

OSKAR WEGGEL

Gesetzgebung und Rechtspraxis im nachmaoistischen China

Teil V: Das Öffentliche Recht - Dienstrecht

Gliederung:

5.
Das Dienstrecht

5.1.
Warum das Dienstrecht so unvollständig ist

5.1.1.
Mangel an formellen Bestimmungen

5.1.2.
Der Todfeind des Dienstrechts: das "Kaihui und das Warten auf Weisungen

5.2.
Bestehen dienstrechtliche Parallelen zwischen Tradition und Gegenwart? Erkenntnisse und Nutzwendungen

5.2.1.
Die Hauptelemente des traditionellen politischen Systems - und die Parallelen zum Heute

5.2.1.1.
Trennung von Zivil- und Militärbeamten

5.2.1.2.
Divide et impera

5.2.1.3.
Rotation der Binnen- und der Außenkader

5.2.1.4.
Vorbeugemaßnahmen gegen Nepotismus

5.2.1.5.
Zensurat

5.2.1.6.
Ehrungsrituale

5.2.1.7.
Die Schaffung eines homogenen Mandarinats

5.2.2.
Zum Schluß: Die Hauptunterschiede zwischen damals und heute

5.3.
Wo die Hauptmißstände beim politischen System liegen

5.3.1.
Wie die Mißstände zu bekämpfen sind: Organisationsmaßnahmen als latente "Ver-Dienstrechtlichung"

5.3.1.1.
Demokratisierung (minzhuhua)

5.3.1.2.
Institutionalisierung (zhiduhua) und

5.3.1.2.1.
Gewaltenteilung a la China: Die Suche nach einem tragfähigeren Gleichgewicht zwischen den einzelnen Organen

5.3.1.2.1.1.
KP-Reform? Auf halbem Wege stehengeblieben

5.3.1.2.1.2.
Neue Balanceregulungen im Staatsapparat

5.3.1.2.1.3.
Die Massenorganisationen als neue Gegengewichte

5.3.1.2.2.
Die Reduzierung der KP-Funktion auf indirekte Führung

5.3.1.3.
"Vergesetzlichung" (falühua)

5.4.
Läßt sich der "Bürokratismus" durch ein modernes Dienstrecht zähmen?

5.4.1.
Was ist guanliao zhuyi ("Bürokratismus")?

5.4.1.1.
Max Webers Bürokratiebegriff

5.4.1.2.
Mao Zedongs Definition

5.4.1.3.
Deng Xiaopings Definition

5.4.2.
Der altchinesische Bürokratismus - besser als sein Ruf

5.4.3.
Die Eigengesetzlichkeiten der heutigen Bürokratie

5.4.4.
Maßnahmen gegen den Bürokratismus

5.4.4.1.
Gegenmaßnahmen unter Mao Zedong

5.4.4.2.
Gegenmaßnahmen unter Deng Xiaoping

5.4.4.2.1.
Lösungsansätze

5.4.4.2.2.
Das neue Allheilmittel namens "Verantwortungssystem"

5.5.
Die Stellung der Staatskader

5.6.
Die Pflichten des Amtsträgers

5.6.1.
Äußerliche Pflichten

5.6.2.
Ampflichten einst: "Führen und bewahren"

5.6.3.
Ampflichten heute: "Führen und dienen"

5.6.3.1.
Politisches Bekenntnis

5.6.3.2.
Massenlinie und Kampf gegen den Bürokratismus

5.6.3.3.
Pflicht zur Teilnahme am innerparteilichen politischen Leben

5.6.3.4.
Dokumentationspflicht

5.6.3.5.
Verhalten bei Geschenkannahme

5.6.3.6.
Nebentätigkeit?

5.6.3.7.
Inkompatibilitätsvorschriften?

5.7.
Die Vier Anforderungen an den Kadernachwuchs

5.7.1.
Alter: "Jung"

5.7.2.
Ausbildung und fachliche Qualifikation

5.7.3.
"Politisch zuverlässig": Das Problem der Fraktionsaufsplitterung und der unbefriedigenden Nachfolgemechanismen

5.8.
"Dienstliche" Kontrolle

5.8.1.
Kontrolle des Kaderapparats im alten Stil: 3 Möglichkeiten

5.8.2.
Kontrolle des Kaderapparats im neuen Stil

5.8.2.1.
Die neuen Kontrollorgane

5.8.2.1.1.
Beim Staat: Das Kontrollministerium

5.8.2.1.2.
Bei der KP: Die "Disziplinorgane"

5.8.2.2.
Anklänge an die Tradition

5.8.2.2.1.
Das kaiserliche Zensurat

5.8.2.2.2.
Der Kontrollorgan der Guomindang

5.8.3.
Disziplinierung des Kaderapparats

5.8.3.1.
Erziehung

5.8.3.2.
Die Methode der Bestrafung

5.8.3.3.
Strukturreform

5. Das Dienstrecht

5.1.
Warum das Dienstrecht so unvollständig ist

5.1.1.
Mangel an formellen Bestimmungen
War das im letzten Teil der vorliegenden Serie behandelte Organisationsrecht *) eines der juristisch ergiebigsten, weil mit positiven Regelungen außergewöhnlich gut ausgestatteten Untersuchungs-

bereiche, so erweist sich das Dienstrecht als eine zumindest für die juristische Betrachtungsweise höchst magere Landschaft, in der nur ganz selten eine offene Quelle sprudelt. Verborgene Quellen dagegen muß es, so darf der außenstehende Beobachter vermuten, in Hülle und Fülle geben; doch sind sie eben alle "neibu", d.h. innerdienstlichen Charakters - und deshalb nicht etwa weniger, sondern im Gegenteil sogar noch eher verbindlich als formelle Gesetzesvorschriften. Die Gewohnheit, Regelungen vor der Öffentlichkeit geheimzuhalten, hat in der Rechtsgeschichte Chinas eine lange Tradition, die bis auf Konfuzius zurückgeht, der geschriebenes Recht schon deshalb verboten sehen wollte, weil solche Bestimmungen letztlich nur Ausgangspunkt für Umgehungen und Durchstechereien würden. Statt "rechtlich" vorzugehen solle man lieber anständig bleiben.

Der Autor muß, da es nun einmal so wenig offene Quellen gibt, mit indirekten Mitteln arbeiten, wofür sich zwei Methoden anbieten, nämlich entweder der Rückschluß von Gegebenem auf Gesolltes oder aber die vorsichtige Parallelsetzung von Behörden- und Betriebsrecht, welches letzteres nun wieder reichlich vorhanden ist! Da die staatlichen Arbeiter de facto Beamtencharakter besitzen, dürfte der Abstand zwischen ihnen und den Verwaltungskadern nicht allzu groß sein, zumal beide vom Staat als "Hätschelkinder der Nation" behandelt werden. Eine dritte, eher ergänzende Methode ist der Rückgriff auf politische Traditionen, wie sie sich in Jahrhunderten eingeschliffen haben und wie sie entweder heute schon wieder zurückgekehrt sind oder wie sie sich vermutlich in Zukunft wieder bemerkbar machen werden.

Obwohl ein vollständiges Dienstrecht - oder gar ein in sich geschlossenes Kaderdienstgesetz - bisher nicht erlassen worden ist, gibt es also doch zahlreiche Möglichkeiten, um wenigstens umrißhafte Vorstellungen von der weitläufigen Materie zu gewinnen. Insofern erscheint es durchaus zulässig, schon vor Erlaß eines einschlägigen Gesamtgesetzes Einzelheiten darzustellen und zu erläutern.

5.1.2.

Der Todfeind des Dienstrechts: das "Kaihui" und das Warten auf Weisungen

Während ein deutscher Verwaltungsjurist beim Auftauchen einer neuen Entscheidungssituation zum Nachschlagewerk greift und eine zum Tatbestand passende Rechtsnorm oder höchstichterliche Entscheidung herausucht, um sodann "aufgrund" dieser Bestimmung selbständig zu entscheiden, fordert sein chinesischer Kollege entweder eine Weisung (zhengzhi, wörtl. "politische Richtlinien") von oben an oder aber veranlaßt ein Kaihui (Einberufung einer Versammlung). Diese Flucht aus der Regelhaftigkeit in die Ad-hoc-Entscheidung ist Gegenstand ständiger Klagen (dazu Näheres C.a., November 1986, S.707), wird aber trotzdem eifrig weiterbetrieben. Die Gewohnheit, Weisungen einzuholen oder "die Köpfe zusammenzustecken" und damit dem Hang zur Einzelentscheidung zu frönen, ist gleichsam das Lebensblut der chinesischen Bürokratie: die Methode pflegt ungeheuer zeitaufwendig zu sein und macht alle noch so schönen Gesetze und Regelwerke halbwegs überflüssig, hat freilich andererseits den Vorteil, daß mangelnde juristische Fachkenntnis "ausgebügelt" und daß vor allem die Verantwortung auf die gesamte Entscheidungs-Danwei verteilt wird.

Angesichts dieser Praxis wird das Recht, nicht zuletzt auch das Dienstrecht, zu einer Residualerscheinung, auf das man nur dann rekurriert, wenn irgendetwas schiefgelaufen ist und nun entweder nach dem Verantwortlichen oder aber nach dem Staatsanwalt gerufen wird (in diesem Sinne bereits C.a., November 1986, S.707 f.).

Die Versuche der Reformer, klare individuelle "Verantwortungssysteme", d.h. präzise Zuständigkeiten mit genauen Rechten und Pflichten zu schaffen, bedeutet unter diesen Umständen nicht weniger als ein Anrennen gegen jahrzehntelange Gewohnheiten, das nun wiederum die chinesischen Bürokraten keineswegs gleichgültig lassen, sondern sie zu stillem und zähem Widerstand veranlassen dürfte.

Das Kaihui hat eine tiefere Ursache, die mit der dialektischen Denkweise des Durchschnittschinesen zusammenhängt. Um zu verdeutlichen, was hier gemeint ist, setzt man am besten bei Maos be-

rühmtem Essay "Über die zehn großen Beziehungen" vom April 1956 (1) ein. Die Rede ist dort von den Widersprüchen zwischen Schwerindustrie und Leichtindustrie/Landwirtschaft, zwischen Küstenindustrie und Binnenlandindustrie, zwischen Wirtschaftsaufbau und Verteidigungsindustrie, zwischen Staat und Produzenten, zwischen Zentralebene und Lokalebene, zwischen der Han-Nationalität und den Minoritäten, zwischen der KPCh und den nichtkommunistischen Parteien, zwischen Revolution und Konterrevolution, zwischen Richtig und Falsch sowie zwischen China und dem Ausland. Nirgends gibt es hier klar festlegbare Relationen; statt dessen ist immer von neuem eine Abwägung vorzunehmen, eine wechselnde Mitte zu finden. Der ständige Kompromiß, nicht die eindeutige Lösung ist also der Normalfall. Dies wird vor allem bei dem Beziehungspaar Zentrale/Lokal-Ebenen deutlich. Mit einem klaren Regelwerk ist hier wenig ausgerichtet. Vielmehr empfiehlt sich ein "konsultativer" Prozeß in Permanenz. Das Kaihui ersetzt m.a.W. auf weite Strecken hin die Legislative und ihre Normen.

Ist dem aber so, so taucht hier ein weiteres Dilemma auf: Je mehr sich nämlich eine Verwaltung auf Kaihui verläßt, umso stärker ist sie auch auf politische Indoktrination und ideologische Mobilisierung angewiesen, während überall dort, wo Regelhaftigkeit die Oberhand gewinnt, eher auf das Spezialistentum und die praktische Routine der Amtsträger Verlaß sein muß. Umgekehrt läßt sich postulieren, daß, wer die Gesetzesorientierung zur Regel machen will, dem Kaihui und dem Weisungs-Unwesen Grenzen setzen muß.

Eine Zwischenlösung besteht darin, daß Koordinationsgruppen gebildet werden, die einerseits für eine verstärkte Rechtsanwendung einzutreten, die aber andererseits im Notfall nach dem überkommenen Weisungs-Modus einzugreifen haben. Vor allem zur Zeit des Umbruchs von der Mao- auf die Nach-Mao-Zeit entstanden überall "Koordinationsgruppen", wie z.B. die "Zentral-Süd-Arbeitsgruppe" im Erdölministerium oder die Nordchina-Koordinationsgruppe etc. (2)

5.2.

Bestehen dienstrechtliche Parallelen zwischen Tradition und Gegenwart? Erkenntnisse und Nutzwendungen

Da sich gerade beim Dienstrecht zahlreiche Parallelen zwischen Tradition und Gegenwart entdecken lassen, soll hier methodisch ein etwas ungewöhnlicher Weg der Darstellung beschränkt werden, nämlich der des unmittelbaren Konnexes zwischen früherer und heutiger Praxis. Dabei sind zunächst die Gemeinsamkeiten zwischen damals und heute herauszuarbeiten; liegt doch die Vermutung nahe, daß Gewohnheiten mit langer Vergangenheit auch eine Chance in der Zukunft haben. Zu behandeln sind am Ende aber auch die Unterschiede zwischen alt und neu.

5.2.1.

Die Hauptelemente des traditionellen politischen Systems - und die Parallelen zum Heute

Zu den wichtigsten politikulturellen Traditionen des chinesischen Mandarins - und "Dienstrechts" - gehörten folgende Elemente:

5.2.1.1.

Trennung von Zivil- und Militärbeamten

Diese Gewohnheit - ein Kind des Mißtrauens - geht bis auf den Ersten Kaiser (Qin Shi Huangdi) zurück, der i.J. 221 v.Chr. bekanntlich China zum erstenmal geeint und zu einem Zentralstaat zusammengefügt hat. Immer dann, wenn Zivilbeamte (wen) die Macht in festen Händen hielten, war es um die zentralstaatliche Lenkung gut bestellt; konnten dagegen Militärmandarine (wu) das Ruder übernehmen, so entstanden schnell Tendenzen zum "Warlordismus". Eine der größten Katastrophen der chinesischen Geschichte, nämlich der Zusammenbruch des Tang-Reichs, in dessen Gefolge fast die Hälfte des damaligen Territoriums verloren ging und China für Jahrzehnte in ein Meer des Chaos gestürzt wurde, war letztlich durch Militärs verursacht, vor allem durch den in der chinesischen Geschichte so schlecht beleumundeten An Lushan.

Wenn die VBA in der 1949 gegründeten Volksrepublik auch Jahrzehnte später noch eine so überragende Rolle spielte, so hing dies damit zusammen, daß die Partei mit ihrer Hilfe die Macht ergriffen hatte und daß Armee- und Parteifunktionen zumeist in Personalunion wahrgenommen wurden. Obwohl Mao - ganz im altchinesi-

schen Sinn - immer wieder gefordert hatte, daß niemals die Gewehrläufe über die Partei (altchinesisch gesprochen: wu über wen) herrschen dürften, kam es doch einige Male zu heiklen Augenblicken, da das Pendel ganz nach der militärischen Seite hin auszuschlagen schien.

Inzwischen jedoch kehrt China schnell zur "Normalität" zurück. Früher war die Armee dem ZK-Militärausschuß unterstellt gewesen, seit Erlaß der Verfassung von 1982 aber wird sie als Staatsarmee definiert. Personell hat sich gegenüber früher freilich nichts verändert; denn ZK-Militärausschuß und Staatlicher Militärausschuß sind personell identisch besetzt; doch sind mit der Umformulierung immerhin Signale für die Zukunft gestellt worden.

5.2.1.2.

Divide et impera

Bis in die letzten Jahre der Qing-Zeit hinein zeigten sich die chinesischen Kaiser äußerst erfinderisch im Aufbau von Gewichten und Gegengewichten, durch die sowohl das zivile als auch das militärische Mandarinat in Schach gehalten wurde. Während der Qing-Zeit schoben sich beispielsweise zwischen Zentral- und Provinzverwaltungen acht Generalgouverneure ein, die ihrerseits wiederum Oberkontrolle über jeweils mehrere Provinzen ausübten. Zwischen Provinz- und Kreisebene andererseits fungierten seit der Ming-Zeit Beamte der Regierungsbezirke (dao), der Präfekturen (fu) und der Departements (zhou).

Dieses komplizierte Nebeneinander mehrerer Spitzenbeamter in ein und derselben Provinz hing damit zusammen, daß die Zentralregierung stets mit Argusaugen darauf achtete, daß sich in den Provinzen keine separatistischen Machtknoten unter Führung eigenmächtiger Beamten herausbilden konnten. Überall wurden sorgfältig ausbalancierte Beamtenapparate errichtet: u.a. besetzte der Hof wichtige strategische Punkte mit mandschurischen Bannertruppen; er entsandte ferner Finanz- und Justizkommissare, die ausschließlich dem Kaiser und der Zentralregierung in Beijing verantwortlich, also vom örtlichen Generalgouverneur oder Gouverneur unabhängig waren, und er installierte nicht zuletzt auch jenes Doppelsystem von Generalgouverneuren und Gouverneuren, in dem jeder eifersüchtig den anderen in

seinen Schranken hielt. Hinzu kamen noch häufig Inspektionen, Beamtenversetzungen und Überwachungsmaßnahmen durch Spione.

Erst nach der Taiping-Revolution wurden einige im Feldzug gegen die Rebellen erfolgreiche Generalgouverneure und Gouverneure so mächtig, daß sie aufgrund ihres Eigengewichts von der kaiserlichen "Divide-et-impera-Politik" nicht mehr berührt waren. Damit entstanden erste Keime jener Warlord-Anarchie, die in den dreißiger Jahren des 20. Jhdts. ihren Höhepunkt erreichte (3).

In modifizierter Form findet dieses System der wechselseitigen Kontrolle auch heute noch Anwendung, so z.B. indem jedem Provinzgouverneur ein Vorsitzender des Provinzparteiausschusses zur Seite gestellt wird, der im übrigen als Politikkommissar auch die im betreffenden Provinzmilitärbezirk stationierten Truppen politisch überwacht. Zwischendrin werden von Beijing aus auch immer wieder "Arbeitsgruppen" entsandt. Daneben gibt es "Parteidisziplinarausschüsse" und neuerdings die auf jeder Ebene postierten Gremien des neugegründeten Dienstaufsichtsministeriums.

5.2.1.3.

Rotation der Binnen- und der Außenkader

Um dem Entstehen "kleiner Königreiche" von vornherein das Wasser abzugraben, fand im China der Kaiser ein häufiger "Blutaustausch" zwischen Zentrale und Außenregionen statt. Dies hatte den Vorteil, daß Vertreter der Zentralbürokratie Erfahrungen an der Basis sammeln konnten, während umgekehrt die Außenkader mit Arbeitsweisen und "Vogelperspektiven" der Zentralbürokratie vertraut wurden.

Nach 1949 ist dieser Austauschmechanismus vor allem im Rahmen der VBA deutlich geworden, wo es bisher nicht nur zu vier großen Revirements der Befehlshaber von einer Region in die andere, sondern auch zum Austausch zwischen Regional- und Zentralkadern gekommen ist. Besonders spektakuläre Fälle der "Abberufung" nach Beijing war die Versetzung Xu Shiyous, des Oberkommandierenden des "Erziehungsfeldzugs" gegen Vietnam, und die "Ernennung" des früheren Oberkommandierenden der Regionaltruppen von Shenyang, Li Desheng, zum Direktor der neugegründeten Landesverteidigungsuniversität i.J. 1986.

5.2.1.4.

Vorbeugemaßnahmen gegen Nepotismus

Argwöhnisch pflegte das kaiserliche Mandarinat auch stets darauf zu achten, daß Beamte, die in der Lokalverwaltung tätig waren, nicht in ihre eigene Heimatprovinz versetzt wurden. Die Versuchung, Mitglieder der eigenen Familie zu bevorzugen, wäre in diesem Fall allzu groß gewesen!

Im traditionellen China gab es ein Sprichwort: "Wenn ein Mann an die Spitze gelangt, nimmt er all seine Freunde und Verwandten mit sich nach oben", zumal er glaubte, innerhalb seiner "Einflußsphäre" alles tun zu können, was ihm beliebt. Diese "Sonderprivilegien"-Mentalität sei, heißt es heute, Ausdruck einer "feudalbürokratischen" Tradition, die es schnellstens zu überwinden gelte. Nur sachliche Leistung, nicht aber persönliche Verbindungen mußten künftig für die Beförderung maßgebend sein (3a).

Im alten China bestanden strenge Inkompatibilitätsvorschriften, die eine allzu enge Interessenverflechtung zwischen Amt, Herkunftsort und Verwandtschaft verhindern - und der Vetternwirtschaft einen Riegel vorschieben sollten. So durfte beispielsweise kein Mandarin ein Amt in seiner Heimatprovinz ausüben - ein Verbot, das freilich immer wieder umgangen wurde. Das beliebteste Mittel, um als Beamter, allen Verboten zum Trotz, dann doch in der engeren Heimat tätig zu sein, war die Adoption des Kandidaten durch Familien, die in einer anderen Provinz lebten - mit der fiktiv logischen Folge, daß dieser nun in seiner Heimatprovinz als "Auswärtiger" fungieren konnte. Auf solche Umgehungen standen allerdings strenge Strafen. Des weiteren war es einem Beamten verboten, in seinem Amtsbereich Land zu erwerben. Schließlich durften nicht zwei Angehörige derselben Familie in der gleichen Provinz und in der gleichen Abteilung der Zentralregion als Beamte tätig sein (4).

Wie weit die kaderpolitische "Vetternwirtschaft" heute schon wieder geht, kommt immer dann ans Tageslicht, wenn es nämlich der einen oder anderen Organisationsabteilung eines Provinzparteikomitees wieder einmal einfällt, den Kaderfilz in der eigenen Region zu durchleuchten. 1986 beispielsweise brachte eine Untersuchung in zehn Kreisen der Provinz Shaanxi über-

all enge verwandtschaftliche Verflechtungen zwischen den Regierungskadern ans Licht. Unter den 114 Ganbu "von der Kreisebene aufwärts" beispielsweise arbeiteten nicht weniger als 42 - also insgesamt 38,8% - mit Familienangehörigen und Verwandten in der jeweils gleichen Einheit zusammen.

Ähnlich sah es unter den 639 Kadern der unteren Ebene aus. Dort arbeiteten 251 - also 39,7% - ebenfalls in der gleichen Danwei mit Verwandten zusammen.

Sämtliche leitenden Positionen - angefangen vom Parteisekretär über die stellvertretenden Parteisekretäre des Kreisparteikomitees und die Kreisvorsteher bis hin zu den Vorsitzenden der Ständigen Ausschüsse der Kreiskongresse - waren größtenteils von Kadern besetzt, die entweder im betreffenden Kreis geboren waren oder aber dort schon seit langem hohe Positionen bekleidet hatten.

Drei der fünf Kreisvorsteher bzw. stellvertretenden Kreisvorsitzenden im Kreis Zhouzhi waren beispielsweise am Ort geboren. Dasselbe war bei sechs von insgesamt acht Vorsitzenden bzw. stellvertretenden Vorsitzenden des Ständigen Ausschusses der Kreisversammlung von Zhouzhi der Fall sowie bei 96 von insgesamt 99 Kadern auf der mittleren Ebene in den Kreisorganen.

Eine derartige kaderpolitische Vetternwirtschaft führe nicht nur, wie es heißt, zu komplizierten behördeninternen Beziehungen, sondern wirke vor allem höchst kontraproduktiv auf die Normalisierung des politischen Lebens und trage ganz gewiß nicht dazu bei, das Vertrauen der Bevölkerung in den Kaderapparat zu stärken.

Vor allem komme es innerhalb der Behördenorganisation immer wieder zu Cliquenbildungen und zu Gesetzesverbiegungen, sobald die Sache eines Verwandten zu entscheiden ist.

Diese Klage wurde von der Guangming Ribao (5) abgedruckt, wobei der Kommentator die Mahnung hinzufügte, daß künftig gefälligst Amt und Verwandtschaft säuberlich voneinander zu trennen seien. Dies habe ferner auch für Armeeinghörige zu gelten, die ins Zivilleben zurückkehren, sowie für Hochschulabsolventen, die daran interessiert seien, möglichst in der gleichen Danwei wie ihr verlobter Partner unterzukommen.

Rückkehrer aus der Armee sollten zwar unter Berücksichtigung ihrer Fachkenntnisse und nahe ihrem Wohnort eingesetzt werden, doch müsse stets vermieden werden, daß verwandtschaftliche Gesichtspunkte bei der Einstellung eine Rolle spielten. Die "verlobten Hochschulabsolventen" andererseits sollten zwar Arbeitsplätze im gleichen Gebiet bekommen, nicht jedoch in der gleichen Danwei!

Zu den antinepotistischen Maßnahmen gehört auch die Pflicht eines Kaders, u.a. solche Verfolgungsmaßnahmen zu unterstützen, die sich gegen Mitglieder seiner eigenen Verwandtschaft richten. Selbst die Kulturrevolution mit ihren so strengen moralischen Maßstäben hatte es nicht verhindern können, daß hochrangige Kader immer wieder ihre Macht mißbrauchten und die Hilfe ihrer Freunde suchten, um Dienstvergehen oder gar Verbrechen ihrer Familienangehörigen unter den Teppich zu kehren.

Bereits Anfang 1982 erließ der ZK-Disziplinkontrollausschuß ein Rundschreiben, in dem Kader dazu aufgefordert wurden, dem Grundsatz der Gleichheit vor dem Gesetz ohne Ansehen der Person Rechnung zu tragen.

Ganz in diesem Sinn wurde eine Reihe von höheren Ministerialbeamten und Armeekadern gelobt, als sie die Verurteilung ihrer eigenen Söhne wegen Unterschlagung, Veruntreuung oder gar Vergewaltigung öffentlich unterstützten. Ihr gutes Beispiel habe den "Arbeitsstil der Partei verbessert" (6).

5.2.1.5.

Zensorat

Neben den oben erwähnten Methoden der informellen Kontrolle durch "Teile und herrsche" sowie durch Antinepotismusmaßnahmen gab es in der Tradition aber auch noch ein formal institutionalisiertes Kontrollorgan, nämlich das Zensorat.

Das plötzliche Auftauchen des Zensors als Deus ex machina in einer kritischen Situation oder gar während eines Strafprozesses war höchst populär und gehört beispielsweise mit zu den Standardthemen des chinesischen Schauspiels vor allem der Ming-Zeit (Näheres dazu unten 5.8.2.2.).

Unter den Reformern wurden zwei Kontrollapparate wiederbelebt, die - in Nachahmung des Sowjetsystems - bereits während der fünfziger Jahre bestanden hatten, dann aber abgeschafft worden waren, nämlich eines Aufsichtsministeriums über die Staatsorgane und eines Parteidisziplinarorgans für die Kontrolle der Parteiorgane (Näheres dazu unten 5.8.2.1.).

5.2.1.6.

Ehrungsrituale

Das kaiserliche China pflegte verdienstvolle Personen mit einer Fülle von Titeln und Privilegien zu überhäufen und verstand es damit, nicht nur vergangenes Tun zu "honorieren", sondern den so Geehrten auch für die Zukunft fester an sich zu binden und ihn in seiner dynastieerhaltenden Gesinnung zu bestärken. Die wohl ehrenvollsten Titel, die überhaupt zu vergeben waren, wurden an Personen verliehen, die bei den Staatsexamina die erste, die zweite oder gar die dritte Hürde genommen hatten und die sich nun "gong sheng", "jian sheng" oder "sheng yuan" nennen durften und damit Titel besaßen, die durch viele Jahrhunderte der Tradition geheiligt und von der Bevölkerung mit Ehrfurcht registriert wurden. Der Kaiser verlieh auch Privilegien, wie das Recht, sog. bian (Ehrentafeln) über dem Hauseingang aufzuhängen oder sog. fang (Ehrenbögen) vor ihrem Haus aufzustellen.

Zur Erinnerung an besonders hervorragende Personen durfte nach deren Tod bisweilen sogar ein Schrein errichtet werden, wo der Geehrte von der Bevölkerung schon bald als Gott verehrt wurde und einen Titel erhielt, den der kaiserliche Hof zu bestätigen pflegte. Mit zu den berühmtesten Gottheiten des daoistischen Pantheons zählen eine Reihe solcher früherer Zivil- oder Militärmandarine, allen voran Guan Yu, der Gott der Soldaten und der Kaufleute.

Mao Zedong und die ihn umgebenden Kulturrevolutionäre wußten sehr wohl, was sie taten, als sie nach 1958, vor allem aber nach 1966, Titel und Privilegien abschafften: ihr egalitaristisches Ideal vertrug sich nicht mit Titelhierarchien und der Hervorhebung einzelner Personen, obwohl sie dann selbst Personenkult in bisher nicht gekanntem Ausmaß betrieben.

Die Reformer, die gerade unter Wissenschaftlern und politischen

Opfern der Kulturrevolution ihr Hauptanhängerpotential sahen, zögerten nicht lange und führten eine Reihe von Titeln wieder ein.

Es begann mit der Wiederezulassung akademischer Grade. Maßgebend hierfür war ein vom StA/NVK im Februar 1980 verabschiedetes Gesetz, das am 1. Januar 1981 in Kraft trat (7). Von nun an waren wieder drei akademische Grade (san ji) zulässig, nämlich "xueshi" (Baccalaureus oder "Bachelor of Arts"), "shuoshi" (Magister oder "M.A.") und "boshi" (Doktor). Der B.A.-Titel wird an Hochschulabsolventen verliehen, die den wissenschaftlichen akademischen Qualifikationsnachweis erbringen und damit den untersten akademischen Grad erreicht haben.

Postgraduierte an den Universitäten und Forschungsinstituten oder Personen mit entsprechender Qualifikation können den M.A.- oder den Doktorgrad erwerben. Dies setzt eine Magisterarbeit oder aber eine Dissertation und eine erfolgreiche mündliche Prüfung voraus. Verliehen werden die Titel vom "Titelverleihungsausschuß" (xuewei pingding weiyuanhui) der betreffenden Danwei, also zumeist einer Hochschule (@ 9).

Im Zusammenhang mit dem Gesetz wurde betont, daß wissenschaftliche Arbeit in Zukunft wieder "Respekt" genießen solle - eine Formulierung ganz im Sinne der traditionellen Titelverleihungspraxis.

Die Angehörigen der Arbeiterschaft sind nach acht Graden eingeteilt, die nicht nur Lohnstufencharakter, sondern auch schon wieder einen hierarchiebestimmenden Anhauch haben. Wer sich als "Arbeiter der Stufe 8" ausweisen kann, ist eben nun einmal mehr als ein Arbeiter der Stufe 2 oder 3 - von der höheren Entlohnung ganz zu schweigen.

Auf Beschluß des Staatsrats vom 12. März 1982 (8) wurden Einzelbestimmungen über materielle Prämien und (immaterielle) Ehrungen für verdiente Arbeiter festgelegt. Die "Regeln" unterteilen die "Anspornungen und Ermutigungen" (so die wörtliche Übersetzung von jiang li) in folgende Kategorien: Zitierung für Verdienste (ji gong), Zitierung für "große Verdienste" (da gong), Beförderung (puji), öffentliche Belobigung und Verleihung von Ehrentiteln wie "Bestarbeiter" (xianjin shengchan gongzuoche) oder aber "Modellarbeiter" (laodong mofang) (@ 6).

Zusammen mit den obigen Titeln werden ferner rangentsprechende Prämien vergeben.

Entsprechend den Belobigungen gibt es auch Strafen (cheng) wie Tadel, Herabstufung, Absetzung vom jetzigen Posten (aber nicht unbedingt Entlassung aus der Danwei), Stellung unter Bewährungsprobe und zusätzliche Geldstrafen.

Über die Titelvergabe unter Behördenangestellten ist wenig bekannt. Vermutlich befindet sich hier - nach den Jahren der Kulturrevolution - alles erst wieder im Aufbau. Zumindest aber dürfte es zahlreiche interne Regelungen geben, die dem Außenstehenden nicht zugänglich sind. Vielleicht wird eines Tages ein Kadergesetz erlassen, das dann die Einzelheiten auch für die Öffentlichkeit ans Tageslicht bringt.

Man braucht jedoch kein Prophet zu sein, wenn man jetzt schon die Vermutung äußert, daß es auch in der neuen "Beamtschaft" bald wieder ein reiches Rankenwerk von Titeln und Auszeichnungen gibt, die in den Geehrten ein Maximum an Zugehörigkeitsgesinnung auslöst. Die Möglichkeit des Reisens, die Zuteilung einer herausgehobenen Wohnung und Privilegien in Form von bevorzugten Einkaufsmöglichkeiten, des Besuchs von Kurorten und besonderen Krankenhäusern sind aber auch heute schon dazu angetan, die Loyalität zum Dienstherrn zu bestärken.

5.2.1.7.

Die Schaffung eines homogenen Mandarinats

Dynastien kamen und gingen im Verlauf der Jahrhunderte, die mandarinäre Bürokratie aber blieb bestehen. Letztlich war es ihr Verdienst, daß der Subkontinent China in einer Zeit, da es keinerlei nennenswerte technische Kommunikationsinfrastruktur gab, in der Lage war, ein Großreich von der Ausdehnung Chinas zusammenzuhalten.

Es war vor allem das Mandarinat, das in hervorragender Weise all jene Funktionen erbrachte, die für das Überleben des damaligen politischen Systems Voraussetzung waren, nämlich die Funktion der Legitimation ("Das Volk muß gehorchen, weil nur das kaiserliche Mandarinat in der Lage ist, den Weg der 'Tugend' aufzuzeigen"), die Funktion der Integration (Überwindung regionaler, religiöser und stammesgebundener Loyalitäts-

verpflichtungen), die Funktion der Identitätsvermittlung (also eines Wir-Gefühls) und die Funktion der Daseinsvorsorge (im Sinne von Mauer-, Kanal- und Städtebauten).

Kein Wunder, daß jede Dynastie, auch wenn ihre ersten Vertreter, wie es bei der Han- und bei der Ming-Dynastie der Fall war, aus den niedrigsten Schichten des Volkes stammten, sofort dazu überging, das Mandarinat wieder für sich zu gewinnen. Dasselbe traf sogar für ausländische Eroberer zu, wie die Mongolen und die Mandschus, die mit der Verwaltung des Reiches ohne mandarinäre Mithilfe ebenfalls nicht zurechtgekommen wären.

Auch die Volksrepublik kann auf ein homogenes Kadercorps nicht verzichten. Dieses Postulat ergibt sich nicht zuletzt aus dem für das chinesische politische System charakteristischen Dualismus zwischen Danwei- und Transdanweibereich (dazu Näheres C.a., Januar 1987, 4.4.3.). Dieser strukturellen Gegebenheit hat auch das "neue Mandarinat" Rechnung zu tragen. Herrscht an der Basis nämlich Vielheit (eben: in Form der Danweis), so ist - ein Korrelat dazu - gerade an der Spitze eine umso solidere Einheit nötig. Eine solche Einheit aber läßt sich am besten in Form einer hochgradigen Homogenität des Kaderstamms herstellen. Zumindest war diese Erkenntnis eines der Hauptschlüsselemente im traditionellen China - und es spricht vorerst nichts dafür, daß die Faustregeln von damals nicht auch heute weitergelten. China kann von Glück reden, da es bereits eine einheitliche politische Kultur besitzt - nur rd. 6% der Bevölkerung rechnen ja zu den Minderheiten. Gleichwohl muß diese kulturelle auch noch durch eine beamtenschaftliche Homogenität ergänzt werden. In kaiserlicher Zeit war dies relativ einfach, da das Mandarinat Helfer vor allem bei der Gentry fand, deren Vertreter häufig identisch waren mit den mächtigen Clans. Aus dieser zu meist grundbesitzenden dörflichen Oberschicht gingen nicht zufällig auch die meisten Angehörigen des Mandarinats hervor und dorthin kehrten sie im allgemeinen nach Abschluß ihrer Laufbahn auch wieder zurück.

Da diese Gentry spätestens bereits während der Landreform der späten dreißiger und der frühen fünfziger Jahre untergegangen ist,

braucht die Parteiführung heute einen Gentry-Ersatz, den sie de facto nur in den Parteigremien der unteren Ebenen finden kann.

Wie wichtig das Kaderelement ist, geht auch noch aus einer weiteren Überlegung hervor: Mao Zedong hatte jahrzehntelang versucht, die Autonomie der Dörfer dadurch zu relativieren, daß er sowohl die Partei- als auch die Staatsorgane bis hinunter in die Dörfer errichten ließ - das erstere in Form von Parteizellen und -ausschüssen, das letztere in Form des Aufbaus von Volkskommunen, die der Form nach zwar kollektiven Charakters waren, deren Führungen aber eine Zeitlang so auftraten, als wären sie Vertreter des Staates.

Mit dieser Durchdringungspolitik versuchte die maoistische Führung den alten Dualismus zwischen Danwei- und Transdanweibereich verschwinden zu lassen. Dieses Vorgehen hat sich jedoch, wie bereits mehrere Male erwähnt, nicht bewährt, so daß die Reformen gezwungen waren, den Status quo ante wiederherzustellen, zumal die Dorfautonomie ja auch gut in das neue Organisationsschema der "Kontrollen und Gegenkontrollen" paßt.

Wenn aber die Durchdringung nicht auf organisatorischem Wege gelungen ist, so muß umso stärker versucht werden, wenigstens über das Kadernetz funktionstüchtige Verbindungen aufrechtzuerhalten. Vor allem die Parteikader stellen hierbei ein wichtiges Verbindungsglied dar. "Dienstrechtlich" freilich ist diese Vernetzung nicht zu erfassen; sie gehört vielmehr zu jenen vielfältigen informellen Institutionen, die aufgrund der normativen Kraft des Faktischen zu entstehen pflegen.

Wie nun läßt sich die so unentbehrliche Homogenität des Kaderstamms am besten herstellen? Das traditionelle China hatte hierfür eine praktische Antwort.

Eine der hervorstechendsten Eigenschaften des kaiserlichen Mandarins war es nämlich, sich nicht als Experte für Recht, Brückenbau oder gar für Landwirtschaftstechnik bewähren zu wollen, sondern sich als "Generalist" zu verstehen, dessen Hauptmission darin bestand, das von den Vätern ererbte und konfuzianisch definierte Verständnis der chinesischen Gesellschaft von Generation zu Generation wei-

terzutragen. Aus diesem Grunde bestand der Hauptinhalt der Staatsprüfungen ja auch nicht im Abfragen bestimmter Fachkenntnisse, sondern bezog sein Selbstverständnis aus der Reproduktion einer staats- und gesellschaftserhaltenden Gesinnung.

So gesehen war die Gründung einer Kommunistischen Partei mit einem moralisch-politischen Eliteverständnis in gewisser Weise nichts anderes als die Wiederanknüpfung an eine Tradition, die 1911 zu Ende gegangen war. Ganz gewiß bestehen zwischen einem Parteikader und einem Mandarin alten Stils substantielle Unterschiede. Vor allem der dreifache Arbeitsstil der "Einheit von Theorie und Praxis, von Kadern und Massen (!) sowie von Kritik und Selbstkritik" hebt den Kadern modernen Zuschnitts von seinem mandarinären Vorgänger offensichtlich um Welten ab; bedenkt man jedoch, daß die hier erwähnten "drei Arbeitsstile", die während der Yan'an-Jahre noch höchst aktuell gewesen waren, nach 1949 immer mehr zur bloßen Worthülse geworden sind - eine Tatsache, die in unzähligen Artikeln und Dokumenten beklagt wird -, so kommt man nicht umhin, immer mehr Parallelen zwischen "1911" und 1978 ff. zu entdecken.

Ungeachtet dessen scheint es in der neueren China-Beobachtung (9) üblich geworden zu sein, von einer Tendenz der Verdrängung des Ideologen (und damit der Partei) durch den Fachmann (und damit vor allem den Staatsapparat) zu sprechen. Die Partei erleide einen "Bedeutungsrückgang" und werde "funktional überflüssig".

Solche Aussagen leiden unter einer allzu kurzen Optik. Wenn man den Lichtkegel der Aufmerksamkeit nur zwischen Zeiträumen von drei bis vier Jahre hin- und herführt, das übrige historische Umfeld aber ganz außer Acht läßt, so mögen solche Schlußfolgerungen ja gerechtfertigt sein; "sub specie aeternitatis" jedoch ist zu vermuten, daß das politisch untermauerte "Amateurideal" der mandarinären Tradition in der einen oder anderen Form mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit wiederkehrt - wenn es denn nicht schon seit langem wieder zurückgekehrt sein sollte. Auch in Zukunft braucht China nicht nur tüchtige Fachleute, sondern vor allem "Kommunikatoren", die für Koordination und Konsens sorgen und ganz besonders

jene informellen Verbindungen zwischen Organen und gesellschaftlichen Gruppen herstellen, wie sie in der Vergangenheit so nützlich waren und wie sie wohl auch für die Zukunft unentbehrlich sind.

Insofern kann man sagen, daß der Parteiapparat erfunden werden müßte, wenn er nicht schon bestünde. Die KP wird sich deshalb auch in Zukunft immer wieder Gehör zu verschaffen wissen. Insofern sind die "Vier Hauptprinzipien" von 1979, unter denen die Führungsrolle der KP mit Abstand am wichtigsten ist, nach wie vor aktuell (10).

Wohlgermerkt: Die Fortexistenz der KP braucht noch lange nicht zu bedeuten, daß auch die sozialistische Ideologie am Leben bleibt. Vielleicht sollte man in diesem Zusammenhang daran erinnern, daß ja auch die Guomindang mit Hilfe der Komintern Anfang der zwanziger Jahre nach leninistischen Prinzipien ausgerichtet wurde, daß sich an diesem Aufbau prinzipiell bis heute nichts geändert hat und daß eben diese Guomindang nicht etwa marxistisch, sondern antimarxistisch ausgerichtet ist und sich die Vernichtung des Kommunismus in China jahrzehntelang als Hauptaufgabe gestellt hatte!

5.2.2.

Zum Schluß: Die Hauptunterschiede zwischen damals und heute

Was die Rechte des traditionellen chinesischen Beamten anbelangt, so überstiegen sie alles, was sich sein westlicher Kollege je erträumen konnte. Da war zunächst der reine Prestigegewinn, überhaupt ein Beamter zu sein. Abgesehen von diesem gesellschaftlichen Vorsprung war der Beamte aber auch noch von der Steuerzahlung sowie vom Arbeitsdienst befreit; er erwarb ein Recht auf Versorgungsbezüge (besondere Symbole: Amtskleidung, Verehrungsritual) und auf strafrechtliche Privilegien, vor allem das Recht auf den Loskauf von Strafen sowie die Möglichkeit, eine an und für sich verwirkte Strafe durch Verzicht auf seine Beamtenposition oder auf einen bestimmten Beamtenrang zu kompensieren (11).

Der traditionelle Beamte war in erster Linie ein Bewahrender und erst in zweiter Linie ein Dienender. Freilich war das Wohl des Volkes bereits in den klassischen konfuzianischen Schriften als eigentliches Leitmotiv für alle Regierungstätigkeiten herausgestellt worden. Diese

Mahnung, das Volk stets im Auge zu behalten, wurde in der Praxis zwar nicht immer beachtet, es wirkte aber im Hintergrund als moralisches Korrektiv mit und war zumindest dazu angetan, bei Verstößen schlechtes Gewissen hervorzurufen und auch Strafen als allgemein gerechtfertigt erscheinen zu lassen. Dies brachte gewisse "rechtsstaatliche" Elemente in die traditionelle Verwaltung.

Mit dem Dienstethos, das die sino-kommunistische Bewegung mit sich brachte, hatte dieses traditionelle "Dienen" aber kaum noch Gemeinsamkeiten.

5.3.

Wo die Hauptmißstände beim politischen System liegen

Seit Beginn der Reformen werden in allen Grundsatzdokumenten mit fast notorischer Einförmigkeit fünf Hauptmängel des politischen Systems an den Pranger gestellt, nämlich (1) übermäßige Machtkonzentration, (2) Führungspositionen auf Lebenszeit, (3) patriarchalisches Denken und Handeln, (4) Bürokratismus und (5) Privilegien. Ursächlich dafür sei nicht zuletzt der Führungsmißbrauch durch eine gewisse Einzelperson (!) während der Kulturrevolution.

5.3.1.

Wie die Mißstände zu bekämpfen sind: Organisationsmaßnahmen als latente "Ver-Dienstrechtlichung"

Da der Machtmißbrauch überwiegend von Einzelpersonen ausgeübt wurde, wird genuines Organisationsrecht unter der Hand zum "Dienstrecht".

Demokratisierung, institutionelle Diversifizierung, "Institutionalisierung" (zhiduhua) und "Vergesetzlichung" (falühua) gelten heute als Hauptwaffen gegen eine Wiederkehr kulturrevolutionärer Verhältnisse.

5.3.1.1.

Demokratisierung (minzhuhua)

Die "Demokratisierung" müsse auf dem Wege über sechs Reformmaßnahmen herbeigeführt werden, nämlich (1) durch Stärkung der Volkskongresse durch Direktwahl und erweiterte Befugnisse, (2) durch genauere Trennung von Partei- und Regierungsorganen: die Partei dürfe nur noch indirekt, nicht aber mehr durch direkte Einmischung führen, (3) durch Dezentralisierung von Entscheidungsbefugnissen auf die lokalen Ebenen, (4) durch Ausweitung der Be-

triebsautonomie, (5) durch Reform des Kadersystems (Wahl, Absetzung, Überprüfung, Pensionierung usw.) und (6) durch den weiteren Ausbau des sozialistischen Rechtssystems (12).

5.3.1.2.

Institutionalisierung (zhiduhua) und

5.3.1.2.1.

Gewaltenteilung a la China: Die Suche nach einem tragfähigeren Gleichgewicht zwischen den einzelnen Organen

5.3.1.2.1.1.

KP-Reform? Auf halbem Wege stehengeblieben

Kaum an der Macht, beschäftigten sich die Reformer sogleich mit der Dekonzentrierung der Machtorgane und erarbeiteten Vorschläge über die Erstellung eines Institutionengleichgewichts, das durch Kontrolle und Gegenkontrolle einer so verhängnisvollen Machtballung, wie sie am Ende der Mao-Zeit bestanden hatte, ein für allemal vorbeugen sollte.

Ausgangspunkt für die Schaffung neuer Gleichgewichte innerhalb der Machtorgane war eine Rede Deng Xiaopings am 18. August 1980, in der er eine Entflechtung der Spitzenorgane, eine Trennung von Partei- und Staatsorganen sowie eine Verjüngung und Verfachlichung der Kaderapparate befürwortete (13).

Im Anschluß an die Rede erstellte Liao Gailong, Mitglied des "Politik-Forschungsamtes" beim ZK sowie des "Instituts für Marxismus-Leninismus und Mao-Zedong-Ideen", einen längeren Bericht, in dem die eher pauschalen Vorschläge Deng Xiaopings zu Filigran umgearbeitet wurden. U.a. schlug er hierbei vor, daß die Spitzenführung der Partei künftig auf drei Gremien verteilt werden, nämlich auf das ZK, auf die ZK-Kontrollkommission und auf die ZK-Beraterkommission, wobei alle drei Gremien einander ausbalancieren sollten. Gleichzeitig solle das Politbüro abgeschafft und seine Entscheidungsfunktion auf ein Ständiges Komitee des ZK übertragen werden; die laufende Arbeit sollte vom ZK-Sekretariat erledigt werden. Ferner sollten die drei neu ausgerichteten Spitzenorgane dem Parteikongreß verantwortlich sein.

Bekanntlich haben sich diese Vorschläge, die in vielem an die traditionelle Gewohnheit der gegenseitig-

gen Organkontrolle erinnern, in der hier vorgeschlagenen Form nicht durchsetzen können. Immerhin aber wurden anstelle der "Machtüberkonzentration" dann doch einige neue Gegenkontrollmechanismen eingeführt, und zwar sowohl durch das Parteistatut von 1982 als auch durch die Verfassung von 1982.

Was den Parteiapparat angeht, so wurde die Position des "Vorsitzenden" abgeschafft und gleichzeitig die Macht des ZK durch Stärkung der Parteikontrollausschüsse sowie durch Schaffung des ZK-Beraterkomitees etwas relativiert. Auch die Wiederbelebung des Sekretariats sowie die Wiedereinsetzung eines Generalsekretärs liegen ganz auf der Linie der "Gewaltenteilung" ala Deng Xiaoping. Sogar der Ständige Ausschuß des Politbüros, jahrzehntelang das Herz aller Entscheidungen, verlor an Bedeutung, insofern nun nämlich als eigentliche Entscheidungsorgane das ZK-Sekretariat und das "Innere Kabinett" beim Staatsrat in den Vordergrund rückten. Sehr zum Kummer Dengs konnte das Politbüro nicht abgeschafft werden (möglicherweise hat dieses Gremium, das sich ja gegenüber den Plänen Dengs in eine Igelstellung begeben hatte, ein Königopfer verlangt, das inzwischen in Form der Absetzung Hu Yaobangs vom Posten des Generalsekretärs erbracht wurde). Einstweilen scheint der Fortbestand des Politbüros gewährleistet zu sein, doch steht es langfristig auf der Abschußliste der Reformer, wenn sich sein Personalbestand nicht von Grund auf im Sinne der reformerischen Linie erneuert!

Dezentralisierung und Gewichtsverlagerung auch in der Personalverwaltungspolitik. Auf Beschluß des ZK-Sekretariats wurde mit Wirkung vom 1. August 1984 die Frage der Personalverwaltung neu geregelt. Hatte die Parteizentrale ihren Personalverwaltungsbereich bisher so weit wie möglich ausgelegt, so sollte sie sich in Zukunft nur noch um Führungskader der ersten nachgeordneten Ebene unmittelbar kümmern müssen - dazu gehören die Funktionäre vom stellvertretenden Minister und vom stellvertretenden Provinzgouverneur an aufwärts sowie die Leiter einer Reihe von Großunternehmen, Forschungseinrichtungen und Hochschulen.

Bis dahin hatte die Organisationsabteilung das Personal der zwei nachfolgenden Ebenen direkt kon-

trolliert, d.h., zusätzlich noch die Ebene der Amts- und Hauptabteilungsleiter (sijuzhang).

In Zukunft werden die Kader dieser zweiten nachgeordneten Ebenen von den Parteikomitees der zuständigen Ministerien bzw. der zuständigen Provinzregierungsorgane ernannt und abberufen.

Durch diese Maßnahme wurde dem Dezentralisierungsgedanken auch im Personalwesen Rechnung getragen. Offensichtlich fühlt sich die Deng-Xiaoping-Führung stark genug, um sich einen solchen Schritt leisten zu können (14).

5.3.1.2.1.2.

Neue Balanceregungen im Staatsapparat

Was den Nationalen Volkskongreß angeht, so sollte nach dem Vorschlag Liao Gailongs das bisherige Ein-Kammer-System durch ein Zwei-Kammer-System ersetzt werden, bestehend aus einer "Territorial-Kammer" mit 300 Vertretern, durch die die verschiedenen Provinzen und Regionen vertreten wären, und eine "Gesellschafts-Kammer", bestehend aus 700 Personen, die sich als Repräsentanten der verschiedenen Berufe und der verschiedenen sozialen Schichten zu verstehen hätten. Beide Kammern sollten gemeinsam die Arbeit des Staatsrats überwachen und zugleich auch sich selbst gegenseitig kontrollieren (15).

Im Staatsapparat wurden durch die Verfassung von 1982 einige neue Organe eingeführt und alte, jahrelang inaktive Gremien neubelebt, so daß es nunmehr sieben Staatsorgane gibt (Einzelheiten dazu im organisationsrechtlichen Teil, C.a., Januar 1987, 4.5.). Nicht nur die Zahl der Organe nahm wieder zu, sondern auch ihre Aktivität, wie die häufigen Tagungen des Ständigen Ausschusses des NVK, des Staatsrats oder der örtlichen Organe zeigen, die vorher oft jahrelang kein Lebenszeichen mehr von sich gegeben hatten.

Andererseits wurden die dem Staatsrat direkt unterstellten Ämter, ebenso wie die Ministerien, "mitleidlos" zusammengestrichen, nämlich von ursprünglich 41 auf nur noch 15 (16).

5.3.1.2.1.3.

Die Massenorganisationen als neue Gegengewichte

Der neuen "Gewaltenteilung" dient auch die Wiederbelebung der Massenorganisationen, die jahrelang

kaum noch aktiv gewesen waren. Der Allchinesische Gewerkschaftsbund beispielsweise hielt, nach einer Pause von 21 Jahren, zum erstenmal im Oktober 1978 wieder einen Kongreß (seinen insgesamt 9.) ab; die KJL tagte im selben Monat zum erstenmal wieder seit 14 Jahren und der (4.) Kongreß der Schriftsteller und Künstler tagte im Oktober/November 1979 zum erstenmal seit 19 Jahren.

Massenorganisationen sind in dem ihnen von der Partei überlassenen Rahmen ihre eigenen "Gesetzgeber" und geben sich Satzungen, so z.B. der Gewerkschafts-, der Frauen- oder aber der Schriftstellerverband - auch dies ein Beitrag zur neuen Gleichgewichtung der Macht!

Auf dem IV. Kongreß des Schriftstellerverbandes (zuojian xiehui) im Dezember 1984 beispielsweise wurde eine neue Satzung verabschiedet, in die mehrere Artikel über Demokratie und literarische Freiheit, über freie Meinungsäußerung in Kritik und Gegenkritik sowie über die "Befreiung des Denkens" aufgenommen wurden. Die Satzung schreibt fest, daß der Schriftstellerverband die demokratischen Rechte und die wirtschaftlichen Interessen der Mitglieder zu schützen habe, daß an der Richtung der "Hundert Blumen" festgehalten werden soll und daß die Literatur dem Volk und dem Sozialismus zu dienen habe (17).

Auch die Kommunistische Jugendliga verabschiedete bei ihrem XI. Nationalen Kongreß im Dezember 1982 ein neues Statut (18).

Beim X. Nationalen Gewerkschaftskongreß im Oktober 1983 wurde ein neues Gewerkschaftsstatut erlassen (19). Die Gewerkschaften bleiben zwar wie eh und je Massenorganisationen, die den Willen der Partei auf die Arbeiterbasis zu "transmissionieren" haben; doch haben sie durchaus Eigengewalt - schon wegen ihrer Mitgliederzahl: Zur Zeit des Kongresses gab es in der gesamten Volksrepublik 5,4 Mio. Gewerkschaftsgruppen mit einer Gesamtzahl von 73,6 Millionen Gewerkschaftern (20).

Dem "Zug der Zeit" folgend verringerte sich die Zahl der nationalen Industriegewerkschaften, die unter dem Dachverband der Gewerkschaften vereinigt sind, von 37 auf 21 und die Zahl der Führungskader von 106 auf 65 (21).

Mit der Dezentralisierung und dem gleichzeitigen Abbau "überkonzentrierter Macht" begannen sich aber sogleich wieder die regionalen und partikularistischen Kräfte zu regen (man denke an die z.T. ungezügelter Außenwirtschaftsgeschäfte, die zur Verschuldung oder zu mehrmaligem Ankauf des gleichen Patents etc. führten), nicht zuletzt aber führte die Dezentralisierung zu einer unübersehbaren Fülle von Zuständigkeitsüberschneidungen und zu einem innerbürokratischen Dauerkampf.

Die Deng-Xiaoping-Führung mußte erkennen, daß sie das Kind z.T. mit dem Bade ausgeschüttet hatte, und versuchte nun, wieder mehr Zuständigkeit auf die Zentrale zurückzuverlegen. U.a. wurden beispielsweise zahlreiche "Kommissionen" geschaffen, die die Aufgabe hatten, jeweils eine Reihe von Ministerien zu überwachen und sie stärker zu verklammern. Auf die organisatorische "Tauwetterperiode" folgte also ein "neuer Rauhreif" (22).

Das schon im China der Kaiser unlösbare Problem der Duplizierung und Überlappung von Organen und Zuständigkeiten sowie die Überlagerung von formalen durch informelle Kommunikations- und Entscheidungsinstanzen trat damit erneut in ein akutes Stadium. So gesehen war die große "Strukturreform", die drei Jahre lang (1983-1986) über die Bühne ging, der Versuch einer grundlegenden Neugestaltung der in den vorangegangenen Jahren allzu unüberschaubar gewordenen und verwinkelten Organisationsarchitektur. Da Hand in Hand mit der Neuorganisation auch ein umfangreicher Personalaustausch erfolgte, gingen organisations- und dienstrechtliche Vorgänge hier Hand in Hand!

Ausdrücklich feststellen zu wollen, daß all diese Vorgänge weit jenseits der Beherrschbarkeit durch das Recht liegen, hieße offene Türen einrennen!

5.3.1.2.2.

Die Reduzierung der KP-Funktion auf indirekte Führung

Die Reformer sind sich des engen Zusammenhangs zwischen Wirtschaftserfolg und Änderung des politischen Systems wohlbewußt. Was nutzt schon der Appell an Betriebsautonomie und Eigeninitiative, wenn "von oben" her immer wieder unsachgemäße Eingriffe erfolgen, die jeden Ansatz zur De-

zentralisierung und Autonomie sofort wieder hinfällig werden lassen!? Häufig beispielsweise tritt der Parteausschuß in einem Betrieb an die Stelle der Unternehmensleitung; die Kontrolle der Staatskader wird nicht durch die Regierungsorgane, sondern durch die Parteausschüsse durchgeführt, und auch in den Volkskongressen übernehmen die Parteikomitees das Wort.

Demgegenüber versucht die reformerische Führung immer wieder folgendes zu verdeutlichen:

- Die Partei sei keine Regierung und kein Machtorgan und sie dürfe deshalb auch nicht die Regierungsarbeit ersetzen.

- Die Partei vertrete vielmehr das Interesse der gesamten Gesellschaft, nicht aber eines Teils davon. Wenn die Partei alles an sich reiße, würden die Massen ihren Mißmut direkt an ihr auslassen, wodurch die KP-Organisation in Gegensatz zu den Massen gerate.

- Außerdem sei das Organisationsprinzip der KP der demokratische Zentralismus. Übermäßige Machtkonzentration untergrabe das demokratische Leben innerhalb der Partei und führe zu Mißständen wie Bürokratismus, Patriarchalismus, Autoritätshörigkeit, Privilegienwirtschaft und Personenkult.

- Die Partei beschränke sich daher gefälligst auf indirekte Führung. Um jede direkte Führung zu vermeiden, seien die Funktionen von Partei und Staat streng voneinander zu trennen. Mit indirekter Führung sei gemeint, daß das ZK vor allem darüber wachen solle, daß die vom Staat erlassenen Gesetze und politischen Maßnahmen den Richtlinien der Partei entsprechen und daß auch die Ausführung innerhalb dieses politischen Rahmens bleibt. Gesetze und Vorschriften seien in der Weise durchzuführen, daß der Wille der Partei im staatlichen Leben allzeit konkret umgesetzt werde. Außerdem habe die Partei noch für eine korrekte ideologische und politische Beziehung "unter den Volksmassen" zu sorgen sowie für die Schaffung eines Umfelds, in dem die einzelnen Staatsbürger offen, frei und gleichberechtigt wetteifern und sich am öffentlichen Leben beteiligen könnten (23).

Vorgeschrieben wird neuerdings auch "mehr Diskussion und weniger Kritik" - so wenigstens lautet die Überschrift eines Leitartikels der

Renmin Ribao vom 28. Oktober 1986. Wenn die Praxis das einzige Kriterium für die Überprüfung der Wahrheit ist, so sind "hundert Blumen" bei der Diskussion und Auseinandersetzung eine *conditio sine qua non*.

Weniger Kritik andererseits laufe keineswegs auf Abschaffung der Kritik hinaus. Meinungsverschiedenheiten könnten vielmehr durchaus belebend sein. Was jedoch vermieden werden müsse, seien jene Übertreibungen des Klassenkampfes, die vor allem während der Kulturrevolution dazu geführt haben, daß überhaupt keine abweichende Meinung mehr geäußert werden konnte. Mehr zu diskutieren sei ein Merkmal der neuen historischen Entwicklungsetappe - und zwar sowohl im außerdienstlichen als auch im dienstlichen Bereich. Aufgabe der indirekten Führung sei es, diesen demokratischen Formen zur Wirkung zu verhelfen!

5.3.1.3.

"Vergesetzlichung" (falühua)

Die Reformer wollen sich mit dem gegenwärtigen Gesetzeszustand nicht zufriedengeben. Zu einem wohlfunktionierenden Funktionswesen gehört nach Deng Xiaoping (24) eine stabile Rechtsordnung. Jedermann müsse vor dem Gesetz gleich sein. Niemand, der gegen das Recht oder gegen die Parteidisziplin verstoße, dürfe straffrei ausgehen. "Korrekte Systeme können es schlechten Leuten unmöglich machen, ihr Unwesen zu treiben, schwache Systeme dagegen behindern gute Leute, gemäß ihren Fähigkeiten Nützliches zu leisten... Stalin tat Dinge, die die sozialistische Rechtsordnung schwerwiegend untergruben, was, wie Genosse Mao Zedong einmal sagte, in den westlichen Ländern wie Großbritannien, Frankreich und den USA nicht hätte geschehen können. Obwohl Genosse Mao Zedong sich also dessen bewußt war, versäumte er es in der Praxis dennoch, die Frage des Führungssystems zu lösen." Dem Fehlbestand an dienstrechtlichen Vorschriften suchte Deng Xiaoping in seiner Rede über die Reform des Führungssystems vom 18. August 1980 (25) vor allem mit fünf Vorschlägen entgegenzutreten, indem er empfahl, erstens in der neuen Verfassung der übermäßigen Machtkonzentration entgegenzutreten, zweitens Disziplin-kontrollkommissionen innerhalb der KP einzurichten (dies war zu diesem Zeitpunkt bereits geschehen), drittens "vom Staatsrecht bis zu den

lokalen Regierungen aller Ebenen ein wirklich effektives Arbeitssystem zu errichten", das es den lokalen Gremien ermöglicht, eigenständige Entscheidungen zu treffen, ohne daß sie dauernd Weisungen von oben einholen müssen, viertens "in allen Unternehmen und Institutionen allgemein Belegschaftskongresse und Belegschaftsvertreterkonferenzen einzuführen" und fünftens auf allen Ebenen ein Verantwortungssystem zu schaffen, bei dem präzise zwischen kollektiver Führung und personeller Verantwortung getrennt wird.

Freilich ist die Entwicklung des Dienstrechts höchst gegensätzlichen Kräften ausgesetzt, die nach dialektischer Vereinigung drängen:

- Da ist einmal die Langfristigkeit des Reformprozesses, die im Widerspruch zum sofortigen Organisationsbedarf steht.

- Der Wunsch nach Stabilität und routinemäßiger Abwicklung steht im Widerspruch zum Verlangen nach Änderung und Improvisation im Interesse einer schnelleren Verwirklichung der "Vier Modernisierungen".

- Die programmatisch erwünschte Änderung der Produktions-"Basis" steht im Widerspruch zu der de facto stattfindenden Rückkehr traditioneller ("metakonfuzianischer") Denkweisen "im Überbau".

- Und nicht zuletzt steht der Wunsch nach einer "revolutionären" Einstellung im Widerspruch zur Forderung nach einer Spezialisierung der Kaderarbeit. Das uralte Problem des Verhältnisses zwischen "rot und fachmännisch" ist damit erneut gestellt. Ein Leitartikel der "Volkszeitung" (26) machte deutlich, daß es zwischen Professionalisierung der Kaderarbeit und moralisch/politischer Integrität keinen Widerspruch gebe. Zwischen rot und fachmännisch bestehe eine Einheit - beide seien gleichsam Synonyme. Je professioneller und "fachmännischer" der Kader, desto mehr stehe er ja im Dienste der Modernisierung und umso "röter" sei er. Damit hatte die Behandlung der Kaderfrage durch die Reformer eine neue Wendung erhalten: War die Anti-Bürokratismus-Kampagne bis dahin politisch ausgerichtet gewesen, indem sie sich gegen die verschiedenen "Fraktionarismen" wandte, so richtete sie sich nunmehr gegen mangelnde Kompetenz und gegen Überalterung. Vier

neue Kriterien sollten künftig den chinesischen Kader auszeichnen: revolutionär, jünger, qualifiziert und spezialisiert.

5.4. Läßt sich der "Bürokratismus" durch ein modernes Dienstrecht zähmen?

Der Kampf gegen das Krebsübel des Bürokratismus ist so alt wie das Mandarinat - und er begleitet die Geschichte der VR China vom ersten Tag an. Besteht doch eines der Hauptcharakteristika kommunistischer Systeme, die auch der VR China gemeinsam ist, darin, daß das Regime sich auf einen riesigen bürokratischen Apparat stützen muß, um die Bevölkerung zu kontrollieren - und daß auf diese Weise ein neues Bürokratismus und eine Neue Klasse mit fast zwingender Logik ins Haus stehen.

Nun gibt es allerdings für "Bürokratie" keine eindeutige Bezeichnung; vielmehr stehen zwei verschiedene Ausdrücke zur Wahl, je nachdem, ob man Bürokratie im positiven oder im negativen Sinne bezeichnen will: im ersteren Sinne spricht man von "Organen" (jigou oder jiguan), im letzteren von guanliao zhuyi. Hier taucht eine Definitionsfrage auf.

5.4.1. Was ist guanliao zhuyi ("Bürokratismus")?

5.4.1.1. Max Webers Bürokratiebegriff

Man darf sicher sein, daß der von Max Weber definierte Bürokratiestil vor allem den Maoisten in ganz besonderer Weise mißfiel. Diese von einem Beamtentum gepflegte Form der Herrschaftsausübung ist durch die bekannten sechs Merkmale gekennzeichnet, die Weber freilich nicht als reale Beschreibung, sondern als Idealtyp verstanden haben wollte: (1) Regelmäßigkeit des Verwaltungshandelns, (2) hierarchische Ordnung der Instanzen und des "Dienstwegs", (3) schriftliche Festlegung der Amtsführung in Akten, (4) Fachschulung als Voraussetzung für die Amtstätigkeit: "Verwaltungslehre", "Referendariat", "Anwärterzeit" etc., (5) präzise Zuständigkeiten örtlicher und sachlicher Art und (6) Vollzeitbeschäftigung des Beamten sowie "Berufsethos" des Beamten einerseits und "Fürsorgepflicht" des Staates andererseits (27).

Es ist die in einem solchen Bürokratieverständnis angelegte - und praktizierte - Routine, Sachbezogenheit, Entpersonalisierung und Reduzierung auf Regelmäßigkeit wiederholbarer "Vorgänge", die für jeden Revolutionär ein rotes Tuch sein müssen.

Im Gegensatz zu den revolutionären (seien es nun "neudemokratischen" oder aber "sozialistischen") Herrschaftssystemen, deren Verfechter gerne an die Loyalität und klassenkämpferische Gemeinsamkeit zwischen KP-Führung und den "Massen" appellieren, ist also die durch typische Bürokraten ausgeübte Herrschaft gerade dadurch gekennzeichnet, daß sich die entscheidenden Vorgänge nicht unter Verwirklichung der "Massenlinie", sondern in "sachlicher Kälte" abspielen. Gefährlicher noch: Jede Bürokratie tendiert dazu, immer weniger revolutionär legitimierten Zielen und statt dessen eher sich selbst zu dienen und Eigengesetzlichkeiten zu entfalten, wenn ihr nicht rechtzeitig ein Riegel vorgeschoben wird - etwa im Stile der großen Anti-Bürokratie-Kampagnen von 1941, von 1952 oder aber von 1966 ff.

5.4.1.2. Mao Zedongs Definition

Die Tatbestandsmerkmale des "guanliao zhuyi" sind von Mao Zedong am eindrucksvollsten ausformuliert worden in dem Essay "Über die zwanzig Erscheinungsformen des Bürokratismus" vom Dezember 1967. Wegen der Wichtigkeit dieser Aussage sei der gesamte Text hier ungekürzt abgedruckt (vgl. Kasten).

Hua Guofeng erweiterte Maos Liste durch die Begriffe "Überbesetzung, Doppelbesetzung, ineffektive Überzentralisierung und ineffektive Kaderpersonalpolitik" (28).

Shenkar (29) hat sich die Mühe gemacht, die additive, keineswegs systematisch geordnete Liste Maos eingehend zu analysieren und die eigentliche Stoßrichtung zu präzisieren. Bei dieser Untersuchung ging er von der Frage aus, ob Mao gegen die Bürokratie als solche oder aber nur gegen pathologische Erscheinungsweisen der Bürokratie vorgehen wollte. Zu diesem Zweck zählt Shenkar zunächst sämtliche Aussagen des Essays über den Bürokratismus zusammen und kommt zu der Gesamtzahl von 119.

Mao Zedong

Über die 20 Erscheinungsformen des Bürokratismus

- 1) Ganz hoch oben thronen, geringfügige Kenntnisse besitzen, und über keine Informationen verfügen, die Situation auf unterer Ebene nicht begreifen, keine Untersuchung und Nachforschungen betreiben, keine konkrete Politik anpacken, keine politische und ideologische Arbeit leisten, von der Praxis getrennt sein, sich von den Massen absondern, sich von der Führung durch die Partei lösen; Befehle und Anweisungen erteilen, die häufig fehlerhaft sind, Staat und Volk zwangsläufig in die Irre führen, zumindest die Durchführung der Linie und Politik der Partei blockieren und nicht in der Lage sein, mit den Massen Kontakte herzustellen.
- 2) Anmaßend und eingebildet, arrogant und selbstgefällig sein, leeres Gerede über Politik machen und die Arbeit nicht anpacken, subjektiv und einseitig urteilen, flüchtig und oberflächlich handeln, nicht auf die Worte anderer hören, brutal und willkürlich vorgehen, zwingende Befehle erteilen, ohne die Praxis zu beachten; blindlings herumkommandieren: Das ist Bürokratismus im Befehlsstil.
- 3) Von früh bis spät überaus beschäftigt sein, das ganze Jahr über schwer schuften, den Leuten gegenüber keine Überprüfung vornehmen, Dinge nicht untersuchen, sich nicht eingehend mit Politik beschäftigen und sich nicht auf die Massen stützen, Reden unvorbereitet halten und in der Arbeit planlos vorgehen: Das ist hirnloser, richtungsloser Bürokratismus oder Praktizismus.
- 4) Eine aufgeklärte Beamtentalität aufweisen, gegen die niemand ankommt, nur vor sich selbst Respekt haben; den Gong schlagen, um sich den Weg zu bahnen, so daß die Leute sich fürchten, wenn sie einen zu Gesicht bekommen; häufig andere Leute übel beschimpfen; sich eines groben Arbeitsstils befleißigen und andere nicht als gleichwertig behandeln: Das ist Bürokratismus in der Art hochherrschafflicher Beamter.

5) Keinerlei Kenntnisse und Fähigkeiten besitzen, aber sich schämen, Untergebene zu fragen; den Mund sehr voll nehmen und falsche Informationen verbreiten, Täuschungsmanöver veranstalten, Fehler anderen, Verdienste jedoch sich selbst zuschreiben, die Zentrale prellen, die oberen Instanzen betrügen und die unteren hintergehen; Fehler und Irrtümer beschönigen: Das ist unredlicher Bürokratismus.

6) Die Politik nicht verstehen und sich die fachspezifischen Tätigkeiten nicht aneignen; Probleme auf die man trifft, anderen zuschieben, keine Verantwortung übernehmen; um zugewiesene Aufgaben feilschen, Aufgaben schlampig erledigen, abgestumpft sein und alle Wachsamkeit fahren lassen: Das ist verantwortungsloser Bürokratismus.

7) Bei der Konfrontation mit einem Problem nachlässig damit umgehen; sich treiben lassen; mit anderen keine Händel eingehen, mit allen Wassern gewaschen sein; dauernd den Vorgesetzten gegenüber lobhudeln, die Unterebenen unter Druck setzen, sich nach jeder Seite absichern, aalglatt sein: Das ist Bürokratie nach dem Motto 'Beamter sein, nur um seinen Lohn einzustreichen'.

8) Zum Studium der Politik nicht taugen; sich nicht in die fachspezifischen Tätigkeiten vertiefen; fade Äußerungen von sich geben und orientierungslos führen; einen Posten besetzt halten, ohne etwas zu leisten; eine verfaulte Süßkartoffel auch als eine ganze zählen [...] einen Posten nur besetzt halten und nichts in Angriff nehmen, nur auf seinem Posten sitzen, weiter nichts; nur das Gehalt einstreichen, und moralisch nicht seinem Amt gewachsen sein, sein Essen bekommen, ohne etwas zu leisten: Das ist [...] unfähiger Bürokratismus.

9) Verwirrt und benebelt, konfus und düster sein; keine eigene Meinung haben; sich treiben lassen; den ganzen Tag herumfressen, sich nicht anstrengen und sich um nichts kümmern; über keine Ausdauer verfügen, keine Antwort wissen, ganz gleich wonach man fragt: Das ist wirrer, nutzloser Bürokratismus.

10) Dokumente anderen zum Lesen geben und selbst schlafen, während die anderen lesen; Dokumente abzeichnen, mit denen man sich nicht eingehend beschäftigt hat; bei einer fehlerhaften Bearbeitung anderen die Schuld zuschieben; sich über eigene Fehler nicht genau im Klaren sein; sich bei auftretenden

Problemen nicht mit anderen beraten; Angelegenheiten immer hin- und herschieben, sie beiseitelegen, ohne sie zu Ende zu führen; den Vorgesetzten in allem zustimmen und gegenüber den Untergebenen Verständnis heucheln; mit Händen und Füßen reden; mit den Kollegen, obwohl man zusammenarbeitet, gegensätzliche Einstellungen haben: Das ist Faulpelz-Bürokratismus.

11) Das immer größere Anwachsen der Behörden; hoffnungslose Verlassenheit in einer riesigen Maschinerie; mehr Personal als die Sache es fordert; sich im Kreise drehen; quatschen und sich streiten; zahlreiches Personal, doch Liegenbleiben der Angelegenheiten, keine vernünftige Arbeit leisten: Das ist Behördenbürokratismus.

12) Das Anhäufen zahlreicher Dokumente, das Wiehern des Amtsschimmels; zahlreiche Weisungen und viele ungelesene Briefe, die keinen Aktenvermerk erhalten haben, liegenlassen; zahlreiche Tabellen produzieren, die keine Verwendung finden; zahlreiche Konferenzen abhalten, deren Ergebnisse nicht weitergeleitet werden; viele Verwandte versorgen, die Dokumente nicht lesen: Das ist der Amtsschimmel oder der formalistische Bürokratismus.

13) Nach Genuß streben und vor Härten zurückschrecken; mit ausgestreckten Händen betteln, durch die Hintertür schlüpfen; wenn einer Beamter geworden ist, die ganze Familie davon profitieren lassen; wenn einer es geschafft hat, Hühner und Hunde mit in den Himmel heben; Gäste einladen und Geschenke machen ...: Das ist Privilegierten-Bürokratismus.

14) Je mehr man im Amte aufsteigt, desto launischer werden, die Lebensansprüche ansteigen lassen, Haus und Einrichtung immer luxuriöser gestalten, die Versorgung immer besser sichern. Den Oberen viel, den Unteren wenig zuteilen; für die Oberen die Preise senken, für die Unteren erhöhen; in Saus und Braus leben; die Hände erheben (sic!) bei den Oberen und Unteren, den Linken und Rechten: Das ist der Bürokratismus der Beamtenallüren.

15) Den eigenen Vorteil suchen, unter dem Schleier des Gemeinwohls die eigenen Geschäfte betreiben; die anderen überwachen, aber selbst klauen; Karrierismus und Spekulation betreiben; mehr verzehren und sich mehr aneignen; niemals zurückstecken und anderen den Vortritt lassen: Das ist eigensüchtiger Bürokratismus.

16) Um Macht und eigenen Vorteil ringen; die Hände zur Partei hin ausstrecken; auf Ruhm und Posten bedacht bleiben und unzufrieden sein, wenn man das Gewünschte nicht bekommt; sich bei der Arbeit nur die besten Brocken herauspicken und beim Gehaltsempfang genau auf Heller und Pfennig achten; mit den Genossen in unklaren Beziehungen stehen, sich jedoch nicht im geringsten um die Massen kümmern: Das ist Bürokratismus, der um Macht und eigenen Vorteil kämpft.

17) Eine mehrköpfige, untereinander uneimige Führung; Regieren in verschiedene Richtungen; chaotische Arbeit; gegenseitiges Verdrängen; Trennung der oberen und unteren Instanzen voneinander, weder Zentralismus noch Demokratie: Das ist Zwist hervorrufender Bürokratismus.

18) Nicht die Organisation im Auge haben, Leute aus dem Bekanntenkreis in Dienst nehmen, sich in sektiererischen Aktivitäten ergehen, feudale Beziehungen unterhalten, Cliques bilden und Eigeninteressen verfolgen; sich gegenseitig decken, als einzeln sich über alles stellen; als kleiner Beamter die breiten Massen schikanieren: Das ist sektiererischer Bürokratismus.

19) Erschlaffen des revolutionären Willens, Degenerierung und Entartung der Politik; auf althergebrachte Qualifikationen pochen und Beamtenallüren hervorkehren, weder mit dem Kopf noch mit den Händen arbeiten, zur Bequemlichkeit neigen, den ganzen Tag herumfressen und die Arbeit verabscheuen, nach dem Arzt verlangen, ohne krank zu sein, durchs Gebirge streifen und sich am Wasser vergnügen; beim Reiten flüchtig die Blumen betrachten, nur um den eigenen Vorteil, jedoch nicht im geringsten um den Vorteil des Staates besorgt sein: Das ist degenerierter, entarteter Bürokratismus.

20) Widrige Winde und unrichtige Tendenzen fördern; sich üblen Menschen und üblen Dingen gegenüber gemächlich geben; Verrat üben und gegen das Gesetz verstoßen; Karrierismus und Spekulantentum betreiben, Partei und Staat schädigen, die Demokratie unterdrücken, andere angreifen und Vergeltung üben; gesetzwidrig handeln und die Disziplin sabotieren, die Massen unterjochen; üble Leute decken, zwischen uns und dem Feind keinen Trennungsstrich ziehen: Das ist der Bürokratismus der widrigen Winde und unrichtigen Tendenzen.

In einem zweiten Schritt untersucht er sodann die Aussagerichtung: Hierbei stellt sich heraus, daß dem Vorsitzenden vor allem Phänomene der "monokratischen Struktur" mißfallen, also die Überbetonung sachlich-funktioneller Strukturen. 15 Aussagen richten sich gegen Überbetonung der Sachkenntnis auf Kosten politischer Überlegungen, 51 Aussagen richten sich gegen Überbetonung der Koordination (z.B. ständige Befehlsausgabe, keine Anhörung der Bevölkerung, kein Nachfragen aus Angst vor Gesichtverlust etc.) und 54 gegen eine falsche, weil von reinen Sachzwängen bestimmte Motivation (Distanz zu den Realitäten und zu den "Massen", Egoismus, Angsteinjagen, Lernunwilligkeit etc.). Was dem "Vorsitzenden" als besonders tadelnswert erschien, waren also Überbetonung des Regelwerks, Mangel an Konsultation mit den unteren Ebenen, mangelnder Kontakt zu den "Massen" und Verlaß auf instrumentale Anreize. Noch allgemeiner ausgedrückt war es das Übergewicht der "Sachzwänge", die sein Mißfallen erregten. Gleichzeitig fand er es tadelnswert, daß die Kader die Verhältnisse nicht genügend untersuchten und studierten, daß sie unsorgfältig waren, Willkür walten ließen und zu wenig von ihrem Metier verstanden.

Aus all diesen Äußerungen wird deutlich, daß Mao nicht gegen die Bürokratie als solche eingestellt war, sondern gegen einen "Bürokratismus", der die Politik auf Kosten des Sachzwangs vernachlässigt.

Die Leistung der Bürokratie ist demzufolge nicht in erster Linie danach zu beurteilen, welche Sachergebnisse sie zuwege bringt, sondern vielmehr danach, wie weit sie die Menschen motiviert und für die neuen Ziele empfänglicher gemacht hat. Sachergebnisse, die "an den Massen vorbei" erzielt werden, sind nichts wert, sondern im Gegenteil sogar schädlich, auch wenn sie sich nach außen hin noch so gut ausnehmen mögen. Mao verabscheut also keineswegs die Effizienz der Bürokratie, sondern ihre präsumtive Neigung, bei einem Konflikt zwischen Effizienz und "Politik/Ideologie" allemal der letzteren den Vorzug einzuräumen. Was damit gemeint ist, wurde besonders deutlich bei einer exemplarischen, Ende der fünfziger Jahre zu treffenden Entscheidung, wie nämlich das Land sich neuen Schiffsraum verschaffen solle. Drei Optionen standen dabei zur Wahl, nämlich das

Chartern, das Kaufen oder das Selberbauen. Während die "Pragmatiker" um Liu Shaoqi sich für die ökonomisch billigste Lösung, nämlich das Kaufen, aussprachen ("Sachzwang"), plädierte Mao für das Selberbauen, das kurzfristig zwar teuer zu stehen komme, langfristig aber zu einer Pflanzstätte neuer technologischer Fähigkeit der Massen würde. Der politische Vorteil des Massennutzens wurde hier also von Mao dem ökonomischen Sachzwang übergeordnet. Eine Bürokratie, die massennah ist, war Mao also stets willkommen. In der klassischen Definition Max Webers freilich wäre eine solche Bürokratie qua definitione keine "Bürokratie" mehr! Freilich kann man der Weberschen Definition, die auf eine "monokratische Organisation" hinausläuft, das "human relations model" gegenüberstellen, das in der westlichen Soziologie vor allem zu Beginn der sechziger Jahre ausführlich diskutiert wurde und in dem es mehr auf Überredung, Überzeugung, Motivierung, "Internalisierung" und "moralische Motivation" ankommt als auf Sacherledigung: "Motivierung" contra "Sachabwicklung"!

5.4.1.3.

Deng Xiaopings Definition

Auch Deng Xiaoping hat eine Liste der Erscheinungsformen des Bürokratismus angefertigt - und sich damit bewußt in die Nachfolge Maos gestellt (30). Bürokratismus äußere sich in folgendem: "Entscheidungen aus einer Position hoch über den Massen; Machtmißbrauch; Loslösung von der Realität und den Massen; Erweckung falscher Eindrücke; Phrasendrescherei; unflexible Denkweise; Festklammern an Überkommenem; organisatorische Schwerfälligkeit; persönliche Überbesetzung; ständiger Arbeitsaufschub; Ineffizienz und Verantwortungslosigkeit; Wortbruch; Dokumente zirkulieren lassen, ohne Probleme zu lösen; einander die Verantwortung zuschieben; von Bürokratendünkel erfüllt sein; andere allzu oft tadeln, Repressalien anwenden; die Demokratie unterdrücken; Vorgesetzte betrügen und die Massen täuschen; selbstherrliches Benehmen; Vetternwirtschaft; Bestechung; Unterschlagung und Korruption sowie Gesetzesübertretungen etc."

Als höchst unangemessen und bürokratisch gilt auch eine Überbetonung des Danwei-Egoismus. Die Einheiten betrachten Personal als ihr Eigentum. Man hält "eine Ar-

mee lieber tausend Tage lang aufrecht, um sie eine Stunde lang zu nutzen", statt sie zwischendurch einmal hierhin und einmal dorthin ausschwärmen zu lassen.

Jede Flexibilisierungspolitik stößt hier m.a.W. auf harten Widerstand.

5.4.2.

Der altchinesische Bürokratismus - besser als sein Ruf

Die Art von Bürokratie, mit der sich letztlich auch Mao hätte versöhnen können, entsprach in ihren Grundlinien durchaus dem traditionellen Mandarinat; denn dieses wich in mehreren Punkten vom Weberschen "Idealtyp" ab. Zwar richtete es sich in seiner Amtsführung durchaus nach generellen Regeln, war auch hierarchisch aufgebaut, ging aktenmäßig vor, pochte auf die Einhaltung des Dienstwegs und beachtete strenge Zuständigkeitsregeln.

Doch wurde das Prinzip der Fachschulung durch das "Amateurideal" ersetzt, demzufolge der Amtsträger weniger Fachmann als vielmehr Wahrer der konfuzianischen Prinzipien sein wollte; ferner mußte der Beamte durchaus nicht sein ganzes Leben im Dienste des "Staates" (oder der Dynastie) tätig sein, vor allem aber - und dies ist der Hauptunterschied zum Typ des Weberschen Funktionärs - verstand sich das Mandarinat nicht als willenloses Instrument in der Hand irgendeines wie immer gearteten Regimes. Gewiß gab es Ansätze in eine solche Richtung, nämlich vor allem zur Hoch-Zeit der Legalisten - also in den Jahren der kurzlebigen Qin-Dynastie (221-206 v.Chr.). Mit Beginn der Han-Dynastie jedoch (206 v.Chr. bis 220 n.Chr.) nahm die Entwicklung einen neuen Verlauf, da die gesamte Gesellschafts- und Rechtsordnung Chinas nun "konfuzianisiert" wurde (31). Hauptaspekte der "Konfuzianisierung" des Fa (Rechts) waren die nun einsetzende Handhabung des Rechts durch Beamtengelehrte, die Differenzierung bei in der rechtlichen Behandlung verschiedener Personengruppen, die Kollektivhaftung (vor allem der Familie), die Kardinalisierung bestimmter Verbrechensgruppen, die Einbeziehung des Li (der Sitte) in Rechtsentscheidungsprozesse und die Tendenz zur Unterbindung prozesualer Auseinandersetzungen. Unter dem Einfluß der Staatsphilosophen Mengzi und Xunzi, vor allem aber des Hausphilosophen der Han, Dong Zhongshu, gewann die An-

schauung, daß sich jede Regierung letztlich nur durch Wahrnehmung der Interessen des Volkes legitimiere, an Einfluß, Wahrung der Tradition und "Wohl des Volkes" - diese beiden Gesichtspunkte wurden zur politischen Maxime und machten es dem Mandarinat möglich, nicht bloß Wachs in den Händen des jeweiligen Herrschers zu sein, sondern sich vielmehr zum Anwalt dieser beiden Kriterien zu machen und einem Tyrannen notfalls auch das Handwerk zu legen. Das Mandarinat war also weit davon entfernt, sich bloßen funktionellen "Sachzwängen" beugen, und folgte statt dessen durchaus einem politischen Eigenkurs. Auf diese Weise gelang es ihm sogar, Fremdherrscher, wie die Mongolen oder die Mandschus, wieder zu den wahren Prinzipien "zurückzuholen".

So gesehen ist das idealtypische Beamtentum Max Webers eine heteronome, das ideale chinesische Mandarinat aber eine autonome Institution.

Um diese Autonomie notfalls behaupten zu können, entwickelte das Mandarinat im Laufe der Jahrhunderte einige typische Selbstschutzmechanismen, die sich, wie die Geschichte zeigt, durchaus bewährt haben:

Da war einmal das bereits mehrere Male erwähnte "Amateurideal", das, ganz im Gegensatz zur Weberschen Definition, keine Fachschulung, sondern eine moralische Internalisierung voraussetzte.

Ein zweites wichtiges Instrument war die Praxis des "Zensorierens", die sich nicht nur gegen Verstöße im Volk oder gegen Amtsverletzungen des Beamtentums, sondern notfalls auch gegen den Kaiser selbst wenden konnte. Daß viele Mandarinatsträger sowohl im als auch außerhalb des Zensorats unter Einsatz ihres Lebens es wagten, kaiserliche Verstöße gegen Grundprinzipien der Tradition zu rügen, wurde von der sinologischen Wissenschaft präzise nachgewiesen. Tabularische Erfassungen gerade aus der Ming-Zeit - also dem Höhepunkt kaiserlicher Autokratie - zeigen, daß die Zahl der formellen Anklagen des Zensorats, aber auch der Proteste von außerzensorischen Beamten, immer dann ruckartig zunahm, wenn auch die Kaiser sich besonders willkürlich verhielten (32). Einsame Eingaberekorde gab es beispielsweise in den Jahren um 1480 und vor allem um 1530 - also

in Zeitpunkten, da angesichts steigender Ungerechtigkeit auch die Unruhe im Volk zunahm. Wenn es anschließend zu einer Senkung aller drei statistischen "Werte" (also des kaiserlichen Unrechts, der Mandarinateingaben und der Volksunruhe) kam, so beweist dies möglicherweise, daß solche Eingaben Wirkung zeitigten, auch wenn angesichts der Vererbbarkeit des kaiserlichen Amtes eine direkte Absetzung des Amtsträgers nicht möglich war. Zumindest haben die Kaiser die Warnungen nicht einfach in den Wind geschlagen!

So gesehen war das Verhältnis zwischen Kaisertum und Mandarinat also durchaus dualistisch. Dies wurde vor allem dann besonders deutlich, wenn sich, wie in der Han- und der Ming-Zeit, innerhalb des Hofes eine besondere Regierung herausbildete, die versuchte, anstelle des Mandarinats das Steuer in die Hand zu nehmen. In der Han-Zeit bereits entwickelte sich ein Dualismus von Palast- und Staatsämtern und damit eine Zweifelhigkeit von Äußerem und Innerem Kabinett heraus - eine Folgeerscheinung des kaiserlichen Mißtrauens gegenüber der allzu selbstbewußten Beamtschaft! Das Innere Kabinett war ein informelle Gremium, dessen sich der Kaiser bediente, um dem mit dem Wachsen der Staatsaufgaben immer stärker werdenden Beamtenapparat Paroli zu bieten. Ins Innere Kabinett holte der Kaiser Verwandte oder aber engere Vertraute, deren Loyalität er sicher sein konnte. Jahrhunderte später, während der Ming-Zeit, sollten es die dem Kaiser seit frühester Kindheit vertrauten Eunuchen sein, die in das Innere Kabinett (neige) einrückten (33). Damals kamen auch die beiden polaren Ausdrücke "Innerer Hof" (neiting) und "Äußerer Hof" (waiting) auf. Eine Zeitlang wurde das "Innere Schattenkabinett", das ganz dem Kaiser zugehörig war, in der Tat zum Herz der Regierung. Ein echtes Staatsamt war damit zum Palastamt geworden. Kein Wunder, daß die "äußeren" Beamten, die ihre Stellung über den regulären Prüfungsweg erworben hatten, der geheimen Machtergreifung der Günstlinge des Kaisers mit allen ihnen verfügbaren Mitteln entgegraten.

Spannungen und Gegenreaktionen dieser Art zeigen deutlich, daß das auch in der heutigen Volksrepublik vom alten China gezeichnete Bild einer monokratischen Herrschaftsstruktur ganz gewiß nicht zutrifft.

Yan Jiaqi, der Leiter des Forschungsinstituts für Politologie bei der Chinesischen Akademie für Gesellschaftswissenschaften, beispielsweise zeichnet das Bild eines solchen "absolutistischen Herrschers", der sich angeblich in seine "unfehlbaren Regierungsmethoden" von niemandem hineinreden lassen wollte (34). Laut Yan gab es im alten chinesischen China überhaupt "kein politisches System", sondern lediglich Einzelpersonen, die alles bestimmten - als ob Herrschaft durch Einzelpersonen kein Ausdruck eines "politischen Systems" wäre und als ob es immer nur jeweils eine alles bestimmende Einzelperson gegeben hätte! "Man" habe auch nicht gegen korrupte Beamte und Despoten gekämpft, sondern auf gerechtere und unbestechlichere Beamte und auf einen fortschrittlicheren Kaiser gewartet. Dadurch sei das chinesische Volk "gelähmt" worden - als hätte sich das Volk im Laufe der Geschichte nicht immer wieder einer repressiv gewordenen Dynastie verweigert!

Was an diesen doch recht merkwürdigen Ausführungen zutrifft, ist aber immerhin die Feststellung, daß seit der Gründung des chinesischen Kaiserreichs immer nur eine einzige Regierungsform praktiziert worden sei, während es im Westen - nicht zuletzt aber in der antiken Polis, wo ja von Aristoteles die erste Regierungslehre aufgestellt wurde - einen ständigen Stafettenwechsel zwischen fast allen denkbaren Regierungsformen gegeben habe. Richtig ist auch, daß das chinesische Kaiserreich sich nie als Staat im modernen Sinne verstanden hat, sondern als ein Reich, dessen "Mitte" sich als zivilisiert verstand, während die Nachbarvölker als barbarisch betrachtet wurden - im Süden Chinas lebten die "Man" (auch heute noch heißt "Barbare": "yemanren"), im Osten dagegen die "Yi". Diese Betrachtungsweise habe auch nie eine vergleichende Staatslehre aufkommen lassen. Zu einem modernen Verständnis sei man erst nach dem Opiumkrieg (1840 ff.), vor allem aber gegen Ende des 19. Jhdts. gelangt, als Reformier wie Kang Youwei und Liang Qichao in ihren Reformeingaben beim Hof u.a. die Gründung eines modernen Staatswesens verlangten.

Die nachfolgend zustande gekommenen Regierungssysteme hätten freilich alle noch unter einer schweren Hypothek der kaiserlichen Vergangenheit gelitten, näm-

lich der "übermäßigen Machtkonzentration" - damit ist Yan beim Thema des Tages und kann seine Ausführungen nun zu all jenen Argumenten parallel laufen lassen, die er aus den Parteitage-reden und -verlautbarungen seit 1980 kennengelernt hat. Er kann auch, nunmehr ungefährdet, die Meinung Deng Xiaopings wiederholen, daß es einer der Hauptfehler Maos gewesen sei, das "System hochkonzentrierter Macht" als "sozialistisches Modell" hinzustellen ("Je konzentrierter, desto sozialistischer") und daß diese Zulassung "unbegrenzter Macht" früher oder später unausweichlich habe zum Personenkult führen müssen. "Ständiger Klassenkampf" (gegen alle, die sich gegen ein solches System wehrten) und Mißachtung der "sozialistischen Warenwirtschaft" hätten sich zusammen mit der "Hochkonzentration" zur Trias all dessen summiert, was es heute zu bekämpfen gilt. Der reformerische Hauptkurs laufe auf die ebenfalls dreifache Forderung der Kritik am "Klassenkampf als Hauptkettenglied", auf die Förderung von Leistung und auf die Schaffung einer sozialistischen Warenwirtschaft hinaus. Die Machtentflechtung müsse im Sinne zweier Parolen betrieben werden: "System ist wichtiger als Person" und "Ersetzung der Herrschaft einer Einzelperson durch den Vorrang des Gesetzes".

5.4.3.

Die Eigengesetzlichkeiten der heutigen Bürokratie

Theoretisch hatte der Kaiser im alten China zwar unbeschränkte Macht, doch in der Praxis wurde diese "Souveränität" durch zahlreiche Schranken eingeengt (35), nämlich (1) durch die Beamten-schaft, (2) durch die kaiserlichen Verwandten mit ihren unzähligen Verästelungen und unberechenbaren Einflüssen, (3) durch einen Entscheidungsprozeß, der auf zahlreiche Informanten, Behörden und Prozeduralmodalitäten Rücksicht zu nehmen hatte, (4) durch Vorhaltungen und Kritik von Seiten des Zensors (falls es mutig war!), (5) durch rituelle Regelungen, die dem Bewegungsspielraum des Kaisers ähnliche Fesseln anlegten, wie beispielsweise das Zeremoniell am französischen Hof dem "Sonnenkönig", (6) durch die Toleranzgrenze, die von der Leidensfähigkeit des Volkes bestimmt war und (7) durch Rücksichtnahmen auf "Zeichen des Himmels", die sich in Form von Natur- oder Politikatastrophen äußerten und die - angesichts der

universistischen Entsprechungsphilosophie - nicht unbeachtet bleiben durften.

In veränderter Form sind viele dieser Hindernisse auch heute noch vorhanden. Die "Zeichen des Himmels" und die kaiserliche Verwandtschaft stellen freilich keine Grenze mehr dar, wohl aber gibt es neue "Zensoren" in Form der Disziplinarkomitees der Partei sowie des neuen Dienstaufsichtsinstituts; ferner wirft der Entscheidungsprozeß komplizierte Probleme auf und auch die Meinung des Volkes will beachtet sein. Haupt-hindernis für die Durchsetzung des politischen Willens ist aber damals wie heute das Beharrungsvermögen der Bürokratie. Bereits im Rahmen des organisationsrechtlichen Teils (C.a., Januar 1987, 4.2.2.) wurden die wichtigsten vier Eigengesetzlichkeiten der chinesischen Bürokratie dargestellt, nämlich ihr Abschottungsverhalten, ihr Personalismus, ihr Starrsinn im "Aushandeln" von Lösungen und ihr "Resortexpansionismus".

Es wurde auch darauf hingewiesen, daß es den Reformern nicht um die Abschaffung der Bürokratie als solcher, sondern nur um die Eliminierung pathologischer Erscheinungen des bürokratischen Apparats geht, also um den Kampf gegen Überzellularisierung, Überpersonalisierung, übertriebenen Kuhhandel und gegen "Ressorthegemonismus".

Ob freilich dieser Kampf erfolgreich ist oder nicht: In jedem Fall hat die politische Führung hier mit größten Schwierigkeiten zu rechnen - und sie wird am Ende wohl eher zu Rande kommen, wenn sie sich beim Ausgleich mit der Bürokratie eher "klientelischer" als juristischer Mittel bedient! Auch hier trifft man m.a.W. wieder auf ein Gebiet, das rechtlich kaum in den Griff zu bekommen ist.

Eine weitere Einschränkung des Machtmangels bilden schließlich noch die Danweis, die erfahrungsgemäß ihren eigenen Willen haben und sich nur in bestimmten Rahmenbedingungen "dreinreden" lassen. Um vor allem die Dörfer in den Griff zu bekommen, hatte Mao Zedong in den Jahren 1958 ff. die Volkskommunen eingeführt - war damit aber auf Widerstand gestoßen, der so zäh war, daß schon die Maoisten Schritt für Schritt nachgeben und letztendlich die "Produktionsmannschafts"-Danweis

wieder als eigentliche Basis des ländlichen Lebens anerkennen mußten; die Reformen gar haben die Volkskommune als politisches oder administratives Organ vollständig eliminiert und der Volkskommune nur noch eine Art Eigentümerstellung - im Sinne etwa einer GmbH - belassen. Zusätzlich wurden überall "Eigenverantwortungssysteme" eingeführt, die ein weiteres Stück dazu beitragen, die Eigenständigkeit der Haushalte und letztlich auch der Dörfer zu festigen.

Das "dienstrechtliche" Problem besteht hier darin, Kommunikationskanäle herzustellen, über die die einzelnen Danweis veranlaßt werden könnten, sich entsprechend den Vorstellungen der Führung zu verhalten. Dafür gibt es sowohl den gesetzlichen Weg als auch die typisch chinesischen informellen Mittel des gegenseitigen "Aushandelns".

5.4.4.

Maßnahmen gegen den Bürokratismus

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

5.4.4.1.

Gegenmaßnahmen unter Mao Zedong

Am berühmtesten wurden hier sechs Großkampagnen, nämlich die unmittelbar mit der ersten "Ausrichtungskampagne" verlaufende Bewegung zur Verwaltungsvereinfachung (1941-1943), sodann die "Drei-Anti-Kampagne" von 1952, die offiziell gegen "Bürokratismus, Korruption und Verschwendung" gerichtet war, drittens ein Versuch zur Verwaltungsvereinfachung i.J. 1955, sodann das Vorgehen gegen aufgeblähte Organisationen und gegen korrupte Kader anläßlich der "Vierfachen Reinigungskampagne" von 1963 bis 1965, sodann die fast völlige Niederlegung des Verwaltungsapparats während der Kulturrevolution und schließlich, in allerneuester Zeit, die über drei Jahre hin durchgeführte "Strukturreform", in deren Verlauf, wie in der vorliegenden Serie schon mehrfach ausgeführt, zahlreiche Organisationen auf sämtlichen Ebenen zusammengelegt und das Verwaltungspersonal systematisch reduziert wurde - zumindest vorübergehend!

All diese Bewegungen waren weniger Veranstaltungen rechtsrelevanter Natur; vielmehr stand überall die "Politik" im Vordergrund, der es vor allem darauf ankam, neben der administrativen Bereinigung zugleich auch unliebsames Personal aus den Reihen der Verwaltung zu entfernen.

Daß antibürokratische Aktionen nicht immer von eindeutigen Zielsetzungen bestimmt waren, zeigt eine der bekanntesten "Ausrichtung"-Kampagnen, nämlich die sog. "Ländliche Sozialistische Erziehungsbewegung" (1962-1966), die auch unter der Bezeichnung "Vier-Sauber-Kampagne" in die Geschichte eingegangen ist. Auslösendes Moment der Kampagne war ein rapider Verfall der Kadernorm im Zuge der "drei schlimmen Jahre" (1959-1961). Den ländlichen Kadern wurden "vier Unsauberkeiten" vorgeworfen worden, nämlich bei der Führung der Rechnungsbücher, bei der Überwachung der Getreidelagerhäuser, beim Umgang mit Staatseigentum und bei der Vergabe von Arbeitspunkten. Exakt gegen diese Verfehlungen richtete sich die Kampagne der "Vierfachen Reinheit" (siqing), die ein wesentlicher Bestandteil des ersten ZK-Dokuments im Rahmen der neuen Kampagne war, nämlich der "Resolution über einige Probleme in der gegenwärtigen ländlichen Arbeit" vom Mai 1963, die auch bekannt wurde unter der Bezeichnung "Erste Zehn Punkte" (36). In der Resolution wurden die Kader zu kollektiver Produktionsarbeit aufgefordert, um sie auf diese Weise davon abzuhalten, weiter dem Bürokratismus zu verfallen. Im September 1963 folgten die "Späteren Zehn Punkte" (37) und im September 1964 der "Überarbeitete Entwurf der Späteren Zehn Punkte" (38), in welchem letzterem die "Massen" aufgefordert wurden, "kühn die Kader zu überprüfen". Lag die Kaderkontrolle nach den beiden ersten Dokumenten noch weitgehend in der Hand von "Arbeitsgruppen", die von der Zentrale in die Provinzen entsandt wurden, so sollten nunmehr also die Bauern selbst an Ort und Stelle die Kontrollarbeit in die Hand nehmen und die Buchführung der lokalen Kader überprüfen - ein für chinesische Verhältnisse sensationeller Vorgang! Im Januar 1965 gab es eine erneute Wendung, als nämlich nochmals eine neue ZK-Weisung, die sog. "23 Punkte" herausgegeben wurden (39). Hatte sich die sozialistische Erziehungsbewegung bisher haupt-

sächlich auf die kleinen ländlichen Kader an der Basis konzentriert, so richtete sich der neue Angriff nunmehr gegen die Funktionäre ganz oben an der Parteispitze, die angeblich für die Verfehlungen der "Kleinen" verantwortlich waren. Wer hier letztlich im Visier stand, wurde dann 1966/67 deutlich, als Liu Shaoqi direkt ins Kreuzfeuer der Kritik geriet.

Spätestens im Rückblick konnte man erkennen, daß sich bereits während der Sozialistischen Erziehungsbewegung ein heftiger Fraktionskampf zwischen der Liu- und der Mao-Gruppe angebahnt und daß sich die Kontroverse äußerlich an der Kaderfrage entzündet hatte. Die beiden ersten der genannten vier Dokumente waren offensichtlich auf Initiative Liu Shaoqis ergangen, während die zwei letzteren einen versteckten Gegenangriff gegen ihn mit sich brachten, wobei Mao Zedong die Federführung hatte. Nur so ist es auch zu erklären, daß sich die Aufmerksamkeit schnell von der Kaderfrage weg - und hin zur "Hauptquartier"-Frage verlagerte (40).

5.4.4.2. Gegenmaßnahmen unter Deng Xiaoping

5.4.4.2.1.

Lösungsansätze

Haupterscheinungsform des Bürokratismus sind nach Meinung der Reformer "Überkonzentration der Macht", Unklarheiten in der Zuständigkeit, Fehlen eines geregelten Kadersystems sowie Überbesetzung von Ämtern und Überlappung von Zuständigkeitsbereichen.

Mit zu den Hauptvereinfachungsmaßnahmen mußten unter diesen Umständen gehören: (1) Entflechtungsmaßnahmen, u.a. Umwandlung von einkommensträchtigen Zweigen in Geschäftsunternehmen, (2) die Zusammenlegung von Gremien mit ähnlicher Aufgabenstellung, (3) die Schaffung eines Kadersystems mit klaren Regelungen über Einstellung, Amtsführung, Entlassung, Pensionierung etc. und (4) die Entlassung überzähligen Personals.

Wohin allerdings mit dem entlassenen Personal, das sich am Ende in die Millionen belaufen würde?

Einerseits stellte man hier Pensionszahlungen in Aussicht, andererseits schuf man, gleichsam als "Trostpflaster", in Form von "Beraterkommissionen" eine sanfte Zwischenlösung.

5.4.4.2.2.

Das neue Allheilmittel namens "Verantwortungssystem"

Am besten läßt sich diese Variante der Steuerung des Kaderverhaltens durch das "Verantwortungssystem" vordeterminieren. Dies hat vor allem Deng Xiaoping bei seiner Rede über die "Reform des Führungssystems in Partei und Staat" vom 18. August 1980 betont (41). Deng beklagt dort zunächst die Überkonzentration von Macht, die sich zu meist im Parteikomitee konzentrierte und dort wiederum in der Hand einiger Sekretäre, vor allem des Ersten Sekretärs, liege. Dieser Zustand laufe darauf hinaus, daß die meisten Kader keine Entscheidungsmacht besäßen, während die wenigen Machthabenden mit Arbeit überlastet seien. Als Folge davon "können die meisten Menschen oft nicht selbständig Verantwortung übernehmen und Angelegenheiten behandeln, die sie eigentlich erledigen sollten. Sie beschäftigen sich deshalb täglich damit, die Leiter um Anweisungen zu ersuchen und sie zu verständigen sowie Dokumente anzukreuzen und weiterzuleiten." Nötig seien deshalb "strenge administrative Vorschriften und ein System persönlicher Verantwortlichkeit von oben nach unten sowie strenge eindeutige Bestimmungen über die Verantwortungen und Befugnisse jedes Organs und jeder Person" (42). Die Macht dürfe weder zu sehr zentralisiert noch auf der anderen Seite zu sehr dezentralisiert werden. Es gehe hier stets um das "Problem der Übermäßigkeit" (43).

Worauf es also ankomme, sei eine "Verbindung der kollektiven Führung mit der Arbeitsteilung bei personeller Verantwortung". Wörtlich: "Es muß eindeutig festgelegt werden, welche Fragen vom Kollektiv diskutiert werden und welche von Einzelpersonen zu verantworten sind. Wichtige Fragen müssen unbedingt vom Kollektiv diskutiert und entschieden werden. Beim Fällen von Entscheidungen muß das Prinzip der Unterordnung der Minderheit unter die Mehrheit streng eingehalten werden. Jedes Komiteemitglied hat nur eine Stimme und jeder Sekretär hat nur das Recht auf eine Stimme. Der Erste Sekretär darf nicht allein entscheiden. Was das Kollektiv entschieden hat, muß jeweils durchgeführt werden. Jeder trägt seine Verantwortung und diese darf unter keinen Umständen anderen zugeschoben werden. Wer seine Pflicht versäumt, muß zur Rechen-

schaft gezogen werden. Bei der Kollektivführung muß es auch einen Leiter geben. Die Ersten Sekretäre der Parteikomitees aller Ebenen müssen die Hauptverantwortung für die Routinearbeit tragen. Unter den anderen Mitgliedern der Parteikomitees muß die Arbeitsteilung bei personeller Verantwortung betont werden. Die leitenden Kader müssen angehalten werden, mutig Verantwortung zu übernehmen. Das heißt alles andere, als willkürlich persönliche Entscheidungen zu fällen, und diese zwei Dinge dürfen nicht verwechselt werden" (44).

Dieses Prinzip gilt nicht nur für Partei-, sondern auch für Staats- oder Massenorganisationskader.

Was Deng hier verlangt, trifft sich genau mit dem, was Max Weber als zentrale Kriterien einer wohlfunktionierenden Bürokratie ermittelt hat, nämlich Regelmäßigkeit des Handelns innerhalb präziser Zuständigkeitsbereiche bei hochgradiger Fachausbildung - all dies in dem Versuch, subjektiv-personale Gesichtspunkte auszuschalten und die Fülle des Lebens auf bestimmte wiederkehrende "Vorgänge" zu reduzieren.

Mit dieser organisatorischen "Soziogenese" soll zugleich auch - wie Norbert Elias in seinem Standardwerk (45) es ausdrückt - eine "Psychogenese" des Kaders Hand in Hand gehen. Er soll nämlich, wie Deng in derselben Rede betont, die "feudalistischen und patriarchalischen Vorstellungen" in seinem Gehirn tilgen und sie durch sachadäquates, unpersönliches und rationales Denken ersetzen. Wichtig sei vor allem die Bekämpfung "patriarchalischer Vorstellungen"; sei z.B. jemand während der Kulturrevolution in eine höhere Position gelangt, so habe er seine Verwandten und sogar "seine Hunde und Hühner in den Himmel gehoben"; sei umgekehrt jemand damals in Schwierigkeiten geraten, hätten selbst seine entferntesten Verwandten zu leiden gehabt (46).

Der Wunschkader Deng Xiaopings ist m.a.W. ein Ganbu, der im sachlichen Sinne des Wortes "funktionierte" und der den Vorstellungen Webers durchaus nahekommt, denjenigen Maos dagegen fundamental entgegensteht.

5.5.

Die Stellung der Staatskader

Im gesamten Kaderbereich herrscht ein erstaunlicher Mangel an defini-

torischer Klarheit. Dies beginnt bereits beim "Kader"(Ganbu)-Begriff. Manchmal wird zwischen drei Kadergruppen (Parteifunktionären, Wirtschaftsführern, Spezialisten), manchmal auch zwischen Staats-, Landwirtschafts- und Militärkadern unterschieden. Die Ganbu-Kriterien waren in der Vergangenheit fließend: Während des Großen Sprungs und der Kulturrevolution galt als entscheidendes Kadermerkmal die Ergebenheit gegenüber der Mao-Fraktion, in den Jahren 1956 f., 1961 ff. und 1977 ff. dagegen lautete die Formel "Kader = Leiter oder Spezialist".

(Immerhin wird auf der anderen Seite dann wieder terminologisch sorgfältig zwischen Reformen im "Wirtschaftsmanagement" (jingji guanli) und in der Administration (xingzheng guanli) unterschieden.)

Auch über die Einstellungskriterien, das Einstellungsalter und das Pensionsalter gab es lange Zeit keine Regelungen (Näheres dCzu 5.7.1.). Dies ist umso befremdlicher, als den derzeit 21 Millionen Staatskadern überragende Bedeutung zukommt. Schon 1938 betonte Mao (47), daß Führen in der Hauptsache auf zwei Aufgaben hinauslaufe: Ideen zu entwickeln und die Kader richtig einzusetzen. "Zum Begriff 'Ideen entwickeln' gehören die Ausarbeitung von Plänen und Resolutionen, die Erteilung von Anordnungen und Hinweisen u.a.m. Um dies alles in die Tat umzusetzen, muß man die Kader zusammenschließen und sie zur Durchführung der Arbeit mobilisieren; dies gehört zum Begriff 'Kader einsetzen'". An anderer Stelle heißt es: "Kader entscheiden alles".

Präzisere Regelungen hat es eigentlich nur beim Rangsystem gegeben, das bekanntlich höchst filigranhaft durchgegliedert ist. 1955 beispielsweise war der Verwaltungsdienst in nicht weniger als dreißig Gehaltsgrade (bei elf geographischen Zonen) eingeteilt. Die höchste Bezahlung (Stufe 30) war 31,1mal höher als die niedrigste (sic!). Gegenwärtig gilt nur noch ein Stufensystem von 24 Graden und ein Niveauunterschied in Höhe des immerhin auch noch 12fachen (48).

Hier scheint sich zwar ein grundlegender Unterschied zu den Regelungen der staatlichen Arbeiterschaft anzudeuten, die ja nur acht Lohnstufen kennt. Es wäre jedoch nicht abwegig, wenn zahlreiche Fragen im Sozialbereich parallel geregelt wären.

Was beispielsweise den Arbeiterschutz anbelangt, so betrifft er ja nicht nur die unmittelbare Sicherheit am Arbeitsplatz, sondern auch die Einhaltung des Acht-Stunden-Tags, den Erlaß von betrieblichen Sonderbestimmungen und dergleichen mehr. Die meisten einschlägigen Bestimmungen stammen bereits aus den sechziger Jahren.

Das "System der Arbeitsversicherung" wurde bereits aufgrund der vom früheren Verwaltungsrat der Zentralen Volksregierung im Februar 1952 erlassenen "Bestimmungen über Arbeitsversicherung" begründet. Wie einem Baum immer neue Ringe zuwachsen, so wurde diese Regelung im Laufe der Jahre immer wieder neu überarbeitet. Folgende Versicherungsfälle gehören zu dem Gesamtkomplex:

- Bei Geburten: Frauen haben 56 Tage Schwangerschaftsurlaub. Bei der Geburt von Zwillingen wird diese Frist um 14 Tage ausgedehnt.

- Medizinische Behandlung oder Krankenhausaufenthalt sind für staatliche Arbeiter und Angestellte kostenlos, für ihre Angehörigen sind nur 50% der Kosten zu begleichen. Während der ersten sechs Krankheitsmonate werden 60 bis 100% des Lohns - je nach Betriebszugehörigkeit - weiterbezahlt.

- Arbeitsunfähigkeit: Je nach Schwere und Hilfsbedürftigkeit erhält der Betroffene maximal bis zu 90% seines Lohns, minimal seinen bisherigen Lohn minus 35 Yuan.

- Vorzeitiger Ruhestand ist nur in Ausnahmefällen möglich. Der Betroffene erhält dann 40% seines letzten Lohns.

- Pensionierung: Männer gehen mit 60, Frauen mit 55 Jahren in den Ruhestand und erhalten zwischen 60 und 90% ihrer bisherigen Bezüge, je nach Dienstzeit, zumindest aber 25 Yuan.

- Todesfall: Stirbt ein Arbeiter/Angestellter in Ausübung seiner Tätigkeit, so erhalten seine Hinterbliebenen 25 bis 50% seiner bisherigen Bezüge. Hat der Tod nichts mit der Arbeit zu tun, so reduzieren sich diese Zahlungen auf einen Zeitraum von 2 bis 12 Monaten. Außerdem werden Beerdigungshilfen geleistet.

- Urlaubsgeld ist dagegen unbekannt - es gibt keinen Urlaub (49).

Die meisten dieser Bestimmungen gelten nicht nur für Arbeiter, sondern auch für Angestellte in den betreffenden Betriebsdanweis - möglicherweise aber auch für die Staatskader.

Vielleicht gibt es auch Parallelen zu den Aufstiegsregelungen und den "Ergänzungszahlungen" für die Arbeiter. Für diese gab es jedenfalls in der Zeit von 1949 bis 1956 ein System der regelmäßigen Beförderung, das mit dem jährlichen Lohnfondsplan eng verknüpft war. Arbeiter konnten also einen Antrag auf Beförderung stellen, wurden dann überprüft und in eine neue Lohnstufe eingewiesen, falls sie die erforderlichen Fähigkeiten (sowie politisches Engagement) mitbrachten.

Nach der zweiten Reform des nationalen Lohnsystems, die i.J. 1956 stattfand, wurde diese reguläre Beförderungspraxis jedoch aufgehoben. In den folgenden zwanzig Jahren, d.h. von 1957 bis 1977, gab es nun nur noch drei große Beförderungswellen, nämlich 1959, 1963 und 1971. Unter den Arbeitern führte dieser Beförderungsstau zu erheblichen Frustrationen und war, wie man nicht weiter betonen muß, nicht gerade leistungsfördernd.

Die Reformer gingen deshalb wieder zu einem erhöhten Beförderungstempo über. Allein in den sechs Jahren zwischen 1977 und 1982 wurden beispielsweise insgesamt 80% aller Arbeiter in fünf Schüben mindestens eine Stufe höher befördert. Gleichzeitig begann auch wieder eine verstärkte Personalbewertung nach Leistungsgesichtspunkten (50).

Neben dem oben kurz beschriebenen regulären "Lohnsystem" gibt es noch ein "System von Ergänzungszahlungen", die für Arbeiten in besonders abgelegenen Gegenden, für besonders schwere Tätigkeiten oder aber für Überstunden etc. geleistet werden, und ein Prämiensystem, das sowohl materielle als auch immaterielle Belohnungen (und Bestrafungen) zum Inhalt hat, sowie ein "Wohlfahrts"-, ein "Arbeiterschutz"- und ein Arbeiterversicherungssystem. Das erstere umfaßt kollektive und individuelle Leistungen an Arbeiter; zu den kollektiven gehören beispielsweise Büchereien, Leseräume und Clubs, Kindergärten, Bäder u.dgl., die allesamt aus Mitteln der Staatskasse beglichen werden. Zu den individuellen Wohlfahrtsleistungen gehö-

ren Hausbrandunterstützung oder Reisekostenzuschüsse oder Nothilfen für Arbeiter, die sich gerade in einer finanziellen Klemme befinden. Diese "Wohltaten" werden zumeist aus der Kasse der betreffenden Betriebsdanwei, ausnahmsweise auch direkt aus der Staatskasse beglichen.

Lange Zeit waren Arbeiter und Staatskader auch unkündbar, aßen also aus dem "eisernen Reisnapf".

Im Zuge der Organisationsreform ersetzte die Volksrepublik vor allem das System der lebenslangen Amtszeit für Führungskräfte durch ein System der Zwangspensionierung. Früher konnten staatliche Angestellte selbst dann, wenn sie ihrer Position fachlich nicht gewachsen waren, diese auf unbegrenzte Zeit wahrnehmen.

Aufgrund der neuen Regelungen können sie entweder entlassen oder aber zurückgestuft werden. 1985 beispielsweise zog der Wuhaner Eisen- und Stahlkomplex aus diesen Neuregelungen die ersten Konsequenzen und stufte im Rahmen eines Rationalisierungsprogramms 2.000 Führungskräfte zurück. Dabei wurden 70 Büroleiter und 500 Büroangestellte wieder an die Werkbank befördert - dies galt als Versetzung auf eine "niedrigere Stufe" (51).

Meistens waren bei diesen "Strafungsmaßnahmen" alte Kader betroffen, die sich, nach Meinung Dengs, ohnehin schon längst Gedanken über ihren Rücktritt hätten machen sollen. Für sie wurde eine Übergangslösung getroffen, die in das Parteistatut vom September 1982 Eingang fand, nämlich die Einrichtung von "Beraterkommissionen" (guwen weiyuanhui) auf den verschiedenen Ebenen (Art.22 und Art.28). Diese Gremien waren als eine Art organisatorisches Kissen gedacht: Amtsinhaber sollten nicht einfach aus Partei- und Staatsstellungen in die völlige Machtlosigkeit hinab gestoßen werden. Die Beraterkommissionen waren daher, wie Deng Xiaoping betonte (52), "als Übergang vom System der Lebensstellung in Führungspositionen zu einer Ruhestandsregelung" gedacht. Dadurch sollte der "Übergang relativ reibungslos gestaltet" werden.

5.6.

Die Pflichten des Amtsträgers

Die Pflichten eines Verwaltungskaders sind teils äußerlicher, teils innerlich-politisch-moralischer Natur.

5.6.1.

Äußerliche Pflichten

Äußerliche Pflichten beziehen sich vor allem auf das Auftreten, das dem Charakter eines Beamten entsprechend - würdig zu sein hat.

Das Städtische Parteikomitee Beijing erließ beispielsweise am 29. September 1983 "Bestimmungen zur äußeren Erscheinung der Beamten des Städtischen Parteikomitees und der Städtischen Volksregierung" (53). Danach muß (1) die Kleidung sauber, ordentlich und einfach sein, nicht ausgefallen und ungewöhnlich. Genossen dürfen das Haar weder lang tragen noch an den Schläfen wachsen lassen noch einen Schnurrbart tragen; Genossen dürfen die Haare nicht schulterlang tragen, sich nicht dick schminken und keinen "ungesunden Schmuck" tragen; (2) das Betragen muß korrekt und natürlich sein; im sprachlichen Ausdruck sei man zivilisiert und höflich; (3) die Regeln und Ordnungen für die Arbeit in den Ämtern, zum Schutz von Geheimnissen, zum Schutz der Gesundheit und einer gesunden Umwelt etc. seien strikt einzuhalten; man befleißige sich einer moralischen Haltung in den Ämtern und wahre die öffentliche Ordnung. Das Wach- und Gesundheitspersonal sowie das Personal in den Botenzimmern habe das Recht, demjenigen, der diesen Regeln zuwiderhandelt (Angehörige und Kinder eingeschlossen), den Zutritt zu verwehren (54). Offensichtlich wurden diese Regeln im Zuge der Kampagne gegen die "geistige Verschmutzung" erlassen.

5.6.2.

Amtspflichten einst: "Führen und bewahren"

Was die eigentlichen, auf die innere Haltung bezogenen Pflichten anbelangt, so hat sich der Amtsträger vor allem als "Diener des Volkes" zu verstehen. Dies ist in gewisser Weise eine Abweichung vom Selbstverständnis der Vergangenheit.

In der mandarinären Tradition war die eigentliche Verpflichtung des Beamten weniger Gesetzestreue oder "Patriotismus" als vielmehr Li-Verbundenheit, d.h. Mitwirkung an der Aufrechterhaltung der

überkommenen Moraltradition, die noch von jeder Dynastie als Legitimationstitel für die eigene Herrschaft hochgehalten worden war. Alle anderen Aufgaben ließen sich von dieser Hauptpflicht ableiten. Einen beträchtlichen Stellenwert nahm die erzieherische Aufgabe des Beamten gegenüber den Untertanen ein, die weniger mit punitiven oder administrativen Mitteln erreicht, als vielmehr durch moralische Vorbildhaftigkeit vorgelebt werden sollte.

Zu den Pflichten eines Beamten gehörte die Einhaltung der bereits erwähnten Inkompatibilitätsvorschriften, die z.B. auf das Verbot der Übernahme eines Amtes in der eigenen Heimatprovinz, auf das Verbot, im eigenen Amtsbereich Land zu kaufen oder aber auf das Verbot hinausliefen, daß zwei oder mehr Beamte der gleichen Verwandtschaft in derselben Abteilung oder Region als Funktionäre tätig waren.

Der in der Alltagspraxis weitaus wichtigste Pflichtenbereich des Beamten aber drehte sich um die Ausfertigung von Berichten. Ein reiches Paragrafenwerk von Strafbestimmungen, die gegen die Vernachlässigung der Berichts- und Aktenführungspflichten gerichtet waren (@@ 65 des Qing-Kodex), beweist, daß die Beamtenschaft diese auf ihren Ämtern ruhende Last häufig als unzumutbar empfand.

Bei Pflichtverletzungen konnte ein Beamter sowohl im Wege von Strafgerichtsverfahren als auch von Dienstverfahren (Zuständigkeit: das Beamtenministerium) belangt werden. Es sei daran erinnert, daß alle Codices seit der Tang-Zeit zu mehr als der Hälfte aller Normen aus Bestimmungen gegen Pflichtverletzungen im Amt gerichtet waren. Eine eigene zivilrechtliche Haftung des Beamten war nicht vorgesehen, von einer Staatshaftung anstelle des Beamten ganz zu schweigen. Im allgemeinen bestand die Tendenz, strafrechtliche, dienststrafrechtliche und zivilrechtliche Haftung über einen einheitlichen, nämlich strafrechtlichen Leisten zu ziehen (55).

5.6.3. Amtspflichten heute: "Führen und dienen"

5.6.3.1. Politisches Bekenntnis
Von jedem heutigen Amtswalter wird zunächst einmal ein umfassendes, in seiner ganzen Lebens-

führung hervortretendes politisches Bekenntnis für die Erhaltung der neuen Gesellschaft erwartet, die bis 1978 im wesentlichen auf einen klassenkämpferischen, seitdem aber auf einen "Modernisierungs"-Kurs zugeschnitten war/ist. Neben dieser Haltung wird zweitens Fachkompetenz erwartet ("rot und fachmännisch").

Eine Verpflichtung zur Unparteilichkeit wird dagegen nicht erwartet - im Gegenteil: Er hat stets "parteilich" im Sinne der KP-Richtlinien zu sein.

Neben diesem generellen Verhaltenskodex, der in präjuristischer Form an den einzelnen hergetragen wird, gibt es noch eine Reihe von Einzelpflichten, die auch juristisch bereits ausformuliert vorliegen.

- Da ist einmal die Pflicht zur Verschwiegenheit und zur Wahrung von "Amtsgeheimnissen", die schon früh durch ein reiches Paragrafenwerk ausgestaltet wurde, vor allem durch die "Vorläufigen Bestimmungen über die Wahrung von Staatsgeheimnissen" (baoshou guojia jimi) vom 1. Juni 1981 (56).

5.6.3.2. Masselinie und Kampf gegen den Bürokratismus

Als Grundpflicht gilt nach wie vor der enge Kontakt mit der Bevölkerung. Gegenüber den "Massen" hat ein Kader vor allem vier Aspekten besondere Aufmerksamkeit zu schenken, nämlich der Erziehung (im Sinne wachsender Bewußtseinsbildung), der Partizipation (im Sinne erweiterter Teilnahme der Bevölkerung an Entscheidungen), der Führung (im Sinne einer präziseren Kanalisierung und Ausrichtung des Handelns) und dem Grundsatz der "Einheit von Partei und Massen": die Partei hat hierbei eher Vorbild als elitäre Avantgarde zu sein.

Mit diesen Anforderungen hängt die weitere Pflicht zusammen, gegenüber dem Bürokratismus auf Distanz zu bleiben (Näheres dazu oben 5.4.).

5.6.3.3. Pflicht zur Teilnahme am innerparteilichen politischen Leben

Staatskader sind in aller Regel auch Parteimitglieder, weshalb sie intensiv am "Parteilernen" teilzunehmen haben. Vom 5. Plenum des XI. ZK (1980) wurden die inzwischen häufig zitierten zwölf "Richtlinien für

das innerparteiliche politische Leben" erlassen, durch die der "Arbeitsstil" näher konkretisiert werden sollte. Kurz gefaßt haben sie folgenden Inhalt: (1) Festhalten an der politischen und ideologischen Linie der Partei, (2) Festhalten an der kollektiven Führung und Kampf gegen willkürliche Entscheidungen von Einzelpersonen, (3) Festhalten an der zentralisierten Führung der Partei und Einhaltung der Parteidisziplin, (4) Kampf dem Fraktionismus, (5) die Wahrheit sagen und ihr auch in der Praxis stets folgen, (6) die innerparteiliche Demokratie wahren und abweichende Meinungen richtig behandeln, (7) die Unverletzlichkeit der Rechte eines Parteimitglieds garantieren, (8) Wahlen als Ausdruck des Wählerwillens achten, (9) falsche Tendenzen und üble Personen bekämpfen, (10) sich gegenüber Genossen, die Fehler begangen haben, differenziert verhalten, (11) die Überwachung durch Partei und Massen akzeptieren und nicht auf Privilegien aus sein, (12) fleißig studieren und sowohl "rot als auch fachkundig werden" ("rot" sein heißt, eine "feste und korrekte politische Orientierung zu besitzen" und an den Vier grundlegenden Prinzipien festzuhalten) (57). Der Arbeitsstil einer Partei sei, wie es in diesem Zusammenhang heißt, "für die Partei eine Frage auf Leben und Tod".

Zentrale Leitlinien für das innerdienstliche Verhalten brachte der Parteiausrichtungsbeschluß des 2. Plenums des XII. ZK vom 11. Oktober 1983. Das Ziel der Ausrichtung sei ein vierfaches: (1) Vereinheitlichung der Ideologie. Zu beschreiten sei ein Weg zwischen den "linken" Ideen der Vergangenheit und den "rechten" Tendenzen der "bürgerlichen Liberalisierung". Als Weg der Mitte hätten die "Vier grundlegenden Prinzipien" zu gelten. (2) Ausrichtung des Arbeitsstils. Maßgebend seien hier die "Richtlinien für das innerparteiliche politische Leben" vom März 1980; "Masselinie" und Kampf gegen den "Bürokratismus"; (3) Stärkung der Disziplin: bürokratischer Zentralismus statt "patriarchalischer Praktiken, Fraktionismus, Anarchismus und Liberalismus, die alle durch Mißachtung der Organisation und der Disziplin gekennzeichnet sind"; (4) Reinigung der Parteiorganisation durch Ausschluß der "drei Kategorien von Menschen", d.h. jener Personen, die im Gefolge Lin Biaos und Jiang Qings durch "Rebellion" emporgekommen sind,

ferner der Personen mit "fraktionistischen" Neigungen und schließlich all jenen Personals, das während der Kulturrevolution durch Schlägerei, Zerstörung und Plünderung aufgefallen ist. Gegenüber anderen Personen, die Fehler begangen haben, solle dagegen differenziert vorgegangen werden.

Die Anforderungen an Parteimitglieder und leitende Parteikader seien in Art.35 des Parteistatuts festgelegt und umfaßten eine Sechszahl: Marxismuskennntnis, Realitätsbezogenheit, revolutionäres Verantwortungsbewußtsein, demokratischer Arbeitsstil, Vorschriftenbefolgung und Einheitsfrontstreben.

5.6.3.4. Dokumentationspflicht

Die Beamtenschaft des traditionellen China war jahrhundertlang damit beschäftigt, emsig Dokumente zu sammeln, sie in Archiven zusammenzufassen und dieses Material nicht nur zur Weitergabe fachlicher Erfahrungen, sondern auch zur politischen Wertung zu benutzen und so von Generation zu Generation Handreichungen für den innerdienstlichen Gebrauch bereitzustellen. Die Geschichte der Dokumentenarbeit, vor allem während der Qing-Dynastie, ist gut erforscht, und zwar sowohl die Art und Weise, wie die Dokumente befördert wurden als auch die Einteilung nach Typen und Gebrauchsarten (58). Es lassen sich nicht weniger als 119 verschiedene Termini für Anordnungen, Erklärungen, Proklamationen, Mitteilungen, Memoriale usw. ausmachen (59).

Vier große Gruppen von Dokumenten ließen sich damals unterscheiden, nämlich Dokumente von Regierungs- zu Regierungsorgan (darunter "Mitteilungen", Depeschen, Anordnungen etc.), zweitens Dokumente, die dem Kaiser unterbreitet wurden (zumeist "Memoriale"), drittens Dokumente, die vom Kaiser ausgefertigt wurden ("Anordnungen", "Dekrete", "Edikte", "Instruktionen", "Patente", "Proklamationen" usw.) und, viertens, Dokumente, die anderen Dokumenten beigelegt waren.

Es handelt sich hier m.a.W. um eine Wissenschaft für sich, wie sie einer vielhundertjährigen Kanzleiarbeit entsprungen und von einem zunftartigen Ritual begleitet sind.

In den Jahren des Umbruchs nach 1949, vor allem aber nach 1966, wurde präzise Archivarbeit zwar etwas vernachlässigt; immerhin gab es aber, wie die Offenlegung zahlloser Personalakten und Dokumente während der Kulturrevolution bewies, auch in den Jahren nach 1949 eine breite Dokumentation.

Mit dem Ende der revolutionären Stürme und der Rückkehr einer eher wieder betulichen Beamtenschaft hat freilich auch das ewige Schreiben und Berichten (Baogao) wieder zugenommen - und neuerdings auch wieder das Archivieren.

Im 7.Fünfjahresplan (1986/90) heißt es beispielsweise ausdrücklich, daß die Erfassung, Ordnung, Verwahrung, Verwaltung und Verwertung von Archivalien verstärkt werden müßten. Die Archive seien in den Dienst der "Vier Modernisierungen" zu stellen. Außerdem sollen sie einem besseren Verständnis der Partei- und der Aufbauschicht dienlich sein.

Bereits während des 6.Fünfjahresplans (1981/85) waren die ersten Archive begrenzten Umfangs für Wirtschaft, Politik, Militärwissenschaft und Kultur eingerichtet worden. Inzwischen steht im ganzen Land ein weitgespanntes Archivnetz auf staatlicher und örtlicher Ebene zur Verfügung. Ende 1985 waren es beispielsweise 3.004 Archive auf verschiedenen Ebenen und für die verschiedensten Fachgebiete, in denen 70 Mio. Archivalien aufbewahrt werden. Die wichtigsten zentralen und örtlichen Organe und Unternehmen unterhalten ihre eigenen Archive, wo sowohl Daten des natur- und gesellschaftswissenschaftlichen als auch des politischen Bereichs aufbewahrt werden.

Um die Benutzung der Archive zu regeln, hat das ZK "Allgemeine Regeln für die Archivarbeit" erlassen. Ein Archivgesetz befindet sich in Vorbereitung.

Die wichtigste einschlägige staatliche Einrichtung ist das Zentralarchiv, in dem 8 Mio. Akten, Bücher und historische Dokumente der KPCh seit Parteigründung (1921) gesammelt wurden; ferner das 1.Staatsarchiv für Geschichte, in dem 10 Mio. historische Dokumente der Ming- und der Qing-Dynastie (1368-1911) lagern, und das 2.Staatsarchiv für Geschichte, in dem 1,37 Mio. Archivalien über die Republik China aufbewahrt

sind. Außerdem gibt es noch staatliche Sonderarchive für Foto- und Filmmaterial, für Moderne Literatur, Ortsnamenkunde und Geologie.

Aufgabe der Archive ist es, Informationen zugänglich zu machen. Fragt sich nur wem? 1980 legte das ZK Richtlinien für die Arbeit der Archive fest (60), deren Einzelheiten allerdings nicht bekannt sind. Angeblich sollen die Archive nun auch einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Angesichts des Schleiers von Geheimnissen, der von jeher chinesische Archive umgeben hat, darf man aber daran zweifeln, ob diese Öffentlichkeitsklausel allzu wörtlich zu nehmen ist. Auch in Zukunft werden die Materialien hauptsächlich wohl nur für Führungsorgane von Partei und Regierung greifbar sein. Allerdings sollen allein i.J. 1985 3,6 Millionen Bürger in den staatlichen und örtlichen Archiven recherchiert haben (61). Auch hier muß man sofort fragen, welche Art von Quellen ihnen zugänglich gemacht wurden: Über die Qing-Dynastie gibt es ja wohl nicht allzu viele Geheimnisse, und auch das Republikanische Archiv dürfte vermutlich weit offenstehen. Doch auch das volksrepublikanische? Ist die Führung wirklich bereit, dem allgemeinen Publikum Einblick in das Innenleben der Apparate zu geben, die doch sonst so öffentlichkeits-scheu sind!?

Nach allem was man weiß, geht man wohl kaum fehl, wenn man annimmt, daß die Archive im wesentlichen der Bürokratie vorbehalten bleiben - und im übrigen auch der Propaganda. Als beispielsweise das japanische Erziehungsministerium 1985 in den amtlichen Schulbüchern eine Version der japanischen Kriegsführung in China aufnahm, die den entsprechenden chinesischen Erinnerungen so gar nicht entsprach, beeilte sich das 2.Staatsarchiv für Geschichte, gemeinsam mit anderen Abteilungen eine Ausstellung über das tatsächliche Verhalten der japanischen Truppen in China zu veranstalten.

Inzwischen dürfen auch ausländische Interessenten die Archive benutzen - allerdings nur wenn sie eine Bescheinigung jener bürokratischen Institution vorweisen können, deren Gäste sie sind.

Der Bürokratismus im Dokumentenwesen äußert sich u.a. in allzu langsamen Reisen durch die verschiedenen Instanzen. In der Staat-

lichen Plankommission ging z.B. 1985/86 der für ein größeres Maschinenprojekt vorgesehene Plan durch die Hände von nicht weniger als 39 Personen und brauchte 88 Tage, ehe er gebilligt wurde. Ein weiteres Dokument blieb sogar 181 lang in dem Behördengestrüpp hängen. Durchschnittlich brauche die Prüfung für jedes größere Bauprojekt 57 Tage. Der Hauptgrund für solche Mißstände liege, wie es in einer Beschwerde heißt, darin, daß "einige führende Kader abschließlich damit beschäftigt sind, nach Macht zu streben, statt sich um ihre eigentliche Amtsaufgabe zu kümmern (62).

5.6.3.5.

Verhalten bei Geschenkkannahme

Seit der "Öffnung der Tür" ist auch das Problem der Geschenkkannahme von ausländischen Geschäftspartnern akut geworden. In einem von der Ständigen Konferenz des Staatsrats über die Nichtverteilung und Nichtannahme von Geschenken im Verkehr mit dem Ausland erlassenen "Beschluss" vom 7. November 1980 wird festgelegt, daß Geschenke im Außenhandelsverkehr grundsätzlich weder angenommen noch verteilt werden dürfen, es sei denn, daß dies unbedingt geboten ist und eine Genehmigung der ermächtigten Behörde vorliegt. Vor allem sei es streng untersagt, der Gegenseite offen oder versteckt verstehen zu geben, daß sie Geschenke machen solle. Geschenke, die man aus welchen Gründen auch immer nicht ablehnen könne, seien dem Staat oder dem Kollektiv zu übergeben. Auf keinen Fall dürfe darüber eigenmächtig verfügt werden. Nicht unter diesen Beschluß fielen der Austausch wissenschaftlichen Forschungsmaterials, technischer Unterlagen, Warenproben, Andenken ohne Konsumgütercharakter, Auszeichnungen und Geschenke zwischen Verwandten und Freunden (63).

5.6.3.6.

Nebentätigkeit?

Über die Beschränkung der Nebentätigkeit von Beamten sind zwar keine formellen Vorschriften bekannt, doch dürften sie "neibu", d.h. inneramtlich, bestehen. Außerdem haben die bisherigen Korruptionsprozesse deutlich gemacht, daß zahlreiche Beamte solche innerdienstlichen Bestimmungen nicht immer wörtlich zu nehmen scheinen (zur Kaderkorruption vgl. 5.8.2.2.).

5.6.3.7.

Inkompatibilitätsvorschriften?

Inkompatibilitätsvorschriften bestehen nicht hinsichtlich der Mitgliedschaft eines Ganbu in einer politischen Partei, in einer Gewerkschaft oder in einer sonstigen Massenorganisation - bei all diesen Institutionen handelt es sich ja ohnehin um "Transmissionsriemen" der KP. Der Partei muß es sogar besonders willkommen sein, wenn ein Staatsfunktionär solchen Organisationen angehört.

5.7.

Die Vier Anforderungen an den Kadernachwuchs

Im Herbst 1979 waren drei Kriterien für den Führungsnachwuchs festgelegt worden, nämlich (1) Eintreten für die politische und ideologische Linie des 3. Plenums des XI. ZK vom Dezember 1978, (2) Parteigeist statt Fraktionsgeist, (3) vierzig bis fünfzig Jahre, gute Gesundheit und Arbeitseffizienz (64).

Zwei Gründe waren es vor allem, die diese Nachfolgeregelung nötig machten, nämlich erstens die Überalterung der bisherigen Führung und zweitens die Notwendigkeit, den neuen reformerischen Kurs auch personell auf allen Ebenen der Partei- und Regierungsorganisationen abzusichern (65).

Die neuen vier Anforderungen, die seit 1982 offiziell an den Kadernachwuchs gestellt werden - und die langfristig auch konkrete dienstrechtliche Konsequenzen nach sich ziehen dürften - lauten Jung, Gebildet, Qualifiziert und Politisch zuverlässig. Mit ihnen soll dem sog. "Eins hoch, das andere niedrig" (nämlich Alter und Ausbildung), vor allem der politischen "Unzuverlässigkeit" entgegengesteuert werden.

Von den vier Kriterien waren zwei eher objektiv (Alter und Qualifikation), die anderen zwei dagegen mehr subjektiv eingefärbt - und damit dehnbar, nämlich die revolutionäre Einstellung und die Spezialisierung. Wie vor allem am Beispiel der Neubesetzung des Parteiapparats in der Provinz Zhejiang deutlich wurde, war die "revolutionäre" Eigenschaft der führenden Kader gleichbedeutend mit anti-maoistischer und antilinker Einstellung sowie mit Pro-Deng-Sympathien. Gerade hier, in Zhejiang, wurde deutlich, daß, wie Forster (66) feststellt, am Ende doch wieder "politische Gesichtspunkte vor den objektiven Kriterien Vorrang erhielten".

5.7.1.

Alter: "Jung"

Was das Alter anbelangt, so lagen die Dinge nach der Kulturrevolution so sehr im argen, daß sich die "Verjüngung" des Kaderstamms zu einem der von den ZK-Kongressen mit am häufigsten behandelten Themen herausentwickelte. Vor allem der XII. Parteitag (September 1982) beschloß, die jahrzehntelang befolgte Gewohnheit der lebenslangen Stellung im Amt abzuschaffen. Künftig sollten die Kader, ob sie nun demokratisch gewählt oder direkt von der vorgesetzten Behörde ernannt worden sind, notfalls ihrer Ämter enthoben, zurückgestuft oder aber befördert werden können.

Der überalterte und von fachlich überforderten Kadern besetzte Staatsapparat erwies sich immer mehr als veritable Erfolgsverhinderungsmaschinerie. Die bequeme lebenslange Anstellung führe, wie es in einer Klage heißt, leicht zu Schmarotzertum, Patriarchat und Bürokratismus. Leicht entsteht daraus übermäßige Machtkonzentration, was wiederum die Verwirklichung der innerparteilichen Demokratie, der Volksdemokratie und die Förderung von jungen sowie die Absetzung von alten Kadern behindert" (67). Zur "grundlegenden Reform des Kadersystems" gehören daher nach heutiger Auffassung die Abschaffung der Anstellung auf Lebenszeit (sog. "Eiserner Reissapf") die Straffung der Regierungsorgane, die Schaffung eines Pensionierungssystems für alte Kader und die Förderung von Kadern, die "jung, besser erzogen, fachkundig und revolutionär eingestellt" sind - diese vier Merkmale kehren in fast jeder Erklärung wieder.

Auch sonst wurde immer wieder betont, daß "drei Arten von Personen" als "Nachfolger" nicht in Frage kommen, nämlich (1) Karrieristen der Kulturrevolution, (2) "Fraktionisten" und (3) "Schläger und Plünderer der Kulturrevolution" - ein deutlicher Hinweis auf die politische Einfärbung jeder Kaderbewertung!

Wie wenig die Frage der Einstellungskriterien, des Einstellungsalters und des Pensionsalters bisher geregelt sind, beweist eine Rede Deng Xiaopings vom Juli 1981 (68). Jahrelang seien Ernennungen von persönlichen Beziehungen und Gunstbeweisen älterer Kader abhängig gewesen. Doch nun sei es 5

vor 12. Er, Deng, sehe als Hauptaufgabe für seine verbleibenden Jahre eigentlich nur noch die Aufgabe, junge und mittelalttrige Kader als Nachfolger für die Genossen auf der Provinz-, Stadt- und Ministerialebene auszuwählen - und zwar 100.000 bis 200.000. Als Hauptkriterien empfehle er, Deng, daß die "Nachfolger" in den sechziger Jahren ihr Hochschuldiplom erworben haben und damit heute um die vierzig Jahre alt sind. Ihre Chancen stünden noch besser, wenn sie vielleicht gar noch während der Kulturrevolution angegriffen wurden; dies sei "heute ein politisches Kriterium".

Um die Suche nach Nachwuchs zu systematisieren, schlage er, Deng, vor, bei der Organisationsabteilung des ZK ein Büro einzurichten, das eigens mit dieser Auslesearbeit befaßt werden solle. Außerdem sollten Vier- oder Fünfjahrespläne oder vielleicht sogar zwei Pläne, nämlich ein Fünf- und ein Zehnjahresplan, eigens für die Auswahl des Kadernachwuchses erstellt werden. Während der ersten fünf Jahre sollte man etwa 50.000 Kandidaten auswählen und ihnen angemessene Posten zuweisen, auf denen sie sich bewähren könnten. Ferner sollte festgelegt werden, welcher Prozentsatz der Führungskader auf der Ebene der Ministerien, Hauptabteilungen und Ämter sowie auf der der Provinzen eingesetzt und welcher Prozentsatz darüber hinaus um die vierzig Jahre alt sein sollte. Im zweiten Fünfjahresplan solle dann möglichst für jede Ebene eine bestimmte Altersgrenze festgelegt werden.

Die VBA sei hier bereits mit gutem Beispiel vorangegangen, indem sie Altersgrenzen für Offiziere der Regiments-, der Divisions- und Armee-Ebene mit jeweils dreißig, vierzig oder fünfzig beschloß.

Unbedingt müßten in China endlich Altersgrenzen für die Kader eingeführt werden, vielleicht sogar schon während der ersten fünf, zumindest aber während der zweiten fünf Jahre! Nicht nur die Altersgrenze sei festzulegen, sondern auch die Höchstzahl von Kadern innerhalb der jeweiligen Einheit. Seien beispielsweise ein Minister und zwei bis vier stellvertretende Minister nicht ausreichend für ein Ministerium? Wozu brauche man gleich ein Dutzend stellvertretender Minister!? Die bisher übliche personelle Überbesetzung an der Spitze führe doch nur zu Überschneidungen und zu Bürokratismus!

Die Rückschlüsse, die man aus diesen Ausführungen ziehen kann, liegen auf der Hand: Es gibt bisher, zumindest für höhere Kader, weder Einstellungskriterien noch eine Altersgrenze, und auch für die Höchstbesetzung von Ämtern existieren keinerlei Bestimmungen. Maßgebend für Besetzungen und Abberufungen sind nach wie vor gute Guanxi zu älteren und höhergestellten Genossen!

Erste

Alterskriterien bei der Besetzung von Ämtern wurden eineinhalb Jahre nach dieser Deng-Rede am 22. Februar 1983 vom Vorsitzenden der ZK-Organisationsabteilung, Song Renqiong, bekanntgegeben. In den Provinzpartei Komitees sollte künftig unter den drei führenden Kadern wenigstens einer nicht älter als 55 Jahre sein; ein Drittel der Mitglieder des jeweiligen Ständigen Ausschusses sollte ebenfalls im Alter um die 55 stehen und außerdem sollte ein Drittel von ihnen einen Hochschulabschluß besitzen. Zum Ständigen Ausschluß sollten ferner Kader gehören, die eine Qualifikation in den Bereichen Industrie, Landwirtschaft, Kultur, Erziehungswesen, Wissenschaft, Technologie, Wirtschaftsverwaltung, Finanzen und Handel besäßen; von militärischen Fähigkeiten war nicht die Rede (69).

Lange Zeit gab es zwar keine Möglichkeit zur Absetzung eines Kaders; die Beförderung scheint jedoch durch ein reiches innerdienstliches Regelwerk kanalisiert gewesen zu sein. Zumind. betont dies Deng in seiner Reformrede vom 18. August 1980. Tadelnswert fand er hierbei vor allem das starre Gradualismusprinzip. Bisher gebe es leider nur zwei Extreme: Auf der einen Seite habe man während der Kulturrevolution den Fehler begangen, Kader wie "Raketen oder Hubschrauber" hochzubefördern (70) - offensichtlich dachte Deng Xiaoping hier an einen Schnellaufsteiger wie Wang Hungwen, der vom Vorarbeiter in einer Shanghaier Fabrik von Mao Zedong persönlich direkt in den Ständigen Ausschuß des Politbüros berufen worden war, um dann allerdings 1976 ebenso schnell wieder ins Abgrundlose zu stürzen.

Auf der anderen Seite halte man sich an das übervorsichtige Prinzip, die Kader nur Stufe um Stufe zu befördern. An diese "alte Konzeption der graduellen Beförderung" dürfen wir uns jedoch nicht alleine

klammern. Wir dürfen uns nicht darauf beschränken, Kader lediglich in der Stufenfolge Gemeinde, Kreis, Bezirk und Provinz zu befördern, wie es das gegenwärtige Kadernsystem von Partei und Regierung verlangt" (71).

Vielmehr sei es nötig, einen Zwischenweg zu finden und besonders geeignete Kader mittels einer "Art leichter Leiter... gleich einige Stufen überspringen" zu lassen. Daß es den Kandidaten vielleicht an Erfahrung mangeln könne, dürfe niemanden bange machen. Die Genossen sollten doch einmal zurückdenken: Waren nicht sie selbst zwanzig oder dreißig Jahre alt, als sie Posten mit hoher Verantwortung übernahmen? Gegenwärtig könne man sich den Luxus allzu langen Zuwartens nicht mehr leisten, da man doch in den vergangenen Jahren allzusehr die Zügel habe schleifen lassen!

5.7.2.

Ausbildung und fachliche Qualifikation

Bürgerkriegssoldaten, die sich im Kampf gegen die Guomindang hervorragend bewährt hatten, mußten noch lange keine geeigneten Staatskader oder Fabrikverwalter sein. Besonders deutlich wurde dies mit dem Erlaß der Reformbeschlüsse, in deren Gefolge neue Qualifikationen gefragt waren - angefangen von der Statistik über das Rechtswesen bis hin zur Finanzverwaltung und zur zwischenbetrieblichen Vertragsgestaltung - von Ingenieur- und Wissenschaftskenntnissen ganz zu schweigen.

Nirgends gab es allerdings Qualifikationsbestimmungen für Kaderpositionen, so daß die Reformer mit der unangenehmen Aufgabe konfrontiert waren, zahllose Genossen von ihren alteingesessenen Posten "herunterzuloben" und gleichzeitig geeignete Nachfolger für sie zu finden.

Im Brennpunkt steht seit langem die Fachausbildung. Solange es in China keine modernen Anforderungen gab, reichte die traditionelle Ausbildungsmethode - "Meister lehrt Lehrling" oder "Vorgesetzter lehrt Mitarbeiter".

Dies hat sich gewandelt: Für die Ausbildung in Industrie und Landwirtschaft wurden verstärkt Fachschulen aufgebaut - allerdings bei weitem nicht in ausreichendem Maße. Während die Planungsbehörden beispielsweise 1983 bis zum

Jahr 2000 einen Bedarf von 17 Millionen Fachmittelschulabsolventen errechneten, konnten 1985 nur 668.000 Schüler in Fachmittelschulen aufgenommen werden; dies heißt, daß die Aufnahmequote in den nächsten 15 Jahren um 50% erhöht werden muß, wenn das Ziel bis zur Jahrhundertwende erreicht werden soll (72).

Nicht sehr viel günstiger dürften die Relationen beim Verwaltungsnachwuchs aussehen.

Mit den Beschlüssen über die Abschaffung des Personenkults, über die Abschaffung der lebenslangen Beschäftigung, über die stärkere Trennung von Partei- und Verwaltungsstellen, über die Autonomisierung der Betriebsverwaltungen und über die Dienstaufsicht wurde nur ein erster Schritt auf dem langen Marsch zu einer grundlegenden Reform des Dienstrechts getan. Künftig gilt es, die Zuständigkeiten zwischen den einzelnen Verwaltungsstellen präziser voneinander abzugrenzen, das Ausbildungssystem für Kader zu verbessern und genaue Vorschriften über Ernennung, Beförderung, dienstliche Beurteilung, Belohnungen, Bestrafungen, Ausbildung, Versetzung, Entlassung und Ruhestand der Kader zu treffen.

Das ZK und der Staatsrat erließen Anfang 1984 einen Plan für die Kaderausbildung, der vorsieht, daß bis 1990 die Hälfte aller Ganbu das Niveau einer Hochschul- oder Fachhochschulbildung und die übrigen das Niveau einer Fach- oder Mittelschulbildung oberer Stufe erreicht haben sollen. Die 21 Millionen Kader aus allen Bereichen (Parteiorgane, Staatsorgane, Massenorganisationen, Wirtschaftsverwaltung, Wissenschaft und Technik, Kultur und Bildungswesen sowie aus den Grundeinheiten) sollen zwischen einem Monat und drei Jahren für eine Ausbildung freigestellt werden.

Zu diesem Zweck sind folgende Schularten entwickelt worden (Angaben und Zahlen von 1984) (73):

- 2.700 Parteischulen, die zwischen 1979 und 1984 3,7 Millionen Kader ausgebildet haben;
- 6.000 Kaderschulen für fachliche und allgemeine Ausbildung;
- etwa 300 Hochschulen und Fachhochschulen mit angeschlossenen Kaderausbildungskursen;

- daneben errichteten Partei- und Staatsorgane, demokratische Parteien, Massenorganisationen, akademische Organisationen, Betriebe, VBA-Verbände und pensionierte Intellektuelle verschiedene Formen von Freizeitschulen;

- außerdem gibt es das Studium durch Fernkurse, das entweder über das zentrale Rundfunk- und Fernsehnetz oder aber über provinzielle Stationen ausgestrahlt wird;

- besonders intensiv im Ausbildungssektor sind auch die einzelnen Ministerien tätig, z.B. das Ministerium für Kohleindustrie, das 1980 ein eigenes Bildungsnetz errichtete, welches zwei Institute für Verwaltungskader, 54 Kaderschulen und 30 Fachhochschulen sowie Fachschulen umfaßt;

- daneben bildet auch die Chinesische Gesellschaft für Wissenschaft und Technik, der zehn Wissenschaftszweige und 1,1 Millionen Mitglieder unterstehen, Kader aus;

- für die Ausbildung im landwirtschaftlichen Bereich sorgen vor allem Institute, die dem Beijinger Ministerium für Landwirtschaft, Viehzucht und Fischerei nachgeordnet sind, so z.B. das Institut für Landwirtschaft in Zentralchina - und in anderen Gegenden. Gelehrt werden dort nicht nur Landwirtschaftstechnik, sondern vor allem modernes Wirtschaftsmanagement.

Die Entsendung der Kader in solche Schulen erfolgt hauptsächlich auf Initiative der jeweiligen Parteiausschüsse, die dafür sorgen, daß die entsprechenden Staatsorgane, Massenorganisationen und sonstigen Institutionen ihr Spitzenpersonal nach und nach "modernisieren" lassen.

Noch während der Kulturrevolution mußte jeder Kader nicht nur eine theoretische Ausbildung durchlaufen, bei der vor allem die ideologische Schulung im Vordergrund stand ("rot vor fachmännisch"), sondern daneben auch noch körperliche Arbeiten leisten, nicht zuletzt in sog. "Kaderschulen des 7.Mai" (so benannt nach einer Direktive Maos vom 7.Mai 1966). Hauptziel dieses "Hinunterschickens" war es, dafür zu sorgen, daß die Kader sowohl als "Klasse an sich" als auch als "Klasse für sich" Arbeiter und Bauern blieben und sich nicht etwa als administrative oder technologische Elitegruppe "absetzten" und sich zu einer neuen

Klasse verfestigten. Dieser Versuch, den die gesamte Menschheitsgeschichte durchziehenden Unterschied zwischen denjenigen, die führen und denen, die geführt werden aufzuheben, ist bekanntlich gescheitert. Die kulturrevolutionäre Führung hatte sich mit ihrem dem chinesischen Wertesystem so völlig fremden Forderungen nach permanentem Klassenkampf, nach permanenter Kritik und Selbstkritik und nach Egalitarismus allzuweit von den "Massen" abgesetzt. Utopische Forderungen und reale "politische Kultur" hatten sich voneinander um Milchstraßen entfernt!

Die reformerische Führung hat daraus die Konsequenzen gezogen und darauf verzichtet, für die heutige Kadergeneration noch körperliche Mitarbeit zu verlangen - von vereinzelt Aktionen wie gemeinsamem Bäume pflanzen oder ritual-demonstrativen Arbeitsleistungen einmal abgesehen: Man erinnere sich an den damaligen Generalsekretär Hu Yaobang, der im Frühjahr 1980 eigenhändig die Wege im Behai-Park fegte.

Auch im Kaderprüfungswesen stehen Neuerungen an. Im Oktober 1983 wurde vom Staatsrat ein "Zentrales Komitee für die Leitung der Prüfung von Wirtschaftsverwaltungskadern" ins Leben gerufen, dessen Aufgabe es ist, einheitliche Prüfungsmethoden und Bewertungskriterien zu erarbeiten (74).

5.7.3.

"Politisch zuverlässig": Das Problem der Fraktionsaufsplitterung und der unbefriedigenden Nachfolgemechanismen

Eines der Hauptprobleme, mit dem sich fast jedes "realsozialistische" Regime herumzuschlagen hat, ist der Mangel an permanent wirksamen Nachfolgeregelungen, wie sie beispielsweise in westlichen Demokratien durch die periodisch stattfindenden Wahlen gewährleistet sind. Statt dessen wird immer noch allzu häufig mit dem Instrument der "Säuberung" oder aber mit obskuren Machtübertragungsfiktionen gearbeitet, die in ihrer Absurdität peinlich wirken - man denke an die Betrauung Hua Guofengs durch Mao Zedong mit dem berühmten Satz "Ni ban shi wo fang xin" ("Du machen Sache, ich ruhiges Herz" oder "Wenn du die Sache in die Hand nimmst, bin ich beruhigt"). Das Bild der beiden Parteiführer, die bei dieser "charismatischen Betrauung" die Köpfe zusammensteckten, war überall in China ver-

breitet - auf Bahnhöfen oder in Flughallen; da es keinen Zeugen gegeben hatte, mußte der Machtübertragungsakt umso anschaulicher auf Propaganda-Ikonen dargestellt werden, die von den Parteimalern gefertigt worden waren.

Auch heute, i.J. 1987, könnte niemand ernsthaft behaupten, er wisse genau, wer eines Tages Nachfolger Deng Xiaopings wird; eine solche Voraussage ist nicht nur deshalb schwer, weil Kandidaten allererster Wahl oft über Nacht zurückgestuft zu werden pflegen - man denke an den Fall Hu Yaobang -, sondern auch deshalb, weil Dengs Stellung nicht institutioneller, sondern personalistischer Natur ist. Zwar nimmt er nach wie vor den Vorsitz im ZK-Militärausschuß und im ZK-Beraterkomitee ein, doch sind es nicht diese Posten, die seine Macht ausmachen, sondern vielmehr die Einflußmöglichkeiten innerhalb der Deng-Seilschaft, die letztlich zählen. An dieser Stelle wird sogleich wieder deutlich, daß das Postulat der Reformer, die Personenherrschaft durch Gesetzesherrschaft zu ersetzen, zumindest bei den hohen Firnen der Macht nach wie vor Wunschdenken geblieben ist.

Ob künftige gesetzliche Regelungen hier etwas Entscheidendes zu ändern vermögen, erscheint mehr als zweifelhaft - dies vor allem dann, wenn man den Blick in die Vergangenheit zurückwendet und die Nachfolgekämpfe seit Gründung der VR China ins Auge faßt.

Vier große "Nachfolge"-Anläufe hat es bisher gegeben, die allesamt unglücklich verlaufen sind - man denke an das Schicksal der "Kronprinzen" Liu Shaoqi (1959-1966), Lin Biao (1969-1971), Jiang Qing (1975/76), Hua Guofeng (1976-1980) und, neuerdings, Hu Yaobang, der ganz gewiß einer der Anwärter auf die Seilschaftspitze in der Deng-Fraktion gewesen war: Vor allem sein jahrzehntelanger Dienst in der KJL hatte ihn zu einem der "Beziehungs"-reichsten Spitzenkader werden lassen!

Als Nachfolger Maos hat sich nur einer lange Zeit halten können, der ursprünglich alles andere als ein "Kronprinz" gewesen war, nämlich Deng Xiaoping - und selbst Deng hat diese Nachfolge erst nach zweimaligem Sturz (1966-1975 und 1976/77) antreten können. Von einer "institutionellen" Nachfolge kann hier m.a.W. ganz gewiß nicht die Rede sein!

Die Nachfolgefrage hat in der China-Wissenschaft zahlreiche Überlegungen ausgelöst und Ansätze gezeitigt, die als Hilfskonstruktionen für ein "Verstehen" der chinesischen Besonderheiten dienen können.

Bereits im Zusammenhang mit der Sowjetunion sind drei verschiedene Nachfolgemodelle entstanden (75): Das "Totalitarismusmodell" hält das individuelle Durchsetzungsvermögen eines Nachfolgers für entscheidend; das "Konfliktmodell" macht den Nachfolgeausgang eher von der Entwicklung der Sachauseinandersetzungen abhängig, und das "bürokratische Modell" betrachtet hauptsächlich die Konstellation der Abstimmungsfronten innerhalb der bürokratischen Systeme als entscheidend für das Nachfolgegeschehen.

Für die VR China hat Thomas W. Robinson (76) vier Annäherungsmethoden vorgeschlagen. Der "environmental approach" hält den Problemkontext für ausschlaggebend, wie er sich zur Zeit der Nachfolge gerade abzeichnet - man denke an den Konflikt mit der Sowjetunion, an Nahrungsmittelengpässe oder aber an den Stand der Taiwan-Frage. Der "personality approach" stellt eher auf Einzelpersönlichkeiten, Fraktionen und Generationsfragen ab. Der "societal approach" hält das Wertesystem, die politische Kultur und die normative Kraft des Faktischen für determinierend. Der "politics approach" schließlich betrachtet die Politik als das entscheidende "atmosphärische" Element, von dem auch die Nachfolgefragen bestimmt würden.

Pye (77) unterscheidet drei Nachfolgeperspektiven, nämlich eine historische, eine psychologische und eine generationsbezogene.

Jürgen Domes (78) geht davon aus, daß "kommunistische Ein-Partei-Systeme drei aufeinanderfolgende Entwicklungsstufen zu durchlaufen scheinen", nämlich (1) die Stufe der "charismatischen Führung, welche die Sowjetunion unter Lenin, China dagegen unter Mao Zedong bis zum Ende der fünfziger Jahre durchlief, (2) die Stufe der transitorischen Führung, die in der Sowjetunion die Form der Alleinherrschaft Stalins annahm und die in ganz anderer Gestalt das politische System der VR China seit 1959 bestimmt, sowie (3) die Stufe der "institutionalisierten Führung". Den Übergang von der "transitori-

schen zur institutionalisierten Führung" manifestiere sich in einem "ständigen bürokratischen Kompromiß" zwischen mehreren "Funktionsgruppen", zu denen u.a. der Partei-, der Sicherheits-, der Militär-, der Propagandaapparat usw. gehört.

Ähnliche, wenn auch weniger strukturierte Erklärungsansätze gibt es zu Dutzenden (79). Da die vorliegende Darstellung auf das Öffentliche Recht abstellt, braucht nicht näher auf die Einzelheiten eingegangen zu werden; die bisherigen Aufzählungen sollen aber zur Genüge deutlich gemacht haben, daß es rechtlich institutionalisierte - und damit berechenbare - Nachfolgeprozeduren bisher nicht gibt und daß selbst dann, wenn eines Tages ein Kadergesetz erlassen worden sein sollte, vorjuristische Determinanten und informelle Kriterien, vor allem Guanxi-Beziehungen bestimmend bleiben. Ganz allgemein gesprochen muß ein Nachfolger mehrere Voraussetzungen mitbringen, nämlich eine lange Karriere, die Mitgliedschaft in einem inneren Führungszirkel, eine starke lokale Machtbasis, möglichst viele persönliche Lehnverhältnisse, ein unkompliziertes Verhältnis zu den "Mao-Zedong-Ideen" und nicht zuletzt eine möglichst geringe Zahl machtvoller Feinde (80). Nachfolgekämpfe werden auch künftig nach Mustern ablaufen, die sich dem rechtlich-juristischen Zugriff entziehen.

An der Basis und im Mittelbau sowie bei der zweiten Kadernitur in der Zentrale andererseits ist der Institutionalisierungsprozeß längst angelaufen, ohne daß es dazu eines formellen Regelwerks bedürft hätte. Nachfolgefragen der ersten Garnitur jedoch dürften auch in Zukunft nach bewährtem Säuberungs- und Begünstigungsmuster verlaufen. Mit Begünstigung ist das Guanxi-Netzwerk gemeint, dessen personalistische Komponenten mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit erhalten bleiben: So schnell lassen sich Traditionen, wie sie ja schon im alten China bestanden haben, nicht abschaffen!

Was die Säuberungsmuster angeht, so gibt es dafür wiederum zahlreiche Deutungen, die fast immer auf ein viergliedriges Prozeßschema hinauslaufen.

Der Autor selbst (81) hat folgendes Ablaufschema feststellen können: Zuerst erfolgen über Presse und

Wandzeitung indirekte Angriffe, die sich gegen ein bestimmtes literarisches Werk oder gegen eine historische Gestalt (z.B. "Konfuzius"), in Wirklichkeit aber gegen eine Einzelperson oder eine Fraktion richten. Zhou Enlai wurde beispielsweise als "Konfuzius", Hua Guofeng als "Vertreter der Zweiwas-auch-immer-Theorie" und Deng Xiaoping (1976) als "uneinsichtiger Kapitalist innerhalb der Partei" bezeichnet.

In einem zweiten Stadium folgt in der Regel die Gegenwehr - ebenfalls in Form eines "Schattenschießens", indem der Angegriffene oder die attackierte Gruppe beispielsweise "Arbeitsgruppen" mit Disziplinierungsauftrag entsendet oder Gegenartikel verfaßt/Gegendemonstrationen veranlaßt.

In einem dritten Abschnitt bahnt sich dann die Entscheidung darüber an, ob der Säuberungsversuch im Sande verläuft oder zur Ausschaltung des Angriffsziels führt. Zhou Enlai verstand es, der 1974 gegen ihn gestarteten "Anti-Konfuzius-Kampagne" dadurch die Spitze abzubrechen, daß er sie auf Lin Biao umlenkte, so daß die Kampagne nunmehr plötzlich den Namen "Bewegung zur Kritik an Konfuzius und Lin Biao" hatte!

Sollte die Zielfigur der Attacke allerdings dem Angriff nicht ausweichen können, so beginnt der vierte Akt, nämlich die politische Ausschaltung und Vernichtung des "Nachfolge"-Kandidaten.

Bedarf es da noch der Hervorhebung, daß ein solcher Prozeß nicht in ein Gesetz verwoben werden kann!?

Sandschneider (82) schlägt ebenfalls ein Viertakt-Schema vor: (1) "Kritisiere die vom Ziel getragene Politik", (2) "Unterminiere das Macht Netzwerk des Ziels" (z.B. durch Säuberung seiner Gefolgschaft, so daß das Hauptziel am Schluß isoliert dasteht), (3) "Greife das Ziel persönlich an" und (4) "Säubere oder entferne das Ziel". Am besten ist es, wenn der Angegriffene sich am Schluß durch rückhaltlose Selbstkritik die Maske selbst vom Gesicht reißt und sich damit coram publico der Legitimität beraubt.

Auch dieser Prozeß ist für den Gesetzgeber nicht "institutionalisierbar"!

"Unfaßbar" im wahrsten Sinne des Wortes sind für das Recht auch die notorischen Seilschaften, die ihr Entstehen dem in der politischen Kultur Chinas verankerten und sozusagen eingefleischten Personalismus verdanken.

Niemand hat den Seilschafts-Tatbestand so klar herausgearbeitet wie William Whitson (83), der fünf "Feldarmee-Systeme" identifizieren konnte, die aus den zwischen 1946 und 1954 bestehenden fünf Großgliederungen der VBA hervorgegangen sind. Zwar sind die meisten der maßgebenden Seilschaftsmitglieder in der Zwischenzeit verstorben, doch wird gerade im Zusammenhang mit dem Feldarmee-Ansatz deutlich, welchen von formal-verfassungsrechtlichen Strukturen abweichenden Gesetzen die chinesische Kaderorganisation zu gehorchen pflegt.

Zumindest Anfang der siebziger Jahre ließen sich noch folgende Loyalitäts-"Systeme" identifizieren:

Erste Feldarmee (früher Militärregion Nordwestchina, später im wesentlichen verteilt auf die Militärregionen Xinjiang, Lanzhou und Chengdu); Zweite Feldarmee (früher Militärregion Zentralchina, später Wuhan, Chengdu/Ostt Tibet und Kunming); Dritte Feldarmee (früher Militärregion Ostchina, später Nanjing und Fuzhou); Vierte Feldarmee (früher Militärregion Nordostchina, später Shenyang und Guangzhou); "Nordchina"-Feldarmee (früher Militärregion Nordchina, später Jinan und Beijing).

Diese Feldarmeen waren freilich nicht erst 1946 entstanden, sondern hatten sich ihrerseits bereits aus Gruppierungen zusammengefunden, deren Ursprünge sich bis auf die zwanziger Jahre zurückverfolgen lassen. Lin Biaos "Seilschaft" trug die Merkmale Erste Rote Armee (1927-1937), 115.Division der 8.Marscharmee (1937-1945) und Vierte Feldarmee (1946-1954). Offiziere dieses Stammbaums vollzogen nach 1966 den steilen Aufstieg Lin Biaos mit und verschwanden 1971 mit dem Sturz ihres "Lehns Herren" ebenso schnell wieder von der politischen Bühne.

Einige Male wurden diese Loyalitätssysteme von der Führung in Beijing bewußt zur Wiederherstellung der regionalen Machtbalance ausgenutzt. In den drei entscheidenden Militärregionen Chinas, nämlich der von Shenyang (Indu-

striezentrum), Beijing (Politzen-trum) und Nanjing (Geschäftszentrum mit Shanghai), hatte jede der fünf Eliten ihre Vertreter, die sich gegenseitig in Schach hielten.

Bis zum Sturz Lins hatten die Vertreter der Vierten Feldarmee das große Sagen in China. Als es 1974 zu einem der bisherigen vier Revirements kam, erhielten die Angehörigen der Zweiten Feldarmee, der früher auch Deng Xiaoping angehört hatte, sowie Anhänger der Dritten Feldarmee die Oberhand. Kein Wunder, daß jetzt ein ganz anderer Wind zu wehen begann! Beim Prozeß gegen die "Viererbände" (November 1980/Januar 1981) standen neben den fünf zivilen Hauptangeklagten auch fünf Militärs, die alle aus der Lin-Biao-Seilschaft kamen und die zu Gefängnisstrafen zwischen 16 und 18 Jahren verurteilt wurden.

Künftige Loyalitätsgruppen werden sich vermutlich entweder nach gemeinsamen Zivilkarrieren, nach gemeinsamen Hochschulen, gemeinsamen Ausbildungen Lehrgängen oder aber vielleicht nach ihrer Zusammengehörigkeit in der Kommunistischen Jugendliga rekrutieren: In jedem Fall darf man mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit annehmen, daß es nicht rechtliche Maßstäbe sind, die den künftigen Institutionen das persönliche Substrat zuordnen, sondern - eben - präjuristische und informelle Mechanismen, gegen die der Gesetzgeber allenfalls strafrechtlich vorgehen kann, wenn der Mißbrauch übertrieben wird, gegen die er im übrigen aber vermutlich ebenso machtlos bleiben wird wie in der Vergangenheit.

5.8.

"Dienstliche" Kontrolle

5.8.1.

Kontrolle des Kaderapparats im alten Stil: 3 Möglichkeiten

In der Vergangenheit waren drei Steuerungsmechanismen üblich, nämlich entweder die Kontrolle von oben (im Wege von Erziehungsmaßnahmen, Ausrichtungskampagnen etc.) oder durch Kader-Selbstkontrolle oder aber durch Kontrolle von unten (z.B. Kontrolle des Amtsvorstehers durch das ihm unterstellte Personal oder des Fabrikdirektors durch die Belegschaft).

- "Kontrolle von oben". Diese Methode wurde zuletzt aufgrund eines ZK-Beschlusses von 1982 in Form

eines Straffungsprogramms durchgeführt, das zahlreiche Entlassungen zur Folge hatte. Ziel dieser "Ausrichtungs"-Aktion, die noch in vielem an Methoden der Vergangenheit erinnerte, war es, zwischen 1983 und 1986 auf drei Ebenen von der Spitze bis zur Basis hin neue Personalverhältnisse zu schaffen. Zu diesem Zweck wurde für die zentrale Ebene eine personelle Kürzung um ein Drittel, für die unteren Ebenen sogar um mehr als ein Drittel beschlossen. Insgesamt verloren rd. fünf Millionen Personen - teils Kader, teils gewöhnliche Mitarbeiter, darunter auch Dienstleistungspersonal, ihren bisherigen Arbeitsplatz. Ziel war es, die viel zu vielen "kleinen Tempel" mit ihren "zahlreichen Buddhas" zu beseitigen (84) und die allzu überbesetzten und unbeweglich gewordenen Organe wieder schlanker und elastischer zu machen. Im Staatsrat beispielsweise wurden für jedes Ministerium nur noch zwei stellvertretende Minister zugelassen statt bisher zehn, ja manchmal - wie im Metallurgieressort - sogar 29!

Auch in der KPCh kam es zur "Ausrichtung" nach altbewährtem Schema. Hierbei waren folgende Modalitäten zu beachten:

- Vorgehen bei der Ausrichtung: Die KP mit ihren vierzig Millionen Mitgliedern, neun Millionen Kadern und 2,5 Mio. Gremien kann, wie es einleuchtend hieß, nicht auf einmal reformiert werden, sondern müsse diesen Ausrichtungsprozeß in mehreren Stadien über drei Jahre hin durchführen. Während dieser Zeit sei auch ein bestimmtes Lektüresoll abzuleisten, u.a. die Schriften "Auswahl von wichtigen Dokumenten seit dem 3. Plenum des XI. ZK", "Genosse Mao Zedong über den Arbeitsstil der Partei und die Parteiorganisation" und "Pflichtlektüre der Parteimitglieder". Diese drei Bücher seien durch die Lektüre der "Ausgewählten Werke Deng Xiaopings" zu ergänzen. Die Ausrichtungsbewegung dürfe nicht den Produktions- oder Distributionsprozeß schwächen. Die "Meinungen der Masse der Parteimitglieder" seien zu berücksichtigen; es gehe nur um die Wahrheit, nicht jedoch um die Wahrung des Gesichts.

- Organisatorische Maßnahmen und Registrierung von Parteimitgliedern: Leichte Fehler seien durch Kritik und Erziehung, schwere Fehler durch entsprechen-

de Parteidisziplinaßnahmen zu sanktionieren. Verstöße gegen Dienstrecht seien von den zuständigen Verwaltungsorganen zu maßregeln, Verstöße gegen staatliche Gesetze dagegen durch die Justizorgane.

Keinesfalls dürfe im voraus eine bestimmte Delinquentenquote festgelegt werden - ein höchst bedeutsamer Hinweis auf die abweichende frühere Praxis!

Parteimitglieder, die die Überprüfung mit positivem Erfolg bestanden haben, seien abschließend feierlich als Mitglieder zu registrieren. Aufgeschoben werden solle die Registrierung solcher Mitglieder, die sich der Erziehung zwar unterzogen haben, die den Kriterien aber einstweilen noch nicht genügen. Parteimitglieder andererseits, die den Kriterien nicht genügt haben und von denen auch keine Besserung zu erwarten ist, sollten zum Austritt aus der Partei bewegt und dürften nicht registriert werden. Die Registrierung, Nichtregistrierung oder der Aufschub der Registrierung müsse in jedem Fall durch die Mitgliederversammlung der betreffenden Parteigrundorganisation diskutiert und entschieden werden.

Die Leitung der Parteiausrichtung obliege der "Kommission zur Anleitung der Ausrichtung der Partei beim ZK", die befugt ist, Verbindungsleute einzusetzen oder Inspektoren zu entsenden. Überdies habe jeder höhere Parteiausschuß die Ausrichtungsarbeit des ihm unterstehenden Ausschusses nach fünf Gesichtspunkten zu überprüfen: Orientierung am ZK? Wurden die "drei Kategorien" streng gemäßregelt? Sind Amtsmißbräuche bestraft worden? Hat sich die politische Qualität der Parteimitglieder erhöht? Gibt es merkliche Fortschritte in der Produktion und der Arbeit? Bei Verneinung dieser fünf Fragen sei die Ausrichtungsarbeit nachzuholen.

Konsolidierung der Ausrichtungserfolge: Zu erhöhen seien die Anteile an jungen Leuten, Intellektuellen, weiblichen Parteimitgliedern und Minderheitenvertretern (85).

Dieser Beschluß wurde zwar nur für Parteigremien gefaßt, er zeigt aber ein Schema, das auch Staats- und Massenorganisationskadern gegenüber jederzeit anwendbar wäre.

- Kaderselbstkontrolle war lange Zeit in Form politischer Erziehung üblich und führte zu der für die Mao-Zeit so charakteristischen "inneren Kontrolle".

All die ideologischen Zickzackbewegungen seit 1949 nachzuvollziehen war freilich für die meisten "Staatsdiener" eine Aufgabe, die zahllose Verrenkungen erforderte, wenn sie denn überhaupt je zu bewältigen war! Inzwischen gibt es endlich wieder klare Orientierungslinien, nämlich die Ausrichtung auf den Modernisierungsprozeß, die unter dem Etikett "sozialistische geistige Zivilisation" läuft (Näheres dazu C.a., Januar 1987).

Tendenziell wird die "innere Kontrolle" alten Stils heute abgelöst von "äußerer Kontrolle" sowie vom "Verantwortungssystem", das eine Mischform zwischen beiden Formen ist (Näheres 5.4.4.2.2.).

- An Praktiken der Kontrolle von unten, wie sie auch schon vor 1978 üblich waren, knüpfen die neuen Regelungen über Belegschaften und Belegschaftsvertreter an. In seiner nun schon mehrfach zitierten Reformrede forderte Deng 1980 u.a. auch die Einrichtung von Belegschaftskongressen und Belegschaftsvertreterkonferenzen, die das Recht haben sollten, wichtige Fragen in ihren Danweis zu diskutieren und auch Personalentscheidungen mitzutreffen (86).

Über detaillierte Bestimmungen zu diesem Bereich ist im Rahmen des betriebsrechtlichen Teils dieser Serie noch zu handeln. Im wesentlichen beziehen sich diese Bestimmungen auf Betriebsbelegschaften, nicht jedoch auf den administrativen Kaderapparat.

5.8.2.

Kontrolle des Kaderapparats im neuen Stil

Während der Herrschaft Maos konzentrierte sich die Kaderkontrolle vor allem auf politische Mobilisierung und ideologische Indoktrination, in der nachmaoistischen Zeit dagegen traten der Gesichtspunkt der Professionalisierung, der Arbeitsteilung, der funktionalen Spezialisierung und der neuen Beachtung von Kunst- und Verfahrensregeln in den Vordergrund. Die Kontrollmaßstäbe haben sich also grundlegend verändert (87).

Gleichzeitig kommt eine Tendenz auf, die unter Mao übliche "innere Kontrolle" (Indoktrinierung, Inter-

nalisation von politischen Verhältnismaßstäben, "Ausrichtungskampagnen") wieder mehr durch permanente "äußere Kontrolle" (mit Hilfe von formalen Kontrollapparaten) abzulösen.

5.8.2.1.

Die neuen Kontrollorgane

5.8.2.1.1.

Beim Staat: Das Kontrollministerium

Anlässlich der 18.Sitzung des StA des VI.NVK (15.11.-2.12.86) wurde die Schaffung eines "Kontrollministeriums" (jiancha bu) beschlossen (87a). Aufgabe des neuen Ressorts ist es, die Erfüllung der Amtspflichten, die Einhaltung und Ausführung der Gesetze und der Verwaltungsvorschriften und die Durchführung der von der Regierung beschlossenen Politik durch die Staatsangestellten zu überwachen. Der unter dem Ministerium ausgerollte Kontrollapparat soll mit seinen Organen auf Provinz-, Bezirks- und Kreisebene präsent sein. Letztlich wird also das System der "äußeren Kontrolle", wie es Anfang der fünfziger Jahre bestanden hatte, aber im Zuge der von den Maoisten angestrebten Machtkonzentrierung 1959 wieder abgeschafft worden war, neu eingeführt.

Im Gegensatz zur Regelung der fünfziger Jahre wird sich die Zuständigkeit des Ministeriums strikt auf Staatseinrichtungen (vor allem staatliche Wirtschaftsunternehmen) und -personal beschränken.

Nicht in Betracht kommt also eine Kontrolle über Genossenschaften, über Privatbetriebe, über Massenorganisationen oder aber über KP-Agenturen - letztere werden von parteieigenen Disziplinarkontrollorganen überwacht!

Die Einführung eines eigenen Ministeriums für die Kontrolle der Staatsorgane entspricht der Forderung, daß Partei- und Staatsaufgaben künftig streng voneinander getrennt werden sollen, soweit es sich um Sachfragen handelt. Die Partei hat lediglich zu prüfen, ob die Verwaltungsarbeit der Staatsorgane im Rahmen der politischen Richtlinien bleibt, sie darf sich jedoch nicht in Sachfragen und die die laufende Arbeit einmischen. Der Aufbau einer eigenen staatlichen Kontrollapparatur verleiht diesem Interventionsverbot institutionellen Nachdruck.

Die neue Behörde ruft Assoziationen an das kaiserliche Zensurat und an den Kontroll Yuan der

Guomindang hervor (Näheres dazu unten 5.8.2.2.).

5.8.2.1.2.

Bei der KP: Die "Disziplinorgane"

Stellung und Aufgaben der Disziplinkontrollorgane sind im Parteistatut vom 6.September 1982 (Art.43-45) ausführlich geregelt.

Danach gibt es "Disziplinkontrollorgane" (jiancha jiguan) auf jeder Ebene, von der Zentrale bis hinunter zu den Grundorganisationen in den Danweis. Der Kontrollapparat ist m.a.W. genauso wie der eigentliche Parteiapparat sämtlichen Staats- und Selbstverwaltungsorganisationen parallel gelagert. Die Disziplinarkontrollkommission beim ZK und die lokalen Disziplinarkontrollkommissionen aller Ebenen haben die gleiche Amtsdauer wie das entsprechende Parteikomitee der jeweiligen Ebene. Die lokalen Kommissionen aller Ebenen unterstehen einer Doppelleitung, nämlich einerseits von seiten des Parteikomitees der gleichen Ebene sowie gleichzeitig von seiten der nächsthöheren Disziplinarkontrollkommission. Sämtliche Kontrollkommissionen halten in gewissen Abständen Plenartagungen ab und wählen ihren Ersten Sekretär und die Mitglieder ihres Ständigen Ausschusses.

Der Erste Sekretär der DKK beim ZK muß ein Mitglied des Ständigen Ausschusses des Politbüros sein (Art.43, Abs.3, Parteistatut 1982); dadurch soll sichergestellt sein, daß die Kontrollergebnisse in die höchste Entscheidungsfindung einfließen und nicht irgendwo "außen vor bleiben".

In den Parteigrundorganisationen genügt in aller Regel oft schon ein einziger Disziplinkontrollkommissar. Nur wenn eine bestimmte Parteimitgliederzahl überschritten wird (ein Zahlenkriterium wird hierfür nicht angegeben), soll die Kontrollkommission kollektiven Leitungscharakter annehmen.

Die ZK-DKK kann bei Bedarf Disziplinarkontrollgruppen oder einzelne Disziplinkontrollkommissare in die Partei- und Staats(!)-Organe der zentralen Ebene entsenden. Von einer Entsendung "nach unten" ist dagegen expressis verbis nicht die Rede! Auch dürfen die Legaten an den Sitzungen der führenden Parteiorganisationen mit beratender Stimme teilnehmen.

Hauptaufgabe der DKKen ist es, über die Einhaltung der Parteidisziplin zu wachen und im Falle von Verstößen gegen das Parteistatut Verfahren gegen ganze KP-Organis-

sationen oder aber gegen einzelne Mitglieder anzustrengen, Disziplinmaßnahmen zu verhängen und über Berufungen von Parteimitgliedern zu entscheiden. Außerdem haben sie dem Parteikomitee ihrer jeweiligen Ebene über alle wichtigen Disziplinangelegenheiten Berichte zu erstatten. Auch die lokalen DKKen weisen ihren Parteausschuß auf Verstöße gegen Recht oder Parteistatut hin. Übergeht der Parteausschuß diese Mahnung, so kann die betreffende Kommission beim übergeordneten DKK Beschwerde einlegen und Hilfe bei der Behandlung des Falles erbitten.

5.8.2.2.

Anklänge an die Tradition

Sowohl mit dem neuen Kontrollministerium als auch mit dem Disziplinarapparat der KP wird an Funktionen wiederangeknüpft, wie sie in kaiserlicher Zeit vom Zensurat und in der Guomindang-Zeit vom "Kontroll Yuan" wahrgenommen wurden.

5.8.2.2.1.

Das kaiserliche Zensurat

Das Zensurat der Qing-Dynastie, das den entsprechenden Einrichtungen der vorausgehenden Dynastien weitgehend entsprach, hatte eine Art oberster Kontrollfunktion und damit die Stellung eines Deus ex machina. Es konnte in sämtliche politische Entscheidungsvorgänge eingreifen und - z.B. in Form von Throneingaben - Verbesserungsvorschläge unterbreiten. Weiterhin hatte es die Befugnis, jeden Beamten wegen Amtsverletzung oder wegen unziemlichen Lebenswandels außerhalb des Amtes beim zuständigen Ministerium oder bei der zuständigen Provinzialdienststelle anzuklagen. Das Recht, den Beamten Befehle zu erteilen oder sie direkt zu bestrafen, bestand dagegen nicht. Das Zensurat entschied auch über Petitionen von Beamten oder Privatpersonen, die sich zu Unrecht verfolgt sahen. Seine Funktionäre wohnten Gerichtssitzungen bei, prüften Finanzberichte nach, überwachten die Hofetikette und die Opferzeremonien und hatten sogar theoretisch das Recht, den Kaiser zu kritisieren.

Das Zensurat übte m.a.W. all jene Funktionen aus, die in der modernen westlichen Gesellschaft der Öffentlichen Meinung, der Presse, der Staatsanwaltschaft oder aber dem Dienststrafrecht zukommen. Es war Anwalt des Volkes gegen den "Übermut der Behörden", Schlüsselbewahrer des uralten Ritenwesens und manchmal sogar Anreger von Reformen. Kang Youwei, der wichtigste Präzeptor moderner Reformen am Ende der

Qing-Dynastie, reichte i.J. 1898 seine Denkschriften an den Kaiser bezeichnenderweise über das Zensurat ein. Im allgemeinen freilich nahm die bewahrende Funktion dieser Behörde einen weitaus größeren Raum ein als die systemüberwindende (88).

Die traditionelle chinesische Regierung, die sich unter dem Einfluß der konfuzianischen Philosophie entwickelte, war, zumindest der Theorie nach, ein Führungssystem, das sich zum einen aus erblichen Kaisern zusammensetzte, welche nur durch eine Revolution abgesetzt werden konnten, und zum anderen aus nichterblichen Beamten bestand, die aufgrund ihrer Leistung ausgewählt wurden, und das, drittens, im Interesse des Volkes tätig werden mußte. In diesem System erfüllten die Zensoren eine Doppelfunktion, nämlich als Kontrolleure und als Mahner.

Inwieweit gleichen die neuen Kontrollinstanzen dem alten Zensurat? Dazu gilt es, mehrere Gesichtspunkte auseinanderzuhalten (89):

- Wer waren die Zensoren: Das Zensurat war eine der drei Spitzenorgane in der kaiserlichen Führungszentrale, die sich zusammensetzten aus der Zivilverwaltung, bestehend aus sechs Ministerien (bu), einer Militärverwaltung, bestehend aus fünf militärischen Oberkommandierenden (dudu fu) und - eben - der mit Untersuchungsangelegenheiten beauftragten Zensuratsbehörde. In der Ming-Zeit bestand das Zensurat (du chayuan: "Hauptuntersuchungs-Hof") aus zwei Hauptzensoren, zwei stellvertretenden Hauptzensoren, vier Zensuratsassistenten und 110 "untersuchenden Zensoren" (jiancha yushi), denen noch ein weiterer Stamm von Hilfspersonal zur Verfügung stand.

Obwohl das Zensurat für "Untersuchungen" zuständig war, übte es diese Kontrolltätigkeit nicht alleine aus; konfuzianischer Auffassung zufolge hatte vielmehr jeder Beamte aus sich heraus die Pflicht, Verstöße anderer zu kritisieren. Außerdem hatten die einzelnen Ministerien, vor allem das Beamten- und das Justizministerium, ihrerseits Inspektionsorgane. Äußere und innere Kontrolle hatten einander zu ergänzen. Das Zensurat stand aber aufgrund seiner langen Tradition an der Spitze der Überprüfungshierarchie.

Die im Zensurat eingesetzten Beamten waren nicht "Crème de la crème", sondern eher Vertreter der

"zweitbesten" Kategorie. Auf der Beamtenkala, die von 1a an der Spitze bis hinunter zu 9b reichte, nahmen sie im allgemeinen die 7a-Stufe ein. Von 319 Zensoren, die in der Zeit zwischen 1424 und 1434 ernannt wurden, waren z.B. nicht weniger als 215 Neulinge im Beamtendienst, hatten also noch keine Karriereerfahrung und besaßen auch noch kein besonderes Ansehen. Immerhin gehörten ab und zu aber auch Beamte der Stufe 7a mit zu den Spitzenvertretern des Mandarinate.

- Welche Aufgaben hatten sie zu erledigen? Stichwortartig könnte man den Zuständigkeitsbereich mit "Dienstaufsicht", Justizaufsicht und "Vorschlagswesen" umschreiben. In der ersten Funktion fungierten sie als "Ohren und Augen des Kaisers". Während ihrer Tätigkeit waren sie zumeist auf Reisen und zogen dort Erkundigungen ein, inspizierten Getreidespeicher und Lagerhäuser, nahmen Einsicht in die Gefängnisse, besuchten Schulen und nahmen Petitionen entgegen. Gegen untergeordnete Beamten konnten sie auch selbst Sanktionen ergreifen, während höhergestellte Beamte vom Ministerium für den Zivildienst (li bu) behandelt werden mußten.

Besonders wichtig - und bei der Bevölkerung populär geworden sind sie im Zusammenhang mit Gerichtsverfahren, wobei sie mit Beamten des Justizministeriums (xing bu) zusammenarbeiteten. Insofern wurden sie als "Richter im weiteren Sinne" tätig.

In Wahrnehmung ihrer dritten Funktion reichten sie Vorschläge über politische Maßnahmen und vielleicht sogar über Reformen ein.

Da es Zensoren nicht nur in der Zentrale, sondern auch auf Provinzebene gab, arbeiteten die Vertreter beider Ebenen häufig gemeinsam Petitionen an den Kaiser aus. Daneben konnten sie, seit der Yuan-Dynastie, auch direkt korrigierend in administrative oder strafrechtliche Prozesse eingreifen und - zumindest theoretisch - auch den Kaiser höchstpersönlich kritisieren.

- Wieweit konnten sie gehen? Die Tatsache, daß die Zensoren Mitglieder des regulären Beamtenapparats waren, hatte auf ihre Handlungsfreiheit beträchtlichen Einfluß, d.h., sie konnten von "sehr hoch oben herab" handeln. Auf der anderen Seite freilich war ihre Amtszeit auf höchstens neun Jahre beschränkt; außerdem konnten sie

auch durch das Beamtenministerium früher abgesetzt werden - allerdings nur mit Genehmigung des Kaisers -, auch hier also wieder eine der typischen Gegenbalancen! Eine besondere Immunität für Zensoren gab es nicht; dies wurde vor allem während der Ming-Zeit deutlich, als die zunehmend eigenmächtiger durchgreifenden Ming-Potentaten Zensoren nicht selten ins Gefängnis werfen, exilieren oder aber zum Tode verurteilen ließen.

Außerdem mußten Zensoren ihre Maßnahmen in aller Regel ausführlich begründen und sich selbst Augenschein verschaffen; es genügte nicht, daß sie sich nur auf das "Hörensagen" verließen.

Ein Zensor konnte also keineswegs schalten und walten, wie ihm gerade beliebt, sondern es waren ihm Grenzen auferlegt. Allerdings pflegten die Kaiser sie immer wieder zu ermuntern, doch bitte Courage zu zeigen. Ohne mutige Zensoren wäre der Hof in der Tat weit weniger über die Stimmung in der Bevölkerung "im Bild" gewesen als mit Hilfe dieser manchmal unbequemen "Aufpasser"! Die Zensurats-tätigkeit wurde überdies noch durch ein Jahrhunderte altes Prestige gewaltig gestärkt - und blieb auch deshalb selten ohne Echo!

- Was erreichten sie? Hucker (90) stellt fest, daß in der von ihm untersuchten Dekade zwischen 1424 und 1434 von den Zensoren insgesamt 13.814 Personen formell in ein Dienststrafverfahren verwickelt worden sind. Die Folgen lassen sich bei einem Teil der Beschuldigten, nämlich bei 555 Personen, genauer ausmachen. 122 Anklagen wurden vom Kaiser abgewiesen, 49 Ange-schuldigte (= 8,8%) wurden aus dem Amt entlassen, 353 (oder 63,6%) wurden bestraft, getadelt oder eingesperrt, 19 (oder 3,4%) einer längeren Befragung unterzogen und 12 (oder 2,2%) vor ein Gericht gestellt, wobei allerdings die Urteile nicht überliefert sind.

Wichtiger freilich als durch solche direkten Sanktionsmaßnahmen erwies sich das Zensurat durch seine bloße Anwesenheit: Es hing wie ein Damoklesschwert über unzuverlässigen Beamten oder, chinesisch ausgedrückt: "Das Zensurat ist wie ein schlafender Tiger. Selbst wenn es nicht beißt, wirkt es doch sehr tigerhaft" (91).

5.8.2.2.2.

Der Kontroll Yuan der Guomindang
Die große Tradition des Zensurats brach nach dem Untergang des

Kaiserreichs (1911) vorübergehend ab; doch wurde der Faden i.J. 1931 wiederaufgenommen, als nämlich in Nanjing auf der Basis des Vermächtnisses von Sun Yat-sen ein Kontrolllyuan (jiancha yuan) eingerichtet wurde. Nähere Regelungen finden sich in der Verfassung der Nationalversammlung vom 25. Dezember 1946 (Art.90-106).

Es handelt sich um einen von insgesamt fünf Yuans ("Regierungshöfen"). Zum systematischen Stellenwert dieser etwas eigenwilligen Einrichtungen ein paar Bemerkungen:

Das Gliederungsprinzip dieser Verfassung, die auf Taiwan auch heute noch angewandt wird, beruht auf einem Lehrsatz Sun Yat-sens, der das Gegeneinander - und den Ausgleich - zwischen Rechten des Bürgers und Rechten des Staates betrifft. Nach Sun stehen den Bürgern vier, dem Staat fünf Rechte zu. Die vier Bürgerrechte sind, schlagwortartig ausgedrückt, das Wahlrecht, das Absetzungsrecht, die Gesetzesinitiative und das Referendum. Die fünf Rechte der "Regierung" andererseits umfassen Gesetzgebung, Verwaltung, Rechtsprechung, "Prüfung" und "Kontrolle", wobei die drei ersteren Kategorien der westlichen Gewaltenteilungstradition entnommen wurden, während die beiden letzteren autochthon-chinesischen Ursprungs sind. Die vier Bürgerrechte werden - der offiziellen Sprachregelung nach - institutionell von der Nationalversammlung im Namen des Volkes ausgeübt, während die fünf Gewalten der Regierung je einem der oben genannten fünf Yuans zugewiesen sind. Die "Fünf-Gewalten-Verfassung" ist eine Besonderheit der Guomindang-Gesetzgebung, der sich, wie oben angedeutet, in der Zwischenzeit die volksrepublikanische Praxis behutsam anzunähern scheint.

Nach Art.90 der Verfassung von 1947 ist der Kontrolllyuan "das höchste Kontrollorgan des Staates". Er übt die Funktionen der Zustimmung bei Ernennungen, der öffentlichen Anklage und der Rüge gegen Beamte sowie die der Rechnungsprüfung aus. Sein Kompetenzbereich umfaßt also etwa die Befugnisse, die in der Bundesrepublik den Rechnungshöfen und den Dienststrafbehörden zukommen, und ist ebenfalls auf die "besonderen Gewaltverhältnisse" beschränkt, umfaßt also nur die Staatsfunktionäre und -angestellten. In diesem Bereich allerdings kann der Kontrolllyuan theoretisch sogar gegen den Staatspräsidenten vorgehen.

Die Organisation ist wie beim Verwaltungs- und Gesetzgebungs-yuan dreiteilig. An der Spitze fungiert der "Rat des Kontrolllyuans", dem ein aus den eigenen Reihen gewählter Präsident vorsteht. Der Rat hält monatlich grundsätzlich eine Sitzung ab, bei der über die vom Kontrolllyuan zu treffenden Maßnahmen entschieden wird. Unter dem Rat arbeiten zehn Ausschüsse (für Inneres, Äußeres, Verteidigung, Finanzen usw.), die die Aufgabe haben, die einzelnen Regierungsorgane zu überwachen und Unterlagen für die Beschlüsse des Rats zu erarbeiten. Das Sekretariat schließlich koordiniert die Arbeit des Kontrolllyuans.

Ergänzend sei hier noch erwähnt, daß der oben erwähnte Prüfungsyuan das "höchste Prüfungsorgan des Staates" ist (Art.83) und daß ihm das gesamte Personalprüfungs- und Personalverwaltungswesen untersteht. Er hat also einerseits die Bedingungen für einen gerechten Auswahlwettbewerb zu schaffen und führt andererseits die Personalakten. Ausführende Organe sind zwei Ministerien, nämlich das Prüfungs- und das Personalministerium (92).

Zwischen 1931 und August 1946 leitete der Kontrolllyuan Dienstverfahren gegen insgesamt 2.175 Beamte ein (93).

Die Institution des Kontrolllyuans gibt es auch heute noch - allerdings nur in Taiwan.

Hucker (94) sah aus der Perspektive des Jahres 1950 schwarz für die Zukunft des neuen Zensurats: Zunächst einmal seien seine Befugnisse nicht weit genug und umfaßten beispielsweise nicht militärische, justizielle oder staatsanwaltschaftliche Aufgaben - diese seien vielmehr Sonderorganen überlassen, so daß die Aufgabe des alten Zensors, nämlich "Richter im umfassenden Sinn" zu sein, künftig entfallen müsse. Außerdem sei es angesichts der rigorosen KP-Kontrolle wohl kaum zu erwarten, daß ein "Zensor" modernen Typs je wieder die Zivilcourage seiner kaiserlichen Vorgänger entwickeln könne.

5.8.3.

Disziplinierung des Kaderapparats

Systematisch gesprochen haben die Reformer versucht, den Kaderapparat mit Hilfe dreier Methoden umzuformen, nämlich durch erzieherische Mittel, durch Bestrafung sowohl nach kriminal-als auch nach dienstrechtlichen Methoden und, drittens, durch Strukturreform, wobei einerseits der oben

(5.3.) bereits erwähnte Sechs-Maßnahmen-Katalog zur "Demokratisierung" vorangetrieben und außerdem versucht wurde, das in der Wirtschaft, vor allem der Landwirtschaft, bereits mit großem Erfolg bewährte "Verantwortungssystem" auch in den Behörden heimisch werden zu lassen.

5.8.3.1.

Erziehung

In der "Resolution über einige Fragen zu unserer Parteigeschichte seit Gründung der VR China" (6.Plenum des XI.ZK vom 27.6.81) wurde die Bedeutung der "Massenlinie" und des Dienstes am Volk hervorgehoben, in der "Resolution über die Leitprinzipien für den Aufbau der sozialistischen geistigen Zivilisation" (6.Plenum des XII.ZK vom 28.9.86) dagegen die alles überragende Bedeutung eines neuen Aufbaubewußtseins (95).

Beide Beschlüsse hatten besondere Bedeutung vor allem für den Kaderapparat. Sie sollten ihm vor Augen halten, daß der Dienst am Volk und die Modernisierungsgesinnung jeder Amtsführung als Leitlinie zugrunde liegen müssen. In Dutzenden von Dokumenten, von denen einige wenige bekannt geworden sind, wurden den Ganbu Inhalt und Bedeutung dieser Resolutionen immer wieder vor Augen gehalten und anhand konkreter Beispiele verdeutlicht. Bezeichnenderweise war der "Arbeitsstil" Maos in der Resolution von 1981 als wenig vorbildhaft hingestellt worden. Mao habe die Voraussetzungen für die Kulturrevolution "falsch eingeschätzt", er habe sich nur "nominell auf die Massen" gestützt, in Wirklichkeit aber "losgelöst" gehandelt (96); er habe "ernsthafte linke Fehler" begangen und trage dafür auch die Verantwortung (97). Demgegenüber wird Zhou Enlai als vor-sichtig agierender Staatsmann hingestellt, der vor allem während der Kulturrevolution eine "Kritik an der ultralinken ideologischen Strömung" vornahm und der auch auf die Massen hörte, also höchst partizipativ eingestellt war (98). Den Kadern wird hier m.a.W. als Studienmaterial auch gleich noch ein personalisiertes Kontrastbild zweier gegensätzlicher Führungsstile vor Augen gehalten - auch dies eine typisch chinesische Methode!

In Abwandlung eines lateinischen Sprichwortes könnte man sagen: "Leges docent, exempla trahunt".

5.8.3.2.

Die Methode der Bestrafung

Als die Reformer Anfang der acht-

ziger Jahre genauere Untersuchungen durchführten, mußten sie eine erschreckenden Verquickung von Kaderfunktionen und Privatgeschäften feststellen, vor allem in Unternehmen, die von Partei- und Regierungsorganisationen sowie -kadem betrieben werden, da hier Regierung und Management, Macht- und Gewinnstreben miteinander verquickt waren. Anfang 1985 gab es in China nicht weniger als 16.000 solche Unternehmen, die u.a. Automobile, Farbfernsehgeräte und andere langlebige Konsumgüter, nach denen im allgemeinen reißende Nachfrage besteht, vertrieben. Ein Beispiel dafür war die Allgemeine Industrientwicklungs-gesellschaft Changcheng, die vom Gansu-Provinzamt für Kommunikation und Elektrizität verwaltet wurde. Die Gesellschaft beschäftigte 17 Kader aus 13 Partei-, Regierungs- und Armee-Einheiten; drei Kader kamen von der Distrikts- und vier von der Kreisebene. In einem Fall hatte die Gesellschaft einen Vertrag mit einer anderen Einheit über die Lieferung von zehn Lastwagen unterzeichnet und dafür eine Vorauszahlung in Höhe von 105.000 Yuan verlangt und bekommen. Tatsächlich wurden jedoch überhaupt keine Lastwagen gekauft und die Gesellschaft weigerte sich, die Vorauszahlung zurückzuerstatten.

Nachdem es zu Stürmen der Empörung gegen die "Gesellschaft" gekommen war, beschloß die Gansu-Provinzregierung, die Gesellschaft sofort zu schließen (99).

Diese und ähnliche Fälle ließen den Ruf nach dem Strafrichter laut werden.

Unter diesen Umständen ist es nicht verwunderlich, wenn man feststellen muß, daß die wohl bekanntesten Normen dienstbezogenen Charakters in Form strafrechtlicher Normen ergingen. Eine solche strafrechtliche Verkleidung von Recht ist übrigens altchinesische Tradition.

Hauptquellen für diese eigenartige Form von Dienstrecht ist das Strafgesetzbuch vom Juli 1979 mit seinem 8.Kapitel im Besonderen Teil (§§ 185-192). Aufgezählt sind dort aktive und passive Bestechung, Verletzung der Geheimhaltungsvorschriften, Beschädigung von Eigentum oder Staatsinteressen durch Amtsvernachlässigung, Begünstigung, Rechtsbeugung, Gefangenenbefreiung und Verletzung des Post- sowie des Fernmeldewesens. Besonders bezeichnend sind die "Bestimmungen über verschärfte Bestra-

fung von Wirtschaftsverbrechen" vom 8.März 1982 (100). Verschärft wurden zunächst einmal die Paragraphen 118 (Schmuggel und Spekulation, illegaler Handel mit Devisen), 152 (Diebstahl, Betrug und Plünderung), 171 (Handel mit Rauschgiften) und 173 (Verkauf von Kulturgütern ins Ausland). All diese Einzelbestimmungen erhielten folgenden Zusatz: "Liegen besonders erschwerende Umstände vor, so ist auf Gefängnis von mindestens 10 Jahren, auf lebenslangliches Gefängnis oder aber auf Todesstrafe zu erkennen; außerdem kann die Einziehung des Vermögens verhängt werden."

Die Bestimmungen über aktive und passive Bestechung (§ 185) wurden folgendermaßen ergänzt: "Staatliche Funktionäre, die zur Bestechung anstiften oder die eine Bestechung entgegennehmen, sind nach den für die Unterschlagung geltenden Regelungen des § 155 StGB zu bestrafen; liegen besonders erschwerende Umstände vor, so ist auf lebenslanges Gefängnis oder auf Todesstrafe zu erkennen." Daneben wurden noch Tatbestand und Strafmaß einiger anderer typisch beamtenrechtlicher Delikte verschärft, z.B. Begünstigung, Beseitigung von Beweismitteln oder Erstellung falscher Beweise, Behinderung von Zeugen u.dgl. mehr (101).

Mit dieser Neuregelung hat der Gesetzgeber nicht nur das StGB, sondern auch die "Bestimmungen über die Bestrafung von Korruption" aus dem Jahr 1952 wesentlich verschärft.

Die hier ausgeteilten Keulenschläge kamen keineswegs aus heiterem Himmel, sondern erfolgten, nachdem die Reformer längere Zeit ein geradezu krebsartiges Auswuchern von Kaderdelikten hatten feststellen müssen. Erhard Louven hat ein umfassendes Kaleidoskop solcher Kadervergehen zusammengetragen (C.a., August 1982, S.472-481).

Bekanntermaßen kam es im Anschluß an diese Neufassung zu regelrechten Hinrichtungswellen im Kaderapparat - nach dem Motto "Wer nicht hören will, muß fühlen".

Schon während der Kampagnen gegen die "Drei Übel" und gegen die "Fünf Übel" Anfang der fünfziger Jahre wurden Kader, die 1.000 Yuan und mehr veruntreut hatten, als "kleine Tiger", diejenigen dagegen, die über 10.000 Yuan unterschlagen hatten, als "große Tiger" verurteilt. An diese Tradition anknüpfend bezeichnete Deng Xiaoping in seiner Rede vom 10.April 1982 die gegenwärtigen Täter als

"übergroße Tiger", gegen die man bisher leider allzu milde Strafen verhängt habe. Straffällige mit Betrügereien bis zu 6.000 Yuan würden lediglich zu leichten Strafen verurteilt, andere, die bis zu 60.000 Yuan veruntreut hatten, mit lediglich 15 Jahren Gefängnis belangt. Mit solcher Milde müsse nun endgültig Schluß sein. Innerhalb der nächsten beiden Monate solle jede Provinz einige größere Fälle bearbeiten; auch müsse dafür gesorgt werden, daß besonders schwere Verbrechen im Wege der "Höchststrafe" gehandelt würden. "Ich versichere euch, daß es unmöglich sein wird, diese üble Tendenz zu brechen, wenn wir keine Stärke zeigen." Allerdings solle gegen die Wirtschaftskriminalität keine neue Kampagne gestartet werden; dafür müsse man umso entschiedener ein "Tag-für-Tag-Gefecht" führen. Es gehe "gegenwärtig" um vier grundlegende Zielbereiche, nämlich die Einführung struktureller Reformen, den Aufbau einer sozialistischen geistigen Zivilisation, die Berichtigung des Arbeitsstils und den Kampf gegen die Wirtschaftskriminalität (102).

Während die strafrechtliche Seite eingehend geregelt ist, lassen sich über dienstrechtliche Maßnahmen keine Bestimmungen finden - offensichtlich gibt es solche Sanktionstafeln nur für den innerdienstlichen Gebrauch!

5.8.3.3.

Strukturreform

Abgesehen von den bereits erwähnten Maßnahmen über eine versuchte "Demokratisierung" (dazu oben 5.3.), ist hier von besonderer Bedeutung die Einführung des "administrativen Selbstverantwortungssystems" - bei gleichzeitiger "organisatorischer Vereinfachung" (jingjian jigou).

Die im Zuge der "Strukturreform" vorgenommene Zusammenlegung der Ministerien und Zusammenkürzung des Personals wurde bereits in C.a., Januar 1987 beschrieben.

An dieser Stelle ist daher nur das "Verantwortungssystem" zu behandeln, d.h. ein neues "System kollektiver Führung mit Arbeitsteilung und individueller Verantwortung" (Näheres dazu oben 5.4.4.2.2.).

Wie sehr das Fehlen sauberer abgetrennter Zuständigkeitsbereiche und klarer Arbeitsteilungskriterien dem täglichen Verwaltungsprozeß schaden kann, zeigt die Klage eines stellvertretenden Gouverneurs von Heilongjiang: "Ich bin mit der Verwaltung der Industrie meiner

Provinz beauftragt. Oft kommt es vor, daß eine übergeordnete Abteilung für dies und jenes eine Erlaubnis gibt, während eine andere Abteilung damit nicht einverstanden ist. Auf diese Weise sind wir dann schnell in der Zwickmühle. Schicken wir dann Vertreter nach Beijing, um eine definitive Lösung des Problems herbeizuführen, so haben sie zu zahlreichen Abteilungen zu gehen und verbringen dort manchmal zwischen 15 und 20 Tage. Aber auch dann ist es nicht sicher, ob überhaupt eine Lösung herbeigeführt wird. Unter diesen Umständen schlage ich vor, daß wir, wie es ja auch der wirtschaftlichen Effizienz entsprechen würde, ...eine Verwaltung aufbauen, in der sämtliche Bereiche genau voneinander abgegrenzt und mit einer genauen Zahl von Personen besetzt sind" (103). "Weg von einer Politik der Einzelanweisungen und hin zu einer Steuerung nach generellen Regeln" - dies ist der Kern einer solchen Forderung, die inzwischen auch zum dienstrechtlichen Grundpostulat der reformerischen Führung geworden ist.

Anmerkungen:

- *) Teil IV der Serie und nicht Teil III wie irrtümlich in C.a. Januar 1987 angegeben!
- 1) Ausgewählte Werke, Bd.V, Peking 1978, S.320-346.
 - 2) Nachweise bei Victor C.Falkenheim, "Decentralization Revisited: A Maoist Perspective" in: Current Scene, January 1978, vol.XVI, Nr.1, S.1-9.
 - 3) Dazu Oskar Weggel, "Chinesische Rechtsgeschichte", Leiden, Köln 1980, S.153 ff.
 - 3a) RMRB, 20.9.86.
 - 4) Hierzu mit Nachweisen Oskar Weggel, "Chinesische Rechtsgeschichte", a.a.O., S.167 f.
 - 5) Wiedergegeben in BRu 1986, Nr.47, S.38 f.
 - 6) BRu 1982, Nr.20, S.5.
 - 7) FLHB, S.191-194.
 - 8) Guofa 1982, Nr.59, in: G.B. 1982, S.332-336.
 - 9) Z.B. Dittmer, AS 1984, S.367.
 - 10) Zu den "Vier fundamentalen Prinzipien" vgl. zuletzt XNA, 29.12.86.
 - 11) Weggel, "Chinesische Rechtsgeschichte", a.a.O., S.220.
 - 12) C.a., November 1980, Ü 13.
 - 13) Deng Xiaoping, Ausgewählte Werke 1975-1982, Beijing 1985, S.345-372.
 - 14) RMRB, 20. und 29.7.84; C.a., Juli 1984, Ü 15.
 - 15) Einzelheiten dazu in: Qishi niandai 1981, Nr.3, S.38-48.
 - 16) Im einzelnen C.a., August 1982, Ü 5.
 - 17) XNA, 5.1.85.
 - 18) Text in RMRB, 28.12.82.
 - 19) Text in RMRB, 24.10.83.
 - 20) C.a., Oktober 1983, Ü 9.
 - 21) C.a., August 1982, Ü 6.
 - 22) So Lowell Dittmer, a.a.O., S.349-369, 364.

- 23) So die Ergebnisse des "Symposiums über die Reform des politischen Systems" im November 1986, BRu 1986, Nr.46, S.15 ff.
- 24) Ausgewählte Werke, a.a.O., S.360 ff.
- 25) Ebenda, S.368 ff.
- 26) RMRB, 14.1.83.
- 27) Max Weber, "Wirtschaft und Gesellschaft", Studienausgabe, hrsg. von Johannes Winckelmann, Köln/Berlin 1964, S.703 ff.
- 28) BRev 1980, Nr.38, S.20-24.
- 29) Oded Shenkar, "The Cultural Revolution against the Chinese Bureaucracy: An Ideological Structural Analysis", vol.XI, Nr.4, in: Asian Profile, August 1963.
- 30) Ausgewählte Werke, a.a.O., S.354.
- 31) Im einzelnen dazu Weggel, "Chinesische Rechtsgeschichte", a.a.O., S.30 ff.
- 32) Vgl. dazu die Tabellen in Asian Thought and Society, vol.VII, Nr.20, Juli 1982, S.152-154.
- 33) Weggel, "Chinesische Rechtsgeschichte", a.a.O. mit Nachweisen, S.36 und 105.
- 34) CiA, November 1986, S.24-27, 25.
- 35) Dazu Franklin W.Houn, "Chinese Political Traditions", Washington/D.C. 1965, S.45 ff.
- 36) Wiedergegeben in: Richard Baum und Frederick C.Teiwes, "The Su-ch'ing: The Socialist Education Movement of 1962-1966", China Research Monographs (Berkeley: Centre for Chinese Studies, University of California, 1968). Abgedruckt ebenda.
- 37) Abgedruckt ebenda.
- 38) Abgedruckt ebenda.
- 39) Abgedruckt ebenda.
- 40) Zur Interpretation dieser Vorgänge vgl. Richard Baum und Frederick C.Teiwes, "Liu Shao-ch'i and the Cadre Question", Asian Survey 1968, S.323-345.
- 41) AW, S.345-372.
- 42) Ebenda, S.355.
- 43) Ebenda, S.356.
- 44) Ebenda, S.369 f.
- 45) "Über den Prozeß der Zivilisation".
- 46) Ebenda, S.363.
- 47) "Der Platz der Kommunistischen Partei Chinas im Nationalen Krieg", Ausgewählte Werke, Bd.II, Peking 1968, S.238.
- 48) "Employment and Wage Systems", in: Life in Modern China, New World Press, Beijing 1984, S.37.
- 49) Zahlreiche Bestimmungen über die innerbetriebliche Sicherheit sind abgedruckt in: ZHRMGHG fagui zuanji ("Auswahl von Rechtsbestimmungen der VR China", Peking 1956, S.765 ff., fortan zitiert als "FGXJ").
- 50) Dazu "Employment and Wage Systems", a.a.O., S.37 f.
- 51) XNA, 18.9.86.
- 52) Ausgewählte Werke, a.a.O., S.452.
- 53) Beijing Ribao, 19.9.83.
- 54) Nach "Chinas Recht", September 1983/1.
- 55) Dazu ausführlich Oskar Weggel, "Chinesische Rechtsgeschichte", a.a.O., S.167 f.
- 56) Abgedruckt in: FGXJ, a.a.O., S.849-853.
- 57) BRu 1981, Nr.13, S.8 und, voller Wortlaut, BRu 1980, Nr.14.
- 58) Dazu: Ch'ing Administration, Three Studies, ed. by J.K.Fairbank und S.Y.Teng, Bd.XIX der Harvard-Yenching Institute Studies, nachgedruckt in Taibei, o.J. "On the Transmission of Ch'ing Documents", S.1-35 und "On the Types and Uses of Ch'ing Documents", S.36-106.
- 59) Ebenda, S.76-106, jeweils auch mit chinesischen Schriftzeichen angeführt.
- 60) So BRu 1986, Nr.46, S.18.
- 61) Ebenda.
- 62) XNA, 28.5.86.
- 63) Abgedruckt in: bfai, Rechtsinformationen der Bundesstelle für Außenhandelsinformation, März 1981, Nr.141 a-d, S.86 f.
- 64) RMRB, 27.8.79.
- 65) C.a., September 1979, Ü 17.
- 66) Keith Forster, "The Reform of Provincial Party Committees in China. The Case of Zhejiang", Asian Survey 1984, S.618-636, 633.
- 67) BRu 1980, Nr.45, S.20.
- 68) Ausgewählte Schriften, a.a.O., S.416-421.
- 69) SWB, 22.2.83.
- 70) Deng Xiaoping, Ausgewählte Schriften, a.a.O., S.349.
- 71) Ebenda, S.350.
- 72) Ausführlich hierzu BRu 1986, Nr.29, S.4 f.
- 73) BRu 1984, Nr.14, S.25-31.
- 74) XNA, 19.10.83.
- 75) Zusammenfassung bei Carl Beck (ed.), "Political Succession in Eastern Europe" in: Studies in Comparative Communism 9:1 and 2, Spring/Summer 1976, S.35-61, 36.
- 76) "Political Succession in China", World Politics 27, 1976, S.1-38, 8-12.
- 77) Lucian Pey, "Generational Politics in Gerontocracy: The Chinese Succession Problem" in: Current Scene, 14:7, July 1976, S.2-4.
- 78) "Politische Soziologie der VR China", Wiesbaden 1980, S.237 ff.
- 79) Dazu Eberhard Sandschneider, "Political Succession in the People's Republic of China" in: A.S. 1985, S.638-658.
- 80) Ebenda, S.649 f.
- 81) Oskar Weggel, "Die Kampagne ist tot, es lebe die Strukturreform" in: C.a., Januar 1984, S.24-30, 28.
- 82) Sandschneider, a.a.O., S.651 ff.
- 83) "The Field Army in Chinese Communist Military Politics", C.Q., Nr.37, S.1-30.
- 84) Deng Xiaoping, Ausgewählte Werke, a.a.O., S.434.
- 85) Beilage zu BRu, Oktober 1983.
- 86) Deng Xiaoping, Ausgewählte Werke, a.a.O., S.369.
- 87) Dazu im einzelnen Maria Chan Morgan, "Controlling the Bureaucracy in post-Mao China", Asian Survey 1981, S.1223-1236, 1232.
- 87a) RMRB, 3.12.86.
- 88) Oskar Weggel, "Chinesische Rechtsgeschichte", a.a.O., S.152 f.
- 89) Näheres Charles O.Hucker, "The Traditional Chinese Censorate and the New Peking Regime" in: The American Political Science Review, vol.XLV, Nr.4, Dezember 1951, S.1041-1057.
- 90) Ebenda, S.1050 f.
- 91) Ebenda, S.1052
- 92) Weitere Einzelheiten in: Oskar Weggel, "Zentralregierung und Provinzverwaltung auf Taiwan. Selbstverwaltungs-ideologie und Verfassungswirklichkeit" in: Verfassung und Recht in Übersee, Heft 4/1968, S.391-420, 399 ff.
- 93) Hucker, a.a.O., S.1053.
- 94) Ebenda, S.1056 f.
- 95) Beide Dokumente sind abgedruckt in: BRu 1981, Nr.27, S.8-40 bzw. 1986, Nr.10, Sonderbeilage.
- 96) BRu 1981, Nr.27, S.20.
- 97) Ebenda, S.22.
- 98) Ebenda, S.22.
- 99) C.a., März 1985, Ü 36 mit Nachweisen.
- 100) FLHB, S.382-386.
- 101) Näheres dazu Oskar Weggel, "Ein juristisches Trauerspiel: das StGB von 1979 wird ergänzt", C.a., März 1982, S.157-159.
- 102) Deng Xiaoping, Ausgewählte Schriften (1975-1982), Beijing 1985, S.438-441.
- 103) XNA, 4.12.81.