



China Analysis No. 70
April 2009
www.chinapolitik.de

**Das politische System der Volksrepublik
China im Überblick**

Sebastian Heilmann

Professor für Politik und Wirtschaft Chinas

China Analysis wird herausgegeben von:

Prof. Dr. Sebastian Heilmann
Lehrstuhl Politik und Wirtschaft Chinas
Universität Trier

E-mail: heilmann@uni-trier.de

Das politische System der Volksrepublik China im Überblick

Inhaltsübersicht

Einführung: Das politische System der VR China im Wandel	2
1. Staatsverfassung und Verwaltungsaufbau	2
2. Die Kommunistische Partei	9
3. Staatsideologie.....	12
4. Praktiken politischer Führung	14
5. Politische Kontrolle	15
6. Machtgrundlagen.....	17
7. Chancen einer Demokratisierung	18

Verzeichnis der Abbildungen

Übersicht 1: Die Zentralregierung der VR China (2008/2009).....	5
Übersicht 2: Verwaltungsebenen der VR China (Ende 2006).....	7
Übersicht 3: Das politisch-administrative System der VR China	8
Übersicht 4: Innerer Aufbau der Parteizentrale.....	11
Übersicht 5: Häftlingszahlen im internationalen Vergleich	16

Einführung: Das politische System der VR China im Wandel

Das politische System der VR China besitzt ein zwiespältiges Image in Europa. China-kritische Politiker, Journalisten und Menschenrechtsaktivisten sehen in China die eiserne Faust einer Diktatur am Werk, die im Innern alle Ansätze zu politischer Erneuerung unterdrückt und nach außen eine rücksichtslose Strategie der Durchsetzung nationaler Interessen betreibt. Unter Geschäftsleuten, Diplomaten und in der Publizistik finden sich jedoch viele optimistischere Stimmen, die auf die vielfältigen Rückwirkungen der wirtschaftlichen Entwicklungsdynamik verweisen, die auch China auf den Weg zu einer politischen Neuordnung und zu verlässlicher internationaler Kooperation führen werde.

Die chinesische Regierung selbst lehnt die „westliche Demokratie“ als für China untaugliches Ordnungsmodell bislang dezidiert ab. Die Kommunistische Partei Chinas (KPCh) hält an ihrem Machtmonopol fest, lässt keine unabhängigen politischen Kontrollinstanzen zu und unterdrückt organisierte oppositionelle Aktivitäten. Die VR China ist und bleibt somit ein autoritäres Regierungssystem.

Dennoch sind als Folge des tief greifenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandels besonders seit den 1990er Jahren markante politische Veränderungen festzustellen. Vom Totalitarismus der Mao-Ära, als Funktionäre und Organisation der Kommunistischen Partei einen totalen Zugriff auf das wirtschaftliche, gesellschaftliche und persönliche Leben ausüben konnten, hat sich die gegenwärtige politische Ordnung weit entfernt. Politische Entscheidungen kommen heute auf andere Weise zustande und werden auch mit anderen Mitteln durchgesetzt als am Ausgangspunkt der Wirtschaftsreformen.

1. Staatsverfassung und Verwaltungsaufbau

Der Staatsaufbau der VR China folgt in wichtigen Elementen dem Modell der ehemaligen Sowjetunion. Die politische Führungsrolle der Kommunistischen Partei, umfassende Durchgriffsbefugnisse der Zentralregierung gegenüber regionalen Führungen, die Gewaltenkonzentration (im Gegensatz zur Gewaltenteilung und wechselseitigen Kontrolle zwischen Exekutive, Legislative und Judikative in demokratischen Verfassungsstaaten) und die Unterordnung individueller Rechte unter kollektive Interessen sind bis heute Kernprinzipien der Verfassungsordnung der VR China.

Bislang sind *vier Verfassungen* (1954, 1975, 1978, 1982) verabschiedet worden, in denen sich die wechselnden politischen Ziele der KPCh widerspiegeln. Während insbe-

sondere in den Verfassungen von 1975 und 1978 die Bedeutung des Klassenkampfes hervorgehoben wurde, spiegelt die derzeit gültige Verfassung von 1982 (in Einzelementen modifiziert in den Jahren 1988, 1993, 1999 und 2004) die Bemühungen um eine „sozialistische Modernisierung“ des Wirtschaftssystems und um eine Stabilisierung der staatlichen Institutionen wider. In Art. 1 der geltenden Verfassung heißt es: „Die VR China ist ein sozialistischer Staat unter der Demokratischen Diktatur des Volkes, der von der Arbeiterklasse geführt wird und auf dem Bündnis der Arbeiter und Bauern beruht [...] Die Sabotage des sozialistischen Systems ist jeder Organisation oder jedem Individuum verboten“.

Das politische Institutionengefüge Chinas wurde durch keine der bisherigen Verfassungsänderungen grundsätzlich angetastet. Der politische Führungsanspruch der KPCh, der auch in der Präambel der Staatsverfassung hervorgehoben wird, bleibt das entscheidende Hindernis für die Einführung effektiver rechtsstaatlicher Mechanismen der Machtbegrenzung.

Laut Verfassung „oberstes Organ der Staatsmacht“ und Gesetzgebungsorgan ist der *Nationale Volkskongress* (NVK), der unter anderem zuständig ist für Verfassungsänderungen (mit Zwei-Drittel-Mehrheit), Ausarbeitung und Änderung von grundlegenden Gesetzen, Wahl/Abberufung der wichtigsten Mitglieder der Staatsorgane sowie Prüfung und Bestätigung des Staatshaushaltes. Die rund 3.000 Abgeordneten des NVK werden alle fünf Jahre von den Volkskongressen auf Provinzebene bestimmt. Es findet also keine Volkswahl zum NVK statt. Mehr als zwei Drittel der NVK-Abgeordneten gehören der Kommunistischen Partei an. Der NVK tritt nur einmal im Jahr zu einer ein- bis zweiwöchigen Plenartagung zusammen.

Den Charakter eines „Ersatzparlaments“ besitzt deshalb der *Ständige Ausschuss des NVK*, der aus einem 15köpfigen Präsidium und 161 Vollmitgliedern (2008) besteht, alle ein bis zwei Monate zu mehrtägigen Sitzungen zusammentritt und die Mehrzahl der Gesetze verabschiedet sowie internationale Abkommen ratifiziert.

Als Staatsoberhaupt fungiert der *Staatspräsident* („Vorsitzender der VR China“) der Gesetze mit seiner Unterschrift in Kraft setzt, führende Mitglieder von Staatsorganen nach Entscheidung durch den NVK ernennt oder entlässt, internationale Staatsgäste empfängt und Staatsbesuche in anderen Ländern unternimmt. Dadurch, dass der Generalsekretär der KPCh („Nummer 1“ in der Parteihierarchie und damit der mächtigste chinesische Politiker) seit 1993 zugleich auch als Staatspräsident fungiert, ist dieses in erster Linie zeremonielle Amt aufgewertet worden.

Der *Staatsrat*, so die Bezeichnung für die chinesische *Zentralregierung*, wird in der

Verfassung als „Exekutivorgan“ des NVK und als „oberstes Organ der Staatsverwaltung“ definiert. Der *Ministerpräsident* verfügt als Leiter des Staatsrates über eine sehr große Machtfülle. Dem Staatsrat gehören der Ministerpräsident, dessen Stellvertreter, die Staatsratskommissare und die Leiter der Organe des Staatsrats (Ministerien, Kommissionen, Zentralbank, Rechnungskontrollamt) an. Als „Kabinett“ im engeren Sinne dient die Ständige Konferenz des Staatsrates, die nur aus den zehn höchstrangigen Amtsträgern (dem Ministerpräsidenten, dessen vier Stellvertretern sowie fünf Staatsratskommissaren) besteht, die jeweils für große Querschnittsbereiche der Politik wie etwa Industriepolitik und Entwicklungsplanung, ländliche Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik oder internationale Beziehungen zuständig sind. Die Kandidaten für alle hochrangigen Regierungsämter werden von Gremien der KPCh ausgewählt und benannt; der NVK stimmt über die Ernennung der wichtigsten Amtsträger ab.

Übersicht 1: Die Zentralregierung der VR China (2008/2009)

„Inneres Kabinett“ (Ständige Konferenz des Staatsrats)	
Ministerpräsident 4 Stellv. Ministerpräsidenten 5 Staatsratskommissare (darunter der Leiter der Staatsratskanzlei)	
„Äußeres Kabinett“ (27 Organe des Staatsrats auf Ministerialebene)	
<p>Makro-ökonomische Koordination:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Kommission für Entwicklung und Reform ▪ Finanzministerium ▪ Volksbank (Zentralbank) <p>Umfassende Kompetenzen in der Wirtschaftsregulierung:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Handelsministerium ▪ Ministerium für Industrie und Informationstechnologie ▪ Ministerium für Bodenverwaltung und natürliche Ressourcen <p>Spezielle Regulierungskompetenzen:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ministerium für Umweltschutz ▪ Ministerium für Wasserressourcen ▪ Ministerium für Verkehr und Transport ▪ Ministerium für Landwirtschaft ▪ Ministerium für Wohnungsbau sowie städtischen und ländlichen Aufbau ▪ Eisenbahnministerium <p>Sicherheit und Justiz:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ministerium für Öffentliche Sicherheit ▪ Justizministerium 	<p>Inneradministrative Angelegenheiten:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ministerium für Disziplinaraufsicht ▪ Staatliches Rechnungskontrollamt <p>Soziales:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ministerium für Human Resources und Soziale Sicherheit ▪ Ministerium für Zivilverwaltung ▪ Ministerium für Gesundheit ▪ Kommission für Angelegenheiten von Minderheitennationalitäten ▪ Kommission für Bevölkerung und Familienplanung <p>Bildung, Wissenschaft und Kultur:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ministerium für Bildung ▪ Ministerium für Wissenschaft u. Technologie ▪ Ministerium für Kultur <p>Auswärtige Angelegenheiten:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Außenministerium ▪ Verteidigungsministerium ▪ Ministerium für Staatssicherheit
Organe der Wirtschaftsregulierung im Ministerialrang mit Sonderstatus	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aufsichtskommission für das Staatsvermögen (*SASAC) ▪ Aufsichtskommission für das Bankwesen (*CBRC) ▪ Aufsichtskommission für das Wertpapierwesen (*CSRC) ▪ Aufsichtskommission für das Versicherungswesen (*CIRC) ▪ Aufsichtskommission für die Elektrizitätswirtschaft (*CERC) 	

*Diese aus der englischen Übersetzung hergeleiteten Akronyme werden auch in China weithin verwendet.

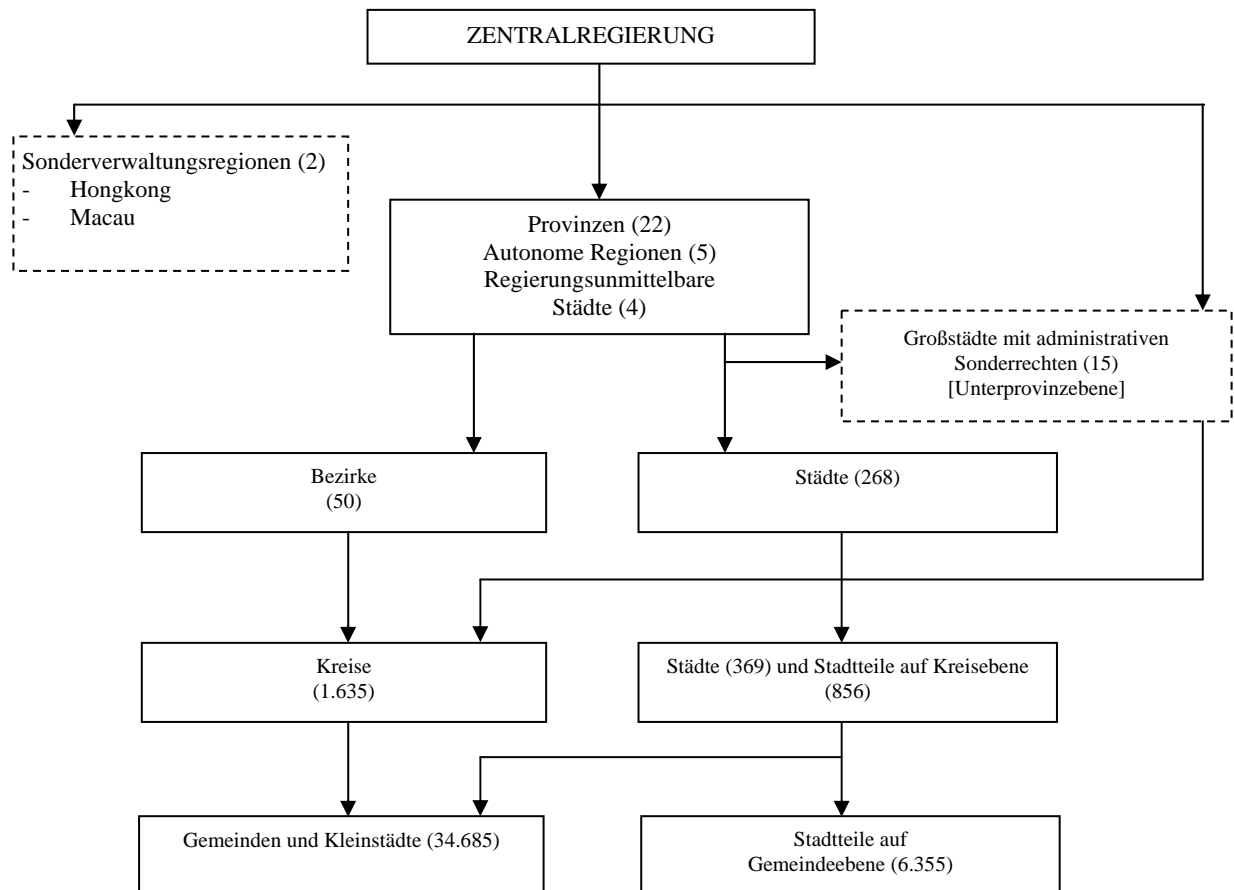
© Heilmann 1998/2002/2009.

Lokale Volkskongresse und Volksregierungen aller Ebenen sind die örtlichen Organe der Staatsmacht und haben auf der jeweiligen Verwaltungsebene Kompetenzen, die im Wesentlichen mit denen des NVK auf nationaler Ebene korrespondieren. Nur die Delegierten der Volkskongresse auf Kreis- und Gemeindeebene werden direkt gewählt. Der einheitsstaatliche Charakter der VR China wird in der Verfassung deutlich formuliert: Die lokalen Volksregierungen aller Ebenen „sind den Organen der Staatsverwaltung der nächsthöheren Ebenen verantwortlich und rechenschaftspflichtig“ und sind Organe der Staatsverwaltung „unter der einheitlichen Führung des Staatsrates“. Die Zentralregierung kann „nicht angemessene Entscheidungen“ lokaler Organe der Staatsverwaltung annullieren.

Das *Regierungs- und Verwaltungssystem* der VR China umfasst folgende Hauptstufen:

1. Zentrale: Zentralregierung und Parteizentrale.
2. Provinzebene: 33 Verwaltungseinheiten
 - 4 Regierungsunmittelbare Städte (Beijing, Shanghai, Tianjin, Chongqing)
 - 22 Provinzen (offiziell wird Taiwan als 23. Provinz der VR China geführt)
 - 5 Autonome Gebiete (Tibet, Xinjiang, Innere Mongolei, Guangxi, Ningxia)
 - 2 Sonderverwaltungszone: Hongkong und Macau (ehemalige Kolonien, die 1997 vom Vereinigten Königreich bzw. 1999 von Portugal in die Souveränität der VR China überführt wurden) genießen einen weit reichenden administrativen Autonomiestatus, werden aber offiziell als Verwaltungseinheiten auf Provinzebene geführt.
3. Bezirksebene: 333 Bezirksstädte, Regierungsbezirke und bezirksgleiche Verwaltungseinheiten.
4. Kreisebene: 2862 Kreise und kreisgleiche Verwaltungseinheiten.
5. Gemeindeebene: rund 40.000 Gemeinden, Kleinstädte, städtische Wohnviertel etc.
6. Dörfer und Straßenzüge: In den rund 800.000 Dörfern Chinas sowie in städtischen Straßenzügen wird ein System der begrenzten Selbstverwaltung durch zum Teil gewählte, zum Teil von der KPCh bestimmte Komitees praktiziert.

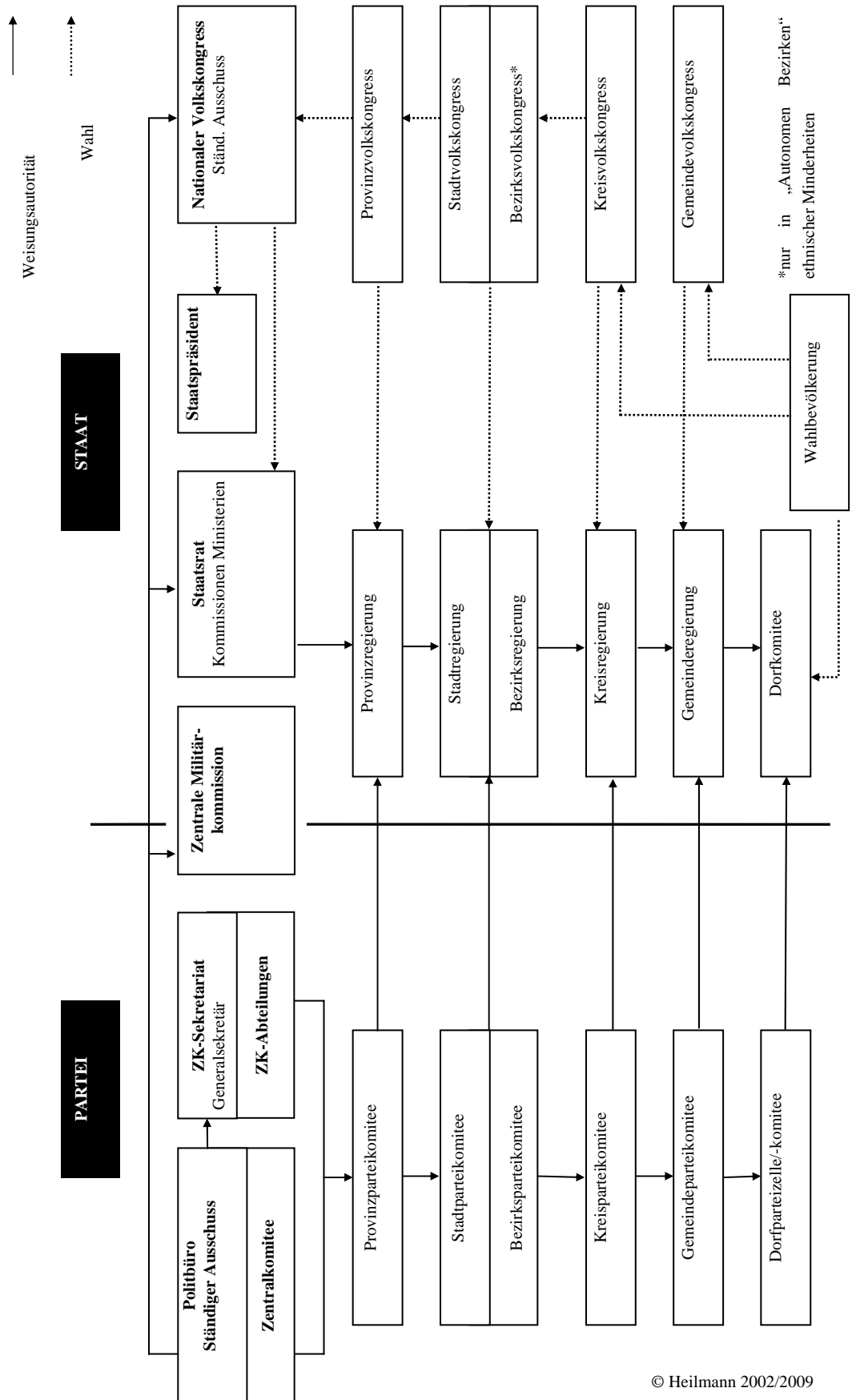
Übersicht 2: Verwaltungsebenen der VR China (Ende 2006)



© Heilmann 2002/2009

In kommunistischen Regierungssystemen („Parteistaaten“) – so auch in der VR China – sind Partei und Staat gewöhnlich kaum zu unterscheiden: Die KPCh stellt nicht nur bei- nahe ausnahmslos das Personal für die Führungspositionen in Regierungs- und Verwal- tungsorganen. Die Regierungsorgane sind darüber hinaus in ihren Entscheidungskompe- tenzen den Parteikomitees grundsätzlich untergeordnet. Dies verdeutlicht Übersicht 3.

Übersicht 3: Das politisch-administrative System der VR China



2. Die Kommunistische Partei

Zwar existieren in der VR China acht so genannte „Demokratische Parteien“, die als Organe der „Einheitsfront“ der KPCh Partei untergeordnet sind (offiziell wird in China von einem Mehrparteiensystem gesprochen). Es handelt sich jedoch nicht um im politischen Wettbewerb stehende Parteien, sondern lediglich um von der KPCh kontrollierte Konsultativorgane. Aus diesem Grunde lässt sich die VR China als Ein-Partei-System einstufen.

Personal und Organisation der KPCh bilden bis heute die tragenden Pfeiler des Herrschaftssystems der VR China. Die Führungskader der Partei sitzen an allen wichtigen Schalthebeln der chinesischen Politik. Von Lenin (1870-1924), dem Begründer des kommunistischen Parteistaates im frühen Sowjetrußland, übernahmen die chinesischen Kommunisten die organisatorischen Prinzipien der Kaderpartei und der Führungsrolle der Partei in Politik, Gesellschaft und Wirtschaft. Die wichtigsten Institutionen politischer Kontrolle, die im Kern auf Lenin zurückgehen und sich auch in der VR China finden, sind:

- die zentralisierte *Hierarchie von Parteiorganen* mit strikten Unterordnungsverhältnissen in allen Bereichen von Politik, Verwaltung, Polizei, Justiz, Militär, Wirtschaft und Gesellschaft;
- die von der KPCh kontrollierte *Rekrutierung und Beaufsichtigung von Führungskräften* („Kader“-System) nicht nur in staatlichen Organen, sondern auch in staatsnahen Wirtschaftsunternehmen und gesellschaftlichen Organisationen;
- Kampagnen zur *ideologischen Indoktrinierung und Bekämpfung politischer Abweichungen* innerhalb der Partei sowie ein striktes Verbot der Bildung von innerparteilichen Gruppierungen;
- *Massenpropaganda* (parteigelenkte, selektive Informationsvermittlung) gegenüber der Bevölkerung und Formung der öffentlichen Meinung mit Hilfe politisch kontrollierter Medien

Ende 2007 zählte die KPCh 73,4 Mio. Mitglieder, was einem Bevölkerungsanteil von etwas mehr als 5% entsprach. Zwischen den Parteitag von 2002 und 2007 wurden fast 12 Millionen neue Mitglieder in die Partei aufgenommen. Allein im Jahr 2006 beantragten 19 Mio. Personen die Aufnahme, jedoch wurden nur 2,64 Mio. von diesen auch als neue Mitglieder akzeptiert. Eine Parteimitgliedschaft bietet immer noch vielfältige Vorteile, wie z.B. ein hilfreiches Beziehungsnetz, Bevorzugung bei Beförderungen oder bei der Zuteilung preiswerter Wohnungen. Bauern und Industriearbeiter haben an Gewicht innerhalb der Partei verloren. Die städtischen Mittel- und Oberschichten, deren Wohlstand von den wirtschaftlichen Veränderungen seit 1978 ermöglicht wurde, sind

zur wichtigsten sozialen Basis für die Herrschaft der KPCh geworden.

Mit dem XVI. Parteitag 2002 öffnete sich die KPCh hin zur Privatunternehmerschaft und zur neuen Oberschicht, um diese aufstrebenden Gesellschaftsgruppen politisch-organisatorisch einzubinden. Die KPCh transformierte sich damit zu einer stark an Wirtschaftsförderung orientierten, businessfreundlichen Partei, die eine fortschreitende gesellschaftliche Pluralisierung und den Aufstieg neuer Gesellschaftsgruppen nun auch in Mitgliedschaft und Führungspersonal nachvollzieht. Während die Kommunistische Partei nach der Gründung der VR China die chinesische Gesellschaft umformte, verkehrte sich dieses Verhältnis seit den 1990er Jahren: Der fortschreitende gesellschaftliche Wandel begann, die KPCh immer stärker umzuformen.

Das *Zentralkomitee der KPCh* (seit 2007 mit 204 Vollmitgliedern und 167 nicht stimmberechtigten Kandidaten) tritt gewöhnlich nur einmal im Jahr zusammen und bildet das zentrale Repräsentativorgan der wichtigsten Leitungsbereiche aus Partei, Staat und Armee. Für Entscheidungen über die Besetzung von Spitzenpositionen in Partei und Staat und über politische Grundsatzfragen (von Änderungen des Verfassungstextes bis hin zu Prinzipien der wirtschaftlichen Entwicklungsstrategie) ist die Billigung des ZK erforderlich. Im ZK sind verschiedene Interessengruppen aus der Staatsbürokratie ebenso repräsentiert wie Vertreter aus den Provinzen und der Armee. Die Mitglieder und Kandidaten des ZK werden – auf Vorschlag der Parteispitze – vom *Nationalen Parteitag* der KPCh gewählt, der alle fünf Jahre stattfindet.

Die höchsten Entscheidungs- und Führungsorgane der KPCh bilden das *ZK-Politbüro* (25 Mitglieder) und dessen *Ständiger Ausschuss* (9 Mitglieder). Der Ständige Ausschuss ist der Führungskern der KPCh und setzt sich aus den wichtigsten aktiven Parteiführern zusammen. An der Spitze des Ständigen Ausschusses steht der KP-Generalsekretär, der damit die „Nummer 1“ in der chinesischen Politik ist. Die Übersicht 4 bietet einen Einblick in die Organisation der Parteizentrale.

Die KPCh ist auf allen Verwaltungsebenen durch Parteiorganisationen (landesweit ca. 3,5 Mio. Basisorganisationen) vertreten. Die Möglichkeiten zur Mitwirkung an politischen Entscheidungen sind jedoch selbst für die große Mehrheit der KPCh-Mitglieder sehr begrenzt. Die politische Entscheidungsfindung im engeren Sinne findet nur in den Leitungsgremien und in vielschichtigen Beziehungsgeflechten von Partei und Staatsverwaltung statt. Landesweit sind nur etwas mehr als 500.000 so genannte „Führungskader“ (Führungskräfte vom Rang eines ministeriellen Referatsleiters bzw. eines Kreisregierungschefs an aufwärts) unmittelbar an politischen Entscheidungen beteiligt. Diese „Führungskader“ bilden die politische Elite Chinas und stehen im Zentrum des politischen Geschehens.

Übersicht 4: Innerer Aufbau der Parteizentrale

Arbeitsorgane		Führungsgruppen und Kommissionen
<ul style="list-style-type: none"> ▪ ZK-Kanzlei ▪ Organisationsabteilung ▪ Propaganda-Abteilung ▪ Einheitsfront-Abteilung ▪ Abteilung f. Internat. Angelegenheiten ▪ Institut für Politikforschung ▪ Sekretariat der Führungsgruppe für Finanzen und Wirtschaft ▪ Sekretariat der Kommission für Organ- und Stellenpläne ▪ Sekretariat der Führungsgruppe für Auswärtige Angelegenheiten ▪ Sekretariat der Führungsgruppe für Taiwan-Angelegenheiten ▪ Sekretariat der Kommission für Datenschutz ▪ Büro für auswärtige Propaganda ▪ Büro für den Schutz der Parteizentrale 		<p><i>Führungsgruppen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Aufbau der Parteiorganisation ▪ Propaganda- und Ideologie ▪ Finanzen und Wirtschaft ▪ Sicherheit im Finanzwesen ▪ Ländliche Arbeit ▪ Auswärtige Angelegenheiten ▪ Taiwan-Angelegenheiten <p><i>ZK-Kommissionen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Politik und Recht ▪ Regulierung der gesellschaftlichen Sicherheit ▪ Organ- und Stellenpläne ▪ Datenschutz ▪ Aufbau der geistigen Zivilisation <p><i>Koordinierungsgruppen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Hongkong- und Macau-Angelegenheiten ▪ Hochqualifizierte Fachkräfte
Der Parteizentrale direkt unterstehende Organisationen		
<ul style="list-style-type: none"> ▪ ZK-Parteischule ▪ Kaderinstitut Pudong ▪ Kaderinstitut Yan'an ▪ Kaderinstitut Jinggangshan ▪ Forschungsbüro für historische Schriften ▪ Forschungsbüro für Parteigeschichte ▪ Nationales Archiv 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Staatliches Hauptamt für Rundfunk, Film und Fernsehen ▪ China Publikationsgruppe (CNPG) ▪ China Internationale Publikationsgruppe (CIPG) ▪ Verlage (Volkszeitung, Qiushi, Guangming Ribao, Jingji Ribao) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gewerkschaftsbund ▪ Kommunistischer Jugendverband ▪ Frauenverband ▪ Verband der Literatur- und Kunstschaffenden ▪ Journalistenverband ▪ Gesellschaft f. Wissenschaft u. Technologie ▪ Gesellschaft für Rechtswissenschaft ▪ Verband der Auslandschinesen ▪ Verband taiwanischer Chinesen

© Heilmann 2009

3. Staatsideologie

Der Marxismus-Leninismus fand in China insbesondere nach der russischen Oktoberrevolution von 1917 Verbreitung. Die Kommunistische Partei Chinas berief sich bei ihrer Gründung 1921 in Shanghai auf diese „importierte“ Ideologie. Die Propagierung des Marxismus-Leninismus wurde mit dem Streben nach nationaler Befreiung vom Einfluss der Kolonialmächte und mit dem Wunsch nach nationaler Modernisierung verbunden. Die besonderen Revolutionserfahrungen der chinesischen Kommunisten flossen in die Schriften Mao Zedongs ein, die sich in wesentlichen Elementen von Leninismus oder Stalinismus unterschieden.

Heute vertritt die KPCh offiziell einen „Sozialismus chinesischer Prägung“, der sich vom sowjetischen Modell distanziert und die marxistischen Klassiker in ihrer Bedeutung für die Modernisierung Chinas neu zu bewerten sucht. 1987 und 1997 stellten Parteitage der KPCh fest, dass sich China erst in der „Anfangsphase des Sozialismus“ befinde. In dieser Phase seien die Entwicklung der Produktivkräfte und die Anhebung des Lebensstandards der Bevölkerung vorrangig. Um Chinas Wirtschaft zu modernisieren, werden marktwirtschaftlich-kapitalistische Methoden genutzt. Die ihnen zugrunde liegenden Werte wie Individualismus und Interessenpluralismus aber werden von der chinesischen Führung bis heute nicht offiziell akzeptiert. Solche „westlichen“ Wertvorstellungen seien weder mit der chinesischen Tradition noch mit der marxistisch-leninistischen Ideologie vereinbar.

Die Anpassung der KPCh an die neuen ökonomischen Bedingungen war von ideologischen Modifikationen flankiert, die im Laufe der Reformpolitik bis hin zur Preisgabe wesentlicher ideologischer Prinzipien reichten. Mit dem XVI. Parteitag im November 2002 wurden Kernelemente der marxistisch-leninistischen Ideologie (Abschaffung von Privateigentum, Auslöschung der privaten Unternehmerschicht, Bekämpfung der „Kapitalistenklasse“ und Dominanz öffentlichen Eigentums) zumindest einstweilig hintangestellt. Gegen die ideologische Neuorientierung gab es Widerstände von Seiten vor allem älterer Parteimitglieder und von Protagonisten der intellektuellen „Neuen Linken“ innerhalb und außerhalb der Partei, über die sich die Parteiführung jedoch hinwegsetzte. Seit 2002 bezeichnet sich die KPCh in ihrem Parteistatut als Vorhut nicht nur der chinesischen Arbeiterklasse, sondern auch des ganzen chinesischen Volkes und der ganzen chinesischen Nation. Der ursprüngliche Klassenkampfauftrag der Partei und die Führungsrolle des Proletariats wurden damit – wenn auch nicht *expressis verbis*, so doch *de facto* – einstweilig aufgegeben.

Als langfristiges Endziel der KPCh nennt das Parteistatut weiterhin die Verwirklichung des Kommunismus. Als unmittelbare Aufgabe aber wird der „umfassende Aufbau einer

Gesellschaft mit bescheidenem Wohlstand“ festgelegt, d.h. ein alle Gesellschaftsgruppen einschließender Wohlstand und die Vergrößerung der Mittelschicht. Bis zum Jahr 2020 soll das Bruttoinlandsprodukt (pro Kopf) gegenüber dem Jahr 2000 vervierfacht werden. Zugleich sollen soziale Ungleichverteilungen, regionale Disparitäten und strukturelle Verzerrungen in Chinas Wirtschaft und Gesellschaft eingedämmt werden. Mit den programmatischen Änderungen von 2002 präsentierte sich die Kommunistische Partei als Modernisierungs- und Volkspartei, die ein rasches und dauerhaftes wirtschaftliches Wachstum erreichen und zugleich eine sozial möglichst ausgeglichene Mittelstandsgesellschaft aufbauen will.

Der XVII. Parteitag im Oktober 2007 setzte in den Bereichen der Sozial- und Umweltpolitik sowie in der Suche nach zeitgemäßen Legitimationsgrundlagen neue Akzente. Die von Partei- und Staatschef Hu Jintao propagierten Leitformeln des „wissenschaftlichen Entwicklungskonzepts“ und der „harmonischen Gesellschaft“ fanden Aufnahme ins revidierte Parteistatut. Das „wissenschaftliche Entwicklungskonzept“ fordert eine wirtschaftlich, sozial und ökologisch ausgeglichene und nachhaltige Modernisierung ein. Das Konzept der „harmonischen Gesellschaft“ zielt auf Konfliktbeilegung und sozialen Ausgleich auf der Grundlage des Rechts, der Sozial- und Bildungspolitik und des Respekts vor Menschen und natürlicher Umwelt.

Die Funktion der Ideologie als Mittel politischer Disziplinierung und Einheitsstiftung ist im Niedergang begriffen. Die von der Führung seit 1979 verbindlich vorgegebenen „*Vier Grundprinzipien*“ – *Führungsrolle der Partei, Demokratische Diktatur des Volkes, sozialistischer Entwicklungsweg und Marxismus-Leninismus/Mao-Zedong-Ideen* – können in einer sich äußerst rasch verändernden Umwelt nur selten als Handlungsanleitung dienen. Auch die seit Anfang 2000 unternommenen Ansätze, die programmatische Orientierung der KPCh mit der Formel der „*Dreifachen Repräsentation*“ zu erneuern, wonach die Partei die „elementaren Interessen der Mehrheit der Bevölkerung“ sowie die Bedürfnisse aller fortschrittlichen wirtschaftlichen und kulturellen Kräfte verantwortlich repräsentieren solle, treffen in Parteimitgliedschaft und Bevölkerung oft auf zurückhaltende bis zynische Reaktionen.

Marxistisch-leninistische Indoktrinierung nimmt im gesamten Bildungssystem sowie in Partei, Staatsverwaltung und Militär weiterhin einen festen Platz ein, wird dort aber in routinierter und ritualisierter Form ohne erkennbare Begeisterung betrieben. Im Alltagsleben des Großteils der erwachsenen Bevölkerung spielt die offizielle Staatsideologie nur noch eine marginale Rolle. Stattdessen setzte sich seit den 1980er Jahren ein ökonomistisches Denken in der chinesischen Gesellschaft durch, das die traditionellen Ideen des Sozialismus den Zielen der wirtschaftlichen Modernisierung und privaten Bereicherung unterordnet. Als Resultat dieser fortschreitenden Ökonomisierung des Denkens

und Handelns wird die offizielle Parteideologie zunehmend zum Anachronismus und dient heute in erster Linie der Herrschaftsrechtfertigung der KPCh.

Neben der wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Programmatik spielt der *Nationalismus* eine wichtige Rolle für die Selbstlegitimation der KPCh unter den veränderten Bedingungen der Reform- und Öffnungspolitik. Um politische Unterstützung zu gewinnen, präsentiert sich die Partei als Hüterin der nationalen Souveränität und Würde Chinas. „Patriotische Erziehung“ spielt in den Medien und im Bildungswesen eine zentrale Rolle. In Parteidokumenten und staatlichen Medien werden patriotische Werte, die großen Traditionen Chinas und ein besonderer „nationaler Geist“ beschworen, um Chinas politische und gesellschaftliche Ordnung gegenüber westlichen Leitbildern abzugrenzen und zu legitimieren. In der Tat ist in der chinesischen Gesellschaft eine starke patriotisch-nationalistische Grundströmung unübersehbar, die der kommunistischen Führung bei Konflikten mit westlichen Staaten sowie in der Taiwan- oder Tibet-Frage Unterstützung in der chinesischen Bevölkerung sichert.

4. Praktiken politischer Führung

Die Praktiken der politischen Führung haben sich in der VR China grundlegend gewandelt. Der charismatische Revolutionsführer und Parteivorsitzende Mao Zedong konnte zwischen 1949 und 1976 immer wieder umfassende Politikänderungen einleiten, ohne zuvor die Zustimmung anderer Parteiführer einholen zu müssen. In der Ära Deng Xiaoping (1978-1997) griff ein kleiner Kreis von pensionierten Parteiveteranen immer wieder maßgeblich in die Regierungsgeschäfte ein. Erst nach dem Tod oder gesundheitsbedingten Rückzug der einflussreichsten Revolutionsveteranen veränderten sich die Entscheidungsverfahren unter dem KP-Generalsekretär und Staatspräsidenten Jiang Zemin (1989-2002) hin zu einem System der kollegialen Führung mit stärker formalisierten Regeln. Umfassende Konsultationen wurden zu einem prägenden Merkmal der Entscheidungsvorbereitung. Solche Konsultationen wurden notwendig, weil Parteiführer wie Jiang Zemin und sein Nachfolger Hu Jintao (seit 2002) nicht mehr über eine charismatische Autorität wie Mao Zedong und Deng Xiaoping verfügten. Außerdem wurden die politischen Regelungsprobleme im Kontext von rascher wirtschaftlicher Modernisierung und weltwirtschaftlicher Integration immer komplexer und beratungsintensiver. Die Vielfalt politischer Interessen in Staat und Wirtschaft, die in Entscheidungen von Partei und Regierung berücksichtigt werden mussten, wuchs erheblich.

Eine solche Entwicklung vergrößert gewöhnlich das Potenzial für Konflikte in der politischen Führung. Jedoch agierten die Mitglieder der chinesischen Führung unter dem Eindruck des Untergangs der sozialistischen Staaten Osteuropas seit Beginn der 1990er

Jahre überaus vorsichtig, um einen Kollaps der kommunistischen Herrschaft in China zu vermeiden. Es bildete sich ein Grundkonsens heraus über die Vermeidung offener politischer Auseinandersetzungen und über die Hauptrichtung der Reformpolitik: wirtschaftliche Modernisierung ohne „westliche“ Demokratisierung.

Die Veränderungen im politischen Führungsstil gingen einher mit einer umfassenden Transformation des Führungspersonals. Während noch Anfang der 1980er Jahre ländliche, kriegserfahrene Revolutionäre mit meist nur geringer Schulbildung die politischen Führungspositionen besetzten, übernahmen seitdem zunehmend technisch-naturwissenschaftliche gebildete Funktionäre ohne revolutionäre oder militärische Erfahrung die Führungspositionen in Partei, Verwaltung und Staatsunternehmen. Politische Führungskräfte dieses Profils werden als „Technokraten“ gekennzeichnet, die auch die Lösung politischer Probleme als eine Art technischer Herausforderung verstehen: Nicht visionäre Entwürfe bestimmen die Amtsführung, sondern die Optimierung administrativer Regelungsmechanismen und das Ad-hoc-Management politischer Konflikte. Seit dem Parteitag von 2007 rückt eine neue Führungsgeneration nach, mit der zunehmend Absolventen rechts-, wirtschafts- und sozialwissenschaftlicher Ausbildungsgänge in Spitzenpositionen gelangen. Wie diese neuen Qualifikationsprofile sich auf die politische Willens- und Entscheidungsbildung auswirken werden, ist derzeit noch nicht absehbar, verdient aber besondere Aufmerksamkeit.

In der wissenschaftlichen Diskussion wird das politische System der VR China seit den 1990er Jahren häufig als „fragmentierter Autoritarismus“ charakterisiert: Autoritär ist das politische System, weil die Regierung Chinas weiterhin nicht aus demokratischen Konkurrenzahlen hervorgeht, keine Gewaltenteilung zwischen verschiedenen Verfassungsorganen besteht und es keine Kontrolle politischer Macht durch unabhängige Gerichte und Medien gibt. Fragmentiert ist Chinas autoritäres System in dem Sinne, dass politische Willensbildung und Entscheidungsfindung geprägt sind durch die Beteiligung einer Vielzahl untereinander oft rivalisierender innerstaatlicher Akteure und durch die Verlagerung wichtiger administrativer und wirtschaftspolitischer Zuständigkeiten auf untere Regierungsebenen. Fast allen politischen Entscheidungen – von grundsätzlichen Fragen der Verfassungsreform bis hin zu Regeln etwa der staatlichen Bankenaufsicht – gehen langwierige Verfahren der Interessenabstimmung und Kompromissfindung voraus.

5. Politische Kontrolle

Unter kommunistischer Herrschaft wurden in China seit den 1950er Jahren alle Formen organisierter politischer Opposition unterdrückt. Nachdem die chinesischen Kommunis-

ten 1949 die Regierungsmacht errungen hatten, errichteten sie ein gewaltiges Straflager-system. Bis zur Einleitung der Reform- und Öffnungspolitik im Jahre 1978 saßen durchweg schätzungsweise mindestens zehn Millionen Menschen, darunter mehrere Millionen politische Häftlinge, in Zwangsarbeitslagern ein. Zwar gab es in der VR Chi-na zu keinem Zeitpunkt Vernichtungslager. Aber Misshandlungen, Seuchen und Hun-gersnöte führten dennoch zu einer überdurchschnittlich hohen Sterblichkeit in diesen Lagern (verlässliche Zahlen über die Zahl der Opfer gibt es nicht).

Nach 1978 wurden mehrere Millionen Strafgefangene, die unter der Herrschaft Mao Zedongs aus politischen Gründen inhaftiert worden waren, freigelassen. Seit den 1990er Jahren finden sich insgesamt noch rund zwei Millionen Gefangene in Chinas Strafvoll-zugsanstalten (das schließt ein: reguläre Gefängnisse und Straflager; Umerziehungsan-stalten zur „Besserung durch Arbeit“; Lager für Militärpersonal). Im Verhältnis zur rie-sigen Gesamtbevölkerung und im internationalen Vergleich ist Chinas Gefängnispopu-lation nicht besonders groß (siehe Übersicht 5). In der Verfolgung politischer Abwei-chungen greifen die chinesischen Staatssicherheitsbehörden heute allerdings nur noch selten auf reguläre Gerichtsverfahren zurück. Vielmehr sind unberechenbar ausgedehnte Inhaftierungen mit Misshandlungen, „Administrativstrafen“ ohne Gerichtsverfahren, Einweisungen in die Psychiatrie sowie nicht-öffentliche Sondergerichtsverfahren, in denen den Angeklagten eine Gefährdung der weit gefassten „Staatssicherheit“ zur Last gelegt wird, häufig angewandte Mittel zur Unterdrückung Andersdenkender.

Übersicht 5: Häftlingszahlen im internationalen Vergleich

	Häftlingszahl	Häftlingsquote*
VR China	1.565.771 (Ende 2005)	119 (Ende 2005)
USA	2.293.157 (Ende 2007)	756 (Ende 2007)
Russland	891.738 (Jan. 2008)	629 (Jan. 2008)
Deutschland	73.203 (Aug. 2008)	89 (Aug. 2008)

Quelle: International Centre for Prison Studies, King’s College, University of London.

* Häftlingszahl pro 100.000 Bürger.

© Heilmann 2009

Trotz staatlicher Repression konnten kritische Stimmen in der VR China nicht vollstän-dig zum Schweigen gebracht werden. So nutzten zahlreiche Intellektuelle und andere Parteikritiker während einer kurzen Phase der Liberalisierung 1957 („Hundert-Blumen-Bewegung“) wie auch in einer Trauer- und Protestbewegung 1976 („Bewegung vom 5.April“) die Gelegenheit zur Äußerung grundsätzlicher Kritik an der Herrschaftspraxis der KPCh. Seit der „Demokratiemauer-Bewegung“ 1978-79 sind Forderungen nach Gewährung umfassender Menschen- und Bürgerrechte nicht mehr verstummt. In der großen, wochenlangen städtischen Protestbewegung des Frühsommers 1989 wurden die Begriffe „Demokratie“ und „Menschenrechte“ zu politischen Losungen, die Ablehnung

von politischer Willkür und Sehnsucht nach größeren Freiheitsräumen zum Ausdruck brachten. Im Zentrum der Proteste standen Beijinger Studenten, denen es gelang, mit Demonstrationen und Hungerstreiks bis zu zwei Millionen Bürger für den Protest gegen Inflation, Korruption und Amtswillkür zu mobilisieren. Eine Mehrheit in der Parteispitze verstand die Kundgebungen von Beginn an als Bedrohung für die Herrschaft der KPCh. Gegen den Widerstand des damaligen KP-Generalsekretärs Zhao Ziyang setzten die Revolutionsveteranen um Deng Xiaoping schließlich den Beschluss durch, regierungstreue Truppen aus verschiedenen Regionen des Landes um Beijing zusammenziehen und das Kriegsrecht zu verhängen. Unter Einsatz von Schusswaffen und Panzern schlug das chinesische Militär in der Nacht zum 4. Juni 1989 die Protestbewegung nieder. Nach auseinander gehenden Schätzungen kamen damals in Beijing zwischen 500 und 1.500 Menschen ums Leben. Auch in einigen Provinzstädten fielen Demonstranten gewaltsamen Unterdrückungsmaßnahmen zum Opfer. Zehntausende Kundgebungsteilnehmer wurden verhaftet, Tausende zu langjährigen Haftstrafen, Dutzende zum Tode verurteilt.

Auch nach dieser gewaltsamen Durchsetzung staatlicher Macht gab es immer wieder kurzlebige Versuche, oppositionelle Organisationen ins Leben zu rufen. In von Minderheitennationalitäten besiedelten Regionen, insbesondere in Tibet und in Xinjiang, kommt es immer wieder zu Protestdemonstrationen und gewaltsamen Unruhen, die sich gegen die chinesische Herrschaft richten und eine Ausweitung der Selbstverwaltungsbefugnisse oder eine staatliche Unabhängigkeit von China fordern. Solche Proteste werden von der chinesischen Regierung als „separatistische Aktivitäten“ bekämpft und mit aller Härte unterdrückt. Bislang konnte der staatliche Sicherheitsapparat die Konsolidierung überregionaler politischer Oppositionsorganisationen, die zu einer Herausforderung für die Herrschaft der KPCh werden könnten, verhindern.

6. Machtgrundlagen

In Osteuropa ist zwischen 1989 und 1991 die Ära der kommunistischen Herrschaft zu Ende gegangen. Was hält die Kommunistische Partei in China an der Macht? Viele in China zu beobachtende politische und soziale Phänomene weisen offenkundige Analogien zu anderen Entwicklungsländern oder osteuropäischen Umbruchstaaten auf: verbreitete politische Korruption, regionale Sonderentwicklungen, soziale Ungleichheit, massenhafte Landflucht. Zugleich bestehen grundlegende Unterschiede, die die VR China von anderen großen und komplexen Staaten wie etwa Indien, Brasilien oder Russland unterscheiden. Die Armutsbekämpfung ist erfolgreicher und die sozialen Aufstiegsmöglichkeiten sind größer als in den meisten Entwicklungsländern. China kann über einen Zeitraum von drei Jahrzehnten ein außergewöhnliches Wirtschaftswachstum

vorweisen. Das Land besitzt eine sehr große Attraktivität für internationale Investoren und hat mit der weltwirtschaftlichen Integration bislang positive Erfahrungen gemacht. Als wichtigste Machtgrundlagen, auf die sich die Herrschaft der KPCh stützt, sind zu nennen:

- die beträchtliche Verbesserung des Lebensstandards insbesondere für die städtische Bevölkerung und für die Funktionärsschicht seit 1978;
- eine im internationalen Vergleich außergewöhnliche Lern- und Innovationsgeschwindigkeit insbesondere in den Bereichen der Wirtschafts- und Technologiepolitik;
- der seit Beginn der 1990er Jahre im Vergleich zu vorangegangenen Jahrzehnten starke Zusammenhalt in der zentralen Parteiführung;
- die Einbindung eines großen Teils der neuen wirtschaftlichen Eliten und neuen sozialen Ober- und Mittelschichten in das Herrschaftssystem;
- die kompromisslose Verteidigung des Machtmonopols der Partei mittels eines schlagkräftigen Polizeiapparats;
- eine patriotisch-nationalistische Grundstimmung unter Funktionären und in der Bevölkerung, die es der Partei erlaubt, sich als Hüterin der nationalen Würde gegenüber ausländischen Herausforderungen zu präsentieren.

Diese Machtgrundlagen werden allerdings durch gewaltige wirtschaftliche, gesellschaftliche und ökologische Aufgaben herausgefordert, die von der chinesischen Regierung zu bewältigen sind und große Risiken mit sich bringen.

7. Chancen einer Demokratisierung

Die politische Führung Chinas hat seit den 1990er Jahren eine Reihe von Strukturreformen durchgesetzt, die theoretisch auch Voraussetzungen für eine künftige demokratische Ordnung schaffen könnten. Eine moderne, an internationalen Vorbildern orientierte Wirtschaftsgesetzgebung wurde eingeleitet und eine Pluralisierung gesellschaftlicher Lebensstile geduldet. In innerparteilichen Personalabstimmungen gibt es inzwischen eine begrenzte Kandidatenkonkurrenz. Gesetzgebungsverfahren sind verbindlich geregelt und die Volkskongresse in ihren Kontrollfunktionen aufgewertet worden. Gegen Verwaltungsentscheidungen gibt es eine zunehmende Zahl erfolgreicher gerichtlicher Klagen, und in der Bevölkerung zeigt sich insgesamt ein gestärktes Bewusstsein der eigenen Rechte. Die ökonomische Entwicklung produziert also auch in China eine differenziertere und mit neuen Einflussmöglichkeiten ausgestattete Gesellschaft. Manche Chinaforscher kennzeichnen dies als begrenzten „autoritären Pluralismus“, andere sehen hierin sogar Ansatzpunkte für eine „schleichende Demokratisierung“, die sich auf län-

gere Sicht ähnlich wie in Taiwan oder Südkorea durchsetzen werde.

Dieser optimistischen Perspektive halten andere Forscher gewichtige Einwände entgegen. Nach den Kriterien, die in der vergleichenden Demokratieforschung als allgemeine Funktionsvoraussetzungen für die Errichtung einer stabilen Demokratie erarbeitet wurden, weist die VR China zwar einzelne günstige Vorbedingungen auf: insbesondere ein hohes Wirtschaftswachstum bei moderater Inflation und wachsende technologisch-kulturelle Verflechtungen mit demokratischen Gesellschaften. Darüber hinaus aber zeigen sich viele markante Defizite. Das Pro-Kopf-BIP hat nur in manchen Küstenregionen ein Niveau erreicht (2500 US\$ und mehr), das nach historischer Erfahrung gewöhnlich eine günstige Grundlage für fortschreitende gesellschaftliche Pluralisierung und politische Liberalisierung bietet. Nur in diesen Regionen, die maximal 450 Mio. Chinesen umfassen, hat sich eine – allerdings sehr heterogene – Mittelschicht gebildet, die dank ihres Einkommens-, Bildungs- und Informationsniveaus als tragende Kraft einer Demokratisierung in Frage käme. Die wirtschaftlich weniger entwickelten und zum Teil bitterarmen Inlandsregionen aber stellen mit rund 850 Mio. Menschen immer noch bei weitem die Mehrheit der Bevölkerung. Die demokratischen Direktwahlen der Dorfvorsteher, die seit 1987 in Chinas Dörfern schrittweise eingeführt wurden, haben bislang keine erkennbare Wirkung auf die Regierungspraxis oberhalb der dörflichen Selbstverwaltungsebene ausgeübt.

Das größte Hemmnis für eine Demokratisierung Chinas wird darin bestehen, dass wirtschaftliche und politische Machtressourcen auf einen kleinen Teil der Bevölkerung konzentriert sind. Selbst wenn es in China durch Initiativen der politischen Führung oder infolge einer politischen Krise zur Einführung von Wahlen und Verfassungsreformen kommen sollte, wird die ausgeprägte Ungleichverteilung wirtschaftlicher, sozialer und politischer Machtressourcen den Aufbau stabiler demokratischer Institutionen ganz erheblich erschweren.