

## Im Fokus

---

### **Eine neue Runde der Strukturreform des Staatsrats**

## **A New Round of Structural Reform of the State Council**

Jen-Kai Liu

### **Abstract**

The first plenary session of the 11<sup>th</sup> National People's Congress (NPC) initiated the sixth round of China's administrative reforms. Five "super ministries" were established, and the number of ministries and commissions was reduced from 28 to 27. Last year's high expectations of a drastic reform of the State Council organs did not come true as many plans met with resistance from the departments concerned. The conflict between sweeping reform plans and the vested interests of the departments concerned – especially those of the oil, gas, and power monopolies – resulted in a compromise and will most likely lead to a new round of institutional reform at the 12<sup>th</sup> NPC in 2013.

*Keywords: China, National People's Congress, State Council, institutional reform of the government, administrative reform, political reform*

### **Einleitung**

Vom 5. bis 18. März 2008 trat der XI. Nationale Volkskongress (NVK) in Beijing zu seiner 1. Jahrestagung zusammen. Neben den personellen Neubesetzungen im NVK und im Staatsrat (CDS 2008) ging es wie anlässlich jeder der alle fünf Jahre stattfindenden NVK-Tagungen um eine neue Runde der Verwaltungsreform. Dies ist die sechste Runde der Reorganisation des Staatsrats, Chinas Kabinetts, seit Beginn der Reformperiode (zu den ersten vier Runden der Strukturreformen von 1982, 1988, 1993 und 1998 Liu 2001, zur fünften Runde im Jahr 2003 Holbig 2003:319-322). Die jetzige Strukturreform steht unter der Federführung Li Keqiangs, Mitglied des Ständigen Ausschusses des Politbüros und einer der drei neuen stellvertretenden Ministerpräsidenten. Das gegenwärtige Verwaltungssystem lässt nach Ansicht der Zentralregierung angesichts der Vertiefung der Reform

des Wirtschaftssystems und Chinas Beitritt zur WTO noch viel zu wünschen übrig. Um mit den Entwicklungen der vergangenen Jahre Schritt zu halten, so NVK-Sprecher Jiang Enzhu auf einer Pressekonferenz am 4. März, sei eine neue Runde der Reorganisation der Regierungsorgane zwingend notwendig geworden. Ziel der Reform sei, eine offenere, transparentere und effizientere Regierung zu schaffen, die die Interessen der Bevölkerung ganz oben auf die Prioritätenliste setzt (Xinhua 2008d; CCTV 2008).

Im Mittelpunkt der jetzigen Verwaltungsreform steht das System großer Ministerien und Kommissionen (*da buwei tizhi*). Der Plan sieht die Schaffung größerer Ressorts vor, die die Funktionen kleinerer Ressorts integrieren. Auf dem XVII. Parteitag im Oktober letzten Jahres hatte Hu Jintao in seinem Bericht gedrängt:

The administrative reform is an important part of the efforts to deepen China's overall reform. We must lose no time in working out a master plan for it [...] We will step up our efforts to streamline government organs, explore ways to establish greater departments [das System großer Abteilungen/Ressorts, *da bumen tizhi*] with integrated functions, and improve the mechanism of coordination and collaboration between government departments. (Hu 2007)

Mit der endgültigen Festlegung des Reorganisationsplans war auf einer Politbürositzung am 22. Februar 2008 begonnen worden. Die Teilnehmer stellten fest:

[Dass] die Vertiefung der Reform des Verwaltungssystems und der [Regierungs-]Organe ein notwendiges Erfordernis der Entwicklung der sozialistischen Marktwirtschaft und der sozialistischen Demokratie sowie ein wichtiger Bestandteil der allumfassenden Reform unseres Landes ist. (RMRB 2008e)

Auf der 2. Plenartagung des XVII. Zentralkomitees (ZK) der Kommunistischen Partei Chinas (KPCh) am 27. Februar waren dann die „Meinungen zur Vertiefung der Reform des Verwaltungssystems“ (*guanyu shenhua xingzheng guanli tizhi gaige de yijian*) (der volle Wortlaut findet sich in RMRB 2008c) und der „Entwurf des Plans für die Strukturreform des Staatsrats“ (*guowuyuan jigou gaige fang'an [cao'an]*) gebilligt worden. Es war dies die erste wichtige politische Entscheidung des ZK nach dem XVII. Parteitag. Im Kommunikee der Plenartagung heißt es, dass die „Vertiefung der Reform des Verwaltungssystems [...] ein wichtiger Teil der politischen Strukturreform ist“. Als langfristiges Ziel der Reform wird „die

Errichtung eines relativ perfekten sozialistischen Verwaltungssystems chinesischer Prägung“ bis zum Jahr 2020 genannt – ein visionäres Stichdatum des chinesischen Modernisierungsprozesses (RMRB 2008d).

Auch Ministerpräsident Wen Jiabao mahnte in seinem Arbeitsbericht der Regierung auf der NVK-Tagung am 5. März – wie zuvor Hu Jintao auf dem Parteitag im Herbst 2007 – die beschleunigte Reform des Verwaltungssystems an, teilweise mit identischen Formulierungen.

First, we must accelerate the transformation of government functions. This is central to deepening reform of the administrative system. [...] Second, we must deepen reform of government bodies. [...] The plan explores ways to establish larger departments that organically integrate the functions of smaller departments. To resolve the problem of overlapping responsibilities and of powers not being matched by responsibilities, the plan clearly defines the responsibilities and powers of each department, clarifies the relationship of responsibilities among departments, and improves the mechanism for interdepartmental coordination and cooperation. (Wen 2008)

Wens Verwendung des Begriffs „explore“ (*tansuo*) ist ein dezenter Hinweis, dass der Prozess der Verwaltungsreform ein sehr langwieriger ist und zur Vervollkommnung noch bis zum Jahr 2020 benötigt.

Gemäß des Beschlusses der 2. Plenartagung des XVII. ZK wurde der Entwurf des Plans für die Strukturreform des Staatsrats am 11. März der 1. Tagung des XI. NVK zur Erörterung vorgelegt. Staatsratskommissar Hua Jianmin erläuterte den Plan (RMRB 2008a), der dann am 15. März von den fast 3.000 NVK-Delegierten abgesegnet wurde.

## Die neuen Ministerien des Staatsrats

Der Plan sieht die Schaffung fünf neuer „Superministerien“ vor. Dabei handelt es sich um das Ministerium für Industrie und Informatisierung (*gongye he xinxihua bu*), das Ministerium für Humanressourcen und soziale Sicherheit (*renli ziyuan he shehui baozhang bu*), das Transportministerium (*jiaotong yunshu bu*), das Ministerium für Umweltschutz (*huanjing baohu bu*) und das Ministerium für Wohnungsbau, Stadt- und Landentwicklung (*zhufang he chengxiang jianshe bu*). Ferner soll eine Staatliche Energiekommission (*guojia nengyuan weiyuanhui*) errichtet werden (RMRB 2008b; Xinhua 2008b).

- Das Ministerium für Industrie und Informatisierung wird die Funktionen der



Nationalen Entwicklungs- und Reformkommission (National Development and Reform Commission, NDRC) im Bereich des Managements der Industriebranchen integrieren, das die NDRC selbst erst im Jahr 2003 von der Staatlichen Wirtschafts- und Handelskommission (State Economic and Trade Commission, SETC) übernommen hatte. Ferner übernimmt es die Funktionen der Kommission für Wissenschaft, Technologie und Industrie für Landesverteidigung (Commission of Science, Technology and Industry for National Defense, COSTIND) mit Ausnahme des Atomenergiemanagements und die Funktionen des Ministeriums für Informationsindustrie (in der vierten Strukturreform 1998 errichtet) sowie des Amtes des Staatsrats für Informatisierung. Das Ministerium plant und kontrolliert die Entwicklung wichtiger Sektoren einschließlich der meisten traditionellen Industrien: Chemie, Maschinenbau, Eisen und Stahl sowie Buntmetalle. Ein Staatliches Amt für Wissenschaft, Technologie und Industrie für Landesverteidigung (*guojia guofang keji gongye ju*) wird unter dem neuen Ministerium geschaffen werden. Die Staatliche Verwaltung für das Tabakmonopol, die bisher der NDRC unterstand, wird ebenfalls dem neuen Ministerium unterstellt.

- Das Ministerium für Humanressourcen und Soziale Sicherheit wird das Personalministerium und das Ministerium für Arbeit und Soziale Sicherheit vereinen. In der zweiten Runde der Strukturreform 1988 war das vormalige Ministerium für Arbeit und Personalwesen in zwei Ministerien – Arbeit und Personalwesen – aufgeteilt worden. In der vierten Strukturreformrunde 1998 wurde aus dem Arbeitsministerium das Ministerium für Arbeit und Soziale Sicherheit geschaffen, dem die Aufgabe des Aufbaus eines modernen, landesweiten Sozialversicherungssystems zufiel. In den Zuständigkeitsbereich des neu geschaffenen Ministeriums für Humanressourcen und Soziale Sicherheit fallen von nun an das neu geschaffene Staatliche Amt für Staatsbedienstete (*guojia gongwuyuan ju*) und die Staatliche Verwaltung für die Angelegenheiten ausländischer Experten, das dem Personalministerium unterstanden hatte. Der Vorteil des neuen Ministeriums liegt Experten zufolge in der Abdeckung des gesamten Arbeitsmarktes. In der Vergangenheit war das Ministerium für Arbeit und Soziale Sicherheit für Arbeiter und einfache Arbeitskräfte zuständig gewesen, während sich das Personalministerium um die wissenschaftlichen und technischen Talente kümmerte, sodass der Arbeitsmarkt zweigeteilt war. Humanressourcen wie Business Professionals fielen nicht in den Aufgabenbereich der beiden Ministerien (Ma 2008).

- Das Transportministerium übernimmt die Aufgaben des jetzigen Verkehrsministeriums und der Chinesischen Zivilluftfahrtverwaltung (CAAC) sowie die Leitungsaufgaben des Bauministeriums für den städtischen Verkehr. Das Eisenbahnministerium bleibt jedoch „in Erwägung der besonderen Notwendigkeiten beim Bau und bei der Verwaltung der Eisenbahnen“ als eigenständiges Ministerium bestehen, so Hua Jianmin ohne weitere Erklärung (Xinhua 2008c). Wahrscheinlich hat das mächtige Ministerium seine angestammten Interessen erfolgreich verteidigen können. Dem Transportministerium werden das ebenfalls neu geschaffene Staatliche Zivilluftfahrtsamt (*guojia minyong hangkong ju*) und das Staatliche Postamt, das bislang unter dem Ministerium für Informationsindustrie operierte, unterstellt.
- Das Staatliche Aufsichtsamt für Umweltschutz (SEPA) wird zum Ministerium für Umweltschutz aufgewertet. Dies ist eine Reaktion der Zentralregierung auf die verheerenden Umweltschäden, die über zwei Jahrzehnte ungebremsten Wirtschaftswachstums verursacht haben. Mit der Schaffung eines Ministeriums, das von der Zentrale finanziell besser ausgestattet wird als eine Behörde wie die SEPA, erhofft sich Beijing eine wirksamere Bekämpfung der Umweltverschmutzung. Die SEPA galt wegen ihrer begrenzten Befugnisse als ineffektiv. Ob es aber dem neuen Ministerium besser als der SEPA gelingt, den Umweltschutz betreffende Verordnungen auf den lokalen Ebenen durchzusetzen, bleibt abzuwarten. Wie der stellvertretende Direktor der SEPA und jetzige Vizeminister für Umweltschutz Pan Yue freimütig eingestand, standen seiner früheren Behörde „starke angestammte Interessen“ (von Organen und leitenden Kadern) gegenüber, die sehr oft gemeinsame Sache mit lokalen Kadern machten (Lam 2008b).
- Das neue Ministerium für Wohnungsbau, Stadt- und Landentwicklung wird das Bauministerium ersetzen. Ein Schwerpunkt seiner Aufgaben ist die Schaffung von Wohnungen für Familien mit niedrigem Einkommen. Immer wieder kommt es in der Stadt und auf dem Land wegen massiver Korruption im Grundstücks- und Wohnungssektor zu Protesten der Bevölkerung. Nach dem Reformplan soll das Ministerium u.a. die Reform des Wohnungsbausystems in Angriff nehmen und den Baumarkt, die Bausicherheit und den Grundstücksmarkt überwachen.
- Die Staatliche Energiekommission soll ein hochrangiges, interministerielles Konsultations- und Koordinierungsorgan werden mit einem Staatlichen Energieamt (*guojia nengyuan ju*), das als Arbeitsorgan bei der NDRC angesiedelt



ist. Das neue Amt soll die Funktionen der NDRC bezüglich des Energie-Managements, die Funktionen der Nationalen Führungsgruppe für Energie und die Funktionen von COSTIND bezüglich des Atomenergie-Managements integrieren.

- Das Staatliche Aufsichtsamt für Nahrungs- und Arzneimittel, ursprünglich eine Organisation direkt unter dem Staatsrat, wird dem Gesundheitsministerium unterstellt. Das skandalgeplagte Aufsichtsamt (ihr früherer Direktor war letztes Jahr wegen Korruption hingerichtet worden, siehe Holbig 2007:132-134) hatte seine Funktion als Überwachungsorgan immer mehr vernachlässigt. Minderwertige und sogar gefährliche Arzneimittel waren von der Behörde zugelassen worden. Auch häuften sich die Fälle mangelnder Nahrungsmittelsicherheit, der jüngste Fall ist der Disput mit Japan über chinesische Teigtaschen, nach deren Verzehr mehrere Konsumenten erkrankten (zur Produktsicherheit siehe Schüller 2007).

Weggefallen sind folgende elf Organe: die Kommission für Wissenschaft, Technologie und Industrie für Landesverteidigung, das Ministerium für Informatikindustrie, das Bau-, Personal- und Verkehrsministerium, das Ministerium für Arbeit und Soziale Sicherheit, die Chinesische Zivilluftfahrtverwaltung (CAAC), die Staatliche Verwaltung für Umweltschutz, das Staatliche Aufsichtsamt für Nahrungs- und Arzneimittel, das Amt des Staatsrats für Informatisierung und die Nationale Führungsgruppe für Energie.

Die Neuorganisation betrifft damit 15 Regierungsorgane und reduziert die Zahl der Ministerien und Kommissionen (ohne das Hauptbüro des Staatsrats) von bisher 28 auf 27, darunter drei Kommissionen und 24 Ministerien.

Nach einem Bericht der Zeitung *21 Shiji jingji baodao* (*21st Century Economic Report*) muss jedes der neu geschaffenen Ministerien für sich „drei Festlegungen“ (*san ding*) – Festlegung der inneren Struktur, der Organisation und des Kompetenzbereiches – vornehmen. Das Ministerium für Wohnungsbau, Stadt- und Landentwicklung soll den Prozess bereits im März 2008 abgeschlossen haben, während die anderen Ministerien sechs Monate Zeit hätten, um dem Staatsrat ihre „drei Festlegungen“ vorzulegen (Meidan 2008:6).

## Die neue Rolle der Nationalen Entwicklungs- und Reformkommission

Die NDRC ist momentan das größte Opfer der Verwaltungsreform. Sie muss ihre Befugnisse im Bereich der Kontrolle über spezielle Industriezweige und

deren Branchenverbände und der Genehmigung von Projekten abgeben. Die Kommission soll sich von nun an ganz auf Makroplanung konzentrieren. Die in der Strukturreform des Jahres 2003 geschaffene NDRC ist die Nachfolgerin der Nationalen Kommission für Entwicklungsplanung und der Staatlichen Planungskommission. In der Strukturreform des Jahres 1988 wurde die Staatliche Planungskommission durch die Zusammenlegung der seit dem Jahr 1954 bestehenden Staatlichen Planungskommission und der Wirtschaftskommission gebildet. Im Jahr 1998 wurde sie in Nationale Kommission für Entwicklungsplanung umbenannt. Aufgrund ihrer herausragenden Position erhielt sie den Spitznamen „Mini-Staatsrat“ (*xiao guowuyuan*). Auch die NDRC wurde wegen ihrer Machtfülle als „Ministerium der Ministerien“ (*buzhong zhi bu*) oder als „Chinas Großministerium Nummer eins“ (*Zhongguo diyi „dabu“*) titulierte (Voita 2008:7). Die Kommission hat lange Zeit wirtschaftliche Wachstumsziele gesetzt, Investitionsprojekte gebilligt, Ressourcen zugeteilt, Produktlizenzen vergeben und die Preise für zentrale Waren kontrolliert. Der Plan der jüngsten Verwaltungsreformrunde sieht nun vor, dass die NDRC beim makroökonomischen Management mit der Chinesischen Volksbank (die People's Bank of China, PBOC, fungiert als Chinas Zentralbank) und dem Finanzministerium zusammenarbeitet. Sie soll den Rahmen der Investitionsprojekte, die ihrer Zustimmung bedürfen, verkleinern und ihre Prüfungsbefugnis an untere Abteilungen delegieren. Die Verantwortlichkeiten der NDRC für die Verwaltung der Industriezweige werden dem Ministerium für Industrie und Informatisierung übertragen. Die NDRC soll sich in Zukunft auf Wirtschaftsplanung, Forschung und Prognosen konzentrieren, während die PBOC weiterhin für die Geld- und Währungspolitik und das Finanzministerium für die Finanzangelegenheiten zuständig sein sollen. Unter den drei Organen ist die NDRC der Hauptakteur im Staatsrat. Sie setzt die jährlichen Kontrollziele, um die Währungs-, Finanz- und Industriepolitik zu koordinieren, so Zheng Xinli, stellvertretender Direktor des Zentralen Forschungsbüros für Politik. Für Yi Xianrong von der Chinesischen Akademie der Sozialwissenschaften hingegen erscheint die NDRC nicht mehr zeitgemäß; er plädiert für ihre langsame Auflösung. Eine Marktwirtschaft solle nicht so sehr von der Planung abhängen. Seit den letzten makroökonomischen Kontrollmaßnahmen zur Verhinderung der Überhitzung im Jahr 2004 habe die Kommission zahlreiche Anordnungen und Dekrete erlassen, aber die Ergebnisse seien alles andere als zufriedenstellend ausgefallen. „The NDRC should fade away instead of co-ordinating the central bank and the finance ministry on behalf of the State Council“ (Cai 2008).



## Hochgesteckte Erwartungen in die Reform ...

Noch im Dezember 2007 hatten Chinaexperten wie Willy Lam die Schaffung von mindestens drei Superministerien erwartet. Sie sollten in Schlüsselressorts des Staatsrats angesiedelt und mit übergreifenden Kompetenzen ausgestattet sein; auch staatliche Monopole wären danach in den Zuständigkeitsbereich dieser Ministerien gefallen (Lam 2008b; *Ming Pao* 2007). Die Rede war von einem Transportministerium, einem Energieministerium und einem Ministerium für Umwelt und Bauwesen.

Das Transportministerium sollte nach dem Vorbild des U.S. Department of Transportation das Verkehrs- und das Eisenbahnministerium, die Chinesische Zivilluftfahrtverwaltung (CAAC) und das Staatliche Postamt ersetzen und eine einheitliche Kontrolle über den Luftverkehr, die Fernstraßen, den Wassertransport und die Eisenbahnen ausüben.

Die Errichtung eines Energieministeriums galt auch in den der KPCh nahestehenden Hongkonger Medien als ausgemachte Sache (*Wen Wei Po* 2007). Viele Gründe sprachen dafür. Das System der Energieverwaltung erstreckt sich über mindestens drei Bereiche: Erdöl, Kohle und Elektrizität. Zwei Organe haben bislang Chinas Energiepolitik kontrolliert: die vom Ministerpräsidenten selbst geleitete, jetzt aufgelöste Nationale Führungsgruppe für Energie und das Energieamt der NDRC mit seiner Energieabteilung (mit einer Belegschaft von zehn Personen!), der die tatsächliche Verwaltung des Energiesektors oblag (ebenda). Ein zentrales Energieorgan hat es seit dem Jahr 1993 nicht mehr gegeben, als das Ministerium für Energiequellen abgeschafft wurde. Eine zentrale Regulierungsbehörde für den Energiesektor wäre dringend für die Kontrolle der strategischen Ölreserven in Übersee und für die Überwindung der Energieengpässe nötig gewesen. Erst im Jahr 2004 hat China ein strategisches Ölreserve-System eingerichtet. Die chinesische Regierung hat schon lange die Notwendigkeit erkannt, den riesigen, aber administrativ stark fragmentierten Energiesektor unter einem Organ zu vereinen, doch diese Überlegungen haben eine heftige Debatte um die Form dieser zu schaffenden Behörde ausgelöst. Der Ruf nach einem solchen Amt war schon bei der letzten Strukturreform des Staatsrats im Jahr 2003 laut geworden, aber der Plan musste wegen des fehlgeschlagenen Interessenausgleichs der betroffenen Abteilungen auf Eis gelegt werden.

Voraussetzung für die Etablierung eines Energieministeriums mit übergreifenden Kompetenzen wäre gewesen, alle mit Energiefragen befassten Einheiten



des Staatsrats und die staatlich kontrollierten Unternehmen in den Bereichen Öl und Gas, Kohle, Elektrizität und Atomenergie erfolgreich zu integrieren. Den verschiedenen Presseberichten zufolge sollten der Kontrolle des geplanten Energieministeriums im Maximalfall folgende Organe und Unternehmen unterstehen: das Energieamt der NDRC (Büro für nationale Erdölreserven), die energiebezogenen Funktionen der Staatlichen Kommission für die Überwachung und Verwaltung Staatseigenen Vermögens (State-owned Assets Supervision and Administration Commission, SASAC) und der Staatlichen Kommission für Elektrizitätsregulierung, die staatseigenen Energiekonglomerate wie PetroChina, Sinopec, China National Petroleum Corporation (CNPC), China National Offshore Oil Corporation (CNOOC) und die State Grid Corporation of China, China Coal Industry Association, China Nuclear Industry Corporation und die Chinesische Atomenergie-Behörde (*Ming Pao* 2007; *Wen Wei Po* 2007; Shi 2008c).

Das Umwelt- und Bauministerium sollte die SEPA, das Bauministerium, das Ministerium für Wasserressourcen und das Ministerium für Boden und natürliche Ressourcen eingliedern. Ein solches, mit umfangreichen Kompetenzen ausgestattetes Superministerium wäre eher imstande gewesen, Strategien für brisante Themen – von der globalen Erwärmung bis zum Urbanisierungstempo – zu formulieren als das jetzige Ministerium für Umweltschutz. Mit seiner Zuständigkeit für die Landnutzung und die Wasserwege hätte es mehr Durchschlagskraft besessen, um Missbräuche wie die überzogene Industrialisierung und Urbanisierung zu bekämpfen (Lam 2008b). Besonders im städtebaulichen Bereich kommt es häufig zur Kollision mit Umweltaspekten, sodass bei der angedachten Fusion der beiden Ministerien wohl die Hoffnung bestand, hier die Konflikträchtigkeit reduzieren zu können.

### **... und ein ernüchterndes Resultat**

Statt eines Energieministeriums, das die Ressourcen Kohle, Erdöl und Erdgas in sich vereinigt hätte, wurde nun die Staatliche Energiekommission geschaffen (zu der Kommission und Chinas Energiepolitik siehe Tu 2008). Zu stark waren die angestammten Interessen der verschiedenen Regierungsorgane und der Staatsmonopole gewesen, als dass der NVK der Bildung eines Energieministeriums hätte zustimmen können. Die neue Energiekommission wird nun nicht für die Erdöl- und Erdgasmonopole und andere, von der Regierung kontrollierte Energie- und Elektrizitätskonglomerate zuständig sein. Diese Öl- und Gasunternehmen

erstatten nach wie vor der mächtigen SASAC Bericht, genau wie etwa 160 andere staatlich kontrollierte Unternehmen einschließlich der Elektrizitätsgesellschaften, der vier großen Handelsbanken und der Fluggesellschaften.

Auf unbestimmte Zeit auf Eis gelegt wurde auch der Plan, eine Nationale Kommission für Finanzarbeit (National Finance Work Commission, NFWC) zu schaffen, die für die Verbesserung des Makromanagements der Wirtschaft eigentlich unumgänglich wäre. Sie sollte die Entscheidungsfindung im Banken- und Finanzwesen sowie in der Geld- und Währungspolitik zentralisieren und vereinheitlichen. Gegenwärtig sind die Entscheidungsbefugnisse in diesem für Chinas wirtschaftliche – und damit auch politische – Zukunft entscheidenden Sektor unter Einheiten wie der NDRC, dem Finanzministerium, der PBOC, der Chinesischen Bankenregulierungskommission und der Kommission für Wertpapierregulierung aufgeteilt. Der für Finanzen zuständige neue stellvertretende Ministerpräsident Wang Qishan war nach den ursprünglichen Plänen als Leiter der NFWC vorgesehen. Die Schaffung einer solchen Superkommission scheiterte anscheinend am Widerstand der Kader in diesen Abteilungen, die Angst vor einem Machtverlust hatten (Lam 2008a). Stattdessen sollen das Politbüro des ZK der KPCh und der Staatsrat die Bildung einer Zentralen Kommission für Finanzarbeit (Central Financial Work Commission) gebilligt haben, die von einem stellvertretenden Ministerpräsidenten geleitet werden soll. Als aussichtsreichster Kandidat für den Posten gilt wieder Wang Qishan. Die Kommission soll die Banken- und Wertpapierregulierungskommission sowie die Kommission für Versicherungsregulierung und die PBOC verwalten (Ming Pao 2008). Ob diese Kommission eingerichtet worden ist oder nicht: Nach dem jetzigen Strukturreformplan ist das Finanzministerium jedenfalls aufgefordert, seine Haushalts- und Steuerverwaltung zu reformieren und die PBOC, das System der Geld- und Währungspolitik zu stärken sowie das Wechselkursinstrumentarium zu verbessern.

Bei der Umgestaltung der Ministerien wurde zudem die Chance zur Neuorganisation des Telekommunikations- und Informationssektors vertan. Das neue Ministerium für Industrie und Information wird keine Regulierungsbefugnis über die elektronischen Medien haben. Die Staatliche Verwaltung für Radio, Film und Fernsehen, die Chinas Medien überwacht, wurde nämlich nicht mit in die Restrukturierung einbezogen. Die lang erwartete Neuordnung des Telekommunikationssektors hängt von der Umstrukturierung zentraler Behörden ab. Die Zentralregierung hat im Mai 2008 den Plan bestätigt, die sechs staatseigenen Betreiber, die direkt der SASAC unterstehen, zusammenzulegen, um drei Kom-



plettanbieter für drahtlose und Festnetz-Dienstleistungen zu schaffen, nämlich China Mobile, China Telecom und China Unicom. Bei diesem Vorhaben sind Kompetenzstreitigkeiten zwischen dem Ministerium für Industrie und Information und der SASAC geradezu vorprogrammiert. Bei den elektronischen Medien hatte die Regierung wohl der Domäne der Partei im Medienbereich Rechnung tragen müssen.

The failure to include the electronic media under the jurisdiction of the Ministry of Industry and Information reflects the State Council's compromise to the party's propaganda machines. It is more of a political and ideological consideration than an economic one. (So argumentiert auch Xiong Wenzhao, Professor der Rechtswissenschaft an der Zentralen Nationalitäten-Universität in Huang 2008a)

Das Eisenbahnministerium konnte sich erfolgreich einer Eingliederung in das Transportministerium widersetzen. Zuletzt war es wegen seiner mangelnden Effizienz während der Unwetterkatastrophe zum chinesischen Neujahrsfest in die Kritik geraten, als Hunderttausende von Reisenden auf den Bahnhöfen festsäßen. Eine mögliche Option für die Zukunft wäre die Überführung der Bahn in ein staatseigenes Unternehmen (Qiao 2008). Wang Yukai von der Nationalen Verwaltungsschule, der in Sachen Reformplan beratend tätig war, kommt zu dem Resümee: „The biggest obstacle to ‘mega ministry’ reform comes from the vested interests of department officials“ (Huang 2008b).

Das Ministerium für Wohnungsbau, Stadt- und Landentwicklung ist beim Wohnungsbau und bei der Verbesserung der Effizienz der Bodenverwaltung und -nutzung auf eine gute Zusammenarbeit mit dem Ministerium für Boden und natürliche Ressourcen angewiesen, denn Interessenskonflikte zwischen den beiden Ministerien sind wegen sich überlappender Verantwortlichkeiten vorprogrammiert. Auch sind Kompetenzstreitigkeiten mit dem Ministerium für Umweltschutz zu erwarten. Eine weitere Integration zuständiger Abteilungen erscheint daher in der Zukunft unumgänglich (Qiao 2008).

Bei der jetzigen Verwaltungsreform wurde die Zahl der Ministerien und Kommissionen um lediglich eines gekürzt wie auch schon bei der Reform im Jahr 2003. Die Verwaltung hatte es immer wieder geschafft, die in den Reformrunden durchgesetzte Verringerung der Ministerien binnen kurzer Zeit wieder wettzumachen. Auch die Zahl der Ministerposten bleibt weiterhin auf einem beträchtlichen Niveau. Die fünf neuen Ministerien haben 29 Vizeminister, das Ministerium für Humanressourcen und soziale Sicherheit allein neun, gefolgt

vom Ministerium für Industrie und Information mit sieben. Die NDRC hat acht Vizevorsitzende. Diese große Anzahl von Stellvertretern ist ein klarer Verstoß gegen das Organisationsgesetz des Staatsrats von 1982. Nach Artikel 9 darf die Zahl der stellvertretenden Minister und Vizevorsitzenden der Kommissionen nur zwischen zwei und vier betragen (Central People's Government 2005). Daran halten sich allerdings von den jetzt 27 Ministerien/Kommissionen nur zehn. Eine wohlmeinende Erklärung wäre, dass durch eine größere Anzahl von Stellvertretern die angestammten Interessen einiger weniger eingedämmt werden könnten, hatte doch Ministerpräsident Wen Jiabao auf einer Sitzung seines neuen Kabinetts übermäßige Machtkonzentration plus ineffektive Überwachung als wichtige Ursache für die Ausbreitung von Korruption genannt (Xinhua 2008a). Wahrscheinlicher ist aber, dass die aufgeblähten Ministerien auch nur wieder das Resultat von schwer zu schlichtenden Gebietsstreitigkeiten zwischen den neuen und den aufgelösten Ministerien sind.

### **Die sechste Reform der Regierungsstruktur – Erfolg oder Fehlschlag?**

Die Parteizentrale hat bisher immer lieber zum Mittel administrativer Strukturreformen gegriffen als notwendige politische Reformen einzuleiten. Im Vergleich zum sensiblen Thema politischer Reformen sind administrative Reorganisationsmaßnahmen der Parteizentrale in den vergangenen Jahren relativ leicht von der Hand gegangen, da man darin ein probates Mittel zur Erhöhung der Effizienz staatlicher Verwaltung sieht, ohne die Grundstrukturen des politischen Systems zu verändern. In den vorangegangenen fünf Runden der Neuorganisation des Kabinetts hat Beijing immer wieder versucht, die Regierung schlanker, kleiner und effizienter zu machen. Herausgekommen ist ein Zyklus von Ab- und Zunahme in der Zahl der Staatsratsorgane.

Ob mit der jetzigen Reformrunde wirklich so etwas wie ein Durchbruch erzielt wurde, wie von chinesischer offizieller Seite zuweilen zu hören, darf durchaus bezweifelt werden. Vielleicht läuft auch der sechste Versuch nur wieder auf ein Austarieren der verschiedenen Interessen hinaus und ein erneuter Anlauf erfolgt spätestens auf der 1. Plenartagung des XII. NVK im Jahr 2013.

The latest proposal is just the beginning of administrative reform which will run till 2020, and will take several terms of government to finetune it into a mature mechanism. (Ma Dehuai von der Chinesischen Universität für Politik und Recht in *China Daily* 2008)



Für eine erfolgreiche Runde der Verwaltungsreform sprechen sich mehrere hochrangige Vertreter von Partei und Regierung aus. Li Junru, Vizepräsident der Zentralen Parteischule, etwa nennt die jüngste Kabinettsumgestaltung „a potential breakthrough in China’s political reform“ (Shi 2008b).

Previous government reorganisations have mainly focused on downsizing. This one is meant to be qualitatively different. The pace and depth of this round of administrative refform are going to be beyond expectations. (Tang Tiehuan, Vizepräsident der Nationalen Verwaltungsschule (National School of Administration), dem Ausbildungszentrum für mittlere und höhere Staatsbedienstete in Shi 2008b)

Eine dienstleistungsorientierte Regierung mit Makroregulierungskompetenzen werde an die Stelle der kontrollbesessenen, auf Mikroebene intervenierenden Regierung treten, die in zunehmendem Maße der florierenden Marktwirtschaft des Landes schade (ebenda).

Yuan Shuhong, ein anderer Vizepräsident der Verwaltungsschule, preist in einem ganzseitigen Artikel in der *Renmin Ribao* die jetzige Reform der Staatsratsorgane, deren „Kern der Wandel der Regierungsfunktionen“ sei. Sie sei „von großer Bedeutung für das Vorantreiben der wissenschaftlichen Entwicklung, die Förderung der sozialen Harmonie und die Vertiefung der Reform des Verwaltungssystem“ (Yuan 2008).

Weniger optimistische Einschätzungen wurden von Seiten internationaler Chi-naexperten laut. So nennt Joseph Fewsmith, Professor für Politikwissenschaften an der Universität Boston, als häufigste Ursache für die anscheinend nie endenden Kabinettsumbildungen das Eingeständnis, dass die bestehenden Regelungen gescheitert seien. „There is no finer sign of a policy area in bad shape than the restructuring of its governing ministry“ (Shi 2008b).

Ministries are being abolished, created or merged. There is little that speaks so loudly to the political incontinence of the ruling party as the notion that endless administrative restructuring gets to the heart of adressing the real problems. (Shi 2008a)

Ding Xueliang von der Carnegie Endowment for International Peace glaubt, dass der Reformplan etwas an Ineffizienz und Überschneidungen beseitigen, aber nichts Wesentliches an Chinas top-down- und parteidominierter Einstellung zum Regieren verändern werde (Buckley 2008).

It’s hardly a strategic plan. It’s a compromise between various ministries and vested interests. I saw a lot of government fiddling around but not

enough expert opinion. I'm already expecting cabinet revamping No7. (Xiong Wenzhao von der Zentralen Nationalitäten-Universität in Shi 2008a)

Viele Experten sind sich einig, dass jedwede Strukturreform des Staatsrats ohne politische Reformen nur Stückwerk bleibt. Wang Yukai von der Nationalen Verwaltungsschule vertritt die Ansicht: „Without progress in political system reform, it will be difficult to have a true super-ministry system“ (Buckley 2008). Steve Tsang, ein chinesischer Sozialwissenschaftler an der Universität Oxford, spricht es noch deutlicher aus:

Unless China has a political reform, its administrative reform will not get very far. But Beijing is only interested in the latter – in improving the party-state's capacity to govern and maintain long-term monopoly on power. (Shi 2008b)

## Literatur

- Buckley, Chris (2008), *China 'super-ministry' plan faces super hurdles*, 11. März. Online: <http://www.reuters.com/article/latestCrisis/idUSPEK243541> (Aufruf: 11.06.2008)
- Cai, Jane (2008), „Top planning body to lose its microeconomic sway“, in: *South China Morning Post*, Hongkong, 15. März. Online edition: [www.scmp.com](http://www.scmp.com) (Aufruf: 17.03.2008)
- CCTV siehe China Central Television
- Central People's Government (2005), *Zhonghua renmin gongheguo guowuyuan zuzhifa* (Organisationsgesetz des Staatsrats der Volksrepublik China), 10. Juni. Online: [http://www.gov.cn/gjjg/2005-06/10/content\\_5548.htm](http://www.gov.cn/gjjg/2005-06/10/content_5548.htm) (Aufruf: 15.05.2008)
- China aktuell – Data Supplement* (2008), März und April. Online: [www.giga-hamburg.de/ias/cds](http://www.giga-hamburg.de/ias/cds) (Aufruf: 02.06.2008)
- China Central Television (2008), *China to deepen institutional reform*, 4. März. Online: <http://www.cctv.com/english/20080304/104626.shtml> (Aufruf: 25.05.2008)
- CDS siehe *China aktuell – Data Supplement*
- China Daily* (2008), „Revamp of ministries mapped out“, 12. März. Online: <http://en.0437.gov.cn/dispArticle.asp?ID=2036> (Aufruf: 22.05.2008)
- Holbig, Heike (2007), „Todesstrafe für Direktor der Staatlichen Lebens- und Arzneimittelaufsicht“, in: *China aktuell*, Nr.4, S.132-134



- (2003), „Chinas neue Regierung. Zur Sicherung politischer Legitimität nach dem X. Nationalen Volkskongress“, in: *China aktuell*, März 2003, S.313-324
- Hu, Jintao (2007), „Gaoju Zhongguo tese shehuizhuyi weida qizhi, wei duoqu quanmian jianshe xiaokang shehui xin shengli er fendou – zai Zhongguo gongchandang di 17 ci quanguo daibiao dahuishang de baogao“ (Das große Banner des Sozialismus chinesischer Prägung hochhalten, für die Erringung neuer Siege beim allseitigen Aufbau einer Gesellschaft mit bescheidenem Wohlstand kämpfen – Bericht auf dem 17. Nationalen Kongress der KPCh), in: *Renmin Ribao (People's Daily)*, 25. Oktober; der entsprechende Passus siehe Online: [http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-10/24/content\\_6938568\\_5.htm](http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-10/24/content_6938568_5.htm), [http://news.xinhuanet.com/english/2007-10/24/content\\_6938749\\_5.htm](http://news.xinhuanet.com/english/2007-10/24/content_6938749_5.htm) (Aufruf: 15.05.2008)
- Huang, Cary (2008a), „New industry ministry comes up short: analysts“, in: *South China Morning Post*, Hongkong, 16. März. Online edition: [www.scmp.com](http://www.scmp.com) (Aufruf: 17.03.2008)
- (2008b), „Leadership changes to herald era of reform, Experts warn that bureaucratic turf war will hamper overhaul of ministries“, in: *South China Morning Post*, Hongkong, 28. Februar. Online edition: [www.scmp.com](http://www.scmp.com) (Aufruf: 28.02.2008)
- Lam, Willy (2008a), „Stability Trumps Reform at China's Parliamentary Session“, in: *China Brief*, The Jamestown Foundation, Vol.VIII, Nr.6, 14. März, S.2-4. Online: [http://www.jamestown.org/china\\_brief/article.php?articleid=2374035](http://www.jamestown.org/china_brief/article.php?articleid=2374035) (Aufruf: 09.04.2008)
- (2008b), „Beijing Unveils Plan for Super Ministries“, in: *China Brief*, The Jamestown Foundation, Vol.VIII, Nr.1, 4. Januar, S.2-5. Online: [http://www.jamestown.org/china\\_brief/article.php?articleid=2373876](http://www.jamestown.org/china_brief/article.php?articleid=2373876) (Aufruf: 09.04.2008)
- Liu, Jen-Kai (2001), „Die Reorganisation von Ministerien und Kommissionen im Verlauf der Strukturreformen des Staatsrats der VR China“, in: *China aktuell*, Juli, S.762-780
- Ma, Josephine (2008), „Merger of ministries to improve handling of human resources“, in: *South China Morning Post*, Hongkong, 15. März. Online edition: [www.scmp.com](http://www.scmp.com) (Aufruf: 17.03.2008)
- Meidan, Michal (2008), „De nouveaux ministères aux dépens de la NDRC?“, in: *China Analysis*, Nr.18, März-April, S.5-7
- Ming Pao* (2008), „Wang Qishan Will Take Control of Financial Work; Large Departments Are Gradually Taking Shape“, Online edition, Hongkong, 9.

- Februar, in: *BBC Monitoring Global Newsline – Asia-Pacific Economic File*, 12.02.2008
- (2007), „Three Newly Formed Big Ministries of the State Council To Be Modelled on the United States and Facilitate Unified Coordination“. Online edition, Hongkong, 24. Dezember, in: *BBC Monitoring Global Newsline – Asia-Pacific Economic File*, 28.12.2007
- Qiao, Xincheng (2008), „Reshuffle will lead to better public service“, in: *China Daily*, 19. März. Online: [http://www.chinadaily.com.cn/china/2008npc/2008-03/19/content\\_6547935.htm](http://www.chinadaily.com.cn/china/2008npc/2008-03/19/content_6547935.htm) (Aufruf: 14.04.2008)
- Renmin Ribao* (People's Daily) (2008a), „11 jie quanguo renda 1 ci huiyi juxing di 4 ci quanti huiyi“ (Die 1. Tagung des XI. NVK beruft die 4. Plenarsitzung ein), 12. März; der volle Wortlaut der Rede siehe Online: [http://news.xinhuanet.com/misc/2008-03/11/content\\_7767872.htm](http://news.xinhuanet.com/misc/2008-03/11/content_7767872.htm) (Aufruf: 10.04.2008); <http://www.zibb.com/article/2875874/Chinese+state+councillor+explains+State+Council+reform+plan+11+March> (Aufruf: 06.05.2008)
- (2008b), „Xin yi lun guowuyuan jigou gaige qidong“ (Eine neue Runde der Strukturreform des Staatsrats wird eingeläutet), 12. März
- (2008c), „Guanyu shenhua xingzheng guanli tizhi gaige de yijian“ (Meinungen zur Vertiefung der Reform des Verwaltungssystems), 5. März
- (2008d), „Zhonggong 17 jie 2 zhong quanhui zai jing juxing“ (Die 2. Plenartagung des XVII. ZK tritt in Beijing zusammen), 28. Februar
- (2008e), „Zhonggong zhongyang zhengzhiju zhaokai huiyi jue ding zhaokai 17 jie 2 zhong quanhui“ (Das Politbüro des ZK der KPCh beruft eine Sitzung ein und beschließt die Einberufung der 2. Plenartagung des XVII. ZK), 23. Februar
- RMRB siehe *Renmin Ribao*
- Schüller, Margot (2007), „Produktqualität und -sicherheit: Chinas außenwirtschaftliche Achillesferse“, in: *China aktuell*, Nr.5, S.9-24
- Shi, Ting (2008a), „Revamp puts new paint on old face: experts“, in: *South China Morning Post*, Hongkong, 12. März. Online edition: [www.scmp.com](http://www.scmp.com) (Aufruf: 12.03.2008)
- (2008b), „After five attempts, this revamp is expected to last“, in: *South China Morning Post*, Hongkong, 11. März. Online edition: [www.scmp.com](http://www.scmp.com) (Aufruf: 10.03.2008)
- (2008c), „Overall energy regulator planned, Array of departments to be



- consolidated“, in: *South China Morning Post*, Hongkong, 10. März. Online edition: [www.scmp.com](http://www.scmp.com) (Aufruf: 10.03.2008)
- Tu, Jianjun (2008), „China’s New National Energy Commission and Energy Policy“, in: *China Brief*, The Jamestown Foundation, Vol.VIII, Nr.7, 28. März, S.5-8. Online: [http://www.jamestown.org/china\\_brief/article.php?articleid=2373876](http://www.jamestown.org/china_brief/article.php?articleid=2373876) (Aufruf: 26.05.2008)
- Voïta, Thibaud (2008), „Les réformes de la NDRC, ou les mues de la planification centrale“, in: *China Analysis*, Nr.18, März-April, S.7-8
- Wen, Jiabao (2008), „Zhengfu gongzuo baogao – 2008 nian 3 yue 5 ri zai di 11 jie quanguo renmin daibiao dahui di 1 ci huiyishang“ (Tätigkeitsbericht der Regierung – auf der 1. Tagung des 11. NVK am 5. März 2008), in: *Renmin Ribao* (People’s Daily), 20. März; der entsprechende Abschnitt siehe Online: [http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-03/19/content\\_7819983\\_7.htm](http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-03/19/content_7819983_7.htm); [http://news.xinhuanet.com/english/2008-03/19/content\\_7818043\\_13.htm](http://news.xinhuanet.com/english/2008-03/19/content_7818043_13.htm) (Aufruf: 15.05.2008)
- Wen Wei Po* (2007), „Structure of ‘Expanded Ministries and Commissions’ To Be Introduced To Help Streamline Central Institutions“, Online edition, Hongkong, 17. Dezember, in: *BBC Monitoring Global Newslines – Asia-Pacific Political File*, 20.12.2007
- Xinhua (2008a), „Chinese premier says fighting corruption tops his agenda“, 25. März, in: *BBC Monitoring Global Newslines – Asia-Pacific Political File*, 26.03.2008
- (2008b), „China’s NPC adopts government reshuffle plan“, 15. März. Online: [http://www.chinadaily.com.cn/china/2008npc/2008-03/15/content\\_6538946.htm](http://www.chinadaily.com.cn/china/2008npc/2008-03/15/content_6538946.htm) (Aufruf: 10.06.2008)
- (2008c), „Guanyu guowuyuan jigou gaige fang’an de shuoming“ (Erläuterung des Plans der Strukturreform des Staatsrats), 11. März. Online: [http://news.xinhuanet.com/misc/2008-03/11/content\\_7767872.htm](http://news.xinhuanet.com/misc/2008-03/11/content_7767872.htm) (Aufruf: 11.06.2008)
- (2008d), „Spokesman briefs on China’s first session of the 11th National People’s Congress“, 4. März, in: *BBC Monitoring Global Newslines – Asia-Pacific Economic File*, 06.03.2008
- Yuan, Shuhong (2008), „Yige tongchou jiangu, jiji wentuode hao fang’an – guanyu zheci guowuyuan jigou gaige de jidian renshi“ (Eine aktive und zuverlässige, gute Konzeption mit Gesamtplan – einige Erkenntnisse hinsichtlich der jüngsten Strukturreform des Staatsrats), in: *Renmin Ribao* (People’s Daily), 02. April