



**Center for East Asian and Pacific Studies  
Trier University, Germany**

**China Analysis No. 6 (August 2001)**

---

**Modernisierung unter Vorbehalt  
Zur inneren Entwicklung  
der Volksrepublik China**

---

**von**

**Jörn-Carsten Gottwald  
und  
Sarah Kirchberger**

**Center for East Asian and Pacific Studies  
Trier University, FB III  
54286 Trier, Germany  
E-mail: [jcg@uni-trier.de](mailto:jcg@uni-trier.de)  
[kirchber@uni-trier.de](mailto:kirchber@uni-trier.de)**

## Modernisierung unter Vorbehalt

### Zur inneren Entwicklung der Volksrepublik China<sup>1</sup>

Die Volksrepublik China erlebt seit dem Ende der 70er Jahre einen tiefgreifenden ökonomischen und sozialen Wandel, ohne daß sich entsprechende Veränderungen des politischen Systems feststellen lassen. Das Bemühen der Staats- und Parteiführung, die Wirtschaftsordnung an internationale Standards anzupassen und gleichzeitig das Machtmonopol der Kommunistischen Partei (KPCh) zu verteidigen, gleicht dem Versuch einer Quadratur des Kreises.

In diesem Spannungsfeld kommt der Innenpolitik die Aufgabe zu, die Umsetzung der reformpolitischen Maßnahmen abzusichern und durch vorsichtige Anpassungen ein gesellschaftliches Klima zu erzeugen, in dem die ökonomischen Reformen ihre Wirkung entfalten können. Im Extremfall bedeutet dies die Wahrung der „Stabilität“ als oberstes politisches Gut mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln.

#### *Grundmuster der politischen Ordnung*

Das Hauptinteresse der politischen Führung Chinas liegt in der Bewahrung ihres Machtmonopols angesichts der sozialen und ökonomischen Umbrüche. Als wichtigste Grundmuster der gegenwärtigen politischen Ordnung lassen sich der Fortbestand eines leninistischen politischen Systems unter Kontrolle der KPCh, das Fehlen einer organisierten Opposition und der allmähliche Wandel des Führungssystems in Richtung auf einen zwar nach wie vor autoritären, aber deutlich konsultativeren Entscheidungsprozeß identifizieren.

Das politische System der VR China ist noch immer leninistisch geprägt. Die KPCh als Staatspartei dominiert und durchdringt alle Bereiche der politischen und gesellschaftlichen Interessenvermittlung und Entscheidungsfindung. Die Parteiorganisation kontrolliert über ihre jeweiligen Parteigruppen sämtliche Regierungs-, Militär- und Verwaltungsorgane. Das *Nomenklatura*-System der Kaderkontrolle berechtigt die Parteiführung zur Einsetzung und Abberufung des politischen und bürokratischen Führungspersonals auf allen Ebenen.<sup>2</sup> Es ist eines der wichtigsten Mittel zur Durchsetzung staatlicher Initiativen auch gegen lokale Widerstände. Die politische Führungsrolle der Partei ist somit in der Verfassung festgeschrieben und in der Realität bisher unangetastet geblieben.

---

<sup>1</sup> Dieser Artikel ist ursprünglich erschienen in der Zeitschrift „Blätter für deutsche und internationale Politik“, 8/2001, S. 965-975.

<sup>2</sup> Sebastian Heilmann und Sarah Kirchberger, Chinas politische Führungsschicht im Wandel. Personalstatistiken der ZK-Organisationsabteilung erstmals zugänglich, in: „China aktuell“, 5/2000, S. 499-507, [http://www.asienpolitik.de/working\\_papers.html](http://www.asienpolitik.de/working_papers.html).

Das Entscheidungszentrum der Partei besteht aus einer sehr kleinen Personengruppe mit dem Ständigen Ausschuss des Politbüros an der Spitze. Generalsekretär und Staatspräsident Jiang Zemin übt jedoch nicht mehr die gleiche uneingeschränkte Macht über die Partei aus wie seinerzeit die Revolutionsveteranen Mao Zedong und Deng Xiaoping. Schon einige Jahre vor Dings Tod 1997 setzte ein Wandel der politischen Machtausübung ein: An die Stelle einer personalisierten, charismatischen Herrschaft durch einzelne Führer ist eine stärker kollektive und konsultative Führung getreten.<sup>3</sup> Im Gegensatz zu weit verbreiteten Auffassungen, wonach die chinesische Führungsspitze in sich gespalten und von Machtkämpfen zwischen "orthodoxen" und "reformerischen" Linien geprägt sei, lassen sich besonders seit den 90er Jahren ein konsensualer Entscheidungsprozeß und eine weniger konfrontative Form der Konfliktaustragung in der Führungsspitze der KPCh beobachten.<sup>4</sup>

Durch effektive Unterdrückung unabhängiger gesellschaftlicher Organisationen jeglicher Art spielt politische Opposition in der heutigen chinesischen Gesellschaft nur mehr eine marginale Rolle.<sup>5</sup> Die strikte Unterdrückung der spirituellen *Falungong*-Bewegung zeigte in jüngster Zeit, daß die KPCh inzwischen keineswegs lockerer mit wahrgenommenen Bedrohungen ihres Herrschaftsanspruches umgeht als in den Jahren zuvor.

Der zunehmend konsultative Charakter des politischen Entscheidungsprozesses wird besonders im Bereich der Wirtschaftspolitik deutlich: Expertenmeinungen, die Interessen regionaler Verwaltungsorganisationen und einzelne gesellschaftliche Gruppen üben mitunter großen Einfluß auf die Entscheidungen der Zentralregierung aus. An die Stelle autoritärer Herrschaft alten Typs ist ein begrenzter Pluralismus getreten.

Wirtschaftsreformen und sozialer Wandel stellen die Innenpolitik vor verschiedene Herausforderungen wie die Bekämpfung von Korruption und Schmuggelnetzwerken, die Kontrolle des sozialen Wandels oder die Verbreitung moderner Informations- und Kommunikationstechnologien. Eine Mischung aus organisatorischer Anpassung und rigoroser Unterdrückung erweist sich bisher als erfolgreiche innenpolitische Strategie der Machtsicherung.

### *Innenpolitische Herausforderungen: Erosion der Parteidisziplin durch Korruption*

In der Wahrnehmung der Parteiführung stehen die Erosion der Parteidisziplin durch Korruption und der damit verbundene Ansehensverlust der Partei in den Augen der Bevölkerung an vorderster Stelle der Gefahren für die Stabilität des politischen Systems. Dem Kampf gegen Korruption wird daher hohe Priorität eingeräumt, jedoch nicht immer mit durchschlagendem Erfolg. Zwar gelingt den Kontrollorganen der KPCh regelmäßig die Aufdeckung einzelner Skandale<sup>6</sup>, was aufgrund der weiten Verbreitung korrupter Praktiken jedoch nicht weiter ver-

---

<sup>3</sup> Sebastian Heilmann, *Das politische System der VR China im Wandel*, Hamburg 1996, S. 30f.

<sup>4</sup> Frederick Teiwes, *Normal Politics with Chinese Characteristics*, in: "The China Journal", 1/2001, S. 69-82.

<sup>5</sup> Ding Ding, *Politische Opposition in China seit 1989*, Frankfurt a. M./Berlin 2000.

<sup>6</sup> Die Verhaftung und Aburteilung einzelner Missetäter, wie zuletzt die Hinrichtung des Vizevorsitzenden des Ständigen Ausschusses des Nationalen Volkskongresses, Cheng Kejie, wird zwar von der Parteiführung propagandistisch geschickt genutzt. Gerade im letzteren Fall wurden jedoch in der Öffentlichkeit Vermutungen laut, hier sei ein in Beijing wenig einflußreicher Lokalpolitiker als "Sündenbock" geopfert worden, während andere straffrei ausgingen.

wundert. Trotz der sehr harten Strafen selbst gegen hochrangige Kader ist angesichts ungehemmter Aktivitäten von Schmuggel-, Korruptions- und Patronagenetzwerken nur ein geringer Abschreckungseffekt festzustellen. Kampagnen und Propagandaoffensiven gegen Korruption dienen zwar dazu, der Öffentlichkeit eine effektive Korruptionsbekämpfung zu suggerieren, erreichen jedoch angesichts der unverändert fortbestehenden Anreize zu korruptem Verhalten nur selten tatsächliche Verhaltensänderungen der beteiligten Akteure.

Diese zum Mißbrauch einladenden Anreizsysteme, die auf dem Vorhandensein paralleler Plan- und Marktstrukturen in der Wirtschaft beruhen, sind ein wesentliches Problem der Korruptionsbekämpfung. Das Nebeneinander von subventionierten und Marktpreisen für Rohstoffe und Waren, hohe Importzölle sowie unklare Eigentumsrechte bieten vielfältige Möglichkeiten zur Gewinnabschöpfung bei äußerst geringem Sanktionsrisiko. Das Fehlen einer unabhängigen Presse, die ideologisch-moralische Desillusionierung und strukturelle Defekte des chinesischen Justizsystems behindern die effektive Bekämpfung der Korruption. Nur eine umfassende Liberalisierung der chinesischen Wirtschaft verspricht eine grundlegende Besserung. Nicht zuletzt deshalb betreibt die Staatsführung Chinas die Aufnahme des Landes in die Welthandelsorganisation (WTO) trotz der hohen wirtschaftlichen und gesellschaftlich-politischen Risiken mit großem Nachdruck, denn deren internationale Regelungen eignen sich hervorragend als „externer Knüppel“ zur Durchsetzung unpopulärer innenpolitischer Maßnahmen.<sup>7</sup>

Diese verzerrten Anreizstrukturen begünstigten nicht nur die Zunahme extralegalen Aktivitäten, sondern auch das Erscheinen neuer, wichtiger Akteure in der politischen Arena. Bildete sich zunächst eine Schicht sogenannter "Kaderkapitalisten", die ihre Amtskompetenzen zur Realisierung wirtschaftlicher Interessen nutzten, so ist zunehmend auch die Entstehung von halblegalen und illegalen Tauschnetzwerken zu beobachten, an denen Parteikader, Verwaltungsbeamte, privatwirtschaftliche und kriminelle Akteure beteiligt sein können. In manchen Fällen sind die Parteikader in solchen Netzwerken inzwischen von *Patronen* zu *Klienten* reicher Privatunternehmer herabgesunken.<sup>8</sup>

Unter den vielfältigen *Rent-seeking*-Aktivitäten, die in China verbreitet sind, gehört Schmuggel nach wie vor zu den lukrativsten. Protektionistische Importbeschränkungen und intransparente lokale Sonderregelungen und -kompetenzen ermöglichen vor allem lokalen Behörden in Südchina die Abschöpfung hoher Gewinne. Bei der Aufklärung vergangener Schmuggelfälle zeigte sich, daß das Spektrum der nach China geschmuggelten Waren von Autos über Bowlingbahnen bis zu Erdöl und Drogen reicht.<sup>9</sup> Häufig machten lokale Verwaltungs- und Polizeibehörden, teilweise auch das Militär, mit Unterwelt-Akteuren gemeinsame Sache. Diese "unheiligen Allianzen" könnten zu einer ernststen Bedrohung für die Parteidisziplin und damit für die Kapazität der Zentralregierung werden, beschlossene Maßnahmen auf lokaler Ebene zu implementieren.

---

<sup>7</sup> Heike Holbig, Chinas WTO-Beitritt in politischer Perspektive – Wechselspiel zwischen nationalen und internationalen Verhandlungsprozessen, in: „China aktuell“, 12/1999, S. 1251-1265.

<sup>8</sup> Hierzu ausführlich Sebastian Heilmann, Die Politik der Wirtschaftsreformen in China und Russland, Hamburg 2000, S. 215-259.

<sup>9</sup> Vgl. zum Schmuggel in Südchina Sebastian Heilmann, Kristin Kupfer und Isabelle Gras, Chinas politisch-ökonomisches Schattensystem: Schmuggelnetzwerke und der Beitritt zur WTO, in: "China aktuell", 7/2000, S. 769-784, [http://www.asienpolitik.de/working\\_papers.html](http://www.asienpolitik.de/working_papers.html).

## *Sozialer Wandel*

Die wirtschaftliche Modernisierung hat die chinesische Gesellschaft in vielen Bereichen grundlegend verändert: Disparitäten zwischen Städten und Dörfern, zwischen Küstengebieten und Binnenprovinzen, zwischen jungen, gut ausgebildeten Geschäftsleuten und Alten, Armen und Analphabeten wachsen beständig. Die daraus resultierenden Herausforderungen an die chinesische Innenpolitik sind vielfältig. Die Krise der staatlichen Unternehmen, von denen nach vorsichtigen Schätzungen zwei Drittel keinen Gewinn erwirtschaften, bedeutet den Zusammenbruch der städtischen sozialen Sicherung. Das traditionelle System der Zugehörigkeit aller Bürger zu „Basiseinheiten“ (*danwei*) kann seine umfassenden sozialen Sicherungsaufgaben nicht mehr erfüllen. Alten- und Krankenversorgung und die Wahrnehmung anderer sozialer Dienste erweisen sich zunehmend als unbezahlbare Bürden der chinesischen Staatsunternehmen. Die fortschreitende Privatisierung von Bildung und Sozialversicherungen bedeutet neben der Entlastung des Staatshaushaltes jedoch auch die Zementierung sozialer Ungleichheiten. Durch den privilegierten Zugang zu Bildung, sozialer und medizinischer Betreuung verschärfen sich die Gegensätze zwischen der reichen Mittel- und Oberschicht sowie der wachsenden Gruppe Benachteiligter. Gerade die relative Verarmung der städtischen Arbeiterschaft im Verhältnis zu den Gewinnern der Reformpolitik stellt die KP vor große Legitimationsprobleme.

Die verbesserten Lebensbedingungen führen zur Entstehung neuer Interessengruppen wie etwa Berufsverbänden, Bildungsvereinen oder Selbsthilfegruppen. Die Zunahme der Wandermigration, die Lockerung der strengen Geburtenkontrolle und die Schwächung traditioneller familiärer Strukturen sind weitere wichtige Symptome der gesellschaftlichen Veränderungen. Insgesamt lassen sich die sozialen Auswirkungen der Wirtschaftsreformen in drei Dimensionen zusammenfassen, nämlich eine „Fragmentierung der Werte, [...] eine Abschwächung der Kontrolle durch Partei und Staat, [...] (sowie) eine Destabilisierung der Gesellschaft.“<sup>10</sup> Interne Studien sehen in einer Zunahme sozialer Unruhen die größte Gefahr für den Fortbestand der KPCh.<sup>11</sup>

Mit Blick auf eine mögliche Demokratisierung Chinas ist vor allem die Entstehung einer neuen Mittelschicht von Bedeutung, die sich vor allem aus Privatunternehmern, Dienstleistungsanbietern oder der neuen Managergeneration zusammensetzt.<sup>12</sup> Außerdem führt die allmähliche Liberalisierung der Gesellschaft zur Entstehung einer Vielzahl neuer Organisationen. Wirtschaftsverbände und Selbsthilfegruppen gelten dabei als wichtige Akteure für die Entwicklung einer funktionierenden marktwirtschaftlichen Ordnung.<sup>13</sup> Deshalb bemüht sich die Staatsführung seit Ende der 80er Jahre in regionalen Experimenten um eine Förderung sozialer Organisationen, um so eine Reduzierung der staatlichen Verwaltungsaufgaben zu ermögli-

---

<sup>10</sup> Bettina Gransow, Gesellschaft, in: Brunhild Staiger (Hg.), Länderbericht China, Darmstadt 2000, S.178-225.

<sup>11</sup> Vgl. "International Herald Tribune", 2.6.2001.

<sup>12</sup> David S.G. Goodman, Die neue Mittelschicht: Neuverteilung von Macht und Wohlstand, in: „Weltrends“, 20/1998, S.25-44.

<sup>13</sup> Liao Xun, Xiao zhengfu, da shehui (Kleine Regierung, große Gesellschaft), Beijing 1991.

chen, was die notwendigen Freiräume für die Entwicklung einer modernen Marktwirtschaft schaffen soll.<sup>14</sup>

Während ältere Studien die Instrumentalisierung dieser neu gegründeten Organisationen durch den Staat betonen<sup>15</sup>, verdeutlicht eine jüngere Untersuchung das „symbiotische“ Verhältnis zwischen sozialen Organisationen und der staatlichen Kontrollmacht.<sup>16</sup> Allerdings bestehen vielfältige formale Beschränkungen: Für die vorgeschriebene staatliche Registrierung ist z.B. der Anschluß an eine bereits bestehende Einrichtung (Unternehmen, Behörde) erforderlich, die die finanzielle und rechtliche Verantwortung für die neugegründete Organisation übernehmen muß. Diese Anbindung der unabhängigen Organisationen an Unternehmen oder Behörden soll die Einordnung und Kontrolle gewährleisten.

Doch existieren in der gesellschaftlichen Realität einfache Methoden, diese strikten Regelungen zu umgehen, wie z.B. die Registrierung sozialer Organisationen als Unternehmen. Häufig tolerieren lokale Behörden auch die Existenz informeller „Vereine“, „Clubs“ oder „Bürgerinitiativen“, obwohl diese Formen des Zusammenschlusses im Prinzip illegal sind. Insgesamt gab es in China 1997 über 160 000 registrierte soziale Organisationen.

### *Neue Informations- und Kommunikationstechnologien*

Andere Herausforderungen an die chinesische Innenpolitik entspringen der Integration Chinas in internationale Kommunikationsnetzwerke. Die KPCh sieht sich mit der Verbreitung des Internet im Lande konfrontiert, wodurch eine zentrale Machtressource der Parteiherrschaft, nämlich die Kontrolle wichtiger Informationen, zunehmend in Frage gestellt wird.

Die ersten Zugänge zum Internet wurden in der Volksrepublik im Jahre 1987 eingerichtet. Nach vorübergehenden Beschränkungen nimmt die Internetnutzung inzwischen mit rasanter Geschwindigkeit zu. Heute nutzen nach offiziellen Schätzungen über 30 Millionen Chinesen die neun Millionen ans *World Wide Web* angeschlossenen Computer.<sup>17</sup> Bei der Ausbreitung des Internet zeigen sich jedoch starke regionale Unterschiede, ein *Digital Divide* zwischen vernetzten Zentren und rückständiger Peripherie entsteht.<sup>18</sup>

Zu Beginn der 90er Jahre konkurrierten verschiedene Ministerien um die Regelungskompetenzen in diesem Bereich, ehe die Regierung 1996 eine aktive Internetpolitik eingeleitet hat. Sie versucht, die Kontrolle der Inhalte und ihrer Nutzung durch die Bevölkerung mit einer Instrumentalisierung des Internet als Propaganda-, Wachstums- und Reformmaschine zu vereinbaren. Die Regierung bemüht sich zudem um eine gezielte Einstellung von Inhalten durch

---

<sup>14</sup> Jörn-Carsten Gottwald, Democratizing Hainan – das Konzept ‘Kleine Regierung, Große Gesellschaft’, in: „Welttrends“, 20/1998, S. 89-104.

<sup>15</sup> Gordon White, Jude Howell und Shang Xiaoyuan, In Search of Civil Society: Market Reform and Social Change in Contemporary China, Oxford 1996.

<sup>16</sup> Tony Saich, Negotiating the State: The Development of Social Organizations in China, in: “The China Quarterly”, 161/2000, S.124-141, hier S.125.

<sup>17</sup> "Chinabiz Newsletter", 27.5.2001; <http://www.chinabiz.org/newsletter>.

<sup>18</sup> Karsten Giese, Internet, E-Business und Digital Divide in der VR China. Eine kritische Bestandsaufnahme, in: „China aktuell“, 1/2001, S. 33-47.

Behörden und Regierungsorganisationen sowie um den Aufbau eines *E-Government* zur Modernisierung der chinesischen Verwaltung.<sup>19</sup>

### *Mechanismen der innenpolitischen Problembewältigung*

Die Bewältigung der oben beschriebenen Schwierigkeiten stellt hohe Anforderungen an das Personal und die Institutionen der KPCh. Wichtige Reformen der letzten Jahre – darunter die Auflösung der Unternehmenskonglomerate des Militärs, die Durchsetzung der Steuerreform von 1994, die Neuorganisation der Zentralbank oder die Reform des Finanzsystems – belegen die Notwendigkeit, die Problemlösungskapazitäten von Staat und Partei durch Qualifizierungsmaßnahmen und Restrukturierungen zu erhöhen. Deswegen kommt der Partei- und Verwaltungsreform, der Durchführung von lokalen Wahlen und den Rechtsreformen eine besondere Bedeutung für eine erfolgreiche Bewältigung der innenpolitischen Herausforderungen zu.

### *Partei Reformen*

Die noch weitgehend intakte Kontrolle der KP-Führung über die Parteikader ist einer der wichtigsten Mechanismen der Herrschaftsausübung. Eine Reform der Grundstruktur der Staatspartei und ihrer Spitzenorgane wird daher gegenwärtig von der Führung nicht in Betracht gezogen. Erosionserscheinungen an der Parteibasis erscheinen ihr somit als ernste Bedrohung. Die Ursachen dieser Probleme liegen zum einen in den durch die Reformära entstandenen Möglichkeiten zur Ausnutzung von Regelungslücken bei geringer Sanktionsgefahr, zum anderen in dem ideologisch-moralischen Vakuum, das die Aufgabe der traditionellen kommunistischen Ideologie und die Aufnahme marktwirtschaftlicher Experimente in den Reformprozeß hinterlassen hat. Zwar versteht sich die KPCh nach wie vor als sozialistische Partei und versucht, ihre jüngsten Reformschritte im Rahmen einer "sozialistischen Marktwirtschaft" als konform mit einem sozialistischen Entwicklungsweg zu rechtfertigen. Der radikale Bruch mit den Strategien der Vergangenheit wird dadurch jedoch nur notdürftig kaschiert. Dies und die zum Teil traumatischen persönlichen Erfahrungen vieler Kader in der "Kulturrevolution" von 1966 bis 1976 führten dazu, daß zunehmend auch Parteimitglieder die offizielle Ideologie kritisch hinterfragen und die ideologische Loyalität insgesamt deutlich nachläßt.<sup>20</sup> Die neue Führungsgeneration unter Jiang Zemin genießt keine mit den Revolutionsveteranen vergleichbare Autorität mehr. Trotz ihrer technokratischen Kompetenz kann sie automatische Gefolgschaft nicht länger erwarten, sondern muß stärker als zuvor divergierende Interessen berücksichtigen und überzeugende Perspektiven für die Zukunft der Partei und ihrer Mitglieder entwickeln. Um unter diesen Umständen den Auflösungserscheinungen an der Basis entgegenzuwirken, bieten sich der KPCh verschiedene Möglichkeiten an: Die Führung versucht

---

<sup>19</sup> Zhang Junhua, China's unstable steps towards an e-government, unveröffentlichtes Arbeitspapier, FU Berlin, Mai 2001.

<sup>20</sup> Vgl. dazu die Ausführungen in Cheng Li, Jiang Zemin's Successors: The Rise of the Fourth Generation of Leaders in the PRC, in: "The China Quarterly", 161/2000, S. 1-40.

seit einigen Jahren, das Kadernsystem in einen effizienzorientierten "öffentlichen Dienst" auszubauen, in dem die individuelle Karriere stärker als bisher von Leistung und Qualifikation abhängen soll. Weiterhin geht es darum, Angehörige neuer gesellschaftlicher Gruppen wie beispielsweise Privatunternehmer als Parteimitglieder zu gewinnen, um so deren Einbindung in den laufenden Reformprozeß sicherzustellen.

Zur ideologischen Herrschaftsabsicherung bieten sich die Mittel der Vergangenheit, also Massenkampagnen, Indoktrination und Propaganda, immer weniger an. Besonders im Bereich der Wirtschaftspolitik ist aufgrund der unabdingbaren offenen Diskussion von Erfahrungen und Experimenten kaum noch ideologischer Druck der Regierung festzustellen. Statt dessen versucht sie, gegenüber der Öffentlichkeit als Garant von Stabilität und Wachstum aufzutreten und ihre diesbezüglichen Erfolge überzeugend darzustellen. Der geschickte Appell an nationalistische Gefühle bietet der Partei besonders in Zeiten außenpolitischer Krisen zusätzlich die Möglichkeit, Legitimationsdefizite zu überspielen.

Die Partei kompensiert den Verlust ihres revolutionären Charismas zunehmend durch entwicklungspolitische Kompetenz und wirtschaftspolitische Erfolge, die für eine spürbare Verbesserung des Lebensstandards vor allem der städtischen Bevölkerung sorgen. Solange sie diese erfolgreiche Entwicklung aufrecht erhalten kann, könnte die Akzeptanz ihrer Herrschaft zumindest in diesem gesellschaftlichen Sektor ausreichend groß sein.

### *Administrative Reformen*

Die Umstrukturierung und Straffung administrativer Organe ist im Zuge der Reformpolitik mehrfach versucht worden. Das Ziel einer weitgehenden Entflechtung von Regierungs- und Parteiorganen blieb jedoch aufgrund des Widerstands von Teilen der Führungsschicht außer Reichweite. Im März 1998 gelang jedoch eine umfassende Reform der Zentralregierung, die auf eine deutliche Reduzierung der Organe auf Ministerialebene, eine Abschaffung der auf das sowjetische Modell zurückgehenden "Branchenministerien" und eine deutlichere Trennung zwischen staatlichen Regulierungsorganen und Wirtschaftsunternehmen hinauslief. Trotz großer Widerstände seitens der "degradierten" administrativen Einheiten konnte die Reform mit Hilfe der Parteigruppen in den Ministerien und Kommissionen vorbereitet und durchgeführt werden.<sup>21</sup> Solche administrativen Umgestaltungen bedeuten an sich noch keine Straffung der Regierungskompetenzen. Sie bilden aber eine wichtige Voraussetzung, um Verfügungsrechte und Entscheidungskompetenzen transparenter zu machen, was längerfristig die Möglichkeiten zur Rentenabschöpfung reduziert. Auch in diesem Bereich zeigt sich jedoch, daß eine konsequente Entflechtung von Partei- und Staatsorganen gegenwärtig kaum denkbar ist.

### *Einführung und Ausdehnung von Wahlen auf Dorfebene*

Ende der 70er Jahre entstanden in China Dorfverwaltungskomitees, die zunächst in Eigenorganisation die durch das Scheitern der Volkskommunen entstandene administrative Lücke

---

<sup>21</sup> Sebastian Heilmann, Die chinesische Regierung: Abschied vom sozialistischen Leviathan? In: "China aktuell", 3/1998, S. 277-87.

ausfüllten. Innerhalb einer „Zone der Gleichgültigkeit“ (Tang Tsou) seitens der Staatsführung besaßen sie ein beträchtliches Maß an Unabhängigkeit für die Regelung lokaler Angelegenheiten.<sup>22</sup> Durch die Verfassung von 1982 wurden sie offiziell zu einer landesweiten Organisationsform aufgewertet, deren Aufgaben das „Organisationsgesetz der Dorfverwaltungskomitees“ von 1988 regelte.<sup>23</sup> Allerdings blieben die Bestimmungen über die Wahl der Angehörigen von Dorfverwaltungskomitees vage, so daß sich große regionale Unterschiede in der Zusammensetzung und der Arbeit der Komitees einstellten. Erst der XV. Parteitag der KPCh im September 1997 beschloß die landesweite Durchsetzung von Dorfwahlen. Die entsprechend revidierte Fassung des Organisationsgesetzes von 1998 schreibt u.a. die Aufstellung der Kandidaten durch die Dorfbewohner vor und legt fest, daß die Anzahl der Kandidaten die der Mandate übertreffen soll. Die Abstimmung muß geheim erfolgen. Die Dorfbewohner werden aufgefordert, sich durch Berichte an höhere administrative Organe gegen Manipulationen zu wehren.<sup>24</sup> Zu den Wahlen 1997 und 1998 lud die chinesische Regierung internationale Wahlbeobachter ein, die jedoch noch nicht einmal ein Tausendstel der durchgeführten Wahlen begleiten konnten.<sup>25</sup>

Die Einführung und Ausweitung der Dorfwahlen in den 90er Jahren entsprang vor allem zwei Überlegungen: Erstens hatte sich der Zustand der örtlichen Parteigruppen und lokalen Verwaltungsorgane in einem Ausmaß verschlechtert, das den Fortbestand des chinesischen Staatswesens auf seiner untersten Ebene in Frage stellte. Zweitens schuf die Zentralregierung so ein begrenztes Ventil für die Unzufriedenheit weiter Teile der ländlichen Bevölkerung, das noch dazu positive internationale Reaktionen hervorrief. Anzeichen für eine Ausdehnung der Konkurrenzahlen auf höhere administrative Ebenen gibt es jedoch nicht. Wichtige Teile der chinesischen Führung lehnen selbst eine Erweiterung auf die Gemeinde- oder Kreisebene ab und nutzten formale wie informelle Kanäle, um ihre Interessen auch bei lokalen Wahlen durchzusetzen.<sup>26</sup> Damit begibt sich die chinesische Regierung der Möglichkeit, über Wahlen jenseits des untersten Levels Feedbacks der Bevölkerung zu ihrer Politik abzurufen.<sup>27</sup>

### *Der Aufbau eines rechtsstaatlichen Systems*

Der Aufbau eines rechtsstaatlichen Systems und eines professionelleren und effizienteren Justizwesens ist nicht nur ein Erfordernis der Korruptionsbekämpfung, sondern auch eine der wichtigsten Forderungen ausländischer Investoren. Obwohl China hier seit Beginn der Reformära große Fortschritte aufzuweisen hat,<sup>28</sup> richtet sich das Interesse der Parteiführung wei-

---

<sup>22</sup> Kevin J. O'Brien und Lianjiang Li, Accomodating "Democracy" in a One-Party State: Introducing Village Elections in China, in "The China Quarterly", 162/2000, S.465-489.

<sup>23</sup> Thomas Heberer und Sabine Jakobi, Dörfer als Ausgangspunkt für Demokratisierung? Dorfwahlen, Bauernschaft und politischer Wandel in China, in: „Weltrends“, 20/1998, S. 45-68.

<sup>24</sup> Kevin J. O'Brien und Lianjiang Li, Accomodating "Democracy" in a One-Party State: Introducing Village Elections in China, in "The China Quarterly", 162/2000, S.465-489, hier: S.487.

<sup>25</sup> Robert A. Pastor und Qingshan Li, The Meaning of China's Village Elections, in "The China Quarterly", 162/2000, S.490-512.

<sup>26</sup> Zhang Junhua und Eberhard Sandschneider, Parlamente, in Brunhild Staiger und Stefan Friedrich (Hg.), China-Handbuch, Darmstadt, voraussichtlich 2001.

<sup>27</sup> Bruce J. Dickson, Democratization in China and Taiwan. The Adaptability of Leninist Parties, Oxford 1997, S. 171-179.

<sup>28</sup> Robert Heuser (Hg.), Wirtschaftsreform und Gesetzgebung. Texte und Kommentare, Hamburg 1996.

terhin ausschließlich auf die Erhöhung der Effizienz, keinesfalls jedoch auf die Schaffung einer politisch unabhängigen Justiz.

Neben dem 1999 erfolgten symbolischen Bekenntnis zum Aufbau eines "sozialistischen Rechtsstaats" in der Verfassung und der Unterzeichnung der Internationalen Konvention über bürgerliche und politische Rechte im September 1998 sind Reformen des Strafrechts und des Verwaltungsrechts durchgeführt worden, die unter anderem erweiterte verwaltungsrechtliche Klagemöglichkeiten, eine Verbesserung der Stellung von Rechtsanwälten und die Akzeptanz der generellen Unschuldsvermutung des Angeklagten vor Gericht beinhalteten.<sup>29</sup>

Im Bereich der Rechtsreformen bestehen auf unteren Ebenen zudem vielfältige Kooperationsprogramme mit ausländischen Akteuren, darunter privaten Stiftungen, Universitäten und staatlichen Programmen in Amerika und Europa. Der Aufbau des Rechtssystems macht somit zwar Fortschritte, hat jedoch noch nicht internationale Standards erreicht. Zumindest im Bereich des Wirtschaftsrechts könnte der WTO-Beitritt unterstützende Funktion haben. Grundlegende Rechtsreformen würden jedoch die Aufgabe des Machtmonopols durch die KPCh erfordern, was jedenfalls in naher Zukunft nicht zu erwarten ist.

### *Entwicklungsperspektiven der chinesischen Innenpolitik*

China steuert seit 1978 einen Entwicklungskurs, der sich gegen die gängige Vorstellung einer "Interdependenz der Ordnungen" sperrt: Ein relativ rigides, autoritäres Herrschaftssystem postkommunistischen Typs managt einen marktwirtschaftlich ausgerichteten Liberalisierungsprozeß, ohne einen grundlegenden Wandel der politischen Ordnung zuzulassen. Vorsichtige Zugeständnisse an die wichtigsten Interessengruppen und strikte Bekämpfung wahrgenommener Gefährdungen sind die zwei Gesichter der chinesischen Innenpolitik. Gerade in relativ komplexen Fragen der Wirtschaftsregulierung zeigt sich eine Zunahme der Verhandlungen zwischen Partei, Verwaltung und privatwirtschaftlichen Organisationen. So gelingt der Staatsführung bislang die Integration wichtiger Teilinteressen in den politischen Prozeß. Klare Anreize für eine umfassende Formalisierung der Einflußmöglichkeiten lassen sich nicht erkennen, da die informelle Ordnung zahlreiche Möglichkeiten zur Durchsetzung partikularer Interessen – etwa bei der Börseneinführung ehemaliger Staatsunternehmen – offen läßt.

Die Professionalisierung und Entideologisierung der chinesischen Führungsschicht wird mit der 2002 anstehenden Neubesetzung der Spitzenämter in Staat und Partei wohl ihre Fortsetzung finden. Die Generation der über 70jährigen (neben Jiang Zemin, Zhu Rongji und Li Peng betrifft dies auch die meisten anderen Politbüromitglieder) soll durch eine Schicht 40- bis 50jähriger Kader abgelöst werden. Diese sogenannte "Vierte Führungsgeneration" ist heterogener als die vorangegangenen Parteispitzen und von unterschiedlichen beruflichen und historischen Einflüssen geprägt. Gerade der Aufstieg von in den USA ausgebildeten Nachwuchskräften liefert ein Indiz für die auch zukünftig fortgesetzte Modernisierung der chinesischen Politik.

---

<sup>29</sup> Sebastian Heilmann, Die Menschenrechtslage und die Perspektiven eines Rechtsstaates in China, in: "China aktuell", 6/1999, S. 587-590.

Der Wandel der politischen Elite und die erfolgreiche Einbindung wichtiger Partikularinteressen in die bestehende politische Ordnung bieten also wenig Anhaltspunkte für eine unmittelbar bevorstehende Demokratisierung des Landes. Während im Bereich der Wirtschaftspolitik eine klare Anpassung an internationale Vorgaben erfolgt, gelingt es der KPCh, durch den Einsatz traditioneller leninistischer Machtinstrumente ihre Position zu bewahren.

### *Beijing 2008*

Am 13. Juli 2001 entschied das Internationale Olympische Komitee, die Olympischen Sommerspiele 2008 an Beijing zu vergeben. Während die chinesische Führung auf dem Platz des Himmlischen Friedens diese Entscheidung mit einem großen Fest feiern ließ, fiel das internationale Echo gespalten aus: Kritik an den moralischen Maßstäben der Vergabe an einen autoritären Staat mischte sich mit Hoffnungen, daß die Olympischen Spiele eine ähnliche katalysatorische Wirkung für die Demokratisierung entfalten könnten wie 1988 in Seoul. Nach der gescheiterten Bewerbung für 2000, als Beijing mit nur zwei Stimmen dem Mitbewerber Sydney unterlegen war, läßt sich Olympia 2008 hervorragend propagandistisch verwerten: Die Staatsführung um Jiang Zemin hat ihre internationale Durchsetzungsfähigkeit bewiesen und damit den in der Bevölkerung weit verbreiteten Wunsch nach nationalem Prestige erfüllen können.

Aus wissenschaftlicher Sicht stellt sich nun die Frage, ob und in welcher Weise die Olympischen Spiele zu einer Veränderung der chinesischen Innenpolitik beitragen können. Wird die geballte Aufmerksamkeit der Weltöffentlichkeit bis 2008 zu konkreten Verhaltensänderungen der politischen Elite führen, z.B. zu einem weicheren Umgang mit Dissidenten und einer Lockerung der politischen Restriktionen insgesamt? Die Phase der chinesischen Kandidatur läßt wenig Gutes erwarten: Seit April 2001 zählte *amnesty international* bereits 1781 Hinrichtungen; kritische Wissenschaftler aus dem In- und Ausland sahen sich verstärkten Repressionen ausgesetzt, und auch die Bekämpfung der Falungong-Bewegung ging mit unverminderter Härte weiter. Während die chinesische Regierung international sehr zurückhaltend auftrat – so erfolgten nur milde Proteste gegen den Besuch des taiwanischen Präsidenten in den USA und des Dalai Lama im Weißen Haus – zeigte sie innenpolitisch keinerlei Anzeichen einer Lockerung ihres umfassenden Machtanspruchs.

Wenn es im Zusammenhang mit den Olympischen Spielen überhaupt zu einer Liberalisierung der chinesischen Politik kommen sollte, dann nur in Verbindung mit anderen nationalen wie internationalen Veränderungen. Die Spiele allein schaffen keine grundlegend neuen Fakten für eine Demokratisierung der Volksrepublik. Sie bieten der internationalen Öffentlichkeit jedoch die Möglichkeit, durch gezielte, koordinierte und glaubwürdige Boykottdrohungen die Frage der Achtung individueller Freiheitsrechte durch die chinesische Regierung mit neuem Nachdruck zu vertreten. Bislang hat internationaler Druck allerdings kaum nachhaltige Veränderungen bewirken können.

Insgesamt hat es eine geschickte Kombination von Anreizen und Sanktionen im Sinne einer Strategie von „Zuckerbrot und Peitsche“ der KPCh bisher ermöglicht, potentielle Risiken zu meistern, oder sie - wie etwa im Falle des Internet - zur Sicherung der eigenen Herrschaft zu

nutzen. Damit folgt die Partei einer alten chinesischen Strategie, eigene Schwächen in Stärken zu verwandeln. Das Ausbleiben eines grundlegenden politischen Wandels nach über 20 Jahren erfolgreicher Wirtschaftsstrukturen stellt die westliche Politikwissenschaft vor die Aufgabe, gängige Erklärungsmuster zu überdenken.