



Sebastian Heilmann

Die Reorganisation der chinesischen Zentralregierung 1998¹

Im März 1998 wurde vom Nationalen Volkskongress der VR China ein von Partei- und Regierungsstellen erarbeiteter „Plan zur Reform der Organe des Staatsrates“ verabschiedet. Die darin vorgesehenen Maßnahmen zu einer umfassenden Reorganisation der Zentralregierung beinhalten einen weitgehenden Abbau der sozialistischen Ministerialstrukturen, insbesondere der nach dem sowjetischen Modell in den fünfziger Jahren etablierten Branchenministerien. Die seit 1993 angekündigte Neuorientierung der Regierungsarbeit im Dienste einer „sozialistischen Marktwirtschaft“ und der angestrebte Wandel der Rolle des Staates im Wirtschaftsleben sollen durch die neuen Reorganisationsmaßnahmen weiter vorangetrieben werden.

Der „Plan zur Reform der Organe des Staatsrates“ kann hier nicht in allen Details dargelegt werden (die folgende Darstellung stützt sich im wesentlichen auf eine Serie von Berichten, Dokumenten und Artikeln in: RMRB, 7.-25.3.1998). Einen Gesamtüberblick über die neue Regierungsstruktur bietet das Schaubild „Die Zentralregierung der VR China nach der Reorganisation im März 1998“, das im Anhang abgedruckt ist. Die folgende Analyse konzentriert sich auf die wichtigsten Ergebnisse dieser Reorganisation.

Mit dem Reorganisationsplan werden 15 Kommissionen und Ministerien der Zentralregierung abgeschafft beziehungsweise mit schon bestehenden oder neu gegründeten Organen des Staatsrates fusioniert. Darüber hinaus sieht der Plan eine schärfere Trennung zwischen staatlichen Regulierungsbehörden und Wirtschaftsunternehmen vor.

¹ Die Erstfassung dieser Analyse erschien unter dem Titel „Die neue chinesische Regierung: Abschied vom sozialistischen Leviathan?“, in: *China aktuell*, März 1998, S.277-287.

Die unterschiedlichen Bezeichnungen „Kommission“ oder „Ministerium“ deuten auf keinen Rangunterschied mehr hin. Zuvor waren die Kommissionen wegen ihrer meist ressortübergreifenden Befugnisse in der Praxis oft höherrangig als Ministerien eingestuft worden. Die zwei Kommissionen für Bildung sowie für Wissenschaft und Technologie wurden nun in Ministerien unbenannt. Nach Auskunft eines leitenden Kaders des zuständigen Gremiums für Organisationsreform und Stellenplanung wurde die Bezeichnung „Kommission“ nur noch aus historischen Gründen für einzelne Staatsratsorgane beibehalten, soll jedoch in absehbarer Zeit – internationalen Gepflogenheiten folgend – ganz abgeschafft werden. Prinzipiell gelte die Gleichstellung von Kommissionen und Ministerien (siehe das informative Interview mit Gu Jiaqi in: *Ta Kung Pao*, Hongkong, 11.3.1998, zit. n. SWB, 14.3.1998).

Die aus dem Ministerpräsidenten, seinen Stellvertretern und den Staatsratskommissaren bestehende Ständige Konferenz des Staatsrats (*Guowuyuan changwu huiyi*) bildet nun ein verkleinertes „Inneres Kabinett“ von nur noch zehn Personen (zuvor fünfzehn). Die Gesamtkonferenz des Staatsrates (*Guowuyuan quanti huiyi*), die gleichsam als „Erweitertes Kabinett“ nicht nur die Staatsratsmitglieder im Ministerrang einschließt, sondern auch die Leiter von untergeordneten Staatsratsorganen, umfaßt weiterhin zwischen siebzig und einhundert Personen und kann nicht als arbeitsfähiges Kabinett angesehen werden. Eine größere Bedeutung als Gesamtkonferenzen des Kabinetts werden deshalb für die Regierungsarbeit Ad-hoc-Sitzungen gewinnen, die vom Ministerpräsidenten einberufen werden und zu bestimmten Sachfragen einen kleinen Kreis von einschlägigen Regierungsmitgliedern zusammenbringen.

Widerstände gegen die Reorganisationsmaßnahmen

Die Reorganisationsmaßnahmen sind aus monatelangen Diskussionen und Abstimmungsprozessen innerhalb der Partei- und Staatsführung hervorgegangen. Nach Erkenntnissen der Beijing nahestehenden Hongkonger Zeitschrift *Jing Bao* hat Zhu Rongji im Gefolge des XV. Parteitags (September 1997) mehr als 60 Minister und leitende Funktionäre aus verschiedenen Staatsratsorganen persönlich konsultiert, um Vorschläge für die Restrukturierung einzuholen. Im Oktober 1997 legte Zhu in einer Rede vor der Nationalen Verwaltungskademie erste Grundzüge seiner Reformpläne dar (*Jingbao*, 1998/4, S.33).

Da der Umbau der Regierung drastische Einbußen an Status, Personal und Finanzmitteln insbesondere für die klassischen sozialistischen Branchenorgane bringen sollte, waren die Monate vor der entscheidenden NVK-Plenartagung von intensivem Lobbying innerhalb der Parteiführung und Regierung gekennzeichnet. Gleich nach dem XV. Parteitag bemühten sich Führungskader aus potentiell besonders betroffenen Kommissionen und Ministerien, mit Hilfe von persönlichen Verbindungen eine für sie ungünstige Reorganisationsplanung abzuwenden. In der höchsten politischen Führung fand sich jedoch breite Unterstützung für eine umfassende Regierungsumbildung, so daß bürokratische Widerstände und informelle politische Protektionsversuche letztlich durchbrochen werden konnten.

Die größten Verlierer der Reorganisationsmaßnahmen sind die letzten noch verbliebenen sozialistischen Branchenministerien. Schon seit den achtziger Jahren war ein Großteil der 1988 noch 27 Branchenministerien fusioniert oder in Staatskonzerne umgewandelt worden. Die chinesische Führung sieht im Rückblick die Bemühungen der frühen neunziger Jahre, ehemalige Branchenministerien in „Hauptgesellschaften“ und „Hauptverbände“ umzuwandeln als Fehlschlag an. Die umbenannten Organisationen erfüllten weder in administrativer noch in wirtschaftlicher Hinsicht die Erwartungen der Regierung (*Ta Kung Pao*, Hongkong, 11.3.1998, zit. n. SWB, 14.3.1998). Nun sind fünf Wirtschaftsministerien (Chemische Industrie, Kohle-Industrie, Metallurgische Industrie, Maschinenbau-Industrie, Binnenhandel) sowie die zwei „Hauptverbände“ für Textil- und Leichtindustrie (bei beiden handelt es sich um ehemalige Branchenministerien) zu Staatsbehörden (*ju*) herabgestuft und der Staatlichen Kommission für Wirtschaft und Handel unterstellt worden. Die sieben neuen Wirtschaftsbehörden sollen die Regulierung in ihrer jeweiligen Branche wahrnehmen, aber keine direkte administrative Kontrolle über die ihnen bisher unterstellten Staatsunternehmen mehr ausüben.

Auch die bisherige Staatliche Planungskommission, die nun Staatliche Komission für Entwicklungsplanung (*Guojia fazhan jihua weiyuanhui*) heißt, wird in Relation zur übermächtigen Kommission für Wirtschaft und Handel an Gewicht in der Regierung verlieren. Die Aufgaben der Planungskommission beschränken sich künftig auf die Formulierung einer makroökonomischen Strategie, langfristiger Entwicklungspläne sowie auf eine mit der Zentralbank geteilte Inflationsaufsicht. Noch ungewiß ist es, inwieweit die Planungskommission ihre bislang weitreichenden Befugnisse in der Genehmigung ausländischer Großinvestitionen behalten wird.

Die Staatliche Kommission für die Wirtschaftsstrukturreform, die erst in der Reformperiode gegründet worden war, wird in ein hochrangiges Beratungsorgan (*gao cengci de yishi jigou*) umgewandelt: das Amt für die Wirtschaftsstrukturreform. Dieses Organ untersteht unmittelbar dem Ministerpräsidenten und soll zu bestimmten Sachfragen jeweils die zuständigen Minister für eine ressortübergreifende Abstimmung zusammenbringen. Das Personal, unter dem sich eine große Zahl von Kindern hochrangiger Kader findet, wird auf achtzig Mitarbeiter reduziert. Geleitet wird das Beratungsorgan von zwei ausgewiesenen Finanzfachleuten: dem zurückgetretenen Finanzminister Liu Zhongli sowie dem Finanzmarktspezialisten Li Jiange (bisher stellvertretender Direktor der Kommission für Wertpapieraufsicht). Der Arbeitsschwerpunkt des Strukturreformamtes dürfte auf der Finanzreform liegen, die Zhu Rongji als einen der Brennpunkte seiner Regierungsarbeit ansieht. Das Amt darf künftig keine Weisungen mehr an Staatsunternehmen oder regionale Regierungen erteilen (SCMP, 16.3./16.4.1998). Das zentrale Organ für die Wirtschafts- und Branchenregulierung soll nach dem Willen Zhus die Kommission für Wirtschaft und Handel sein.

Noch während der NVK-Tagung manifestierten sich in den von der Reorganisation besonders betroffenen Ministerien stille Widerstände. Die nicht immer verlässliche, im Falle der diesjährigen NVK-Tagung aber offenkundig gutinformierte Hongkonger Zeitschrift *Zhengming* meldet, daß es im März auf einer Sitzung für leitende Kader des Staatsrates zu einem Eklat kam. Alle Kader im Range von Ministern und stellvertretenden Ministern der Zentralregierung (die waren vor der Reorganisation immerhin rund 580 Personen) wurden zu einer Konferenz beordert, auf der die Konsequenzen des Reorganisationsplanes erläutert werden sollten. Mehr als 70 Führungskader aber blieben der Sitzung fern. Zhu Rongji soll daraufhin die Parteigruppen in sämtlichen Staatsratsorganen angewiesen haben, die Gründe für das Fernbleiben in Erfahrung zu bringen und dem Ministerpräsidenten darüber zu berichten. Die Partei- und Staatsführung könne nicht dulden, daß allgemein verbindliche Reorganisationsmaßnahmen durch ein partikulares Ressortdenken unterlaufen würden (ZM, 1998/4, S.9-10).

Die politische Führungs- und Disziplinierungsrolle der Parteigruppen der KPCh in den Ministerien wird durch die umfassenden Reorganisationsmaßnahmen bekräftigt. Schon seit dem Herbst 1997 hatten die intra-ministeriellen Parteigruppen auf erweiterten Sitzungen (*dangzu kuodahui*) die Planungen für die Reorganisation erläutert und diskutiert (Interviews in Beijing im Herbst 1997). Auch bei der konkreten Umsetzung der Maßnahmen innerhalb der Ministerien sind die Parteigruppen das entscheidende Instrument, um die Vorgaben der politischen Führung mit möglichst geringen Abweichungen durchzusetzen.

Die politische Kontrolle innerhalb des zentralstaatlichen Regierungsapparates ist gerade deshalb so wichtig, weil die jüngste Regierungsumbildung fundamentale Interessen eines beachtlichen Teils der etablierten Staatsbürokratie verletzt. Mit ihren Reorganisationsplänen demonstriert die Parteiführung einerseits ihre politische Autorität gegenüber der Regierungsbürokratie, schafft andererseits aber ein großes Unzufriedenheitspotential in einer wichtigen innerstaatlichen Interessengruppe. Im Falle einer künftigen politischen oder wirtschaftlichen Krise könnte diese Spannung die Loyalität der Staatsbürokratie zur Parteiführung in Frage stellen.

Ungeachtet der Widerstände in einem Teil der Regierungsbürokratie wurde der Reorganisationsplan vom NVK-Plenum mit einer Mehrheit von knapp 98% der anwesenden Delegierten verabschiedet. Diese überwältigende Zustimmung zeigt, daß die Neuorganisation der Regierungsarbeit zum gegenwärtigen Zeitpunkt von allen wichtigen politischen Akteuren als dringend erforderlich angesehen wird. Inwiefern es sich dabei nur um eine kurzfristige Akzeptanz radikaler Restrukturierungsmaßnahmen angesichts einer akuten Krisenbedrohung handelt, wird sich in den kommenden Jahren und Monaten in der konkreten Umsetzung der Reorganisationspläne zeigen.

Gewinner der Reorganisation: Die neuen „Superministerien“

Fünf Kommission und Ministerien werden nach der Reorganisation des Staatsrats aufgrund ihrer organisatorischen und personellen Größe sowie ressortübergreifender Kompetenzen eine zentrale Rolle in der Regierung einnehmen.

Die bisher schon bestehende Staatliche Kommission für Wissenschaft, Technologie und Industrie im Verteidigungswesen (*Guofang kexue jishu gongye weiyuanhui*) wird – erstmals unter Leitung eines sowohl in Finanzfragen als auch in Luftfahrttechnologie beschlagenen Zivilisten: Liu Jibin (60) – reorganisiert und erhält weitreichende zusätzliche Befugnisse in der Regulierung des Wirtschaftsimperiums der Volksbefreiungsarmee. Die unübersichtliche Vielfalt der Armeeunternehmen soll in einer kleineren Zahl von Industiekonglomeraten gebündelt und damit einer besseren Aufsicht zugänglich werden. Die Reorganisation dieser bedeutenden Kommission und des von ihr beaufsichtigten Militärisch-Industriellen-Komplexes könnte ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu einer verbesserten staatlich-zivilen Kontrolle der kommerziellen Armeeunternehmen sein, die bis-

lang in einem gleichsam rechtsfreien Raum operieren. Darüber hinaus soll die Kommission die Forschung und Produktion im militärischen Hochtechnologiebereich koordinieren und fördern.

Das Ministerium für Arbeit und soziale Sicherheit (*Laodong he shehui baozhang bu*) geht aus dem um beachtliche sozialpolitische Kompetenzen bereicherten bisherigen Arbeitsministerium hervor. Der Aufbau eines modernen, landesweiten Sozialversicherungssystems fällt nun vornehmlich in die Zuständigkeit des Arbeits- und Sozialministeriums. Dieses Ministerium wird damit – ähnlich wie in den meisten marktwirtschaftlichen und postsozialistischen Staaten – einen bedeutenden Teil der etatmäßigen und etatexternen öffentlichen Finanzmittel beaufsichtigen und verteilen. Bisher war die Aufsicht über den Aufbau der diversen Sozialversicherungsfonds geteilt zwischen Arbeitsministerium, Personalministerium, Ministerium für Zivile Angelegenheiten und Gesundheitsministerium. Die Konzentration in einem einzigen Ministerium bedeutet einen großen Fortschritt für das chinesische Sozialversicherungswesen, das gegenwärtig noch auf uneinheitlichen und regionalisierten Planungs- und Verwaltungsstrukturen beruht. Auch auf Provinzebene soll die Verwaltung von Sozialversicherungsfonds nun gebündelt und gestrafft werden. Sozialpolitische Lenkungsaufgaben werden in den Planungen des Organisationskomitees des Staatsrates besonders hervorgehoben (*Ta Kung Pao*, Hongkong, 11.3.1998, zit. n. SWB, 14.3.1998). Das Arbeitsministerium hatte bereits in den vergangenen Jahren eine beträchtliche politische Aufwertung und personelle Aufstockung erfahren. Es bleibt aber abzuwarten, ob die von internationalen Organisation beharrlich angemahnte Unterfinanzierung der sozialen Sicherungssysteme in China durch die Reorganisation dauerhaft gelindert wird.

Zu den im Wirtschaftsleben einflußreichsten Staatsorganen werden künftig drei Staatsratsorgane gehören, die äußerst umfassende Regulierungsbefugnisse genießen.

Die bisher schon gewichtige Staatliche Kommission für Wirtschaft und Handel (*Guojia jingji maoyi weiyuanhui*) wird durch die neuen Reorganisationsmaßnahmen zu einem regelrechten „Kleinen Staatsrat“ ausgebaut und bildet nun das an Personal und Apparat mit Abstand größte Einzelorgan des Staatsrates. Sieben verkleinerte ehemalige Branchen- und Wirtschaftsministerien werden dieser Kommission als Behörden (*ju*) unterstellt. Zum Minister der machtvollen Kommission wurde der bisherige Präsident der Nationalen Hauptgesellschaft für Petrochemie (*Zhongguo shiyou huagong zonggongsi/China National Petrochemical Corp.*), Sheng Huaren (63), berufen. Die Position der Kommission wird zusätzlich dadurch gestärkt, daß ihr bisheriger Minister Wang Zhongyu in das Amt des Generalsekretärs des Staatsrates überwechselt und damit eine Schlüsselfunktion in der Ko-

ordination der gesamten Regierungsarbeit einnimmt. Die Wirtschafts- und Handelskommission bildet nun das zentrale Organ der Wirtschaftsregulierung in der VR China (den Planungen des Staatsrats-Organisationskomitees zufolge soll die monströse Kommission für Wirtschaft und Handel in absehbarer Zeit in zwei Ministerien – ein außenwirtschaftsorientiertes sowie ein binnenmarktorientiertes – aufgeteilt werden, vgl. *Ta Kung Pao*, Hongkong, 11.3.1998, zit. n. SWB, 14.3.1998).

Das neue Ministerium für Informationsindustrie (*Xinxi chanye bu*) geht aus einer Fusion des Ministeriums für Post- und Telekommunikationswesen und des Ministeriums für Elektronikindustrie hervor. Die beiden Ministerien hatten in den vergangenen Jahren heftig miteinander um die Kontrolle über lukrative Teile des Marktes für Informations- und Medientechnologie gerungen. Die Rivalität wurde mit der Berufung des bisherigen Ministers für Post und Telekommunikation, Wu Jichuan (60), zu Lasten des Ministeriums für Elektronikindustrie entschieden. Das neue Großministerium wird für die Regulierung der stürmisch wachsenden und hochlukrativen Informationsindustrie (unter Einschluß von Teilen der Rundfunk- und Fernseh-Sendenetze) zuständig sein. Es wird sich damit um eines der auch für ausländische Investoren im Telekommunikations-, Computer-, Software- und Medienbereich wichtigsten Wirtschaftsorgane der chinesischen Zentralregierung handeln. Das bisherige Post- und Telekommunikationsministerium und die ihm unterstellten Staatskonzerne gelten als wirtschaftlich sehr erfolgreiche Organisationen, die ihre Monopolprofite in den letzten Jahren zu einem raschen Ausbau der Infrastruktur verwendet haben. Es ist damit zu rechnen, daß unter Leitung von Wu Jichuan die staatliche Kontrolle in diesem Bereich der Wirtschaft gefestigt und ein offener Wettbewerb mit ausländischer Beteiligung nur in Randbereichen zugelassen wird (SCMP, 19.3.1998).

Das neu gebildete Ministerium für staatliche Bodenverwaltung und natürliche Ressourcen (*Guotuziyuan bu*) geht aus der Fusion des bisherigen Ministeriums für Geologie und Bodenschätze, der Staatlichen Behörde für die Bodenverwaltung, der Nationalen ozeanographischen Behörde sowie anderer einschlägiger Behörden hervor. Ziel ist es, eine zentralisierte Aufsicht über die Verwaltung von staatlichem Grundeigentum sowie über die Nutzung natürlicher Rohstoffe zu ermöglichen. Das Ministerium kontrolliert somit ein für das wirtschaftliche Entwicklungspotential Chinas zentrales Aufgabenfeld und soll dem von subnationalen Regierungen betriebenen, unkontrollierten Abfluß staatlicher Vermögenswerte (Grundeigentum und Rohstoffe) entgegenwirken. Mit Zhou Yongkang (55), dem bisherigen Präsidenten der Nationalen Hauptgesellschaft für Erdöl und Erdgas (*Zhongguoshiyou tianranqi zonggongsi/China National Petroleum Corp.*), wurde ein erfahrener „Manager-Kader“ aus einem profitablen Zweig der Staatsindustrie zum Minister berufen.

Die Führungspersönlichkeiten, die an die Spitze der drei wirtschaftlichen Großministerien berufen wurden (Sheng Huaren, Wu Jichuan und Zhou Yongkang), zeigen deutliche gemeinsame Karriere-merkmale. Es handelt sich um technisch und kaufmännisch versierte „Staatsmanager“ (nicht um Partei- oder Regierungsfunktionäre im klassischen Sinne), die in ihren bisherigen Leitungsfunktionen aus schwerfälligen Staatsorganisationen profitable Einheiten gemacht haben. Auch weisen diese Männer in ihrem Führungsstil Ähnlichkeiten mit Zhu Rongji auf: Sie sind nicht eindeutig einer politischen Patronagegruppe zuzuordnen und haben bei der Durchsetzung von Restrukturierungsmaßnahmen kaum Rücksicht auf die Empfindlichkeiten und Interessen von Untergebenen oder Konkurrenten genommen. Zudem gelten alle drei als inkorrupt, wohlinformiert und arbeitsbesessen.

Auch zeigen die drei neuen „Superminister“ sich übereinstimmend reserviert gegenüber einem allzu starken Engagement oder gar einer Dominanz ausländischer Investoren in lukrativen Branchen wie der Öl- und Gasproduktion, der Gewinnung von Bodenschätzten sowie der Telekommunikations- und Informationsindustrie. Eine treibende Motivation für diese Staatsmanager ist die Mehrung der „nationalen Stärke“ (*guoli*) Chinas durch die Modernisierung von Schlüsselbereichen der Wirtschaft. Diese Modernisierung ist nur mit gezielter Zuhilfenahme von Kapital und Technologie aus dem Ausland zu erreichen, soll aber nicht zu einem „Ausverkauf“ nationaler Unternehmen führen (siehe hierzu Political and Economic Risk Consultancy, *Country Risk Report: China*, 3. April 1998). Hier treffen sich die Interessen der Staatsmanager und der politischen Führung. Zhu Rongji hat mit den drei neuen „Superministern“ in zentralen wirtschaftspolitischen Leitungspositionen Gleichgesinnte installieren können. Es bleibt allerdings abzuwarten, wie sich die energischen Manager in der schwerfälligen Regierungsbürokratie schlagen werden.

Neue Pläne zur Reduzierung des Staatspersonals

Im Zusammenhang mit der Reorganisation der Staatsratsorgane wurde auch ein neuer Anlauf zur Reduzierung des Regierungs- und Verwaltungspersonals angekündigt. 16.000 der 32.000 Personalstellen in den Organen des Staatsrates sollen abgebaut, die betroffenen Beamten in neue Arbeitsplätze vermittelt werden. Landesweit sollen rund vier Millionen Kader auf diese Weise aus den Verwaltungsapparaten ausscheiden. Die freizusetzenden Staatsbediensteten sollen umgeschult und auf neue Positionen insbesondere in der Wirtschaft vermittelt werden, wobei die Wünsche der Kader zu berücksichtigen sind. Das Personalministerium beabsichtigt, eine größere Zahl von Ministe-

rialbeamten zu Rechnungsprüfern umzuschulen, die dann als fest angestellte Revisoren in Staatsunternehmen dauerhaft das Finanzgebaren der Betriebsleitungen im Sinne der Zentralregierung kontrollieren sollen (SCMP, 7.4.1998).

Insgesamt ist es unklar, welche neuen Arbeitsplätze die Millionen von Staatsbediensteten finden sollen, die von dem Stellenabbauplan getroffen werden. Auch wird es unvermeidlich sein, daß die konkrete Festsetzung der Stellenabbau-Quoten in den einzelnen Organen und auf den einzelnen Regierungsebenen zu harten Verhandlungen und Auseinandersetzungen führen. Ein leitender Funktionär des Staatsrats-Organisationskomitees stellte klar, daß der Abbau von rund 16.000 Stellen in den Organen des Staatsrates nicht alle Kommissionen und Ministerien in gleicher Weise treffen werde (*Ta Kung Pao*, Hongkong, 11.3.1998, zit.n. SWB, 14.3.1998). Staatsratsorgane, die wichtige wirtschafts- oder gesellschaftspolitische Funktionen erfüllten, würden geringere Kürzungen erfahren als andere Organe.

Ein schwieriges, in den offiziellen Stellungnahmen nicht erwähntes Problem stellt die große Zahl der pensionierten Ministerialbeamten dar, die in einigen Fällen die Zahl des aktiven Ministerialpersonals um das Dreifache übersteigt. Auch bildet das Personal des Nationalen Volkskongresses und der Nationalen Politischen Konsultativkonferenz einen schwierigen Gegenstand von separaten Reorganisationsaufgaben, die bislang nicht geklärt sind.

Nach Zhu Rongjis Willen sollen auch die subnationalen Regierungen innerhalb der nächsten drei Jahre eine Halbierung ihres Personals vollziehen. Der Zentralregierung scheint aber klar zu sein, daß diese rigorose Vorgabe aufgrund lokaler Patronageinteressen (die Vergabe von Stellen in der Verwaltung ist ein wichtiges Mittel für Kader, sich eine verlässliche Arbeits- und Machtbasis zu verschaffen) und aufgrund wirtschaftlicher Entwicklungsrückstände (alternative Arbeitsplätze für Staatsbedienstete bieten sich nur in den Regionen, wo eine dynamische Wirtschaft existiert) nur schwer einzuhalten sein wird. Selbst in der wirtschaftlich relativ gut situierten Provinz Guangdong sehen die verantwortlichen Kader in den Organisationsabteilungen der Partei große Schwierigkeiten darin, neue Arbeitsmöglichkeiten für freigesetzte Kader zu finden bzw. die freizusetzenden Kader überhaupt erst auszuwählen. Die Kriterien für einen solchen Vorgang seien noch nicht hinreichend geklärt (SCMP, 24.3.1998).

Seit den fünfziger Jahren – zuletzt 1993 – hat die chinesische Regierung mindestens neun Versuche unternommen, die Zahl der Staatsbediensteten zu reduzieren (zu den Reformbemühungen nach

1993 siehe „Verwaltungsreformen in der VR China: Vom Kadersystem zum öffentlichen Dienst?“, in: C.a., S.670-677). Alle diese Versuche können heute uneingeschränkt als gescheitert gelten (siehe Tabelle „Staatspersonal in der VR China“).

Staatspersonal in der VR China: Expansion trotz Reformversuchen

Relation zwischen Staatsbediensteten und Bevölkerung	1:50 (1978)	1:30 (1996)
Zunahme des Staatspersonals	+82 % (1978-1998)	
Zunahme der Bevölkerung	+27 % (1978-1998)	
Personalstellen in Staatsorganen	8,79 Mio.(1993)	9,95 Mio.(1996)
Personalstellen in KPCh und „Demokratischen Parteien“	530.000 (1993)	510.000 (1996)
Zahl der Staatsbediensteten insgesamt*		36,7 Mio. (1998)
Anteil der Personalausgaben an den gesamten Staatsausgaben	12 % (1993)	15 % (1996)
Staatsratsorgane mit auffälliger Personalex-pansion (1993 bis 1996)	<ul style="list-style-type: none"> • Staatliche Kommission für Wirtschaft und Handel • Staatliche Kommission für die Wirtschaftsstrukturreform • Ministerium für Arbeit 	

* Unter Einschluß von öffentlichen Dienstleistungsorganisationen (Krankenhäuser, Schulen etc.).

Quellen: JB, 1998/4, S.32; John P. Burns, „China's Leviathan“, in: AWSJ, 16.3.1998.

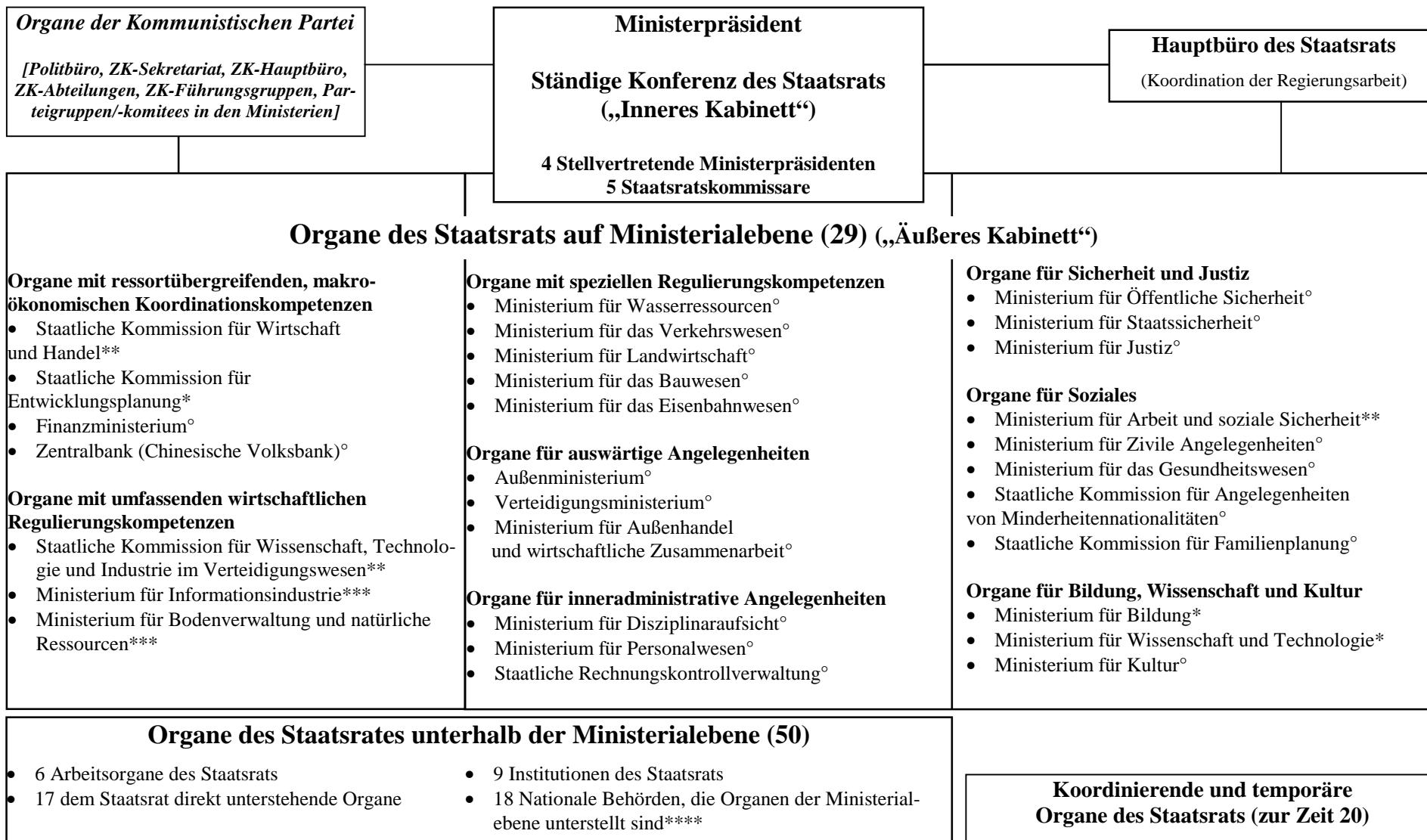
Die Beharrungskraft des sozialistischen Leviathans

Der sozialistisch-bürokratische Leviathan, der in dem riesigen chinesischen Staatsapparat verkörpert ist, scheint sich politischen Versuchen zur Bändigung und Beschneidung hartnäckig zu entziehen. Der angekündigte Stellenabbau im Staatsapparat wird deshalb – vielleicht mit Ausnahme einiger Organe der Zentralregierung – voraussichtlich *nicht* gelingen. Die eigentlichen Chancen der jüngsten Reorganisationspläne liegen in einer allmählichen Anpassung der Regierungsfunktionen und Staatstätigkeit an die Erfordernisse der Marktwirtschaft, nicht in einer pauschalen Reduzierung des Staatspersonals.

Durch die jüngste Reorganisation werden sich die Kompetenzen, Interessen und Gewichtsklassen der konkurrierenden bürokratischen Organisationen im politischen System der VR China verschieben. Das Spannungsfeld der ministeriellen Rivalitäten wird sich fundamental verändern. Es wird zu beobachten sein, inwieweit die umfassende Kompetenzgewalt der „Superministerien“ tatsächlich zu einer administrativen Straffung führt. Denn es ist nicht auszuschließen, daß die neu geschaffenen, monströsen Organe zu einer neuen Quelle der Korruption und der Intervention in das Wirtschaftsleben werden.

Im positivsten Falle könnte die Reorganisation im Bereich der Wirtschaftsbürokratie im Laufe der kommenden Jahre zu einem Funktions- und Kompetenzenwandel beitragen, der für die wirtschaftliche und politisch-administrative Modernisierung unabdingbar ist: eine schärfere Trennung von Behörden und Unternehmen, eine wettbewerbsorientierte und transparentere Wirtschaftsregulierung (zumindest außerhalb von staatlich geschützen Monopolbereichen), eine Reduzierung bürokratischer Interventionen und Genehmigungsverfahren wie auch eine Minderung der korruptiven Abschöpfungsmöglichkeiten in der chinesischen Verwaltung. Hierin liegt das konstruktive Potential der jüngsten Reorganisationsmaßnahmen, das sich in den kommenden Jahren noch erweisen muß.

Die Zentralregierung der VR China nach der Reorganisation im Frühjahr 1998



Erläuterungen: ° Im Hinblick auf Status und Kompetenzen unveränderte Organe des Staatsrats. * Umbenannte, aber in ihren Kompetenzen weitgehend unveränderte Organe. ** Schon zuvor bestehende Organe, deren Kompetenzen beträchtlich erweitert wurden. *** Neu errichtete Organe, die Kompetenzen mehrerer aufgelöster Organe übernehmen. **** Darunter ehemalige Branchenministerien, deren Status und Kompetenzen reduziert wurden.