

VERWALTUNGSSTRUKTUREN IN DER VOLKSREPUBLIK CHINA

Wie die KP Chinas bis in die entlegensten Winkel des Landes durchregiert

Aus unserer Serie „Blick über den Gartenzaun“

Nach vielfältigen Exkursen innerhalb Europas und der Europäischen Union widmete sich der „Blick über den Gartenzaun“ in den vergangenen beiden Ausgaben von UNTERNEHMERIN KOMMUNE den Verwaltungsstrukturen und -traditionen in Russland und in den Vereinigten Staaten. In dieser Aufzählung aus dem flächengrößten Land der Erde und der (noch) führenden ökonomisch-militärischen Supermacht muss in logischer Konsequenz die Volksrepublik China folgen – mit annähernd 1,4 Milliarden Menschen das einwohnerreichste und mit knapp zehn Billionen US-Dollar Bruttoinlandsprodukt nach den USA das wirtschaftlich stärkste Land der Erde.

Die Volksrepublik China ist aber auch das erste eindeutig nicht-demokratische Land in unserer Reihe, sicher die erste Parteidiktatur, aber auch das erste Land abseits des christlich-europäischen Kulturraums, das wir in diesem Kontext unter die Lupe nehmen. Daraus ergibt sich aus der deutschen Perspektive eine gewisse Komplexität, die durch die schiere Größe und die ethnische Heterogenität Chinas noch verstärkt werden dürfte. Wir haben uns daher den nötigen Raum genommen, um zumindest einen Eindruck von der chinesischen Verwaltung zu vermitteln.

Um die Entwicklungslinien besser nachvollziehen zu können, sind wir vergleichsweise umfassend auf die historische Genesis, das politische System und die demografische Zusammensetzung Chinas eingegangen. Schließlich weiß zwar jeder gebildete Deutsche, wie die US-amerikanischen Parteien ihre Kandidaten auswählen oder welche Rolle die Bundesstaaten im dortigen Verwaltungsgefüge spielen, zu China – der kommenden Weltmacht – wird medial und auch sonst dagegen deutlich weniger Wissen vermittelt.

China ist die älteste Kulturnation der Erde. Schriftliche Aufzeichnungen reichen zurück bis 3.500 Jahre v. Chr. Im dritten Jahrhundert vor Christus wurden die verschiedenen Königreiche auf dem Gebiet des heutigen Chinas erstmals unter einer Kaiserkrone vereint. In den folgenden 22 Jahrhunderten blieb diese Herrschaftstradition erhalten. Auch wenn Dynastien wechselten, sich äußere Bedrohungen einstellten oder Reiche vorübergehend geteilt wurden – die Kaiserwürde blieb bis zur Ausrufung der Republik im Jahre 1912 unangetastet. Von der Antike bis ins Spätmittelalter war die chinesische Zivilisation allen anderen Kulturräumen dieser Welt deutlich überlegen. Dabei zeigte das Reich der Mitte kaum expansionistische Tendenzen. Es band kleinere Herrschaften an den Rändern des Reiches zumeist über Tributverträge an die Kaiserkrone und überließ ihnen vollständige Autonomie. Dennoch entfaltete die chinesische Kultur über Jahrtausende hinweg eine derartige Attraktivität, dass sie in ganz Ost- und großen Teilen Südasiens adaptiert wurde.

Die großen Krisen der chinesischen Geschichte wurden zumeist von außen ins Land getragen. Zu Beginn des 13. Jahrhunderts gelang es Dschingis Khan, verschiedene mongolische Stämme unter seiner Führung zu vereinen. Nach erfolgreichen Feldzügen gen Westen an den heute kasachischen Balchasch-See und gen Südwesten gegen die rivalisierenden Tanguten richtete sich die Aufmerksamkeit der Mongolen

auf das chinesische Kaiserreich. Im Jahre 1215 fiel Peking. Kublai Khan, der Enkel Dschingis Khans, eroberte ganz China und konnte so das Land nach über 300jähriger Teilung wieder vereinen. Er proklamierte 1271 die Yuan-Dynastie, als deren erster Kaiser er unter dem chinesischen Namen Shizu (元世祖) herrschte. Zum Zeitpunkt seines Todes war das Mongolenreich das territorial größte Staatengebilde der Weltgeschichte und erstreckte sich fast über den gesamten Eurasischen Kontinent. Die Bevölkerung profitierte von einer organisierten zivilen Verwaltung, die später unter dem Begriff Pax Mongolica zusammengefasst werden sollte.

Tatsächlich jedoch wurden die neuen Herrscher aus dem Norden eher von der chinesischen Kultur assimiliert als umgekehrt. In die Zeit der Regentschaft Kublai Khans fiel zwar nicht der erste, dafür jedoch der bekannteste Kontakt Chinas mit dem Abendland. Der venezianische Kaufmann Marco Polo verbrachte mehrere Jahre am Hof Kublai Khans in Peking und prägte nach seiner Rückkehr das europäische China-Bild.

Die zweite Welle äußerer Kontakte entfaltete deutlich andere Wirkungen. Im 18. Jahrhundert ermöglichten Innovationen in der Agrarwirtschaft noch eine Verdopplung der chinesischen Bevölkerung von 160 auf mehr als 300 Millionen Menschen. 1759 erreichte das Chinesische Reich mit 11,5 Millionen Quadratkilometern die maximale Ausdehnung seiner Geschichte. Im

19. Jahrhundert jedoch erlebte das Kaiserreich als Folge verheerender Naturkatastrophen massive soziale Spannungen. Hinzu kam der wachsende Druck der imperialistischen Mächte Europas, der das Kaiserreich zu einer Öffnung seiner Märkte veranlassen sollte. Großbritannien setzte in den beiden Opiumkriegen (1839 bis 1842 sowie 1856 bis 1860) das Recht durch, mit Opium zu handeln. Die Folge waren horrenden Gewinne der britischen Kaufleute und eine verheerende soziale Verwahrlosung in den chinesischen Städten. China war gezwungen, seinen Wirtschaftsprotektionismus aufzugeben. Schon nach dem Ersten Opiumkrieg musste China im Vertrag von Nanking Hongkong an Großbritannien abtreten.

Nach der Niederlage im Zweiten Opiumkrieg gingen fast sämtliche Handelshäfen verloren – nicht nur an Großbritannien, sondern auch an Frankreich, Russland und die USA. Weite Teile der chinesischen Wirtschaft brachen zusammen, Massenarmut war die unmittelbare Folge. Der Taiping-Aufstand mit 20 Millionen Opfern, der Nian-Aufstand sowie von Russland unterstützte islamische und separatistische Bestrebungen in der Mongolei und in Xinjiang brachten die Qing-Dynastie in Bedrängnis und konnten teilweise nur mit ausländischer Militärhilfe niedergeschlagen werden. China geriet in einen halbkolonialen Status. 1895 verlor das Kaiserreich einen Krieg gegen den aufstrebenden Nachbarn und Konkurrenten Japan. Und auch während des letztlich mit Hilfe der Kolonialmächte

niedergeschlagenen Boxeraufstandes zeigte sich die Machtlosigkeit der Qing-Kaiser.

Die Opposition gliederte sich auf in einen gemäßigten Flügel, der eine Reform des Kaisertums hin zu einer konstitutionellen Monarchie präferierte und in die Revolutionäre, die das Kaisertum endgültig und ersatzlos abschaffen wollten. Am 1. Januar 1912 rief Sun Yat-sen die Republik China aus. Um ein unnötiges Blutvergießen zu verhindern, verzichtete Sun auf das Präsidentenamt zugunsten des kaiserlichen Generals Yuan Shikai. Dieser sollte die Dynastie kampflos zum Verzicht bewegen, was auch gelang. Mittelbar endete die Revolution im Bürgerkrieg, der kurz nach dem Tod Yuan Shikais im Jahre 1916 einsetzte. Aufgrund der innenpolitischen Wirren griff China nicht in den Ersten Weltkrieg ein.

Spätestens seit dem verlorenen chinesisch-japanischen Krieges 1895 musste sich China mit einer wachsenden japanischen Aggression arrangieren. 1931 eroberte Japan die Mandschurei und errichtete dort den Marionettenstaat Mandschukuo. Mit dem von Japan fingierten Überfall auf die mandschurische Eisenbahn begann der zweite sino-japanische Krieg, der in Ostasien noch deutlich vor dem Überfall Hitlerdeutschlands auf Polen den Zweiten Weltkrieg einläutete. China hatte nach der Sowjetunion die zweitgrößte Opferzahl aller beteiligten Nationen zu beklagen. Die kaiserliche Armee Japans verübte schwerste Kriegsverbrechen, mindestens zehn Millionen chinesische Zivilisten und dreieinhalb Millionen Soldaten verloren ihr Leben.

Der im Kampf gegen Japan ruhende Konflikt zwischen Kommunisten und Nationalisten flammte nach der japanischen Niederlage 1945 erneut auf. 1949 besiegten die Truppen Mao Zedongs endgültig die Kuomintang unter Chiang Kai-shek. Die Nationalisten flohen auf das erst kurz zuvor von Japan geräumte Taiwan. Dort besteht bis heute eine bürgerlich-nationalistische Republik China fort. Auf dem Festland rief Mao Zedong am 1. Oktober 1949 die kommunistische Volksrepublik China aus. Eines der japanischen Kriegsverbrechen war die bewusste Zerschlagung der agrarwissenschaftlichen Strukturen. Unter Führung der Kommunisten gelang es jedoch recht schnell, die Hungersnöte einzudämmen. Daneben sicherten die erfolgreiche Bekämpfung der Inflation und der Wiederaufbau der Infrastruktur den Rückhalt in der Bevölkerung. Überschattet waren die ersten Jahre der Volksrepublik durch den Koreakrieg, der zwischen 1950 und 1953 etwa einer Million chinesischer Soldaten das Leben kostete.

„Großer Sprung nach vorn“ war das Motto einer Massenkampagne in der Volksrepublik China zwischen 1958 und 1961. Zentrale Idee war es, die Bauernschaft als seinerzeit übergroßer Mehrheit in der Bevölkerung verstärkt zum Aufbau des



Der Nationale Volkskongress tagt in der Großen Halle des Volkes in Peking.

Landes einzusetzen. So sollten die drei großen Unterschiede zwischen „Land und Stadt“, „Kopf und Hand“ sowie „Industrie und Landwirtschaft“ eingeebnet werden. Wirtschaftlich erwartete man über die Mobilisierung der „Volksmassen“ ein jährliches Wachstum von 45 Prozent in der Industrie und 20 Prozent in der Landwirtschaft. Während des „Großen Sprungs nach vorn“ kam es zu einer schweren Hungersnot, der zwischen 15 und 45 Millionen Menschen zum Opfer fielen. Es gab in diesen Jahren zwar schwere Überschwemmungen und Dürren, Hauptauslöser waren jedoch politische Fehlsteuerungen. Während die landwirtschaftlichen Erträge durch die Kollektivierung der Landwirtschaft und die Zusatzbelastung der Bauern sanken, wurden die vom Staat als Steuer erwarteten Getreideabgaben massiv heraufgesetzt. Erst Mitte der 1960er Jahre hatte sich die chinesische Wirtschaft wieder etwas erholt.

1966 setzte mit der Kulturrevolution eine weitere verheerende politische Kampagne ein. Als Bewegung zur Beseitigung von Missständen in Staat und Gesellschaft wurde sie zunächst von großen Teilen der Bevölkerung und der Mehrheit der führenden Politiker begrüßt. Die meisten der alten Kader wurden ihrer Ämter enthoben. Nur 28 Prozent der Politbüro- und 34 Prozent der ZK-Mitglieder konnten sich bis Ende 1966 in ihrer Position halten. Ursprünglich sollte die Kulturrevolution nur sechs Monate anhalten, sie wurde bis zu Maos Tod jedoch immer wieder verlängert. Anders als beim „Großen Sprung nach vorn“ wurden Wirtschaft und Landwirtschaft von der Kulturrevolution weitgehend ausgenommen. Die verschiedenen Maßnahmen konzentrierten sich auf Politik, Kultur, öffentliche Meinung, Schule und Universitäten. Die alten chinesischen Traditionen sollten radikal einer völlig neuen kommunistischen Ideologie weichen und alte Eliten zugunsten frischer unbelasteter Revolutionäre ausgetauscht werden. Die

Schätzungen zu den Opferzahlen der Kulturrevolution reichen von 100.000 bis zu einer Million Menschen.

Der Exzess währte zehn Jahre bis zu Maos Tod 1976. Kurz zuvor starb mit Zhou Enlai der intellektuell führende Kopf der KPCh. Zu diesem Anlass entwickelte sich ein massiver Richtungsstreit um die Nachfolge Enlais und Maos. Die sogenannte „Viererbande“ aus Maos Frau und einigen Spitzenfunktionären repräsentierte den linken Flügel der Partei. Sie untersagten jegliche Trauerbekundungen für den als Rechtsabweichler angesehenen Zhou Enlai. Nach Maos Tod spitzte sich der Machtkampf zwischen Radikalen und Moderaten zu. Deng Xiaoping setzte sich durch. Die Festsetzung der gesamten Viererbande bewirkte auch deshalb keinerlei Proteste in der Bevölkerung, weil die nicht enden wollende Kulturrevolution zu einer ausgeprägten ideologischen Übermüdung führte.

Deng Xiaoping begründete das heutige China. Er prägte einen pragmatischen Totalitarismus, der mit den kommunistischen Idealen nur die Symbolik gemein hat. Die Beziehungen zum US-amerikanisch geführten kapitalistischen Block verbesserten sich zusehends. Zu Beginn der 70er Jahre erreichte die Volksrepublik allgemeine Anerkennung und übernahm den Sitz der Republik China im UN-Sicherheitsrat. Festlandchina beschritt den Weg zu einer „sozialistischen Marktwirtschaft“. Die Volkskommunen wurden aufgelöst und Bauern war es erlaubt, auf eigene Rechnung zu wirtschaften. Chinas Wirtschaft gehört seitdem zu den am schnellsten wachsenden der Welt.

Schattenseiten sind eine verstärkte Umweltzerstörung, eine wachsende Schere zwischen arm und reich, geringe Arbeiterrechte und grassierende Korruption. Die insbesondere in der Intelligenz und der städtischen Mittelschicht populäre Demokratiebewegung wurde mit dem Massaker am Tian'anmen-Platz 1989 weitgehend mundtot

gemacht. Nach Dengs Tod 1997 übernahm die „dritte Generation“ die Aufgabe, den Balanceakt zwischen Marktwirtschaft und kommunistischer Staatsform zu schaffen. Bei den neuen Führungseliten der dritten, der vierten und nunmehr der fünften Generation handelt es sich vor allem um Techniker und Ingenieure, die aufgrund ihres vergleichsweise jungen Alters weder Revolution noch Kulturrevolution aktiv erlebt haben und die

den wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Herausforderungen recht pragmatisch begegnen.

Das politische System Chinas

China ist ein autoritärer Einparteiensstaat. Das sozialistische Wirtschafts- und Staatssystem ist in der Verfassung festgeschrieben, ebenso der alleinige Führungsanspruch der

Kommunistischen Partei. Die KPCh hat etwa 82 Millionen Mitglieder, doch die eigentliche politische Führung liegt bei einem kleinen Kreis von Partei- und Militärangehörigen. Die wichtigsten Entscheidungsgremien sind das Politbüro mit etwa 20 Mitgliedern sowie das Zentralkomitee mit 150 bis 200 Mitgliedern.

Das höchste Staatsorgan bildet der Nationale Volkskongress, das Parlament der Volksrepublik



Die Verwaltungsgliederung der Volksrepublik China



Chongqing am Mittellauf des Jangtse ist zumindest administrativ die größte Stadt der Welt – auch wenn das Stadtgebiet doppelt so groß ist wie die Niederlande.

China. Es verkörpert formal die Staatsmacht, wählt den Staatspräsidenten, den Staatsrat, den Obersten Volksgerichtshof, die Zentrale Militärkommission und die Oberste Staatsanwaltschaft. Unter anderem aufgrund seiner Größe mit circa 3.000 Abgeordneten tagt der Nationale Volkskongress im Regelfall nur einmal im Jahr. Für die restliche Zeit tritt ein Ständiger Ausschuss an dessen Stelle. Wenn dieser oder ein Fünftel der Abgeordneten es für nötig halten, kann der Nationale Volkskongress auch außerplanmäßig einberufen werden. Die Mitglieder des Volkskongresses werden von den Provinzparlamenten bestimmt, diese wiederum von der Versammlung der darunter liegenden Ebene. So setzt sich die politische Vertretung bis in die einzelnen Gemeinden fort. Wer dort zu einer Wahl antritt, benötigt die Zulassung durch eine Wahlkommission. Obwohl möglich, ist es nicht üblich, dass einfache Bürger an Wahlen teilnehmen. Im Regelfall werden Beamte oder Abgeordnete abgestellt, ihre Stimmen abzugeben und so eine pseudodemokratische Legitimation für die gewählten Abgeordneten der KPCh und einiger Blockparteien zu kreieren.

Der Nationale Volkskongress wählt mit dem Staatsrat die Regierung der Volksrepublik. Dieser steht ein ebenfalls vom Staatsrat gewählter Ministerpräsident vor. Aktuell ist dies Li Keqiang. Das höchste Amt der Volksrepublik China ist das des Staatspräsidenten. Dieser bestätigt die vom Volkskongress verabschiedeten Gesetze, ernennt und entlässt den Ministerpräsidenten, dessen Stellvertreter, die Staatskommissare sowie die Minister. Der Staatspräsident kann auch den Kriegszustand ausrufen, eine Mobilmachung anordnen sowie Verträge und Abkommen mit anderen Staaten ratifizieren. Auch der Staatspräsident wird vom Nationalen Volkskongress gewählt. Theoretisch kann jeder chinesische

Staatsbürger über 45 Jahren kandidieren, sofern er von der Wahlkommission zugelassen wird. Eine Amtszeit beträgt fünf Jahre. Der Staatspräsident kann maximal einmal wiedergewählt werden.

Der Volkskongress kann den Staatspräsidenten auch wieder abwählen. Nötig ist eine einfache Mehrheit. Dies ist seit der Verfassungsnovelle von 1982 allerdings noch nie geschehen und extrem unwahrscheinlich. Derzeitiger Staatpräsident ist Xi Jinping. Er führt in Personalunion auch die Kommunistische Partei Chinas und fungiert als Vorsitzender der Zentralen Militärkommission.

Demografische Entwicklung Chinas

Zum Zeitpunkt der Gründung der Volksrepublik 1949 lebten etwa 540 Millionen Menschen in China. In den 1950er Jahren stieg die Bevölkerungszahl trotz niedriger Lebenserwartung rasant an, ging im Zuge des „Großen Sprungs nach vorn“ und seiner verheerenden Hungersnöte jedoch wieder drastisch zurück.

Da außer ökonomischen Fehlplanungen auch die Überbevölkerung als Auslöser der Hungersnot identifiziert worden war, wurden seit den 1960er Jahren massive politische Kampagnen zur Geburtenkontrolle geführt. Dazu gehörten unter anderem die Zulassung von Abtreibungen bzw. die kostenfreie Zurverfügungstellung von Verhütungsmitteln. Mit der Kulturrevolution endeten diese Aktivitäten und so sahen insbesondere die späten 1960er und frühen 1970er Jahre einen erneuten rasanten Bevölkerungsanstieg.

Nach dem Tod Maos und der Machtergreifung durch Deng Xiaoping setzte die Regierung auf eine staatliche verordnete Geburtenkontrolle. Angesichts Wirtschaftsliberalisierung und Öffnung gegenüber dem Ausland galt die Überbevölkerung

als Haupthindernis für den wirtschaftlichen Fortschritt. Die seit 1979 geltenden Regeln sahen die Ein-Kind-Familie und eine sofortige Abtreibung bei ungenehmigten Schwangerschaften vor. Die Kontrolle dieser Vorgaben wurde jedoch auf einer niedrigen administrativen Ebene angesiedelt und von der Zentralregierung nicht überwacht. So kam es zu erheblichen regionalen Unterschieden. In einigen Regionen drohten bei Missachtung der Gesetze drakonische Strafen, in anderen wurden vielfältige Ausnahmen zugelassen. Landesweit ausgenommen von der Ein-Kind-Politik waren ethnische Minderheiten und Paare in ländlichen Gegenden. Gleiches galt für Paare, bei denen ein Partner bereits ein Einzelkind war.

1981 überschritt die Einwohnerzahl Chinas erstmals die Marke von 1,3 Milliarden. Die Ein-Kind-Politik hat bis heute für eine vergleichsweise stabile Bevölkerungsentwicklung gesorgt. Nach den Ergebnissen der umfangreichen Volkszählung aus dem Jahre 2011 liegt die Geburtenrate bei 1,55 Kindern pro Frau. Der Anteil der Über60jährigen und der der städtischen Bevölkerung sind in den fünf Jahrzehnten seit Maos Tod jedoch deutlich gestiegen. Ende Oktober 2015 ist die Ein-Kind-Politik vom Nationalen Volkskongress offiziell aufgehoben worden.

Nach Berechnungen des Nationalen Amtes für Statistik wächst die Bevölkerung Chinas bis 2023 auf etwa 1,45 Milliarden Menschen. Danach wird bis zum Jahre 2050 ein Rückgang auf 1,4 Milliarden prognostiziert. Indien wird China voraussichtlich 2025 als bevölkerungsreichstes Land der Erde abgelöst haben.

Aufgrund von Abtreibungen weiblicher Föten kamen 2005 auf 118 Jungen lediglich 100 Mädchen. Weltweit liegt dieses Verhältnis bei 105:100. Deshalb ist das Feststellen des Geschlechtes per Ultraschall in China unter Strafe gestellt worden. Diese Vorgabe wird allerdings

Zukunftschancen durch Bildung

Brot für die Welt setzt sich dafür ein, dass möglichst viele Menschen Zugang zu guter Bildung bekommen: Wir fördern Bildungs- und Ausbildungsprojekte, vor allem in ländlichen Gebieten und städtischen Armenvierteln.

Spendenkonto Brot für die Welt:

Bank für Kirche und Diakonie
IBAN: DE10 1006 1006 0500 5005 00
BIC: GENODED1KDB

Mitglied der
actalliance

Brot
für die Welt



Die Innere Mongolei, hier ein Teil der Großen Mauer, ist die älteste der fünf Autonomen Regionen Chinas.

recht häufig gegen Zahlung von Bestechungsgeldern unterlaufen.

Die aktuelle Lebenserwartung liegt für Männer bei 70 und für Frauen bei 74 Jahren. China belegt damit im weltweiten Vergleich nur einen Mittelfeldrang und rangiert deutlich hinter den ostasiatischen Nachbarn Japan und Südkorea.

Über 90 Prozent der Bevölkerung sind Han-Chinesen. Daneben leben in China mehr als 50 anerkannte indigene Minderheiten. Zu den Volksgruppen mit eigener Autonomie zählen die Zhuang in Guangxi, die Hui-Chinesen in Ningxia, die Mongolen in der Inneren Mongolei, die Tibeter in Tibet sowie die muslimischen Uiguren und Kasachen in Xinjiang. Die Minderheiten besitzen laut Verfassung einige Vorrechte gegenüber der übergroßen Mehrheit aus Han-Chinesen. Auf secessionistische Tendenzen reagiert die Staatsmacht in Peking allerdings mit äußerster Brutalität. Zunehmend werden die autonomen Gebiete von Han-Chinesen besiedelt, was die Souveränität der dort lebenden Völker deutlich einschränkt. Dies hat insbesondere in Xinjiang und in Tibet zu heftigen politischen Unruhen geführt. In der Inneren Mongolei stellt das namensgebende Volk der Mongolen schon heute nur noch 15 Prozent der Bevölkerung.

Die Bevölkerungsdichte in China liegt mit 145 Einwohnern pro Quadratkilometer deutlich unter dem deutschen Wert von 225. Im Gegensatz zur Bundesrepublik breitet sich die Bevölkerung jedoch äußerst ungleich auf das Staatsterritorium aus. In den Weiten Tibets leben im Schnitt lediglich zwei Menschen auf einem Quadratkilometer. Die Heihe-Tengchong-Linie teilt die Fläche Chinas in zwei etwa gleich große Teile. Sie zieht sich von Heihe im äußersten Norden der Mandschurei diagonal bis hinunter nach Tengchong an der Grenze zu Myanmar. Westlich davon verteilt sich auf 60 Prozent der Landesfläche nicht einmal ein Zehntel der Bevölkerung. Östlich davon leben auf knapp 40 Prozent der Fläche die restlichen 91 Prozent.

Zur Zeit der Gründung der Volksrepublik lebte nur einer von zehn Chinesen in Städten. Bis zum Jahr 2014 stieg dieser Wert auf über 50 Prozent. Dies ist aber noch immer signifikant geringer als in vielen anderen Industriestaaten. Während der Kulturrevolution wurden noch umfangreiche Umsiedlungsmaßnahmen weg von den Städten und hin aufs Land durchgeführt. Erst mit dem rasanten Wirtschaftswachstum der vergangenen zwei Jahrzehnte stieg der Urbanisierungsgrad rasant an. Im Jahre 2014 zählten allein sechs Städte Chinas

mehr als zehn Millionen Einwohner. Die größte Metropolregion ist Shanghai. Dahinter folgen Peking, Chongqing, Guangzhou, Shenzhen und Tianjin.

Provinzen, Regionen, Städte und Zonen

Die Volksrepublik China ist ein erklärter Zentralstaat. Die einzelnen Gliederungen der Kommunistischen Partei wirken in jedem Stadtbezirk und in jedem Dorf des Landes. Die grundlegenden politischen Weichenstellungen werden auf der Ebene der Zentralregierung vorgenommen. Von dort wird nach unten durchregiert. Der Nationalkongress legitimiert sich theoretisch durch Wahlen auf der regionalen und lokalen Ebene. Die Kongresse der ersten Verwaltungsebene (Provinz, Autonome Region, Regierungsunmittelbare Stadt, Sonderverwaltungszone) werden wiederum durch Wahlen auf den darunter liegenden Einheiten bestimmt. De facto leitet jedoch ein erstaunlich kleiner Kreis von Funktionären die Geschicke des bevölkerungsreichsten Landes der Erde. Die Kommunistische Partei Chinas fungiert als Kadenschmiede, als Kontrollinstanz und sie bietet ideologische Orientierung.

Die jeweils nächsthöhere Verwaltungsebene ist verantwortlich für Aufsicht und Evaluation. Das Konzept der lokalen Selbstverwaltung wird in China kaum berücksichtigt. Es besteht ein klares top-down-Hierarchiegerüst. Insbesondere für die unteren Gliederungen der chinesischen Verwaltung muss konstatiert werden, dass die „checks and balances“ nur bedingt funktionieren. Trotz der vergleichsweise unmodernen Strukturen ist es der chinesischen Verwaltung in den vergangenen zwei Jahrzehnten jedoch gelungen, ausreichend verlässliche Grundlagen für das chinesische Wirtschaftswunder und für massenhafte Auslandsinvestitionen zu legen.

Auf der ersten Stufe der chinesischen Verwaltung bestehen nebeneinander vier verschiedene Konstrukte – Provinzen, Autonome Regionen, Regierungsunmittelbare Städte und Sonderverwaltungszone. Diese besitzen teilweise recht unterschiedliche Kompetenzen.

Die Provinzen müssen die einheitliche Führung des Nationalen Volkskongresses annehmen. Dieser besitzt die Kompetenz, die Aufgabenverteilung zwischen der zentralstaatlichen Ebene und den Provinzen zu regeln. Die Aufgabenerledigung auf der Ebene der Provinzen bedarf also der Zustimmung des Zentralstaates. Zudem kann der Volkskongress unangemessene Entscheidungen und Anordnungen der Provinzparlamente annullieren. Die Provinzparlamente implementieren lokale Gesetze, Regulierungen und Normen, die von Volkskongressen auf der Provinzebene erlassen worden sind. Die Provinzkonresse und deren ständige Komitees beaufsichtigen die Arbeit der Provinzverwaltungen und können deren Entscheidungen auch wieder rückgängig machen. Die Provinzregierungen wiederum kontrollieren die Arbeit der darunter liegenden Verwaltungsebenen.

Als Sub-Provinzverwaltungen werden Städte angesehen, die wie Bezirksfreie Städte von einer Provinz regiert, aber in Hinblick auf Recht und Wirtschaft unabhängig verwaltet werden. Sie stellen typischerweise einen zentralen Metropolenraum innerhalb der Provinz dar und sind nicht selten deren Hauptstadt.

Den fünf Autonomen Regionen stehen weiterführende Rechte zu. Die Region Innere Mongolei wurde bereits vor Gründung der Volksrepublik im Jahre 1947 etabliert. Xinjiang erhielt seine Autonomie im Jahre 1955. Drei Jahre später folgten das Gebiet der muslimischen Hui-Chinesen in Ningxia und das der Zhuang in Guangxi. Beides wurde begleitet von massiven Protesten der dort lebenden Han-Chinesen, die in den betreffenden Regionen schon in den 1950er Jahren eine Mehrheit bildeten. Als letztes wurde der Region Tibet ein autonomer Status zugestanden. Dies ist heute die einzige Region mit einer nicht-han-chinesischen Mehrheit. In Xinjiang leben etwa gleich viele Uiguren und Han-Chinesen. Die verbleibenden zehn bis zwölf Prozent verteilen sich auf andere Turkvölker, wie Kasachen, Kirgisen, Tadschiken oder Usbeken. In Ningxia und in Guangxi nimmt die namensgebende Ethnie der Hui bzw. der Zhuang etwa ein Drittel und die Han-Chinesen die restlichen zwei Drittel der Bevölkerung ein. In der Inneren Mongolei sind nur noch ein Sechstel der Einwohner Mongolen. Han-Chinesen stellen dort mittlerweile eine überwältigende Mehrheit von mehr als 80 Prozent.

Die autonomen Kompetenzen beinhalten die Selbstverwaltung in spezifischen Gebieten, eine anteilige Vertretung auf der zentralstaatlichen Ebene, die Freiheit, die eigene Sprache, Religion und Kultur zu entwickeln sowie die Möglichkeit, Direktiven der zentralstaatlichen Ebene an die Bedingungen vor Ort anzupassen. Die

ethnischen Minderheiten haben damit formal größere Kompetenzen zur Steuerung der ökonomisch-sozialen Entwicklung, als in den nicht-autonomen Gebieten. Dazu gehören unter anderem der Schutz natürlicher Ressourcen oder die öffentliche Sicherheit.

Rein verwaltungssystematisch bildet jedoch auch die Autonome Region nur eine Unterenebene der Zentralverwaltung. Obgleich die Verfassung gewisse Rechte zugesteht, hängt deren tatsächlicher Umfang noch immer von Entscheidungen der Zentralregierung ab. Zudem sind die autonomen Gebiete Chinas historisch und auch heute eher strukturschwache Regionen und daher auf die Zentralregierung angewiesen. Und auch praktisch unterscheiden sich die Autonomen Regionen nur unwesentlich von den übrigen chinesischen Lokalverwaltungen. Schließlich müssen sich die Verwaltungen auch dort auf die Einheit des Landes und die Einhaltung sämtlicher nationalstaatlicher Rechtsnormen verpflichten.

Die vier Regierungsunmittelbaren Städte Chinas haben die gleichen Funktionen wie die chinesischen Provinzen. In diesem Sinne lassen sie sich mit den bundesdeutschen Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg vergleichen – dies allerdings in einem nicht-demokratischen und zentralistischen Umfeld. Eine Regierungsunmittelbare Stadt stellt eher einen Metropolenraum, denn einen Siedlungskern dar. So ist die Fläche Pekings 19mal größer als die des Landes Berlin. Shanghai ist achtmal größer als das Land Hamburg. Das Land Bremen passt gar 29mal in das Territorium der Regierungsunmittelbaren Stadt Tianjin. Chongqing ist die jüngste der vier Regierungsunmittelbaren Städte. Sie wurde im Jahre 1997 auf Beschluss des Nationalen Volkskongresses als solche deklariert. Dabei entstand ein Verwaltungsgebiet von der doppelten Fläche



Die Sonderverwaltungszone Hongkong hat noch immer einen Sonderstatus innerhalb der VR China.

der Niederlande. Damit ist Chongqing zwar administrativ die bevölkerungsreichste Stadt der Welt, allerdings liegt die Bevölkerungsdichte noch deutlich unter der der Niederlande.

Die Regierungsunmittelbaren Städte sind den Provinzen gleichgestellt und exerzieren deutlich weiterreichende Kompetenzen als alle anderen Städte Chinas – mit Ausnahme von Macau und Hongkong. Diese Sonderverwaltungszonen sind erst 1999 bzw. 1997 aus portugiesischer bzw. britischer Kolonialherrschaft an die Volksrepublik China zurückgegeben worden. Dies erfolgte im Falle Hongkongs mit der Maßgabe, dass mindestens 50 Jahre lang volle innere Autonomie gewährt wird. Die Zentralregierung in Peking hat diesen Umstand bislang weitgehend berücksichtigt.

Allerdings veröffentlichte der Nationale Volkskongress im Jahre 2014 einen Vorschlag zur Reform des Wahlrechts in Hongkong. Zum einen sollte das Wahlrecht auf alle in Hongkong registrierten chinesischen Staatsbürger ausgeweitet werden, also auch auf jene, die nach der Rückgabe aus Festlandchina kamen. Zum anderen versuchte die KPCh einen Kontrollmechanismus für die Kandidatenauswahl zu implementieren. Die Folge waren harsche Proteste, in denen insbesondere Studenten für den Erhalt der Hongkonger Demokratie stritten. Die Kontroverse ist noch nicht beendet. Noch immer sieht der Vorschlag des Nationalen Volkskongresses eine Vorauswahl der Kandidaten durch ein Wahlkomitee sowie eine Beschränkung auf drei Kandidaten vor. Die kommenden Wahlen zum Gouverneur von Hongkong sind für das Jahr 2017 anberaumt.

Im Hinblick auf die Rückgabe Macaus hat die Volksrepublik China nie zugesagt, dort für einen gewissen Zeitraum innere Demokratie gelten zu lassen. Die Kontrolle der Zentralregierung über diese Sonderverwaltungszone ist deutlich zentraler und unmittelbarer. Das Parlament von Macau wird nur zu etwas mehr als einem Drittel direkt durch das Volk bestimmt. Der Rest der Sitze geht an definierte Interessengruppen bzw. wird gleich direkt von der Zentralregierung ernannt.

Bezirke und Bezirksfreie Städte

Die Verfassung der Volksrepublik kennt keine bezirkliche Ebene. Die Bezirksverwaltungen sind ein Verwaltungsgremium im Range einer zentralstaatlichen Ministerialbehörde. Diese wird besetzt durch die Regierungen der Provinzen bzw. der autonomen Regionen. Seit den Wirtschaftsreformen der frühen 1980er Jahre hat die bezirkliche Ebene jedoch beständig an Relevanz und Unabhängigkeit gewonnen. Es bestehen insgesamt 333 Einheiten, darunter sind 17 Bezirke und 283 bezirksfreie Städte. Der Vorsitzende der Bezirksregierungen trägt

22 Provinzen (23 mit Taiwan), 5 autonome Regionen, 4 Städte, 2 Sonderzonen

Provinz / Region / Stadt	Hauptstadt	Einwohner (in Mio.)	Bev.-dichte (Einw./Km ²)	Fläche (Km ²)	
PROVINZ					
Guangdong Provinz	广东省	Guangdong	104,303	580	180.000
Shandong Provinz	山东省	Jinan	95,793	623	153.800
Henan Provinz	河南省	Zhengzhou	94,024	563	167.000
Sichuan Provinz	四川省	Chengdu	80,418	166	485.000
Jiangsu Provinz	江苏省	Nanjing	78,660	767	102.600
Hebei Provinz	河北省	Shijiazhuang	71,854	383	187.700
Hunan Provinz	湖南省	Changsha	65,684	313	210.000
Anhui Provinz	安徽省	Hefei	59,501	426	139.700
Hubei Provinz	湖北省	Wuhan	57,238	308	185.900
Zhejiang Provinz	浙江省	Hangzhou	54,427	534	102.000
Yunnan Provinz	云南省	Kunming	45,966	117	394.000
Jiangxi Provinz	江西省	Nanchang	44,567	267	167.000
Liaoning Provinz	辽宁省	Shenyang	43,746	300	145.900
Heilongjiang Provinz	黑龙江省	Harbin	38,312	84	454.000
Shaanxi Provinz	陕西省	Xi'an	37,327	182	205.600
Fujian Provinz	福建省	Fuzhou	36,894	304	121.300
Shanxi Provinz	山西省	Taiyuan	35,712	228	156.300
Guizhou Provinz	贵州省	Guiyang	34,746	197	176.000
Jilin Provinz	吉林省	Changchun	27,462	147	187.400
Gansu Provinz	甘肃省	Lanzhou	25,575	56	454.300
Hainan Provinz	海南省	Haikou	8,672	255	34.000
Qinghai Provinz	青海省	Xining	5,627	8	721.200
AUTONOME REGION					
Guangxi Zhuang	广西壮族自治区	Nanning	46,027	195	236.000
Innere Mongolei	内蒙古自治区	Hohhot	24,706	21	1.183.000
Xinjiang Uighur	新疆维吾尔自治区	Ürümqi	21,813	13	1.660.400
Ningxia Hui	宁夏回族自治区	Yinchuan	6,301	95	66.400
Tibet	西藏自治区	Lhasa	3,002	2	1.228.400
STADT					
Chongqing	重庆市	Chongqing	28,846	351	82.300
Shanghai	上海市	Shanghai	23,019	3.630	6.341
Peking	北京市	Peking	19,612	1.167	16.800
Tianjin	天津市	Tianjin	12,938	1.144	11.305
SONDERZONEN					
Hong Kong	香港特别行政区	Hong Kong	7,061	6.396	1.104
Macau	澳门特别行政区	Macau	0,552	19.045	29
GESAMT (ohne Taiwan)	中华人民共和国	Peking	1,376 000	143	9.596.961
UMSTRITTEN					
Taiwan Provinz	台湾省	Taipei	23,462	1.664	36.193
GESAMT (mit Taiwan)	中华人民共和国	Peking	1,400 000	145	9.633.154

den Titel Bezirkskommissar und wird von der Provinzregierung berufen. Gleichermaßen wird die Arbeitsgruppe des jeweiligen Bezirks vom Ständigen Komitee der Provinzialversammlung entsandt, um die Arbeit der Bezirksregierung zu beaufsichtigen. Allerdings kann sie die jeweilige Bezirksregierung weder wählen noch absetzen.

Der chinesische Begriff (地区 – diqu) für die Ebene der Bezirke wurde während der Qing Dynastie im 19. Jahrhundert geprägt. 1928 zur Zeit der Republik China wurde diese Ebene wieder abgeschafft. Somit verwalteten die Provinzen die verschiedenen Kreise wieder direkt. Relativ schnell stellte sich jedoch heraus, dass die Reform zu radikal war. Schließlich waren einige Provinzen zuständig für hundert und mehr Kreise.

1932 wurde die Ebene der Bezirke wieder eingeführt. Über Jahrzehnte waren sie die typische Verwaltungseinheit auf dieser Ebene. Mittlerweile nehmen aber eindeutig die bezirksfreien Städte diese Stellung ein. Dies sind Städte, denen das Recht zugesprochen wurde, die umgebenden Bezirke zu verwalten. Damit findet sich in der Regel eine größere Stadt im Zentrum des jeweiligen Gebietes. Bezirksfreie Städte funktionieren demnach nach dem in Deutschland weithin bekannten Prinzip der Zentralen Orte.

Die Konversion der meisten Bezirke in bezirksfreie Städte hatte oftmals den Effekt, dass nun auch kreisfreie Städte in deren Verwaltungsbereich liegen, die Verwaltung dieser Städte jedoch den Provinzen bzw. Autonomen Regionen obliegt.

Als Aimag (盟 – méng) werden die Bezirke in der Inneren Mongolei bezeichnet. Nach der Schaffung der Autonomen Region Innere Mongolei erhielten sie den gleichen Status wie die Bezirke in den Provinzen. Auch die meisten Aimags sind in den vergangenen Jahrzehnten durch bezirksfreie Städte ersetzt worden. Aktuell gibt es nur noch drei Aimags in der Inneren Mongolei.

Autonome Bezirke finden sich vor allem in den entlegeneren Teilen der Volksrepublik. Es sind Gebiete, die entweder noch immer mehrheitlich von Nicht-Han-Chinesen bewohnt werden oder traditionelle Siedlungsgebiete bestimmter ethnischer Minderheiten darstellen. Nach der chinesischen Verfassung dürfen die autonomen Bezirke nicht aufgelöst werden. Sie genießen also einen Bestandsschutz gegenüber der Zentralregierung.

Kreise und Kreisfreie Städte

Die Kreise (县 – Xiàn) sind von wenigen Ausnahmen abgesehen die dritte Ebene der chinesischen Verwaltung. In den Regierungsunmittelbaren Städten bilden sie als Stadträume die zweite Ebene. Gleiches gilt für die Provinz auf der südlichen Insel Hainan, in der aufgrund der vergleichsweise geringen Größe die Bezirksebene gestrichen wurde. Heute bestehen 1.464 Kreise und 2.862 Einheiten auf der kreislichen Ebene.

Die Kreise werden von den Bezirken verwaltet, in denen sie liegen. Dies gilt auch für die kreisfreien Städte in ländlichen Gebieten. Kreisfreie Städte innerhalb bezirksfreier Städte sind direkt der jeweiligen Provinz zugeordnet.

Wie jede Ebene der chinesischen Verwaltung ist auch den Kreisen ein Komitee der KPCh zugeordnet. Der Kreissekretär der KPCh ist de facto der mächtigste Mann oder die – allerdings äußerst selten – mächtigste Frau auf dieser Verwaltungsebene und innerhalb der Gebietseinheit. Die Exekutive wird vom Volkskongress auf der kreislichen Ebene gebildet. Der Gouverneur ist im Regelfall einer der stellvertretenden Kreissekretäre der KPCh. Analog zu den Autonomen Bezirken bestehen auch Autonome Kreise. Hier gelten die gleichen Vorgaben im Hinblick auf Siedlungstraditionen bzw. auf den Anteil ethnischer Minderheiten.

Gemeinden

Die Gemeinden (乡 – Xiāng) sind die vierte Verwaltungsebene in China. Sie ähneln in Zuschnitt und Aufgabenfülle den Gemeinden in Deutschland. Sie setzen sich aus Dorfgemeinschaften zusammen. Aktuell bestehen etwa 30.000 Gemeinden und 17.500 Städte in China. Wie auch auf anderen Verwaltungsebenen sind die Kompetenzen aufgeteilt zwischen dem Gemeindeverband der KPCh und einem exekutiven Verwaltungsgremium – im Falle der Gemeinden der Magistrat. Der Parteisekretär bestimmt die Richtlinien der Politik und der Magistrat ist mit Organisation und Erbringung gemeindlicher Aufgaben befasst.

Ein Gemeindebeamter agiert theoretisch auf der untersten Stufe der Verwaltungshierarchie, kann aber in der Praxis durchaus einen großen persönlichen Einfluss entfalten. Die Gemeindeverwaltung ist verantwortlich für die wirtschaftliche Entwicklung, für Planung und Instandhaltung lokaler Straßen, für die Familienplanung, Hygiene und Gesundheit und Sport. Daneben besteht ein unterschiedlich ausgeprägter übertragener Wirkungskreis, der wiederum von den höheren Verwaltungsebenen formuliert wird.

Dörfer und Nachbarschaften

Auf der untersten Verwaltungsebene bestehen die Dörfer (村 – Cūn) oder Nachbarschaften (社区 – shèqū). Sie sind die unterste Organisationseinheit in den ländlichen Gebieten bzw. in den Städten Chinas. Dörfer oder Nachbarschaften verfügen ebenfalls über definierte Grenzen und einen ernannten Vorsteher. Allerdings gibt es auf dieser Ebene keine Parteigliederungen und nur wenige administrative Kompetenzen. ■

Angemerkt

Die Volksrepublik China wird aus dem europäisch-nord-amerikanischen Kulturkreis noch immer als Mysterium betrachtet. Neben demokratisch-humanistischen Defiziten und einer rasant wachsenden Wirtschaftskraft ist wenig bekannt aus dem Reich der Mitte. Die große Kunst der Kommunistischen Partei war es, das Riesenreich trotz wachsender Widersprüche zusammenzuhalten. Abseits jeder moralischen Bewertung ist dies bislang recht gut gelungen. Mit dem höheren Wohlstandsniveau wird aber vor allem die wachsende urbane Mittelschicht verstärkt nach einer angemessenen politischen Partizipation verlangen. Daneben stellen sich die Herausforderungen, wie sich gravierende ökologische Probleme lösen lassen, wie die politische Korruption eingedämmt werden kann und wie immer weniger Kinder die kommende Altengeneration der in den 60er und 70er Jahren geborenen Menschen ernähren soll. Die Volksrepublik wird weitere Reformen brauchen, um sich für die kommenden Aufgaben zu rüsten. Hier kann es möglicherweise zu einer zögerlichen Demokratisierung kommen. Aus europäisch-humanistischer Perspektive wäre es wünschenswert, wenn den Menschenrechten in China eine breitere Geltung eingeräumt würde. Wie und ob überhaupt die demokratiethoretischen Schablonen Europas und Nordamerikas auf China angewandt werden können, bleibt bis auf weiteres dahingestellt.

Falk Schäfer



Nationaler Volkskongress
<http://www.npc.gov.cn/englishnpc>