

Oskar Weggel

Methodik der China-Forschung

– Teil 3 (I) –

Wer kann im politischen Prozeß
mitmischen?

– Informelle Aspekte der Macht-
trägerschaft in der VR China –

Gliederung

- 3.1 Die Unwirklichkeit von Organogrammen und von Formalbeschreibungen
 - 3.1.1 Das chinesische Formalismus-Dilemma
 - 3.1.2 Diskrepanzen zwischen Formal- und Real-Verfassung
 - 3.1.2.1 Diskrepanzen beim Staat
 - 3.1.2.2 Diskrepanzen bei der KPCh
 - 3.1.2.3 Und die VBA?
 - 3.1.2.4 Diskrepanzen bei der Bürokratie
 - 3.1.2.4.1 Formalrechtliche Regelungen
 - 3.1.2.4.2 Informelle Regelungen im Schattenreich der Bürokratie
 - 3.1.2.4.2.1 Vier offensichtlich unauslöschliche Eigenarten der Mandarinatstradition
 - 3.1.2.4.2.2 Das Formalismus-Dilemma beim Kampf gegen den Bürokratismus

Politische Führung (KP und Staat), Unternehmen, Verbände – diese Trias von Entscheidungsträgern sowie ihr wechselseitiges Verhältnis – sind im vorausgegangenen Teil 2 beschrieben worden, wobei sich bereits im Zusammenhang mit den „Verbänden“ eine der Besonderheiten des politischen Systems der VR China herauskristallisiert hat, nämlich die elementare Bedeutung *informeller* Elemente.

Diesem Gesichtspunkt soll im vorliegenden Abschnitt weiter nachgespürt werden, wobei zunächst noch einmal ein Resümee zu den formellen Organen gezogen sei.

3.1 Die Unwirklichkeit von Organogrammen und von Formalbeschreibungen

3.1.1 Das chinesische Formalismus-Dilemma

Mit Formalismus-Dilemma ist hier der mit hoher Innenspannung versehene Zwiespalt zwischen Fassade und Informalität gemeint, der im chinesischen Alltag auf fast allen Gebieten anzutreffen und deshalb schon fast endemisch ist.

- Man wünscht sich zwar solide Organe, nur um dann hinter den scheinbar festgefühten Konturen dem Personalismus umso stärker frönen zu können.

- Man wünscht wasserdichte Verträge, nur um dann sogleich überall „freundschaftliche“ Nachbesserungen und Nachkorrekturen einfließen zu lassen.
- Man bedient sich apologetischer Formeln und stellt „unverrückbare“ Forderungen auf, um sie anschließend zwar unter keinen Umständen offen in Frage zu stellen, sie insgeheim aber überaus pragmatisch mit der Wirklichkeit zu versöhnen.¹
- Und man wahrt nicht zuletzt auf Biegen und Brechen nach außen hin „Gesicht“, nur um dann bestimmten Personen (sei es nun Familienmitgliedern oder Freunden) gegenüber umso mehr Vertraulichkeit entfalten zu können.

Je starrer die Fassade, umso flexibler das Innenleben! Es ist mit anderen Worten jener Zwiespalt zwischen Gesicht, Dogma, *zhengming* [0], Ritual und Fassade einerseits, sowie Informalität, Pragmatismus und Personalismus andererseits, der das „chinesische Formalismus-Dilemma“ ausmacht.

Sehnsucht nach Fassade, aber gleichzeitig auch nach Informalität: Dieser „Widerspruch“ feiert vor allem im organisatorischen Bereich wahre Triumphe:

3.1.2 Diskrepanzen zwischen Formal- und Real-Verfassung

Kein Wunder, daß sogar offizielle Organogramme in aller Regel weit davon entfernt sind, die Wirklichkeit abzubilden. Zwar wird man bei der Darstellung von Führungsstrukturen selten ganz auf die Anfertigung solcher Schaubilder verzichten können, zumal ja das offizielle China auf ein korrektes organisatorisches „Gesicht“ allerhöchsten Wert zu legen pflegt. Wer mit dieser geschönten Welt jedoch bereits zufrieden ist, läßt sich nicht nur vom Oberflächenglanz blenden, sondern beweist allein schon durch die Naivität dieser Einstellung, daß seine Beschäftigung mit den wirklichen Verhältnissen und mit den realen Machtverknüpfungen als ganze durchaus „oberflächlich“ geblieben ist.

Aufgabe einer Methodendarstellung, wie sie hier vorgelegt wird, kann es nach alledem ganz gewiß nicht sein, den Hunderten von Organogrammen, wie sie bereits gedruckt worden sind, noch weitere Exemplare dieses „Konstruktivismus“ hinzuzufügen. Vielmehr sei hier anhand aussagekräftiger Beispiele einmal mehr davor gewarnt, sich von Organogrammen am Ende doch noch aufs Glatteis führen zu lassen.

So kann zum Beispiel die De-jure-„Nummer 1“ in einem Ministerium oder in einer Massenorganisation sehr wohl auch die De-facto-Spitze sein, *muß* es aber nicht: Erfahrungsgemäß bündeln sich nämlich sowohl die Netzwerkknoten und das Fachwissen als auch die organisatorischen Kompetenzen häufig in den Händen der „Nr. 2“, wie ja überhaupt die sogenannten „Stellvertreter“ gar nicht hoch genug eingeschätzt werden können.

Diese Regel gilt bisweilen sogar für die Staatsspitze, nämlich den Staatspräsidenten, dem bekanntlich kein geringeres Dokument als die Verfassung bescheinigt, die formelle Nr. 1 in der Volksrepublik zu sein. Ist er jedoch

¹Erinnert sei hier an Theorien und praktische Umsetzungen des „Sozialismus“, wie sie in den vergangenen 50 Jahren auf chinesischem Gebiet zutage getreten sind!

nicht umfassend genug in die Hauptseilschaften mit hinein verflochten, so bleibt seine Amtsführung kraftlos, weil er nirgends „Hilfstruppen“ mobilisieren kann. Nur wer es versteht, auf der Klaviatur des Gesamtsystems zu spielen, weil er an allen Ecken und Enden über solide *guanxi* verfügt, kann am Ende wirklich reüssieren. Solche Meister der Personalklaviatur waren beispielsweise Zhou Enlai und Zhu De oder aber Lin Biao und vor allem Deng Xiaoping.

Andererseits konnte ein Hua Guofeng angesichts seiner schwachen Verwurzelung lediglich zu einem chinesischen Malenkov werden – mit einer kurzen Amtsperiode, die mit dem Tode Maos 1976 begann und 1982 (beim XII. Parteitag) zu Ende ging. Bis dahin wurde er Zug um Zug abgehalftert: Im September 1980 verlor er beispielsweise sein Ministerpräsidentenamt, im Juni 1981 seine Position als „Vorsitzender“ des ZK und im September 1982 auch noch seinen Halt im Politbüro.

Für keinen anderen Spitzenführer der VR China hat sich der Mangel an seilschaftlicher Verknüpfung so verheerend ausgewirkt wie für Hua, der am Ende offensichtlich sogar seinen Hauptgegnern leid tat, insofern sie es ihm nämlich ersparten, ins Visier der Kampagne gegen die „Viererbände“ zu geraten.

Mit diesem Hinweis auf Hua Guofeng als Paradigma des Formalismus-Dilemmas sei zu den Diskrepanzen zwischen Formal- und Realverfassung in concreto übergeleitet. Nachdem die formelle Stellung der drei wichtigsten Machtträger in der VR China, nämlich des Staates, der Partei und der VBA (Volksbefreiungsarmee), oft genug beschrieben und graphisch illustriert worden ist, sollen sich die nachfolgenden Ausführungen bewußt auf das *Mißverhältnis* zwischen Anspruch und Realität einzelner Organe verengen.

Geschehen soll dies nicht nur bei den drei Machtträgern, sondern auch bei der Bürokratie, die allen dreien gemeinsam ist.

3.1.2.1

Diskrepanzen beim Staat

Nach dem Wortlaut der Verfassung von 1982 besitzt die volksrepublikanische *res publica* zwar insgesamt sieben Organe, nämlich den Nationalen Volkskongreß als „oberstes Organ der Staatsgewalt“, den Staatspräsidenten, den Staatsrat (Hauptsitz der Vollzugsgewalt), die Zentrale Militärkommission, die lokalen Volkskongresse und -regierungen, die Organe der nationalen Minderheiten und die Justizorgane (Volksgerichte und Staatsanwaltschaften).

Wie ungefestigt diese Organe jedoch trotz konstitutioneller Absegnung sein können, ist vor allem in den 28 Jahren zwischen dem Erlaß der ersten (1954) und der vierten Verfassung (1982) deutlich geworden. Zwei ihrer Hauptrepräsentanten waren in dieser Zeit abgeschafft und durch andere Institutionen (nämlich der Staatspräsident durch den „Vorsitzenden Mao Zedong“, die „Gemeinde“ aber durch die Volkskommune) ersetzt worden; drei hatten fast 15 Jahre lang (1964-1979) „Funkpause“, nämlich der NVK, die lokalen Volks- sowie die Justizorgane; eine weitere Institution schließlich, nämlich die Zentrale Militärkommission, war erst 1982 ins Leben gerufen worden, wobei die Bedeutung dieses neuen Organs allein dadurch schon wieder relativiert wurde, daß es mit den gleichen

Offizieren „bestückt“ wurde wie der bereits vorhandene ZK Militärausschuß.

Lediglich der Staatsrat hatte sich einigermaßen intakt über die stürmischen Perioden der „Drei Roten Banner“-Kampagne sowie der „Kulturrevolution“ hinwegretten können.

3.1.2.2

Diskrepanzen bei der KPCh

Auch die KPCh wird immer wieder vom Formalismus-Dilemma eingeholt. Formell ist sie nach dem 3:3:3-Schema aufgebaut: An der Spitze steht der „Allchinesische Parteikongreß“ (*quanguo daibiao dahui* [1]), der aus seinen Reihen ein ZK wählt, welches wiederum ein Politbüro bestimmt. Die Zahl der ZK-Mitglieder hat im Lauf der Jahre zwischen 300 und 400 geschwankt, die der Politbüromitglieder zwischen 20 und 30 (Ende 1999 sind es beispielsweise 22 Voll- und 2 Ersatzmitglieder).

Nach Artikel 21 der Parteisatzung vom 6. September 1982² übt das Politbüro (und sein Ständiger Ausschuß) „zwischen den Plenartagen des ZK die Funktionen und die Befugnisse des ZK aus“. Das ihm beigeordnete „ZK-Sekretariat“ soll unter der Führung des Politbüros und unter direkter Anleitung eines „Generalsekretärs“ die laufende Arbeit des ZK erledigen.

Hilfsgremien des ZK sind – zusätzlich zum „Sekretariat“ – die „Ausschüsse“ (wie zum Beispiel der ZK Militärausschuß) und die „Abteilungen“ (zum Beispiel für Organisation, für Propaganda, für Vereinte Frontenarbeit, für Internationale Beziehungen, für Politik und Recht oder aber für Sicherheitsfragen (1999 gab es 15 solcher „Ausschüsse und Abteilungen“ sowie zahlreiche weitere „Führungsgruppen“ und Organisationen, darunter zum Beispiel die ZK-Parteischule oder aber die Generalredaktionen für die Volks- sowie für die Guangming-Tageszeitung).

Die beiden anderen Dreierreihungen ergeben sich einerseits bei der hierarchischen Abstufung der Parteikomitees auf Provinz-, Kreis- und Gemeindeebene sowie andererseits bei der Gliederung der Parteigrundorganisationen (*dangde jiceng zuzhi* [2]) nach „Parteikomitees“ (*jiceng weiyuanhui* [3]), „Hauptzellen“ (*zongzhibu weiyuanhui* [4]) und „Zellen“ (*zhibu weiyuanhui* [5]).

Parallel zu diesen drei mal drei gegliederten Organen wurden zusätzlich jeweils „Disziplinarausschüsse“ (wörtlich: Organe für die Kontrolle der Disziplin in der Partei, *dangde jilü jiancha xiguan* [6]) eingerichtet.

Bei all diesen Parteigliederungen haben sich im Laufe der Zeit ebenfalls erhebliche Verwerfungen und Verschiebungen ereignet:

So wurde zum Beispiel das einst von Mao Zedong höchstpersönlich bekleidete Amt des „Vorsitzenden“ abgeschafft und 1982 durch ein kollektiv geführtes Gremium, nämlich das ZK-Sekretariat (*zhongyang shujichu* [7]) (mit einem „Generalsekretär“ (*zongshuji* [8]) an der Spitze), ersetzt.³ Als Auffangbecken für ältere Parteimitglieder entstand außerdem ein sogenannter ZK-Beraterausschuß (*guwen weiyuanhui* [9]),⁴ der eigentlich eine Art ehrenvolles Abstellgleis für Parteiveteranen sein sollte, der sich am Ende aber weitaus energischer einzumischen begann, als es den Reformern lieb sein konnte.

²RMRB, 9.9.1982.

³Artikel 21.

⁴Artikel 28, Statut 1982.

Hat der Schwerpunkt der Macht bis zum Ende der Maozeit noch beim Ständigen Ausschuß des Politbüros gelegen, so hatte er sich nach 1982 auf das neuorganisierte Parteisekretariat verlagert, das damals zur festen Burg des reformerischen Flügels ausgebaut werden sollte, und zwar im Kampf gegen jenen Ständigen Ausschuß des Politbüros, in welchem sich seit der Wende von 1978 die Reformgegner verschanzt hatten. Diese Frontenbildung widersprach ganz eindeutig dem Geist der Parteisatzung, die ja vom Prinzip der Geschlossenheit des KP-Apparates ausging und die dem Sekretariat überdies eine dienende – ganz gewiß aber keine disziplinierende – Rolle gegenüber dem ZK und seinem Politbüro zgedacht hatte! Am Ende aber hatten sich sogar hier, an der Parteispitze, die personalistischen, das heißt informellen, Konstellationen gegenüber den Satzungsregularien wieder einmal als stärker erwiesen!

Waren ferner die Hauptentscheidungen zur Zeit der Herrschaft Maos noch vom Ständigen Ausschuß des Politbüros (und hier wiederum vom „Vorsitzenden“ selbst) gefällt worden, so hatten sich die Gewichte seit Anfang der achtziger Jahre hier ebenfalls verschoben, das heißt auf zwei neue Gremien verlagert, nämlich, wie bereits erwähnt, auf das ZK-Sekretariat und überdies auf die (damals ebenfalls neugebildete) „Ständige Konferenz des Staatsrats“. Beide Institutionen pflegten damals regelmäßig, nämlich mindestens zweimal pro Woche zusammenzutreten, während der Ständige Ausschuß des Politbüros demgegenüber leblos wirkte und auch das Politbüro nur noch selten zu Sitzungen zusammentrat.⁵

Am Vorabend des XII. Parteitag (1982) waren die Reformer schließlich so weit gegangen, dem Ständigen Ausschuß des Politbüros überhaupt die Existenzberechtigung abzuspüren, und damit zugleich das de facto ohnehin vom reformerischen Flügel beherrschte ZK-Sekretariat weiter aufzuwerten; mit Vorstößen dieser Art hatten die Radikalreformer um Zhao Ziyang das Faß freilich zum Überlaufen gebracht und den eigenen Untergang eingeleitet.

Erst nachdem der Zhao Ziyang-Flügel im Gefolge des Tiananmen-„Zwischenfalls“ von 1989 an Einfluß verloren hatte, begann sich der Ständige Ausschuß des Politbüros von den Rückschlägen der vorangegangenen Jahre wieder langsam zu erholen. Hand in Hand damit wurde das ZK-Sekretariat auf bescheidenere Einflußmöglichkeiten zurückgestutzt, wobei sich die Führung erneut eines personalistischen Tricks bediente, indem sie nämlich den Vorsitzenden des Ständigen Ausschusses im Politbüro, Jiang Zemin, jetzt – in Personaleinheit – auch zum „ZK-Generalsekretär“ ernannte und ihn damit an die Spitze des ZK-Sekretariats rücken ließ, wo er bis auf den heutigen Tag verblieben ist.

3.1.2.3

Und die VBA?

Auch hier gibt es einen formal klar nachvollziehbaren Aufbau, der allerdings noch verschachtelter ist, als es bei der Staats- oder bei der KP-Organisation je der Fall war:

An der Spitze steht seit Beginn der Volksrepublik ein „Militärausschuß des ZK“ (fortan ZK/MA) (*zhongyang jun-*

wei [10]), der sich schon in den Jahren des Bürgerkriegs herausgebildet hatte und der 1982 – 33 Jahre nach Gründung der Volksrepublik! – durch eine neugegründete „Zentrale Militärkommission des Staates“ (*zhongyang junshi weiyuanhui* [11]) ergänzt wurde, um auf diese Weise zu verdeutlichen, daß die ursprüngliche Partei-Armee sich nunmehr in eine Staats-Armee verwandelt habe. Allerdings war die personelle Besetzung beider Gremien hier wie dort nach wie vor die gleiche – Anzeichen dafür, daß das formal neugebildete, staatliche Gremium – wieder einmal! – lediglich ein potemkinsches Dorf war.

Operativ wird der ZK/MA über drei militärische Spitzenkommandos tätig, die (wenn auch zum Teil unter anderem Namen) ebenfalls schon lange vor Gründung der Volksrepublik das Licht der Welt erblickt hatten, nämlich über die Allgemeine Politische Abteilung (*zongzheng zhibu* [12]) (zuständig für die politische Ausrichtung der Streitkräfte), ferner über den Generalstab (*zongcan moubu* [13]) und nicht zuletzt über die „Oberste Versorgungsabteilung“ (*zonghouqinbu* [14]), wobei das Spitzenpersonal dieser Dreiergruppe mit dem des ZK/MA seit Menschengedenken weitgehend identisch zu sein pflegt.

Dieser operativen Trias wiederum unterstehen die „Traditionsbestände“ (d.h. die Landstreitkräfte) *direkt*, die (erst nach 1949 aufgestellten) „Neubestände“ (Marine, Luftwaffe und Strategische Raketenverbände) dagegen lediglich *indirekt*, insofern nämlich die letzten Drei über ein jeweils eigenes Oberkommando verfügen (ein OKM, ein OKL und ein OKR), die sich als zusätzliche Kommandoebenen zwischen die Trias und die drei Verbände schieben.

Bei den „Landstreitkräften“, deren Gründung auf die Jahre 1927ff. zurückgeht und die vor allem alle drei Bürgerkriege so erfolgreich durchgestanden haben, sind die Jahresringe der historischen Entwicklung auch heute noch deutlich ablesbar: Die Landstreitkräfte setzen sich aus „Heeresgruppen“ (*juntuan* [15]), „Milizen“ (*minbing* [16]) und „Wehrbereichen“ (*junqu* [17]) zusammen, aus Einheiten also, die das (bereits in den Jahren des Volkskriegs eingeübte) Zusammenspiel zwischen beweglichen Verbänden (Heeresgruppen), regional gebundenen Territorialarmeen und ortsgebundenen Milizen sicherzustellen haben.

Etwas kompliziert – weil nur aus ihrem historischen Entstehungsvorgang heraus erklärbar – nehmen sich die „Wehrbereiche“ (oder „Militärregionen“) aus, die nicht nur als Wehrbereiche im klassischen Sinne fungieren, sondern zum Teil als echte Kommandohöhen wirken, insofern ihnen nämlich die in ihrem Bereich stationierten Verbände des Feldheeres, der Territorialtruppen und der Volksmiliz direkt unterstehen.

Die Militärregionen, die nach ihren jeweiligen Hauptkommando-Städten benannt sind (daher zum Beispiel „MR Guangzhou“), deren Zahl überdies seit Ende der achtziger Jahre bei sieben liegt,⁶ und die sich ihrerseits in Provinzialwehrbezirke (*shengjunqu* [18]) und Unterbezirke (*junfenqu* [19]) aufgliedern, unterstehen dem Kommando der Trias, vor allem des Generalstabs, der sich, wie es bei jedem Oberkommando der Fall ist, für bestimmte Fälle Verbände seiner Wahl aus der betreffenden Region unterstellen kann.

⁵So der frühere Ministerpräsident und spätere ZK-Generalsekretär Zhao Ziyang im Gespräch mit dem US-Chinaspezialisten Doak Barnett, IHT, 15.8.84.

⁶Beijing, Chengdu, Guangzhou, Jinan, Lanzhou, Nanjing, Shenyang.

Die Luftwaffe, die Marine und die Strategischen Raketenverbände sind dem Generalstab dagegen nicht direkt untergeordnet, da sie, wie gesagt, über ihr jeweils eigenes Oberkommando verfügen.

Was das Verteidigungsministerium (*guofangbu* [20]) angeht, so kommt ihm überraschenderweise keine Befehlsgewalt zu – auch dies ein chinesischer Sondertatbestand, der mit der besonderen Entwicklung der VBA zusammenhängt: Ist das Verteidigungsministerium doch – zusammen mit anderen Ministerien – erst nach Gründung der Volksrepublik entstanden, darf also als „Spätkömling“ gelten. Kein Wunder, daß ihm mehr oder weniger nur Restfunktionen verblieben sind, angefangen von der Musterung des Rekrutennachwuchses über diplomatische und PR-Aufgaben bis hin zu dem Auftrag, als eine Art Drehscheibe zwischen Staats- und Militärbürokratie zu dienen.

Im Gegensatz zur schönen Theorie erfolgen Entscheidungsfindung und Befehlsverlauf seit Jahrzehnten auf ganz anderen Wegen, als es aufgrund der offiziellen Befehlskanäle eigentlich geschehen müßte. Beispiel hierfür sind im Seilschafts-Kapitel (unter 3.2) anzuführen.

3.1.2.4

Diskrepanzen bei der Bürokratie

3.1.2.4.1

Formalrechtliche Regelungen

Auch für die staatlichen Funktionäre gibt es spätestens seit Erlaß der Amtsträger„regeln“ vom August 1993⁷ stringente, formelle Vorschriften, die in der Praxis jedoch ebenfalls die pittoresksten Abmischungen erfahren, so daß auch die Wirklichkeit des „Beamtentums“ am Ende ganz anders aussieht, als es der Papierform nach eigentlich sein müßte.

Noch zu Mao Zedongs Zeiten hatte die Ausgestaltung des „öffentlichen Dienstes“ darunter gelitten, daß sie zwischen zwei Extremen schwankte, nämlich einerseits der alten Mandarinatstradition, die, allen Abschaffungsversicherungen zum Trotz, immer noch verbindlich geblieben war, und, auf der anderen Seite, dem aus der Sowjetunion übernommenen Kadersystem, dessen Vertreter die neuen „Kernelemente“ der Führung⁸ sein sollten, ohne daß es für ihr Verhalten auch nur die geringsten Formalregelungen gegeben hätte: Weder brauchten sie eine Staatsprüfung durchlaufen zu haben, noch unterlagen sie irgendwelchen Altersbegrenzungen; und auch ihr Fachwissen spielte in aller Regel keine Rolle – Hauptsache, sie waren der KP-Führung (besser: der herrschenden KP-Clique) unbedingt ergeben und verstanden es, Parteibeschlüsse bei den „Massen“ durchzusetzen. Auf die „Kader“ – oder besser: auf ihre Durchsetzungsfähigkeit – „kam alles an“. Sie waren, wie Mao es auszudrücken pflegte, der „entscheidende Faktor“ (*juedingde yinsu* [21]). Als Hauptkriterien für einen „ordnungsgemäßen“ Funktionär galten also Entschlossenheit bei der Durchführung der Parteilinie, Einhaltung der Parteidisziplin und enge Verbundenheit mit den „Massen“, die unter anderem durch Teilnahme an kollektiver Pro-

duktionsarbeit zu beglaubigen war.⁹

Zwischen *guan* [22] und *ganbu* [23] gab es zwar eine Reihe von Ähnlichkeiten, doch waren die Differenzen zwischen ihnen weitaus einschneidender.¹⁰

Das „Gesetz“ von 1993 versuchte sich an einer Quadratur des Kreises, indem es beide Traditionen unter ein Dach zu bringen und eine Art Mittelweg aufzuzeigen versuchte. Weder von *guan* noch von *ganbu* war jetzt die Rede, sondern von *gongwuyuan* [24], also von „Personal mit öffentlichen Aufgaben“. Am besten übersetzt man diesen Begriff nicht mit „Beamte“, weil dadurch allzu viele Assoziationen an den alten *guan* oder aber an das deutsche Verständnis von Beamtentum hervorgerufen würden, sondern mit „öffentlicher Bediensteter“, „Behördenangestellter“ oder einfach „Amtsträger“.

Das „Gesetz“ von 1993¹¹ hat in 88 Paragraphen ein präzises Regelwerk für die öffentlichen Bediensteten zu rechtgezimmerter, das auf Anheb wenig Fragen offen läßt. Zum ersten Mal gab es jetzt ein Kompendium, in dem die Pflichten, die „15 Dienstgrade“, die Einstellungskriterien (u.a. Bestehen von Staatsprüfungen der guten alten Art), (die Kriterien) der laufenden dienstlichen Bewertung, der Amtdisziplin, der Beförderung und Herabstufung, die Voraussetzungen für Ernennung und Einberufung, das Gehaltssystem und die Altersgrenze (60 Jahre bei Männern, 55 Jahre bei Frauen, §78) sowie die jahrhundertalte Regel enthalten waren, daß höhere Amtsträger nicht an ihrem Herkunftsort eingesetzt werden dürfen (§63).

Vom deutschen Beamten unterscheidet sich der chinesische „Amtsträger“ vor allem durch die Art seiner Bestallung. Zwar kommt es hier wie dort auf die *Ernennung* an (§§45ff.),¹² doch können Minister, Staatssekretäre und sonstige „Politiker“ deutschrechtlicher Auffassung zufolge nicht Beamte sein, da sie einem anderen Amtsverhältnis zugehören. Die chinesische Theorie unterscheidet demgegenüber schlicht zwischen Führungs- und Nichtführungsämtern und rechnet der letzteren Kategorie beispielsweise das Büropersonal zu (§9).

Diese Art der Differenzierung ist dem deutschen Beamtenrecht, wie gesagt, unbekannt. Dort wird zwar nach dem Dienstherrn (unmittelbare/mittelbare Beamte), nach der vermögensrechtlichen Stellung (Berufs-/Ehrenbeamte), nach der Dauer (auf Lebenszeit/auf Zeit oder auf Widerruf) sowie nach der Laufbahn (Beamte des einfachen, des mittleren, des gehobenen und des höheren Dienstes) unterschieden, nicht aber nach Führungs- und Nichtführungsbeamten.

Demgegenüber umfassen die 15 Dienstgrade, die im „Gesetz“ von 1993 aufgeführt sind, auf den Stufen 1-8 „führende“ und auf den Stufen 9-15 „nichtführende“ Amtsträger.

Der erste Grad kommt bezeichnenderweise dem Ministerpräsidenten des Staatsrats zu, Grade zwei bis drei entfallen auf seine Stellvertreter, Grade drei bis vier auf Minister und Provinzgouverneure, Grade vier bis fünf auf deren Stellvertreter und Grade fünf bis sieben auf die Lei-

⁹„Der Platz der KPCh im nationalen Krieg“, in: *Ausgewählte Werke, Band II*.

¹⁰C. a., 1999/9, S.924-927.

¹¹Abgedruckt in: *ZHRMGHG Guowuyuan Gongbao* 1993, S.837ff.

¹²Bei Ämtern von Amtsträgern wird das System der Ernennung, bei einem anderen Teil der Ämter aber das System der Anstellung praktiziert, §45.

⁷Genaugenommen handelt es sich hier um Vorläufige Regeln, die vom Ministerpräsidenten als Staatsratsverordnung am 14.8.93 verkündet wurden.

⁸So die wörtliche Übersetzung des *ganbu*-Begriffes.

ter von Abteilungen in der Zentrale oder in den Provinzen. Bei Rang sieben beginnt der Bereich der Kreisvorsteher, bei Rang neun derjenige der Dorfvorsteher. Die Ränge 10-15 schließlich werden vom Büropersonal bekleidet.

Zuständig für die Dienstgrad-Zuteilung ist das Personalministerium, also eines der 22 Ressorts beim Staatsrat (Stand 1999).

Eindeutig geregelt sind in den Amtsträgerbestimmungen ferner die Rechte und Pflichten (Gesetzesvollzug, Amtdisziplin, unter anderem Verbot von kommerziellen Tätigkeiten, §49), die Gehaltsvorschriften (§§64ff.) und die Sanktionen des Dienststrafrechts. De jure scheinen Zweifelsfragen damit ausgeräumt und die Eigenschaften des bürokratischen Apparats aufs hellste ausgeleuchtet zu sein. Und doch ergibt sich ein anderes Bild, sobald man hinter die Kulissen schaut.

3.1.2.4.2

Informelle Regelungen im Schattenreich der Bürokratie

3.1.2.4.2.1

Vier offensichtlich unauslöschliche Eigenarten der Mandarinatstradition

Keine andere Institution in der VR China hat eine so alt-ehrwürdige – und weitgehend ungebrochene – Geschichte wie die staatliche Bürokratie, die, wie im Zusammenhang mit der „hydraulischen Theorie“ bereits erwähnt, eine Sonderform des chinesischen Feudalismus hervorgebracht hat.¹³ An der Bürokratie war nie zu rütteln: Sie sorgte nicht nur für allgemeine Ordnung, für den Einzug von Steuern und für einen durchgehenden öffentlichen Arbeitsdienst, sondern begründete eine eigene Große Tradition. Administrativ reichten ihre untersten Ausläufer zwar nur bis zur Kreisebene, doch verstand sie es, die örtlichen Honoratioren – die sogenannte Gentry – als „fünfte Kolonne“ zu gewinnen und sie in den Dienst der staatlichen Exekutive zu stellen, indem sie unter anderem beispielsweise die Steuereintreibungsrechte an die örtlichen Notablen vergab und ihnen auch Befugnisse zur Schlichtung sowie zur Bestrafung von Ungehorsam übertrug.

Das Mandarinat, dessen Mitglieder durch Staatsprüfungen rekrutiert wurden und das sich seinem Selbstverständnis nach an der „Ziviltheologie“ des Konfuzianismus ausrichtete, war die politische, die wirtschaftliche und die kulturelle Elite des Landes und hatte ein stattliches Bündel von Aufgaben zu erledigen, das vor allem den örtlichen Magistraten aufgeladen wurde: Der *Yamen*-Vorsitzende war zum Beispiel Richter und Steuereinzahler, örtlicher Postmeister und Aufseher der Polizei, Organisator der Infrastrukturbauten und oberster Speicherverwalter, Initiator des Wohlfahrtswesens und der Erziehung, nicht zuletzt aber auch oberster Zeremonienmeister innerhalb seines Zuständigkeitsbereichs.¹⁴

Das Mandarinat pflegte eine eigene „Schriftzeichen-Öffentlichkeit“ und sollte in seinem Verhalten durch das Zensurat sowie durch eine permanente – und überaus normative – Geschichtsschreibung bei der Stange gehalten

werden: Ein Anspruch, der sich allzu selten verwirklichen ließ.

Angesichts der vielhundertjährigen Tradition ist es kein Wunder, daß einige Grundeigenschaften der bürokratischen Organisation bis auf den heutigen Tag weiterwirken. Vier spezifische Eigenheiten des chinesischen Bürokratentums seien hier besonders hervorgehoben:

– Da besteht einmal ein ausgeprägter Ressortegoismus, der sich bis auf den heutigen Tag erhalten hat und der von Kritikern des Bürokratismus, unter anderem von Mao Zedong und Deng Xiaoping, als *shantouzhuoyi* [25], das heißt „Berggipfelmentalität“, gebrandmarkt zu werden pflegte. Mit diesem der Partisanensprache entnommenen Ausdruck ist ein Denken gemeint, das sich ausschließlich auf die Verteidigung des eigenen Geländehügels konzentriert und keinerlei Verständnis für die Gesamtsituation aufbringt.

Im Zentrum der chinesischen Bürokratie steht das „Büro“ (*ju* [26], manchmal auch *bangongshi* [27]) – sozusagen das Standardelement im organisatorischen Baukastensatz und Kristallisationspunkt für ein innerbürokratisches Wir-Bewußtsein. Ministerien und Kommissionen mögen vergehen, Büros aber bleiben bestehen. Diese Konstanz ist nicht zuletzt ihrem *danwei*-Charakter [28] zuzuschreiben, der bewirkt, daß die Funktionäre mit ihren Familien manchmal über Jahrzehnte hinweg in Büronachbarschaft zusammenwohnen und zum Teil miteinander auch die Freizeit verbringen. Kein Wunder, daß das Büro auch Mittelpunkt eng geknüpfter Personalnetze ist, mit deren Hilfe in aller Regel mehr bewegt werden kann als mit Paragraphen und Verwaltungsakten.

Ein „Büro“ steht selten allein, sondern ist seinerseits in ein *xitong*[29]-(wörtlich „System“)-Rahmenwerk eingebunden, an dem sich häufig ein zweites Wir-Bewußtsein emporrankt – und in dem ein erweiterter Zellraum entsteht, wie er dem a priori partikularismusfeindlichen Sozialismusverständnis eigentlich fremd sein müßte!

Jeder einzelne Bürokrat pflegt eifersüchtig darauf zu achten, daß die Interessen *seines xitong* bei jeder Entscheidung an erster Stelle mitberücksichtigt werden. Ob er eine bessere Wohnung erhält, ob ihm die Möglichkeit zu Reisen, vielleicht sogar das Ausland zu besuchen, offensteht und wie es um sein Ansehen innerhalb der Gesellschaft bestellt ist – dies alles hängt nämlich vom Stellenwert und vom Durchsetzungsvermögen *seiner* Organisation ab. Ob das *xitong* „schwarz“ oder „rot“ ist, ob es also mit anderen Worten schwarze oder rote Zahlen schreibt, fällt letztlich auch auf seine einzelnen Mitglieder zurück. Am liebsten gehört man deshalb „schwarzen Systemen“ an, wie zum Beispiel dem Bau-, dem Eisenbahn-, dem Finanzministerium oder aber der Volksbank, während „rote Ressorts“, wie zum Beispiel das Gesundheitsministerium, stets mit etwas Geringschätzung betrachtet werden.¹⁵

– Zweitens liefern persönliche Beziehungen (*guanxi*) auch unter Bürokraten das Öl, ohne das in China keine noch so wohl organisierte Institution läuft. Ob zum Beispiel ein Gesetz in Kreis A oder im Bezirk X auf dem Papier stehenbleibt oder aber in Realität umgesetzt wird,

¹³Insofern nämlich der „Hauptwiderspruch“ in der traditionellen Gesellschaft nicht zwischen Grundbesitzern und Bauern, sondern zwischen der „hydraulischen“ legitimierten Bürokratie und den Bauern bestanden hat.

¹⁴Dazu im einzelnen C.a., 1992/12, S.892-909.

¹⁵Ausländische Geschäftspartner Chinas werden auf diesen Gesichtspunkt besonders hingewiesen von Kenneth Liberthal und Michael Oksenberg, „Understanding China's Bureaucracy. The First Step to a Better Cooperation Strategy“, in: *The China Business Review*, Nov./Dec.1986, S.24-31.

hängt meist weniger von der Güte der Vorschriften als vielmehr von der Qualität der persönlichen Beziehungen eines Büro- oder *xitong*-Leiters ab. Das eine *xitong* erweist sich am Ende als gesetzestreu, das andere dagegen als *duicexing* [30], das heißt als „Gegenmaßnahmen-ergreifend“ – je nach personeller Konstellation. Letztlich sind es also Personen, nicht Paragraphen, die über die „Gesetzesgemäßheit“ des Verwaltungshandelns entscheiden; damit aber kommt immer wieder etwas Instabilität ins Verwaltungshandeln.

– Drittens wird in der chinesischen Bürokratie nicht einfach befohlen und gehorcht. Die klassische Vorstellung, daß Befehle nach unten und Informationen nach oben fließen, ist zu schön, als daß sie vor der Realität bestehen könnte. Zwar wird im Ernstfall immer die höhere Verwaltungsebene obsiegen, doch wäre dies am Ende ein Pyrrhussieg, da die Büros und „Systeme“ ja nicht mit leeren Händen dastehen, sondern der Zentrale durchaus nützen oder aber schaden können: Übergeordnete Behörden, die gleichwohl mit dem Kopf durch die Wand gehen wollen, begegnen der bewährten Strategie, daß jede „politische Maßnahme“ (*zhengce* [31]) mit einer „Gegenmaßnahme“ (*duice* [32]) beantwortet werden kann – auf einen groben Klotz ein grober Keil also!

Macht zeigt sich aber nicht nur in der Personal- und Finanzstärke, sondern auch in einem eigenartigen Sendungsbewußtsein, das nicht wenige Ressorts zu entwickeln pflegen.

Manche Funktionäre sind so sehr von der Unentbehrlichkeit *ihres* Systems überzeugt, daß sie glauben, die gesamte chinesische Industrie brähe augenblicklich zusammen, hätte ihre *xitong* auch nur kleinste Personaleinschnitte zu erleiden.

Lange Zeit ließ sich die Macht einer Behörde auch danach bemessen, ob sie zum Beispiel einem Gast rund um die Uhr ein Zimmer oder eine Suite im Beijing-Hotel verschaffen konnte! Auch der Autopark oder die Flugbereitschaft lieferten (und liefern) wichtige Hinweise.

– Viertens betreiben fast alle „Büros“ und *xitong* eine Politik des „Ressortexpansionismus“.¹⁶ *Xitong* pflegen sich nie mit der Verteidigung ihres Status quo zu begnügen, sondern sind fast pausenlos damit beschäftigt, zwei einander zuwiderlaufende Ziele zu verfolgen, indem sie einerseits maximalen Widerstand gegen die Übernahme neuer Amtspflichten aufbauen und andererseits einen fast unstillbaren Personalhunger entwickeln, der dazu führt, daß eine Organisation nie müde wird, von der Nachbarorganisation Personal abzusaugen und dadurch noch mehr (vermeintliche) Macht zu gewinnen; läßt sich doch der Einfluß eines Ministeriums, einer Kreisregierung oder eines Büros nicht zuletzt an der Personalstärke ablesen.

In einem normalen Beijinger Ministerium sitzen durchschnittlich 500 Verwaltungskader; daneben gab es lange Zeit freilich auch Ressorts mit bis zu 10.000 Angestellten und mehr – man denke an die einst so erdrückend einflußreichen Ministerien für Maschinenbau und für Metallurgie! Während manche Ministerien ständig an der Wand stehen und gegen Substanzverluste zu kämpfen haben, so zum Beispiel das Gesundheitsministerium, schienen sich andere viele Jahre hindurch in ständigem Aufwind zu befinden – man denke an die früheren Ressorts für Elektro-

nik, für Nuklearwesen und für Astronautik, die sich mittlerweile in Konzerne verwandelt haben, die in der Vergangenheit freilich häufig genug das Ressortwesen durcheinandergewirbelt haben.

Der chinesische Bürokratismus ist bis auf den heutigen Tag eine Hydra, deren Köpfe umso schneller nachwachsen, je häufiger man sie abschlägt:

Vor allem in den ersten 15 Jahren des Reformkurses war es zu einer notorischen Explosion der Ämter und ihres Personals gekommen, die ihren eigenen Gesetzmäßigkeiten zu folgen schienen. Hatte es Ende 1978 nur rund 18 Millionen „Kader“ gegeben, so war ihre Zahl bis 1992 auf 35 Millionen hochgeschwollen. Gegenüber dieser Verdoppelung hatten sich die Verwaltungskosten sogar verneunfacht, nämlich von 4,9 Milliarden auf 43,1 Milliarden Yuan – und dies, wohlgemerkt, in einem Zeitraum, in dem sich die gesamten Staatsausgaben lediglich vervierfacht hatten.¹⁷ Auch nach Erlaß der Amtsträger-Regelungen ging die „Expansion des Beamtentums“ weiter, ohne daß das Personalministerium eine Möglichkeit gehabt hätte, personalpolitische „Manipulationen“ vor allem auf lokaler Ebene zu verhindern. Der in der Parteizentrale für Personal- und Organisationsaufgaben zuständige Hu Jintao warnte 1997 vergeblich vor einer Auswahl des Führungspersonals auf lokaler Ebene aufgrund persönlicher Verbindungen sowie nicht zuletzt auch gegen Ämterkauf.¹⁸ Hatte die Bevölkerung zwischen 1978 und 1998 um plus 27,1% zugenommen, so hatte sich demgegenüber das „Amtsträger“-Personal gleich verdreifacht, nämlich um plus 82,3%.¹⁹

Auch wenn der Hydra des Personalwachstums seit den fünfziger Jahren nicht weniger als neunmal die Köpfe abgeschlagen wurden, hat dies den Vermehrungsprozeß nicht etwa verlangsamt, sondern ihn offensichtlich sogar noch angestachelt.

Die hier anhand von vier Aspekten konkretisierten Besonderheiten des „Arbeitsstils“ (*zuofeng* [33]) gehören zum Familiensilber der chinesischen Bürokratie. Sie dürften noch lange Zeit erhalten bleiben, da sich niemand in China eine Gesellschaft so recht ohne Amtsträger vorstellen kann. Bei allen Verwaltungsreformen, die mit notorischer Regelmäßigkeit angekündigt werden, aber ebenso häufig wieder auf halber Strecke versanden, geht es letztlich nur um die Abschaffung pathologischer Erscheinungen und um die Dämpfung besonders krasser Ausschläge bürokratischer Willkür sowie um den Versuch, der Überzellularisierung, der Über-Personalisierung, dem übertriebenen Kuhhandel und einigen der schamlosesten Auswirkungen des Ressorthegemonismus gewisse Mindestgrenzen zu setzen.

3.1.2.4.2.2

Das Formalismus-Dilemma beim Kampf gegen den Bürokratismus

Der Kampf gegen das Krebsübel des Bürokratismus ist so alt wie das Mandarinat – und er hat auch die Geschichte der VR China vom ersten Tag an begleitet. Besteht doch eines der Hauptcharakteristika kommunistischer Systeme, die auch der VR China gemeinsam ist, darin, daß das Regime sich auf einen riesigen bürokratischen Apparat stützen muß, um die Milliarden-Bevölkerung zu kontrollieren

¹⁷Dazu C.a., 1993/8, Ü 13 m.N.

¹⁸Näheres dazu: C.a., 1997/10, Ü 5.

¹⁹Dazu m.N., C.a. 1998/3, S.285.

¹⁶Liberthal/Oksenberg, ebd.

– und daß auf diese Weise ein neues Bürokraten-tum und eine Neue Klasse mit fast zwingender Logik ins Haus stehen.

Abgelehnt wird, wohlgemerkt, nicht die Bürokratie, die als solche nach wie vor als unverzichtbar gilt, sondern der „Bürokratismus“, mit dem immer auch Definitionsfragen einhergehen. Mao Zedong hat seine Auffassung über den *guanliao zhuyi* [34] am eindrucksvollsten in seinem Essay „Über die 20 Erscheinungsformen des Bürokratismus“ vom Dezember 1967 ausformuliert und unter anderem von Befehls-, Faulpelz-, Amtsschimmel-, Sektierer- und Korruptionsbürokratismus gesprochen.²⁰

Hua Guofeng erweiterte Maos Liste durch die Begriffe „Überbesetzung“, „Doppelbesetzung“, „ineffektive Zentralisierung“ und ineffektive Kaderpersonalpolitik.²¹

Auch Deng Xiaoping stellte eine Defizitliste des Bürokratismus zusammen.²² Wörtlich: „Der Bürokratismus findet seinen schädlichen Ausdruck hauptsächlich in folgendem: Entscheidungen aus einer Position hoch über den Massen; Machtmißbrauch; Loslösung von der Realität und den Massen; Erweckung falscher Eindrücke; Phrasendrescherei; inflexible Denkweise; Festklammern an Überkommenen; organisatorische Schwerfälligkeit; personelle Überbesetzung; ständiger Arbeitsaufschub; Ineffizienz und Verantwortungslosigkeit; Wortbruch; Dokumente zirkulieren lassen, ohne Probleme zu lösen; einander die Verantwortung zuschieben; von Bürokratendünkel erfüllt sein; andere allzu oft tadeln, Repressalien anwenden; die Demokratie unterdrücken; Vorgesetzte betrügen und die Massen täuschen; selbtherrliches Benehmen; Unterschlagung und Korruption sowie Gesetzesübertretung etc.“

Als höchst unangemessen und bürokratisch gilt auch eine Überbetonung des *danwei*-Egoismus. Die Einheiten betrachten Personal als ihr Eigentum. Man hält „eine Armee lieber tausend Tage lang aufrecht, um sie eine Stunde lang zu nutzen“, statt sie zwischendurch einmal hierhin und einmal dorthin ausschwärmen zu lassen.

Jede Flexibilisierungspolitik stößt hier mit anderen Worten auf harten Widerstand. Wie läßt sich „Bürokratismus“ bekämpfen?

Der Kampf der sino-kommunistischen Führung gegen den Bürokratismus gleicht dem Mythos des Sisyphus: Er wurde über Jahre und Jahrzehnte geführt, brachte aber immer nur Teilerfolge.

Bereits unter Mao Zedong gab es hier fünf Großkampagnen, nämlich die parallel zur ersten „Ausrichtungskampagne“ verlaufende Bewegung zur Verwaltungsvereinfachung (1941-1943), sodann die „Drei-Anti-Kampagne“ von 1952, die offiziell gegen „Bürokratismus, Korruption und Verschwendung“ gerichtet war, drittens einen Versuch zur Verwaltungsvereinfachung im Jahre 1955, sodann das Vorgehen gegen aufgeblähte Organisationen und gegen korrupte Kader anlässlich der „Vierfachen Reinigungskampagne“ von 1963 bis 1965, und schließlich die fast totale Vernichtung des Verwaltungsapparats während der Kulturrevolution.

Unter Deng Xiaoping ist der Kampf weitergegangen, auch wenn er jetzt mit teilweise anderen Mitteln geführt wurde.

Haupterscheinungsformen des Bürokratismus sind nach Meinung der Reformer, wie erwähnt, „Überkonzentration der Macht“, Unklarheiten in der Zuständigkeit, Fehlen eines geregelten Kadersystems sowie Überbesetzung von Ämtern und Überlappung von Zuständigkeitsbereichen.

Mit zu den Hauptvereinfachungsmaßnahmen mußten unter diesen Umständen gehören:

- (1) Entflechtungsmaßnahmen, unter anderem Umwandlung von einkommensträchtigen Zweigen in Geschäftsunternehmen,
- (2) die Zusammenlegung von Gremien mit ähnlicher Aufgabenstellung,
- (3) die Schaffung eines Kadersystems mit klaren Regelungen über Einstellung, Amtsführung, Entlassung, Pensionierung etc. und
- (4) die Entlassung überzähligen Personals.

Nach wie vor bleibt aber auch jetzt das Hydra-Gleichnis aktuell: Je mehr Köpfe abgeschlagen werden, umso schneller wachsen sie wieder nach!

Da die Mauern, die der *institutionellen* Reform entgegenstehen, so unübersteigbar scheinen, wird sich die reformerische Führung wohl oder übel auf alte Bekämpfungstraditionen zurückbesinnen müssen, das heißt vor allem auf die Gewohnheit, bei Verbesserungen nicht so sehr auf institutionelle als vielmehr auf *personelle Verbesserungsmaßnahmen* zu setzen und den Akzent von der organisatorischen „Soziogenese“ auf die „Psychogenese“ des Beamtentums zu verlagern – also zur traditionellen konfuzianischen Linie zurückzukehren, die ja primär nicht für den *xiaoren*, das heißt den „kleinen Mann“, sondern für die Amtsträgerschaft gedacht war und die bekanntlich um die Themen Selbstdisziplinierung und Selbstkultivierung kreist. An die Stelle der formellen Disziplinierung träten damit – wieder einmal! – *informelle* Maßnahmen der Ausrichtung des „Beamtentums“ – nämlich Selbstdisziplinierung (*xijuji* [35]) und die altehrwürdige Selbstkontrolle (*kejiji* [36]), die man einem Seilschaftsführer zuliebe auf sich nimmt. Ein Amtsträger, der bereit ist, durch Selbstdisziplinierung seinen Individualismus (*duli renge* [37]) abzulegen und dadurch zu einem gemeinschaftsförmigen Wesen (*shehuid renge* [38]) zu werden, böte die beste Garantie gegen Bürokratismus und Amtsverstöße. Paradoxi-erweise haben sich die maoistischen Kampagnen gegen den Bürokratismus dieser Tradition weitaus mehr bedient, als es bei den bisherigen antibürokratischen Maßnahmen der Reformer der Fall war.

„Verwaltungsreformen“ dürften auch in Zukunft vom Widerspruch zwischen institutioneller und personeller Erneuerung bestimmt bleiben – und damit das Formalismus-Dilemma weiterbestätigen.

(Fortsetzung folgt)

(Die chinesischen Schriftzeichen werden am Ende des Teils 3 dieser Serie abgedruckt.)

²⁰ Einzelheiten dazu in C.a., 1987/2, S.122f.

²¹ *Beijing Review*, 1980, Nr.38, S.20-24.

²² Deng Xiaoping, *Ausgewählte Schriften (1975-1982)*, Beijing 1985, S.354.