestehenden Probleme auch immer häufiger beim Namen nennen und mögliche Lösungswege zum Gegenstand machen, so liegt die Betonung doch nach wie vor auf der rhetorischen Beschwörung eines fortgesetzt engagierten und immer noch engagierteren Einsatzes der Partei- und Verwaltungskader auf allen Ebenen. Angesichts ständig wiederholter subjektivistischer Appelle an den Enthusiasmus und das politische Verantwortungsbewusstsein der Funktionäre oder, wie zuletzt aus der Provinz Sichuan bekannt geworden, jüngster Zwangsverschiebungen von städtischen Kadern an die ländliche Basis, die durchaus Anklänge an kulturrevolutionäre Praktiken haben, erscheint die parteistaatliche Forderung nach einer effektiven Reduktion der finanziellen Belastung der Bauern als bloße rhetorische Hülse.⁵⁸

Angesichts der Dringlichkeit der ländlichen Probleme – die durch den bevorstehenden Beitritt Chinas zur Welt Handelsorganisation noch verstärkt wird – scheint sich die parteistaatliche Führung allerdings zu durchgreifenderen Maßnahmen entschlossen zu haben. Auf einer nationalen Konferenz zur Reform der ländlichen Verwaltungsstrukturen Anfang Februar 2001, auf der Spitzenvertreter aus Partei und Regierung anwesend waren, wurden weitreichende Schritte zur Verwaltungsreform in ländlichen Regionen angekündigt. Im Rahmen der seit 1998 zunächst auf zentraler Ebene, dann auf Provinz- und nun schließlich auf den unteren administrativen Ebenen durchgeführten

⁵³Kelliher, David, a.a.O.

⁵⁴Bernstein, Thomas, a.a.O.; Bernstein, Thomas/ Lü, Xiaobo, a.a.O.

⁵⁵C.a., 2000/8, Ü 11, Ü 26; Information Centre for Human Rights and Democracy, Hong Kong, 11.8.2000, 24.10.2000, nach SWB, 14.08., 27.10.2000; *Nanfang Zhoumo*, 24.8., 12.10.2000, nach SWB, 14.09., 17.10., 28.10.2000; *Jiangxi Ribao*, Nanchang, 23.8.2000, nach SWB, 02.09.2000; Radio Television Hong Kong, Radio 3, 29.8.2000, nach SWB, 31.08.2000; SCMP, 30.8.2000; IHT, 31.8.2000; *Ming Pao*, Hong Kong, 10.11.2000, nach SWB, 13.11.2000.

⁵⁶*Nanfang Zhoumo*, 24.8., 12.10.2000, nach SWB, 14.09., 17.10., 28.10.2000.

⁵⁷Information Centre for Human Rights and Democracy, Hong Kong, 11.8.2000, nach SWB, 14.08.2000. >

⁵⁸C.a., 2000/12, Ü 15; *Sichuan Ribao*, 8.9.2000, nach SWB, 13.09.2000; vgl. auch *Henan Ribao*, 20.9.2000, nach SWB, 27.9.2000; *Anhui Ribao*, 12.9.2000, nach SWB, 4.10.2000; XNA, 24.10.2000; RMRB, 29.11.2000, S.1/5.

Reformmaßnahmen sollen, beginnend mit dem Jahr 2001, die Partei- und Regierungsorgane von der Kreisebene abwärts reorganisiert werden. Ziel dabei ist es zum einen, die Effizienz der Verwaltungsorgane zu erhöhen und, wie explizit benannt, die Führungsrolle der Partei zu stärken, zum anderen aber vor allem, durch einen signifikanten Abbau des Verwaltungspersonals die öffentlichen Kassen und damit auch die bäuerlichen Haushalte finanziell zu entlasten. Konkret vorgesehen sind Kürzungen in den Stellenplänen der öffentlichen Verwaltungsbehörden von rund 20% sowie nicht quantifizierte Einsparungen bei Aushilfskräften, befristet angestelltem Behördenpersonal und bei Angestellten von sozialen und Bildungseinrichtungen insbesondere auf Gemeindeebene, nicht zuletzt durch die Zusammenlegung von Schulen etc.⁵⁹

Der eine Woche später verlautbarte verbindliche Vorschlag des Zentralkomitees der Partei und des Staatsrats für den 10. Fünfjahresplan (2001-05), der auf der Jahrestagung des Nationalen Volkskongresses im März verabschiedet werden wird, sieht darüber hinaus für die ländlichen Regionen die folgenden Maßnahmen vor: Modernisierung der agrarischen Produktionsstrukturen, Erhöhung der landwirtschaftlichen Produktivität; Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft zur Absorption überschüssiger Arbeitskräfte und zur Erhöhung der bäuerlichen Einkommen; Reform des dörflichen Steuer- und Gebührensystems zur Reduktion der finanziellen Belastung der bäuerlichen Haushalte, zu der unter anderem auch die Verschlinkung der Verwaltungsorgane auf unterster Ebene, vor allem durch die Zusammenlegung bestehender administrativer Einheiten auf Gemeinde- bzw. Kleinstadtebene, beitragen soll; Ausbau der ländlichen Infrastruktur; Anhebung des technologischen und Bildungsniveaus auf dem Lande; Reform der dörflichen Kreditkooperativen und Verbesserung ländlicher Finanzierungsdienstleistungen; Armutsbekämpfung; außenwirtschaftliche Öffnung und Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Landwirtschaft; schließlich Stärkung der ideologischen Erziehung unter lokalen Kadern und der ländlichen Bevölkerung.⁶⁰

Wie diese Reihe der vorgesehenen Maßnahmen erahnen lässt, stehen auch hier Bemühungen um eine objektive Verbesserung der finanziellen Situation der ländlichen Bevölkerung durch einen Abbau des Verwaltungsapparats im Widerspruch zu dem Wunsch nach einer Stärkung der parteistaatlichen Kontrolle an der ländlichen Basis. Es bleibt daher abzuwarten, ob die angekündigten Maßnahmen geeignet sind, dem oben skizzierten Teufelskreis zwischen der zunehmenden Verschlechterung der bäuerlichen Einkommenssituation und dem fortschreitenden Rückgang parteistaatlicher Kontrolle zu entkommen. Wenn dies nicht gelingt, könnten die an der ländlichen Basis ansatzweise geschaffenen Strukturen einer demokratischen Selbstverwaltung, deren Ziel ursprünglich die Wahrung der sozialen und politischen Stabilität auf dem Lande war, den institutionellen Nährboden für eine mögliche soziale und politische Destabilisierung bilden.

4 Ausblick: Die Gemeindeebene als zukünftige „Sollbruchstelle“ parteistaatlicher Kontrolle?

Wenngleich es äußerst problematisch ist, verallgemeinernde Aussagen für Gesamtchina zu machen, ergibt die bisherige Analyse, dass die parteistaatliche Kontrolle an der städtischen Basis kaum, in ländlichen Regionen dagegen durchaus gefährdet ist. Die wirtschaftlichen Liberalisierungs- und administrativen Dezentralisierungsmaßnahmen der Reformperiode haben Anreize für Symbiosen zwischen bürokratischen und unternehmerischen Eliten auf allen administrativen Ebenen geschaffen, die im Verlauf der achtziger und neunziger Jahre immer stärker zu Lasten der bäuerlichen Bevölkerung als dem schwächsten Glied gegangen sind. Die daraus resultierenden ländlichen Unruhen sind bislang regional begrenzt geblieben; allerdings erscheint es nicht undenkbar, dass sich soziale Proteste mittels der skizzierten Mechanismen bäuerlichen Aufbegehrens auf der Grundlage der formal eingeführten basisdemokratischen Strukturen überregional ausbreiten und die politische Stabilität des Landes gefährden könnten. Die Einführung formaler demokratischer und rechtsstaatlicher Elemente „von oben“ scheint grundsätzlich auch in China geeignet, eine Eigendynamik des demokratischen Aufbegehrens „von unten“ entstehen zu lassen, die zur Einforderung immer weiterer Freiheiten und Rechte führt. Bislang scheint die staatliche Führung in der Lage, diese Eigendynamik durch vielfältige Maßnahmen der korporatistischen Einbindung gesellschaftlicher Interessen unter die parteistaatliche Kontrolle aufzufangen. Angesichts der zunehmend schwierigen Situation in manchen ländlichen Regionen ist jedoch ungewiss, ob dies auch weiterhin gelingen wird.

Abgesehen vom Szenario eines vollständigen Verlusts parteistaatlicher Kontrolle auf Grund weit verbreiteter sozialer Proteste, dessen Eintrittswahrscheinlichkeit zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht als sehr hoch einzustufen ist, stellt sich ausblickend die Frage nach der weiteren Entwicklung der administrativen Kontrollstrukturen. Die oben zusammengetragenen analytischen Ergebnisse deuten darauf hin, dass sich zukünftig die Verwaltungsebene der Gemeinden und Kleinstädte als „Sollbruchstelle“ in der parteistaatlichen Kontrolle erweisen könnte. Dies lässt sich damit begründen, dass die Bürokratien auf dieser Ebene einem doppelten Druck ausgesetzt sind:

Zum einen stehen die Verwaltungsorgane auf der Gemeindeebene als der untersten Stufe der staatlichen Verwaltungshierarchie unter einem erheblichen Druck der Implementation staatlicher Aufgaben. Angesichts einer zunehmend widrigen wirtschaftlichen Situation und eines wachsenden Widerstands der bäuerlichen Bevölkerung wird die effektive Ausführung administrativer Grundfunktionen und die Erfüllung zentraler Vorgaben immer schwieriger. Ähnliches gilt im finanziellen Bereich, wo die Gemeinderegierungen einem starken fiskalischen Druck von Seiten der Kreisregierungen ausgesetzt sind, den sie nur bedingt nach unten an die Dörfer weitergeben können. Die verhältnismäßig bescheidenen Gewinne vieler auf Gemeindeebene angesiedelten Unternehmen beschneiden die finanziellen Spielräume auf Gemeindeebene zusätzlich

⁵⁹RMRB, 3., 4.2.2001; vgl. XNA, 2., 4.2.2001; vgl. auch SCMP, 5.3.2001.

⁶⁰RMRB, 13.2.2001.

und verstärken die fiskalische Abhängigkeit von den übergeordneten Instanzen. Ferner haben die Verwaltungsorgane auf Gemeinde- bzw. Kleinstadtebene die größte Last im andauernden Urbanisierungsprozess zu tragen, da gerade sie von der Zentralregierung in die Pflicht genommen werden, Maßnahmen für eine Absorption überschüssiger landwirtschaftlicher Arbeitskräfte zu treffen. Jüngste Experimente mit der Abschaffung des Einwohnerregistrierungssystems in ländlichen Gebieten deuten auf den gewaltigen administrativen Reformdruck, der auf die unterste Verwaltungsebene zukommt.

Zum anderen sind die Verwaltungsorgane auf Gemeinde- und Kleinstadtebene aber zugleich einem wachsenden Druck von unten ausgesetzt. Wie zuletzt beschrieben, hat der alarmierende Befund einer übermäßigen finanziellen Belastung der Bauern inzwischen dazu geführt, dass nun durchgreifende Maßnahmen zur Reorganisation der Verwaltungseinheiten und zum Personalabbau besonders auf dieser Ebene ergriffen werden. Es ist fraglich, ob diese Maßnahmen die Effizienz der administrativen Arbeit wie geplant erhöhen oder eher noch weiter beeinträchtigen werden. Schließlich geraten die Gemeinde- und Kleinstadtregierungen unter zunehmenden Druck von Seiten der ländlichen Bevölkerung, die eine stärkere demokratische Überwachung der Partei- und Verwaltungskader nicht nur auf dörflicher, sondern auch auf der darüber liegenden Ebene verlangen. Konkreten Anlass für derartige Forderungen geben, wie etwa im Sommer 2000 aus der Provinz Anhui bekannt wurde, Ressentiments der dörflichen Bevölkerung gegen als unrechtmäßig empfundene Einmischungen der Gemeindebürokratien in die personelle Besetzung der dörflichen Selbstverwaltungsorgane und andere kommunale Angelegenheiten.⁶¹

Einen Verbündeten vermuten die kommunalen Akteure dabei in der zentralen Partei- und Regierungsführung, nachdem Jiang Zemin und Personen in seinem Umkreis in den Jahren 1997/98 wiederholt öffentlich andeuteten, dass man die Ausdehnung von Direktwahlen von der Dorf- auf die Gemeindeebene erwägen solle. Die zentralen Instanzen verhalten sich allerdings in dieser Frage äußerst ambivalent. So wurde ein Ende Dezember 1999 in der Gemeinde Buyun der Provinz Sichuan durchgeführtes Experiment mit der Direktwahl zum Gemeindevorsteher (*xiangzhang*), das von der lokalen Parteileitung genehmigt worden war, von den übergeordneten Instanzen über lange Zeit in einer rechtlichen Grauzone belassen.⁶² Andererseits unterstützte die Parteiführung im Sommer 2000 zumindest rhetorisch weitere Experimente mit Direktwahlen auf Gemeindeebene in der Provinz Guangdong und anderen Regionen.⁶³

Angesichts des vielfachen Drucks von oben und von unten, dem die Verwaltungen auf Gemeindeebene ausgesetzt sind, könnte hier in Zukunft die größte administrative Schwachstelle in den Lokalverwaltungsstrukturen entstehen. Sollten auf dieser Ebene ähnliche „Paralyse“-

Prozesse einsetzen, wie sie auf Dorfebene zu beobachten sind, so ist nicht auszuschließen, dass die unterste Stufe der formalen Lokalverwaltungshierarchien - in manchen Regionen und unter kritischen Bedingungen - gewissermaßen „wegbrechen“ könnte. Beträchtliche Vakuen parteistaatlicher Kontrolle mit unabsehbaren Auswirkungen auf die soziale und politische Stabilität wären dann die Folge.

Umgekehrt ist freilich auch nicht auszuschließen, dass die unternommenen Experimente einer Reorganisation der lokalen Verwaltungsstrukturen auf Gemeindeebene bei gleichzeitiger Einführung demokratischer Elemente einen positiven Wirkungskreis zwischen steigender Effizienz und steigender Legitimität der kommunalen Verwaltung entstehen lassen könnten. Dies würde eine kreative und effektive Umsetzung flexibler Urbanisierungsstrategien ermöglichen, in deren Gefolge schließlich auch die Aussicht bestünde, dass sich die Einkommenssituation der ländlichen Bevölkerung nachhaltig verbessert und damit die Gefahr einer sozialen und politischen Destabilisierung der ländlichen Basis abnimmt.

⁶¹ *Anhui Ribao*, 7.7.2000, nach SWB, 25.7.2000.

⁶² Manion, Melanie, „Chinese Democratization in Perspective: Electorates and Selectorates at the Township Level“, in: *The China Quarterly*, no.163 (Sep. 2000), S.764-781; CND, Global News, No. GL00-007, 14.1.2000; C.a., 1999/1, Ü 13, 2000/7, Ü 13.

⁶³ SCMP, 6.7.2000.