

Jörn-Carsten Gottwald*

Verwaltungsreformen in China: Konjunkturzyklen des Hainan-Modells

Gliederung:

- 1 Einleitung: Verwaltungsreformen und lokale Experimente
- 2 Das Hainan-Konzept von 1987/88
 - 2.1 Erst Reformen der Verwaltung, dann der Wirtschaft
 - 2.2 Das Konzept für einen schlanken Regierungsapparat
 - 2.3 Grenzen des Reformkonzeptes
- 3 Aufstieg und Fall des Hainan-Modells
 - 3.1 Der Versuch einer „kleinen Regierung“
 - 3.2 Die Korrektur der Reform
 - 3.3 Das erste Comeback
 - 3.4 Revision der Schwerpunkte
- 4 Fazit: Administrative Reformen als Stückwerk und die Konjunkturzyklen eines Modells

1 Einleitung: Verwaltungsreformen und lokale Experimente

Die Geschichte administrativer Reformen in der VR China ist lang. Mit der Regelmäßigkeit eines Konjunkturzyklus folgte seit 1950 auf Bemühungen, Umfang und Mitarbeiterzahl im Verwaltungsapparat durch die Abschaffung einzelner Abteilungen und die Reduzierung der Beschäftigten signifikant zu senken, meist rasch eine Phase der Neugründung von Einheiten mit verstärkten Neueinstellungen.¹ Unter den ungelösten Problemen, die die alte Führungsgeneration um Jiang Zemin, Li Peng und Zhu Rongji auf dem XVI. Parteitag der Kommunistischen Partei Chinas (KPCh) ihren Nachfolgern um Hu Jintao mit auf den Weg gegeben hat, besitzt die unvollständige Reform des Staats- und Parteiapparates erhebliche Brisanz: Nicht, dass es seit den 1980er Jahren an Programmen, Kampagnen und Experimenten gemangelt hätte – trotzdem scheint auch die letzte Runde der Verwaltungsreformen von 1998 dem bekannten Konjunkturzyklus zu folgen.² Trotz kurzfristiger Erfolgsmeldungen – wie zuletzt die Reduzierung der Zahl nationaler Ministerien und Kommissionen von 41 auf 29 mit einer Halbierung der

Zahl der beschäftigten Funktionäre³ – bleibt Skepsis geboten.⁴

Um den jüngsten Reformen dieses Schicksal einer „Kontraktion, auf die eine weitere Expansion folgt“⁵ zu ersparen, unternahm die chinesische Führung zunächst eine konzeptionelle Neubestimmung staatlicher Kernkompetenzen als Grundlage für eine Neuformulierung der staatlichen Wirtschaftsregulierung⁶ sowie des Verhältnisses zwischen staatlichen und privaten Organisationen im gesellschaftlichen Bereich.⁷ Wichtige Neuerungen im Zuge dieser „Drei Fixierungen“ (*san ding*)⁸ wie die Einführung verpflichtender Stellenpläne (*bianzhi*) oder die geforderte Trennung von Politik und Unternehmen (*zhengqi fenkai*) stehen in einer direkten programmatischen Tradition lokaler Reformvorhaben aus den 1980er Jahren.

Das wohl umfassendste Projekt eines administrativen Neuaufbaus erlebte die Insel Hainan, die 1988 gleichzeitig zur Provinz und zur Sonderwirtschaftszone erklärt wurde. Zentrale Punkte der Konzeption für die Reform auf nationaler Ebene von 1998 finden sich bereits in dem Konzept „kleine Regierung, große Gesellschaft“ (*xiao zhengfu, da shehui*), das 1988 als Grundlage für die Politik der neu gegründeten Provinz festgelegt wurde.⁹ Die Entwicklung Hainans verdient deshalb in der Tat eine eingehendere Betrachtung, da es die ungeklärte Rolle der KPCh und die Tradition, politische Parolen mit teils entgegengesetzten Inhalten zu füllen, als unüberwindliche Hürden auf dem Weg zu einer nachhaltigen „Verschlankung“ der öffentlichen Verwaltung Chinas offen legt.¹⁰ Ohne die institutionelle Verankerung eines Transfers der Parteimacht auf gesellschaftliche und administrative Organisationen, die deren Unabhängigkeit aus der Selbstbeschränkung der KPCh herauslöst, erscheint ein durchgreifender Erfolg administrativer Reformen in der VR China äußerst fragwürdig.

³SCMP, 6.5.2002.

⁴Vgl. u.a. Kjeld Erik Brødsgaard 2002, „Institutional Reform and the *Bianzhi* System in China“, in: *The China Quarterly*, 2/2002, S.361-386; Che-Po Chan, Gavin Drewry 2001, „The 1998 State Council Organizational streamlining: personnel reduction and change of government function“, in: *Journal of Contemporary China*, 10(29), S.553-572; Heike Holbig 2001, „Lokalverwaltung in der Volksrepublik China. Zum Wandel parteistaatlicher Kontrollstrukturen seit 1979“, in: *China aktuell*, 2001/2, S.153-168; Sebastian Heilmann 2002, „Politische Institutionen“, in: ders., *Das politische System der Volksrepublik China*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S.65-157.

⁵Ting Wai 1999, „Reform of the *Nomenklatura* in 1998: A Preliminary Appraisal“, in: *China Review* 1999, S.47-80, hier: S.51.

⁶Heilmann 2002, a.a.O., S.118.

⁷Brødsgaard 2002, a.a.O., S.361.

⁸Nämlich die Festlegung der Funktionen staatlicher Organisationen (*ding zhineng*), der organisatorischen Ausgestaltung dieser Funktionen im staatlichen Verwaltungsapparat (*ding jigou*) und des dazu notwendigen Personals (*ding renyuan*), die auf zentraler Ebene bereits 1998, auf Provinzebene innerhalb von drei Jahren abgeschlossen werden sollte. Vgl. RMRB, 25.3.1998, SCMP, 23.3.1998.

⁹Vgl. v.a. Brødsgaard 1998, „State and Society in Hainan: Liao Xun's Ideas on 'Small Government, Big Society'“, in: ders., David Strand (Hg.), *Reconstructing Twentieth-Century China. State, Civil Society, and National Identity*, Oxford; Liao Xun 1991, *Xiao zhengfu da shehui. Hainan xin tizhi de lilun yu shijian*, Haikou; Ru Xin (Hg.) 1998, „Xiao zhengfu da shehui“ de lilun yu shijian. *Hainan zhengzhi tizhi yu shehui tizhi gaige yanjiu*, Beijing.

¹⁰Vgl. Brødsgaard 2002, a.a.O.; Feng Chongyi 2001, a.a.O.

¹You Ji 1998, „China's Administrative Reform: Constructing a New Model for a Market Economy“, in: *Issues and Studies*, 34, No.2 (Februar 1998), S.69-103.

²Sebastian Heilmann, „Die neue chinesische Regierung: Abschied vom sozialistischen Leviathan?“, in: *China aktuell*, 1998/3, S.277-287.

2 Das Hainan-Konzept von 1987/88

Wirtschaftliche und politische Schwierigkeiten mündeten Ende der 1980er Jahre in die Bereitschaft der chinesischen Staatsführung, lokalen Reformexperimenten einen ungewöhnlich großen Spielraum zu gewähren.¹¹ Im Falle Hainans führte dies zur Verabschiedung eines extrem ehrgeizigen politisch-administrativen Reformprogramms für die neu gegründete Provinz.¹² Die Formulierung einer programmatischen „Blaupause“ übertrug die Zentralregierung 1987 einer Kommission der Chinesischen Akademie der Sozialwissenschaften (CASS) unter der Führung Liu Guoguangs, bei der sich vor allem der Sozialwissenschaftler Liao Xun für wesentliche Kernideen der politisch-administrativen Ordnung verantwortlich zeigte.¹³

2.1 Erst Reformen der Verwaltung, dann der Wirtschaft

Die entscheidende Neuerung dieser Konzeption lag in der Sicht, dass der Umbau der politisch-administrativen Ordnung die unabdingbare Voraussetzung für eine erfolgreiche wirtschaftliche Modernisierung sei. Dies stellte damit die bisherige Reformpolitik, in der vorsichtige politische Anpassungen institutionellen Veränderungen der Wirtschaftsordnung folgten, auf den Kopf. Der zentrale Ansatzpunkt für die Organisation des Verwaltungsapparates war eine Neubestimmung der Funktionen der Provinzregierung, die – analog zum Reformprogramm der Zentralregierung von 1998 – wichtige Kompetenzen, die von nichtstaatlichen Organisationen übernommen werden konnten, aufgeben sollte.

Ausgangspunkt der Überlegungen war die Definition jener Kernaufgaben, die unbedingt von staatlichen Stellen erbracht werden mussten. Der Verzicht auf alle anderen Kompetenzen galt als notwendige Voraussetzung für den Aufbau und die Perfektionierung der geplanten marktwirtschaftlichen Ordnung.¹⁴ Die „Transformation der Funktionen der Regierung“ galt als „Schlüssel und Wegweiser für die Errichtung der Grundpfeiler des neuen Systems“.¹⁵ Die Funktionen, die die Regierung auch unter den Bedingungen der neu zu schaffenden sozialistischen Marktwirtschaft nicht an andere Organisationen delegieren konnte, wurden unter den Oberbegriffen „Kontrolle und Entwicklung“¹⁶ in vier Hauptaufgaben zusammenge-

fasst: „Service, Sicherheit, Regulierung, Teilnahme“.¹⁷

Die „Kontrollfunktion“ sollte grundsätzlich die Funktionsfähigkeit der Märkte sichern, ging jedoch noch darüber hinaus: Sie beinhaltete den – teilweisen – Rückzug des Staates aus der Wirtschaft, vor allem die Trennung von Regierung und Unternehmen. Sie galt auf Hainan 1988 – ebenso wie auf nationaler Ebene zehn Jahre später – als vordringliche Aufgabe, während die direkte staatliche Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung als „abgeleitete Funktion“ betrachtet wurde, die sich im Zuge der erfolgreichen Etablierung einer sozialistischen Marktwirtschaft selbst überflüssig machen würde.¹⁸ Zur Kontrollfunktion zählten die Aufgaben Service, Sicherheit und Regulierung, alle mit dem Ziel, ein attraktives Umfeld für in- wie ausländische Investitionen zu schaffen. Richtete sich der Bereich „Service“ auf eine Vereinfachung der Genehmigungsverfahren für Unternehmensgründungen und einen Rückzug des Staates aus der *corporate governance* – dies sollten Anwaltskanzleien, Bilanzprüfer und Beratungsgesellschaften übernehmen –, galt die Reform des Rechtssystems als wichtigste Aufgabe im Bereich „Sicherheit“. Dies erforderte den Aus- und Umbau des bestehenden Rechtssystems einschließlich einer verbindlichen und transparenten rechtlichen Grundlage sowohl für die Arbeit der Regierung selbst als auch für die Verwaltung und soziale Organisationen.¹⁹ Als wichtigste Aufgabe galt auch 1988 schon die energische Bekämpfung von Korruption und Amtsmissbrauch.²⁰ Eine Reorganisation des Sicherheitsapparates und der Rechtsprechung erschien hierfür unumgänglich. Auch der Schutz der Umwelt wurde als Sicherheitsaufgabe der Regierung definiert.²¹

Schließlich wurde der Regierung noch die Aufgabe zugesprochen, die wirtschaftlichen Abläufe im Sinne staatlicher Interessen zu regulieren.²² Im Zuge der Verwirklichung der sozialistischen Marktwirtschaft bedeutete dies den Versuch einer makroökonomischen Steuerung anstelle der traditionellen imperativen Wirtschaftsplanung: Die Umsetzung der Pläne sollte nun eben nicht mehr in erster Linie durch staatlichen Zwang, sondern vor allem durch eine auf Gesetzen und Verordnungen basierende marktgerechte Steuerung durch Anreize – etwa in der Steuergesetzgebung oder durch Subventionen – erfolgen. Eine umfassende Industriepolitik durch die Provinzführung galt jedoch weiterhin als unabdingbar.²³

Diese neue Form der Teilnahme an der Marktwirtschaft erforderte auch eine Neuorientierung der Verhaltensmuster staatlicher Akteure, die auch nach dem erfolgreichen Umbau der Wirtschaftsordnung für diejenigen Investitionen verantwortlich blieben, die gesellschaftlich

¹¹Jörn-Carsten Gottwald 2002, *Regionalpolitik in der chinesischen Provinz Hainan*, Hamburg: Mitteilungen des Instituts für Asienkunde Nr.356, S.74ff.

¹²Vgl. Jörn-Carsten Gottwald 2001, „Das Hainan-Projekt und die Grenzen zentralstaatlicher Reformpolitik in der Volksrepublik“, in: *Asien*, 80/2001, S.64-80.

¹³Brødsgaard 1998, a.a.O., S.189.

¹⁴Huang Deming, Ni Dinghua, Lang Juecai 1997, „Hainan: Chuanjian shehuizhuyi shichang jingji tizhi de huigu yu qibiao“, in: Liao Xun u.a. (Hg.), *Hainan shehui jingji fazhan yanjiu 1996*, Haikou, Bd.1, S.3-18, hier: S.13.

¹⁵Ye Baidi 1998, *Chuanjian shehuizhuyi shichang jingji tizhi de shijian. Kaifang de Hainan. Hainan jian sheng ban tequ shi zhounian xianli shumu*, Bd.5, Haikou, S.5.

¹⁶Zhao Jingxiang 1997, „Zhengfu zhineng de zhuanbian shi jianli xin tizhi kuangjia de guanzheng“, in: Wang Luolin (Hg.) 1997, *Hainan jianli shehuizhuyi shichang jingji tizhi de shijian*, Beijing, S.30-50, hier: S.33.

¹⁷Luo Shixiang, Cheng Guolin 1996, „Hainan shichang tizhi de peiyu he fazhan“, in: Chen Quanyi, Luo Shixiang, Cheng Guolin (Hg.), *Hainan shehuizhuyi shichang jingji tizhi jiben kuangjia. Jiji tansuo. Xianxing yibu*, Haikou, S.91-107, hier: S.92.

¹⁸Zhao Jingxiang 1997, a.a.O., S.34.

¹⁹Luo, Cheng 1996, a.a.O., S.99.

²⁰Yin Zhijing, Chen Wen 1995, „Da tequ zhengfu guanli“, in: Gu Kewu (Hg.), *Maixiang xin shiji de Hainan jingji tequ*, Wuhan, S.69-90, hier: S.84.

²¹Huang, Ni, Lang 1997, a.a.O., S.13.

²²Zhao Jingxiang 1997, a.a.O., S.33f.

²³Luo Shixiang, Cheng Guolin 1996, „Shichang jingji tiaojianxia de zhengfu zhineng“, in: Chen Quanyi, Luo Shixiang, Cheng Guolin (Hg.), *Hainan shehuizhuyi shichang jingji tizhi jiben kuangjia. Jiji tansuo. Xianxing yibu*, Haikou, S.91-109, hier: S.103-104.

erwünscht, unternehmerisch aber unrentabel erschienen, wie etwa der Ausbau des Bildungs- und des Gesundheitswesens.²⁴ Deshalb wurde zunächst eine verbesserte Kontrolle wichtiger, vor allem nicht erneuerbarer Ressourcen durch die Regierung gefordert, die entsprechend der Entwicklungsstrategie weiterhin dem Staat und nicht Privatpersonen zu gehören hatten: „Besonders gilt dies für den Boden, der nicht reproduziert werden kann; hat man ein Stück verkauft, so hat man ein Stück weniger; deswegen ist die Kontrolle der Regierung über den Boden eine absolut wichtige Form der Marktregulierung.“²⁵ Alle Aktivitäten der neuen Regierung müssten schließlich in einer Mischung aus Regulierung und aktiver Teilnahme dem übergeordneten Ziel der Verbesserung der Wirtschaftsordnung und der Wirtschaftsstruktur untergeordnet werden.²⁶

Insgesamt beinhaltete die Definition der Kernaufgaben der Regierung eine massive Beschränkung ihrer Kompetenzen. Diese Neubestimmung der Regierungsfunktionen und die Delegation wichtiger Aufgaben an gesellschaftliche Akteure wurden unter dem Schlagwort „kleine Regierung, große Gesellschaft“ das grundlegende Reformprogramm für Hainan nach 1988. Im Laufe der Jahre wurde das ursprüngliche Konzept erheblich ausgedehnt, ohne jedoch seine grundsätzliche Ausrichtung zu verändern, nämlich die „Erweiterung der Funktionen der Gesellschaft, Reduzierung der Funktionen der Regierung“.²⁷

2.2 Das Konzept für einen schlanken Regierungsapparat

Klein, schlagkräftig, effektiv und ökonomisch stimulierend sollte sich Hainans Regierung zeigen. Dies erforderte vor allem den Rückzug der Regierung aus Wirtschaft und Gesellschaft, mehr individuelle Freiheit, lebendige soziale Organisationen und eine vollständige Öffnung der Wirtschaft. Dies alles konnte jedoch nur gelingen, wenn die Rolle der KPCh der neuen Ordnung angepasst werden konnte.

Zunächst bedeutete „kleine Regierung“ also einen funktionalen Rückzug der öffentlichen Einrichtungen auf ihre Kernkompetenzen, verbunden mit einer Reduzierung der Anzahl staatlicher Organisationen sowie der Zahl der dort Beschäftigten. Im Gegenzug sollte die Provinzregierung die Entstehung und Funktionsfähigkeit privater Unternehmen, Vereine und Verbände garantieren.²⁸ Dies erforderte fünf Maßnahmen, nämlich die Trennung von Partei und Regierung (*dangzheng fenkai*), von Regierung und Unternehmen (*zhengqi fenkai*), mehr Vereinfachung und Effizienz (*jingjian gaoxiao*), den Aufbau eines umfassenden Rechtssystems (*jianquan fazhi*) und eine Dezentralisierung von Macht bzw. Kompetenzen (*xiafang quanli*) als „grundlegende Hebel“.²⁹ Entsprechend der zu erfüllenden

Leistungen wurde der Regierungsapparat in vier administrativen Systemen organisiert:

- Ein „System politischer Garantien“, das die Gerichte, die Polizei und die Angelegenheiten von Mitarbeitern und Überseechinesen betrifft;
- ein „System sozialer Dienste“, das die Befriedigung sozialer Grundbedürfnisse absichert;
- ein „System der wirtschaftlichen Entwicklung und Organisation“ für alle Angelegenheiten in Landwirtschaft, Industrie, Transport, Kommunikation sowie Wissenschaft und Technologie;
- ein „System der wirtschaftlichen Überwachung und Koordination“ für Fragen der Wirtschaftsplanung, Besteuerung und des Umweltschutzes.³⁰

Diese vier Verwaltungssysteme sollten in 15 Abteilungen (*ting*)³¹ gegliedert und um eine Provinz-Zentralbank sowie ein Statistisches Amt unter der gemeinsamen Zuständigkeit von Regierung und Parlament ergänzt werden.³²

Inhaltlich sollte die Trennung von Beratung, Entscheidung und Ausführung den organisatorischen Umbau der politischen Entscheidungsfindung ergänzen. Die Kompetenzen von Regierung und Partei sollten klar definiert werden, Komitees aus Fachleuten anstelle der KPCh die Ernennung von Kadern übernehmen, um die Vergabe öffentlicher Ämter transparenter und demokratischer zu gestalten.

Diese neu strukturierte Regierung sollte all jene Aufgaben an „Einzelpersonen, Betriebe, Dienstleistungseinheiten (*shiyewanwei*) und soziale Vereinigungen (*shehui tuanti*)“³³ abgeben, die nicht unbedingt durch direkten staatlichen Zugriff geregelt werden mussten. Die unabhängige Selbstbestimmung sozialer Gruppen galt als Kern einer großen – im Sinne einer kompetenten – Gesellschaft.³⁴ Dazu sollten die wichtigsten individuellen Freiheiten im ökonomischen und sozialen Sinne garantiert werden: Soziale Selbstbestimmung ohne individuelle Freiheiten und grundlegende materielle Sicherheit erschienen Liao Xun unmöglich.³⁵ Dies erforderte nicht nur eine klare Definition des rechtlichen Status der Organisationen sowie den Schutz der Unternehmensautonomie, sondern auch den Aufbau einer dörflichen Selbstverwaltung an der kommunalen Basis (*shequ zizhi*), den Aufbau von Vereinigungen und Büros im juristischen Bereich, insbesondere Rechtsanwalts- und Wirtschaftsprüferkammern (*lushi shiwusuo*,

³⁰Lin Youzhao 1988, a.a.O., S.387.

³¹Politisches Garantie-System: Allgemeines; Administrative Supervision; Personal; Rechtsfragen; Angelegenheiten der Übersee-Chinesen; Soziale Dienstleistungen: Arbeiterwohlfahrt; Körpererziehung und Gesundheit; Erziehung und Kultur; Ethnische Minderheiten und Religionsangelegenheiten; Entwicklung und Organisation: Handel und Industrie; Transport und Ressourcen; Landwirtschaft; Entwicklung von Wissenschaft und Technik; Wirtschaftliche Aufsicht und Koordination: Wirtschaftliche Aufsicht; Wirtschaftsplanung; Finanzen und Steuern; Urbane und rurale Ressourcen und Umweltfragen. Vgl. Brødsgaard 1998, a.a.O., S.191-192.

³²Liao Xun 1991, a.a.O., S.244.

³³Huang Jiaju, Zhang Qi 1989, „Hainan zhengzhi tizhi gage de gouxiang“, in: Huang Jiaju (Hg.), *Hainan tequ fazhan zhanlue yanjiu*, Beijing, S.220-238, hier: S.222.

³⁴Brødsgaard 1998, a.a.O., S.193.

³⁵Liao Xun 1995, a.a.O., S.266-267.

²⁴Yin, Chen 1995, a.a.O., S.82ff.

²⁵Luo, Cheng 1996, a.a.O., S.107.

²⁶Zhao Jingying 1997, a.a.O., S.41.

²⁷Lin Youzhao 1988, „Jianshe cuoshi“, in: Xu Shijie (Hg.), *Hainan sheng - ziran, lishi, xianzhuang yu weilai*, S.377-413, hier: S.386.

²⁸Liao Xun 1995, *Qing bo ji. Tequ shehui jingji fazhan yanjiu*, Haikou, S.266-267.

²⁹He Yunxia et. al. 1993, „Jian sheng ban quan guo zui da de jingji tequ“, in: Xu Shijie u.a., *Dangdai Zhongguo de Hainan*, Bd.1., S.160-194, hier: S.174.

kuaiji shiwusuo) und schließlich ein umfassendes System sozialer Sicherheit und Sicherung.³⁶ Außerdem galt es, Industrie- und Handelskammern sowie Rechts-, Beratungs- und Rechnungsprüfungsagenturen, aber auch Heiratsvermittlungen, Arbeitsvermittlungsgesellschaften und eine Art „Hainanesischer Landsmannschaft“ zur Integration der Migranten ins Leben zu rufen.³⁷

Die gesellschaftliche Freiheit sollte sich auch auf ökonomische Aktivitäten erstrecken. Die Dominanz von Unternehmen in Staats- und Kollektivbesitz sollte einer Diversifizierung der Eigentumsformen weichen. Nur der faire Wettbewerb verschiedener Organisations- und Eigentumsformen schien die individuelle Freiheit zur Investition sowie zur Wahl des Berufes und des Arbeitsplatzes gewährleisten zu können. Analog zur Trennung von Partei und Regierung habe eine Trennung von Regierung und Unternehmen zu erfolgen (*zhengqi fenkai*), um die Eingriffe von Staat und Partei in die Unternehmensführung darauf zu beschränken, illegale Handlungen zu unterbinden.³⁸ Unklar blieb in diesem Konzept die Rolle der KPCh, deren prinzipieller Führungsanspruch nominell unangetastet blieb. Sie sollte sich zwar den neuen Gegebenheiten anpassen, ihren Einfluss auf Gesellschaft, Unternehmen und die Verwaltung reduzieren – einen konkreten Weg für die Integration der KPCh in die „große Gesellschaft“ wies das Konzept jedoch nicht.

2.3 Grenzen des Reformkonzeptes

Das Reformkonzept der CASS erreichte in zentralen Punkten die Grenzen des politisch offiziell Denkbaren: Die Forderung nach der Trennung von Regierung und Partei wurde zwar in den 1980er Jahren wiederholt gestellt,³⁹ eine Übertragung der Kaderpolitik an unabhängige Gremien hätte die Parteiherrschaft jedoch ins Mark getroffen: Die Kontrolle über das politische Führungspersonal ist neben dem Sicherheitsapparat bis heute die Überlebensgarantie der Einparteidiktatur. Die Idee der „kleinen Regierung“ erweckte den Eindruck eines politischen Konzeptes für eine eigenständige Einheit – Hainan wurde aus der Perspektive der Regionalpolitik wie ein unabhängiger Staat behandelt und nicht wie eine nachgeordnete administrative Einheit; innerhalb der Konzeption ist die Regierung ausschließlich die Provinzregierung – das Eingreifen eines weiteren Akteurs auf Regierungsebene ist nicht vorgesehen. Doch gerade die Einflüsse der nationalen Politik und die Schwierigkeiten einer Koordination zwischen Zentralregierung und Provinzregierung erwiesen sich bereits beim Aufbau einer „kleinen Regierung“ als massives Hindernis.⁴⁰

Die Bedeutung dieses Programms zeigt sich vor allem in zweifacher Hinsicht: Es skizziert zum einen eine politische Ordnung, die oberflächlich individuelle Freiheitsrechte und das Machtmonopol der KPCh in Einklang bringt, und es fordert zum anderen eine massive Beschränkung der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rolle der Partei. In der Konsequenz bedeutet dies

eine umfassende Liberalisierung. Das Konzept dreht damit die Reformpolitik Deng Xiaopings um: zuerst eine Reform der politischen Ordnung, dann die Modernisierung der Ökonomie entsprechend internationalen Vorbildern. Die Umsetzung dieser Konzeption auf regionaler Ebene zielt damit letztlich auf den graduellen Aufbau einer liberalen, proto-demokratischen Ordnung innerhalb eines sozialistischen Staates. Es ist deswegen umso erstaunlicher, dass dieser Entwurf zunächst in nachfolgenden Debatten über eine Demokratisierung Chinas kaum Berücksichtigung fand, obwohl wichtige Aspekte wie z.B. die Frage der Rechtssicherheit zum Teil in fast wörtlicher Übereinstimmung in neueren Beiträgen der chinesischen Forschung aufzufinden sind, und erst seit dem Ende der 1990er Jahre wieder mehr Aufmerksamkeit erfährt.⁴¹

3 Aufstieg und Fall des Hainan-Modells

Zwar fand das Konzept seinen Weg in die chinesische Politik, doch sollte sich die Umsetzung von Anfang an als äußerst schwierig erweisen: Auf eine kurze Phase der energischen Reform folgten bereits 1990 Stillstand und Umkehr, ehe die Reformen wieder aufgenommen und mit neuen Schwerpunkten versehen wurden.

3.1 Der Versuch einer „kleinen Regierung“

Am 26. Februar 1988 trat der Volkskongress der Provinz Hainan zu seiner ersten Sitzung zusammen. Während die Städte Haikou und Sanya ebenfalls den Auftrag erhielten, das Prinzip der „kleinen Regierung“ und „großen Gesellschaft“ auf lokaler Ebene umzusetzen, galten die anderen Kreise als wirtschaftlich zu rückständig.⁴² Am 26. April 1988 nahm die Provinzregierung offiziell die Arbeit auf. Die Organisation der Verwaltung dauerte den Sommer hindurch an. Der Regierungsapparat wurde entsprechend dem von der CASS erarbeiteten Programm in vier Systeme eingeteilt, deren Namen und Größe jedoch von der ursprünglichen Konzeption abwichen.⁴³ Die Zahl der Einrichtungen wie der Mitarbeiter wurde reduziert, wenn auch nicht um die von der CASS geforderten 40% auf

⁴¹Pan Wei 2000, „Democracy or Rule of Law? China's Political Future“, in: *The Value Base of Institutions In Times of Political Change*, An International Forum, Conference Papers, Taipei, 17.-18.7.2000, S.1-40, hier: S.27ff.

⁴²He Yunxia u.a. 1993, a.a.O., S.181.

⁴³Qian Yue nennt sie folgendermaßen: Politisches Garantie-System (*zhengzhi baozhang xitong*) im Sinne der Gewährung der öffentlichen und staatlichen Sicherheit; System des Managements administrativer Angelegenheiten/Dienste (*xingzheng shiwu guanli xitong*); System der Wirtschaftsförderung (*jingji gang gan xitong*); System der Organisation und Entwicklung von Gesellschaft und Wirtschaft (*shehui jingji fazhan yu zuzhi xitong*). Vgl. Qian Yue 1997, „Hainan jingji tequ de chuchuan“, in: Xing Yikong (Hg.), *Zhongguo jingji tequ de jianli yu fazhan. Hainan juan*, Beijing, S.9-77, hier: S.35. Zhou Wenzhang gibt den Namen des vierten Systems abweichend mit System der wirtschaftlichen Entwicklung und der wirtschaftlichen Organisation (*jingji fazhan he jingji zuzhi xitong*) an. Vgl. Zhou Wenzhang 1995, *Tequ daolun. An Introduction to the Special Economic Zones in China*, Haikou, S.54.

³⁶Lin Youzhao 1988, a.a.O., S.388-389.

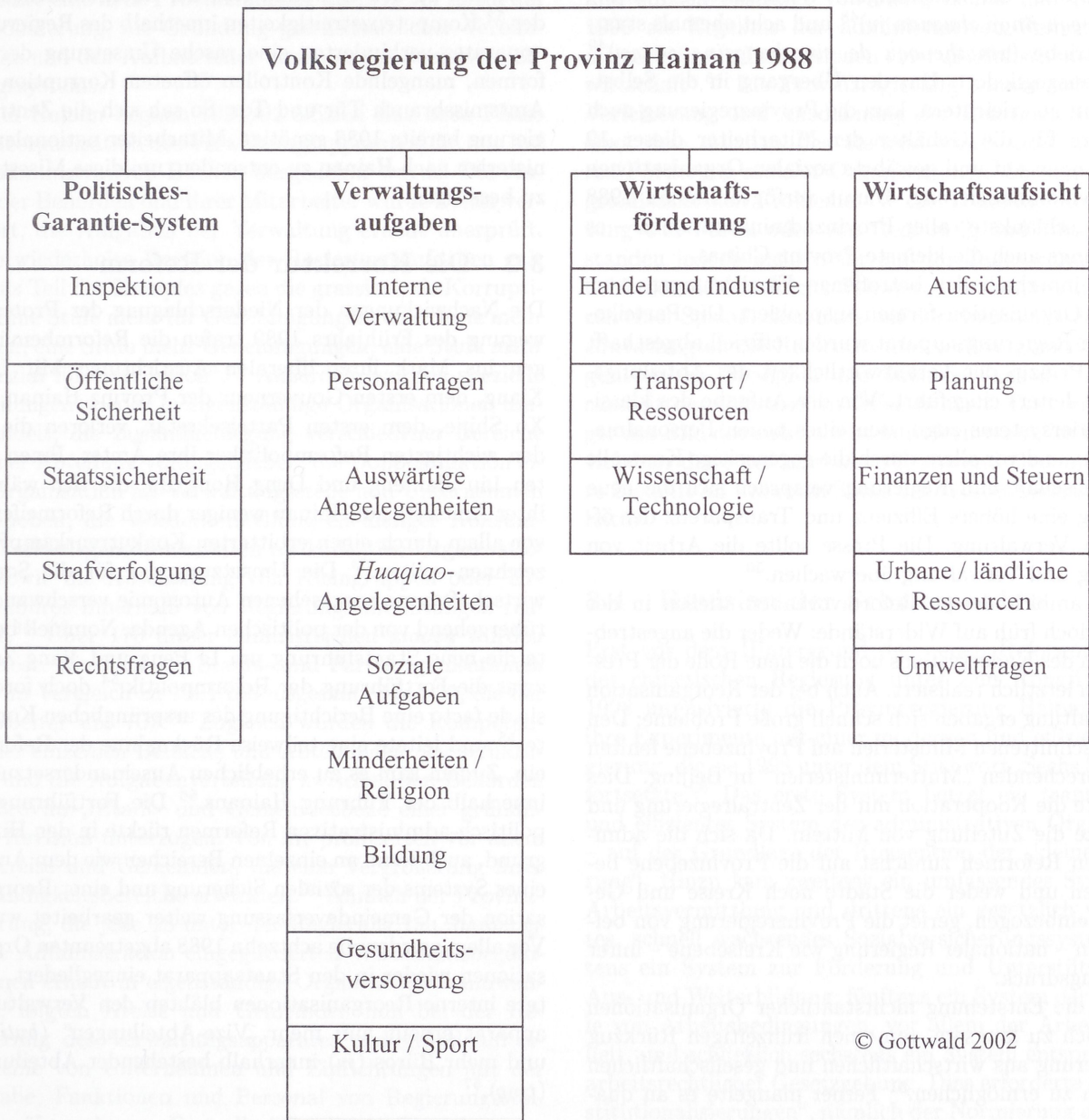
³⁷Liao Xun 1991, a.a.O., S.253.

³⁸Liao Xun 1991, a.a.O., S.247.

³⁹Che, Dewry 2001, a.a.O., S.556.

⁴⁰Gottwald 2001, a.a.O., S.76-78.

Abbildung 1: Organigramm der Provinzregierung Hainans 1988



© Gottwald 2002

Quelle: Fan Xiaojuan 1998, a.a.O., S.77; Gottwald 2002, a.a.O., S.112.

insgesamt weniger als fünfzig.⁴⁴ Eine Studie der Provinzregierung zählt 22 Fachressorts auf Abteilungsebene (vgl. Abbildung 1).⁴⁵

⁴⁴Qian Yue und Brødsgaard zählen 48 administrative Organe auf der Ebene der Provinzregierung. Vgl. Qian Yue 1996, a.a.O., S.35; Brødsgaard 1998, a.a.O., S.203. Andere Autoren kommen auf 39 respektive 26 Einheiten. Vgl. Zhao Jingxing 1997, „Zhengfu zhineng de zhuanbian shi jianli xin tizhi kuangjia de guanzheng“, in: Wang Luolin (Hg.) 1997, *Hainan jianli shehuizhuyi shichang jingji tizhi de shijian*, Beijing, S.30-50, hier: S.48 und Lin Youzhao 1988, a.a.O., S.387. Lins Liste stimmt mit der Aufzählung Qian Yues überein, der allerdings im System der Wirtschaftsförderung vier Abteilungen mitrechnet und zusätzlich 16 politische Institutionen auf Provinzebene und zwei weitere Organisationen unter der Provinzregierung, nämlich ein Forschungszentrum und ein Informationszentrum, hinzuzählt. Huang Jiaju und Zheng Qi kommen auf 28, Zhou Wenzhang zählt 27 Einrichtungen und 19 Büros, kommt also auch auf 46, wenn auch in einer anderen Einteilung. Vgl. Huang, Zheng 1989, a.a.O., S.220 und Zhou Wenzhang 1995, a.a.O., S.55.

⁴⁵Fu Honghe u.a. (Hg.) 1996, *Wo ai ni Hainan*, Haikou, S.211.

Die Zahl der Mitarbeiter in Regierungs- und in Partei-einrichtungen wurde ebenfalls gesenkt.⁴⁶ Die KPCh löste 80 Organisationseinheiten auf Hainan mit fast tausend Mitarbeitern auf. Auf Provinzebene unterhielt die Partei nur noch vier „Arbeitsabteilungen“ (*gongzuo bumen*), nämlich ein Sekretariat (*bangongting*), eine Organisationsabteilung (*zuzhi bu*), eine Propagandaabteilung (*xuan-*

⁴⁶Auch hier reicht die Spannweite der Angaben über die Reduzierung von 100 Mitarbeitern (Zhao Jingxing) bis zu 800 Mitarbeitern (Zhou Wenzhang). Vgl. Zhao Jingxing 1997, a.a.O., S.48 und Zhou Wenzhang 1995, a.a.O., S.55-56. Als Erklärung für die unterschiedlichen Zahlen sowohl in Bezug auf die Anzahl der Institutionen als auch der Mitarbeiter mag die unterschiedliche Abgrenzung zwischen Organisationen, die als Teil der Regierung gezählt werden, und denen, die zwar der Regierung unterstehen, formal aber zu gesellschaftlichen Organisationen erklärt wurden, dienen. So weist Brødsgaard darauf hin, dass z.B. das *Department of Physical Training and Public Health* in zwei Einzelabteilungen aufgeteilt wurde. Vgl. Brødsgaard 1998, a.a.O., S.203.

chuan bu) und eine Forschungsabteilung zur Reform des Systems (*tizhi gaige yanjiu shi*).⁴⁷

Elf Büros der ehemaligen Wirtschaftsverwaltung (*xingzhengqu jingji zhuguan ju*)⁴⁸ und acht ehemals staatliche Betriebe (*xingzhengqu de xingzhengxing gongsi*)⁴⁹ wurden ausgegliedert. Um den Übergang in die Selbstständigkeit zu erleichtern, kam die Provinzregierung noch drei Jahre für die Gehälter der Mitarbeiter dieser 19 Einrichtungen auf und gewährte sozialen Organisationen eine Anschubfinanzierung. Damit verfügte Hainan 1988 über die „schlankste“ aller Provinzadministrationen – es ist allerdings auch die kleinste Provinz Chinas.

Auch innerhalb der betroffenen Einrichtungen wurden neue Organisationsformen ausprobiert. Die Parteikomitees im Regierungsapparat wurden offiziell abgeschafft und das Prinzip der Verantwortlichkeit des Abteilungs- oder Amtsleiters eingeführt. Von der Aufgabe des klassischen Kadersystems zugunsten eines neuen Personalmanagements und vor allem durch die gegenseitige Kontrolle von Gesellschaft und Regierung versprach sich die neue Regierung eine höhere Effizienz und Transparenz der öffentlichen Verwaltung. Die Presse sollte die Arbeit von Regierung und Verwaltung überwachen.⁵⁰

Diese ambitionierten Reformvorhaben stießen in der Praxis jedoch früh auf Widerstände: Weder die angestrebte Reform des Kadersystems noch die neue Rolle der Presse wurden letztlich realisiert. Auch bei der Reorganisation der Verwaltung ergaben sich schnell große Probleme: Den neu zugeschnittenen Ministerien auf Provinzebene fehlten die entsprechenden „Mutterministerien“ in Beijing. Dies erschwerte die Kooperation mit der Zentralregierung und gefährdete die Zuteilung von Mitteln. Da sich die administrativen Reformen zunächst auf die Provinzebene beschränkten und weder die Städte noch Kreise und Gemeinden einbezogen, geriet die Provinzregierung von beiden Seiten – nationaler Regierung wie Kreisebene – unter Anpassungsdruck.

Auch die Entstehung nichtstaatlicher Organisationen vollzog sich zu langsam, um einen frühzeitigen Rückzug der Regierung aus wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bereichen zu ermöglichen.⁵¹ Ferner mangelte es an qua-

lifiziertem Personal: Der hohe Anspruch des neuen Systems stand in krassem Gegensatz zum Ausbildungsniveau und zu den Gewohnheiten der übernommenen Kader.⁵² Kompetenzstreitigkeiten innerhalb des Regierungsapparates verhinderten eine rasche Umsetzung der Reformen, mangelnde Kontrollen öffneten Korruption und Amtsmissbrauch Tür und Tor. So sah sich die Zentralregierung bereits 1988 genötigt, Mitarbeiter nationaler Ministerien nach Hainan zu entsenden, um diese Missstände zu beseitigen.

3.2 Die Korrektur der Reform

Die Nachwirkungen der Niederschlagung der Protestbewegung des Frühjahrs 1989 trafen die Reformbemühungen ins Mark ihrer liberalen Ausrichtung: Mit Liang Xiang, dem ersten Gouverneur der Provinz Hainan, und Xu Shijie, dem ersten Parteisekretär, verloren die beiden wichtigsten Reformpolitiker ihre Ämter. Ihnen folgten Liu Jianfeng und Deng Hongxun, die sich während ihrer Amtszeit auf Hainan weniger durch Reformeifer, als vor allem durch einen erbitterten Konkurrenzkampf auszeichnen sollten.⁵³ Die Umsetzung der für die Sonderwirtschaftszone vorgesehenen Autonomie verschwand vorübergehend von der politischen Agenda. Nominell betonte die neue Staatsführung um Li Peng und Jiang Zemin zwar die Fortführung der Reformpolitik,⁵⁴ doch forderte sie de facto eine Berichtigung des ursprünglichen Konzeptes⁵⁵ und leitete eine teilweise Rücknahme der Reformen ein. Zudem kam es zu erheblichen Auseinandersetzungen innerhalb der Führung Hainans.⁵⁶ Die Fortführung der politisch-administrativen Reformen rückte in den Hintergrund, auch wenn an einzelnen Bereichen wie dem Aufbau eines Systems der sozialen Sicherung und einer Reorganisation der Gemeindeverfassung weiter gearbeitet wurde. Vor allem wurden die achtzehn 1988 abgetrennten Organisationen wieder in den Staatsapparat eingegliedert. Weitere interne Reorganisationen blähten den Verwaltungsapparat erneut auf: mehr „Vize-Abteilungen“ (*butingji*) und mehr Büros (*ju*) innerhalb bestehender Abteilungen (*ting*).⁵⁷

3.3 Das erste Comeback

Die Veränderungen der chinesischen Politik nach Deng Xiaopings „Inspektionsreise in den Süden“ im Frühjahr 1992, auf der er vehement für die Fortführung seiner Reformpolitik warb, führten zum ersten Comeback des Hainan-Modells.

Der Beschluss des XIV. Parteitages der KPCh, landesweit eine sozialistische Marktwirtschaft aufzubauen, stimulierte die Ambitionen der Provinzpolitiker:⁵⁸ Die Bedeutung Hainans als Testfall für politisch-administrative

⁴⁷He Yunxia 1993, a.a.O., S.179.

⁴⁸Nämlich die Büros für Landwirtschaft (*nongye ju*), Waldwirtschaft (*linye ju*), zur Stromgewinnung aus Wasserkraft und Bewässerung (*shuili shuidian ju*), für Wasserressourcen (*shuichan ju*), für tropische Produkte (*redai zuowu ju*), auch für die Verwaltung der „township und village enterprises“ (TVE) zuständig, beide Büros für Leichtindustrie (*jing gongye ju* bzw. *di erh jing gongye ju*), für Maschinerie (*jixie ju*), für Handel (*shangye ju*), für Außenhandel (*duiwai maoyi ju*), für Ernährung (*liangshi ju*), das nach seiner Ausgliederung als Firma für Lebensmittel und Öl (*sheng liang you zonggongsi*) und als Büro für Ernährung (*liangshi ju*) weiter bestand. Vgl. He Yunxia 1993, a.a.O., S.180.

⁴⁹Und zwar für Medizin (*yiyao zonggongsi*), allgemeine Güter (*wuzi zonggongsi*), industrielle Investitionen aus Taiwan (*taijin gongye gongsi*), für Textilindustrie (*fangzhigongye gongsi*), für Brennstoffe und Chemie (*ranchiao huanxue gongye gongsi*), für ländliche Industrie (*jiancun gongye gongsi*) und für die Verwaltung der Betriebe von Überseechinesen (*huaqiao nongchang guanli ju*) sowie ländliche Kooperativen (*gongxiaoshe*). Vgl. He Yunxia 1993, a.a.O., S.180.

⁵⁰Huang, Zhong 1989, a.a.O., S.232f.

⁵¹Liu Shucheng 1997, „Hainan ji chubu jianli shehuizhuyi shichang jingji tizhi jiben kuangjia“, in: Wang Luolin (Hg.) 1997, *Hainan jianli shehuizhuyi shichang jingji tizhi de shijian*, Beijing, S.1-29, hier: S.10.

⁵²Qian Yue 1997, a.a.O., S.37.

⁵³Feng Chongyi, David S.G. Goodman 1998, „Hainan Province in reform. Political dependence and economic interdependence“, in: Peter T.Y. Cheung u.a. (Hg.), *Provincial strategies of economic reform in post-Mao China: Leadership, politics, and implementation*, New York, S.342-371, hier: S.356-357.

⁵⁴*Beijing Review*, 31.7.1989, S.6-7.

⁵⁵He Yunxia 1993, S.181.

⁵⁶Feng, Goodman 1998, a.a.O., S.357-358.

⁵⁷Fan Xiaojuan 1997, a.a.O., S.56.

⁵⁸Liu Shucheng 1997, a.a.O., S.11.

Reformen wurde durch die nationalen Vorhaben bestätigt. Nach einer weiteren Reform des Verwaltungsapparates setzte eine neue Provinzführung ab 1993 vor allem auf Konsolidierung, die Gründung gesellschaftlicher Vereinigungen und den Aufbau eines umfassenden Sozialversicherungssystems.

Auf Hainan begann 1991/92 offiziell eine neue Phase der Reorganisation des Verwaltungsapparates, die nun auf alle administrativen Ebenen ausgedehnt wurde. Die Anzahl der Behörden und ihrer Mitarbeiter wurde weiter verringert, die Aufgaben der Verwaltung erneut überprüft. Diese wiederholte Revision der Regierungsaufgaben galt nun als Teil des Kampfes gegen die grassierende Korruption: „Eine Stufe mehr für Genehmigungen, eine Stufe mehr Kosten; eine Stufe mehr Genehmigungen, eine Stufe mehr Potenzial für Korruption“.⁵⁹ Außerdem wurden spezielle Abteilungen wieder in eigenständige Organisationen umgewandelt; die Zusammenlegung verschiedener Bereiche zu einer Abteilung vorangetrieben; die Doppelfunktion einer Organisation als Verwaltungsstelle und Unternehmen aufgehoben; die Wiederherstellung ehemaliger Konsum- und Verkaufsgenossenschaften als kollektive Organisationen sowie die Abschaffung von Kleingruppen oder Expertenbüros innerhalb von Regierungseinrichtungen realisiert.⁶⁰ Über 170 dieser einflussreichen *xiaozu* wurden aufgelöst. Die Zahl der Staats- und Parteiorganisationen sank im Vergleich zu 1991 um insgesamt 3 auf 39, die der Mitarbeiter um 707.⁶¹ Zugleich wurden die Kompetenzen der einzelnen Bereiche und Abteilungen neu strukturiert und die Aufgabenverteilung zwischen den Behörden auf Provinz-, Stadt- und Gemeindeebene einer gründlichen Revision unterzogen. Von ihr profitierten vor allem die Kreise und Gemeinden, die eine Vergrößerung ihrer Zuständigkeitsbereiche erwirkten.⁶² Ähnlich der Provinzregierung, die jene 18 unter der Regierung Liu Jianfengs in die Administration eingegliederten Wirtschaftsorganisationen erneut in eigenständige Organisationen umwandelte, folgten Kreise und Gemeinden nun bei der Reduzierung des Verwaltungsapparates und gründeten eine Reihe von Unternehmen und Einrichtungen mit der Aufgabe, Funktionen und Personal von Regierungsstellen zu übernehmen. Fast alle öffentlichen Einrichtungen schufen Parallelorganisationen, die durch die Vermarktung von Dienstleistungen die Einnahmen der Administration erhöhen und durch die Übernahme von Personal und anderen Kosten die lokalen Budgets entlasten sollten: „Ein Büro, zwei Schilder“ lautete das Motto dieser Reformen, die jedoch kaum zur Klärung von Kompetenzen beitrugen, sondern vielmehr zu einer Vermischung staatlicher Verwaltung mit privatwirtschaftlichem Profitstreben führten. Immerhin wurden einige Genehmigungsverfahren beschleunigt, die Preise für Produkte des täglichen Bedarfs bereits 1993 freigegeben und die Märkte für Waren, Geld, Technologie, Arbeit sowie Wohnraum liberalisiert. Der Aufbau eines Sozialversicherungssystems in den Städ-

ten wurde ebenso forciert wie die Gesetzgebung.⁶³

Damit verfügte Hainan nach eigener Einschätzung – und offiziell bestätigt von Jiang Zemin und Li Peng – 1996 als Ergebnis der administrativen Reformen über die wichtigsten Institutionen einer „Sozialistischen Marktwirtschaft“.⁶⁴ Die Provinzregierung konnte sich nun der Verfeinerung und Ausdehnung der Reformen zuwenden, etwa dem Ausbau des Rechtssystems oder der besseren Förderung sozialer Organisationen. Lösungen für die grundsätzlichen Probleme wie die Trennung von Verwaltung und Partei oder von Regierung und Unternehmen standen jedoch nicht mehr auf der Tagesordnung.⁶⁵ Erhebliche wirtschaftliche Schwierigkeiten nach dem Platzen einer Spekulationsblase auf dem Immobiliensektor beeinträchtigten die Reformen und verdrängten Hainan zugunsten von Shanghai und Shenzhen aus der Aufmerksamkeit der chinesischen Öffentlichkeit. Dort blieb weniger das Bild des aufstrebenden Reformvorbildes haften als vielmehr das einer Insel ohne Recht und Ordnung, die ihre Zukunft im wahrsten Sinne des Wortes bereits verspielt hatte.

3.4 Revision der Schwerpunkte

Erst vor dem Hintergrund der neuen Reforminitiativen der chinesischen Regierung unter Zhu Rongji im Jahr 1998 intensivierte die Provinzregierung Hainans erneut ihre Experimente mit einer modernen und effizienten Regierung, die sie 1998 unter dem Stichwort „Sechs Systeme“ fortsetzte.⁶⁶ Das erste System betraf ein transparentes und effizientes System der administrativen Organisation – auf der Grundlage der Konzeption der „kleinen Regierung“. Hinzu kam zweitens ein umfassendes System zur Arbeitsvermittlung und drittens ein gesetzlich verankertes, schnell wachsendes Sozialversicherungssystem; viertens ein System zur Förderung und Unterstützung der Aus- und Weiterbildung; fünftens ein System der Kontrolle von Arbeitsbedingungen, vor allem der Arbeitssicherheit, und schließlich sechstens ein System entsprechender arbeitsrechtlicher Gesetzgebung. Dies erforderte „Fünf Institutionalisierungen“, nämlich der Normierung und Standardisierung der Positionen im Staatsdienst und die des Arbeitsvertragssystems, eine Liberalisierung des Arbeitsmarktes, eine Ausdifferenzierung der Einkommensstruktur sowie der beruflichen Spezialisierung. Hinzu kam die Forderung, die Bewohner des ländlichen Raumes stärker in Fort- und Weiterbildung einzubeziehen. Überhaupt besann sich Hainan nun stärker auf seine ländlichen Gebiete,⁶⁷ deren Größe der Inselprovinz eine Sonderstellung im Vergleich zu den anderen chinesischen SWZ verleiht.

Die Betonung von Spezialisierung und Qualifikation für die berufliche Laufbahn bedeutete innerhalb des Regierungsapparates einen Bruch mit der bisherigen Kaderpolitik und eine Rückbesinnung auf Ansätze der Re-

⁵⁹Ebd.

⁶⁰Ye Baidi 1998, *Chuanjian shehuizhuyi shichang jingji tizhi de shijian. Kaifang de Hainan. Hainan jian sheng ban tequ shi zhounian zianli shumu*, Bd.5, Haikou, S.9.

⁶¹Zhao Jingxing 1997, a.a.O., S.49.

⁶²Fan Xiaojuan 1997, a.a.O., S.57.

⁶³Zhang Weiming, Zhang Hongjie (1997), „Hainan: Zhongguoji hangkong mushi de shenghuo“, in: dies., *Tiaozhang si xiao long. Yazhou de diru tiao long zai nali*, Beijing, S.131-177, hier: S.139.

⁶⁴Ye Baidi 1998, a.a.O., S.4.

⁶⁵Zhao Jingying 1997, a.a.O., S.49.

⁶⁶*Jingji Ribao*, 19.4.1998, S.2.

⁶⁷RMRB, 28.6.2001.

Abbildung 2: Organigramm der Provinzregierung Hainans 2002

Volksregierung der Provinz Hainan 2002		
22 Abteilungen	Sekretariat der Provinzregierung	10 direkt der Regierung unterstehende Organisationen
<ol style="list-style-type: none"> 1. Entwicklungsplanung 2. Wirtschaft und Handel 3. Erziehung 4. Wissenschaft und Technologie 5. Angelegenheiten ethnischer Minderheiten und Religionsfragen 6. Öffentliche Sicherheit 7. Staatssicherheit 8. Inspektion 9. Verwaltungsfragen 10. Staatsanwaltschaft 11. Finanzen 12. Arbeitsversicherung 13. Staatliche Ressourcen und Umweltschutz 14. Infrastruktur 15. Verkehr 16. Landwirtschaft 17. Wasserwirtschaft und Fischerei 18. Außenhandel und internationale Zusammenarbeit 19. Kultur, Medien und Sport 20. Öffentliche Hygiene 21. Wirtschaftsprüfung 22. Außenbeziehungen und Angelegenheiten der Überseechinesen 	<p>Mit 14 nach Aufgaben und Politikfeldern geordneten Unterabteilungen und Gruppen zur Organisation der täglichen Arbeitsabläufe; umfasst u.a. das Sekretariat sowie Bereiche für die Organisation der täglichen Arbeit der Spitzenkader, für die Koordination mit anderen Behörden sowie mit Städten und Kreisen sowie die frühere Abteilung zur Reform der wirtschaftlichen Ordnung.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Lokale Steuern 2. Industrie- und Handelsaufsicht 3. Tourismus 4. Nachrichten und Informationen 5. Kunstaufsicht 6. Geburtenplanung 7. Statistik 8. Wasserkraft 9. Waldwirtschaft 10. Arzneimittelaufsicht

© Gottwald/2002

Quelle: Hainansheng zhengfu bangongting 2002, Jigou shezhi, unter: <http://202.100.218.58/gov/tbangong/jgsz.htm>, Zugriff am 25.09.2002.

gierung Zhao Ziyangs:⁶⁸ Verschiedene Ministerien experimentierten mit regelmäßigen Qualitätskontrollen ihrer Mitarbeiter, mit der gegenseitigen Beurteilung von niedrigeren und führenden Kadern sowie mit einem transparenten Auswahlverfahren für freie Stellen.⁶⁹ Du Qinglin, der im Frühjahr 1998 vom Vize- zum Parteisekretär befördert wurde, gab jedoch zu verstehen, dass die Einführung kompetitiver Elemente und die Einbindung größerer Gremien in das Bewerbungsverfahren die führende Rolle der KP in der Kaderpolitik keineswegs ersetzen dürften. Die Betonung der Konkurrenz bei der Einstellung wie auch bei der Beförderung sollte zwar das Niveau der Kader anheben, blieb jedoch auf die unteren Stufen beschränkt und wirkte sich nicht auf die Vergabe von Führungspositionen aus.⁷⁰

⁶⁸Hong Yung Lee 1996, „The Civil Service System and Political Reforms in China“, in: *Asia Journal*, 2/3, S.1-21, hier: S.4ff.

⁶⁹GMRB, 13.4.1997, S.1.

⁷⁰RMRB, 12.11.1997, S.3.

Neben dieser Reform der Binnenorganisation von Regierung, Verwaltung und Partei ergriff die 1998 neu ernannte Führung Hainans zu Beginn des Jahres 2000 weitere Initiativen, um den Umfang und die Kompetenzen der staatlichen Organe zu reduzieren: Der „Plan zur Umsetzung der Arbeit an der Organisationsreform von Partei und Regierung der Provinz Hainan“ vom 4. Januar 2000 sah den „schrittweisen Aufbau eines administrativen Verwaltungssystems entsprechend einer sozialistischen Marktwirtschaft mit hainanesischen Charakteristika“ vor.⁷¹ Der Staatsapparat wurde von nun noch 38 auf 32 und der Parteiapparat von 12 auf 9 Arbeitsabteilungen (*gongzuo bumen*) reduziert, um die Beziehungen zwischen Partei und Regierung sowie intern zwischen den einzelnen Bereichen zu verbessern. Unangetastet blieb der Anspruch der KPCh, der Regierung auf allen politischen Feldern die Richtung zu weisen – was wiederum in Forderungen mün-

⁷¹RMRB, 5.1.2000, S.2.

dete, die Organisation und die inhaltliche Geschlossenheit der KPCh weiter zu stärken.

Nach einer Serie von Änderungen Ende der 1990er Jahre besteht die Provinzregierung von Hainan heute aus 22 Abteilungen sowie einem Sekretariat, das die tägliche Arbeit leitet und selbst nochmals in 14 Organisationen und eine Unterabteilung gegliedert ist. Zusätzlich unterstehen der Provinzregierung 10 direkt verwaltete Organisationen.⁷²

Auf lokaler Ebene fanden die Versuche, effiziente Formen der Verwaltung zu entwickeln, um die Investitionsbedingungen auf Hainan zu verbessern, ihre Fortsetzung. Durch die örtliche Konzentration verschiedener Abteilungen in „Serviceschaltern“ und die Erweiterung der Informations- und Beschwerdemöglichkeiten vor allem über das Internet wurden administrative Verfahren von der Visaerteilung bis hin zur Unternehmensgründung erheblich vereinfacht. Die interne Organisation der Behörden und das geforderte Verhalten gegenüber der Bevölkerung orientierte sich an fünf Prinzipien, die bereits 1988 gefordert worden waren: Mehr Transparenz, einfachere Strukturen, klare Verantwortlichkeiten, stärkere Kontrolle und eine moderne Ausrüstung.⁷³ Auch die Einführung von Qualifizierungsangeboten und einer Karriereplanung für Mitarbeiter der staatlichen Einrichtungen sowie neue Beförderungsmechanismen, die mehr Gewicht auf die Beurteilung der fachlichen Kompetenz der einzelnen Angestellten legten, orientierten sich stark an internationalen Vorbildern.⁷⁴ Die qualitative Verbesserung der Investitionsbedingungen für aus- und inländische Unternehmen bleibt eines der zentralen Schlagworte der Provinzführung, ohne dass sich bislang nennenswerte Erfolge in ausreichendem Umfang eingestellt hätten.⁷⁵

4 Fazit: Administrative Reformen als Stückwerk und die Konjunkturzyklen eines Modells

Auch der XVI. Parteitag der KPCh brachte Hainan wieder einmal einen Führungswechsel: Mit Wang Qishan, der Bai Keming nach nur 19 Monaten als Parteisekretär ablöst, findet erneut ein „aufsteigender Stern“⁷⁶ der chinesischen Politik seinen Weg auf die Inselprovinz. Der 1948 in Shanxi geborene Wang ist ein bestens in zentralstaatliche Patronagenetzwerke eingebundener Finanzfachmann: Als Schwiegersohn von Yao Yilin, einem ehemaligen Vizepremier und wichtigen „elder statesman“ der chinesischen Politik, gelang es Wang Qishan 1995, als Vorstand der China Construction Bank die erste Joint Venture Investmentbank zu gründen. Außerdem überwachte er während seiner Amtszeit als Vize-Gouverneur der Provinz Guang-

dong von Dezember 1997 bis 2001 für die Zentralregierung die Bewältigung der aus dem Zusammenbruch der Guangdong International Trust and Investment Corporation (GITIC) resultierenden Finanzkrise. Mit ihm kommt also, ersten Eindrücken nach zu urteilen, erneut ein Kader auf die Insel, der nicht nur alte Formeln eloquent zu verbreiten mag,⁷⁷ sondern auch national einen neuen, anhaltenden Aufschwung des Hainan-Modells einleiten könnte.

Ob dies jedoch ausreicht, die Kernprobleme administrativer Modernisierung in den Griff zu bekommen, darf bezweifelt werden. Der Blick auf die lokale Tradition Hainans zeigt exemplarisch die Grenzen chinesischer Verwaltungsreformen, Analysen anderer Provinzen zeichnen ein ähnliches Bild.⁷⁸ Offensichtlich erweisen sich Hoffnungen, die Übertragung wichtiger Kompetenzen auf neue gesellschaftliche Organisationen als Heilmittel bürokratischer Aufblähung einsetzen zu können, als zu optimistisch: Der Anspruch der Kommunistischen Partei auf die Bewahrung ihres politischen Machtmonopols und die Hoffnungen vieler Mitglieder, ihre Stellung in der Partei als Steigbügel für den individuellen wirtschaftlichen Aufstieg zu nutzen, verhindern einen wirklichen Rückzug auf Kernkompetenzen – von einer Trennung von Partei und Regierung ganz zu schweigen.

Die Rückbesinnung auf lokale Modelle leidet zudem unter einer grundsätzlichen Verzerrung der Perspektive: Die Reformkonzepte behandeln die regionalen Führungen implizit als souveräne Akteure. In der Realität sind es jedoch gerade die Spannungen, die sich aus den Interventionen der Zentralregierung in die regionale Politik ergeben, die die Umsetzung noch so eleganter wie eloquent vorgezogener Konzeptionen immer wieder erschwert haben. Es fehlt an Möglichkeiten, unterschiedliche Interessengruppen so in die Reformpolitik einzubinden, dass eine beständigere Umsetzung möglich wird. Ob die Öffnung der KPCh für neue Schichten der Bevölkerung die adäquate Antwort ist, erscheint aus regionaler Perspektive äußerst zweifelhaft: Solange ein abrupter Kurswechsel aufgrund einer von außen nicht einzusehenden Entscheidung innerhalb der KPCh die Eckpfeiler einer jeglichen Reform binnen kurzem niederzureißen vermag, fehlt es an der notwendigen Verlässlichkeit, um die Wirkung einzelner Maßnahmen in der Praxis zu erproben und im Erfolgsfall zu verankern. Die Abhängigkeit aller Organisationen von der Selbstbeherrschung der KPCh, andere Akteure neben sich auf der politischen Bühne zu akzeptieren, erstickt jede tatsächliche Unabhängigkeit im Keim. An der Partei hängt, zur Partei drängt letztlich noch (fast) alles.

* Dr. Jörn-Carsten Gottwald ist wissenschaftlicher Assistent am Lehrstuhl für Vergleichende Regierungslehre/Politik Ostasiens an der Universität Trier.

⁷²Angaben der Provinzregierung Hainan 2002 unter www.hainan.gov.cn/jigou/jigou.htm, Zugriff am 25.9.2002.

⁷³Zhonggong Haikou shi wei & Haikou shi renmin zhengfu (Hg.) 1997, *Haikou shi tuixing zhenjie banli zhi, chuankou fuwu zhi, shehui fuwu chennuo zhi ziliao xuanbian*, Haikou.

⁷⁴GMRB, 22.11.1997, S.1

⁷⁵Hainan Ribao, 16.12.2002.

⁷⁶SCMP, 21.11.2002.

⁷⁷Hainan Ribao, 16.12.2002.

⁷⁸Feng Chongyi 2001, a.a.O.