

Im Fokus

Korruption und Korruptionsbekämpfung in China – ein Kampf gegen Windmühlen

Corruption and the Anti-corruption Struggle in China – Fighting Windmills

Liu Jen-Kai

Abstract

Corruption in present-day China is worse than ever before. Widespread corruption is a major obstacle to the Party's goal of creating a harmonious society and a "clean" government. The collusion between officials and businessmen, the exchange of power for money, the abuse of administrative power, local governments' misappropriation of peasants' land, collecting charges at random in rural areas, soaring housing, education and medical-care costs have all aroused public discontent. More high-level officials and younger officials are involved in corruption. Commercial bribery is the focus of the anti-corruption struggle. Conquering corruption calls for real reforms to be made, but as long as the Party refuses to permit an independent anti-corruption organ and judicial institutions to be established and refuses to tolerate critical media, corruption will remain rampant. The CCP is on the horns of a dilemma: it has to fight corruption to achieve its goals, but a triumph in this struggle requires reforms to be made that might endanger the Party's absolute power.

Keywords: China, corruption, commercial bribery

Bu fan fubai wangguo, fan fubai wangdang. (If we don't root out corruption, the country will perish. If we root out corruption, the Party will perish.) (*Shunkouliu* [Knittelvers] nach: Link 2003)

Einleitung

Die Absetzung des Shanghaier Parteisekretärs Chen Liangyu im September 2006 und die Suspendierung seiner Mitgliedschaft im Politbüro des Zentralkomitees (ZK) der Kommunistischen Partei Chinas (KPCh) haben die Ausbreitung der Korruption bis in die höchste Führungsschicht der Volksrepublik eindringlich

verdeutlicht. Die grassierende Korruption in China ist ein großes Hemmnis für die Partei bei der Erreichung ihres Ziels, „eine harmonische Gesellschaft aufzubauen“. Ministerpräsident Wen Jiabao fand auf der Pressekonferenz im Rahmen der 5. Plenartagung des X. Nationalen Volkskongresses (NVK) im März 2007 deutliche Worte:

We must admit that following the development of the market economy, the corruption phenomenon has continued to emerge and become increasingly serious, even involving many high-ranking leaders. To solve this problem, we must start working on our systems because there are various causes leading to corruption. The most important cause is the over concentration of power and there is no efficient restriction and supervision over it. We therefore need to reform our systems. For example, as you have mentioned, we must implement the law on administrative license we have enacted to reduce the projects requiring examination and approval. The government departments are holding large administrative resources and powers for examination and approval, which can easily lead to the corruption phenomenon of dealings between power and money, abuse of power for personal gains, and collaboration between officials and businessmen. Second, we must promote reform in our political system to reduce over concentration of power and strengthen the people's supervision over the government. In the future, all projects requiring examination and approval, especially those involving the interests of the people, must be conducted in an open, fair, and transparent manner. Third, we must implement the principle of combining education and punitive measures. We should let every cadre and leader understand that while waters can keep a boat afloat, they can also overturn it. As regards the corrupt elements, no matter where they are, who are involved, and how high-ranking their positions are, we must severely punish and deal with them in accordance with the law. (China Central TV-1, 16.3.07, in BBC PF, 17.3.07; RMRB, 17.3.07)

Im Folgenden soll anhand zugänglicher Informationen aus China ein Überblick über das Ausmaß an Korruption und über das parteistaatliche Vorgehen gegen Korruption gegeben werden. Ergänzt werden die chinesischen Quellen durch Angaben internationaler Organisationen. Zur Illustration werden einzelne besonders schwerwiegende Fälle genannt. Der Beitrag geht sowohl auf korruptes Verhalten von Regierungskadern als auch auf die Bestechlichkeit von Wirtschaftsmanagern

ein. Die enge Verbindung von Politik und Wirtschaft und die Auswüchse gemeinsam organisierten Gewinnstrebens werden z.B. an den katastrophalen Unfällen im Bergwerkssektor deutlich.

Zunahme der Korruption

In den vergangenen zwei Jahrzehnten haben Partei und Regierung immer wieder versucht, die Korruption in den Griff zu bekommen. Doch das Übel ist ständig größer geworden und hat sich bis in die höchste Führungsschicht ausgebreitet. Chinas kampagnenartige Antikorruptionsstrategie mag Korruption auf der unteren Ebene durch Abschreckung unter Kontrolle halten, nicht aber Korruption auf höherer Ebene und mit hohen Einsätzen; sie könnte sogar das inflationäre Anwachsen der Bestechungsgelder fördern. Zu diesem Schluss kommt der Korruptionsexperte Andrew Wedeman (Wedeman 2005:93). China ist auf dem Weg in eine Marktwirtschaft. Diese Übergangsperiode sei ein guter Nährboden für Korruption. „There is a long tradition of corruption. But in this transitional period, the stakes have gone way up“ (Yardley 2006).

... nach chinesischen Angaben

In der jährlichen Umfrage über soziale Probleme und ihre Beurteilung durch die Bevölkerung sowie durch Kader, die von der Chinesischen Akademie für Sozialwissenschaften durchgeführt und im *Blue Book of Chinese Society* publiziert wird, wurden im Jahr 2004 neue Tendenzen in der Kaderkorruption herausgestellt: Der Zeitraum, in der Korruption unentdeckt bleibt, ist größer geworden; der illegale Verkauf von Posten verbirgt sich zunehmend hinter der Fassade korrekter Verfahren, und das Alter korrupter Staatsbediensteter nimmt ab – im Jahr 2002 waren 48,2% der Personen, die der Korruption überführt wurden, unter 35 Jahren. Vor allem aber hat die Zahl der Fälle, in denen die „number one person“ (*yibashou*) verwickelt ist, deutlich zugenommen (Fewsmith 2004:5f.).

Zu diesem Schluss kommt auch Shao Daosheng, ein Forscher bei der Zentralen Disziplinkontrollkommission (ZDK), dem obersten Wächter der Partei im Kampf gegen Bestechung:

The number of high-level officials being investigated and arrested in the past four years is higher than in any other period in the party's history. (XNA, 15.3.07)

Und er fügt noch ein zweites neues Charakteristikum von schwerwiegender Bedeutung an:

The most striking feature of last year's corruption cases was party and government officials colluding with business people to misappropriate billions of yuan. (Ebd.)

Nach einem Bericht der prokommunistischen Hongkonger Zeitung *Ta Kung Pao* entstehen in China immer neue Spielarten der Korruption. Eine kann als „Globalisierung“ der Bestechung bezeichnet werden. Bestechungsgelder werden nicht im Land selbst bezahlt, sondern außerhalb Chinas in Form von Luxuswohnungen, Bankkonten oder Glücksspielreisen. Oder ein korrupter Beamter bietet seine Hilfe an, lässt sich dafür aber nicht gleich belohnen, sondern erst, wenn er in Ruhestand tritt. So ist das Risiko, verhaftet zu werden, geringer (FEER, 2007/4, S. 27).

Die Arbeitsberichte des Präsidenten der Obersten Volksstaatsanwaltschaft, Jia Chunwang, und des Präsidenten des Obersten Volksgerichtshofs, Xiao Yang, auf der NVK-Tagung am 13. März sowie der Jahresbericht der ZDK untermauern mit Zahlen die Schwere des Korruptionsproblems. Jia zufolge wurden im Jahr 2006 40.041 Staatsbedienstete wegen Unterschlagung (*tanwu*) und Bestechung (*huilu*) sowie Pflichtversäumnis (*duzhi*) und Amtsmissbrauch (*qinquan*) aktenkundig; 29.966 wurden angeklagt. Die Staatsanwaltschaften untersuchten 18.241 Verbrechen im Amt, darunter waren 623 Unterschlagungs- und Bestechungsfälle mit Summen von jeweils über 1 Mio. CNY (XNA, 11.3.06; RMRB, 12.3.06). Ermittlungen erfolgten gegen 2.736 Staatsbedienstete auf Kreisebene und darüber, darunter 202 Beamte auf Bezirksebene und sechs auf Provinz- und Ministerialebene. 9.582 Fälle von Wirtschaftsbestechung (*shangye huilu*), an denen Staatsbedienstete beteiligt waren, wurden untersucht. Dabei ging es um Summen in Höhe von 1,5 Mrd. CNY. Aber nicht nur in Behörden, sondern auch in den staatseigenen Betrieben wuchert die Korruption (Cheng 2004:55-80). Im Jahr 2006 wurde gegen 10.742 Angestellte von Staatsunternehmen wegen Unterschlagung und Veruntreuung staatlicher Vermögenswerte ermittelt. Korruption breitet sich auch unter dem juristischen Personal aus. Im selben Jahr wurde gegen 2.987 Personen wegen Amtsmissbrauchs und Bestechung ermittelt (XNA, 13.3.07; RMRB, 14.3.07).

Nur ein kleiner Teil der aktenkundigen Fälle gelangt jedoch vor Gericht, beklagte Xiao Yang. Zwar haben die Gerichte im letzten Jahr 23.277 Fälle von Unterschlagung, Bestechung und Pflichtversäumnis untersucht, die Zahl ist jedoch gegenüber den Jahren 2004 und 2005 kaum gestiegen. Behandelt wurden u.a. 359 Bestechungsfälle von Firmenangestellten und 8.310 Bestechungsfälle von

Staatsbediensteten. Die Gerichte verurteilten allerdings nur 825 Staatsbedienstete auf Kreis-/Büroebene (*xian/chuji*) und darüber, 92 auf Bezirks-/Amtsebene (*di/tingji*) und neun auf Provinz- und Ministerialebene (*sheng/buji*) (XNA, 13.3.07; RMRB, SCMP, 14.3.07).

Im Jahr 2006 wurden gegen 97.260 Mitglieder der KPCh, die insgesamt 70 Mio. Mitglieder zählt, Disziplinkontrollverfahren im Zusammenhang mit Korruptionsverfahren eingeleitet, darunter 81% für die Annahme von Schmiergeldern. Die Fälle von 3.530 Mitgliedern wurden an die Staatsanwaltschaften weitergeleitet. 2.774 Parteimitglieder wurden ihres Amtes enthoben und 21.120 Personen aus der Partei ausgeschlossen. Dies geht aus dem im Februar 2007 veröffentlichten Jahresbericht der ZDK hervor (XNA, SCMP, 14.2.07).

Die wirtschaftlichen Schäden der Korruption sind gewaltig. Berechnungen zufolge machten Bestechung, Schmuggel, Steuerbetrug und Unterschlagung in den letzten beiden Jahrzehnten jährlich 98,8 Mrd. CNY bzw. zwischen 13,2% und 16,8% von Chinas BIP aus (Zhou 2006:6). Steuerbetrug ist dabei die verbreitetste Form der Korruption in China. Aber die Kosten, die die Bevölkerung zu tragen hat, sind weit umfassender. Ministerpräsident Wen Jiabao nannte in seinem Bericht auf der NVK-Tagung am 5. März dieses Jahres zahlreiche sehr ernste Probleme, „die die Interessen der Menschen berühren“ und bei denen immer auch Korruption im Spiel sei: Sicherheit von Lebensmitteln und Medikamenten, medizinische Versorgung, Schulgebühren, Einkommensverteilung, öffentliche Sicherheit und Produktionssicherheit, Landnahmen, Zerstörung von Häusern, Umsiedlungen, Unternehmensreformen und Umweltschäden. Alle diese Probleme seien „noch nicht grundsätzlich gelöst“ (Schucher et al. 2007:5).

Die sytemkritische Autorin Dai Qing hält die Korruption in der VR China daher für noch gravierender als unter der letzten Dynastie oder der Herrschaft der Guomindang (KMT).

Corruption in China is worse than ever – worse than the Qing Dynasty, worse than the Nationalists. The only reason I still support the regime is that I think that the alternatives would not behave much differently, because our society is not mature. So I applaud and support the efforts at reform within the party. Why? I hate revolution. I hate violence. So reform within the party is the only solution. (MacKinnon 1999)

Drastische Kritik an korrupten Beamten gibt es natürlich unter den Teilen der Bevölkerung, deren Interessen den Eigeninteressen der Kader geopfert werden. Ihnen muss es wie Hohn vorkommen, wenn sich Beamte nach traditionellem

Muster immer noch als „elterliche Beamte“ (*fumu guan*) bezeichnen, die den Untergebenen ihre Fürsorge angedeihen lassen. Bezeichnend sind Aussagen wie die folgenden:

Wenn die Partei jeden Beamten wegen Korruption hinrichtet, dann geht sie etwas zu weit; wenn sie aber jeden zweiten Beamten wegen Korruption hinrichtet, ist das gerade richtig. (*The World Today* 2005)

Um herauszufinden, ob ein Kader korrekt ist, muss man sich nur die Tätigkeit seiner Frau und Kinder ansehen; um herauszufinden, ob ein Kader korrupt ist, muss man sich nur die Gegend und Fläche seiner Wohnung ansehen; um herauszufinden, ob ein Kader übel ist, muss man nur sehen, ob er am Wochenende und in den Ferien ein Gast in Clubs und Etablissements ist. (Yi 2005:43)

„Die gegenwärtige unmoralische Kultur unter den Beamten ist das schlimmste Problem in unserer Geschichte“, beklagte ein Delegierter auf der 5. Tagung der Politischen Konsultativkonferenz des chinesischen Volkes (PKCV), die im März 2007 parallel zur NVK-Tagung stattfand (SCMP, 7.3.07).

Die Bevölkerung und KP-Mitglieder sind sehr verärgert über diese korrupten Beamten. Gesetzgebung ist sehr wichtig. Wir müssen auch die Überwachung verstärken, einschließlich der Überwachung durch die Medien und die Bevölkerung. (So der PKCV-Sprecher Wu Jianmin in: SCMP, 13.3.07)

Die Medien können ihre Kontrollfunktion nicht uneingeschränkt wahrnehmen (s.u.), aber Eingaben und Hinweise aus der Bevölkerung werden von der Zentralregierung durchaus als eine wirksame Waffe im Kampf gegen Korruption betrachtet, da sie oft die einzige Informationsquelle darstellen:

For years, reports from the public have been the chief source we rely on to trace corrupt officials. They are very helpful in offering first-hand clues or even leading to major breakthroughs. (So der stellvertretende ZDK-Sekretär Zhang Huixin in: XNA, 11.5.07)

... nach Angaben internationaler Organisationen

Dass die chinesische Führung das Korruptionsproblem sehr ernst nimmt, zeigt ihr Entschluss, offiziell mit Transparency International (TI) im Bereich der Korruptionsbekämpfung zu kooperieren. Der ständige Vertreter des UN-Entwicklungsprogramms (UNDP) in China, Khalid Malik, findet daher auch lobende Worte für Chinas internationale Kooperation bei der Korruptionsbe-

kämpfung:

China's carrying out in-depth international cooperation has demonstrated the determination and confidence of the Chinese government in strengthening the anticorruption struggle and the building of clean administration. (Xinhua, 8.1.07, in BBC PF, 10.1.07)

Die Zusammenarbeit mit TI wurde im November 2001 bekannt. TI ist die weltweit führende Nichtregierungsorganisation (das Internationale Sekretariat von TI befindet sich in Berlin), die sich der Bekämpfung der Korruption widmet. Als weltweit tätige gemeinnützige Organisation hat sich TI zum Ziel gesetzt, internationale und nationale Korruption unter Einbeziehung des Staates, der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft nachhaltig zu bekämpfen. Die im Jahr 1993 gegründete Nichtregierungsorganisation konzentriert sich dabei auf die Identifizierung von best practices im institutionellen Bereich, die der Korruption entgegenwirken. Zur Schärfung des öffentlichen Bewusstseins veröffentlicht TI jährlich einen Korruptionswahrnehmungsindex (Corruption Perception Index, CPI), der die Ergebnisse verschiedener Umfragen zur Korruption in einzelnen Ländern erfasst.

Dem CPI 2006 zufolge ist das Niveau der Korruption in China hoch. In der Liste von 163 beobachteten Ländern fand sich die Volksrepublik mit einem Indexwert von 3,3 auf Platz 70 (TI 2006a). Der CPI 2005 listete China mit einem Indexwert von 3,2 unter 159 Ländern auf Platz 78. Die Punktwertung von 10 (hochgradig sauber) bis 0 (hochgradig korrupt) bezeichnet den Grad der Bestechlichkeit von Amtsträgern und Politikern, wie er von Geschäftsleuten, Analysten und Wissenschaftlern wahrgenommen wird. 5,0 gilt als der Wert, den TI als Grenze für die Unterscheidung ansieht, ob ein Land ein ernstes Korruptionsproblem hat. An der Spitze lagen Finnland, Island und Neuseeland mit einem Indexwert von 9,6, das Schlusslicht bildete Haiti mit 1,8. TI gibt seit dem Jahr 1999 auch einen so genannten Bribe Payers Index (BPI) heraus, der die Zahlung von Schmiergeldern durch Unternehmen aus den führenden Exportländern an hochrangige Beamte und Regierungsvertreter misst. Nach dem BPI 2006 rangierte China (ohne Hongkong) mit einem BPI von 4,9 auf dem 29., dem vorletzten Platz. Das Schlusslicht bildete Indien, an der Spitze lag die Schweiz mit 7,8 (TI 2006b). Beim BPI 2002 hatte China mit 3,5 auch auf dem vorletzten Platz gelegen.

Die neue Weltbank-Studie über gute Regierungsführung wertete für 213 Länder sechs Indikatoren der Regierungsführung aus, zu denen auch Korruptions-

kontrolle gehört. Die Entwicklungsbank misst die Indikatoren auf einer Skala von minus 2,5 bis plus 2,5. China ist in den letzten Jahren in der Korruptionsskala immer weiter nach unten gerutscht und erreichte 2005 $-0,69$ (zum Vergleich: Hongkong $+1,68$) (Kaufmann et al. 2006:105).

Der Kampf gegen die Korruption

Die chinesische Bevölkerung nimmt den Kampf gegen die Korruption sehr aufmerksam wahr. Eine Umfrage der *Southern Metropolis News* bei ihren Lesern ergab, dass für diese die Korruptionsbekämpfung unter den Topthemen der Tagungen von NVK und PKCV im März 2007 gleich hinter den Wohnungspreisen an zweiter Stelle rangierte (SCMP, 13.3.07). In der Partei wird die Lage noch weit dramatischer beurteilt. Die Bekämpfung der Korruption und der Aufbau einer sauberen Regierung werden als dringende Aufgaben angesehen, die „Leben und Tod“ der Partei berühren (XNA, 13.3.07).

Der Kampf gegen die Korruption wurde daher von Partei und Regierung in den letzten Jahren verstärkt, und auch höchste Kader werden nicht mehr geschont. Aufgedeckte Fälle bestätigen, dass immer höhere Ebenen in Korruptionsfälle verwickelt sind und dass die Kollaboration von Kadern und Wirtschaftsführern zunimmt.

Korruption von hochrangigen Kadern

Seit Hu Jintao Ende Juni 2006 auf einer Massenkundgebung am Vorabend des 85. Gründungstags der VR China zu einer Intensivierung des Kampfes gegen Korruption aufgefordert hatte, wurde gegen eine Reihe hochrangiger Beamter auf Provinz- oder Ministerialebene vorgegangen. Einige der bekanntesten Fälle sind folgende:

- Chen Liangyu, seit dem Jahr 2002 Parteisekretär von Shanghai und Mitglied des Politbüros, wurde im September 2006 wegen seiner Beteiligung an einem der größten Finanzskandale – Missbrauch von Geldern des Shanghaier Rentenfonds – als Parteisekretär entlassen. Im Juli 2007 wurde er aus der KPCh ausgeschlossen und sein Fall der Justiz übergeben (C.a., 4/2007:136). Chen war ein Schützling des ehemaligen Parteichefs Jiang Zemin und eine Schlüsselfigur in der so genannten „Shanghai Gang“. Nach dem früheren Parteisekretär und Bürgermeister von Beijing, Chen Xitong, und dem früheren Vizevorsitzenden des Ständigen Ausschusses des NVK und ehemaligen stellvertretenden Parteisekretär und Vorsitzenden der Autonomen Region

- Guangxi, Cheng Kejie, war er der dritte ranghöchste Politiker, der in einen Korruptionsskandal verwickelt war. Chen wurde im Jahr 1998 zu 16 Jahren Haft verurteilt, Cheng im Jahr 2000 hingerichtet.
- Liu Zhihua, seit dem Jahr 1999 Vizebürgermeister von Beijing und zuständig für Olympia-Bauten, Grundstücksvergabe und Verkehrsprojekte, soll von Bauherrn Bestechungsgelder in Höhe von mehreren Millionen CNY angenommen haben. Er wurde im Juni 2006 entlassen und Ende des Jahres aus der Partei ausgeschlossen.
 - Zheng Xiaoyu, in den Jahren von 1998 bis 2005 Direktor der Staatlichen Verwaltung für Arznei- und Lebensmittel (State Drug and Food Administration, SFDA), wurde im Juni 2005 des Amtes enthoben und im März dieses Jahres aus der Partei ausgeschlossen. Zheng soll von Pharmagesellschaften 6,5 Mio. CNY an Bestechungsgeldern angenommen und dafür die Registrierung ihrer Arzneimittel genehmigt haben. Auch sein Sohn wurde verhaftet. Zheng Xiaoyu wurde Ende Mai von einem Beijinger Gericht zum Tode verurteilt und im Juli hingerichtet. Die Oberste Staatsanwaltschaft sprach vom „Wirtschaftsbestechungsfall Nummer Eins“ (SCMP, 17.5.07).
 - Wang Shouye, Vizeadmiral und seit dem Jahr 2001 stellvertretender Kommandeur der VBA-Marine, soll als Direktor eines Bauunternehmens der Hauptabteilung für Logistik der Volksbefreiungsarmee zwischen 1997 und 2001 öffentliche Gelder in Höhe von 160 Mio. CNY veruntreut haben. Er ist bislang der ranghöchste Offizier, der verurteilt wurde, und zwar zu lebenslanger Haft im Dezember 2006 (DGB website, 22.12.06, in BBC PF, 23.12.06; *Wen Wei Po* website, Hongkong, 23.12.06, in BBC PF, 25.12.06).
 - Li Baojin, Oberstaatsanwalt von Tianjin seit 1998, wurde im August 2006 entlassen, weil er einem Immobilienhändler in die Hände gearbeitet haben soll; seine Freundin, eine Geschäftsfrau mit weit verzweigten Interessen in Immobilien-, Transport- und Infrastrukturbetrieben, war schon vorher in die Fänge der Fahnder geraten.
 - Qiu Xiaohua, stellvertretender Direktor des Nationalen Statistikamts seit dem Jahr 1999 und im März 2006 zum Direktor ernannt, wurde im Oktober 2006 seines Amtes enthoben und Anfang 2007 aus der Partei ausgeschlossen. Die ZDK beschuldigte ihn, von Unternehmern Bestechungsgelder angenommen, ein korruptes und lasterhaftes Leben geführt und in Bigamie gelebt zu haben. Er soll jetzt aber nur wegen Bigamie angeklagt werden.
 - He Minxu, Vizegouverneur der Provinz Anhui seit dem Jahr 2005, soll über

- 8 Mio. CNY an Bestechungsgeldern im Austausch gegen billige Landnutzung, Steuererleichterungen und Beförderungen angenommen haben. Er wurde im August 2006 entlassen und kurz darauf auch aus der Partei ausgeschlossen.
- Du Shicheng, stellvertretender Parteisekretär von Shandong seit dem Jahr 2004 und Parteisekretär von Qingdao seit 2002, wurde im Dezember 2006 aller Ämter enthoben und im April 2007 aus der Partei ausgeschlossen. Ihm wird Machtmissbrauch, Annahme von Bestechungsgeldern in Höhe von mehreren Millionen CNY und ein zügelloser Lebensstil vorgeworfen.

Korruption im Bergbau

Korruption ist auch bei vielen Bergwerkunglücken im Spiel, die die Regierung bisher nicht in den Griff bekommen hat. Lokale Kader machen gemeinsame Sache mit den Betreibern der oft illegalen Minen. Bestechungsgelder fließen, damit Minenbetreiber sich über die Schließung ihrer Gruben hinwegsetzen und Sicherheitsmaßnahmen ignorieren können. ZDK-Sekretär Wu Guanzheng gab auf der 6. Plenartagung der ZDK im Februar 2006 bekannt, dass fast 5.000 Staatsbedienstete und Angestellte von Staatsunternehmen im ganzen Land zugegeben hätten, Anteile an Bergwerken mit Namensaktien in Höhe von 737 Mio. CNY (91 Mio. USD) zu besitzen (Xinhua, 13.2.06, nach BBC PF, 24.2.06; RMRB, 14.2.06). Im August 2005 waren alle Beamten, die in Bergwerke investiert hatten, in einem Rundschreiben aufgefordert worden, ihre Anteile zurückzuziehen. Viele Grubenunglücke passieren, weil illegale und unsichere Bergwerke von Lokalregierungen grünes Licht zur Inbetriebnahme erhalten, nachdem Beamte Anteile an den Bergwerken bekamen. Diese Personen decken auch die Vertuschungsversuche der Minenbetreiber bei Unfällen. „The deals between power and money, conducted by coal mine owners in collusion with local officials, were unbearably rampant“ (XNA, 1.11.05), so Li Yizhong, Direktor der Staatlichen Hauptverwaltung für Sicherheit am Arbeitsplatz (XNA, 1.11.05). Im Jahr 2006 starben 4.746 Personen, die in Bergwerken arbeiteten. Viele Wanderarbeiter arbeiten in illegalen Minen. Trotz wiederholter Schließungen kehren sie in die Minen zurück und riskieren ihr Leben, weil sie ihren Lebensunterhalt bestreiten müssen.

Wirtschaftskorruption

Seit dem letzten Jahr legen Partei und Regierung im Antikorruptionskampf den Schwerpunkt auf die Bekämpfung der Wirtschaftskorruption. Im März 2006 initiierten das ZK der KPCh und der Staatsrat die Kampagne gegen Wirtschafts-

bestechung (*shangye huilu*). Dabei handelt es sich um Bestechung in sieben Bereichen: Bauprojekte, Landverpachtung, Handel mit Eigentumsrechten, Regierungskäufe, Verkauf von Arzneimitteln, Ausbeutung und Transaktionen von Ressourcen sowie Bankdarlehen, Effekten und Termingeschäften (RMRB website, 16.2.07, in BBC PF, 23.2.07). Die Beseitigung dieser Form der Korruption, insbesondere unter Staatsbediensteten, wird als Chinas Hauptaufgabe bei seinen Bemühungen um den Aufbau einer sauberen und effizienten Regierung gesehen. Auf der 5. Arbeitskonferenz des Staatsrats zum Thema „Aufbau einer sauberen und aufrichtigen Regierung“ hatte Ministerpräsident Wen Jiabao am 12. Februar 2007 ein verstärktes Vorgehen gegen Wirtschaftsbestechung gefordert. Sie verstoße gegen das Prinzip des fairen Wettbewerbs, untergrabe die marktwirtschaftliche Ordnung, schade den Interessen der Menschen und vergifte die soziale Atmosphäre (Xinhua, 12.2.07, in BBC PF, 17.2.07). Er gab bekannt, dass im Jahr 2006 über 17.000 Fälle von Wirtschaftskorruption untersucht worden seien, worin fast 4.000 Staatsbedienstete verwickelt gewesen seien (Xinhua, 12.2.07, in BBC PF, 17.2.07). Der stellvertretende Leiter der Zentralen Führungsgruppe für die Bewältigung von Wirtschaftsbestechung, Li Yubin, gab bekannt, dass von August 2005 bis Ende 2006 17.084 Fälle von Wirtschaftsbestechung mit Summen von über 4,5 Mrd. CNY untersucht worden seien (CD, 15.2.07).

Zur Bekämpfung von Bestechung im Geschäftsleben hat die KPCh eigens die Zentrale Führungsgruppe für die Bewältigung von Wirtschaftsbestechung (*zhongyang zhili shangye huilu lingdao xiaozu*) eingerichtet. Ihr Leiter He Yong, Mitglied des ZK-Sekretariats und stellvertretender ZDK-Sekretär, gab Anfang März 2006 den Beginn einer Kampagne gegen diese Korruptionsform bekannt. Der Kampf gegen Wirtschaftsbestechung müsse einhergehen mit Reformen bei der Lizenzvergabe, den Steuersystemen, Finanzregeln und der Verwaltung der Regierungsinvestitionen und staatlichen Vermögenswerte (XNA, 2.3.06). Ins Visier genommen werden im Vorfeld des XVII. Parteitags auch Monopolindustrien wie Energie, Telekommunikation und Transport sowie Tabak (Yang 2007:36). Hier sind für Geschäftsleute die größten Profite zu erzielen, wenn sie einen lukrativen Vertrag bekommen können – ein breites Betätigungsfeld für Bestechungen.

Korruption im Bankensektor

Immer wieder geraten führende Bankmanager ins Visier der Fahnder. Der Vorstandsvorsitzende der Hongkonger Filiale der Bank of China (BOC), Liu Jinbao, hatte im Jahr 2006 wegen Veruntreuung und Bestechlichkeit die Todesstrafe mit

zweijährigem Aufschub der Urteilsvollstreckung (diese Strafe wird gewöhnlich in lebenslänglich umgewandelt) erhalten. Zuvor waren schon der ehemalige BOC-Präsident Wang Xuebing und ein weiterer BOC-Präsident zu 12 Jahren bzw. lebenslanger Haft verurteilt worden. Letzten November wurde der frühere Präsident der China Construction Bank (CCB), Zhang Enzhao, wegen der Annahme von Bestechungsgeldern von mehr als 4 Mio. CNY zu 15 Jahren Haft verurteilt. Einen Monat später wurde der Präsident einer CCB-Filiale wegen Unterschlagung von über 200 Mio. CNY zum Tode verurteilt (XNA, 21.1.07). Im Jahr 2005 hatten Chinas vier Handelsbanken 799 Angestellte wegen Unregelmäßigkeiten bestraft, die den Staat bis zu 588,5 Mrd. CNY gekostet haben sollen (SCMP, 19.1.06).

Im Jahr 2006 haben nach Angaben der China Banking Regulatory Commission die Gerichte gerade einmal 113 Fälle von Wirtschaftsbestechung im Bankensektor verfolgt, worin 164 Personen und 26 Mio. CNY involviert waren. Die meisten Fälle ereigneten sich in staatlichen Handelsbanken und ländlichen Finanzkooperativen. Unter den schwerwiegendsten Fällen waren drei Vizegouverneure von Banken und ein Vorsitzender ländlicher Kreditkooperativen. Die Regulierungskommission mit ihren 25.000 Angestellten hat im Februar 2006 eine Abteilung zur Bekämpfung von Wirtschaftsbestechung eingerichtet (XNA, 30.1.07; SCMP, 31.1.07).

„Bodenkorruption“

Besondere Empörung und immer öfter auch Unruhen lösen unter der Bevölkerung betrügerische Absprachen zwischen korrupten Lokalkadern, skrupellosen Geschäftsleuten und lokalen Bankmanagern aus. Ein ganz besonders ernstes Problem stellen die mitunter willkürlichen und oft zu gering kompensierten Landnahmen dar. Bauern verlieren ihre Pacht, weil das Agrarland durch Neuvermessung für die Umwandlung in gewinnträchtige Industrieanlagen und Wohngebiete freigegeben wird und korrupte Kader die Gewinne einstreichen. Die „Bodenkorruption“ wird als die Schlüsselfrage bei der Korruptionsbekämpfung angesehen. Im Juni 2006 startete die Regierung eine Überprüfung der galoppierenden Grundstückspreise und der Verstöße bei der Bodennutzung in größeren Städten. „If land corruption was dealt with, the government would get twice the results with half the effort in the fight against corruption“, so der ZDK-Forscher Shao Daosheng (XNA, 15.3.07). Für Bauminister Wang Guangtao ist der Grundstückssektor bereits eine Brutstätte für Macht-für-Geld-Geschäfte geworden. „The industry

has institutional loopholes in preventing and combating corruption, especially the collusion between government officials and businesses“ (ebd.).

Im April 2007 taten sich acht Regierungsorgane, darunter das Bauministerium und das Ministerium für Land und natürliche Ressourcen, zusammen, um landesweit gegen Verstöße im Grundstücksmarkt vorzugehen. Die Kampagne soll bis März 2008 dauern. Viele Kader sind in illegale Grundstücksgeschäfte involviert und nutzen ihre Stellung aus, um Eigentum weit unter dem Marktwert zu erwerben. Der boomende Grundstücksmarkt hat viele Spekulanten angelockt und ist so zu einer Hauptursache für Korruption geworden. Schwindelerregende Wohnungspreise und mangelhafte Bauqualität sind Zeichen der Wirtschaftsbestechung. Erschwingliche Wohnungen gibt es für den Normalbürger immer weniger, dabei hatte die Regierung im letzten Jahr verfügt, dass Apartments unter 90 qm 70% aller neuen Projekte ausmachen sollten. Doch die Lokalregierungen in ihrer blinden Jagd nach BIP-Wachstum ignorieren oft Maßnahmen makroökonomischer Kontrolle, weil sie negative Auswirkungen auf die lokale Wirtschaft befürchten.

Besonders schwerwiegend ist die Situation in Guangdong. Die Küstenprovinz war im Jahr 2005 die erste Provinz, die von der Zentralregierung die Erlaubnis erhalten hatte, frei die Eigentumsrechte an Boden auf dem Lande zu verkaufen. Das Gesetz „Management of Collective Land Transference in Guangdong“, das am 1. Oktober 2005 in Kraft trat, hat zu Aufständen in Küstenstädten geführt. Beamte dürfen die Eigentumsrechte verkaufen oder verpachten, wenn sie die Unterstützung von zwei Dritteln der Bauern im betroffenen Verwaltungsbezirk erhalten. Nach dem Gesetz sollen Bauern ihr Land an die Lokalregierung für Requirierungen „im öffentlichen Interesse“ aushändigen. Was mit „öffentlichem Interesse“ gemeint ist, bleibt offen. Die richtige Interpretation dürften die lokalen Kader liefern. Die Interessen der Bauern blieben außen vor, es profitierten Personen und Unternehmen, die auf diese Weise an große, preiswerte Landstücke kamen. Experten warnen, dass solche „Reformen“ das reiche Farmland im Perlfuss- und Yangzi-Delta vernichten könne (SCMP, 16.5.07). Als Mittel zur Bekämpfung der Korruption im Bauwesen nannte Wen Jiabao auf der 5. Arbeitskonferenz über eine saubere Regierung das System „Ausschreibungsverfahren, Auktionen oder Aufstellung von Listen“ bei der Übertragung von Bodennutzungsrechten für industrielle Zwecke (Xinhua, 12.2.07, in BBC PF, 17.2.07).

Immer wieder kommt es in ländlichen Gemeinden zu gewaltsamen Ausschreitungen von Bauern gegen lokale Beamte, wenn die Bauern entdecken, dass ihr

Land an Personen, die enge Beziehungen zu diesen Kadern unterhalten, verkauft wurde. Ein Beispiel: In einer Gemeinde stieg der Bodenwert um das 200-fache, sodass die Bauern kein Land mehr kaufen konnten, um für ihre Söhne Häuser zu bauen. Gemeindebetrieben, die Land kaufen wollten, wurde von den Kadern deutlich gemacht, dass sie Boden nur auf dem Schwarzmarkt kaufen könnten. Und dieser Markt wurde von Händlern dominiert, die Verwandte oder Freunde der Dorfführer waren (SCMP, 16.5.07).

Daten einer Studie, die die Michigan State University u.a. mit der People's University in Beijing durchführte, belegen, dass Fälle von Landwegnahme durch lokale oder regionale Regierungen in den letzten Jahren drastisch zugenommen haben. Ihre Zahl war im Jahr 2005 15-mal höher als 1995, seit dem Jahr 2001 hat sie sich verdreifacht. Weniger als 40% der Haushalte haben gültige Verträge oder Zertifikate über ihr Stück Land erhalten. Dabei schreibt das Rural Land Contracting Law von 2002 vor, dass die Regierung diese an alle Bauern ausgibt. In den Verträgen und Zertifikaten werden ihre Rechte beschrieben, Nutzen aus ihrem Stück Land zu ziehen, und ihnen für 30 Jahre weitgehendster Schutz vor Intervention der Regierung oder Umsiedlung zugesichert. Die Umfrage weist auch mangelhafte Entschädigungen und die fragwürdige Berufung auf das öffentliche Interesse bei Landwegnahme nach. Nur einer von fünf Bauern, denen Land weggenommen worden war, sagte, er sei wegen der möglichen Entschädigungssumme konsultiert worden (Zhu et al. 2006:783). Bei einem Drittel der Fälle, bei denen Bargeldentschädigung versprochen worden war, blieb es bei dem Versprechen (Zhu et al. 2006:782). Über 30% der Gründe, die die Regierung für die jüngsten Wegnahmen gab, würden nach westlicher Rechtsauffassung nicht öffentliches Interesse rechtfertigen, wie Fabriken (15,8%) und Entwicklungszonen oder Industrieanlagen (13,1%) (Zhu et al. 2006:781).

Die Parteiführung kündigte als Maßnahmen zur Bekämpfung der Korruption in ländlichen Gebieten u.a. die Entsendung von mehr Inspektoren, um das Verhalten ländlicher Beamter zu kontrollieren, sowie Zwangsmaßnahmen an, damit sie ihre Geschäftsbücher vor den Dorfbewohnern offen legen.

Korruption im Gesundheitswesen

Seit mindestens einem Jahrzehnt ist der Bereich der medizinischen Versorgung in China von verschiedenen Formen der Korruption betroffen. Die Situation ist auf dem viel größeren Arzneimittelmarkt noch schlechter. Produktion, Verkauf und Kauf gefälschter Medikamente nehmen überhand, medizinische Dienstleistungen

erfolgen oft erst nach Vorkasse oder sind überteuert. Krankenhäuser machen gemeinsame Sache mit Pharmakonzernen, Ärzte verschreiben teure Medikamente, wofür sie Schmiergelder bekommen. Mitarbeiter der staatlichen Kontrollorgane halten Aktien an den Unternehmen. Im Jahr 2006 ordnete die Zentralregierung eine Überprüfung der Preisfestsetzung für Arzneimittel und medizinische Dienste an. Nach Schätzungen eines Medienberichts sollen ca. 20% der Kosten für medizinische Großgeräte Schmiergelder an Klinikdirektoren und die Agenten sein, die die Geräte beschaffen. Das wären bei den für das Jahr 2007 geplanten Geräteausgaben von 1,7 Mrd. USD 350 Mio. USD (FEER, 2006/9, S.40).

2.535 Fälle von Wirtschaftskorruption im Gesundheitssektor, bei denen es um über 600 Mio. CNY ging, wurden laut dem Ministerium für Verwaltungskontrolle im Jahr 2006 untersucht (XNA, 23.5.07). Dabei flossen nach Mitteilung des Gesundheitsministeriums Schmiergelder in Höhe von über 100 Mio. CNY zur Bestechung beim Kauf, bei der Verteilung von Medikamenten und medizinischem Gerät oder bei medizinischen Diensten. 693 Gesundheitsarbeiter wurden im Jahr 2006 verurteilt oder bestraft. In einem Fall wurden der Familie eines Sterbenden 1 Mio. CNY für Behandlungen in einer Klinik in Rechnung gestellt, die der Patient gar nicht gebraucht hatte. Im letzten Jahr forderte die Regierung das medizinische Personal auf, freiwillig Schmiergelder zurückzugeben. Bis Ende 2006 kamen nach Angaben des Gesundheitsministeriums ca. 270 Mio. CNY zusammen (XNA, 3., 9.4.07). Viele Mitarbeiter der State Drug and Food Administration (SFDA) halten Anteile an den von ihnen zu kontrollierenden Pharmaunternehmen. Die SFDA forderte sie deshalb im Frühjahr 2007 auf, sich von den insgesamt 3,5 Mio. Anteilen zu trennen (XNA, 3.4.07).

Internationale Kooperation gegen Wirtschaftskriminalität

Nach Angaben des Ministeriums für öffentliche Sicherheit waren 800 Verdächtige, die wegen Wirtschaftsverbrechen gesucht wurden, im Mai 2006 im Ausland auf freiem Fuß. Sie werden beschuldigt, fast 70 Mrd. CNY veruntreut zu haben (XNA, 13.3.07). Die Erhebung einer Forschungsgruppe zur Bekämpfung von Unterschlagung ergab, dass von 42 korrupten Beamten, die ins Ausland geflohen waren, die Hälfte Leiter staatlicher Unternehmen sind (ebd.). Sie nutzen ihre geschäftlichen Auslandskontakte, um sich abzusetzen. Die Oberste Volksstaatsanwaltschaft nannte Nordamerika, Australien und Südostasien als die bevorzugten Ziele korrupter Beamter.

China setzt bei der Verfolgung der Flüchtigen auf verstärkte internationale

Zusammenarbeit. Von 1998 bis zum Herbst 2005 haben chinesische Staatsanwälte etwa 70 der Korruption Verdächtige, die ins Ausland geflohen waren, über den Weg des Rechtsbeistands anderer Länder festnehmen können (AT, 29.10.05). Offiziellen Statistiken zufolge sind von 1993 bis Januar 2005 über 230 chinesische Verdächtige von über 30 Ländern und Regionen mit Hilfe von Interpol an China ausgeliefert worden (XNA, 19.11.05; AT, 29.10.05). Im Jahr 2006 wurden elf wegen Unterschlagung gesuchte Personen aus dem Ausland ausgeliefert, 77,2 Mio. CNY konnten sichergestellt werden (XNA, 13.3.07).

China unterzeichnete die am 31. Oktober 2003 von der UN-Vollversammlung angenommene Konvention gegen Korruption im Dezember 2003. Die Ratifizierung erfolgte am 27. Oktober 2005 auf der 18. Tagung des Ständigen Ausschusses des NVK (RMRB, 9.11.05; AT, 29.10.05). Die am 14. Dezember 2005 in Kraft getretene UN-Konvention

soll die Rückführung gestohlener Gelder beschleunigen, Bankzentren zu Maßnahmen gegen Geldwäsche bewegen, Ländern die Strafverfolgung von ausländischen Firmen und Personen erlauben, die sich auf ihrem Territorium der Korruption schuldig gemacht haben, und die Bestechung ausländischer Beamten verbieten. Einkommensschwache Staaten, die die Konvention ratifizieren und implementieren, werden einen Vorsprung im Wettlauf um Auslandsinvestitionen und Wirtschaftswachstum haben. (TI 2005)

Bis zum Mai 2006 hatte China 21 bilaterale Rechtshilfeabkommen in Strafsachen und Auslieferungsabkommen mit über 20 Ländern unterzeichnet (XNA, 10.12.05), wovon die meisten Entwicklungsländer sind, nicht gerade das Ziel flüchtiger Funktionäre, die entwickelte Länder, die kein Auslieferungsabkommen mit China geschlossen haben wie die USA und Kanada, vorziehen. Das erste entwickelte Land, mit dem China ein Auslieferungsabkommen unterzeichnete, war Spanien im April 2006. Mit den USA unterzeichnete China im Juni 2000 ein Agreement on Mutual Legal Assistance in Criminal Matters, das im März 2001 in Kraft trat. Präsident Bush gab Anfang 2004 die Anweisung, Staatsbediensteten, die der Korruption schuldig sind, die Einreise in die USA zu verweigern (XNA, 24.3.04). Im Mai 2007 lieferte Japan zum ersten Mal einen der Korruption verdächtigen chinesischen Staatsbürger aus, obwohl Japan noch kein Auslieferungsabkommen mit China unterzeichnet hat.

Der bekannteste Flüchtling ist Lai Changxing, der mit seinem sog. „Farewell“ (Yuanhua)-Unternehmenskonglomerat für den „größten Schmuggelskandal“ sorg-

te, der je in der Geschichte der Volksrepublik aufgedeckt wurde (Shieh 2005:67-91). Darin waren vier Beamte auf Provinz- oder Ministerialebene verwickelt. Lai ist einer der meistgesuchten Flüchtlinge Chinas. Er floh im Jahr 1999 mit seiner Familie nach Kanada, wo er in Untersuchungshaft sitzt. Mit seiner Auslieferung wird allerdings noch für dieses Jahr gerechnet (XNA, 4.3.06). Sein Asylgesuch wurde von den kanadischen Behörden zurückgewiesen. China steht in Verhandlungen über seine Auslieferung und hat zugesagt, keine Todesstrafe zu verhängen. Lai hatte als Kopf eines Schmuggelrings Anfang der 1990er Jahre Luxusgüter, Autos, Öl und Rohstoffe via Xiamen in der Provinz Fujian im Wert von 10 Mrd. USD nach China geschmuggelt (XNA, 4.3.06). Der Präsident einer Filiale der Bank of China in der Provinz Guangdong war der erste schwerer Wirtschaftsverbrechen verdächtige Chinese, der von den USA an China ausgeliefert wurde. Er wurde im Februar 2004 in Las Vegas zu 144 Monaten Haft wegen Geldwäsche und anderer Delikte verurteilt und nach China ausgeliefert, nachdem die USA das Versprechen erhalten hatten, dass er nicht hingerichtet würde. Die konfiszierten illegalen Gelder waren schon vorher an China zurückgegeben worden (XNA, 9.2.06; SCMP, 1., 12., 27.2.06).

Neue Schwerpunkte und Instrumente im Antikorruptionskampf

Anfang dieses Jahres läuteten die 7. Plenartagung der ZDK und die 5. Arbeitskonferenz des Staatsrats zum Thema „Aufbau einer sauberen und aufrichtigen Regierung“ eine neue Runde im Kampf gegen Korruption ein. Vor dem XVII. Parteitag im Oktober dieses Jahres will ZK-Generalsekretär Hu Jintao die Antikorruptionskampagne intensivieren als öffentliche Demonstration für sein Bekenntnis zu einer „sauberen Regierung“. Auf der Tagung der ZDK erklärte Hu, der Fokus der Kampagne solle auf „major and high-level corruption cases“ und auf der strengen Bestrafung korrupter Beamter liegen (XNA, 9.1.07). Die Kampagne passt gut in seine politische Agenda der Machtkonsolidierung vor dem Parteitag. Sollte sich sein Engagement bei der Korruptionsbekämpfung allerdings als reine Taktik erweisen, würde die Partei auch noch den Rest an Vertrauen in der Bevölkerung verlieren. „People will say it's not a real fight against corruption, it's all politics; and they will become more cynical about communist rule“, so die in Hongkong ansässige Politikwissenschaftlerin Linda Li (SCMP, 10.1.07).

Ministerpräsident Wen Jiabao forderte auf der Arbeitskonferenz des Staatsrats, Probleme wie die geheime Absprache zwischen Beamten und Geschäftsleuten, der Tausch von Macht gegen Geld und der Missbrauch administrativer Befug-

nisse müssten entschlossener angegangen werden (Xinhua, 12.2.07, in BBC PF, 17.2.07). „Power cannot be deposited in a bank, so you had better profit from it while you can“, sagen sich viele in China (FEER, 2007/4, S.26).

Anfang September 2007 wurde das neue Staatliche Amt für Korruptionsbekämpfung offiziell ins Leben gerufen, nachdem es bereits am 1. Mai seine Arbeit aufgenommen haben soll. Nach einem Bericht der Hongkonger Zeitung *Ming Pao* handelt es sich dabei um ein Organ unterhalb eines Ministeriums, das in den Büroräumen von ZDK und dem Ministerium für Verwaltungskontrolle arbeitet. Zwar ist es ein Staatsratsorgan, doch die 30 Mitarbeiter sollen vom ZK der KPCh gestellt werden. Der Posten des ersten Direktors wird vom Minister oder geschäftsführenden Vizeminister für Verwaltungskontrolle besetzt (*Ming Pao* website, 20.4.07, in BBC PF, 24.4.07). Entsprechend dieser Regelung wurde Anfang September die kurz zuvor zur Ministerin für Verwaltungskontrolle berufene Ma Wen als Leiterin der neuen Behörde eingesetzt (vgl. Dokumentation im hinteren Teil dieses Heftes). Die Einrichtung eines solchen Organs hatte der stellvertretende ZDK-Sekretär Gan Yisheng Mitte Februar angekündigt (SCMP, 14.2.07). Auch auf den unteren Verwaltungsebenen sollen solche Präventionsbehörden eingerichtet werden, so der Vizeminister für Verwaltungskontrolle Chen Changzhi (SCMP, 9.3.07). Das Amt für Korruptionsprävention ist nicht mit der Hongkonger Independent Commission Against Corruption (ICAC) zu vergleichen. Die Beijinger Behörde ist direkt der Regierung unterstellt und hat die Mission der Prävention von Korruption, während es Aufgabe der ICAC ist, scharf gegen Korruption vorzugehen. Wie effizient die Beijinger Behörde sein wird, hängt sehr von der Autorität ab, die die Zentrale diesem Organ zubilligt.

Im März 2007 nannte das Ministerium für Verwaltungskontrolle (*jiancha-bu*, das Pendant der Regierung zur ZDK der Partei) in einem Rundschreiben als Schwerpunkte seiner Arbeit in diesem Jahr u.a. die Fokussierung auf Fälle, bei denen Beamte ihre Macht missbrauchten, um privaten Bauherren Landnutzung zu gewähren und um sich aus Gewinnstreben in Ausschreibungen für Wohnungsbauprojekte einzumischen, und die Untersuchung von Unfällen am Arbeitsplatz, vor allem in Bergwerken, die durch illegale Investitionen und Absprachen zwischen korrupten Beamten und Geschäftsleuten verursacht werden (RMRB, 20.3.07). Vizeminister Qu Wanxiang kündigte an, das Ministerium werde gezielt gegen „ungesunde Praktiken“ wie die Berechnung von übermäßig hohen Unterrichtsgebühren, die Annahme von Bestechungsgeldern von Patienten oder Arzneimittelfirmen und das Eintreiben unerlaubter Abgaben von den Bauern

vorgehen (XNA, 14.5.07).

Wen Jiabao hob auf der Arbeitskonferenz über eine saubere Regierung im Februar 2007 als ein Mittel zur Eindämmung der Korruption bei Staatsbediensteten eine bessere Überwachung ihrer Verwaltungsbefugnisse hervor. Die Regierungen der verschiedenen Ebenen und ihre Angestellten müssten die Überwachung durch die Volkskongresse und durch die PKCV sowie die Überwachung durch die Presse und die Öffentlichkeit akzeptieren. Im Jahr 2007 müsse im ganzen Land ein System administrativer Verantwortlichkeit vor allem bei leitenden Kadern vorangetrieben werden (Xinhua, 12.2.07, in BBC PF, 17.2.07). Der NVK hatte bereits im letzten Jahr das „Gesetz zur Überwachung der Ständigen Ausschüsse der Volkskongresse auf den verschiedenen Ebenen“ verabschiedet, das diesen die Macht gibt, Lokalregierungen zu überprüfen. Zuvor war bereits das Gesetz über Staatsbedienstete erlassen worden. Im Jahr 2006 ist dann mit dem Aufbau eines Systems der Rechenschaftspflicht (*wenze zhi*) begonnen worden. Die Partei hat ein Dokument über den Aufbau eines solchen Systems in den Parteikomitees der lokalen Regierungsabteilungen herausgegeben (SCMP, 27.5.07). Eine Reihe neuer Reformmaßnahmen soll eine saubere Regierung gewährleisten. So werden Regierungsorganen einige Verwaltungsbefugnisse entzogen werden, vor allem die Zulassung von Geschäftsbetrieben und andere Genehmigungen. Des Weiteren treten am 1. Juni dieses Jahres „Bestimmungen über disziplinarische Maßnahmen gegen Staatsbedienstete in Verwaltungsorganen“ in Kraft, die Verwaltungsstrafen im Fall von Amtsmissbrauch vorsehen (Xinhua, 28.4.07, in BBC PF, 1.5.07; XNA, 31.5.07).

Die Nachrichtenagentur Xinhua meldete Anfang des Jahres, dass die ZDK-Abteilungen auf Basis der bestehenden Antikorruptionsgesetze und -bestimmungen in China und der Erfahrungen anderer Länder zum ersten Mal grundlegende Rahmenbedingungen für ein Rechtssystem vorgelegt hätten, das eine saubere Verwaltung und eine effiziente Korruptionsbekämpfung gewährleiste. Danach soll bis zum Jahr 2010 die Grundstruktur für ein solches Rechtssystem hergestellt sein (Xinhua, 8.1.07, in BBC PF, 10.1.07). Nähere Einzelheiten wurden bisher leider nicht genannt. He Yong, Mitglied des ZK-Sekretariats und stellvertretender ZDK-Sekretär, kündigte in einem Interview mit der Parteizeitschrift *Qiushi* (Seeking Truth) lediglich die Vorlage eines Entwurfs von „Kernpunkten für den Parteistil und den Aufbau einer sauberen Regierung sowie die Antikorruptionsarbeit 2008-2012“ an (QS, 2007/7, S.7).

Hindernisse bei der Korruptionsbekämpfung

Haupthindernis bei der Korruptionsbekämpfung ist ein mangelhaftes Kontrollsystem. Die Partei lässt kein unabhängiges Antikorruptionsorgan zu. Hohe Kader in Partei und Regierung entscheiden ohne große Beschränkungen über die Ressourcenverteilung, von der Landbeschaffung bis zu Krediten und Geschäftslizenzen, und haben Zugang zu riesigen Kapitalmengen. Dies macht sie anfällig für Korruptionsversuche. Nach Ansicht des Vizepräsidenten der PKCV der Stadt Ningbo gibt es Korruption, weil ein System zur Regulierung der Macht der Führer und für die Zuteilung öffentlicher Ressourcen noch nicht entwickelt worden sei. Eine Lösungsmöglichkeit wäre, dass die Regierung es bei öffentlichen Dienstleistungen belasse und den Rest den Marktkräften überlasse (SCMP, 13.3.07). Die Partei schreibt Korruption unter den Funktionären immer noch dem Mangel an Regulativen zu, anstatt die Notwendigkeit zu betonen, die Herrschaft nach dem Gesetz voranzutreiben, den Medien eine größere Rolle zuzugestehen, für mehr Transparenz zu sorgen und internationale Praktiken beim Kampf gegen Korruption zu übernehmen. Und Strafen wie Entlassung, Verlust der Parteimitgliedschaft, Geld- und Gefängnisstrafen werden wenig zur Beseitigung der Korruption beitragen, solange Gesetzesübertreter wissen, dass sie eine Chance haben, durch Freundschaft, Loyalität und Verbindungen straffrei zu bleiben.

Fehlende Kontrolle durch die Medien

Ein Hemmnis im Kampf gegen Korruption ist das inadäquate Informationssystem. Die Partei toleriert keine Medien, die von sich aus Korruptionsfälle aufdecken. Fälle in der vergangenen Zeit haben gezeigt, dass Journalisten, die den Finger in die Wunde legten, korrupte Parteikader enttarnten und über Proteste der von behördlicher Willkür betroffenen Menschen berichteten, nicht ermuntert, sondern im Gegenteil verfolgt oder entlassen werden. Um den Zynismus auf die Spitze zu treiben, werden die Kritiker oft selbst der Korruption bezichtigt und eingesperrt wie der Chefredakteur der *Southern Metropolis Daily*, Cheng Yizhong. Reporters Without Borders mit Sitz in Paris setzt China auf einer Liste von 167 Ländern in ihrem globalen Pressefreiheitsindex auf Platz 159 (SCMP, 1.2.06). Nach Meinung von Lu Yuegang, altgedienter Herausgeber von *Bingdian*, der Beilage der *Zhongguo Qingnian Bao*, die Anfang 2006 wegen unorthodoxer Geschichtsbetrachtung unter Beschuss geriet, wird die Unterdrückung der Medien nur zu mehr Korruption und Missbrauch der Regierungsmacht führen:

Was für eine Gesellschaft wird das sein ohne Kontrolle und Gegenkontrolle? Wenn Macht nicht eingeschränkt wird ... wenn die Menschen nicht die Wahrheit erfahren, was für ein Land ist das? (SCMP, 1.2.06)

Die Journalistin Gao Yu, die im Jahr 1997 die UNESCO-Auszeichnung Guillermo Cano World Press Freedom erhielt, kritisierte: „Du kannst dich nicht auf Hu Jintao und Wen Jiabao verlassen, um die Menschen zu retten, du brauchst die Aufsicht durch die Medien“ (ebd.).

Begünstigt wird Korruption auch durch das Festhalten an traditionellen Verhaltensmustern wie dem Aufbau von Netzen persönlicher Beziehungen (*guanxi*). Sie spielen vor allem für die Abwicklung von illegalen Wirtschaftsgeschäften eine immens große Rolle. Die chinesische Regierung hat beim Übergang von der Plan- zur Marktwirtschaft ein zweigleisiges System (*shuangguizhi*) geschaffen, das die Koexistenz zwischen bestehenden *guanxi*-Vereinbarungen und neu eingerichteten Märkten ermöglicht:

Because the allocation of resources partly depends on *guanxi* under the *shuang gui zhi*, whoever has *guanxi* can easily allocate all kinds of resources to gain personal profits in the poorly regulated markets system. (Zhou 2006:20)

Solange korrupte Aktivitäten mit geringem Aufwand höchste Gewinne versprechen, die Risiken der Aufdeckung gering sind und selbst bei Festnahmen die Aussicht auf niedrige Strafen besteht oder im Kaderbereich wegen guter Beziehungen nur disziplinarische Maßnahmen zu befürchten sind, solange werden sich Beamte immer wieder zur Korruption verleiten lassen. Letztlich behindert aber auch das Kompetenzgerangel der für Korruptionsbekämpfung zuständigen Organe ein konsequentes Vorgehen.

Der Kompetenzstreit unter den Antikorruptionsorganen

Drei große Behörden teilen sich in China den Zuständigkeitsbereich für Korruptionsfälle: die ZDK, das Ministerium für Verwaltungskontrolle und die Volksstaatsanwaltschaft. Alle drei unterstehen der Führung durch die Partei. Diesen Organen mangelt es an Autorität, weil sie den Anweisungen der Partei folgen müssen, anstatt selbst unabhängige Untersuchungen und Verfolgungen anstellen zu können. Die Partei ersetzt oft den Rechtskodex durch Parteipolitik, rechtliche Macht durch Parteimacht und rechtliche Bestrafung durch Parteidisziplin (Zhou 2006:14f.).

Das Ministerium für Verwaltungskontrolle (*jianchabu*) wurde im Dezember

1986 geschaffen. Auch die Provinzregierungen setzten im Jahr 1988 ihre eigenen Verwaltungskontrollämter mit Büros bis hinunter zur Kreisebene ein. Die Aufgabe des Ministeriums ist, die Erfüllung der Amtspflichten, die Einhaltung der Gesetze und Verwaltungsvorschriften und die Verwirklichung der von der Regierung beschlossenen Politik durch die Verwaltungsorgane, die Staatsbediensteten und die Führungskader von staatlichen Betrieben und Institutionen zu überwachen; ferner soll es Verletzungen von Amtspflichten untersuchen und bestrafen. Damit erfüllt es im staatlichen Verwaltungsbereich ähnliche Funktionen wie die ZDK innerhalb der Partei. ZDK und Ministerium beurteilen nur nichtkriminelle Fälle, die anderen fallen in den Zuständigkeitsbereich der Staatsanwaltschaften (Wedeman 2004b:4f.).

Die Zuständigkeitsbereiche von ZDK und Ministerium lassen sich nicht klar trennen, weil die meisten Staatsbediensteten Parteimitglieder sind. Bei politisch heiklen Fällen, in die Schlüsselfiguren der Partei involviert sind, beanspruchen die Disziplinarkontrollkommissionen auf den verschiedenen Ebenen die Zuständigkeit für sich und bringen die Verwaltungskontrollämter erst ins Spiel, wenn es ihnen angemessen erscheint. Nach dem Jahr 1994 führten beide Organe gemeinsame Untersuchungen durch. In der Theorie behielten die Verwaltungskontrollämter die Kontrolle über die Verhängung von administrativen Sanktionen und die Disziplinarkontrollkommissionen befassten sich mit Parteisanktionen. Es gibt jedoch deutliche Hinweise, dass die Disziplinarkontrollkommissionen für disziplinarische Aktionen gegen Einzelpersonen und die Verwaltungskontrollämter für institutionelle Vergehen verantwortlich sind (Wedeman 2004a:900ff.).

Beijing versuchte, die unheilige Allianz zwischen Beamten und Geschäftsleuten aufzubrechen, indem die ZDK-Sekretäre in 15 Provinzen und Städten ausgetauscht wurden. Die ZDK-Sekretäre in den vier regierungsunmittelbaren Städten Beijing, Tianjin, Shanghai und Chongqing wurden von der Parteizentrale statt von lokalen Parteikomitees ernannt. Da der ZDK die Unabhängigkeit, Autorität und vollziehende Gewalt fehlt, um ihre Arbeit richtig zu erledigen, wird schon die Einrichtung eines unabhängigen Antibestechungsorgans ins Gespräch gebracht, das nur der zentralen Führung verantwortlich ist. Diese Forderung wird in einem Artikel der *Xuexi Shibao*, einer Zeitschrift der Zentralen Parteischule, erhoben. Für ZDK-Sekretäre sei es schwierig, Parteikader zu überwachen – umso mehr, wenn es um höhere Parteimitglieder gehe. Bei Unstimmigkeiten zwischen Parteiführern und ZDK-Sekretären müssten immer Letztere nachgeben, weil Parteikader den höheren Status hätten. Ein weiteres Hindernis sei, dass die ZDK

die Ziele für ihre Untersuchungen nicht selbst auswählen dürfe, auch wenn sie herausfände, dass einige Kader in Korruption verstrickt seien. In der laufenden Korruptionskampagne, so ein Forscher der Zentralen Parteischule in Beijing, habe sich gezeigt, dass viele schwerwiegende Bestechungsfälle von lokalen Parteichefs gedeckt worden seien (SCMP, 26.1.07).

Keine unabhängigen Gerichte

Auch die mangelnde Unabhängigkeit der Gerichte und die große Kluft zwischen Gesetz und Rechtspraxis sind Hindernisse bei der Verfolgung von Korruptionsstraftaten. Die Partei ist immer noch übermächtig gegenüber den Richtern. Gerichte und Staatsanwälte müssen immer zunächst dem für Politik und Recht zuständigen Sekretär des lokalen Parteikomitees Bericht erstatten. Kommissionen für Politik und Recht der Partei gibt es auf den verschiedensten Ebenen bis zur Zentrale, wo die ZK-Kommission für Politik und Recht das Führungsorgan der KPCh über die Bereiche Recht, öffentliche Ordnung und innere Sicherheit sowie Staatssicherheit darstellt. Höhere Richter und Staatsanwälte werden vom Parteikomitee des Zuständigkeitsbereichs, in dem sie arbeiten, nominiert und vom entsprechenden Volkskongress bestätigt. Das Justizministerium hat außerdem de facto das Recht, einen Richter, der gegen das Parteidiktat entscheidet, zu versetzen oder zu entlassen (Gong 2004). In jüngster Zeit befürwortet Beijing zwar eine größere Beteiligung der Öffentlichkeit an der Gesetzgebung, hält aber an der Kontrolle der Partei über die Richter fest. In einem Bericht des Obersten Volksgerichtes, der im Mai dieses Jahres während einer von der Asian Development Bank geförderten internationalen Konferenz über die Rechtsstaatlichkeit in China herausgegeben wurde, heißt es, erstes Prinzip jeder Gerichtsreform solle das Festhalten an der Führung durch die Partei sein (SCMP, 15.5.07).

Zusammenfassung

Die KPCh steht vor einem Dilemma. Sie muss das Übel der Korruption, das ihren Zielen vom Aufbau einer sauberen Regierung und harmonischen Gesellschaft schadet, beseitigen, wozu sie Institutionen und Mechanismen zulassen müsste, die ihre absolute Macht zumindest einschränken, wenn nicht sogar gefährden. „Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely,“ beobachtete Lord Acton, ein britischer Historiker (1834-1902), bereits vor über 100 Jahren.

Zu den Mitteln, die Korruption beseitigen helfen, zählen nach Ansicht chinesischer Gelehrter: Die Entwicklung unabhängiger Justiz- und Kontrollsysteme, die

Vervollkommnung des Rechtssystems, die Kultivierung moralischer Standards, eine größere Beteiligung der Bürger, die Einführung eines Wettbewerbsmechanismus im Anstellungsprozess, um die Qualität der Regierungsbeamten zu verbessern, und die Erhöhung des Korruptionsaufwandes (Zhou 2006:7). Auch eine bessere Bezahlung der Staatsbediensteten würde helfen, sie nicht so anfällig für Bestechungsversuche zu machen. Dies alles würde im Rahmen des bestehenden Systems mit der Partei als absoluter Führungsmacht ablaufen, die darauf beharrt, sich durch ihre eigenen Organe, die Disziplinkontrollkommissionen, kontrollieren zu lassen – dies kann nicht gelingen. Die Partei sieht zwar in der Korruption die größte Bedrohung für ihre Existenz, möchte aber diesbezügliche Untersuchungen intern abwickeln. Auch immer wiederkehrende Kampagnen sind nicht geeignet, der zu einem gesellschaftlichen Phänomen gewordenen Korruption Herr zu werden.

Deshalb halten ausländische Beobachter Korruption für ein systemisches Problem, das nur durch einen Systemwandel beseitigt werden könne. Danach kann Korruption nur in einem System eingedämmt werden, das auf Rechenschaftspflicht, Transparenz und gegenseitiger Kontrolle mit einer unabhängigen Justiz, kritischen Medien und unabhängigen Antikorruptionsorganen basiert. Erst ein demokratisches System schafft mit Rechtsstaatlichkeit und Freiheit der Kritik den Rahmen, in dem sich Korruption wirksam bekämpfen lässt.

Wie effektiv der Kampf gegen Korruption in Zukunft sein wird, hängt allein davon ab, ob die Kommunistische Partei Chinas diese Notwendigkeiten erkennt und inwieweit sie sie zulässt. „To beat corruption, I'd say democracy is probably the best solution“, erklärt denn auch Prof. Joseph Cheng Yu-shek von der City University of Hong Kong. Aber bereits vorher könnte die KPCh mehr gegen Korruption tun:

At least you could allow the media to monitor the government and cadres and allow the NPC to do a better job in monitoring the work of the party and government. (SCMP, 4.3.06)

Literatur

- Cheng, Wenhao (2004), „An Empirical Study of Corruption within China's State-owned Enterprises“, in: *The China Review*, 4(2), Special Issue: Corruption in China, S.55-80
- Fewsmith, Joseph (2004), „Continuing Pressure on Social Order“, in: *China Leadership Monitor*, 10, S.1-11

- Gong, Ting (2004), „Dependent Judiciary and Unaccountable Judges: Judicial Corruption in Contemporary China“, in: *The China Review*, 4(2), Special Issue: Corruption in China, S.33-54
- Kaufmann, Daniel, A. Kraay & M. Mastruzzi (2006), *Governance Matters V: Governance Indicators for 1996–2005*, 15. September. Online: http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/1740479-1150402582357/2661829-1158008871017/gov_matters_5_appendices.pdf (Aufruf: 16.5.2007)
- Link, Perry (2003), *More Repression? Beijing's Response to the 21st Century?*. Online: <http://www.hku.hk/ccpl/pub/conferences/documents/15062003-pl.DOC> (Aufruf: 11.10.2005)
- MacKinnon, Rebecca (1999), *China at 50: The search for identity continues*. Online: <http://www.cnn.com/SPECIALS/1999/china.50/50.beyond/political.overview> (Aufruf: 10.10.2005)
- Schucher, Günter, Karsten Giese, Margot Schüller & Kathrin Willmann (2007), „Die chinesische Führung bekräftigt ihren Kurs“, in: *GIGA Focus*, 4, S.1-7
- Shieh, Shawn (2005), „The Rise of Collective Corruption in China: the Xiamen smuggling case“, in: *Journal of Contemporary China*, 14(32), S.67-91
- The World Today* (2005), *Audit exposes billion-dollar corruption scandal in China*, 1.2.2005. Online: <http://www.abc.net.au/worldtoday/content/2005/s1293484.htm> (Aufruf: 10.10.2005)
- TI siehe Transparency International
- Transparency International (2006a), *Corruption Perceptions Index 2006*. Online: www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2006 (Aufruf: 10.5.2007)
- (2006b), *Transparency International Bribe Payers Index 2002*. Online: http://www.transparency.org/news_room/latest_news/press_releases/2006/en_2006_10_04_bpi_2006 (Aufruf: 10.5.2007)
- (2005), *Transparency International Corruption Perceptions Index 2005*. Online: http://www.transparency.org/cpi/2005/cpi2005_infocus.html (Aufruf: 18.10.2005)
- Wedeman, Andrew (2005), „Anticorruption Campaigns and the Intensification of Corruption in China“, in: *Journal of Contemporary China*, 14(32), S.93-116
- (2004a), „The Intensification of Corruption in China“, in: *China Quarterly*, Vol.180, S.895-921
- (2004b), „Great Disorder under Heaven: Endemic Corruption and Rapid

- Growth in Contemporary China“, in: *The China Review*, 4(2), Special Issue: Corruption in China, S.1-32
- Yang, Lin (2007), „'Jiu feng' suoding san da zhongdian“ (Die „Korrektur der Tendenzen“ erfasst drei große Schwerpunkte), in: *Liaowang*, 15, S.36-37
- Yardley, Jim (2006), *The Chinese Go after Corruption, Corruptly*, 22.10.2006. Online: <http://www.nytimes.com/2006/10/22/weekinreview/22yardley.html?ex=1319169600&en=f8648eba70debf73&ei=5088&partner=rssnyt&emc=rss> (Aufruf: 15.5.2007)
- Yi, Ming (2005), „Zhong gong fan fu douzheng de yi da nanti“ (Ein schwerwiegendes Problem beim Kampf der KPCh gegen Korruption), in: *Jing Bao*, 11, S.41-43
- Zhou, Jinghao (2006), „Anticorruption and Building a Harmonious Society“, in: *The Journal of Comparative Asian Development*, 5(1), S.1-25
- Zhu, Keling, Roy Prosterman, Jianping Ye, Ping Li, Jeffrey Riedinger & Yiwen Ouyang (2006), „The Rural Land Question in China: Analysis and Recommendations Based on a Seventeen-Province Survey“, in: *New York University Journal of International Law and Politics*, 38(4), S.761-839