

OSKAR WEGGEL

Gesetzgebung und Rechtspraxis im nachmaoistischen China

Teil III:
Öffentliches Recht
(Fortsetzung)

- Das Organisationsrecht -

Gliederung:

4. Das Organisationsrecht
 - 4.1. Das Organisationsrecht - die juristisch solideste Materie des Öffentlichen Rechts der VR China
 - 4.2. Organisationsrecht und bürokratische Praktiken - ein ständiger Widerspruch
 - 4.2.1. Die Theorie...
 - 4.2.2. ...und die Praxis: Vier Eigenwilligkeiten der chinesischen Bürokratie
 - 4.2.2.1. Zellularisierung und Abschottungsverhalten
 - 4.2.2.2. Personalismus
 - 4.2.2.3. Aushandeln und "Kungelei"
 - 4.2.2.4. "Ressortexpansionismus"
 - 4.3. Staat und Partei
 - 4.3.1. "Systeme"
 - 4.3.2. Wie Partei- und Staatsorgane miteinander verflochten sind
 - 4.3.3. Führungsstil
 - 4.3.4. Drei Arten von Parteinormen
 - 4.3.5. Die Parteiorgane
 - 4.3.6. Periodische Verlagerungen des Entscheidungsschwerpunkts
 - 4.3.7. Reformbemühungen
 - 4.4. Der Staatsaufbau im allgemeinen: Drei präjuristische Strukturelemente
 - 4.4.1. Staats- und Regierungsform in der VR China
 - 4.4.1.1. Staatsform
 - 4.4.1.2. Regierungsform
 - 4.4.2. Zentralismus - Dezentralisierung
 - 4.4.2.1. Theorie: Die VR China als zentraler Einheitsstaat
 - 4.4.2.2. Die Praxis: Dezentralisierungstendenzen
 - 4.4.2.2.1. Aufspaltunggefährdung?
 - 4.4.2.2.2. Dezentralisierungstendenzen? Vier Entwicklungsmöglichkeiten
 - 4.4.2.2.3. Fortbestehender Zentralismus
 - 4.4.2.2.4. "Lokalismus"-Tendenzen seit 1979
 - 4.4.3. Danwei- und Transdanweibereiche
 - 4.5. Die Staatsorgane im einzelnen
 - 4.5.1. Hauptneuerungen der Verfassung 1982
 - 4.5.2. Der Nationale Volkskongreß (NVK)
 - 4.5.2.1. Neugeburt i.J. 1979
 - 4.5.2.2. "Legislaturperiode"
 - 4.5.2.3. Die Zusammensetzung des NVK
 - 4.5.2.3.1. Organisatorisch
 - 4.5.2.3.2. Sozial
 - 4.5.2.4. Ein "Parlament"?
 - 4.5.2.5. Aufgabenbereich
 - 4.5.2.6. Der Ständige Ausschuß des NVK (StA/NVK)
 - 4.5.2.7. Die Stellung der Abgeordneten
 - 4.5.2.8. Wahlmodalitäten
 - 4.5.3. Der Staatspräsident ("Vorsitzender der VR China")
 - 4.5.4. Die Zentrale Militärkommission (Zhongyang junshi weiyuanhui)
 - 4.5.5. Der Staatsrat (§§ 85-92 Verfassung)
 - 4.5.5.1. Das de facto stärkste staatliche Machtorgan
 - 4.5.5.2. "Kanzlerprinzip"?
 - 4.5.5.3. "Strukturreformen" in Permanenz
 - 4.5.5.4. Wie wird die Exekutive kontrolliert? Äußere und innere Kontrolle

- 4.5.6. Die lokalen "Volks"-Organe
 - 4.5.6.1. Die Verwaltungsebenen
 - 4.5.6.1.1. Das 1:4:1-System
 - 4.5.6.1.2. Fluktuationen
 - 4.5.6.2. Die lokalen Organe
 - 4.5.6.2.1. Reibungsflächen und Regelungen
 - 4.5.6.2.2. Die lokalen Volkskongresse
 - 4.5.6.2.3. Die lokalen Volksregierungen
 - 4.5.6.2.4. Selbstverwaltungsebene
 - 4.5.6.3. Die städtische Verwaltung
 - 4.5.6.3.1. Die Stadtbezirksverwaltung
 - 4.5.6.3.2. Selbstverwaltung: Die Einwohnerausschüsse
 - 4.5.6.3.3. Unterausschüsse für Schlichtung, Sicherheit u.dgl.
 - 4.5.6.3.4. Die "Städtischen Straßenbüros" - verlängerte Arme der Bezirksverwaltung
 - 4.5.6.4. Die ländliche Verwaltung: Reformen im Krebsgang
 - 4.5.6.4.1. Das Schicksal der Volkskommunen
 - 4.5.6.4.2. Das Schicksal der Produktionsbrigaden
 - 4.5.6.4.3. Das Schicksal der Produktionsmannschaften
 - 4.5.6.4.4. Organe
 - 4.5.6.4.5. Die Einbindung der Dorfgemeinden ins regionale Wirtschaftsnetz: xiang, zhen und jizhen
 - 4.5.7. Das Recht der autonomen Organe
 - 4.5.8. Die Justizorgane
 - 4.6. Die "Fünfte Modernisierung": Demokratisierung, "Systemreform" (tizhi gaige) und "Verwaltungsvereinfachung" (jing jian)

4. Das Organisationsrecht

- 4.1. Das Organisationsrecht - die juristisch solideste Materie des Öffentlichen Rechts der VR China
 Das Organisationsrecht darf als jene Materie gelten, die in dem so vielfältigen Bereich des Öffentlichen Rechts der VR China mit Abstand am solidesten gefügt ist.

Dies zeigt sich zunächst darin, daß die meisten einschlägigen Regelungen formal-rechtlichen Gesetzescharakter (fa) besitzen - lange Zeit waren formelle Gesetze sogar fast ausschließlich hier, im Organisationsbereich, zu Hause -, zum andern geht diese Solidität auch aus der Zahl der Regelungen, vor allem aber ihrer Kontinuität hervor: Soweit die Bestimmungen aus den Jahren 1949 ff. von den Reformern novelliert wurden, geschah dies ohne wesentliche Änderungen.

Die Selbstorganisation der Bürokratie stand also in der Volksrepublik von vornherein auf festen Fundamenten. Lediglich die Kulturrevolution hat auch hier - wie hätte es auch anders sein können! - Erschütterungen und Einbrüche mit sich gebracht, deren Spuren inzwischen allerdings wieder beseitigt sind. Bezeichnenderweise gehörten auch Neufassungen früherer Organisationsregelungen mit zu den Gesetzen der ersten Stunde, wie sie seit Mitte 1979 wieder erlassen wurden.

Eine 1985 in Beijing erschienene "Sammlung der Organisationsbestimmungen der VR China" (1) enthält insgesamt 81 Bestimmungen, die in fünf Abschnitte untergliedert sind:

- Abschnitt 1 trägt die Überschrift "Verfassungen" und enthält neben den Verfassungstexten von 1954, 1975, 1978 und 1982 auch das Allgemeine Programm (gongtong gangling), das die Politische Konsultativkonferenz des chinesischen Volkes am 29.9.1949 erlassen hatte - ein Zeichen dafür, daß diesem Grundgesetz auch vom heutigen offiziellen China noch Verfassungsscharakter eingeräumt wird.

- Abschnitt 2 ist überschrieben mit "Organisationsrecht" (zuzhi fa). Hier handelt es sich durchwegs um formelle Gesetze, nämlich über die Volksregierung (vom 27.9.1949), über die Nationalversammlung (vom 20.9.1954 sowie vom 10.12.1982), über den Staatsrat (vom 21.9.1954 sowie vom 10.12.1982), über die Volksgerichte (sog. "Einstweilige Bestimmungen" vom 3.9.1951 sowie das "Organisationsgesetz" vom 21.9.1954 und vom 1.7.1979), über die Staatsanwaltschaft ("Vorläufige Bestimmungen" vom 3.9.1951, "Organisationsgesetz" vom 21.9.1954 und vom 1.7.1979), über die "Konsultativkonferenz des chinesischen Volkes" (vom 27.9.1949) und nicht zuletzt

über die lokalen Volksversammlungen und Volksausschüsse (vom 21.9.1954 sowie vom 1.7.1979 und vom 10.12.1982: durch die zuletztgenannte Novellierung wurden kulturrevolutionäre Bestandteile, wie die Revolutionskomitees, formell abgeschafft; Näheres dazu unten 4.5.6.4.1.

- Abschnitt 3 bringt "Organisationsgesetze der einzelnen Abteilungen des Staatsrats".

Aufgeführt sind hier im einzelnen: "Durchgehende Organisationsbestimmungen für die zum Staatsrat gehörenden Organe" vom 2.12.1949, die "Vorläufigen Arbeitsbestimmungen der Staatlichen Plankommission" vom 26.10.1955, die "Versuchsweisen Organisationsbestimmungen des Kontrollausschusses" vom 24.10.1950, die "Kurzgefaßten Organisationsbestimmungen für die Kontrollabteilung" vom 2.11.1955, die "Kurzgefaßten Organisationsvorschriften des Arbeitsministeriums" vom 17.9.1956, die "Kurzgefaßten Organisationsvorschriften über die Kommission für körperliche Ertüchtigung" vom 23.3.1956, die "Versuchsweisen Organisationsbestimmungen für das Allgemeine Zollamt" vom 30.12.1949, das "Einstweilige Zollgesetz" vom 23.3.1951, die "Kurzgefaßten Organisationsvorschriften für das Sekretariat beim Staatsrat" vom 19.11.1955, die "Kurzgefaßten Organisationsvorschriften über das Amt für Statistik" vom 19.11.1955, die "Kurzgefaßten Organisationsbestimmungen für das Gesetzesamt beim Staatsrat" vom 19.11.1955, die "Kurzgefaßten Organisationsvorschriften für das Personalamt beim Staatsrat" vom 19.11.1955, die "Kurzgefaßten Organisationsvorschriften für die staatliche Registratur" vom 19.11.1955, die "Kurzgefaßten Organisationsvorschriften für das Amt für spezielle Arbeiten beim Staatsrat" vom 19.11.1955, die "Kurzgefaßten Organisationsvorschriften über das Amt für Spezialisten beim Staatsrat" vom 17.10.1956 und die "Kurzgefaßten Organisationsvorschriften für das Amt zur Verwaltung von Behördenangelegenheiten" vom 19.11.1955.

- Abschnitt 4 enthält das Recht der Lokalorganisationen.

An erster Stelle sind hier die "Durchgehenden Organisationsbestimmungen der Volksregierungs-

ausschüsse in den Großverwaltungsbezirken" (daxing zhengqu) vom 16.12.1949 genannt. Eng damit zusammen hängen die "Durchgehenden Bestimmungen über die Organisation der Volksvertretungsversammlungen in den Provinzen" vom 2.12.1949 und die "Durchgehenden Bestimmungen über die Organisation der Volksregierungen in den Provinzen" vom 6.1.1950, die "Durchgehenden Bestimmungen über die Organisation der Volkskonsultativausschüsse in den Provinzen und Städten" vom 3.8.1951, die "Durchgehenden Bestimmungen über die vorläufige Organisation der Planungsausschüsse bei den Volksausschüssen der einzelnen lokalen Ebenen" vom 18.2.1956, die "Durchgehenden Bestimmungen über die versuchsweise Organisation der Minderheitenausschüsse bei den Volksregierungen der verschiedenen Ebenen" vom 22.2.1952, die "Durchgehenden Bestimmungen über die einstweilige Organisation der Arbeitsbüros in den Provinzen und Städten" vom 5.5.1950, die "Durchgehenden Bestimmungen über die Organisation der Volkspolizeidienststellen in den einzelnen Orten" vom 3.9.1951, die "Bestimmungen über die Organisation und die Aufgaben der Wehreffassungsausschüsse bei den staatlichen Verwaltungsbehörden auf den verschiedenen lokalen Ebenen" vom 21.2.1955, die "Durchgehenden Bestimmungen über die Organisation der Volksversammlungen in den Städten" vom 2.12.1949, die "Durchgehenden Bestimmungen über die Organisation der Volksregierungen in den Städten" vom 6.1.1950, die "Durchgehenden Bestimmungen über die Organisation der Volksvertretungen in den einzelnen Stadtbezirken der Großstädte" (dacheng shiqu) vom 3.11.1950, die "Durchgehenden Bestimmungen über die Organisation der Volksregierungen in den Stadtbezirken der Großstädte" vom 3.11.1950, die "Bestimmungen über die Organisation der städtischen Straßenämter" (chengshi jiedao banshichu) vom 31.12.1954, die "Bestimmungen über die Organisation der städtischen Einwohnerkomitees" (chengshi jumin weiyuanhui) vom 31.12.1954, die "Durchgehenden Bestimmungen über die Organisation der Volksversammlungen in den einzelnen Kreisen" vom 2.12.1949, die "Durchgehenden Bestimmungen über die Organisation der Volksregierungen in den Kreisen" vom 6.1.1950, die "Durchgehenden Bestimmungen über die Organisation der Volksgerichte" (renmin fating) vom 14.7.1950, die

"Bestimmungen über die Organisation der Sicherheitsaußenämter" (gong'an paichusuo) vom 31.12.1954, die "Durchgehenden Bestimmungen über die Organisation der Volksversammlungen in den einzelnen Bezirken" (qu) vom 8.12.1950, die "Durchgehenden Bestimmungen über die Organisation der Volksregierungen und Bezirkssicherheitsämter in den Bezirken" vom 8.12.1950, die "Durchgehenden Bestimmungen über die Organisation der Volksvertretungen in den Gemeinden (Verwaltungsdörfern)" (xiang xingzheng cun) vom 8.12.1950 und die "Durchgehenden Bestimmungen über die Organisation der Volksregierungen in den Gemeinden (Verwaltungsdörfern)" vom 8.12.1950.

Der letzte - und 5. - Abschnitt schließlich regelt das Organisationsrecht in den autonomen Gebieten der nationalen Minoritäten (minzu zizhi diqu).

Die in diesem Schlußkapitel aufgezählten Einzelregelungen brauchen hier nicht alle vorgestellt zu werden, da sie alle nach dem gleichen Schema aufgebaut und nur jeweils für eine andere Provinz ausgearbeitet wurden. All diese Regelungen wurden zwischen 1952 und 1958 erlassen.

"Überprovinziellen" Charakter haben nur zwei Regelungen, nämlich das "Programm (gangyao) über die Durchführung der Selbstverwaltung in den Nationalitätengebieten und Städten" vom 8.8.1952 sowie das "Gesetz über die Selbstverwaltung in den Minderheitengebieten und Städten" vom 31.5.1984, dessen Einzelheiten unten noch näher zu erläutern sind.

Man beachte, daß ein Drittel der Gesamttextmasse aller hier genannten Organisationsregelungen spezifische Autonomiebestimmungen für die Mongolei, Xinjiang, Heilongjiang, Guizhou, Yunnan usw. sind. Der Gesamtband umfaßt 463 Seiten, von denen die Autonomiesonderregelungen von Seite 303 bis Seite 463 reichen!

4.2.

Organisationsrecht und bürokratische Praktiken - ein ständiger Widerspruch

4.2.1.

Die Theorie...

Das theoretische Modell, dem die chinesischen Bürokratien unterliegen, ist durch zwei Determinanten

umschrieben, nämlich durch die so vielfältigen Organisationsstatuten (vgl. 4.1.) und durch die generelle Vorgabe des "demokratischen Zentralismus", wonach sich "der einzelne der Organisation, die Minderheit der Mehrheit, die untere Organisation der höheren Organisation und sämtliche Organisationen sowie Mitglieder den zentralen Befehlsorganen unterzuordnen hat (§ 10, Abs.1 Parteistatut 1982).

4.2.2.

...und die Praxis: Vier Eigenwilligkeiten der chinesischen Bürokratie

So weit die schöne Theorie - die Praxis sieht ganz anders aus: Erstens einmal ordnet sich nicht jeder einzelne der Organisation unter; man braucht nicht gerade Extreme, wie den Mao-Kult, heranzuziehen, um darzutun, daß eine ganze Reihe von Spitzenkadern sowohl in der Zentrale als auch in den Regionen den Ton angeben, wobei freilich keiner von ihnen so töricht ist, dies allzu offen zu tun. Jeder spricht im Namen seiner Organisation oder gar der so häufig zitierten "Volksmassen". Daß an der Spitze jedoch häufig sehr einsam entschieden wird, wird vor allem jeweils nach der Entmachtung eines "örtlichen Königs" deutlich, wenn es nämlich dann möglich ist, ihn bloßzustellen - man denke an die Tausende von einschlägigen Fällen während der Kulturrevolution oder aber nach dem Sturz der "Viererbände"! Dasselbe gilt, zweitens, auch für das Verhältnis zwischen Mehrheit und Minderheit. Die bisher gewaltigste Kampagne in der Geschichte der Volksrepublik, nämlich die Kulturrevolution, wurde ja nicht von der Mehrheit, sondern von einer mit Hilfe Mao Zedongs operierenden ZK-Minderheit beschlossen - um hier nur ein besonders bekanntes Beispiel zu zitieren. Ferner kann auch die übergeordnete Organisation selten schlichtweg Befehle erteilen. Die Vorstellung, daß die Befehle von oben nach unten und die Informationen sowie Vollzugsmeldungen von unten nach oben fließen, entspricht lediglich einer Petition principii, nicht jedoch der Wirklichkeit. In aller Regel muß hier vielmehr "verhandelt" werden. Dies gilt nicht nur für das Verhältnis "oben/unten", sondern, viertens, auch für die Beziehungen zwischen Zentralbefehlsstellen und den übrigen Kommandohöhen.

Vor allem vier Charakteristika sind es, die die Praxis des chinesischen Bürokratismus prägen:

4.2.2.1.

Zellularisierung und Abschottungsverhalten

Da besteht einmal ein ausgeprägter Ressortegoismus, der u.a. von Mao Zedong wiederholt als Ausdruck einer "Berggipfentalität" (shantou zhuyi) gebrandmarkt wurde. Mit diesem, der Partisanensprache entnommenen Ausdruck ist ein Denken gemeint, das sich ausschließlich auf die Verteidigung des eigenen Hügels konzentriert und dem die Gesamtsituation gleichgültig ist.

Im Zentrum der chinesischen Bürokratie steht das "Büro" - sozusagen der Grundbaustein für den gesamtorganisatorischen Baukastensatz. Ministerien und Kommissionen mögen vergehen, die Büros aber bleiben bestehen. Diese Konstanz ist nicht zuletzt ihrem Danwei-Charakter zuzuschreiben, der bewirkt, daß die Funktionäre manchmal über Jahrzehnte mit ihren Familien in Büro-Nachbarschaft zusammenwohnen und z.T. auch miteinander ihre Freizeit verbringen. Aus diesem Grund auch ist das "Büro" zumeist der Mittelpunkt eines enggeknüpften Personalnetzes, mit dessen Hilfe wesentlich mehr bewegt werden kann als mit Paragraphen und Verwaltungsakten.

Über das "Büro" hinaus ist es aber ferner das eigene Xitong (wörtl. "System"), das zur Herausbildung eines Wir-Bewußtseins beiträgt und zur Herausbildung von bürokratischen Zellen führt, wie sie dem offiziellen, immanent partikularismusfeindlichen Sozialismusverständnis eigentlich fremd sein müßten!

Jeder einzelne Bürokrat wird stets eifersüchtig darauf achten, daß bei jeder Entscheidung die Interessen SEINES Xitong im Vordergrund steht. Ob er eine bessere Wohnung erhält, ob ihm die Möglichkeit zu reisen, vielleicht sogar ins Ausland, offensteht und wie es um sein Prestige innerhalb der Gesellschaft bestellt ist - dies alles hängt vom Stellenwert und Durchsetzungsvermögen SEINER Organisation ab. Ob die Organisation "schwarz" oder "rot" (zhi) ist, ob sie m.a.W. schwarze oder aber rote Zahlen schreibt, färbt letztlich auch auf ihre einzelnen Mitglieder ab. Am liebsten gehört man deshalb "schwarzen Systemen" zu, wie dem Maschinen- oder dem Bergbauministerium oder aber der Volksbank, während "rote Ressorts", wie das

Gesundheitsministerium, mit Geringschätzung betrachtet werden (2). Nach außen hin mögen zwar alle Ministerien gleich aussehen, hinter den Fassaden jedoch kommen ganz andere Gewichtungen zustande: dafür sorgt der Ressortegoismus!

4.2.2.2.

Personalismus

Gesetz und Vorschriften sind das eine, persönliche Beziehungen (guanxi) das andere. Guanxi sind das Öl, ohne das keine noch so wohlorganisierte Rechtsmaschinerie läuft. Ob ein Gesetz auf dem Papier stehen bleibt oder aber in Realität umgesetzt wird, hängt meist weniger von der Güte der Vorschriften als von der Qualität der persönlichen Beziehungen ab: Das eine Xitong erweist sich am Ende als gesetzestreu, das andere dagegen als gesetzesverneinend - doch auch dies kann sich wiederum von Zeit zu Zeit ändern - je nach den personellen Konstellationen. Im Endeffekt führt dieser fluktuationsanfällige Zustand zu einer gewissen Instabilität des Verwaltungshandelns.

Wird ein Forschungsprojekt vergeben, so beauftragt man in europäischen Ländern einen bekannten Wissenschaftler mit der Oberleitung, der dann seinerseits qualifiziertes Personal aus allen Universitäten und vielleicht weltweit aus allen Regionen hinzuoptiert. Bei einer solchen Vorgehensweise wäre in China das Projekt von vornherein zum Scheitern verurteilt oder würde sich zumindest unendlich lange hinziehen, da zuerst geraume Zeit mit der personellen Integration vergehen müßte. Unter diesen Umständen erweist es sich als wesentlich zweckmäßiger, die Personaloption nicht nach sachlichen Qualifikationen, sondern nach persönlichen Strickmustern und nach Seilschaftsgesichtspunkten vorzunehmen. Immer ist es also letztlich eine Person, nicht ein Paragraph, der die Funktionstüchtigkeit einer Organisation - und nun gar eines bürokratischen "Systems" - sicherstellt!

4.2.2.3.

Aushandeln und "Kungelei"

In der chinesischen Bürokratie wird nicht einfach befohlen und gehorcht. Kaum etwas vermag die Augen eines hohen Provinzkaders ironischer aufleuchten zu lassen als die im "demokratischen Zentralismus" verankerte Forderung, daß

die "untere Ebene der höheren zu gehorchen" habe. Zwar wird bei einem Tauziehen auf Biegen und Brechen im Zweifel immer die höhere Ebene obsiegen, doch wäre dies am Ende ein Pyrrhussieg, da die unteren Ebenen ja nicht mit leeren Händen dastehen, sondern der Zentrale durchaus mit einer Do-ut-des-Haltung gegenüberreten können, sei es nun, daß sie ihre Bereitschaft zur Kooperation anbieten, die am Ende unentbehrlich ist, sei es, daß sie Rohstoffe besitzen oder sonst über knappe Güter verfügen. Keinem gewiegten Zentralfunktionär würde es einfallen, hier auf reinen Gesetzesvortrag zu drängen. Vielmehr ist die Bürokratie in einem permanenten Prozeß des Kompromisseschließens, des Miteinanderrivalisierens und des "Kuhhandels". Vor allem einige "generalistische" Spitzenmitglieder der Partei, wie Deng Xiaoping, Zhao Ziyang, Wan Li u.a., sind in diesem Prozeß des Harmonisierens und des "gegenseitig sich Abstimmens" unentbehrlich. Den größten Teil der Zeit verbringen sie damit, für ihre Grundvorstellungen Partner zu finden und ihre Gegner gleichzeitig einzukreisen und auszuschalten. Es gilt das Sprichwort "Kratzt du meinen Rücken, kratze ich deinen Rücken". Solche Kompromißlösungen werden sowohl zwischen Beijing und den einzelnen Provinzhauptstädten als auch zwischen Provinzen und Kreisen etc. getroffen. Selbst bei den großen Planungs-, Projektzuteilungs- und Subventionsvergaben werden nicht einseitig Entscheidungen von oben nach unten getroffen; vielmehr sitzen sich hier am Ende der Provinzpartei sekretär sowie der Gouverneur auf der einen und der zuständige Beijinger Ressortchef auf der anderen Seite gegenüber. Nirgends wird mehr "geschachert" als zwischen Zentrale und Provinzen!

Da viele chinesische Kader ständig mit solchen Verhandlungen und "Austauschgeschäften" beschäftigt sind, haben sie eine Verhandlungsgewandtheit erlernt, die ausländischen Geschäftspartnern, wann immer sie solchem Personal begegnen, stets Respekt - und manchmal auch Furcht - abnötigt - von den Kosten ganz zu schweigen, auf die ein chinesischer Ganbu nicht besonders Rücksicht nehmen muß, da für ihn Zeit nicht Geld bedeutet! (3)

4.2.2.4.

"Ressortexpansionismus"

Chinesische Bürokratie-"Systeme" pflegen sich in aller Regel nicht mit der Verteidigung ihres Status

quo zufriedenzugeben, sondern sie entwickeln zwei einander zuwiderlaufende Haupttendenzen, nämlich einerseits maximalen Widerstand gegen die Übernahme irgendwelcher Verantwortung und andererseits einen fast unstillbaren Personahunger, der dazu führt, daß die eine Organisation ständig danach trachtet, von der Nachbarorganisation Personal abzusaugen (4) und dadurch noch mehr Macht zu gewinnen; läßt sich doch die Macht eines Ministeriums oder einer Kreisregierung nicht zuletzt auch an der Personalstärke ablesen. In einem normalen Ministerium in Beijing sitzen durchschnittlich 500 Verwaltungskader; daneben gibt es freilich auch Ressorts mit bis zu 10.000 Angestellten und mehr - man denke an die Ministerien für Maschinenbau und für Metallurgie! Manche Ministerien haben ständig gegen Substanzverluste zu kämpfen, so z.B. das Gesundheitsministerium, während andere entweder ohnehin "einsame Spitze" sind oder aber sich in einem Aufwind befinden - man denke an die Ressorts für Elektronik, für Nuklearwesen oder für Astronautik, die alle von der "szientistischen Gesinnung" ihrer politischen Führung profitieren.

Macht zeigt sich aber nicht nur in der personellen und finanziellen Stärke, sondern auch in einem eigenartigen Sendungsbewußtsein, das nicht wenige Ressorts entwickeln. Manche Funktionäre sind so sehr von der Unentbehrlichkeit IHRES Systems überzeugt, daß sie glauben, die gesamte chinesische Industrie bräche augenblicklich zusammen, gäbe es ihre eigene Organisation nicht mehr!

Ein Ausländer, der im Zweifel darüber ist, ob er es mit einer "machtvollen" Organisation zu tun hat oder nicht, kann darüber schnell Aufschluß erlangen, wenn es seinem Partner gelingt, noch nachts um 24 Uhr ein Zimmer im Beijing-Hotel zu erhalten!

Zellularismus, Personalismus, "Aushandeln" und Ressortexpansionismus - all diese Tendenzen zeigen an, daß die Bürokratie weit davon entfernt ist, die Gesetze buchstabengetreu zu erfüllen und daß sie statt dessen zahllose Eigengesetzlichkeiten entwickelt, die dem Gesetzgeber - und vor allem einem von seiner Mission überzeugten Reformen - ein Dorn im Auge sein müssen.

Bürokratische Auswüchse der eben beschriebenen Art hat es nicht immer gegeben und es gibt sie auch nicht überall:

- Es hat sie nicht immer gegeben, da zumindest in den ersten Jahren nach 1949 Bemühungen im Gange waren, dem Bürokratismus ein für allemal ein Ende zu bereiten (5). Auch während der Kulturrevolution war bürokratisches Verhalten eine der Hauptangriffsflächen. Seit sich jedoch die politischen Wellen wieder geglättet haben und China zu einer modifizierten "Normalität" zurückkehrt, greifen auch die bürokratischen Eigengesetzlichkeiten wieder um sich.

- Sie existieren auch nicht überall - nämlich nicht innerhalb der einzelnen Danweis. Generell kann man behaupten, daß die Bürokratie fast nur im Transdanweibereich ihre Domäne hat, während in den einzelnen Grundeinheiten ein relativ hohes Maß an Selbstbestimmung ("Danweidemokratie") herrscht (6).

Niemand in China kann sich eine Gesellschaft ohne Bürokratie vorstellen. Letztlich kann es eigentlich nur um die Abschaffung pathologischer Erscheinungen und besonders schlimmer Auswüchse des bürokratischen Apparats gehen. Zu führen ist der Kampf also gegen Über-Zellularisierung, Über-Personalisierung, übertriebenen Kuhhandel und gegen Ressort-hegemonismus!

4.3. Staat und Partei

4.3.1. "Systeme"

Wie in allen sozialistischen Staaten dominiert auch in China die KP in sämtlichen Bereichen, von der Regierung über die Provinzverwaltungen und das Militär bis hin zu den Massenorganisationen (Einzelheiten zur Mitgliedschaft, zum Parteisatzungsrecht, zur "Ausrichtung" und zur Rechtsbindung wurden bereits in Teil II dieser Serie, November 1986, S.717 ff. referiert. Freilich sollte man das Wort "Kommunistische Partei" nicht unbesehen übernehmen, sondern etwas hinter seine Fassade leuchten; dann wird nämlich sofort deutlich, daß nicht "die" Partei schlechthin gemeint ist, sondern immer eine bestimmte - jeweils gerade dominierende - Fraktion innerhalb der Partei. Mutet es z.B. nicht eigenartig an, daß auch i.J. 1986 immer wieder darauf gepocht wird, daß die VBA der Armee untersteht? Ein solches Postulat aufstellen, hieße eigentlich offene Türen einrennen, wüßte man nicht, daß

"die" Parteiführung jeweils von einer bestimmten Gruppe beansprucht wird - 1966 ff. war dies die Fraktion von Mao Zedong und Lin Biao, 1976 die "Viererbande" und seit 1978 der reformerische Flügel. Vor allem sind es heute drei "Systeme", die vom "Übervater" Deng Xiaoping zusammengehalten werden, nämlich das "KJL-System" (Kommunistische Jugendliga) unter Führung von KP-Generalsekretär Hu Yaobang, das im wesentlichen die Parteiarbeit kontrolliert, sodann das "technisch-administrative System" unter Zhao Ziyang, das die Regierungsarbeit koordiniert und schließlich das "Zweite Feldarmee-System" unter Führung des "Ständigen stellvertretenden Vorsitzenden" und "Generalsekretärs" der ZK-Militärkommission, Yang Shangkun, dem die militärische Führung obliegt. Mit der Forderung, daß "die Partei führt", ist m.a.W. gemeint, daß die Deng-Gruppierung - und mit ihr der reformerische Flügel - den Ton angibt.

4.3.2. Wie Partei- und Staatsorgane miteinander verflochten sind

Die Verzahnung von Partei- und Administrativorganen läßt sich auf zweifache Weise bewerkstelligen, nämlich entweder institutionell oder personell:

- Die institutionelle Lösung ist dann gegeben, wenn die Parteiorgane genau parallel zu den Administrativorganen angelegt sind, so daß die Möglichkeit einer kontinuierlichen Beeinflussung besteht. Bis zum Beginn der Kulturrevolution beispielsweise gab es nicht nur bei der Zentrale, sondern auch in den Provinzen enge Parallelverknüpfungen, indem ein Provinzpartei-komitee beispielsweise Abteilungen für Organisationswesen, für Propaganda, für Vereinte-Fronten-Arbeit, für politische und Gesetzgebungsangelegenheiten, für Landwirtschaft und Forsten, für Industrie und Verkehr, für Finanzen und Handel, für Kultur und Erziehung etc. einrichtete - also Politstäbe, die den Verwaltungsabteilungen der provinziellen Volksregierung jeweils genau entsprachen. Damit war dem Prinzip der "Doppelführung" Rechnung getragen.

- Die personelle Verflechtung kommt dadurch zustande, daß Repräsentanten der Partei in Personalunion Positionen in Staat und Massenorganisationen besetzen.

Eine ausdrückliche Bestimmung dieses Inhalts ist zwar in keiner der bisher erlassenen Parteistatuten, auch nicht in der neuesten Satzung vom 6. September 1982 (abgedruckt in C.a., Dezember 1982, S.760-783) zu finden; doch ist diese Verschmelzungsfunktion so selbstverständlich, daß sie gar nicht erst der Erwähnung bedarf; gleichwohl ist sie in Abs.10 der Verfassungspräambel von 1982 angeführt.

Die Klammerfunktion der Partei offenbart sich am deutlichsten in der Art und Weise, wie Parteipersonal in sämtlichen organisatorischen Bereichen verzahnt ist: Parteisekretäre der Provinzen sind beispielsweise gleichzeitig Politikommissare in den regional dekungsgleichen Provinzmilitärbezirken; umgekehrt sind lokale Militärbefehlshaber nicht selten KP-Sekretäre in den betreffenden Provinzen; Regierungskader bekleiden zentrale Militärposten, Kader von Massenorganisationen sind gleichzeitig Partei- und Verwaltungsfunktionäre.

Zwar gibt es für den Mindestanteil an Parteimitgliedern in den jeweiligen Staatsorganen keine formellen Vorschriften, doch haben sich gleichwohl gewisse ungeschriebene Regeln eingespielt. Dies wurde besonders deutlich im Verlauf des reformerischen Konsolidierungsprozesses, der viele jener Verklammerungen, wie sie bis zur Kulturrevolution bestanden hatten, wieder herstellte.

Schon Mitte 1981 wurde beispielsweise deutlich, daß auf jede Provinz in der Regel drei ZK-Funktionäre treffen. Ein Viertel aller ZK-Mitglieder ist m.a.W. mit der Kontrolle der Provinzen betraut. Es ist auch ein offenes Geheimnis, daß der Erste Parteisekretär einer Provinz dem ZK anzugehört hat (7).

Eine weitere Faustregel, die bis zum Beginn der Kulturrevolution üblich gewesen, die aber dann vor allem unter der Herrschaft Lin Biaos immer mehr außer Gebrauch gekommen war, besagt, daß der Erste KP-Sekretär einer Provinz gleichzeitig Erster Politikommissar bei den im gleichnamigen Provinzmilitärdistrikt stationierten Streitkräften zu sein hat. Diese Querverbindung galt im übrigen als wichtigste Garantie dafür, daß die Partei stets die Gewehrläufe befahlte und daß nicht etwa, wie während der Kulturrevolution

geschehen, eine Umkehrung dieses Verhältnisses eintrat. Eine Überprüfung der Personallisten zeigt, daß diese Regel seit Mitte 1981 wieder greift (8).

Ein drittes ungeschriebenes Gesetz lautet, daß die Stellung des Ersten Parteisekretärs in den fünf Autonomen Regionen Guangxi, Innere Mongolei, Ningxia, Tibet und Xinjiang mit Han-Chinesen zu besetzen ist. Der Gouverneur andererseits kann auch schon einmal ein Minderheitenvertreter sein.

Diese Verschränkungen wurden während der Kulturrevolution abgeschafft. Nunmehr kam es zur Ein-Personen-Führung: anstelle der vielfältigen Verschränkung des Spitzenpersonals hatte nur noch ein einzelner - meist ein Militär - das Sagen, sei es nun im Provinzrevolutionskomitee, das sowohl die Funktionen des früheren Volkskongresses und der früheren Volksregierung als auch die des früheren Provinzparteiausschusses übernommen hatte (9), sei es an der Spitze der provinziellen Militärführung.

Nach 1978 wurden die Zustände, wie sie vor der Kulturrevolution bestanden hatten, im großen und ganzen wiederhergestellt; war doch die Vorherrschaft des Militärs als anomal empfunden worden!

Eine dritte Hauptform der Verflechtung ist die Bildung von Grundorganisationen der Partei in den einzelnen Danweis, also in den Fabriken, Bergwerken, Geschäften, Nachbarschaften, Lehranstalten und VBA-Kompanien, die entsprechend der zahlenmäßigen Stärke der Parteimitglieder und der jeweiligen Einheit als "Parteizellen", "Vereinigte Zellen" oder aber "Danwei-Ausschüsse" organisiert sind. Während die Parteisatzung von 1956 hierfür noch genaue Mindestmitgliederzahlen festlegte, läßt das Parteistatut von 1982 (Art.30-33) die Frage offen. Offensichtlich will man hier flexibel bleiben, doch spricht nichts dagegen, daß die Richtwerte von damals auch heute nach wie vor beachtet werden. Nach Art.48 des Statuts von 1956 war ein "Danwei-Ausschuß" zu wählen, wenn der betreffende Einheit mehr als einhundert KP-Mitglieder angehörten; mehr als fünfzig Mitglieder genügten für die Bildung einer "Vereinigten Zelle" und weniger als fünfzig Parteimitglieder für die Bildung einer "Zelle". Grundorga-

nisationen entstehen also überall dort, wo mehrere Parteimitglieder (die Mindestzahl dürfte bei drei liegen) einen gemeinsamen Arbeitsplatz oder Wirkungskreis haben, also in Fabriken, Verwaltungsinstitutionen, Schulen, Nachbarschaften und sonstigen Danweis (Art.30). In den Grundorganisationen ist die Parteimitgliederversammlung oder der Parteitag der Grundorganisation das oberste Organ; er tagt jährlich einmal (Art.31). Die Mitgliederversammlungen von "Zellen" treten dagegen alle drei Monate einmal zusammen. Die Leitungsmitglieder werden auf zwei bzw. drei Jahre gewählt. Die "Grundorganisationen" werden als "Bollwerke des Kampfes der Partei in den Danweis der Gesellschaft" definiert (Art.32) - dies ist eine deutliche Sprache! Der Vorrang und die Führungsrolle der KP muß bereits in der Grundeinheit sichergestellt werden!

Eine vierte Form der Verflechtung besteht in dem Grundsatz, keine wichtige Frage im Staat oder in den Massenorganisationen ohne Richtlinien von Seiten der Parteiorgane zu entscheiden. Diese Monopolisierung der Richtlinienkompetenz ist zwar nirgends ausdrücklich festgeschrieben, doch ergibt sie sich aus dem Führungsanspruch der KP und ist im übrigen auch in Abs.10 der Verfassungspräambel von 1982 angedeutet.

Schließlich wirkt die KP auch noch auf dem Umweg über die Massenorganisationen auf den Staatsapparat zurück: In den Verwaltungsgremien sind ja zahlreiche KJL-Gewerkschafts- und Frauenverbandsmitglieder, zum Teil auch noch Mitglieder der "acht demokratischen Parteien", tätig, die über ihre Organisationen zusätzlich gebunden sein können.

4.3.3.

Führungsstil

So weit also Einzelheiten zu den Kanälen der Einflußnahme. Wie nun soll sich die Partei in die Staatsangelegenheiten einschalten? Im Parteistatut (Abs.19) heißt es dazu: "Führung durch die Partei bedeutet im wesentlichen deren politische, ideologische und organisatorische Führung. Die Partei muß eine korrekte Linie, korrekte Richtlinien und eine korrekte Politik (Näheres zu diesen drei Begriffen unten 4.5.4.) ausarbeiten und durchführen, ihre Organisations-, Propaganda- und Erziehungsarbeit gut leisten und die

Rolle der Parteimitglieder als Avantgarde und Vorbilder in jeder Arbeit und in jedem Aspekt des gesellschaftlichen Lebens zur Geltung bringen. Die Partei muß im Rahmen der Verfassung und der Gesetze des Staates handeln. Sie muß gewährleisten, daß die staatlichen Organe der Gesetzgebung, der Rechtsprechung und der vollziehenden Gewalt, die Wirtschafts- und Kulturorganisationen und die Massenorganisationen aktiv, selbständig, verantwortungsbewußt und koordiniert arbeiten können..."

Für die Parteiausschüsse kommt es also nicht darauf an, die Staatsorgane zu ersetzen, sondern sie zu steuern und sich ihrer zu bedienen. Ein Parteimitglied muß sich also nicht zuletzt darauf verstehen, Aufgaben sinnvoll zu delegieren und die Durchführung zu überwachen.

Die Reformer achten neuerdings streng darauf, die direkte Einmischung, wie sie während der Kulturrevolution an der Tagesordnung war, zu beenden und die Partei auf die indirekte Steuerung des Staats oder der Betriebe einzuschwören. Die Qualität der Arbeit des jeweiligen KP-Ausschusses sei danach zu beurteilen, wieweit es ihm gelungen ist, die Effizienz der jeweils zugehörigen Behörde zu fördern: je effizienter, desto sozialismusdienlicher - und desto parteigemäßer! - so etwa ließe sich der heutige Kurs umschreiben.

Die Parteiführung äußert sich nach dem offiziellen Selbstverständnis vor allem in dreifacher Weise: (1) sie ist eher politisch als administrativ, (2) sie ist kollektiv und nicht individuell (der kulturrevolutionäre Personenkult war also ein grundsätzlicher Verstoß) und (3) sie kann nur durch Überzeugung und Erziehung, nicht jedoch durch Zwang ausgeübt werden (10).

- Die "politische" Führung auszuüben, heißt im gegenwärtigen Stadium vor allem, darauf zu achten, daß jede politisch zu überwachende Einheit einen Modernisierungskurs steuert. Wie sie dies im einzelnen bewerkstelligt, ist nicht Sache der Partei-, sondern der jeweiligen Fachführung.

- "Kollektive" Anleitung bedeutet, daß nicht der Sekretär allein entscheidet, sondern daß die einzelnen Parteigremien jeweils

zusammen die Lage studieren und gemeinsame Entscheidungen treffen. Das Kollektivitäts-Postulat ist eine Reaktion auf die Einzelherrschaft Maos und auf den kulturrevolutionären Personenkult. In diesem Zusammenhang spricht man auch von "demokratischem Zentralismus" als dem Hauptprinzip der Parteiorganisation. Danach untersteht der einzelne der Organisation, die Minderheit der Mehrheit, die untere Organisation der höheren Organisation und sämtliche Organisationen dem zentralen Parteitag und dem ZK (Art.10, Abs.1. P.S.). Nach Art.10, Abs.5, P.S. "sollen die Parteikomitees aller Ebenen das System der kollektiven Führung in Verbindung mit persönlicher Verantwortung bei Arbeitsteilung praktizieren. Alle wichtigen Fragen sollen durch demokratische Diskussion des Parteikomitees entschieden werden". In Art.10, Abs.6 schließlich heißt es, daß die "Partei den Personenkult jeglicher Art verbietet", jedoch solle das "Prestige der Führer, die die Interessen der Partei und des Volkes vertreten, geschützt werden". Nach chinesischer Auffassung bilden Demokratie und Zentralismus eine Einheit der Gegensätze. Beide Begriffe werden kommunikativ verstanden. "Demokratie" bringt die Vielheit der Meinungen zum Tragen, während der "Zentralismus" zur Vereinheitlichung der pluralen Meinungen im Sinne einheitlichen Denkens, einheitlicher Politik, einheitlichen Planens, einheitlichen Kommandos und einheitlicher Aktionen führt. Die Lösung des Widerspruchs lautet nicht Demokratie oder Zentralismus, sondern Demokratie und Zentralismus, oder kürzer: "demokratischer Zentralismus" (11).

- Was schließlich das weitere Merkmal "Überzeugung statt Zwang" anbelangt, so klingt es höchst theoretisch: Wer sich der Partei entgegenstellt, wird schnell zur Raison gebracht!

Welche Übergriffe sich örtliche Parteigewaltige leisten können und wie schutzlos ihnen die Bevölkerung bisweilen ausgesetzt ist, zeigt in exemplarischer Weise der Fall des Li Jili, eines ehemaligen NVK-Abgeordneten und Parteisekretärs in einem Dorf der Provinz Shaanxi. Li war wegen seiner bemerkenswerten Tüchtigkeit im bäuerlichen Betrieb Anfang der achtziger Jahre als nationaler Bestarbeiter ausgezeichnet worden.

Seine allzu schnelle Parteikarriere war ihm offensichtlich zu Kopf gestiegen; er fühlte sich nämlich schon bald als "kleiner König" und ließ jedermann seine Macht spüren. Als beispielsweise 1984 die Klingel seines Fahrrads gestohlen worden war, verdächtigte er gleich 72 Bewohner seines Dorfes, ließ sie festnehmen und ordnete für 17 von ihnen langwierige Verhöre und z.T. auch Folterungen an. Weitere 28 wurden zur Zahlung von Bußgeldern in Höhe von insgesamt 1.100 Yuan verurteilt, mit denen die Kosten für die achttägige Vernehmungsprozedur beglichen werden sollten.

Li wollte aber nicht nur Macht ausüben, sondern in seiner Position auch kräftig verdienen. U.a. verschob er Jeeps und landwirtschaftliche Geräte, womit er 18.000 Yuan kassierte (12).

Dies ist einer jener unzähligen Fälle, die mehr oder weniger zufällig aus einer Fülle ähnlicher Vorkommnisse herausgegriffen und periodisch zum Gegenstand heftiger Pressekritik gemacht werden. Fälle dieser Art machen zugleich auch deutlich, wie bunt es ein "Ortskönig" auch heute noch bei relativ geringem Risiko treiben kann. Der Satz, "daß vor dem Gesetz alle gleich sind", nimmt sich angesichts einer solchen Alltagspraxis etwas euphemistisch aus.

Solange die Bevölkerung solchen Mißbräuchen lediglich mit Petitionen entgegentreten kann, ist eine grundsätzliche Veränderung im Verhalten der Parteigewaltigen kaum zu erwarten.

4.3.4.

Drei Arten von Parteinormen

Da die Partei in allen Belangen die Führung innehat, kommt den Parteinormen in der Regel höhere Bedeutung zu als den staatlichen Gesetzen und Regelungen. Während der Kulturrevolution gab es die "Allerneuesten Weisungen des Vorsitzenden Mao" (Mao zhuxi zuixin zhishi), die über jeder anderen Norm standen.

Die Parteisatzung vom 6. September 1982 (chinesisch und deutsch abgedruckt in C.a., Dezember 1982, S.760-783) hat die innerparteiliche Gesetzgebung wieder auf ein kollektives Fundament gesetzt und ist von der Vorherrschaft einer Einzelperson abgerückt. Am häufigsten für Parteinormen kommen die Bezeichnungen "Linie"

(luxian), "Richtlinie" (fangchen) und "Politik" (zhengce) vor (Abs.19 der Präambel des Parteistatuts von 1982 und Art.46, P.S.). Über die Abgrenzung dieser Begriffe gibt es keine offizielle Definition. Harro von Senger (13) bringt die drei Begriffe in eine feste hierarchische Reihenfolge: Die "Linie" ist für ihn die oberste Norm, da sie den die chinesische Gesellschaft während einer bestimmten Zeitspanne prägenden Hauptwiderspruch definiert. Die Entscheidung, ob beispielsweise der "Klassenkampf" oder aber die "Modernisierung" das "Hauptkettenglied" im gegenwärtigen Stadium bildet, wird demnach von der "Linie" bestimmt. Manchmal ist auch von "ideologischer", "philosophischer", "Erkenntnis"- oder aber "Kaderlinie" die Rede.

An zweiter Stelle folgt die "Richtlinie" (fangzhen), die von v.Senger mit "Polaritätsnorm" übersetzt wird, weil sie den im jeweiligen Sachfeld bestehenden Hauptwiderspruch mit dem wichtigsten Nebenwiderspruch polar in Beziehung setzt - Beispiele: "Freundschaft an erster, Wettkampf an zweiter Stelle" oder "Export an erster, Import an zweiter Stelle" oder "Moralischen und materiellen Ansporn verbinden, unter Vorrang des moralischen Ansporns".

An letzter Stelle der Parteinormenpyramide folgt die "Politik" (zhengce), die v.Senger als "Politnorm" bezeichnet; durch sie werden lediglich Detailwidersprüche geregelt.

Eine Zeitlang war auch der Ausdruck "Generallinie" (zongluxian) in Gebrauch - so gab es die 1948 formulierte "Generallinie für die Periode der demokratischen Revolution" und die aus demselben Jahr stammende "Generallinie für die Agrarrevolution" sowie - seit 1952 - die "Generallinie für die Periode des Übergangs".

In Abschnitt 19 der Präambel des Parteistatuts von 1982 heißt es zwar, daß die Partei "im Rahmen der Verfassung und der Gesetze des Staates handeln muß". Käme es jedoch zu einer Kollision zwischen Staats- und Parteinormen, so setzten sich die letzteren im Zweifel durch - nach allem, was man aus vier Jahrzehnten volkrepublikanischer Geschichte weiß. Die Parteimitglieder und -organe haben dafür zu sorgen, daß die Parteinormen auf sämtlichen Ebenen und in sämtlichen Danweis durchgesetzt werden.

4.3.5.

Die Parteiorgane

Die wichtigsten zentralen Organe des Parteiapparats sind der Landespartei-tag, das von ihm "gewählte" ZK sowie die vom ZK-Plenum gewählten Mitglieder der vier Gremien Politbüro, Ständiger Ausschuß des Politbüros, ZK-Sekretariat und Generalsekretär. Nach Art.21 ist das Politbüro und sein Ständiger Ausschuß jenes Organ, das "zwischen den Plenartagen des ZK die Funktionen und Befugnisse des ZK ausübt". Das ZK-Sekretariat "erledigt unter der Führung des Politbüros und dessen Ständigem Ausschuß die laufende Arbeit des ZK" und der ZK-Generalsekretär "beruft die Sitzungen des Politbüros und seines Ständigen Ausschusses ein und leitet die Arbeit des Sekretariats".

Neben diesen vier Gremien wird in der Satzung (Art.21) noch die ZK-Militärkommission und die ZK-Beraterkommission (Art.22) genannt. Die ZK-Militärkommission ist das Hauptscharnier zwischen ziviler und militärischer Parteiführung. Das Hauptorgan der ZK-Militärkommission in der Armee heißt "Politische Hauptabteilung der VBA": "Sie ist zuständig für die Parteiarbeit und politische Arbeit in der Armee" (Art.23).

Das Amt des - unter Mao so häufig als Rüstzeug des Personenkults mißbrauchten - "Vorsitzenden" wurde m.a.W. abgeschafft und durch eine Kollektivführung (unter einem "Generalsekretär" an der Spitze) ersetzt. Für ältere Parteimitglieder entstand eine sog. ZK-"Beraterkommission". Sie gilt offiziell als "politischer Helfer und Ratgeber des ZK" (Art.22), ist aber in Wirklichkeit eine Art ehrenvolles Abstellgleis für Parteiveteranen.

Lag der Schwerpunkt der Macht bis zum Ende der Maozeit noch beim Ständigen Ausschuß des Politbüros, so hat er sich inzwischen auf das 1982 neu organisierte Parteisekretariat verlagert, das von Anfang an als Sammelbecken und als eine Art Speerspitze des reformerischen Flügels gebildet worden war. Unter Umgehung des Ständigen Ausschusses werden hier die täglichen Entscheidungen gefällt, wobei enges Einvernehmen mit der Spitze des Staatsrats besteht, die ja ebenfalls ganz in der Hand der Reformier ist.

Unter der Leitung des Sekretariats stehen mehrere Büros und Abteilungen, nämlich das Allgemeine Amt, die Abteilung für Internatio-

nale Beziehungen, die Organisationsabteilung, die Propagandaabteilung, die Abteilung für Vereinigte-Fronten-Arbeit, die Kommission für Politik und Recht sowie die Parteischule - nicht zuletzt auch die Disziplinarkommission, die ihrerseits ergänzt werden durch die bereits erwähnten ZK-Militär- und ZK-Beraterkommissionen,

Vom Sekretariat aus führen auch die Befehlsstränge zu den Parteisekretariaten in den 29 provinzzgleichen Einheiten sowie zu den Massenorganisationen. Von diesen wiederum führen die Befehlskanäle die einzelnen Ebenen hinab bis zu den bereits erwähnten "Grundorganisationen". Auf der jeweiligen Ebene sind auch Disziplinarkontrollkommissionen angesiedelt - ebenfalls mit vertikaler Weisungs-Befugnis/Bindung.

Drei Jahrzehnte lang bediente sich die Parteiorganisation bei der Ausarbeitung ihrer Führungsorganisation nicht nur der auch heute noch üblichen Parteidirektiven und -kontrollen, sondern darüber hinaus auch noch des Instruments der Kampagne. Die Reformier haben die Kampagne, wie in dieser Serie bereits erwähnt (C.a., November 1986, S.716 f.) inzwischen abgeschafft und durch Strukturreform in Permanenz ersetzt. (Zu den Grundorganisationen vgl. oben 4.3.2.)

Unerwähnt im Parteistatut bleibt das Forum der sog. "Nationalen Delegiertenkonferenz", das in der bisherigen Geschichte der KPCh nur zweimal zusammengetreten ist, nämlich im Januar 1935, als die KP mitten auf dem "Langen Marsch" jene heute schon legendär gewordene Konferenz von Zunyi einberief, mit der die Machtergreifung Mao Zedongs begann, und zum zweiten Mal im September 1985, als fast chirurgisch wirkende personalpolitische Einschnitte in den Parteiapparat erfolgten. Diese Delegiertenkonferenz wirkte wie ein Überfall der Reformier auf die reformfeindlichen Kräfte, der z.T. erfolglos blieb, so z.B. in dem Versuch, Hu Yaobang zum Vorsitzenden der ZK-Militärkommission und Hu Qili zum neuen ZK-Generalsekretär sowie zum Mitglied des Ständigen Ausschusses des Politbüros zu küren. Erfolglos blieben auch Bemühungen, einige der ältesten und angesehensten Spitzenführer, nämlich Chen Yun (80), Peng Zhen (83) und Li Xiannian (76), zum Rücktritt zu bewegen und damit die Phalanx der Reformgegner zu schwächen.

Trotz solcher Teilrückschläge war die Delegiertenkonferenz aber am Schluß doch noch höchst erfolgreich. Das Politbüro wurde nämlich von 24 auf 20 Vollmitglieder und von 3 auf 2 Kandidaten reduziert und so umbesetzt, daß die Reformier nun eindeutig eine Mehrheit von 13 Vollmitgliedern besaßen. Im Ständigen Ausschuß des Politbüros hatten die Reformkräfte nach dem Ausscheiden von Ye Jianying nun eine Mehrheit von 3:2. Noch deutlicher war der Vorsprung der Reformier im ZK-Sekretariat (9:2). Eindeutige Verlierer der Personalentscheidungen im Rahmen der Delegiertenkonferenz waren die Militärs, deren Anteil im Politbüro von 37% auf 9% und im ZK von 16% auf ebenfalls 9% sank.

Die Umgehung eines Ordentlichen Parteitags, wie er im Geist des Parteistatuts eigentlich hätte stattfinden müssen, hatte sich am Ende für die Reformier ausgezahlt! (14)

4.3.6.

Periodische Verlagerungen des Entscheidungsschwerpunkts

Strukturelle Verschiebungen hat es vor allem bei den Spitzengremien gegeben. Je größer die Mitgliederzahl und je personalstärker damit automatisch auch die obersten Führungsgremien geworden waren, umso mehr mußte man nach neuen entscheidungsfähigen Kleingruppen Ausschau halten. Schon in der Sowjetunion hatte diese Suche nach funktionsfähigen Entscheidungsgremien zu immer neuen organisatorischen Ausbildungen geführt: Aus den "Massen" der Parteimitglieder war eine Delegiertenversammlung, der Parteitag, geworden, der Parteitag seinerseits mußte ein ZK wählen, das aber wiederum zu groß war, um noch entscheidungsfähig zu sein und aus dem sich deshalb ein Politbüro auskristallisierte, in dessen Rahmenwerk ein noch überschaubareres Gremium, nämlich das Sekretariat des ZK, vor allem dessen "Generalsekretär", die führende - und alles entscheidende - Position einzunehmen begann - man denke an Stalin und seine Nachfolger.

Die chinesische KP war bis 1956 diesem Vorbild gefolgt und hatte das Schema Parteitag - ZK - Politbüro - Generalsekretär des ZK eingehalten, wobei allerdings der Generalsekretär des ZK gegenüber dem "Vorsitzenden des ZK" (Mao Zedong!) nie einen ähnlichen Stellenwert erringen konnte wie in der Sowjetunion.

Seit 1956 ging China dann eine Zeitlang eigene Wege und schuf einerseits innerhalb des Politbüros einen "Ständigen Ausschuß des Politbüros" und wertete andererseits den Posten des "Vorsitzenden", der nun einmal von keinem Geringeren als Mao Zedong besetzt war, laufend auf. Die 1956 gewählten sechs Mitglieder des Ständigen Komitees waren verdienstvolle Führer der Revolutionszeit, nämlich Mao Zedong, Liu Shaoqi, Zhou Enlai, Zhu De, Chen Yun und Deng Xiaoping. Während der nachfolgenden Jahre, vor allem aber während der Kulturrevolution, wurden bekanntlich drei von ihnen, nämlich Liu, Deng und Chen, zu Opfern und Verfolgten des Mao-Regimes.

Nach dem Sturz der "Viererbände" konnte Hua Guofeng zwar den Posten des "Vorsitzenden" noch eine Zeitlang besetzt halten, wurde aber, beim XII. Parteitag im September 1982, aus dem Politbüro und seinem Ständigen Ausschuß verdrängt. Außerdem wurde die Stelle des "Vorsitzenden" abgeschafft und der Posten des seit Mitte der sechziger Jahre vakant gewordenen "Generalsekretärs des ZK" neu belebt - und mit Hu Yaobang besetzt.

Auch der Ständige Ausschuß blieb nicht ungeschoren. Zwar wurde er nicht abgeschafft, doch verlagerte sich der Machtschwerpunkt immer weiter von ihm weg - hin zu einer Seilschaft, die sich im Bereich ZK-Sekretariat und Staatsrat hatte durchsetzen können. In einem Interview mit der Hongkonger Zeitung "Mingpao" vom 19. Oktober 1984 räumte Hu Yaobang in schöner Offenheit ein, daß "Zhao Ziyang und ich verantwortlich (für die Arbeit) im Ständigen Ausschuß sind. Bei wichtigen Fragen konsultieren wir Deng Xiaoping, Chen Yun und Li Xiannian, sonst aber treffen wir selbst die Entscheidungen... In den meisten Fällen beraten (zunächst) Zhao und ich die Probleme und erbitten dann die Zustimmung." Wolfgang Barke (15) hat diese Entwicklung im einzelnen präzise aufgezeigt.

Ähnlich deutlich äußerte sich Ministerpräsident Zhao Ziyang in einem Interview vom August 1984: Habe der Schwerpunkt zur Zeit der Herrschaft Maos noch beim Ständigen Ausschuß des Politbüros (und hier wiederum beim "Vorsitzenden" selbst) gelegen, so habe er sich nach 1978 zu zwei neuen Gremien

hin verschoben, nämlich zum ZK-Sekretariat und zur Ständigen Konferenz des Staatsrats. Beide Gremien kämen jeweils zweimal wöchentlich zusammen, während der Ständige Ausschuß des Politbüros als Führungsorgan kaum noch zusammentrete und auch das Politbüro nur noch selten und unregelmäßig zu Sitzungen zusammenkomme.

Noch am Vorabend des XII. Parteitags (1982) hatten die Reformer versucht, den Ständigen Ausschuß des Politbüros überhaupt streichen zu lassen und damit de facto das (von Reformen beherrschte) ZK-Sekretariat aufzuwerten - doch war dieser Anlauf gescheitert. Das ZK-Sekretariat umfaßt neben dem Generalsekretär Hu Yaobang acht Sekretäre und zwei Kandidaten, die Ständige Konferenz des Staatsrats zählt 15 Mitglieder, unter ihnen Ministerpräsident Zhao Ziyang, seine vier Stellvertreter und die zehn Staatsratskommissare. Insgesamt umfassen die beiden neuen Hauptentscheidungsorgane also 26 Politiker (16).

An dieser Stelle wird erneut deutlich, daß der "Personalismus" in China weitaus wichtiger ist als jegliche Form von Institutionalismus. Für jeden, der sich lange genug mit China beschäftigt hat, ist dies alles andere als eine Überraschung!

Es bedarf auch kaum besonderer Erwähnung, daß die oben geschilderten Verschiebungen des Entscheidungszentrums von einem Organ auf das andere ohne vorhergehende Abänderung des Parteisatzungsrechts erfolgten!

4.3.7.

Reformbemühungen

Die Hauptreformbemühungen richten sich, abgesehen von den unten (4.6.) noch näher auszuführenden Modifikationen seit Ende 1978 auf eine striktere Trennung von Partei- und Ausführungsfunktionen. In den vorangegangenen Jahren, vor allem während der Kulturrevolution, sei die Partei, wie es häufig heißt, in ihrer Führungsfunktion so überbetont worden, daß für die Ausführungsorgane fast nichts mehr zu tun blieb. Praktisch wurde damals die Regierung durch die Partei ersetzt und verdrängt. Niemand habe noch einen Unterschied zwischen Parteiführungs- und Ausführungsfunktionen auszumachen gewußt. In Zukunft möge sich die Partei

gefälligst nicht mehr direkt in laufende Angelegenheiten einmischen, sondern sich vielmehr auf die größeren, über den Tag hinausgehenden Probleme konzentrieren und der "Linie" sowie den Prinzipien und der Übereinstimmung der Alltagspolitik mit diesen Prinzipien Aufmerksamkeit schenken. Die Parteiorgane mögen keine direkten Anordnungen mehr geben und sich nicht um alles und jedes kümmern. Selten wurde in diesem Zusammenhang freilich betont, daß die Parteiorgane im allgemeinen von technischen und wirtschaftlichen Einzelfragen zu wenig verstanden und deshalb durch unsachgemäße Weisungen adäquate Entscheidungen verhinderten (17).

4.4.

Der Staatsaufbau im allgemeinen: Drei präjuristische Strukturelemente

Das Organisationsrecht ist, wie bereits erwähnt, der mit Abstand solideste Teil des gesamten chinesischen Rechtsgebäudes. Dies ergibt sich nicht nur aus der Zahl der Bestimmungen, sondern auch aus ihrem Rechtscharakter (die meisten sind formelle Gesetze, also fa), nicht zuletzt aber aus der Kontinuität, mit der ein Großteil der Organe auch die schlimmsten Stürme der Zeit überstanden hat, oder aber, sofort nach dem Abklingen des politischen Unwetters, wieder Auferstehung gefeiert hat.

Dieser Soliditätsanspruch gilt auch für die Organisationsbestimmungen in der Verfassung; kein Wunder, daß der Abschnitt über den Staatsaufbau der mit Abstand längste in der Verfassung von 1982 ist. Von den insgesamt 138 Paragraphen bestreitet er nicht weniger als 79 (§§ 57-135). Einzelheiten darüber sind unter dem Abschnitt 4.5. auszuführen.

Im Vorfeld detaillierter Beschreibungen sei zunächst auf einige informelle Determinanten eingegangen, die allen praktischen Regelungen von vornherein ihren Stempel aufdrücken und die sich unter den Stichworten "Staats- und Regierungsform", "Zentralismus/Dezentralisierung" sowie "Danwei- und Transdanweibereich" wiedergeben lassen.

4.4.1.

Staats- und Regierungsform in der VR China

Schon in den frühen Schriften Mao Zedongs tauchen Unterscheidungen zwischen Staats- und Regierungsform auf (z.B. "Über die Neue

Demokratie") (18). Die Frage nach dem "Staatssystem" richte sich darauf, "welchen Platz die einzelnen Gesellschaftsklassen im Staate einnehmen"; sei den bisherigen drei Typen von Ausbeuter-Gesellschaften (Sklavenhalter- und Feudalgesellschaft, Bourgeoisie) eine Diktatur kleiner Minderheiten über die Mehrheit des Volkes gemeinsam gewesen, so erlange im Zeitalter des Sozialismus die Mehrheit des Volkes Macht über die Minderheit und sei in der Lage, eine "Diktatur des Proletariats" auszuüben. Der Charakter des Staates entspreche dem Charakter der herrschenden Klasse. In einer Sklavenhaltergesellschaft übt also die Sklavenhalterklasse, in einer feudalistischen Gesellschaft die Feudalklasse, in einer bürgerlichen Gesellschaft die Bourgeoisie, in einer "Neuen Demokratischen Gesellschaft" ein Bündnis von vier Klassen und in einer sozialistischen Gesellschaft das "Proletariat" eine "Diktatur" über die anderen Klassen aus.

Bei der Frage nach dem "Regierungssystem" andererseits handle es sich darum, "welche strukturelle Form die politische Macht hat und welche Form eine bestimmte Gesellschaftsklasse wählt, um den Machtapparat für den Kampf gegen den Feind und zum eigenen Schutz zu organisieren" (19).

Wurden seit Aristoteles im wesentlichen immer sechs Regierungsformen unterschieden, nämlich Monarchie, Aristokratie und Demokratie sowie (ihre negativen Gegenstücke:) Diktatur, Oligarchie/Plutokratie und Ochlokratie, so reduzierte Mao diese Formen auf zwei, nämlich auf "Demokratie" (als Ausdruck der Vielheit) und "Zentralismus" (als Ausdruck der Einheit). Beide zusammengenommen ergäben den "Demokratischen Zentralismus": Zu viel Demokratie führe zur Anarchie, übertriebener Zentralismus hebe die Mitbestimmung des Volkes (Demokratie) auf. Stets sei eine Balance zwischen beiden anzustreben: In der neuen Verfassung von 1982 wird deshalb von "Demokratischer Diktatur des Volkes" (minzhu zhuanzheng) gesprochen (Abs.7 der Präambel) - ein Ausdruck, der höchst merkwürdig klingt, wenn man nicht den gedanklichen Hintergrund ("Proportionalisierung") mit einbezieht.

4.4.1.1.

Staatsform

Was nun die Staatsform anbelangt, so versteht sich die Volksrepublik gemäß § 1 Verfassung 1982 als einen "sozialistischen Staat unter

der demokratischen Diktatur des Volkes, der von der Arbeiterklasse geführt wird und auf dem Bündnis der Arbeiter und Bauern beruht".

Das Subjekt der Klassenherrschaft ist also eindeutig benannt; gilt doch die "demokratische Diktatur des Volkes, die von der Arbeiterklasse geführt wird und auf dem Bündnis der Arbeiter und Bauern beruht", ihrem Wesen nach als "Diktatur des Proletariats" (so ausdrücklich Abs.6 der Präambel). Inhaber der Macht ist das "Proletariat". Seinem Charakter nach wäre demnach der heutige chinesische Staat ein echter Staat der "Diktatur des Proletariats".

Allerdings scheint den Reformern hier bereits der Atem gestockt zu haben; taucht doch dieser während der Kulturrevolution so häufig gebrauchte Terminus (wuchang jieji zhuanzheng) nur an einer einzigen Stelle der neuen Verfassung (Abs.6 der Präambel) auf, während er in der Verfassung von 1975 nicht weniger als neunmal genannt war, nämlich in den Absätzen 1, 2, 3, 4 und 7 der Präambel sowie in den Artikeln 1, 12 und 13. Lieber spricht man heute von der "demokratischen Diktatur des Volkes" - dies klingt weniger kulturrevolutionär!

Ein deutlicher Unterschied zeigt sich auch gegenüber dem Objekt der "Diktatur des Volkes". Noch in den Verfassungen von 1975 und 1978 gab es echte Feindbilder. Die "Diktatur des Proletariats" wandte sich seinerzeit sowohl gegen äußere Feinde, die als "Imperialismus, Sozialimperialismus und deren Lakaiken" definiert wurden (§ 15, Abs.4 Verfassung 1975) als auch gegen die Feinde im eigenen Lande, nämlich gegen die "Landesverräter und Konterrevolutionäre" (§ 14, Abs.1) sowie gegen die "Fünf schlechten Elemente" (Grundherren, Großbauern, Reaktionäre, Kapitalisten und andere üble Elemente, § 14, Abs.2 Verfassung 1975). Einzelheiten dazu sind im Abschnitt "Polit-Recht" (C.a., November 1986, S.709 ff.) nachzulesen. Daneben gab es noch jene zahlreichen "Opportunisten und Revisionisten", die ebenfalls als Feinde bekämpft werden sollten. Dazu gehörten nach kulturrevolutionärer Auffassung (20) die Verfechter abweichender politischer Optionen, wie z.B. der Forderung nach einem "freien Staat" (angeblich auf Lassall zurückgehend), nach einem "parlamentarischen Weg" (Kautski), nach

einem "Staat des ganzen Volkes" (Chruschtschow), nach einem "Erlöschen des Klassenkampfes" (Liu Shaoqi), oder nach einer "tugendhaften Regierung" (Lin Biao).

All diese "Theorien", deren Inhalt meist bis zur Unkenntlichkeit verstümmelt wiedergegeben wurde, seien, wie es hieß, durch "allseitige Diktatur" im Keime zu ersticken.

Heutzutage sind Objekte des Klassenkampfes nur noch diejenigen "Kräfte im In- und Ausland, die dem sozialistischen System unseres Landes feindlich gegenüberstehen und es zu unterminieren versuchen" (Abs.8 der Präambel).

Nach dem offiziell bekundeten Selbstverständnis der Reformen ist China also ein sozialistischer Staat der "demokratischen Diktatur des Volkes". Ist er es wirklich?

Ohne Zweifel dominiert überall der Sektor des Gemeineigentums, des weiteren hat die KP eine solide Führungsmacht und nicht zuletzt wird - wieder - nach Leistung verteilt.

Diesen sozialismusaffirmativen Entwicklungen stehen jedoch andere Phänomene gegenüber, die Zweifel an der sozialistischen Staatsform aufkommen lassen, nämlich der überall spürbare Mangel an Partizipation im Transaktionsbereich, die fortbestehende "Herrschaft des Menschen über den Menschen", die heutzutage nicht viel weniger dominant ist als noch zur Zeit der Manchu-Kaiser, und nicht zuletzt der inzwischen wieder virulente Ware-Geld-Bezug. Die VR China leidet m.a.W. unter dem gleichen "Grundwiderspruch" ihres sozialen Systems wie auch andere "realsozialistische" Staaten, nämlich am Widerspruch zwischen formaljuristischem "Volks"-Eigentum und tatsächlich bestehender oligarchischer Verfügungsgewalt.

Bei genauerer Betrachtung der Machtverhältnisse kommt man schnell zu der Feststellung, daß Theorie ("Alle Macht in der VR China gehört dem Volk", § 2 Verfassung 1982) und Praxis ("Alle Macht in der VR China gehört dem Kaderapparat") weit auseinanderklaffen.

Im Danwei-Bereich herrschen zwar in aller Regel demokratische Zustände, d.h., der einzelne Bauer im Dorf hat durchaus ein Wort

mitzureden, wenn es gilt, eine dörfliche Straße zu bauen oder einen Dorffunktionär abzusetzen. Im Transdanweibereich dagegen wird die Luft schnell dünn.

Zur allerhöchsten Führungsspitze, der man die Mitglieder des Politbüros, die Militärregionalkommandanten, die Ersten Provinzsekretäre und die Mitglieder der Zentralen Militärführung, der ZK-Bürokratie und der Ständigen Konferenz des Staatsrats zurechnen kann, gehören nur rd. 90 Personen.

Als erster Ring um diesen Kern legt sich eine Schicht von 2.000 Funktionären, zu denen rd. 600 Provinz-Spitzenkader, etwa 100 stellvertretende KP-Sekretäre, 200 Vizegouverneure, die Mitglieder des Ständigen NVK-Komitees, die Minister, die Massenorganisations-Spitzenrepräsentanten, einige Militärunterführer und auch noch wenige Repräsentanten aus Kunst und Wissenschaft gehören.

Den zweiten Ring bilden jene rund 80.000 Personen, die "vom stellvertretenden Amtsleiter und Abteilungsleiter sowie vom stellvertretenden Divisionskommandeur aufwärts" gerechnet werden.

Eine dritte Schicht besteht aus etwa 450.000 Personen, die "vom stellvertretenden Kreisdirektor aufwärts" anzusetzen wären. An vierter Stelle folgen schließlich noch rd. 9 Millionen "Parteikader".

Bei großzügigster Auslegung kommt man also auf eine Machttelite von rd. 10 Millionen Personen; faßt man den Kreis dagegen restriktiv, so könnte man die Schlußlinie bereits hinter den 450.000 Kreisfunktionären ziehen (nähere Einzelheiten dazu in C.a., Juli 1985, S.438).

Ob man aber die extensive oder aber die restriktive Interpretation wählt - in jedem Fall macht sie, an der Gesamtzahl der chinesischen Bevölkerung gemessen, nur einen winzigen Bruchteil aus und liegt zwischen 0,05 und 1%!

Man darf davon ausgehen, daß im Transdanweibereich sämtliche auch nur einigermaßen relevanten Entscheidungen von diesem Kreis von nicht einmal ein Prozent der Bevölkerung getroffen werden.

Dies sind Zahlenwerte, wie sie bereits für das kaiserliche China gegolten haben.

Der Autor hat an anderer Stelle (C.a., Juli 1985, S.432-447 und August 1985, S.510-532) bereits ausführlich begründet, warum China nach alledem nicht als sozialistische Gesellschaft, sondern als "Übergangsgesellschaft auf dem Wege zum Metakonfuzionismus" bezeichnet werden sollte. (Zum Begriffsfeld des Metakonfuzionismus vgl. C.a., August 1985, S.524-532)

4.4.1.2.

Regierungsform

Als ideales Regierungssystem gilt auch nach heutiger Auffassung eine ausgeglichene Balance zwischen "Demokratie" und "Zentralismus" - eben der "demokratische Zentralismus" (§ 3 Verfassung 1982).

Die meiste Zeit seit Gründung der Volksrepublik freilich standen die Waagschalen nicht in der Balance, sondern neigte einseitig dem "Zentralismus" zu - ein Zustand, der heutzutage vor allem von den Reformern angeprangert wird.

Während der Kulturrevolution glaubte man dann ins Gegenteil verfallen zu müssen und betrieb die Gründung einer Art Räterepublik, wobei die Pariser Kommune als Vorbild diente. Die Commune habe, wie es damals hieß, fünf Merkmale aufgewiesen (21): Sie zerschmetterte die "militärisch-bürokratische Maschinerie der Bourgeoisie" und setzte an ihre Stelle die Diktatur des Proletariats; Funktionäre wurden in direkter Wahl gewählt und konnten jederzeit wieder abberufen werden; statt einer Gewaltenteilung im bürgerlichen Sinne habe es eine Gewaltheftung in den Händen der Commune-Mitglieder gegeben; die Pariser Kommune habe sich darüber hinaus nicht nur als Vertreterin lokaler Interessen, sondern als Repräsentantin des Weltproletariats verstanden, und nicht zuletzt habe sie die Enteigner enteignet.

Sollte man diese ideale Regierungsform nicht auch auf China übertragen können? Der Versuch wurde in der Tat gestartet und nahm schließlich in den sog. "Revolutionskomitees" Gestalt an, die seit Anfang 1968 wie Pilze aus dem Boden schossen. Die Revolutionskomitees waren zunächst ein Kind der Not; hatte doch die Kulturrevolution dort, wo einst der riesige Bau der KPCh gestanden hatte, nur noch ein Trümmerfeld hinterlassen:

28% der Politbüro- und 34% der ZK-Mitglieder sowie 20% der Provinzsekretäre waren im Sommer 1968 der unscheinbare Rest von Parteikadern, die noch in ihren alten Funktionen verblieben waren. Noch stärkere Wunden hatte die Kulturrevolution den Regionalparteiorganisationen geschlagen. Auch Massenorganisationen, die aufs engste mit der Partei verkoppelt waren, wie etwa die KJL und der Gewerkschaftsverband, teilten das Schicksal der Parteiausschüsse. Nicht viel besser war es um den Zustand der staatlichen Verwaltungsorgane bestellt, vor allem auf den unteren Ebenen.

Wie sollte dieses Vakuum, das jede ordnende Verwaltung unmöglich machte, ausgefüllt werden? In Shanghai versuchte man es zunächst mit der Bildung eines gesamtstädtischen Rätessystems nach dem Vorbild der "Pariser Commune". Die Leitlinien dafür befanden sich in § 9 des der Kulturrevolution zugrunde liegenden "16-Punkte-Beschlusses" vom 8. August 1966. Dieses Shanghai-Modell wurde jedoch bald abgelöst durch das "Shanxi-Modell". In dieser nordchinesischen Provinz hatte sich am 12. Januar 1967 ein aus Funktionären, Massenorganisationsvertretern und Militärs gebildeter "Dreierallianzausschuß" herauskristallisiert, der die Machtbefugnisse des einstigen Provinzpartikomitees übernahm. Dieses Shanxi-Modell machte nach und nach in ganz China Schule; vor allem die Militärs, die in jedes "Revolutionskomitee" (so wurden die nach der Dreierallianz gebildeten neuen Verwaltungsorgane in den einzelnen Einheiten genannt) entsandt wurden, sorgten dafür, daß die Revolutionskomitees landauf landab ein einheitliches organisatorisches Gepräge bekamen. Es sollte allerdings, trotz militärischer Mithilfe, eineinhalb Jahre dauern, ehe im September 1968 auch das letzte Revolutionskomitee auf Provinzebene unter Dach und Fach gebracht worden war (22).

Die Revolutionskomitees sorgten für "Verwaltungsvereinfachung" und Personalreduzierung. Hatte der frühere Volksausschuß der Provinz Guangdong z. B. noch 10.000 Angestellte beschäftigt, so waren es im Revolutionskomitee des Jahres 1970 nur noch 400 (23).

Die Revolutionskomitees übernahmen die Funktionen der früheren Partei- und Staatsorganisationen.

Tendenziell waren sie für sämtliche Angelegenheiten innerhalb ihrer Danwei zuständig und hatten sowohl Führungsaufgaben als auch - gemäß dem im Räteprinzip angelegten Prinzip der Gewaltanhäufung - die Befugnis der Ausführung und der Kontrolle (24). Sie waren in ihrer Danwei u.a. zuständig für Massenaktionen aller Art (Kampf- und Gerichtsversammlungen, Produktionsaufrufe, Bewegungen im Dienste des Gesundheitswesens), für Verwaltung und Verwaltungsreform und für eine beinahe allumfassende Kontrolle.

Theoretisch waren die Revolutionskomitees der organisatorische Ausdruck des Räte(Sowjet)-Gedankens, d.h. des Prinzips der direkten Demokratie. Praktisch jedoch hatten die jeweiligen Militärmitglieder die Zügel in der Hand. Die VBA sollte aufgrund ihrer "drei zivilen und zwei militärischen Aufgaben" die "Linke", die Arbeiter und Bauern unterstützen und darüber hinaus militärische Kontrolle ausüben sowie militärische Ausbildungsarbeit leisten. Mit diesem Auftrag wurde die VBA zum ordnungserhaltenden *Deus ex machina* in jeder Danwei und wuchs in dieser Eigenschaft immer mehr in die Rolle eines Antipoden der radikalen Massenorganisationen, vor allem der Rotgardisten, hinein. Ganz im Gegensatz zu Mao Zedongs Maxime begann das Gewehr über die Politik zu regieren - eine Entwicklung, die insbesondere an den Personalisten ablesbar wurde: Von den 216 "führenden" Mitgliedern der Revolutionskomitees auf Provinzebene waren 73 (= 33%) i.J. 1970 militärischer Provenienz. Nicht weniger als 21 von 29 Provinz-Revolutionenkomitee-Vorsitze waren von Offizieren besetzt.

Das direkt-demokratische Rätemodell war damit bereits durch einen neuen "Zentralismus" abgelöst. Noch stärker machte sich die Rezentralisierung bemerkbar, als seit 1969 die Parteiorgane wieder aufgebaut wurden und nunmehr in den einzelnen Danweis in Konkurrenz zu den dortigen Revolutionskomitees traten. In diesem Ringen setzte sich am Schluß, wie nicht anders zu erwarten, wieder der Parteiausschuß durch: die Eliteorganisation hatte also über die Räteorganisation gesiegt. Die chinesischen "Sowjets" verschwanden ebenso von der Oberfläche wie in den Jahren 1905 und 1917 die russischen Sowjets. Die Parole "Alle

Macht den Räten/Sowjets" hatte in beiden Revolutionen also nur kurze Zeit Gültigkeit. Auch in China hat Lenin über Rosa Luxemburg gesiegt.

1978 traten die Reformer ein Erbe an, das, wie eh und je, von einem Übergewicht des "Zentralismus", d.h. der Befehlsgewalt von oben, bestimmt war. Was war dagegen zu tun? Eine Neuauflage des Räte/Revolutionskomitee-Systems kam nicht in Frage: dies stand für Deng Xiaoping von Anfang an fest. Dafür bemühte man sich seit 1980 um eine stärkere "Demokratisierung" des politischen Systems, um auf diese Weise wieder ein Gleichgewicht zwischen Demokratie und Zentralismus herzustellen.

Sechs Maßnahmen wurden in diesem Zusammenhang erwogen (25), nämlich:

- Stärkung der Volkskongresse aller Ebenen gegenüber der bisher allmächtigen Partei- und Staatsbürokratie;

- die Trennung zwischen Partei und Verwaltung/Management (der KP-Ausschuß sollte künftig nur noch indirekt führen und sich nicht mehr direkt in die Verwaltung, Justiz oder in Personalfragen etc. einmischen);

- die Stärkung der örtlichen Ebenen (bis 1978 galt der Grundsatz "Je zentraler, desto sozialistischer");

- die Autonomie/Teilautonomie der Betriebe;

- die Reform des Kaderapparats: Zum Hauptkriterium für die Demokratisierung der Funktionäre sollte neben der Auswahl und der laufenden Kontrolle vor allem die Absetzbarkeit der Amtsträger durch Beschlüsse der Basis gehören.

- Sechstens sollte durch einen weiteren Ausbau des Rechtssystems dafür gesorgt werden, daß die "Herrschaft durch Gesetz" an die Stelle der "Herrschaft durch den Menschen" trat, daß also jedermann vor dem Gesetz wirklich gleich, und daß am Ende der Reformkurs wirklich stabilisiert würde.

Die Ansätze von 1980 wurden 1986 erneut aufgegriffen: Man hatte feststellen müssen, daß die "Demokratisierung" in der Zwischenzeit kaum Fortschritte gemacht hatte, sieht man einmal von der erfreulichen Entwicklung der Betriebsautonomie ab.

Eine lange Tradition sorgt dafür, daß die Vorherrschaft des "Zentralismus" voraussichtlich noch geraume Zeit erhalten bleibt, und daß "Demokratisierung" sich nur in Worten abspielt.

Zieht man nach alledem die klassischen aristotelischen Kategorien für die Beurteilung des chinesischen Regierungssystems heran, so muß man die VR China wohl auch im Zeitalter der Reformen noch als Oligarchie (besser vielleicht als "Nomenklatura-Herrschaft") bezeichnen.

4.4.2. Zentralismus - Dezentralisierung

4.4.2.1.

Theorie: Die VR China als zentraler Einheitsstaat

Manche Autoren (26) behaupten, daß die Verfassung von 1954 noch "stark der sowjetischen Verfassung von 1936 geähnelt" habe. Inzwischen gibt es zwar in beiden Staaten Neufassungen, die in der VRCh 1982, in der UdSSR 1977 erlassen wurden; beide gleichen ihren Vorgängern von 1954 bzw. 1936 aber so stark, daß die auf jene Verfassungen bezogene Ähnlichkeitsbehauptung auch für sie als Nachfolger gelten muß.

Nun gibt es ganz gewiß zahlreiche Parallelen zwischen den Verfassungstexten, die übrigens ganz natürlich und sachlogisch sind, da die chinesische Verfassung von 1954 ja ganz im Zuge der Rezeption sowjetischen Rechts erlassen wurde.

Andererseits jedoch scheint es sich bei beiden Texten um zwei verschiedene Planeten zu handeln, wenn man nämlich das Augenmerk auf die organisatorische Aufgliederung des Staatsgebiets und die daraus resultierende Organgestaltung lenkt:

Nach Art.70/71 der Sowjetverfassung von 1977 (fortan S.V.) ist die UdSSR ein "Bundesstaat", gebildet auf der "freiwilligen Vereinigung" von 15 "gleichberechtigten sozialistischen Sowjetrepubliken", deren Zahl noch ergänzt wird durch "Autonome Sozialistische Sowjetrepubliken" (Art.82-85) und durch "Autonome Gebiete" (Art.86-88). Art.73 grenzt die Rechte der Union und der Einzelrepubliken enumerativ gegeneinander ab. Soweit die Union hier nicht ausdrücklich für zuständig erklärt wird, sind die einzelnen Republiken souverän

(Art.76, Abs.1 und 2) und üben innerhalb ihres Bereiches die Staatsgewalt selbständig aus; auch hat jede Republik eine eigene Verfassung (Art.76, Abs.3).

Nach Art.72 hat jede Sowjetrepublik ferner das "Recht des freien Austritts aus der UdSSR" - eine höchst theoretische Befugnis, seit Stalin die Ausübung eines solchen Rechts als "zutiefst konterrevolutionär" bezeichnet hat.

Ferner kann jede Sowjetrepublik unmittelbare Beziehungen zu auswärtigen Staaten aufnehmen, mit ihnen Abkommen schließen und diplomatische Vertreter austauschen. Dies erklärt auch, warum die Sowjetunion in der UNO mit gleich drei Repräsentanten (UdSSR, Ukraine und Belo-Rußland) vertreten ist.

Die föderalistische Struktur spiegelt sich auch in den höchsten Staatsorganen wider; gliedert sich doch das höchste Organ der Staatsgewalt, nämlich der Oberste Sowjet, in zwei Kammern auf, den Unions-Sowjet und den Nationalitäten-Sowjet (Art.109), die die gleiche Zahl von Deputierten aufweisen, wobei der Nationalitäten-Sowjet nach dem Schlüssel "32 Deputierte aus jeder Unionsrepublik, 11 Deputierte aus jeder Autonomen Republik, 5 Deputierte aus jedem Autonomen Gebiet und ein Deputierter aus jedem Autonomen Bezirk" gewählt wird (Art.110).

Diese eigenartige Struktur geht auf die Verfassung der Schweizer Eidgenossenschaft zurück, von der Lenin während seines Schweizer Exils stark beeindruckt war (27).

Wendet man den Blick nun nach China, so zeigt sich ein völlig anderes Bild: Die Volksrepublik versteht sich nicht als föderalistischer Bundesstaat, sondern als zentraler Einheitsstaat. Nirgends in der chinesischen Verfassung ist von einer "freiwilligen Vereinigung" der 29 Provinzeinheiten die Rede. China versteht sich m.a.W. nicht als eine Art "Eidgenossenschaft", deren einzelne Teile von unten her sich zusammengeschlossen haben. Vielmehr tritt die Volksrepublik als ein von oben geeinigter Gesamtverband auf (man denke vor allem an Tibet!), in dem die einzelnen Nationalitäten allerdings theoretisch "gleichberechtigt" sind (§ 4 Verfassung 1982).

Anders als in der UdSSR bedarf es also keiner enumerativ konkretisierten Zuständigkeitsabgrenzung

zwischen Gesamtstaat und Untereinheiten (die "lokalen Volkskongresse aller Ebenen" sind ja nichts anderes als "die lokalen Organe der Staatsmacht", § 96 Verfassung 1982, und sie können deshalb "gesetzgeberisch" nur in dem ihnen von der Zentrale vorgegebenen Rahmen tätig werden, § 99); sie haben auch keine eigene Verfassung und schon gar kein Austrittsrecht (die "Unabtrennbarkeit" wird durch § 4, Abs.3 ausdrücklich festgelegt). Sie können auch keine unmittelbaren außenpolitischen Beziehungen zu anderen Staaten aufnehmen, da die gesamte auswärtige Gewalt bei der Zentrale liegt.

Angeichts dieses in China vorherrschenden Zentralstaatsgedankens bedurfte es auch keiner ausdrücklichen Bestimmung des Inhalts, daß das Zentralrecht das Recht der Untereinheiten "bricht". Auch von legislativer Subsidiarität der Untereinheiten kann nur in höchst eingeschränktem Sinne die Rede sein. Nach Art.67, Ziff.8 nämlich kann der Ständige Ausschuß des NVK "lokale Verordnungen und Vorschriften sowie Beschlüsse der Organe der Staatsmacht in den Provinzen... aufheben, falls sie im Widerspruch zur Verfassung, zu den Gesetzen und zu administrativen Verordnungen und Vorschriften stehen".

Was schließlich den Aufbau der Staatsorgane anbelangt, so kennt China, im Gegensatz zur UdSSR, keine zwei Kammern. Die Abgeordneten für den NVK werden vielmehr einheitlich über das Plenum gewählt, wobei die einzelnen Provinzen und Regionen nach einem bestimmten Schlüssel berücksichtigt werden.

All diese Regelungen zeigen klar, daß zwischen Gesamtstaat und Provinzen etc. kein Koordinations- sondern ein Subordinationsverhältnis besteht, und daß von einer "originären Staatsgewalt" der Untereinheiten nach dem Willen des Verfassungsgesetzgebers ganz gewiß nicht die Rede sein kann. Auch die Autonomen Organe können nur "im Rahmen der ihnen gesetzlich übertragenen Befugnis die Autonomie ausüben" (§ 115). Sie besitzen (ebenso wie die nichtautonomen Provinzen, Kreise etc.) kein eigenes Vertretungsorgan auf zentraler Ebene; ebensowenig steht Ihnen als solchen ein Veto bei der Gesetzgebung, bei einer Verfassungsänderung oder bei einer Neugliederung der Regionen zu.

Der Verfassungstheorie zufolge stellt sich die VR China also - ganz im Gegensatz zur Sowjetunion - als typischer zentraler Einheitsstaat dar. Das Verhältnis zwischen der Zentrale und den Einheiten auf unterer Ebene regelt sich nach dem Grundsatz des demokratischen Zentralismus - also: Unterordnung des einzelnen unter die Organisation, Unterordnung der Minderheit unter die Mehrheit, Unterordnung der unteren Ebene unter die höhere und Unterordnung der gesamten Partei unter das ZK.

4.4.2.2.

Die Praxis: Dezentralisierungstendenzen

Die De-jure-Verhältnisse lassen also keine Frage offen. Ganz anders sieht das Bild jedoch aus, wenn man auf die De-facto-Situation sieht. In der westlichen Literatur hat sich ein ganzes Knäuel von Theorien herausgebildet, die von der Prämisse kräftiger Dezentralisierungstendenzen ausgehen: Drei solche Ansätze seien hier kurz wiedergegeben:

4.4.2.2.1.

Aufspaltungsgefährdung?

Am wenigsten wahrscheinlich ist heutzutage eine Aufspaltung Chinas. Gleichwohl wurde diese Option in der Literatur eine Zeitlang diskutiert. Ein möglicher Separatismus bestimmter Regionen gegenüber Beijing wäre allerdings nur unter den Bedingungen der Wirtschaftsautarkie denkbar. Die Hoover-Institution (28) hat dafür drei Kriterien in die Diskussion eingeführt, nämlich ausreichende Nahrungsmittelversorgung, genügend durchgebildetes Verkehrswesen und adäquate Rüstungsproduktion. Weitere Schlüsselfaktoren wären Bodenschätze, Bevölkerungszahl, Handel und genügend starker Rückhalt bei anderen Regionen oder beim Ausland. Von den sieben Militärregionen (bis Juni 1985 waren es 11 gewesen) (vgl. C.a., Mai 1986, S.281), erfüllen nur die Regionen von Beijing und Shenyang (letztere das Gesamtgebiet der früheren Mandschurei umfassend) sämtliche Voraussetzungen für eine solche Autarkie; bei den Wehrbezirken von Chengdu, Guangzhou, Jinan, Lanzhou und Nanjing dagegen muß man in dieser Hinsicht Zweifel anmelden. Für einen "Warlordismus" im Stile der dreißiger Jahre würde das Autarkiepotential dieser Regionen langfristig wohl kaum ausreichen. Solche Überlegungen können freilich nicht mehr sein als Ansätze für Sandkastenspiele (Näheres dazu unten).

4.4.2.2.2.

Dezentralisierungstendenzen? Vier Entwicklungsmöglichkeiten

Wesentlich mehr Aufmerksamkeit verdient die Frage, ob sich die (ohne Zweifel vorhandenen) Dezentralisierungstendenzen in Zukunft noch intensivieren werden. Vier Ansätze hat es in dieser Richtung gegeben:

Da ist zunächst der historische Ansatz, der davon ausgeht, daß China im Verlauf der letzten zwei Jahrtausende immer dann sich zum Einheitsstaat zurückverwandelte, wenn das Zivilregime stark war, und daß umgekehrt während jeder Epoche, in der Militärs überproportional ins Rampenlicht der Macht traten, einzelne Regionen Autonomie erlangten. Im heutigen China bestehen wenig Sorgen in dieser Richtung. "Militär" ist ja nicht gleich Militär: Vielmehr gibt es Regionalstreitkräfte, denen zweifellos eine gewisse Tendenz zur Überbewertung ihrer Region eigen ist, und Hauptstreitkräfte, die unmittelbar der Zentrale unterstehen und von dieser zu Zwecken der Zentralisierung eingesetzt werden können.

Der Vergangenheit gehört inzwischen auch der "Feldarmee"-Ansatz an (29), der von der Hypothese ausgeht, daß jedes Mitglied früherer militärischer Kommandoeinheiten nach wie vor zu einem jener fünf "Feldarmee"-Systeme gehöre, die sich in den dreißiger und vierziger Jahren herausgebildet hatten, und deren personelles Substrat auf informelle Weise bis in die Volksrepublik hinein wirke. Kein Zweifel, daß solche "Seilschaften" auch noch während der Kulturrevolution ihre Nachwirkungen hatten. Mit dem Aufstieg Lin Biaos kamen z.B. auffallend viele Vertreter aus dem "System der Vierten Feldarmee" an die Macht; als Lin 1971 jedoch stürzte, waren sie gleichsam über Nacht vom Erdboden verschwunden. An ihre Stelle sind nach und nach Vertreter der "Zweiten Feldarmee" getreten, deren Einfluß freilich - mit der Überalterung oder dem Tod ihrer Repräsentanten - immer geringer wird.

Waren Seilschaften früher entweder landsmannschaftlicher oder militärischer Art, so spricht alles dafür, daß in Zukunft gemeinsame Schul- und Studienbekaftschaften bzw. gemeinsame Karrierewege (z.B. in der Kommunistischen Jugendliga) als Kitt dienen dürften.

Ein dritter Ansatz geht von der zellularen Struktur Chinas aus (30). Jede Zelle bilde ein "Verantwortungssystem", in dem die Eigenkräfte beträchtliches Gewicht besäßen. Der Zentrale blieben nur gewisse rahmenhafte Kontrollen, wobei die Plan-, Preis-, Kredit- und Mittelzuweisungspolitik besonderes Gewicht besäßen; zusätzlich könne über den Parteiapparat noch eine gewisse Kontrolle ausgeübt werden.

Dieser Zellularisierungsansatz ist seit Beginn der Reformen erneut aktuell geworden. Wie manche Provinzen schon heute ihre Ellenbogen einzusetzen verstehen, zeigt sich vor allem in ihrem Außenwirtschaftsgebahren, das bisweilen vergessen läßt, daß es überhaupt noch eine Zentrale in Beijing gibt (dazu Näheres unten 4.4.2.2.4.).

Trotz einiger extremer Ausschläge scheint es aber heutzutage wieder eine tragbare Balance zwischen Zentrale und Provinzen zu geben.

Der vierte hier zu erläuternde Ansatz, nämlich die "Polyzentrismus"-Hypothese, kommt der Zellularisierungsprämisse ziemlich nahe, doch werden hier neben den institutionellen auch die personellen Dezentralisierungskräfte noch stärker hervorgehoben. Die Vertreter dieser Option (31) stellen auf die Neigung gewisser Militärs zur Identifizierung mit "ihren" Provinzen ab, wie sie vor allem während der Kulturrevolution zutage trat. Zu Beginn der Kulturrevolution hatte die VBA zwar noch Neutralität gezeigt; als sie jedoch durch die Interventionsweisung Maos vom 28.1.1967 zur Hilfe für die "Linken" aufgerufen wurde, kam es zu einer immer stärkeren Interessenverquickung der Militäreinheiten mit "ihren" Regionen. Am Ende redeten sie vor allem bei der Neubesetzung der Provinzorgane das entscheidende Wort - kein Wunder, daß sämtliche Revolutionskomitees schließlich mit Militärs durchgesetzt waren, wobei sich die regionalen Sonderinteressen verheerend auf die Einheit der VBA auswirkten.

Die Zeiten der Kulturrevolution sind längst vorbei, so daß der Polyzentrismus-Ansatz zumindest in der hier vorgetragenen Variante einstweilen nicht mehr besonders schlüssig wirkt. Trotzdem könnte er in anderer Form eines Tages wieder Bedeutung erlangen.

4.4.2.2.3.

Fortbestehender Zentralismus

China befindet sich gegenwärtig in einem Prozeß, der weg von der Militär- und hin zur Zivilherrschaft führt. Hält man sich hier an

den Leitfaden der geschichtlichen Erfahrungen, so spricht wenig für einen neuen "Warlordismus".

Mehrere Mechanismen sind es, die den oben angedeuteten Polyzentrismus-Tendenzen entgegenwirken:

Da ist einmal die wiedergewonnene Kontrolle Beijings über die aus drei Komponenten (regulären Streitkräften, Regionalverbänden und paramilitärischen Milizen) bestehende VBA.

Entscheidend für die Kontrollstrukturen ist es, daß das Kommando über die Regularverbände direkt in Beijing liegt und daß die regulären Streitkräfte an jeden beliebigen Einsatzort geworfen werden können, während das Kommando für die Regionalstreitkräfte weitgehend von den Regionen ausgeht. Aus dieser Doppelkommando-Situation entwickelten sich vor allem während der Kulturrevolution zahlreiche Spannungspunkte. Im Rahmen ihrer Aufgabe, nämlich Fraktionsstreitigkeiten zu schlichten und die "Linke" zu unterstützen, hatten damals vor allem Regionalverbände sog. "Hilfe-Links-Gruppen" ausgesandt, die Studienkurse organisierten, Fraktionsstreitigkeiten schlichteten und sich vor allem an der Bildung der örtlichen Machtorgane beteiligten. Häufig kam es dabei zu lokalen Eigenentwicklungen, die von Beijing mit Mißtrauen betrachtet und im Extremfall sogar mit Hilfe der Regularverbände bekämpft wurden. Am berühmtesten in diesem Zusammenhang wurde der Wuhan-Zwischenfall vom Juli 1967, in dessen Verlauf die dortigen Regionaltruppen zwei Emissäre der Zentrale aus Beijing verhafteten. Nur durch das Eingreifen regulärer Armee-Einheiten konnte ein Riß zwischen Zentralchina und Beijing vermieden werden.

Wer es nicht gewußt hatte, konnte spätestens damals bereits eine grundlegende Erkenntnis gewinnen, die auch heute noch Gültigkeit besitzt: Wer den ZK-Militärausschuß kontrolliert, hat die regulären Streitkräfte in der Hand. Wer aber über die Regularverbände Macht ausübt, kontrolliert letztlich ganz China.

Ein zweites Zentralisierungsinstrument sind die eingespielten Kontrollprozeduren, die sogar während der "anarchischen zehn Jahre" kaum etwas von ihrer normativen Kraft eingebüßt hatten. Die Kontrolle

vollzieht sich im allgemeinen folgendermaßen: Die Zentrale gibt eine Direktive aus, die den Handlungsrahmen für die einzelnen Provinzen festlegt. Nunmehr treten die Provinzbehörden in Aktion, um geeignete Maßnahmen für die Ausfüllung dieses Rahmens zu treffen. Sie bilden zum Beispiel einen Ad-hoc-Arbeitsausschuß, der den Zeitplan, den Personalbedarf und die Prioritäten festlegt. Falls die Aufgabe nicht auf der Stelle erledigt werden muß, werden Stichprobenversuche durchgeführt. In landwirtschaftlichen Angelegenheiten wird man hierbei auf die Verschiedenartigkeit der einzelnen Regionen achten; so wählt man z.B. jeweils Stichprobengebiete für Berg- und Hügelregionen sowie für das Flachland aus. Umfaßt das Programm nur Organisationsfragen, z.B. das Vorgehen gegen gewisse Formen "lokalen Aberglaubens", so werden verschiedene Schlüsseleinheiten mobilisiert, die sich jeweils auf fortgeschrittene, auf "mittlere" und auf zurückgebliebene Regionen konzentrieren. Sobald hier genügend Erkenntnisse zusammengekommen sind, werden sie gebündelt und zu "Modellen" ausgebaut. Von den "Schlüsselgebieten" werden die Ergebnisse auf den Rest des Territoriums (wörtlich: "Fläche") übertragen. Damit freilich ist die zentrale Direktive noch lange nicht ausgereizt. Nunmehr gilt es nämlich, über den weiteren Verlauf ständige Berichte an die Provinzbehörden und von da an das Zentrum zu senden. Solche Berichte entstehen entweder in genau fixierten Intervallen oder aber "zwischen-drin". Bisweilen entsendet die Zentrale zusätzlich noch ihre eigenen Untersuchungsteams in die Provinzen, die dann Berichte ausarbeiten und die provinziellen Kader veranlassen, sich mit ihnen möglichst häufig in Verbindung zu setzen.

Manchmal werden Aufgaben direkt der persönlichen Verantwortung des Parteisekretärs der betreffenden Provinz anvertraut. Außerdem besteht noch die Möglichkeit, lokale Funktionäre zu Arbeitskonferenzen einzuladen und sie dort besonders zu schulen. Nicht zufällig hat ja gerade das System prophylaktischer Überwachung durch permanente Belehrung, das man auch als "innere Kontrolle" bezeichnen kann, so sehr an Bedeutung gewonnen. Flankiert werden all diese Maßnahmen noch zusätzlich durch "Kongresse" auf Provinzebene, durch "Konferenzen", "Treffen", "Foren" und durch "Symposien zum Erfahrungsaustausch".

Durch dieses eng verknüpfte Machensystem von innerer und äußerer Kontrolle wird sichergestellt, daß die Tendenz zu "unabhängigen Königreichen" keine ungesunden Dimensionen annimmt (32).

Ein dritter Mechanismus, der in erheblichem Maße für die Anbindung der Regionen an Beijing sorgt, ist der "Personalismus", der für die Verklammerung von Partei- und Administrativorganen zentraler und regionaler Provenienz sorgt und der zu einem der wichtigsten Strukturmerkmale des politischen Systems der VR China gehört. Früher haben gemeinsame revolutionäre und militärische Laufbahnen für die Herausbildung solcher Loyalitäten gesorgt, die u.a. auch als nützliches Zwischenfutter beim Ausgleich zwischen Zentral- und Regionalinteressen sorgen konnten. In Zukunft werden solche Seilschaften wahrscheinlich vor allem aufgrund gemeinsamer Ausbildungs- und Karriere-Prozesse entstehen.

Viertens sollte man bedenken, daß auch der Nationalismus in China heute eine Rolle wie nie zuvor spielt. Der acht Jahre dauernde Widerstandskrieg gegen Japan hat hier Tatbestände geschaffen, wie es sie vergleichsweise in den zwanziger und dreißiger Jahren noch nicht gegeben hat - eine Wiederholung des damaligen "Warlordismus" erscheint so gut wie ausgeschlossen.

In zentripetalem Sinne wirkt sich ferner der Ausbau des Straßen-, Eisenbahn-, Telefon- und Massenkommunikationsnetzes aus. Immer wieder wird es zwar Ausbruchversuche geben, doch scheint sich, auf lange Sicht gesehen, die Entwicklung des Verhältnisses zwischen Zentrale und Provinzen eher in zentripetalem als in zentrifugalem Sinne auszuwirken.

Blieben also die Planeten auf ihren Bahnen? Trotz alledem also: Ja. Verfassungsform und Verfassungswirklichkeit tendieren nach alledem dazu, sich wieder einander anzunähern, nachdem es während der Kulturrevolution zu extremen lokalen Sonderentwicklungen gekommen war.

4.4.2.2.4.

"Lokalismus"-Tendenzen seit 1979

Gleichwohl darf die Führung den "Lokalismus" nicht auf die leichte Schulter nehmen. Welche Gefahren hier bisweilen aufkommen, wurde vor allem im Zusammenhang mit der Regionalisierung der Außen-

wirtschaft deutlich, die sich weniger aufgrund einer systematischen Gesetzgebung als vielmehr durch die normative Kraft des Faktischen ergab. Mit dem theoretischen Zentralismus der Verfassung sind vor allem folgende fünf Phänomene nur schwer vereinbar:

- Da zeichnete sich beispielsweise schon bald eine autonom-provinzielle Außenwirtschaftstätigkeit ab, die von der Zentrale kaum noch zu zügeln war, und zwar nicht nur bei den im Außenhandel ohnehin notorisch zur Autonomie drängenden Stadtprovinzen von Shanghai und Tianjin, sondern auch bei anderen, bisher durchaus gefügigen Regionen wie der Kohleprovinz Shanxi und der Schwerindustrieprovinz Liaoning.

- Daneben gingen die Regionen dazu über, immer mehr eigene Außenwirtschaftsregelungen festzulegen. So etwa erließ das bei der regionalen Gesetzgebung ebenfalls führende Shanghai zwischen 1982 und 1986 eine Fülle von Vorschriften über Firmenvertretungen, Wohn- und Visaangelegenheiten sowie über die Genehmigung von Investitionen, Joint Ventures, Bauprojekten, über Besteuerung und Inspektion - also Vorschriften, die in der jeweiligen Region erfahrungsgemäß weitaus wichtiger sind als die entsprechenden zentralen Bestimmungen aus Beijing. Freilich verursacht der Mangel an Juristen auch hier, wie überall in China, Konfusion, so daß am Ende die örtliche Beamtschaft sich auf den Standpunkt zu stellen pflegt, daß "Ausländer die Gesetze nicht zu kennen brauchen" - Hauptsache, die persönlichen Beziehungen "stimmen".

- Provinzen veranstalten ferner ihre eigenen Messen, bei denen sie die Konkurrenz aus Beijing an die Wand zu spielen versuchten,

- und veranstalteten im übrigen auch ihre eigenen regionalen Außenwirtschaftsexperimente. Führend in dieser Hinsicht war vor allem die Provinz Fujian, die traditionell über ein dichtes Netz von Beziehungen zum südostasiatischen Auslandschinesentum verfügt. Die Fujian Investment and Enterprise Corporation (FIEC) machte die Provinz zum Pionier der Ausgabe von Wertpapieren im Ausland - erstmals bereits 1983. Fingerspitzengefühl hat Fujian auch mit seiner Wirtschaftszone Xiamen an den Tag gelegt; nicht zuletzt

aber verstand es die Provinz, in eigener Initiative einen beträchtlichen Touristenstrom auf das eigene Gebiet abzuzweigen.

- Nicht zuletzt aber begannen einzelne Provinzen Mitte der achtziger Jahre in der Hauptstadt Beijing sowie in anderen Schlüsselstädten wie Shanghai, Guangzhou und Shenzhen, eigene Lobbyorganisationen einzurichten, deren Ziel es war, regionales Eigenprofil zu entwickeln und die regionale Konkurrenzfähigkeit gegenüber der Zentrale stärker zu entwickeln (ausführlich hierzu C.a., Juli 1986, S.447 ff.).

Angesichts dieses Entstehens vieler Zentren im Außenhandelsbereich entwickelten sich einige höchst unerfreuliche Phänomene: Es wurden Mehrfachkäufe getätigt, die sich am Ende als kontraproduktiv erwiesen, vor allem wurden Patent- und Technologietransfer-Gebühren doppelt und dreifach bezahlt, da der Informationsfluß zwischen den eigenen chinesischen "Konkurrenten" nicht ausreichend funktionierte.

Unter diesen Umständen versuchte die Zentralbürokratie mehrere Male, die Regionen wieder stärker an sich zu binden. Das hierbei entstehende Tauziehen zwischen Provinzen und Zentrale ist freilich nicht neu, sondern gehört zu den klassischen Strukturmerkmalen Chinas, die noch alle Umbrüche und Revolutionen überdauert haben. Erfolgversprechend könnten Rezentralisierungsversuche langfristig nur sein, wenn es gelänge, dem Recht zum Durchbruch zu verhelfen, und zwar nicht nur in der Theorie (Verfassungstext!), sondern auch in der Praxis. Bis dahin freilich ist noch ein weiter Weg; vor allem fehlt es an verfassungsgerichtlichen Erzwingungsmechanismen.

4.4.3.

Danwei- Transdanweibereiche

Anders als in den westlichen Gesellschaften, wo der einzelne mehrere soziale Rollen gleichberechtigt nebeneinander spielt, ist der Durchschnittschinese in erster Linie nicht Bürger der VR China, sondern Angehöriger einer "Danwei", d.h. also einer "Grundeinheit", die sich entweder als Dorf, städtische Nachbarschaft, Kleinfabrik, Werkhalle, Universitätsfakultät oder sonstwie darstellt.

Die Besonderheit der Danwei besteht darin, daß sie in aller Regel Produktions- und Konsumtionsbe-

reich in einem ist: Am deutlichsten wird dies immer noch im Dorfrahmen, doch wirken auch ganze großstädtische Straßenzüge immer noch wie Dörfer, die ihre eigene soziale Organisation, ihre "Nachbarschaftsfabriken", ihre eigene "Polizei", ihren eigenen Kindergarten und ihr eigenes Schlichtungskomitee haben. Die Danwei ist für die gesamte Daseinsvorsorge ihrer Mitglieder zuständig, von denen jeder den anderen aufs beste kennt - ob im guten oder bösen. Danweis sind keine kommunistische Erfindung. Es gab sie in Form von Großfamilien, Clans und Dorfgemeinschaften schon im kaiserlichen China. Sie sorgen nicht nur für eine intensive Zellularisierung, sondern auch für eine stabilitas loci der chinesischen Gesellschaft. Auch im anbrechenden Industriezeitalter wird sich dies nicht wesentlich ändern, da eine Milliarde Menschen eine neue Qualität schaffen: Träte hier z.B. nur jeder fünfte eine Reise an, so wären sofort 200 Millionen Menschen unterwegs - eine Katastrophe! Kein Wunder, daß es, wie oben bereits erwähnt, in der chinesischen Verfassung kein Recht auf Freizügigkeit gibt. Überdies, und darin besteht die dritte wichtige soziale Funktion, nimmt die Danwei dem Transdanweibereich die Kleinarbeit ab und macht ihm die Hände frei für die großen Aufgaben der Planungs-, Militär-, Hochschul-, Infrastruktur- oder Außenpolitik.

Wichtigste Mechanismen zur "Regierung von einer Milliarde Menschen" sind einmal die hier erwähnte Entlastung der Staatsorgane durch die Danweis sowie eine starke "Personalisierung" der politischen Funktionen (dazu im einzelnen C.a., November 1986, S.709), aber auch weitere Mechanismen, wie die Vorfilterung von Entscheidungen, die Informationsdosierung und die Verinnerlichung der Kontrolle: Chinesische Kongresse wirken auf den westlichen Beobachter manchmal wie wohlgeölte Abstimmungsmaschinen. Hierbei vergißt man jedoch, daß die Vorarbeit zu solchen Treffen bereits durch informelle "Arbeitskonferenzen", "Kopf-Zusammenstoß-Versammlungen" etc. geleistet worden ist. Was die "Informationsdosierung" anbelangt, so gibt es zwei Arten von Öffentlichkeit, nämlich das Kadercorps und die soviel zitierten "Massen". Für beide bestehen getrennte Kommunikationskanäle. Strenge Geheimschutzvorschriften sorgen dafür, daß Informationen

immer nur zu bestimmten Kadern vordringen. Auf diese Weise entstehen scharf ausgeprägte "Stufenleitern des Wissens". Je tiefer ein Funktionär auf der Machtleiter steht, umso begrenzter ist sein Durchblick. "Alles zu wissen" ist ein Privileg weniger Spitzenpolitiker, die deshalb auch über eine besondere Machtfülle verfügen.

Regelungen einschlägiger Art finden sich als solche in keiner Verfassung und in keinem Parteistatut, doch müssen solche Gegebenheiten vorweg erörtert werden, damit man die etwas formularhaft-starren Bestimmungen über die chinesischen Organe auch richtig "lesen" kann.

Für das Verständnis des politischen Systems der VR China sind die informellen Elemente wichtiger als die formale Verfassung. Da sie allerdings nicht in Gesetze oder Rechtsvorschriften gekleidet sind, sollen sie im vorliegenden Zusammenhang, der ja ganz der Darstellung des Öffentlichen Rechts gewidmet ist, nicht weiter behandelt werden. Verwiesen sei auf die Ausführungen des Autors zu diesem Themenkreis an anderer Stelle - in Stichworten: "Mediatisierung" der Staatsfunktionen durch die Danweis (hierbei wiederum der Danwei-Transdanwei-Dualismus), Personalisierung und modernes "Lehnsystem", Vorfilterung der Entscheidung, Informationsdosierung und Schaffung von Wissenshierarchien sowie Verinnerlichung der Kontrolle (33).

4.5.

Die Staatsorgane im einzelnen

4.5.1.

Hauptneuerungen der Verfassung 1982

Die Verfassung von 1982 knüpft vor allem in Kap.III ("Staatsaufbau") besonders eng an die Vorgängerin von 1954 an und brachte gleichzeitig substantielle Veränderungen gegenüber den beiden nun schon so häufig erwähnten kulturrevolutionären Zwischenverfassungen von 1975 und 1978. Die Hauptneuerungen/Hauptwiederbelebungen waren

- die Wiedereinführung des Staatspräsidentenpostens, wörtlich: des "Vorsitzenden" (zhuxi) der VR China;

- die Schaffung der "Zentralen Militärkommission" als Führungsorgan der chinesischen Streitkräfte, wodurch verdeutlicht werden sollte, daß die VBA künftig nicht mehr ein Partei- sondern ein Staatsorgan ist;

- die Erweiterung der Befugnisse des Ständigen Ausschusses des NVK;

- die Wiederherstellung der Gemeinde (xiang) als unterster staatlicher Verwaltungsebene mit eigenem Volkskongreß und eigener Volksregierung bei gleichzeitiger Abschaffung der Volkskommune als eines administrativen Organs und

- die Einrichtung von Rechnungshöfen zur Kontrolle der zentralen und lokalen Staatsfinanzen.

Weitere Innovationen, die allerdings nicht in den vorliegenden Zusammenhang gehören, waren die Abschaffung des Streikrechts, die Einführung von "Wirtschaftssonderzonen", die Wiederzulassung von Privateigentum an Produktionsmitteln und die Abschaffung prinzipiell lebenslanger Anstellungen (sog. "Eiserner Reistopf").

Der Verfassungsänderung von 1982 waren langwierige Diskussionen vorausgegangen. Zwischen dem ersten Entwurf und der endgültigen Verabschiedung lagen immerhin 25 Monate - ein Zeitraum, in dem Meinungen aus der Bevölkerung gesammelt und Einzelbestimmungen immer wieder abgeändert wurden. Angeblich sollen 80% der erwachsenen Bevölkerung an dieser Diskussion teilgenommen haben (34). Zu diesem Zweck fanden in jeder Danwei Versammlungen statt, auf denen der Text verlesen und besprochen wurde. Die meisten "Einwände" wurden allerdings mit propagandistisch vorgestanzten Gegenantworten des anwesenden Parteisekretärs abgefangen - ein Beispiel: Auf die offensichtlich besonders häufig gestellte Frage, warum die neue Verfassung kein Streikrecht mehr vorsehe, pflegte die Antwort zu lauten: Weil in einem sozialistischen Land die Produktionsmittel nun einmal dem Volk gehören, und die Arbeiter deshalb logischerweise sich selbst bestreiken würden!

Bei der Diskussion der Organstruktur scheint sich starkes Verlangen nach Ausdifferenzierung im Organisatorischen und Berechenbarkeit im Prozessualen gezeigt zu haben. Kein Wunder, daß am Ende gleich sieben Staatsorgane herauskamen - mehr als in jeder bisherigen Verfassung, nämlich der NVK, der Staatspräsident, der Staatsrat, die Zentrale Militärkommission, die lokalen Volkskongresse und -regierungen, die Organe der nationalen Minderheiten und die Justizorgane (Volksgerichte und Staatsanwaltschaften).

4.5.2. Der Nationale Volkskongreß (NVK).

4.5.2.1. Neugeburt i.J. 1979

Der NVK hat seine Stellung als formell "Oberstes Organ der Staatsgewalt" sowie seine wichtigsten Rechte (Verfassungsgesetzgebung, Gesetzeserlaß und -aufhebung, Haushalt, Bestellung des Staatsrats und anderer Spitzenorgane) seit 1954 im wesentlichen behalten. Er setzt sich aus Abgeordneten zusammen, die von den Provinzen und von den Armee-Einheiten gewählt werden (§ 59). Es besteht also kein direktes, sondern ein Wahlmännersystem. (Für lokale Volkskongresse allerdings ergingen am 5.3.1983 "Einige Vorschriften über die Direktwahlen zu den Volkskongressen unterhalb der Kreisebene" (35), die als Ergänzungen zum Wahlgesetz von 1979 gedacht waren.)

Am selben Tag wurde ferner vom Ständigen Ausschuß des NVK der "Beschluß über die Zahl der Abgeordneten aus den nationalen Minderheiten sowie über ihre Vertretungsquoten" erlassen (36). Danach sollen die Minoritäten im NVK 319 Abgeordnete stellen. In einer Tabelle werden die entsprechenden Quoten für jede der 55 Minderheiten festgelegt. Für die Mongolen beispielsweise sollen 17 Vertreter aus der Autonomen Region Innere Mongolei, drei Vertreter aus der Provinz Lianoning, ein Vertreter aus der Provinz Jilin, ein Vertreter aus der Provinz Heilongjiang, ein Vertreter aus der Provinz Shanghai und ein weiterer Vertreter aus der Autonomen Region Xinjiang in den NVK entsandt werden - insgesamt also 24 mongolische Vertreter. Ähnliche Aufzählungen erfolgen für die Hui, für die Tibeter, für die Miao usw.

Am selben Tag erging noch ein dritter Beschluß, nämlich über die Wahl von Vertretern Taiwans zum VI.NVK. Dieser "Provinz" sollen nach dem Willen des Gesetzgebers 13 Abgeordnete zustehen. Die Kandidaten sollten in der Weise bestimmt werden, daß Abgeordnete der als "taiwanesischen Landsleute" (tongbaoren) registrierten Personen zu einem Wahlkonsultationstreffen nach Beijing kommen. Insgesamt sind in der Volksrepublik 21.825 solche "taiwanesischen Landsleute" registriert - die mit Abstand höchste Zahl in der Provinz Fujian (7.357), gefolgt von Guangdong

(2.784) und Shanghai (1.553). Aus Fujian sollen demgemäß 14, aus Guangdong 10, und aus Shanghai 8 Abgeordnete zur Kandidatur nach Beijing entsandt werden (37).

Noch vor dem Inkrafttreten des "Wahlgesetzes zum NVK und zu den lokalen Volkskongressen aller Ebenen" am 1. Januar 1980 fanden im November 1979 in einer Reihe von Kreisen und Stadtbezirken Direktwahlen zum jeweiligen lokalen Volkskongreß statt. Das am 1. Juli 1979 verabschiedete Wahlgesetz sieht vor, daß die Abgeordneten zu den Volkskongressen der Städte (oder Stadtverwaltungsbezirke), der Kreise, der Autonomen Kreise und der Märkte (zhen) direkt gewählt werden sollen. Wahlberechtigt seien alle Bürger, die das 18. Lebensjahr erreicht haben, falls ihnen die politischen Rechte nicht vorher abgesprochen worden sind. Den "Vorwahlen" kam besondere Publizität - und damit Modellcharakter - für alle i.J. 1980 abzuhaltenden Direktwahlen zu.

Ganz in diesem Sinne bestimmten die Abgeordneten gleich nach ihrer Wahl die Mitglieder des "Ständigen Ausschusses" ihres jeweiligen Volkskongresses sowie deren Vorsitzende, faßten Beschlüsse über die sofortige Umwandlung der "Revolutionskomitees" ihres jeweiligen Kreises in eine "Kreisvolksregierung" und wählten den Kreisvorsteher (xianzhang), den Präsidenten des jeweiligen Kreisvolksgerichts sowie den Vorsitzenden der jeweiligen Kreisvolksanwaltschaft - in den Städten erfolgten entsprechenden Wahlen, u.a. die des "Bürgermeisters" (shizhang) (38).

4.5.2.2. "Legislaturperiode"

Die Legislaturperiode beträgt gemäß § 60 V Verfassung 1982 5 Jahre. Nach der Verfassung von 1954 waren es dagegen nur 4 Jahre gewesen, die allerdings in einem Fall gleich um 11 Jahre (1964-1975) überschritten wurden - ein weiterer Beweis für die damalige Bedeutungslosigkeit des angeblich "Obersten Staatsorgans"!

In welch unregelmäßigen Abständen der NVK zusammengetreten ist, ergibt sich aus seiner bisherigen Geschichte. Besonders wichtig in diesem Zusammenhang sind hier die jeweils ersten Tagungen, auf deren Nennung sich die nachfolgende Aufzählung beschränken soll:

I.NVK: 15.-28.9.1954 (Hauptwahlen: Mao Zedong als "Vorsitzender der VR China", Liu Shaoqi als Vorsitzender des StA/NVK, Zhou Enlai als Ministerpräsident; Annahme des 1.Fünfjahresplans bei der 2.Tagung); 1226 Abgeordnete

II.NVK: 18.-29.4.1959 (Liu Shaoqi als "Vorsitzender der VR China", Zhu De als Vorsitzender des StA/NVK, Zhou Enlai als Ministerpräsident); 1226 Abgeordnete

III.NVK: 21.12.1964-4.1.1965 (Wahl derselben drei Spitzenkandidaten wie beim II.NVK; zum erstenmal spricht Zhou Enlai hier die "Vier Modernisierungen" an); 3040 Abgeordnete

IV.NVK: 13.-17.1.1975 (Wahl Zhu Des zum Vorsitzenden des StA/NVK, Zhou Enlais zum Ministerpräsidenten; Zhou Enlai elaboriert das Modernisierungsprogramm: es solle noch in diesem Jahrhundert durchgeführt werden; Erlaß einer höchst "kulturrevolutionären" Verfassung)

V.NVK: 26.2.-5.3.1978 (Ye Jianying wird Vorsitzender des StA/NVK, Hua Guofeng Ministerpräsident; Erlaß einer neuen "linken" Verfassung; bei der nur kurze Zeit später stattfindenden 2.Tagung im Juni/Juli 1979 werden sechs grundlegende Gesetze, u.a. das StGB, erlassen; bei der 5.Tagung im November/Dezember 1982 die 4. und endgültige Verfassung sowie der 6.Fünfjahresplan 1981/85)

VI.NVK: 6.-21.6.1983 (Wahl Li Xiannians zum Staatspräsidenten, Peng Chengs als StA/NVK-Vorsitzenden und Zhao Ziyangs als Ministerpräsidenten. Nach der Annahme des Reformprogramms vom Dezember 1978 stand der VI.NVK ganz im Zeichen der reformerischen Wirtschaftspolitik); 2.978 Abgeordnete

Es gibt keine nähere Bestimmung darüber, in welchem Monat das NVK-Plenum zu tagen hat. Seit 1985 wurde es jedoch üblich, die alljährlichen NVK-Plenartagungen auf das 1.Vierteljahr zu verlegen, da dadurch, wie man hofft, ein besserer Zugriff auf den Jahresplan und den Staatshaushaltsplan zu erlangen sei (39).

4.5.2.3.

Die Zusammensetzung des NVK

4.5.2.3.1.

Organisatorisch

Während die Grundstruktur eines westlichen Parlaments, z.B. des Deutschen Bundestags, die Einteilung in "Fraktionen" (d.h. also der

Parteivertretungen) ist, wird man beim NVK nach solchen gegeneinander antretenden Grundeinheiten vergeblich suchen. "Das Volk" ist hier vielmehr in seiner Gesamtheit vertreten und kritisiert in dieser Gesamtheit auch Mißstände innerhalb der Staatsbürokratie. Angesichts dieser "Einheitlichkeit" taucht auch nicht die Frage nach einer "Fraktionsdisziplin", nach "individuellem Gewissen", nach der Legitimität von "Überläufertum" etc. auf.

Statt "Fraktionen" nach parteipolitischen Kriterien gibt es im NVK "Delegationen" mit geographisch bestimmter Herkunft. Die 3.279 Abgeordneten beispielsweise, die bei der 2.Tagung des V.NVK vom 18.Juni bis 1.Juli 1980 in Beijing zusammenkamen, waren in 31 Delegationen aufgegliedert, die aus den 29 Provinzeinheiten, aus Taiwan und aus der VBA kamen. Die größte Delegation stammte aus der Stadt Beijing (216 Vertreter), die zweitgrößte aus der bevölkerungsreichsten Provinz, Sichuan (198 Vertreter), und die drittgrößte aus Shanghai (174). Als Delegation Nr.31 waren zwölf Vertreter aus der "Provinz Taiwan" vertreten. (Die Abgeordneten aus Hongkong und Macau gehören der Guangdong-Delegation an.) "Einmütig" unterstützten sie den Regierungsbericht des Ministerpräsidenten und ebenso "einmütig" sprachen sie sich auch für das Zukunftsprogramm, vor allem für die Vier Modernisierungen, aus (40). Auch die Abstimmungen erfolgten völlig einheitlich, wie Fotografien zeigen, auf denen - für einen westlichen Beobachter höchst befremdlich - alle 3.500 Delegierten gleichzeitig zustimmend die Hand heben (41).

4.5.2.3.2.

Sozial

Beim VI.NVK ergab sich folgende soziale Zusammensetzung: Der Anteil der "Arbeiter und Bauern" an den Abgeordneten sank gegenüber dem V.NVK von 47,3% auf 26,6% (davon 23% Modellarbeiter) und derjenige der Militärs von 14,4% auf 9%. Gewinner waren andererseits die "Intellektuellen" (von 15% auf 23,5%), die "demokratischen Persönlichkeiten" (von 8,9% auf 18,2%) und die Kader (von 13,4% auf 21,4%); zurückgekehrte Auslandschinesen: 1,3% (42).

76,5% der Abgeordneten waren Neulinge - ebenfalls ein Zeichen für das Erdbeben, das die Reformen ausgelöst hatten. Was die

KPCh-Mitglieder anbelangt, so war ihr Anteil an den Abgeordneten zwar um 10% gegenüber dem V.NVK gesunken, betrug aber immer noch 62,5% (43).

4.5.2.4.

Ein "Parlament"?

Obwohl der NVK kein "Parlament" im westlichen Sinne ist, sollte doch festgehalten werden, daß er - mit einer sehr fernen Parallelsetzung - doch zwei Typen miteinander verbindet, die einerseits den amerikanischen und andererseits den britischen Parlamentarismus kennzeichnet: Der amerikanische Kongreß ist ein typisches Arbeitsparlament, das durch eigene Beiträge Politik und Gesetzgebung beeinflusst, während das britische Unterhaus eher ein Redeparlament ist, wo durch ständige Konfrontation zwischen Regierung und Opposition die politischen Fragen coram publico diskutiert werden.

Der Deutsche Bundestag ist demgegenüber mehr eine Mischung aus beiden Typen; ähnlich verhält es sich mit dem chinesischen NVK, der durch eine merkwürdige "Arbeitsteilung" gekennzeichnet ist: Das NVK-Plenum fungiert als "Redeparlament", der Ständige Ausschuß des NVK dagegen als "Arbeitsparlament".

Daß die Abgeordneten nicht nur eine "brave Beifallskulisse" abgeben, wurde vor allem bei der 3.Tagung des V.NVK im September 1980 deutlich, wo einzelne Abgeordnete scharfe Kritik an der Wirtschaftsplanung und -verwaltung, an Preis-Lohn-Problemen, an der Stahl-, Erdöl-, Kohle- und Landwirtschaftspolitik und an anderen heißen Fragen übten (44). Hier einige Kostproben aus dem Munde kritischer Abgeordneter:

- "Ohne irgendeine Grundlage wollte man zehn Ölfelder vom Typ Daqing errichten. Am Ende wurde vom Shengli-Ölfeld eine Ölpipeline bis zum Hafen X gebaut, für die man aufs Geradewohl 6 Mrd.US\$ rauswarf - es war jedoch überhaupt kein Öl vorhanden!" (45)

- "Jahr für Jahr heißt es, der Plan sei erfüllt worden. Etwas Greifbares läßt sich jedoch nicht finden. Zum Jahresende werden dem Ritual gemäß die Berichte nach oben geschickt, und man betrügt dabei sich selbst und andere... Bei vielen Dingen kümmert sich niemand um Einzelheiten: im kleinen reicht das bis zur Toilette in einer Einheit,

die überläuft, und bis zur elektrischen Birne, die dunkel bleibt. Das alles interessiert praktisch niemanden... Das wird hin- und hergeschoben, diskutiert, ohne entschieden zu werden oder entschieden, ohne je verwirklicht zu werden" (46).

- Eine Kritik an dem Modell der damals noch hochgehaltenen, später aber als Betrug entlarvten Produktionsbrigade von Dazhai lautete folgendermaßen: "Ich bin in vielen Kreisen gewesen. Die Leute haben mir gesagt, daß Dazhai mit staatlichen Geldern hochgepöppelt worden sei. Dazhai bekam vom Chemieministerium Sprengstoff zur Herstellung von Terrassen. Die Provinz gab Mittel für den Bau des Gästeeinkomplexes... Der Militärbezirk Shanxi stellte unentgeltlich Fahrzeuge zur Verfügung, um das Transportproblem von Dazhai zu lösen. Wenn man da sagt, daß kein Pfennig staatlichen Geldes ausgegeben worden wäre, dann heißt das Sand in die Augen streuen!" (47)

Im Gegensatz zum NVK nehmen die Ständigen Ausschüsse, vor allem der StA/NVK ein volles Arbeitsprogramm wahr. Peng Zhen führt dazu folgendes aus: "Die Ständigen Ausschüsse (der örtlichen Volkskongresse) sind Arbeitsorgane und keine 'Schwatzbuden'. Sie haben schwierige Aufgaben zu lösen, stehen vor einer Menge Arbeit und sind befugt, über viele wichtige Angelegenheiten zu entscheiden... Ihre Aufgaben bestehen hauptsächlich aus folgenden vier Punkten: (1) In Übereinstimmung mit den staatlichen Gesetzen örtliche Gesetzesbestimmungen ausarbeiten und erlassen; (2) wichtige Angelegenheiten hinsichtlich der politischen, wirtschaftlichen, kulturellen, Bildungs- und Gesundheitsarbeit sowie Zivil- und Nationalitätenangelegenheiten in ihren jeweiligen Verwaltungsgebieten erörtern und entscheiden und die Revision eines Teils der Wirtschaftspläne und Budgets ihrer Gebiete überprüfen und billigen; (3) Ernennungen und Absetzungen vornehmen; (4) die Arbeit der Volksregierungen, Volksgerichte und Volksstaatsanwaltschaften auf der jeweiligen Ebene überwachen und prüfen, ob die Tätigkeit dieser Organe der Verfassung, den Gesetzen und Dekreten entspricht und ob sie die Linie und den Kurs der Partei und des Staates korrekt durchführen." (48)

Trotz solcher Kritiken, die bisweilen äußerst scharf im Ton wirken, vermag der Durchschnittschinese wenig Sinn für "parlamentarische" Kritik zu entwickeln; schon gar nicht besteht ein Bedürfnis nach innerparlamentarischen "Schattenkabinetten", die sich durch ständiges Vortragen alternativer Lösungen für die nächste Wahl empfehlen. Gibt es doch keine gegeneinander konkurrierenden Parteien, sondern - eben - nur die immer wieder beschworene "Einheit des Volkes", die sich im NVK oder in den lokalen Volkskongressen präsentiert!

Kritiken, wie sie oben zitiert werden, sind nach alledem eher Ausdruck von "Kritik und Selbstkritik", wie es im "sinokommunistischen" Verständnis nun einmal üblich ist, als Manifestationen einer parlamentarischen Opposition.

1980 nahm der StA/NVK beispielsweise folgende Berichte entgegen: den Bericht der Staatlichen Wirtschaftskommission über die industrielle Produktion und das Verkehrswesen i.J. 1979, den Bericht der Staatlichen Planungskommission über die Ausführung der Volkswirtschaftspläne für 1979 und den Wirtschaftsplan 1980, den Bericht des Ministerpräsidenten über diverse Auslandsbesuche, den Bericht des Außenministeriums über Besuche ausländischer Gäste, den Bericht des Ministeriums für Öffentliche Sicherheit über die öffentliche Ordnung in den Städten, den Bericht des Ministeriums für Zivilangelegenheiten über die versuchsweise Durchführung der Direktwahlen auf Kreisebene sowie Berichte des Obersten Volksgerichts, der Obersten Volksstaatsanwaltschaften und des Ministeriums für Öffentliche Sicherheit, nicht zuletzt auch einen Bericht der Kommission für Auslandsinvestitionen über Joint-Venture-Probleme.

Der StA/NVK hatte einiges an den Berichten auszusetzen, brachte seinerseits Verbesserungen an und machte ergänzende Vorschläge.

Analog dazu arbeiten, wie gesagt, die Ständigen Ausschüsse der lokalen Volkskongresse.

Theoretisch haben Volkskongresse in China drei Grundaufgaben, nämlich Regierungskontrolle, Gesetzgebung und Repräsentation der Bevölkerung. Die mittlere dieser drei Aufgaben ist vor allem von den Ständigen Ausschüssen der

verschiedenen Ebenen in den vergangenen Jahren in aller Intensität wahrgenommen worden. Was die Regierungskontrolle anbelangt, so sind zwar überall die formellen Ernennungen vorgenommen worden, doch war bisher noch nirgends etwas über die Absetzung eines Gouverneurs, eines stellvertretenden Ministers oder gar des Ministerpräsidenten die Rede. Es müßte schon sehr merkwürdig zugehen, wenn hier je eine effiziente Kontrolle um sich greifen würde. Überspitzt kann man vielleicht sogar sagen, daß nicht die Regierung den Volkskongressen verantwortlich ist (so die Verfassung), sondern daß eher das Gegenteil zutrifft!

Was schließlich die Repräsentation des Volkes durch die Kongresse anbelangt, so ist sie für die chinesische Bevölkerung zumindest bisher nicht als solche fühlbar geworden: Die Kongresse und ihre Ständigen Ausschüsse arbeiten "hoch über den Wolken" und sind für den einzelnen nicht als Wir-Organisationen erreichbar, zumal von der "Parlamentsarbeit" nur wenig an die Öffentlichkeit dringt - von Großen und Kleinen Fragestunden, öffentlichen Anhörungen, von Fernsehbeiträgen oder aber von Untersuchungsausschüssen ganz zu schweigen.

4.5.2.5.

Aufgabenbereich

Der NVK ist, wie bereits erwähnt, als "oberstes Staatsorgan" für Gesetzgebung, Haushalt, Personalpolitik und eine Vielzahl weiterer Aufgaben zuständig, wie sie auch Volksvertretungen westlicher Staaten durchaus vertraut sind.

Sein vornehmstes Recht, die Gesetzgebung, hat er in der Vergangenheit einmal elf Jahre lang nicht wahrgenommen (1964-1975)! Erst 1979 ist wieder frischer Wind in die Legislativarbeit gekommen.

Die Vorlagen- und Gesetzgebungsinitiative liegt sowohl beim NVK als auch bei der Regierung, der Zentralen Militärkommission, dem Obersten Volksgericht und der Obersten Volksanwaltschaft. Kommt die Initiative aus der Mitte des NVK, so muß sie von mindestens dreißig Abgeordneten stammen (§§ 10, 32 Organstatut des NVK). Bei Vorlagen gegenüber dem StA/NVK genügt der Antrag bereits von zehn Abgeordneten (§ 32, Abs.2, Organstatut des NVK).

Damit die Legislative der Ministerialbürokratie an Wissen nicht allzu sehr nachsteht, kann sie eine ganze Reihe von Sonderkommissionen errichten, die der Spezialisierung Rechnung tragen, nämlich eine Nationalitätenkommission, eine Gesetzeskommission, eine Finanz- und Wirtschaftskommission, eine Erziehungs-, Wissenschafts-, Kultur- und Gesundheitswesenkommission, eine Kommission für Auswärtige Angelegenheiten, eine Kommission für Auslandschinesen und andere eventuell erforderliche Kommissionen. Aufgabe dieser Gremien ist es, Gesetzesvorlagen und Resolutionsentwürfe zu prüfen, zu diskutieren oder abzufassen und Anfragen zu beantworten. Sie können auch besondere Berater ernennen (§§ 35-37, ebenda). Die Kommissionen entsprechen den Ausschüssen des Deutschen Bundestags insoweit, als sie mit Personen aus der Mitte der "Volksvertretung" bestehen und gegenüber der Ministerialbürokratie den Sachverstand von Spezialisten sammeln; sie unterscheiden sich vom deutschen Pendant aber dadurch, daß der Bundestag erstens seine Ausschüsse genau parallel zu den 16 Ministerien bildet (daneben gibt es allerdings noch einige traditionelle Parlamentsausschüsse, wie z.B. den Petitionsausschuß), daß die Ausschüsse ferner nicht von verschiedenen Parteien besetzt sind und daß sie drittens ihre Sitzungen grundsätzlich offen abhalten (§ 20, ebenda).

Anlässlich der NVK-Sitzung i.J. 1979 gingen beim Kongreß nicht weniger als 1.774 Vorschläge und Gesetzesinitiativen ein, die ein Unternehmensrecht, bessere Energieversorgung der Industrieunternehmen, den Antrag auf vermehrten Bau von Bewässerungsanlagen (Herabsetzen der Preise für Landwirtschaftsmaschinen) und viele andere Bereiche betrafen.

Zur Überprüfung all dieser Vorlagen hatte der NVK fünf Sonderkommissionen eingerichtet, die sich mit den Bereichen Industrie, Landwirtschaft, Finanzen und Handel, Kultur und Erziehung sowie "andere Angelegenheiten" befaßten und aus insgesamt sechzig Personen bestanden. Die fünf Sonderkommissionen sortierten die eingegangenen Vorlagen nach Sachgruppen und reichten sie dann an die zuständigen Ministerien weiter, in denen jeweils ein Vizeminister mit der Behandlung beauftragt war. Nach Prüfung durch das Ministerium ging der Vorschlag

zurück an die zuständige NVK-Kommission, die dann den Vorschlag entweder selbst guthieß und an das zuständige Ministerium zur Ausführung weitergab, oder aber, wenn es sich um eine Gesetzesvorlage handelte, die Sache dem Plenum zur Entscheidung unterbreitete (49).

4.5.2.6.

Der Ständige Ausschuß des NVK (StA/NVK)

Jährlich tagt der NVK einmal (§ 61) und wird in der Zwischenzeit von seinem Ständigen Ausschuß vertreten (§ 57) - kein Wunder, angesichts der Schwerfälligkeit eines 3000-Mann-Gremiums!

Der Ständige Ausschuß setzt sich zusammen aus dem Vorsitzenden, den stellvertretenden Vorsitzenden, einem Generalsekretär und einer Reihe weiterer Mitglieder (§ 23 NVK-Statut). Der StA/NVK richtet den "Rat der Kongreßvorsitzenden" ein, der ähnliche Aufgaben hat wie der Ältestenrat des Deutschen Bundestags; er ist nämlich eine Art NVK-Vorstand, der die Arbeit der Kommissionen koordiniert und von dem letztlich auch die Modalitäten für die NVK-Plena ausgehen (§ 25, ebenda).

Der NVK sorgt ferner für die Einrichtung einer "Kommission für die Prüfung von Abgeordneten-Beglaubigungen" (§ 26), die vor allem bei der Einberufung eines Plenums, wenn über 3.000 Abgeordnete aus allen Teilen des Landes zusammenströmen, alle Hände voll zu tun hat (§ 3).

Der StA/NVK richtet darüber hinaus ein Allgemeines Büro ein, das die laufenden Verwaltungsangelegenheiten zu besorgen hat (§ 27) und errichtet, je nach Bedarf, eine "Arbeitskommission" (§ 28). Das Plenum des StA/NVK hat mindestens einmal in zwei Monaten zusammenzutreten (§ 29).

Ähnliche Regelungen gelten für die lokalen Volkskongresse sowie für deren Ständige Ausschüsse.

Der im Juni 1983 gewählte Ständige Ausschuß umfaßt 154 Mitglieder; an seiner Spitze stehen der Vorsitzende (Peng Zhen), dessen Stellvertreter, und ein Generalsekretär. Eine der bemerkenswertesten Neuerungen der Verfassung von 1982 war die Erweiterung der Funktionen des StA/NVK, bei dem sich de facto die gesamte Gesetz-

gebung (formelle Gesetze) konzentriert, der die Volkswirtschaftspläne und den Staatshaushalt "prüft und bestätigt", die anderen Staatsorgane "überwacht", das Spitzenpersonal der Staatsgremien ernannt und absetzt, diplomatisches Personal ernannt, über die Ratifizierung von völkerrechtlichen Abkommen entscheidet, für Amnestien zuständig ist, den Krieg oder aber die allgemeine Mobilmachung erklärt und über die Verhängung des Notstandes entscheidet (§ 67).

Wie die in der vorliegenden Serie häufig zitierte "Gesetzessammlung der VR China 1979-1984" (50) beweist, deckt der Ständige Ausschuß die Formalgesetzgebung fast hundertprozentig ab. Formal allerdings ist er dem NVK-Plenum rechen-schaftspflichtig (§ 69).

Neben dem NVK und seinem Ständigen Ausschuß gibt es noch mehrere Kommissionen, nämlich für Nationalitäten, für Gesetzgebung, für Finanz- und Wirtschaftsfragen, für Erziehung, Wissenschaft, Kultur und Gesundheitswesen, für Auswärtige Angelegenheiten, für Auslandschinesen und andere "erforderliche Sonderaufgaben". In der Zeit zwischen den Tagungen des NVK unterstehen alle diese Sonderkommissionen dem Ständigen Ausschuß. Ihre Hauptaufgabe ist es, einschlägige Gesetzesvorlagen und Resolutionsentwürfe zu diskutieren und zu verfassen (§ 70).

Zusätzlich können spezielle Untersuchungskommissionen ernannt werden (§ 71).

Bei der Gesetzgebung leistet der Staatsrat tatkräftige Unterstützung. Meist herrscht zwischen Staatsrat und dem Ständigen Ausschuß des NVK, den beiden einflußreichsten Staatsorganen, Übereinstimmung, doch kann es ausnahmsweise auch zu Reibungen kommen, so z.B. im Zusammenhang mit der Behandlung des Gesetzes über Wirtschaftsverträge mit dem Ausland, dessen Entwurf zwischen beiden Gremien immer wieder hin und her geschoben und mehrfach überarbeitet wurde. Offensichtlich handelte es sich bei diesem für die Außenwirtschaft so wichtigen Gesetz um einen Zankapfel (51).

4.5.2.7.

Die Stellung der Abgeordneten

Die Abgeordneten werden auf fünf Jahre gewählt. Sie sollen vorbildhaft die Gesetze erfüllen, engsten Kontakt mit ihren Wahlenheiten

halten (§ 77 NVK-Statut) und ihre Beobachtungen an den Volkskongress weitergeben. Sie erhalten Diäten und genießen Immunität sowie Indemnität (§§ 74, 75). Auf Antrag von mindestens drei Delegationen oder mindestens einem Zehntel der Abgeordneten kann beim NVK auch ein Antrag auf Abberufung eines Spitzenfunktionärs - des NVK, der Regierung, des Obersten Gerichts oder aber des Staatspräsidenten - beantragt werden (§ 15).

4.5.2.8. Wahlmodalitäten

Bisher hat es drei Wahlgesetze gegeben: 1953, 1979 und 1986 (52).

Das Wahlgesetz vom 1. Juli 1979 (53), das die Vorgängerregelung von 1953 ablöste (und mit der Neuregelung von 1986 bis auf einige redaktionelle Änderungen identisch ist), besteht aus 44 Paragraphen, eingeteilt in 11 Abschnitte, die folgende Überschriften tragen: "Allgemeines", "Abgeordnetenzahl der Volkskongresse auf den einzelnen lokalen Ebenen", "Abgeordnetenzahlen des NVK", "Die Wahl in den Nationalen-Minderheiten-Gebieten", "Einteilung der Wahlkreise", "Festlegung der Wahlkandidaten", "Wahlverfahren", "Kontrolle, Absetzung und Nachwahl", "Bestrafung von Wahlstörungen", "Ergänzendes".

Die Weiterentwicklung des Wahlgesetzes gegenüber 1953 zeigt sich in folgenden Punkten:

- Ausdehnung der Direktwahl bis zur Kreisebene. Gab es die Direktwahl bisher nur in Städten ohne Stadtbezirke, in Stadtbezirken, Volkskommunen und Gemeinden, so wurde das Direktverfahren nunmehr bis zur Kreisebene ausgedehnt, weil man erstens eine demokratische Erweiterung wünschte und zweitens davon ausgehen konnte, daß die Bevölkerung die Mitarbeiter auf Kreisebene noch relativ gut kennen kann. Die Abgeordneten jenseits der Kreisebene freilich werden von den Volkskongressen der jeweils unteren Ebene gewählt.

- Die alte Methode, per Blockliste nur so viele Kandidaten aufzustellen, wie gewählt werden konnten, wurde ersetzt durch die neue Forderung, mehr Kandidaten aufzustellen als am Schluß wählbar sind. Bei der Kandidatenermittlung sollen nicht mehr nur die Parteiaus-schüsse mitwirken, sondern u.a.

auch Massenorganisationen. Die Delegierten sollen in demokratischen Diskussionen von oben nach unten und von unten nach oben mehrere Male gesiebt werden.

Lange Zeit waren führende Kader der Forderung nach Wahlen mit der Gegenfrage "Wahlen - wozu eigentlich?" entgegengetreten, hatten mancherorts die Namen von Kandidaten einfach wieder aus der Liste gestrichen oder hatten eigene Kandidaten eingesetzt.

Durch das neue Gesetz sollten solche Maßnahmen abgeschafft werden.

Bei einer Direktwahl sollen 50-100% mehr Kandidaten aufgestellt werden, als am Schluß wirklich gewählt werden können; bei indirekten Wahlen sollen es 20-50% mehr sein. Dem Wähler soll m.a.W. eine vielfache Alternative bleiben.

- Die Kandidatenliste soll "demokratisch" erstellt werden, d.h. nicht nur von KP-Ausschüssen, sondern auch von den "demokratischen Parteien", den Massenorganisationen und von jedem Wahlberechtigten, der von mindestens drei Personen unterstützt wird. Der Wahlausschuß soll sämtliche Kandidatenvorschläge zusammenstellen und sie den Wählern zu wiederholter Beratung vorlegen. Sind zu viele Kandidaten zusammengelassen, so soll die Liste durch Vorwahlen reduziert werden. Der "Wahlkampf" reduziert sich darauf, wahrheitsgetreue Informationen über den Kandidaten zu verbreiten.

- Eine wichtige Neueinführung ist auch das inzwischen durchgehende Prinzip der geheimen Wahlen. In den ersten Jahren nach 1949 hatten die - zumeist analphabetischen - Wähler noch durch Handzeichen abgestimmt. Diese offene Wahl wird inzwischen durch die geheime Wahl, also durch die anonyme Abstimmung (wujiming toupiao) ersetzt (§ 33, Wahlgesetz). Ja-Stimmen, Nein-Stimmen, Empfehlungen anderer Kandidaten oder Stimmenthaltungen sind zulässig (§ 34). Analphabeten und Behinderte, die ihren Stimmzettel nicht ausfüllen können, dürfen Vertrauensmänner mit dem Ausfüllen ihrer Stimmzettel beauftragen (§ 33, Abs.2).

- Ebenfalls geändert wurde die Aufteilung der Wahlkreise (xuan-qu). Sie richten sich nach dem Danwei-Prinzip. Wahlkreise sind

also "Produktions-Danweis", nicht-produktive Danweis (shiyedanwei), Arbeitseinheiten und Einheiten "nach der Lage der Wohnung" (§ 22 Wahlgesetz). Mit dieser Bestimmung sollte nicht nur dem tiefverwurzelten Danwei-Denken Rechnung getragen werden, sondern auch dem Umstand, daß früher die Wahlurne oft weit vom Arbeitsplatz weg stand, so daß der Wahlberechtigte nicht an den Wahlversammlungen und manchmal nicht einmal an der Abstimmung teilnehmen konnten.

Die Änderungen von 1986 (zweite Abänderung des Gesetzes von 1979!) betreffen 16 der insgesamt 44 Paragraphen und laufen im wesentlichen auf folgendes hinaus:

- Begrenzung der NVK-Abgeordneten von bisher 3.500 auf höchstens 3.000.

- Die Wahlkomitees der untersten (Kreis-)Ebene unterstehen nicht mehr den Regierungen der gleichen, sondern den Wahlkomitees der nächsthöheren Ebene, die ihrerseits zum Apparat der betreffenden Volksversammlung gehören. Damit soll die Unabhängigkeit der Wahlkomitees gefördert werden.

- Einzelkandidaten zu den Kongresswahlen müssen künftig von mindestens 10 (statt bisher 3) Wahlberechtigten vorgeschlagen werden.

- Das Verhältnis von wählbaren und (letztlich) gewählten Kandidaten muß bei mindestens 100:33 (statt bisher 100:50) liegen.

- Vorwahlen zum Zwecke der Kandidatenermittlung soll es nicht mehr geben. Hier entscheidet statt dessen das Wahlkomitee. Hier wurde m.a.W. ein Stück direkter Einflußnahme und Kontrolle durch die Wähler wieder abgebaut!

4.5.3.

Der Staatspräsident ("Vorsitzender der VR China")

Der Präsident wird, hinter dem NVK, im Verfassungstext erst an zweiter Stelle aufgeführt (§§ 79-84).

Den "Vorsitzenden" gab es bereits in der Verfassung von 1954. Das Amt war aber durch den während der Kulturrevolution verfeindeten und 1967 gestürzten Liu Shaoqi so sehr in Mißkredit geraten, daß die Verfassungen von 1975 und 1978 auf diesen Posten einfach verzich-

teten, wobei sie unterstellten, daß die Funktion des Staatspräsidenten nunmehr durch ein Kollektiv, nämlich den Ständigen Ausschuss des NVK, wahrgenommen werde. In der Tat trat der Vorsitzende des Ständigen Ausschusses, wo immer nötig, als De-facto-Präsident auf - hierin nicht unähnlich seinem sowjetischen Kollegen (weitere Einzelheiten über das konstitutionelle Schicksal des Staatspräsidenten finden sich an anderer Stelle (54).

Der "Vorsitzende" verkündet die Gesetze, ernennt und entläßt die höchsten Staatspräsidenten, verleiht Orden, verhängt den Notstand und erklärt den Kriegszustand sowie die Mobilmachung - dies allerdings stets in Übereinstimmung mit den Entscheidungen des NVK und seines Ständigen Ausschusses (§ 80) - er ist also eigentlich nur eine Art Mundstück dieser übergeordneten Gremien.

Ferner nimmt er eine andere klassische Staatspräsidentenfunktion wahr, indem er die diplomatischen Vertreter anderer Länder empfängt, das eigene diplomatische Personal entsendet und völkerrechtliche Verträge ratifiziert - wiederum als eine Art Ausführungsorgan des NVK (§ 81).

Es handelt sich hier m.a.W. um eine höchst ehrenvolle, aber politisch wenig bedeutende Funktion. Im Juni 1983 wurde Li Xiannian bei der 1.Tagung des VI.NVK zum Staatspräsidenten gewählt. Deng Xiaoping hatte damit einen weiteren Reformkritiker abgeschoben - diesmal allerdings "nach oben".

4.5.4. Die Zentrale Militärkommission (Zhongyang junshi weiyuanhui)

Seit 1982 "leitet", wie es in § 93 heißt, die ZMK "die Streitkräfte des Landes". Auf den ersten Blick ist man durchaus verblüfft, wenn man feststellt, daß die ZMK-Mannschaft personell identisch ist mit der des ZK-Militärausschusses, bei dem ja seit Gründung der VBA i.J. 1927 das Herz der VBA schlägt. An den bisherigen Leitungsstrukturen kann sich angesichts dieser Konstellation eigentlich wenig geändert haben. In der Tat sollte die Neuregelung offensichtlich lediglich verdeutlichen, daß die VBA inzwischen von einer "Parteiarmee" zu einer "Staatsarmee" geworden ist - zumindest de jure! Die ZMK ist eng mit dem NVK verbündet, insofern sie an dessen Legislaturperiode gekoppelt und ihm auch "verantwortlich" ist (§§ 93, 94).

Leiter der staatlichen "Zentralen Militärkommission" wurde Deng Xiaoping, der ja vorher schon an der Spitze des ZK-Militärausschusses gestanden hatte. 1985 versuchte Deng, seinen (damaligen) engsten Mitarbeiter, Generalsekretär Hu Yaobang, in den Augen des Militärs aufzuwerten und ihn für den Vorsitz des ZK-Militärausschusses - und damit auch der Zentralen Militärkommission - zu empfehlen, doch konnte er sich damit nicht durchsetzen (55). So kommt es, daß Deng, der eigentlich alle offiziellen Ämter hatte abgeben wollen, auch heute noch an der Spitze des zentralen Militärorgans sitzt!

4.5.5. Der Staatsrat (§§ 85-92 Verfassung)

4.5.5.1. Das de facto stärkste staatliche Machtorgan

Das mit Abstand machtvollste Staatsorgan ist keineswegs der NVK oder die Zentrale Militärkommission, sondern der Staatsrat. Vor allem dem Chef der Exekutive, also dem Ministerpräsidenten, kommt beträchtliche Machtfülle zu.

Dort, wo der Zuständigkeitsbereich des deutschen Bundeskanzlers aufhört, beginnt sich der des chinesischen Ministerpräsidenten eigentlich erst so richtig zu entfalten: Er ist oberster Planungschef in Wirtschaftsangelegenheiten, oberster Direktor der volkseigenen Fabriken, Chef der staatlichen Landwirtschaftsfarmen, oberster Banker, höchste Instanz des Wissenschaftsmanagements, oberster Richtliniengeber für die staatlich gelenkte Presse und - da es keine wirkliche Unabhängigkeit der Gerichte gibt - praktisch auch oberste Gerichtsstanz und oberster Staatsanwalt. Eine schlechte Ernte oder eine mißlungene Managementreform in den Betrieben bereiten ihm wahrscheinlich mehr Kopfzerbrechen als die Verwaltungsarbeit oder die Vorbereitung eines neuen Gesetzes.

Kein Wunder, daß sich an der Spitze des Staatsrats eine ungeheure Machtfülle ballt. Dies kann dem Durchschnittschinesen nur recht sein; erwartet er doch von seinem Staat eine starke Führung sowie personelle Stabilität. Ministerwechsel kommen verhältnismäßig selten vor. Soweit es zu einem Austausch kommt, erfolgt er zumeist im Rahmen einer "Strukturreform", die primär nicht die Person des Ministers, sondern eher sein Amt trifft:

zumindest ist dies die offizielle Wortregelung. Vor allem zwischen 1982 und 1985 kam es im Zuge solcher "Strukturreformen" zu einer Reihe von Umbesetzungen.

Wie aus dem hauseigenen "Amtsblatt" (guowuyuan gongbao) hervorgeht, erläßt der Staatsrat in jedem Jahr etwa die doppelte Masse von Rechtsverordnungen und Verfügungen, wie der NVK an "Gesetzen" und "Beschlüssen" in fünf Jahren leistet.

Der Staatsrat verkörpert die "Zentrale Volksregierung" und ist in dieser Eigenschaft "vollziehende Körperschaft des NVK sowie das höchste Organ der Staatsverwaltung" (§ 85). Er setzt sich zusammen aus dem Ministerpräsidenten, seinen Stellvertretern (lange Zeit 12, seit 1982: 5), den Staatskommissaren (1986: 11), Ministern (1986: 33), Vorsitzenden der Kommissionen (1986: 9), dem Präsidenten des Obersten Rechnungshofs und dem Generalsekretär (§ 86). Die Amtszeit des Staatsrats entspricht der des NVK (§ 87), Leiter des Staatsrats ist der Ministerpräsident. Besonders wichtig neben dem Ministerpräsidenten ist der Ständige Ausschuss des Staatsrats (changwu huiyi), der sich aus dem Ministerpräsidenten, seinen Stellvertretern, den Staatskommissaren und dem Generalsekretär des Staatsrats zusammensetzt (§ 88, Abs.2).

Ministerpräsidenten (1949-1975 Zhou Enlai, 1975-1980 Hua Guofeng und seit 1980 Zhao Ziyang) waren schon im China der Kaiser machtvolle Gestalten und sind es, mit Ausnahme von Hua, in der Volksrepublik noch mehr geworden.

Der Ministerpräsident und seine Stellvertreter, die in aller Regel Fachleute für bestimmte Sektoren des Wirtschafts- oder Soziallebens sind, gehören meist dem ZK, wenn nicht gar dem Politbüro an, womit eine enge Verklammerung von Partei- und Staatsapparat gesichert ist.

Die Aufgaben des Staatsrats sind in § 89 Verfassung geregelt, der aus nicht weniger als 18 Absätzen besteht. Der Zuständigkeitskatalog läßt sich am besten mit den Stichworten Leitung der Ministerien, Leitung der Wirtschaftsarbeit und Legislative wiedergeben.

Bei der 3.Tagung des VI.NVK erging ein Beschluß über die Ermächtigung des Staatsrats, Vorläufige Verordnungen und Bestimmungen zur Reform des Wirtschaftssystems und zur außenwirtschaftlichen Öffnung zu erlassen (56).

Die meisten Fachministerien, vor allem die wirtschaftsbezogenen Ressorts, sind keine Ministerien im westlichen Sinne, sondern eher Konzernleitungen, deren Zuständigkeitswirrwarr selbst der Ministerialbürokratie häufig Kopfzerbrechen bereitet. Ginge es den Reformern nach, so würden die wirtschaftsbezogenen Ministerien langfristig in managementgesteuerte Trusts umgewandelt.

Eher westlichen Ministerien vergleichbar sind die "Kommissionen", die Aufgaben wie Planung, Wissenschaft, "Wirtschaftsreform", Erziehung und Familienplanung, Sport, Wissenschaft und Technologie etc. umfassen.

Engste Mitarbeiter des Ministerpräsidenten sind fünf stellvertretende Ministerpräsidenten und elf "Staatsräte" sowie der Generalsekretär des Staatsrats.

4.5.5.2. "Kanzlerprinzip"?

Dem deutschen Grundgesetz wurde das Epitheton "Kanzlerdemokratie" angehängt, wofür vor allem zwei Grundbestimmungen, nämlich das Kanzlerprinzip und der Zwang zur sofortigen Bildung einer neuen Regierung im Falle eines Mißtrauensvotums, maßgebend sind. Eines solchen "konstruktiven Mißtrauensvotums" bedurfte es in der chinesischen Verfassung nicht, da der Ministerpräsident seine eigentliche Legitimität nicht aus der Wahl durch den NVK, sondern aus seiner Verankerung in der KP zieht. Sollte es je einmal zu seinem Sturz kommen, was im NVK-Statut, wie oben erwähnt, durchaus vorgesehen ist, so würde die Partei augenblicklich für einen Nachfolger sorgen. Irgendwelche Verlegenheiten, wie sie etwa in der Weimarer Republik aufgrund des destruktiven Mißtrauensvotums des Reichstags gang und gäbe waren, sind in der VR China m.a.W. praktisch kaum zu befürchten.

Andererseits ist das "Kanzlerprinzip" in der chinesischen Verfassung durchaus vorhanden, da der Ministerpräsident als Chef der Regierung eine echte Führungsfunktion hat: Erstens nämlich genießen die Minister, Kommissare etc. sein Vertrauen (wörtlich: "shou zongli weituo"), (§ 6 des Staatsrats-Organisationsgesetzes vom 10.12.1982) (57). Der Ministerpräsident schlägt also m.a.W. dem NVK die Ernennung oder die Entlassung des Personals seiner Regierungsmannschaft

vor - und wird damit in der Regel auch Erfolg haben. Zweitens "führt er" (lingdao) die "Arbeit" (gongzuo) des Staatsrats (§ 2, Abs.2, ebenda). Dies läuft wohl auf etwas Ähnliches hinaus wie die Richtlinienkompetenz des deutschen Bundeskanzlers. Kommt es m.a.W. zu Diskrepanzen zwischen den einzelnen Ministerien oder Kommissionen, so gibt das Votum des Ministerpräsidenten den Ausschlag. Die Richtlinienkompetenz ist m.a.W. das Instrument zur Disziplinierung der Staatsratsmitglieder.

Zur Umsetzung der "Führungs"-Kompetenz bedarf es eines organisatorischen Apparats, der im Organstatut des Staatsrats als "Sekretariat" bezeichnet wird; dies ist eine Art chinesisches "Bundeskanzleramt", das von einem Staatssekretär (wörtlich: "Sekretariatsvorsitzenden", mishuchang) geleitet wird (§ 7, ebenda). Aufgabe des Sekretariats ist es, die "laufenden Angelegenheiten" (richang gongzuo) wahrzunehmen, also die nötigen Kommunikationsvorgänge innerhalb des Staatsrats sowie die Verbindung mit anderen Staats- und Parteiorganen sowie Massenorganisationen zu pflegen, um auf diese Weise dem Anspruch des Staatsrats, Herz der Exekutive zu sein, laufend Nachdruck zu verleihen.

Formal ist der Staatsrat nach drei Prinzipien strukturiert, nämlich dem "Kanzler"-, dem Ressort- und dem Kollegialprinzip. Von der Richtlinienkompetenz und der Machtfülle des Ministerpräsidenten war bereits die Rede. Was das Ressortprinzip anbelangt, so bringt § 9 des Staatsrats-Organisationsgesetzes deutlich zum Ausdruck, daß jeder Minister, Kommissar etc. sein Ressort selbständig und in eigener Verantwortung leitet, dort auch die nötigen Versammlungen einberuft und Eingaben "nach oben" unterzeichnet; allerdings müssen die wichtigeren Pläne, "Politiken" (Weisungen!) und "wichtigen Verwaltungsmaßnahmen" durch den Staatsrat insgesamt entschieden werden. Jedenfalls aber kann der Ministerpräsident nicht am Ressortminister vorbei direkte Anweisungen geben (theoretisch!).

Zwischenministerielle und überministerielle Angelegenheiten werden nach dem Kollegialprinzip entschieden. Zu diesem Zweck veranstaltet der Staatsrat "Versammlungen", die sich in zwei Kategorien einteilen, nämlich Plenarversammlungen (quanti huiyi) und "Ständige

Versammlungen des Staatsrats" (changwu huiyi). An den ersteren nehmen sämtliche Minister, Staatsräte, Ausschußvorsitzende, Rechnungshofvorsitzende, Sekretariatsvorsitzende und deren Stellvertreter teil. Die "Ständige Versammlung" besteht aus dem Ministerpräsidenten, seinen Vertretern, den Staatskommissaren und dem Sekretariatsvorsitzenden (§ 4). Sämtliche "wichtigen Fragen" müssen von einer dieser beiden Versammlungen entschieden werden (58). Man fühlt sich hier an das "Innenkabinett" (nei ge) im Kaiserstaat erinnert!

Beschlüsse, Verordnungen oder Verwaltungsregelungen des Staatsrats werden, soweit sie dem NVK oder seinem Ständigen Ausschuß vorzulegen sind, durch den Ministerpräsidenten unterzeichnet (§ 5).

4.5.5.3.

"Strukturreformen" in Permanenz
Als Organisation unterliegt der Staatsrat seit 1954 ständigen Fluktuationen. Eine der letzten großen "Strukturreformen" fand 1982 statt. Im März jenes Jahres beschloß der NVK folgende Maßnahmen: (1) Höchstalter für Minister 65 Jahre und (2) für Vizeminister 60 Jahre; (3) Kürzung des Personalapparats des Staatsrats von 49.000 auf 32.000 Kader; (4) Reduzierung der stellvertretenden Ministerpräsidenten auf 2 (bis dahin waren es 13 gewesen); (5) Höchstzahl der Vizeminister jedes Ministeriums: 3 bis 5; (6) neugeschaffen wird der Posten des Staatsrats (guowu weiyuan) im Range eines stellvertretenden Ministerpräsidenten, der nicht an ein festes Ressort gebunden sein, sondern - gleichsam in fliegendem Wechsel - veränderliche Aufgaben mit hoher Autorität wahrnehmen soll.

Bereits im Mai 1982 wurden 12 Ministerien auf 7 zusammengelegt und eine neue Staatliche Kommission (für die Reform des Wirtschaftssystems) gegründet (59).

Mit dem Beschluß des NVK über die "Verwirklichung des Strukturreformplans für die Kommissionen und Ministerien des Staatsrats" vom 4.5.1982 begann die zweite Phase der Umformung des Staatsrats (60). Diesmal wurden 38 Staatsorgane (6 Kommissionen, 13 Ministerien, 19 andere Staatsratsorgane) "operiert":

- Nicht weniger als 32 Staatsratsorgane (6 Kommissionen, 7 Ministerien und 19 Arbeitsorgane) wurden zu 8 zusammengefaßt (1 Kommission und 7 Ministerien);

- 5 Ministerien wurden umbenannt
- und 1 Ressort, nämlich das 6. Maschinenbauministerium (zuständig für Schiffbau) als Regierungsorgan aufgelöst und als eigene juristische Person unter der Bezeichnung "Nationale Schiffbaugesellschaft Chinas" neu gegründet (61).

Neben dieser Strukturreform wurde gleichzeitig auch noch die Reform des "gesamten Wirtschaftssystems, die Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität, die Schaffung einer "sozialistischen geistigen Zivilisation" und die Verbesserung des Arbeitsstils der Partei als Hauptaufgabe für die nächsten Jahre herausgestellt.

Manifestes Ziel all dieser Maßnahmen waren Verfächlichung, Flexibilisierung und Verjüngung. Zhao Ziyang führte dazu aus: Jedes Ministerium dürfe nur einen Minister und drei bis vier Stellvertreter haben, Abteilungen und Ämter nur einen Leiter und höchstens zwei Vizeleiter. Das Alter der Minister sollte im allgemeinen 65 Jahre, das der Vizeminister, Leiter und Vizeleiter der Abteilungen bzw. der Ämter 60 Jahre nicht übersteigen (62).

Ferner gehe es darum, "jene Teile in den Verwaltungsorganen des Staates zu reformieren, die in Widerspruch zu den Bedürfnissen der wirtschaftlichen, kulturellen, politischen und anderen Arbeitsbelangen stehen" (63).

Daneben gab es aber auch noch eine latente Zielsetzung, nämlich die Säuberung des Staatsrats von kulturevolutionären Überresten. Nicht zuletzt aus diesem Grunde dürfte die "Strukturreform" von Deng Xiaoping als "Revolution" bezeichnet worden sein.

Nach diesen gewaltigen Operationen waren die bis dahin bestehenden 52 Ministerien und Kommissionen des Staatsrats auf 41 reduziert worden. Gleichzeitig hatten die Reformer auch das Spitzenpersonal in den Ministerien und Kommissionen von 505 auf 167 zusammengestrichen.

Schon in früheren Jahren waren zahlreiche "Verwaltungsvereinfachungen" ähnlichen Stils über die Bühne gegangen. Am Ende hatte es sich jedoch jedesmal gezeigt, daß der permanente Aufblähungsprozeß durch solche Maßnahmen keineswegs gehemmt, sondern zumeist umso mächtiger neu entfacht wurde.

Ab 1983 wurden die in der Verfassung programmatisch vorgesehenen Rechnungshöfe "zur Wirtschafts- und Finanzkontrolle" überall im Lande eingerichtet, und zwar im Juni zunächst beim Staatsrat, ab Oktober dann auch bei den Provinz-, Bezirks- und Kreisebenen (64).

I.J. 1986 umfaßt der Staatsrat 33 Ministerien, 9 Kommissionen, mehrere Ressorts mit Ministerialcharakter (z.B. die Volksbank, die Agentur Xinhua, den Oberrechnungshof) sowie Dutzende von Ämtern (z.B. für Meteorologie, für Meßwesen, für Preiskontrolle etc.), die als "direkt unterstellt" gelten. Die institutionellen und personellen Fluktuationen werden Monat für Monat im 3. Teil von CHINA aktuell (PRC Official Activities) registriert.

4.5.5.4.

Wie wird die Exekutive kontrolliert? Äußere und innere Kontrolle
Zumindest seit Beginn der Reformen ist die Verwaltung an Gesetz und Recht gebunden - ein Grundsatz, der vor allem während der Kulturrevolution nicht immer beachtet wurde. "Gesetz und Recht" sind allerdings weniger maßgebend als die zahllosen innerdienstlichen Anweisungen, die z.T. (im "Amtsblatt" des Staatsrats) veröffentlicht werden, die nicht selten aber auch geheim bleiben. Der Staatsrat kann sich dieses Vorgehen erlauben, da keine formelle Verwaltungs- oder Verfassungsgerichtsbarkeit besteht, die ja ihrerseits wiederum nur wirklich funktionieren könnte, wenn sich das Verwaltungshandeln anhand von formellen Rechtsnormen überprüfen ließe. Daraus folgt andererseits auch, daß die Rechtsgebundenheit der Verwaltung zumindest justitiell nicht nachprüfbar ist.

Eine weitere Kontrolle wird durch die seit 1983 auf jeder Verwaltungsebene institutionalisierten Rechnungshöfe durchgeführt. Diese neuen Kontrollorgane haben den Reformern wichtige Munition vor allem gegen Amtsmissbräuche solcher Funktionäre an die Hand gegeben, die verdächtig sind, dem Reformkurs Widerstand zu leisten. Politisch zuverlässige Amtsträger andererseits dürften wohl kaum eine Anklage von Seiten der Rechnungshöfe zu befürchten haben - dafür sorgt schon der hinter allen Staatsorganen als graue Eminenz wirkende Parteiapparat!

Wird das Finanzgebahren von den Rechnungshöfen überprüft, so haben die jeweiligen Volkskongresse theoretisch das Recht, die politische und sachliche Amtsführung des einzelnen Funktionärs zu überprüfen. Diese "parlamentarische" Kontrolle bleibt jedoch, wie oben erwähnt, zumeist ohne praktische Wirkung.

Wichtigste Kontrolle ist nach alledem die "Selbstzügelung" und Selbstdisziplinierung sowohl des einzelnen Funktionsträgers als auch des Apparats, dem er zugehört. Dies ist alte chinesische Tradition, an der sich auch nach 1949 grundsätzlich nur wenig geändert hat. Wenn die Beamten "Tugendhaftigkeit" und Verantwortungsbereitschaft vermissen lassen, so ist wenig gegen sie auszurichten. Dies gilt umso mehr, als die einzelnen Ressorts über z.T. riesige Machtapparate verfügen - man denke etwa an das Maschinenbauministerium, dem ein Heer von Beamten und ein Konglomerat von rd. 10.000 Fabrikbetrieben untersteht. Müssen sich in der Bundesrepublik Deutschland die meisten Ministerien auf den Vollzug durch die Länderverwaltungen verlassen, so können sie in China direkt durchgreifen - ein Umstand, der ihre Kontrolle nicht gerade leichter macht. Diese Schwierigkeit wird noch dadurch erhöht, daß immer mehr technokratische Strukturen entstehen, die sich auf "Sachzwänge" berufen und sich dadurch immer mehr von den "Massen" abheben. Unter diesen Umständen wird sogar die politische (spricht: Partei-)Kontrolle erschwert.

4.5.6.

Die lokalen "Volks"-Organe

4.5.6.1.

Die Verwaltungsebenen

4.5.6.1.1.

Das 1:4:1-System

Im ersten "Grundgesetz" der Volksrepublik, nämlich dem Allgemeinen Programm des Konsultativausschusses vom 29.9.1949, fehlt es noch an einer sauberen Verwaltungseinteilung - ein Mangel, der dann in der Verfassung von 1954 ausgeglichen wurde: Art. 53 Verf. 1954 gleicht dem oben zitierten § 30 Verfassung 1982 Wort für Wort!

Faßt man die verschiedenen Ebenen der Verwaltung ins Auge, so ist China nach dem 1:4:1-System gegliedert - oder aber nach dem

1:3:1-Schema, je nachdem, ob man die Bezirksebene, auf der es ja keine Volksversammlungen und -regierungen gibt, mitrechnet oder nicht. Unterhalb der Zentrale folgen vier staatliche Lokal-Verwaltungsebenen (Provinzen-Bezirke-Kreise/Städte-Gemeinden), denen sich dann - noch eine Stufe weiter unten - die Selbstverwaltungsebene anschließt, wobei man (65) auch noch Erste und Zweite Selbstverwaltungsebene unterscheiden kann.

§ 30 der Verfassung 1982 bestimmt: (1) Das ganze Land ist in Provinzen, Autonome Gebiete und Regierungsunmittelbare Städte unterteilt; (2) Provinzen und Autonome Gebiete sind in Autonome Bezirke, Kreise und Autonome Kreise unterteilt; (3) Kreise und Autonome Kreise sind in Gemeinden, Nationalitätengemeinden und Marktgemeinden unterteilt. Regierungsunmittelbare Städte und andere Großstädte sind in Bezirke und Kreise unterteilt. Autonome Bezirke sind in Kreise, Autonome Kreise und in Städte unterteilt. § 31 schafft die Möglichkeit, "wenn nötig, Sonderverwaltungsgebiete einzurichten". Damit sind vor allem die Wirtschaftssonderzonen gemeint.

Zur Provinzebene gehören 21 Provinzen (sheng), 5 Autonome Gebiete (zizhiqu) und die 3 direkt der Zentralregierung unterstehenden Städte (zhixiashi) Beijing, Shanghai und Tianjin.

Auf Bezirksebene bestehen (Stand 1984) 148 bezirksfreie Städte (dijishi), 136 Bezirke (diq), 8 (mongolische) "Bünde" (meng), 31 Autonome Distrikte (zizhizhou) und 1 Verwaltungsbezirk (xingzhengqu).

Die Kreisebene umfaßt 1.942 Kreise (xian), 78 Autonome Kreise (zizhixian), 51 (mongolische) Banner (qi), 3 Autonome Banner (zizhiqu), 9 Sonderkreiseinheiten, 140 kreisfreie Städte (xianjishi) und 560 Stadtbezirke (shixiaqu - wörtlich: Bezirke, die direkt einer Stadt unterstehen).

Was schließlich die Gemeindeebene anbelangt, so waren allein bis Ende 1984 im Zuge der Ablösung der früheren Volkskommunen bereits 84.340 Gemeinden (xiang) entstanden, darunter rund 2.700 Nationalitätengemeinden (C.a., Januar 1985, Ü14, mit Nachweisen). Sie werden ergänzt durch Tausende von Marktgemeinden (zhen) und städtischen Straßenvierteln (chengshi jiedao).

4.5.6.1.2.

Fluktuationen

Die Verwaltungsgliederungen haben im Laufe der Jahre einer ständigen Fluktuation unterlegen, ohne daß diesem Änderungsprozeß im Verfassungstext jeweils Rechnung getragen worden wäre. An formellen Verfassungsangleichungen fehlte es vor allem in den Jahren zwischen 1954 und 1975, als beispielsweise die Gemeinden (xiang) aufgehoben und durch Volkskommunen ersetzt worden waren. Durch die juristische Lupe gesehen waren diese Entwicklungen letztlich reiner Wildwuchs.

Doch gibt es andererseits auch zwei höchst "solide" Ebenen, die als solche alle Stürme der Zeit überstanden haben, nämlich die Provinzen (sheng), deren Grundschema bis auf die Yuan-Dynastie zurückgeht (66) und die "Kreise" (xian), die ihre Ursprünge gar in der vorchristlichen Qin-Dynastie haben (67).

Sowohl über der Provinzebene als auch zwischen Provinzen und Kreisen, nicht zuletzt aber auch unterhalb der Kreise liegen die organisatorischen Unsicherheitsräume, die immer wieder für Überraschungen gut sind. Über den Provinzen gab es beispielsweise schon im Kaiserreich und in der Republik periodisch immer wieder Organisationen, mit deren Hilfe gleich mehrere Provinzeinheiten zusammen verwaltet werden sollten: in der Kaiserzeit war dies das Generalgouvernement, in der Nanjing-Zeit ein von einem "Persönlichen Vertreter" des Präsidenten besetztes Amt.

Zwischen Provinzen und Kreisen andererseits schoben sich in der Kaiserzeit Gliederungen wie Regierungsbezirke, Präfekturen und Departements ein, in der Nanjinger Zeit dagegen der "Sonderbezirk" (zhuanqu), der den Provinzen bei der Kontrolle der Kreise half.

Diese Bezirke (qu oder zhuanqu) gibt es auch heute noch, obwohl sie in den Verfassungen von 1954 und 1982 nicht erwähnt waren/sind - vergleiche die obige Aufzählung. Sie fungieren allerdings lediglich als administrative Filialen der Provinzen, sind also Auge, Ohr und Mund der Bürokratie - und nicht etwa Organe der öffentlichen Bevölkerung. Konsequenterweise besitzen sie deshalb auch keine eigenen Volkskongresse oder Volksregierungen. Bezirke sind m.a.W. rei-

ne Administrativgebilde und unterliegen wohl aus diesem Grunde besonders häufigen Modifikationen. 1984 kam die Tendenz auf, "Bezirke" grundsätzlich abzuschaffen und an ihrer Stelle "Bezirksfreie Städte" zu errichten, die als ökonomische Mittelpunkte für die umliegenden Kreise attraktiv werden sollen.

Noch fluktuationsanfälliger als die über den Kreisen liegende Bezirks- ist die unterhalb der Kreise angesiedelte Gemeindeebene. Dort hat es zwischen 1954 und 1958 echte administrative "Gemeinden" (xiang) gegeben, die allerdings 1958 durch die damals neuentstehenden Volkskommunen "aufgesogen" wurden - ein Zustand, der bis 1984 andauerte, also jenem Jahr, da die Volkskommunen ihrer administrativen Befugnisse wieder verlustig gingen, so daß nunmehr die Xiang erneut in Funktion traten. Anders als die Bezirke und ähnlich wie die Provinzen und Kreise besitzen auch die Gemeinden ihre eigenen Volkskongresse und Volksregierungen.

Die Gemeindeebene ist die niedrigste staatliche Verwaltungsstufe, unter der dann die Selbstverwaltungsebene folgt.

4.5.6.2.

Die lokalen Organe

4.5.6.2.1.

Reibungsflächen und Regelungen

Die "Lokalen Volkskongresse und -regierungen" sind auf drei Ebenen (Provinzen, Kreisen, Gemeinden) angesiedelt, nicht dagegen auf der Sonderbezirks- und der Selbstverwaltungsebene. An der Nahtstelle zwischen Gemeinde- und Selbstverwaltungsebene liegt die hochsensible Berührungszone zwischen staatlichem und autonomem Sektor, zwischen der Interventions- und der Abschottungssphäre, zwischen Transdanwei- und Danweibereich.

In den Städten vor allem müssen die "Straßenbüros" sowie die "Sicherheitsaußenämter" mit besonderem Fingerspitzengefühl vorgehen, wenn sie vermeiden wollen, daß sich die Danweis vor ihrem Zugriff ständig einigeln. Hier, beim Sicherheitsaußenamt, haben sich die Mitglieder der Nachbarschaften zu registrieren. Hier werden die Rationierungskarten an die Danweis weitergegeben, hier werden die Migrationsschleusen bedient, und hier auch werden Sicherheitsaufgaben wahrgenommen.

Die lokalen Organe waren durch die Kulturrevolution ganz besonders schwer in Mitleidenschaft gezogen worden. Die Verfassung von 1975 widmete ihnen deshalb nur noch drei wenig ins Detail gehende Bestimmungen (§§ 21-23), und auch die 78er-Verfassung war nicht sehr viel ergiebiger (§§ 33-37). Mit nunmehr 18 Bestimmungen (§§ 95-111 Verfassung 1982) ist wieder jene Detailgenauigkeit erreicht, die längst überfällig war.

Wie oben bereits ausgeführt, waren anstelle der früheren lokalen Volkskongresse und -regierungen nach 1968 "Revolutionskomitees" getreten, die den Reformern allerdings von Anfang an ein Dorn im Auge waren. Bereits mit dem Organisationsgesetz für die lokalen Volkskongresse und -regierungen vom 1. Juli 1979 wurden deshalb die Bastionen der Revolutionskomitees geschleift, obwohl es noch einige Zeit dauern sollte, bis die Neuregelung auch in die Praxis umgesetzt war. Der Verfasser eines Volkszeitungsartikels (68) machte sich in diesem Zusammenhang über die ehemaligen Revolutionskomitees lustig: Es habe ein Badehaus-RK, ein Friseursalon-RK, ein Fahrradreparaturwerkstatt-RK, ein Apotheken-RK und ein Nachbarschafts-RK gegeben. Viele dieser Revolutionskomitees seien überhaupt nur ein einziges Mal zusammengetreten, und viele ihrer Mitglieder hätten nicht selten die ihnen eingeräumten Befugnisse größtenteils mißbraucht, hätten Leute mißhandelt und geschmäht, statt ihnen zu helfen. Volksregierungen erfreuten sich demgegenüber einer langen Tradition und seien durchaus populär. Schon während des Widerstandskriegs gegen Japan seien lokale "antijapanische demokratische Regierungen" im Lokalbereich errichtet worden. Auch in den der Kulturrevolution vorausgegangenen 17 Jahren hätten die Volksregierungen bemerkenswerte Leistungen vollbracht.

Schon bald nach Erlass des Organisationsgesetzes wurden zahlreiche RK-Vorsitzende abgesetzt und durch "Bürgermeister" (shizhang), Landräte (xianzhang) und Provinzgouverneure ersetzt.

Ende 1986 faßte der Gesetzgeber die "Organisationsbestimmungen über die lokalen Volkskongresse und -regierungen" nochmals in ei-

nem formellen Gesetz zusammen, das die Vorgängerregelungen vom 1.7.1979 (69) und vom 10.12.1982 (70) in wenigen Punkten revidiert. Das Gesetz umfaßt 60 Paragraphen, die in 5 Abschnitte eingeteilt sind ("Allgemeines", "Lokale Volkskongresse auf den einzelnen Ebenen", "Ständige Ausschüsse der lokalen Volkskongresse auf und über der Kreisebene", "Lokale Volksregierungen der einzelnen Ebenen" und "Anhang") (71).

Wichtigste Neuerungen sind erstens die Errichtung von Ständigen Ausschüssen bei den örtlichen Volkskongressen sowie die Übertragung von Zuständigkeiten für den Erlass lokaler Gesetze und Verordnungen, die allerdings nicht, wie beispielsweise bei den deutschen Bundesländern, aus eigener Gesetzgebungshoheit erlassen werden, sondern die in Ausübung der zentralen Staatsgewalt an Ort und Stelle erfolgen, also "delegiert" sind.

Diese Regelung wird nachfolgend als "Lokalorganisationsgesetz" zitiert.

Auf jeder Ebene sind zwei Organe angesiedelt, nämlich der lokale Volkskongreß, "durch den das Volk die (örtliche) Staatsmacht ausübt", und die lokale Volksregierung (§§ 4, 5, 47 Lokalorganisationsgesetz).

Diese beiden Organe gibt es in solchen Bereichen, wo das "Volk" Macht ausüben soll, nicht dagegen dort, wo nicht die Volks-, sondern die bürokratischen Verwaltungsinteressen im Vordergrund stehen, wie beispielsweise bei den Regierungsbezirken, bei den (mongolischen) "Bünden" und bei den städtischen "Straßenvierteln". Hier handelt es sich jeweils um "Augen und Ohren" der Bürokratie, nicht um Vertretungsorgane des Volkes. Die dort eingesetzten Organe werden konsequenterweise personell von der übergeordneten Verwaltungsorganisation besetzt.

Echte Einheiten mit Volksvertretungscharakter sind dagegen die 21 Provinzen, die drei regierungsunmittelbaren Städte, die Kreise, Städte und Stadtbezirke sowie die Gemeinden, Nationalitätengemeinden und die Marktgemeinden (zhen). Sie alle besitzen Volkskongresse und Volksregierungen.

Sonderregelungen gelten für die Autonomen Bereiche, wo "Selbstverwaltungsorgane" (zizhi jiguan) bestehen. Dieser Bereich ist später zu behandeln.

4.5.6.2.2.

Die lokalen Volkskongresse

Die lokalen Volkskongresse aller Ebenen sind die "lokalen Organe der Staatsmacht" (§ 4 Lokalorganisationsgesetz).

Durch einen "Beschluß" des Ständigen Ausschusses des NVK vom 13.9.1979 wurde angeordnet, daß die lokalen Volkskongresse "Ständige Ausschüsse" konstituieren sollten (72). Die Ständigen Ausschüsse schaffen ein "schlankes" Entscheidungsgremium, das in den sitzungsfreien Pausen des Plenums dessen Aufgaben übernimmt. Ständige Ausschüsse werden von der Kreisebene aufwärts gewählt und setzen sich zusammen aus dem Vorsitzenden, seinen Stellvertretern und einer Reihe weiterer Mitglieder. Es bestehen strenge Inkompatibilitäten: Mitglieder der Ständigen Ausschüsse dürfen keine Verwaltungs- oder Justizämter bekleiden (§ 103, Verfassung 1982).

Die Abgeordneten der Volkskongresse werden auf Provinz- und Stadtbezirksebene von Wahlmännern (diejenigen der Kreis- und Gemeindeebene dagegen direkt vom Volk) gewählt, und zwar auf fünf bzw. auf der Kreis- und Stadtebene auf drei Jahre (§§ 97, 98, Verfassung 1982).

Die Befugnisse der Volkskongresse lassen sich mit vier Schlagworten wiedergeben: Gesetzesüberwachung und Rechtssetzung, Lokalplanung, Haushalt und Personalpolitik.

Was die Rechtssetzung anbelangt, so können die Kongresse innerhalb der zentral vorgegebenen Bestimmungen "Regelungen lokalen Charakters" (difangxing fagui) erlassen (§ 100, Verfassung 1982). Es handelt sich hier nicht um Recht, das, wie etwa beim typischen deutschen Länderrecht, von einer originären Staatsgewalt gesetzt worden wäre. Da es in China keine Koordination von zentralen und lokalen Organen, sondern nur eine Subordination gibt, sind die im vorliegenden Zusammenhang erwähnten "Regelungen lokaler Natur" also durchaus staatliches Recht. Die Volkskongresse handeln also nicht im Rah-

men einer irgendwie gearteten Selbstverwaltung (nur "Autonome Gebiete" haben dieses Privileg), sondern handeln als verlängerter Arm des Staates.

Noch in der Verfassung von 1975 (Art.23) hatte es geheißen, daß die Kongresse die Führung bei der "örtlichen sozialistischen Revolution und beim sozialistischen Aufbau übernehmen und die revolutionäre Ordnung schützen". 1982 tauchen solche Formulierungen nicht mehr auf.

4.5.6.2.3.

Die lokalen Volksregierungen

Die lokalen Volksregierungen aller Ebenen sind nach § 105 Verfassung 1982 die "vollziehenden Körperschaften der lokalen Organe der Staatsmacht und die lokalen Organe der Staatsverwaltung der jeweiligen Ebene", sind also "Diener zweier Herren", nämlich einerseits (im horizontalen Bereich) ihres Volkskongresses und (in vertikaler Richtung) der übergeordneten staatlichen Regierungsinstanzen.

An ihrer Spitze stehen die von den jeweiligen Kongressen gewählten Provinzgouverneure, Stadtbezirksvorsteher, Kreisvorsteher, Bürgermeister, Gemeindevorsteher und Marktgemeindevorsteher samt ihren Stellvertretern.

Während der Kulturrevolution waren anstelle der lokalen Volksregierungen (und Kongresse) die Revolutionskomitees getreten. Die Reformer wollten mit diesem kulturrevolutionären Zustand so schnell wie möglich Schluß machen: Bereits am 1. Juli 1979 erging ein "Beschluß" des Ständigen Ausschusses des NVK über einige Änderungen der Verfassung vom 5.3.1978 (73). Der Verfassungstext von 1978 wurde dabei sowohl in der Überschrift von Kap.II/Abschn.3 sowie in den §§ 34, 35, 36, 37, 38, 42 und 43 abgeändert, wo jeweils das Wort "Revolutionskomitee" durch "Volksregierung" ersetzt wurde. In Art.42 und 43 wurde die Rechenschaftspflichtigkeit der Gerichte und Staatsanwaltschaften von den Volkskongressen auf die "Ständigen Ausschüsse der Volkskongresse" übertragen.

Am 13. September 1979 erließ der StA/NVK einen weiteren "Beschluß", demzufolge die einzelnen lokalen Volkskongresse erstens

"Ständige Ausschüsse" konstituieren könnten und zweitens mit sofortiger Wirkung alle "Revolutionskomitees" in "Volksregierungen" umgewandelt werden sollten (74).

Die "Gouverneure", "Bürgermeister", "Kreisvorsteher" usw. werden nicht direkt von der Bevölkerung, sondern von den lokalen Volkskongressen im Einvernehmen mit den Führungsorganen höherer Ebenen gewählt.

Früher kamen die Bürgermeister häufig aus der Reihe verdienter Partei- und Armeekader, die zwar solide Erfahrungen in der Partei- oder Armeearbeit besaßen, von Verwaltung, Stadtplanung oder Umweltschutz jedoch keine Ahnung hatten. Dies soll sich inzwischen grundlegend geändert haben: 60% der Bürgermeister in den rd. 300 Großstädten der Volksrepublik gelten heute als fachkundig oder haben bereits einen jener Bürgermeisterkurse durchlaufen, die seit 1983 vom Ministerium für Städtebau und Umweltschutz mit jeweils viereinhalbmonatiger Dauer angeboten werden. Hatten sich die Bürgermeister alten Schlags hauptsächlich auf die Routinearbeit konzentriert, so stehen heute Gesichtspunkte der Entwicklungsstrategie im Vordergrund. U.a. werden die neuen Stadtväter mit ausländischen Positiv- und Negativmodellen konfrontiert. Washington und Bern gelten beispielsweise als vorbildlich für die Entwicklung hauptstädtischer Strukturen, während London und Tokyo andererseits als warnende Beispiele hingestellt werden, da die Entwicklung hier zumeist unkontrolliert verlaufen sei. Der Akzent liegt z.Zt. auf einer sinnvollen Entwicklung von Satellitenstädten mit industrieller und dienstleistungsorientierter Anbindung an das jeweilige Stadtzentrum (75).

Die lokalen Volksregierungen sind ihren jeweiligen Volkskongressen rechenschaftspflichtig (§ 110, Verf.); sie richten zu Kontrollzwecken "Rechnungskammern" ein (§ 109, Verf.).

Ansonsten deckt sich ihr Aufgabenbereich mit dem entsprechender westlicher Behörden. Im Mittelpunkt steht die Verwaltung in sämtlichen Bereichen, von der Wirtschaft über das Erziehungs- und Gesundheitswesen bis hin zur öffentlichen Sicherheit, zur Fami-

lienplanungspolitik und zur ländlichen Entwicklung. Im Rahmen dieser Aufgabe erlassen sie "Beschlüsse" (jueding), zumeist also Verwaltungsakte und Verordnungen (mingling) (§ 107, Verf.). Drittens fällen sie personalpolitische Entscheidungen gegenüber Verwaltungskadern.

4.5.6.2.4.

Selbstverwaltungsebene

Was die Selbstverwaltungsebene angeht, so ist es hier zu unterschiedlichen Entwicklungen zwischen Städten und Dörfern gekommen. Die Materie muß daher gesondert dargestellt werden (vgl. 4.5.6.3. und 4.5.6.4.).

4.5.6.3.

Die städtische Verwaltung

4.5.6.3.1.

Die Stadtbezirksverwaltung

Volkskongresse und Volksregierungen der untersten Ebene in Regierungsunmittelbaren Städten und in Großstädten sind also, wie gesagt, bei den Stadtbezirken (xu) angesiedelt. Die Amtszeit dieser Kongresse beträgt drei Jahre (§ 98, Verf.). Die Bezirkskongresse gelten als örtliche Organe der Staatsmacht (§ 99, Verf.); ihre Abgeordneten werden direkt von den Einwohnern gewählt (§ 97). Die Bezirksabgeordneten andererseits wählen die Abgeordneten für die nächsthöhere Ebene, also für den Kongreß der Regierungsunmittelbaren Städte bzw. der Großstädte. Außerdem bestimmen sie die "Bezirksvorsteher" (quchang) und seine Stellvertreter (§ 101).

Die fünf Hauptaufgaben der Kongresse wurden oben bereits erwähnt.

4.5.6.3.2.

Selbstverwaltung: Die Einwohnerratsausschüsse

Auf der Selbstverwaltungsebene wird nicht mehr zwischen Kongressen und Regierungen unterschieden; hier gibt es nur noch die "Einwohnerratsausschüsse", die in den Städten jumin weiyuanhui (Einwohnerkomitees) (auch "Nachbarschaftskomitees" genannt) (§ 111, Verf.) und auf den Dörfern cunmin weiyuanhui (Dorfbewohnerkomitees) heißen. Der Vorsitzende, seine Stellvertreter und die übrigen Mitglieder der Einwohnerratsausschüsse werden von der betreffenden Bevölkerung direkt gewählt.

"Die Beziehungen zwischen diesen Ausschüssen einerseits und den Basisorganen der Staatsmacht (auf Kreisebene!) andererseits sind gesetzlich festgelegt" (§ 113). Gemeint sind hiermit drei Sonderregelungen, die in den fünfziger Jahren erlassen und 1980 unverändert neu verkündigt wurden (76).

- Am 31.12.1954 ergingen die "Organisationsregelungen für die städtischen Straßenbüros" sowie die "Organisationsregelungen für die städtischen Einwohnerratsausschüsse".

- Am 22. März 1954 wurden die "Vorläufigen Regelungen für die Volksschlichtungsausschüsse" erlassen

- Schon am 11.8.1952 waren die "Vorläufigen Regelungen für die Sicherheitsausschüsse" ergangen.

Aufgabe der Ausschüsse ist es gemäß der Regelung von 1954, für die Daseinsvorsorge der betreffenden Einheit zu sorgen, Wünsche der Einwohner an die übergeordneten Regierungsinstanzen weiterzuleiten, die Einwohner zur Beachtung der Gesetze und der Regierungsanordnungen anzuhalten, des weiteren "die Massen" bei der Aufrechterhaltung der gesellschaftlichen Ordnung und der öffentlichen Sicherheit zu führen und Streitigkeiten unter den Einwohnern zu schlichten (§ 2 Organisationsregelungen).

Ein Einwohnerratsausschuß soll je nach den konkreten örtlichen Gegebenheiten errichtet werden, also im allgemeinen der vorgegebenen Danwei Rechnung tragen. Im allgemeinen gehören 100 bis 600 Haushalte zu einer Nachbarschaftseinheit. Nachbarschaftseinheiten wiederum sollen aufgliedert werden in "Einwohnergruppen" (jumin xiaozu) - diese bilden die zweite Selbstverwaltungsebene. Solche Einwohnergruppen umfassen im allgemeinen 15 bis 40 Haushalte (hu). Mehr als 17 Einwohnergruppen dürfen allerdings unter der Regie eines einzigen Einwohnerratsausschusses nicht errichtet werden (§ 3, Abs.1, Organisationsregelungen).

Der Einwohnerratsausschuß besteht aus 7 bis 17 Mitgliedern - je nach der Zahl der "Einwohnergruppen", die jeweils einen "Abgeordneten" stellen. An der Spitze stehen ein Vorsitzender und ein bis drei Stellver-

treter, von denen einer mit Frauennarbeit befaßt sein muß und die alle gewählt werden. Im allgemeinen soll der Führer einer Einwohnergruppe in Personaleinheit auch Mitglied des Einwohnerratsausschusses sein (§ 3, Abs.2, Organisationsregelungen). Abwahl und Nachwahl ist jederzeit möglich (§ 4). Sämtliche Mitglieder sind ehrenamtlich tätig; in besonderen Fällen können jedoch staatliche Zuschüsse gewährt werden.

Grund und Boden, Häuser und Werkstätten etc. stehen, soweit nicht im Zuge der seit 1979 laufenden Reformen Individualeigentum entstanden ist, im kollektiven Eigentum der betreffenden Einwohnerschaft/Nachbarschaft. Hier werden auch Arbeitsplätze geschaffen, die bei der Zuteilung durch das Arbeitsamt berücksichtigt werden (§ 7, Organisationsregelungen). Wohlfahrtseinrichtungen für die Einwohner sind von den Einwohnerratsausschüssen grundsätzlich auf der Grundlage der Freiwilligkeit zu schaffen. Der Staat kann hierfür unter Umständen Zuschüsse gewähren (§§ 9, 10, Org.Reg.).

Beispiel für einen Einwohnerratsausschuß ist das Weikeng("Schilfgrund")-Komitee in Beijing, das 620 Haushalte und 2.100 Einwohner umfaßt und dem zehn Einwohnergruppen unterstehen. Das Büro dieses Ausschusses besteht aus einem einfach ausgestatteten Raum, in dem - eine Art Leihbibliothek - Bücher und Zeitschriften ausliegen und ein Schwarzweiß-Fernseher bereitsteht. Der Ausschuß bearbeitet u.a. Gesuche auf Erlaß des Schulgelds für wirtschaftlich schwache Familien, er überprüft, ob Öfen und Rauchfänge richtig installiert sind, damit Kohlenmonoxidvergiftungen vermieden werden, er sorgt dafür, daß die Kinder der Nachbarschaft geimpft werden, veranstaltet gezielte Moskito- und Rattenvergiftungsaktionen, initiiert Antiraucherkampagnen, veranstaltet Sprechstunden, nimmt sich der Probleme beschäftigungsloser Jugendliche an, überwacht sanitäre Einrichtungen und ist für die Verteilung von Wohnraum zuständig (77).

Im allgemeinen suchen die Nachbarschaftsdanweis ihre Angelegenheiten selbst zu regeln. Ausnahmsweise haben sich die Einwohnerkomitees jedoch auch mit der Stadtbezirksregierung kurzzuschlie-

ßen, so z.B. wenn bei starken Umweltverschmutzungen Verursacher zu melden sind oder wenn es gilt, den Sozialfall einer Witwe oder eines Waisen an das zuständige Amt für Zivilangelegenheiten weiterzuleiten.

4.5.6.3.3.

Unterausschüsse für Schlichtung, Sicherheit u.dgl.

Der Einwohnerratsausschuß ist berechtigt, je nach Bedarf temporäre oder ständige Unterausschüsse zu gründen, wobei die Genehmigung der städtischen Volksregierung einzuholen ist. Die beiden wichtigsten, weil am häufigsten vorkommenden Komitees dieser Art sind der Schlichtungsausschuß und der Sicherheitsausschuß. Darüber hinaus sind noch Ausschüsse für Kultur, Erziehung und Gesundheitswesen, für Frauenangelegenheiten und für Wohlfahrtsfragen möglich (§ 3, Abs.3, Org.Reg.). Im Rahmen des Sozialausschusses erwähnt das Gesetz besonders die Unterstützung für Militärintaliden und für Familien gefallener "revolutionärer Märtyrer". Die Sozial- oder Wohlfahrtsausschüsse sind aber auch zuständig für Familienplanung, Arbeitslosenunterbringung, Gesundheitsüberwachung und Wohnungswesen.

Die Einwohnerratsausschüsse sind m.a.W. gleichsam Mädchen für alles: sie schlichten bei Ehe Streitigkeiten oder bei zivilrechtlichen Auseinandersetzungen, sie kümmern sich um die öffentliche Sicherheit, dienen als eine Art "Beichtstuhl" bei Alltagsproblemen, übermitteln der Regierung Meinungen und Forderungen der Bürger, leisten Vorbeugearbeit gegen Kriminalität, unterhalten Sanitätsstellen und helfen, die allgemeinen sanitären Verhältnisse zu verbessern, sie sorgen für die Begrünung der Umgebung, beschaffen Arbeitsplätze für die Einwohner ihres Areal und sind als Bewährungshelfer für Straftäter aus ihrem Einwohnerbereich zuständig. Sie leisten kurzum alle jene Dienste, die Chinesen auf dem Dorfe von jeher innerhalb ihrer Danwei erledigt haben.

4.5.6.3.4.

Die "Städtischen Straßenbüros" - verlängerte Arme der Bezirksverwaltung

Bilden Einwohnerratsausschüsse und Einwohnergruppen das Doppelstufensystem der Selbstverwaltung, so sind andererseits die "Städtischen Straßenbüros" (chengshi jiedao banshichu) die untersten Ausläufer

(oder: der verlängerte Arm) der staatlichen (Bezirks-)Verwaltung. Die Straßenviertel sind, ähnlich wie die Regierungsbezirke, lediglich Hilfseinrichtungen der Bürokratie - in diesem Fall der Stadtbezirks(qu)-Bürokratie - und besitzen deshalb keine eigenen Volkskongresse und Volksregierungen. Sie sind nur der Bezirksregierung und dem Bezirkskongreß sowie überhaupt den höheren Staatsorganen verantwortlich. Dies geht bereits aus Art.30, Abs.2 Verf. 1982 hervor, in dem es heißt, daß "Regierungsunmittelbare Städte und andere Großstädte in Bezirke und Kreise unterteilt sind. Eine weitere Unterteilung in Xiang ist nicht vorgesehen. Da Stadtbezirke aber oft erhebliche Einwohnerzahlen aufweisen (bis zu 200.000), erwies es sich aus administrativen Erwägungen heraus als zweckmäßig, nochmal eine Unterteilung in Straßenviertel vorzunehmen. Außerdem liegen Dorfgemeinden weit auseinander, während die Straßeneinheiten in den Stadtbezirken eng zusammengedrängt sind.

Aufgabe der Straßebüros ist es nach § 4 der "Organisationsregelungen", die ihnen von den übergeordneten Volksausschüssen zugewiesenen Aufgaben zu erledigen, die Einwohnerausschüsse anzuleiten und die Meinungen und Anliegen der Einwohner an die übergeordneten Behörden weiterzuleiten.

Ein Straßebüro ist nach § 5 der Organisationsregelungen mit einem Vorsitzenden und mit mehreren Vertretern - je nach Arbeitsanfall - zu besetzen, des weiteren mit einem Stab von drei bis sieben Vollzeit-Kadern, von denen wenigstens einer für die Frauenarbeit im betreffenden Areal zuständig sein soll. Der Vorsitzende, seine Stellvertreter und die Sekretäre werden von den Bezirksregierungen ernannt.

Der Dienstweg von den einzelnen Abteilungen der Stadt und der Bezirksregierungen zu den Straßebüros führt über die Bezirksregierung (§ 6, Org.Reg.).

Die bloße Bürokratiestellvertreterfunktion der Straßebüros wird im übrigen besonders hervorgehoben in § 1 der Organisationsregelungen, wo es heißt, daß die Bezirke, wenn es sich im Interesse des engen Kontakts zwischen Regierung und

Bevölkerung als notwendig erweist, Straßebüros als ihre "Außenorganisation" errichten können (zuweitade paichujiguan).

4.5.6.4. Die ländliche Verwaltung: Reformen im Krebsgang

4.5.6.4.1.

Das Schicksal der Volkskommunen

Die Volkskommunen waren 1958 im Zeichen der "Drei Roten Banner"-Kampagne überhastet mit dem Ziel gegründet worden, erstens die administrative Verwaltung mit der Wirtschaftsverwaltung unterhalb der Kreisebene zu verschmelzen und damit neuartige agroindustrielle Großeinheiten zu schaffen, zweitens das Leben der Bauern stärker zu kollektivieren (Aufbau von Kindergärten, Schulen, Altersheimen, gemeinsamen Speisekantin etc.) und drittens ein neues Lohnsystem einzuführen, in dem eine Zeitlang sogar der "Wind des Kommunismus" wehte, weil nicht mehr nach Leistung, sondern nach Bedarf verteilt wurde.

Die Praxis hatte schnell gezeigt, daß die Volkskommune unfähig war, diese komplizierten Aufgaben zu lösen. Die Betriebe warfen im allgemeinen zu wenig Gewinn ab, so daß immer wieder staatliche Zuschüsse erforderlich wurden, die Rechnungsführung funktionierte nicht, es waren nicht genügend Geräte und vor allem nicht genügend ausgebildetes Personal vorhanden; schließlich aber führte die Ballung politischer und wirtschaftlicher Macht in den Händen einiger weniger Kader zu Mißbraucherscheinungen, die den Bauern umso bitterer aufstießen, als sie auch noch für eine immer üppigere Kommunebürokratie finanziell aufzukommen hatten.

Mit der Einführung des Systems der vertragsgebundenen Verantwortlichkeit seit 1978 und mit der dadurch entstandenen Möglichkeit der Betriebsautonomie wurde den Kommuneverwaltungen der Tepich unter den Füßen weggezogen. Wozu brauchte man noch eine VK-Bürokratie, wenn die Einzelhaushalte ihre Hauptentscheidungen selbst treffen konnten und wenn darüber hinaus der freie Markt die nötigen Wirtschaftsvorgaben lieferte?

Seit 1983 wurden die Volkskommunen wieder durch "Gemeinden" (xiang) verdrängt. Was von ihnen

übrigblieb war ihre Position als Eigentümerin größerer ländlicher Betriebe. Im übrigen aber erlebten sie eine Demontage ohne Gleichen.

Aus ihrer Liquidationsmasse stammen inzwischen Zehntausende von "Gemeinden". Als Mitte 1985 nach einem zweieinhalb Jahre dauernden Umwandlungsprozeß die Abschaffung der Volkskommune als unterster staatlicher Verwaltungseinheit abgeschlossen war, hatten sie anstelle der ursprünglich etwa 56.000 Volkskommunen nunmehr 92.000 Gemeinden (xiang) und Marktgemeinden (zhen) etabliert (78).

Die Abschaffung der Kommuneverwaltung und die Neuerrichtung der Xiang-Regierungen hatte obendrein den Vorteil, daß die Reformer jüngere und besser qualifizierte Kader ihrer politischen Couleur einsetzen konnten (79).

Xiang (und die unten noch zu beschreibenden Zhen) hatte es bereits in der Verfassungsregelung von 1954 gegeben, sie waren aber, wie oben ausgeführt, durch die 1958 beginnende Volkskommunenbewegung demontiert worden. Die Volkskommune war nach dem Vorbild der "Sputnikkommune" als bäuerliche Großeinrichtung geplant, die nicht nur Eignerin von Fabriken und Infrastruktureinrichtungen sowie Organisatorin eines kollektiven Bauernlebens, sondern zugleich auch Erbin der bisherigen Gemeindeverwaltung werden sollte.

Die Volkskommune, an die sich anfangs so hohe Erwartungen geknüpft hatten, zeigte sich jedoch schon kurze Zeit nach ihrem Entstehen reformbedürftig. In der Tat wurde sie bis 1961 in drei Stufen aufgliedert: Volkskommune, Produktionsbrigade und Produktionsmannschaft, von denen jede eigentumsberechtigt war, wobei das Bodeneigentum und auch die Grundverrechnung auf die unterste Einheit, nämlich die Produktionsmannschaft, überging. Da die auf diese Weise geschwächte Volkskommune in den nächsten Jahren immer mehr an Einfluß verlor und schließlich seit 1982 auch ihrer administrativen Gewalt entkleidet wurde, lag es nahe, daß die inzwischen wiedereingeführten Xiang ihre Nachfolge antreten würden. Dies wurde dann in der Tat auch durch die Rechtsverordnung des Staatsrats vom Dezember 1984 angeordnet. (Zum Scheitern der Stadtkommunen vgl. im übrigen C.a., August 1982, S.484.)

4.5.6.4.2.

Das Schicksal der Produktionsbrigaden

Bis Ende 1984 waren allein durch die Auflösung von bisher rd. 720.000 früheren Produktionsbrigaden 822.000 "administrative Dörfer" (cun) auf der Ersten Selbstverwaltungsebene entstanden (80). Zur Illustration einer administrativen Aufgliederung sei abschließend das Verwaltungssystem der (provinzgleichen) Stadt Beijing angeführt: Diese Stadtprovinz zerfällt in neun Stadtbezirke und neun Kreise. Die neun Stadtbezirke untergliedern sich in 85 Straßenviertel (mit ihrem jeweiligen Büro); unter den Straßenvierteln stehen insgesamt 1.794 Einwohnerviertel, die wiederum in 14.755 Einwohnergruppen (jumin xiaozu) aufgegliedert sind. Den 1.794 Einwohnerratsausschüssen sind 1.378 Schlichtungs- und 1.672 Sicherungsausschüsse adaptiert. Der Trennungsstrich zwischen Staats- und Selbstverwaltungsorganen verläuft zwischen der Straßenviertel- und der Einwohnerviertel-Ebene. Er ist allerdings nur für die Staats-, nicht jedoch für die Parteiorganisation relevant (81).

4.5.6.4.3.

Das Schicksal der Produktionsmannschaften

Mit den Volkskommunen hatten die Reformer kurzen Prozeß gemacht, indem sie deren administrative Rechte samt und sonders auf die wiederbelebten Gemeinden (xiang) zurückübertrugen. Die zweite Sprosse des seit 1961 errichteten landwirtschaftlichen Dreistufensystems, nämlich die Produktionsbrigaden, wurden in "administrative Dörfer" (cun) umgewandelt.

Was aber sollte mit den Produktionsmannschaften (shengchang xiaozu) geschehen, die seit 1961 nicht nur eigentliche - weil unterste - Basis der kollektiven Landwirtschaftsorganisation, sondern darüber hinaus auch Eigentümerin des kollektiven Bodens und überdies Grundverrechnungseinheit für die Zuteilung von Arbeitspunkten gewesen war?

Hier standen die Reformer vor einem Dilemma. Sie mußten erkennen, daß die Produktionsmannschaften als Basiseinheiten für die neue Arbeitsorganisation zu groß, als Bezugsrahmen für die "kooperative Produktion" jedoch zu klein waren. Mit "kooperativer Produktion" sind gemeinschaftliche Arbei-

ten wie die mechanisierte Feldbestellung, der großflächig betriebene Pflanzenschutz oder aber Projekte der Bewässerung gemeint.

Sollte es da am Ende nicht besser sein, ganz neue Einheiten zuzulassen, die den wirtschaftlichen Anforderungen besser entsprachen? Aus dieser Erkenntnis zog eine Provinz wie das fortschrittliche Zhejiang Anfang 1984 die Konsequenz und förderte die Gründung von "Spezialgesellschaften". So entstand z.B. im Kreis Xinhua eine "Reissetzlingsgesellschaft", die sich darauf spezialisierte, hochtragende Reissetzlinge zu züchten und die umliegenden Landwirtschaftsbetriebe damit zu versorgen. Im gleichen Kreis entstanden Anfang 1984 gleich 670 Pflanzenschutzgesellschaften, die auf vertraglicher Grundlage in verschiedenen Landwirtschaftseinheiten die Bekämpfung von Pflanzenkrankheiten übernahmen. Drittens bildeten sich im Kreis Xinhua über 100 Dienstleistungsgesellschaften bzw. -stationen für die Wartung von Landmaschinen. Die "Gesellschaften" und "Stationen" übernahmen auf dem Vertragsweg die Beackung von Feldern, die Reparatur von Landmaschinen, die Verpachtung von Landwirtschaftsgeräten, die Lieferung von Maschinenteilen und den Transport von Landwirtschaftsgütern.

Als vierte Sparte etablierten sich schließlich Bewässerungsgesellschaften, die ihre Dienste für den Bau von Terrassenfeldern, für die Lieferung oder Verpachtung von Pumpen und für die Anlage von Wasserbevorratungsstellen anboten (82).

Neubildungen dieser Art verdanken ihr Entstehen bezeichnenderweise wiederum nicht einer gesetzlichen Initiative, sondern lediglich behördlichen "Gestattungen": Die Bauern im Kreis Xinhua sollten einfach einmal ihren Organisationsbedarf nach eigenen Vorstellungen befriedigen dürfen - und schon ergaben sich die interessantesten Lösungsvarianten, von deren Ergebnissen sich auch andere Regionen eine Scheibe abschneiden konnten!

4.5.6.4.4.

Organe

Wie bei den Städten ist auch auf den Dörfern zwischen Staatsebene und Selbstverwaltungsebene zu unterscheiden.

Auf Staatsebene (xiang: Gemeinden) fungieren Volkskongresse und Volksregierungen (dazu oben 4.5.6.2.), auf Selbstverwaltungsebene (cun: Dörfer) dagegen entstanden die "Dorfbewahrerkomitees" (cunmin weiyuanhui), die den städtischen "Einwohnerkomitees" (jumin weiyuanhui) entsprechen - und ähnliche Aufgaben wahrzunehmen haben (vgl. dazu im einzelnen oben 4.5.6.3.).

4.5.6.4.5.

Die Einbindung der Dorfgemeinden ins regionale Wirtschaftsnetz xiang, zhen und jizhen

Im Dezember 1984 erließ der Staatsrat Richtlinien für die Errichtung von Marktgemeinden (zhen) (manchmal auch "Kleinstädte" genannt) sowie von "Ortschaften" (jizhen), wobei die "Marktgemeinden" den Xiang gleichstehen, also mit zur untersten Ebene der Staatsverwaltung gehören, während die "Ortschaften" noch eine Stufe darunter, nämlich im Selbstverwaltungsbereich, angesiedelt sind.

Eine Gemeinde kann sich nach den Richtlinien des Staatsrats zur "Marktgemeinde" konstituieren, wenn in ihrem Bereich die Zahl der nicht landwirtschaftlich tätigen Bevölkerung über 2.000 Personen liegt bzw. falls sie (bei Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern) 10% der Gesamtbevölkerung übersteigt.

Bei dieser Umwidmung eines Xiang in einen Zhen handelt es sich keineswegs nur um eine juristisch-administrative Trockenübung, sondern um eine Maßnahme von erheblicher wirtschaftlicher Tragweite. Die Zhen sollen nämlich zu Zentren von industriellen, kommerziellen und dienstleistungsorientierten Netzwerken werden, in die sämtliche umliegende Dörfer hineingesponnen sind. Konsequenz ist es unter diesen Umständen nur, wenn inzwischen die Parole "Märkte verwalten die Dörfer" (zhen guan cun) ausgegeben wurde (83).

Auf Bezirksebene wurde analog das Verwaltungssystem "Städte führen Kreise" eingeführt (84).

Daß die neuen Anordnungen des Staatsrats auf fruchtbaren Boden gefallen waren, zeigte die ungewöhnlich schnelle Entwicklung der Zhen: hatte ihre Zahl Anfang 1984 lediglich 2.800 betragen, so war sie bis Ende des gleichen Jahres bereits auf 10.000 hochgeschwollen (85).

Das Konzept "Marktgemeinden führen Dörfer" und "Städte führen Kreise" hängt mit einem spezifischen gesellschaftspolitischen Kurs der Reformen zusammen: Diese hatten erkennen müssen, daß in der Dorfentwicklung zwischen 1979 und 1984 mehrere Pannen eingetreten waren, denen man durch geeignete Gegensteuerung Rechnung tragen mußte. Hauptursache der Fehlentwicklungen war nach reformerischer Einschätzung eine allzu mechanische Trennung zwischen Städten und Dörfern. Industrien, Wirtschaftsnetze, Infrastrukturen und Bauprojekte seien zumeist säuberlich auseinandergehalten worden, statt sie organisch miteinander zu verknüpfen. Die Dorfentwicklung als solche müsse bald steckenbleiben, wenn die Dörfer nicht in den allgemeinen Wirtschaftskreislauf eingebunden würden. Angesichts der mangelnden Anbindung sei es zu einer ungewöhnlich starken Landflucht von Dörfern gekommen, die in ihren bisherigen Danweis keine Entwicklungschance mehr sahen.

Die Reformen entwickelten aus dieser Erkenntnis und Strategie, die unter dem Stichwort "Urbanisierung des Dorfes" firmierte, auf eine bessere Koordination der Dorf- und Stadtentwicklung abstellte und die Industrialisierung der Landwirtschaft sowie die Einführung von Dienstleistungsbetrieben auf den Dörfern in den Mittelpunkt rückte. Ein beträchtlicher Teil des Wirtschaftszuwachses sollte in Zukunft sowohl im Umland der Städte als auch in den Randgebieten der "Marktgemeinden" stattfinden. Insofern sollte diese Politik eigentlich weniger "Urbanisierung" als vielmehr "Urbanisierung der Stadtrandgebiete" genannt werden (86).

Diesen Hintergrund muß man kennen, wenn man die neuen Parolen "Marktgemeinden führen Dörfer" und "Städte führen Kreise" verstehen will.

Es wird hier versucht, die Kluft zwischen Städten und Dörfern so weit wie möglich zu schließen - also beide einander näherzubringen.

4.5.7.

Das Recht der autonomen Organe

Aufführungen dazu folgen innerhalb dieser Serie in einem Abschnitt über die Nationalen Mindeheiten.

4.5.8.

Die Justizorgane

Ausführungen dazu in Teil I dieser Serie (C.a., August 1986, S.526 ff.).

4.6.

"Fünfte Modernisierung": Demokratisierung, "Systemreform" (tizhi gaige) und "Verwaltungsvereinfachung" (jing jian)

Seit den ersten Reformbeschlüssen vom Dezember 1978 liegt der Akzent der ganzen Politik auf dem Wirtschaftsbereich. Hier gilt es, so schnell wie möglich die weite Lücke zwischen der gewachsenen Nachfrage und dem immer noch relativ kärglichen Angebot zu schließen.

Ganz in diesem Sinne haben die Reformen zahlreiche neue Vorstellungen im Bereich des Betriebsmanagements, der Planung, der Eigentumsformen oder aber der Preisgestaltung entwickelt.

Doch was nützen die schönsten Beschlüsse, wenn sie von der Funktionärsschicht an der Basis nicht durchgeführt werden!

Während der Fünfjahrplanperiode 1981/85 sollten die Investitionen bei der Schwerindustrie zurückgeschraubt werden; nach Abschluß der Planperiode stellte es sich jedoch heraus, daß dann doch etwa ein Viertel mehr investiert worden war, als die Planer ursprünglich vorgeschrieben hatten. Der Grund dafür liegt auf der Hand: Die Schwerindustriebürokratie betrachtet die Durchführung von Investitionen als einen ihrer Erbhöfe. Sie ist nicht bereit, sich diese Domäne kampfflos aus der Hand nehmen zu lassen. Durch persönliche Rückversicherungen auf dem Guanxi-Weg, durch "Nichtkennens" der Gesetze und durch Regelung der Vorgänge im Weisungswege verstand sie es, am Ende doch ihren Willen durchzusetzen. Sollte sich doch der Gesetzgeber die Haare ausraufen!

Ein weiteres Beispiel: Was nützt es schon, wenn der kleine Privathändler de jure Gelegenheit hat, seiner Tüchtigkeit und Initiative freien Spielraum zu lassen, wenn er de facto aber von den Behörden völlig willkürlich mit Dutzenden z.T. erfundener "Steuern" und "Gebühren" belegt wird und wenn ihm die staatliche Konkurrenz am Schluß gar noch, wie es mehrfach geschehen ist, die Geschäftseinrichtung kurz und klein schlägt!?

Ebenso bleibt die gesetzlich vorgeschriebene Betriebsautonomie auf dem Papier stehen, wenn die Behörden sich unter allen möglichen Vorwänden immer wieder einmischen, weil sie nicht einsehen wollen, daß ihre Machtbefugnisse, die bisher ja auch die Betriebssteuerung mit umfaßt hatten, nun plötzlich so stark beschnitten sein sollten - nur deshalb, weil es so in einem Gesetz steht!

Auch über Preisreformen läßt sich theoretisch gut reden; doch handelt es sich hier nicht nur um ein Problem von Angebot und Nachfrage, sondern um ein Stück substantieller politischer Macht. Jahrelang hatten die verschiedenen Industriebürokratien das Preisverhältnis zwischen Industrie und Landwirtschaft sowie zwischen anderen Sektoren nach eigenem Gutdünken - und stets zum eigenen Vorteil - festgelegt. Soll man diese Macht und diesen wirtschaftlichen Vorteil so ohne weiteres aus der Hand geben?

Teile der Bürokratie haben es noch allemal verstanden, jedes neue Reformgesetz zu konterkarieren, indem sie zwar vielleicht auf dem Preissektor nachgaben, das Verlorene dafür aber auf dem "Gebühren"-Weg wieder hereinholten, indem sie ferner ihre bisherige Kontrollorganisation auflösten, dafür aber neue Kryptoorganisationen direkt an der Basis gründeten, die inhaltlich auf neue Weise das gleiche bewirkten wie die alte, gesetzlich zu reformierende Organisation.

Diese wenigen Beispiele, deren Einzelheiten im Laufe dieser Serie noch auszuführen und nachzuweisen sind, sollen den Leser dafür sensibilisieren, daß wirtschaftliche Reformen ohne gleichzeitige politische Reformen auf der Stelle treten und daß der Fortschritt nicht nur von der Tüchtigkeit der "Massen", sondern auch von einer grundlegenden Reform der Bürokratie und ihres "Arbeitsstils" abhängig ist. Schon Ende 1981, vor allem aber seit dem "Frühlingsfest" (Chin. Neujahr) 1982 waren Strukturformen angelaufen, durch die einerseits die Verwaltungsorganisationen "vereinfacht und rationalisiert" (dies ist die Bedeutung von jing jian) und gleichzeitig auch eine stärkere Mitbeteiligung der Bevölkerung, also eine "Demokratisierung" erreicht werden sollten. Beides zusammen ergäbe dann, so hoffte man zu dieser Zeit, eine grundlegende "Systemreform" (tizhi gaige).

Was die Verwaltungsvereinfachung anbelangt, so bestand das Ziel in der Beseitigung von untragbaren Unzulänglichkeiten, hervorgerufen durch Verwaltungsorgane, die sich überschritten und überbesetzt waren, durch bürokratische Methoden und durch nichtqualifiziertes Kaderpersonal.

Versuche zu solchen Verwaltungsvereinfachungen hat es gegeben, seit die Volksrepublik gegründet wurde; sie waren noch jedesmal gescheitert, und auch diesmal standen sie nicht gerade unter einem guten Stern, lebt doch die "feudalistische" Denkweise, die als Hauptursache des Bürokratismus angeführt wird, nach wie vor weiter.

Wie wenig die früheren Vereinfachungsmaßnahmen genützt hatten, bewies - aus der Sicht des Jahres 1982 - die Entwicklung des Staatsrats. Unmittelbar nach 1949 hatte dieses Organ 30 Ministerien und 4 Kommissionen umfaßt - Anfang 1982 waren es dagegen 98 Ministerien mit zusammen rd. 1.000 Ministern und stellvertretenden Ministern; einige Ressorts hatten sogar 20 Vizeminister! Angesichts des permanenten Wucherns der einzelnen Ministerien war es auch um die Zuständigkeitsabgrenzung nicht gerade zum besten bestellt; die Folge: der Verwaltungsapparat wurde immer träger, die Arbeit immer unausführbarer, der zwischenministerielle Kampf immer kräfteverschleißender. Ein ähnlicher Wuchers- und Lähmungsprozeß hatte sich bei den Provinz-, Kreis- und Kommunalverwaltungen bemerkbar gemacht. Ein Reporter der Monatszeitschrift "China im Aufbau" mußte beispielsweise, um in der März-Nummer 1982 einen Artikel über "Hotels in der Hauptstadt" recherchieren zu können, nicht weniger als 30 Regierungsbüros "abklappern", um ausreichende Informationen zu erhalten (87).

Deng Xiaoping hatte dem Thema Verwaltungsvereinfachung bei einer Erweiterten Tagung des Politbüros (18.-23. August 1980) eine lange Rede gewidmet, die in dem Dokument "Zhongfa" (1980) Nr. 66 (88) verbreitet wurde. Er beklagte dabei den überall verbreiteten "Feudalismus", der sich in "umfassenden Loyalitäten" äußere und zu "Katz-Maus"-, "Herrscher-Vasallen"- und "Vater-Sohn"-Beziehungen geführt habe. "Patriarchen" be-

stimmten in ihrem Bereich ohne jede Einschränkung den politischen Prozeß. An manchen Plätzen gehe die gesamte Macht von den Parteigremien - und hier wiederum vom Ersten Parteisekretär - aus (89). Gesetze und Regelungen blieben bei den Entscheidungen unbeachtet - nur das Kaderinteresse stehe im Vordergrund. Man müsse sowohl gegen diesen Führungsstil als auch gegen das Organisationswesen vorgehen, das einen solchen Stil erst ermögliche. "Jing jian" bedeute eine "Revolution" gegen die schwerfällige und überbesetzte administrative Struktur - keineswegs aber eine Bewegung gegen irgendwelche Personen oder gegen ideologische Abweichungen. Keinesfalls auch handle es sich bei der Verwaltungsvereinfachung um eine versteckte politische Säuberung. Man wolle von den veralteten Systemen lediglich den "Rost" entfernen und die verstopften Rohrleitungen des Regierungsapparats wieder durchlässig machen.

Im Zuge der Reform wurde der Staatsrat ja dann in der Tat, wie oben ausgeführt, erheblich zusammengeschnitten und auf zwei Drittel der Ressorts und ein Drittel des Führungsstabs zurückgekürzt.

Auch andere Organisationen mußten schmerzhaft Operationen über sich ergehen lassen.

Schon zwei Jahre später allerdings hatten sich die reformierten Gremien wieder in verheerender Weise aufgebläht, so daß ihre Gesamtzahl Ende 1986 bereits wieder höher lag als vor den Vereinfachungsreformen. Blicke man bis zum Jahre 1949 zurück, so klagt die Hongkonger Zeitung "Wen Wei Po" (90), so sei die Vereinfachungsreform von 1981/82 bereits die fünfte ihrer Art - und leider ebenso wie ihre Vorgängerinnen ein Fehlschlag geblieben. Warum? Weil Partei und Regierung - also die Bürokratie - nach wie vor alle Fragenbereiche monopolisierten.

Schon vor Beginn der 5. Strukturreform waren am überkommenen Verwaltungsapparat folgende Mängel kritisiert worden: (1) personelle Aufblähung, (2) zu viele provisorische Verwaltungsorgane und -abteilungen, die sich gegenseitig das Leben schwermachten, (3) Fehlen einer strikten Arbeitsteilung zwischen den verschiedenen Verwal-

tungsorganen (91), (4) unfähige Funktionäre, (5) geringe Arbeitseffizienz und (6) "Drei Übel": zu viele Sitzungen, zu viele Dokumente, zu viele Inspektionen.

Den Mißständen sollte schon damals mit folgenden Maßnahmen begegnet werden: (1) Auflösung von provisorischen administrativen Organen, (2) Abbau von Verwaltungspersonal, (3) Ausarbeitung eines Dienstrechts, in dem Vorschriften über Arbeitseffizienz, klare Kompetenzabgrenzungen, Sanktionen und Pensionsgrenzen festzusetzen seien (92), (4) Entlassung von unfähigen Funktionären und (5) strikte Aufgabentrennung zwischen Regierungs- und Parteiorganen (dazu im einzelnen C.a., April 1979, Ü 20).

Neuerdings wenden die Reformer ihren Blick weg von den Organisationen und hin zu ihren Trägern und arbeiten an einem "Gesetz für Staatskader". Das gegenwärtige Funktionärssystem habe sich aus einer besonderen revolutionären Geschichte entwickelt, passe aber nicht mehr in den neuen Modernisierungsrahmen. In einem Leitartikel der "Volkszeitung" vom September 1985 (93) wird der Erlass eines solchen Personalgesetzes als eines "Grundgesetzes für die umfassende Regelung der Kaderfrage" gefordert.

Daneben ist neuerdings von einer "sozialistischen Gewaltenteilung mit Kontrollen und Balancen" die Rede, deren Hauptzweck es sein müsse, künftig einen Machtmißbrauch zu verhindern, wie er bei der gegenwärtigen Überzentralisierung leider immer noch möglich sei. Besonders komme es hierbei auf eine "rationelle Verteilung der Machtbefugnisse" zwischen Partei und Regierung, zwischen den Zentralbehörden und den Lokalverwaltungen sowie zwischen der Legislative und der Judikative an (94).

Von diesen drei Verteilungspaarungen ist diejenige zwischen Partei und Regierung besonders wichtig. Überkonzentration heißt letztlich Überkonzentration der Macht bei den Parteiausschüssen und hier wiederum, wie bereits erwähnt, beim Ersten Sekretär, der erfahrungsgemäß nur ungern darauf verzichtet, sich immer wieder in die Managementaufgaben oder in den laufenden Verwaltungsbehördenbetrieb seiner Region einzumischen. Wer effektive wirtschaftliche Reformen wünsche, komme

auf die Dauer nicht um eine Änderung an Haupt und Glieder herum. Man könne sich einfach nicht mit einigen wenigen kosmetischen Maßnahmen am überkommenen System begnügen, sondern müsse schmerzhaft Operationen ins Auge fassen.

Wer allerdings mag schon in Kauf nehmen, die Machtposition ausgerechnet der Ersten Sekretäre zu unterhöhlen; besteht dann am Ende nicht die Gefahr, daß der Führungsanspruch "der" Partei überhaupt fraglich wird!? Hier taucht in der Tat ein grundlegendes Dilemma zwischen Änderungshoffnung und Wünschbarkeit des Status quo auf. Eine Partei, die ihren wichtigsten Anspruch, nämlich letztlich alles zu kontrollieren und zu steuern, aufgibt, zieht sich selbst den Teppich unter den Füßen weg!

Gleichzeitig waren sich die Reformer bewußt, daß die "Systemreform" erst dann sinnvoll wäre, wenn neben der Verwaltungsvereinfachung auch mehr "Demokratisierung" eingeführt würde. 1980 wurden zu diesem Zweck bei einer Parteiversammlung sechs Maßnahmen vorgeschlagen: (1) Stärkung der Volkskongresse aller Ebenen gegenüber der bisher allmächtigen Partei- und Staatsbürokratie, (2) Trennung zwischen Parteiaus-schüssen und Verwaltungsapparaten, Betrieben, Massenorganisationen etc.: Die Partei solle künftig nur noch indirekt führen und sich nicht mehr direkt einmischen! (3) Stärkung der örtlichen Ebenen (bis dahin galt der Grundsatz: "Je zentraler, desto sozialistischer"), (4) Autonomie/Teilautonomie der Wirtschaftsbetriebe, (5) Reform des Kadernsystems (Wahl und laufende Kontrolle, Absetzbarkeit und Pensionierung) und (6) weiterer Ausbau des Rechtssystems, mit dessen Hilfe dafür garantiert werden konnte, daß die Herrschaft durch Gesetz anstelle der Herrschaft durch Menschen tritt, daß also jedermann vor dem Gesetz wirklich gleich ist (95).

Demokratie im Danweibereich ist auch im heutigen China durchaus schon Realität. Würde das Wunschenken der Reformer, wie es in den obigen sechs Punkten zum Ausdruck gekommen ist, auch im Transdanweibereich Wirklichkeit, so profitierten von den sieben in der Verfassung aufgeführten Organen vor allem drei, nämlich der NVK, die lokalen Volkskongresse/Volksregierungen und die autonomen Organe in den Minderheitegebieten, während andererseits die zentralen Ausführungsorgane, vor allem der Staatsrat, eine

Macht einbuße durch verstärkte Kontrolle hinnehmen müßten. Wahrscheinlich sind es nur Optimisten, die an die Erfüllung solcher Hoffnungen glauben.

Anmerkungen:

- 1) ZHRMGHG zuzhi fagui xuanbian, Beijing 1985.
- 2) Zu dieser Beobachtung Michael Oksenberg, "Economic Policy-making in China", C.Q. 1982, S.165-194, 183 f.
- 3) Ausländische Geschäftspartner Chinas werden auf diesen Gesichtspunkt besonders hingewiesen von Kenneth Liberthal und Michael Oksenberg, "Understanding China's Bureaucracy. The First Step to a Better Cooperation Strategy", in: The China Business Review, November/Dezember 1986, S.24-31.
- 4) So Oksenberg, C.Q., a.a.O.
- 5) Einzelheiten zu dieser Entwicklung vgl. C.a., Juli 1985, S.443 f.
- 6) Ebenda, S.446.
- 7) Dazu Wolfgang Bartke, "Die Provinzführung der VR China", in: C.a., September 1981, S.603 f.
- 8) Ebenda, S.603.
- 9) So RMRB, 6.12.69.
- 10) RMRB, 5.10.79.
- 11) Ausführlich zu diesem Thema Oskar Weggel, "Die Alternative China", Hamburg 1973, S.32 ff., 58 ff.
- 12) XNA, 15.9.86.
- 13) "Partei, Ideologie und Gesetz in der Volksrepublik China", Bern und Frankfurt/M 1982.
- 14) Weitere Einzelheiten in: C.a., Dezember 1985, Ü 6.
- 15) "Das Ständige Komitee des Politbüros - eine historische Analyse", C.a., Januar 1985, S.32-34.
- 16) So Zhao Ziyang in einem Gespräch mit dem amerikanischen China-Spezialisten Doak Barnett, IHT, 15.8.84; C.a., September 1984, Ü 7.
- 17) Dazu mit Nachweisen C.a., Oktober 1980, Ü 15.
- 18) Mao Zedong, Ausgewählte Werke, Bd.II, Peking 1968, S.409.
- 19) Ebenda, S.410.
- 20) Z.B. PRu 1975, Nr.40, S.25.
- 21) PRu 1966, Nr.16, S.16 f.
- 22) Näheres hierzu Oskar Weggel, "Die Partei als Widersacher der Revolutionskomitees", Bd.34 der Mitteilungen des Instituts für Asienkunde, Hamburg 1970, S.4-6.
- 23) Ebenda, S.8.
- 24) Ebenda, S.14.
- 25) RMRB, 25.11.80.
- 26) So Robert Heuser, "Die chinesische Verfassungsrevision vom 17. Januar 1975" in: "Zeitschrift für ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht des Max-Planck-Instituts", Bd.35, Nr.3 (1975), S.502-533, 507; Charles Snyder in: FEER, 12.12.70, S.15.
- 27) Näheres dazu Oskar Weggel, "Die Verfassung der Volksrepublik China 1975", Wien 1976, S.24.
- 28) Zit. in: Issues and Studies, September 1975, S.34-37.
- 29) Dazu William Whitson, "The Field Army in Chinese Communist Military Politics", in: C.Q., Nr.37, S.1-13.
- 30) So z.B. Audrey Donnithorne, "China's Economic System", New York, Washington 1967, S.507 ff.
- 31) Z.B. Parris Chang, "Decentralization of Power", in: Problems of Communism, Juli/August 1972, S.67-75.
- 32) Weitere Ausführungen Oskar Weggel, "Kontrolle in der Volksrepublik China", in: Verfassung und Recht in Übersee, 1971, S.393-414.
- 33) Einzelheiten dazu in: Oskar Weggel, "China zwischen Revolution und Etikette. Eine Landeskunde", München 1981, S.78 ff., 87 ff.; erscheint im Februar 1987 neu unter dem Titel "China. Zwischen Marx und Konfuzius", München 1987.

- 34) BRu 1982, Nr.46, S.5.
- 35) FLHB, S.457-459.
- 36) Ebenda, S.460-467.
- 37) Ebenda, S.469 f.
- 38) C.a., November 1979, Ü 30, 31 und 32.
- 39) RMRB, 15.1.85.
- 40) PRu 1979, Nr.28, S.18 ff.
- 41) Ebenda, S.19.
- 42) RMRB, 11.5.83.
- 43) Weitere Einzelheiten mit Nachweisen in: C.a., Juni 1983, S.370 ff.
- 44) Ausführlich dazu Rüdiger Machetzki, "Stimmen zu Problemen der Wirtschaftsplanung in China 1978-80", C.a., Oktober 1980, S.882-886.
- 45) RMRB, 13.9.80.
- 46) RMRB, 6.9.80.
- 47) RMRB, 16.9.80.
- 48) BRu 1980, Nr.40, S.20 f.
- 49) XNA, 26.6.79.
- 50) Zit. als FLHB.
- 51) Vgl. hierzu beispielsweise C.a., Januar 1985, Ü 11.
- 52) Letzteres in XNA, SWB, 9.12.86 und RMRB, 5.12.86.
- 53) FLHB, S.70-80.
- 54) Oskar Weggel, "Die Verfassung der VR China 1975", Wien 1976, S.129-132.
- 55) Einzelheiten dazu in: C.a., Mai 1986, S.274.
- 56) Wortlaut und Erläuterung in: RMRB, 11.4.85.
- 57) FLHB, S.380 f.
- 58) Ebenda.
- 59) Näheres dazu Wolfgang Bartke, C.a., März 1982, S.128-129 mit Tabelle.
- 60) RMRB, 5.5.82.
- 61) Dazu ausführlich Peter Schier, "Die 23. Sitzung des Ständigen Ausschusses des V.NVK" in: C.a., Mai 1982, S.263 ff., 265.
- 62) "Bericht über die Strukturreform des Staatsrats" am 2.3.82 vor der 22. Sitzung des StA des V.NVK.
- 63) Ebenda.
- 64) RMRB, 14.10.83.
- 65) Schier, C.a., Juli 1984, S.395.
- 66) Näheres dazu Oskar Weggel, "Chinesische Rechtsgeschichte", Leiden, Köln 1980, S.87-89.
- 67) Ebenda, S.35.
- 68) RMRB, 14.7.79.
- 69) FLHB, S.70-80.
- 70) Ebenda, S.402-421.
- 71) XNA in a.W.B., 17.12.86.
- 72) FLHB, a.a.O., S.185; diese Bestimmung wurde später in § 96, Abs.2, Verf. 1982 wiederholt.
- 73) Abgedruckt in: FLHB, a.a.O., S.181-184.
- 74) Ebenda, S.185.
- 75) Dazu BRu 1986, Nr.44, S.9 f.
- 76) Text: RMRB, 19.1.80, S.6.
- 77) BRu 1980, Nr.44, S.21 f.
- 78) RMRB, 5.6.85.
- 79) Zu den Volkskommunen vgl. C.a., Dezember 1979, Ü 52.
- 80) RMRB, 5.6.85; C.a., Januar 1985, Ü 14.
- 81) Näheres mit Nachweisen C.a., August 1982, S.488.
- 82) BRu 1984, Nr.45, S.26.
- 83) RMRB, 30.11.84.
- 84) C.a., Juli 1984, S.387; C.a., Dezember 1984, Ü 21.
- 85) XNA, 6.12.84.
- 86) Beike zhishi (Enzyklopädische Kenntnisse), Beijing 1986.
- 87) CiA 1982, Nr.5, S.2.
- 88) IS, March 1981, S.78-103.
- 89) Ebenda, S.89.
- 90) Nach MD Asien, 24.7.86, S.1 ff.
- 91) RMRB, 10.4.79.
- 92) Ebenda.
- 93) RMRB, 25.9.85, "Sonderkommentar" von Liu Junlin.
- 94) XNA, 20.7.86.
- 95) Im einzelnen dazu RMRB, 25.11.80.