

Jörn Gottwald

Democratizing Hainan -

Das Konzept „Kleine Regierung, große Gesellschaft“

Mit der Ankündigung des seit dem Frühjahr 1998 amtierenden chinesischen Premiers Zhu Rongji auf der ersten Plenartagung des IX. Nationalen Volkskongresses (kurz: NVK), die Zahl der Beamten und Behörden drastisch zu reduzieren, scheint die Neuorganisation der Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft in China eine neue Dimension zu erreichen. „Die Regierungsarbeit soll insgesamt eine Anpassung an die Erfordernisse der Marktwirtschaft vollziehen.“¹ Doch wie so häufig in dem von „trial-and-error“ geprägten Politikstil der chinesischen Führung gingen auch dieser Maßgabe vielfältige Freilandversuche in einzelnen Regionen des Reichs der Mitte voraus. Einer der Ansätze, die staatliche Verwaltung zu modernisieren und das Verhältnis zwischen Regierung und Gesellschaft neu zu gestalten, ist die Politik der „*Xiao Zhengfu, Da Shehui*“, was soviel wie „*Kleine Regierung, Große Gesellschaft*“ bedeutet, in der Provinz und Sonderwirtschaftszone Hainan.

Die Provinz und Sonderwirtschaftszone Hainan

1988 wurde die Insel Hainan zu einer eigenständigen Provinz und zu einer Sonderwirtschaftszone erhoben. In der chinesischen Geschichte war sie berühmt für ihre tropischen Früchte, ihre weißen Strände, ihre wilde Bevölkerung und ihre Tradition als Verbannungsort für in Ungnade gefallene Literaten. Beijing entschied sich 38 Jahre nach der Eingliederung des Eilands in die Volksrepublik, mit der Jahrhunderte alten Tradition zu brechen, in Hainan vor allem eine rohstoffreiche Kolonie zu sehen, deren indigene Bevölkerung sich den Modernisierungsversuchen der chinesischen Dynastien in blutigen Kämpfen widersetzt hatte. Die „Schatzinsel“ sollte als Experimentierfeld und als Vorreiter für wirtschaftspolitische Entscheidungen dienen und sich an die Spitze der ökonomischen Ranglisten Chinas setzen. Der Aufbau einer an marktwirtschaftlichen Prinzipien orientierten und international geöffneten

¹ Sebastian Heilmann, „Die neue chinesische Regierung: Abschied vom sozialistischen Leviathan?“ In *China Aktuell*, 3/1998, S. 277-287. Hier S. 278.

SWZ zielte nicht nur darauf ab, ausländisches Kapital und moderne Technologie nach China zu holen, sondern auch politisch ein Zeichen zu setzen: Die Bemühungen um eine Wiedervereinigung mit Taiwan sollten durch den ökonomischen Aufstieg Hainans an Zugkraft gewinnen. Außerdem eignete sich Hainan als flächenmäßig größte SWZ besonders zur Erprobung der Politik einer „Kleinen Regierung, Große Gesellschaft“.² Hainan sollte der Regierung in Beijing das Schwert reichen, um den gordischen Knoten der unüberschaubaren Verstrickungen zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft zu zerschlagen.

Abb 1: Hainan im Überblick

BIP 1996	38,95 Mrd. RMB Y
BIP pro Kopf	5 500 RMB Y
Anteil des 1. Sektors am BIP	0,37
Anteil des 2. Sektors am BIP	0,21
Anteil des 3. Sektors am BIP	0,42
Anlageinvestitionen	18,59 Mrd. RMB Y
Außenhandel	2,29 Mrd. US\$
Exporte	0,84 Mrd. US\$
Importe	1,45 Mrd. US\$
Ausländische Investitionen, real	1,19 Mrd. US\$
Einnahmen der öffentlichen Hand	3,07 Mrd. RMB Y
Ausgaben	4,52 Mrd. RMB Y
Inflation	2,3%
Durchschnittsverdienst	5 476 RMB Y
Konsumniveau insg.	2 376 RMB Y
Stadt	4 444 RMB Y
Land	1 726 RMB Y

Quelle: Hainan Tongji Nianjian (HNTNJ) 1997.

Hainan, südlich der Halbinsel Leizhou im Südchinesischen Meer gelegen, ist mit knapp 34.000 km² die größte Insel der VR China, ist nur unwesentlich kleiner als Taiwan. Von den gut 7 Mio. Einwohnern dürften in der Hauptstadt Haikou entgegen den offiziellen Angaben von knapp 500.000³ eher 800.000⁴ Menschen leben. Sanya,

² Zwar experimentierte auch Shenzhen mit diesem Konzept, doch erschwerte dessen urbane Struktur eine Übertragung der Erfahrungen auf die gesamte Volksrepublik.

³ *Hainan Tongji Nianjian. Statistical Yearbook of Hainan 1997.* (kurz: HNTNJ). S. 42. Alle weiteren Angaben - so nicht anders vermerkt - beziehen sich auf dessen Daten.

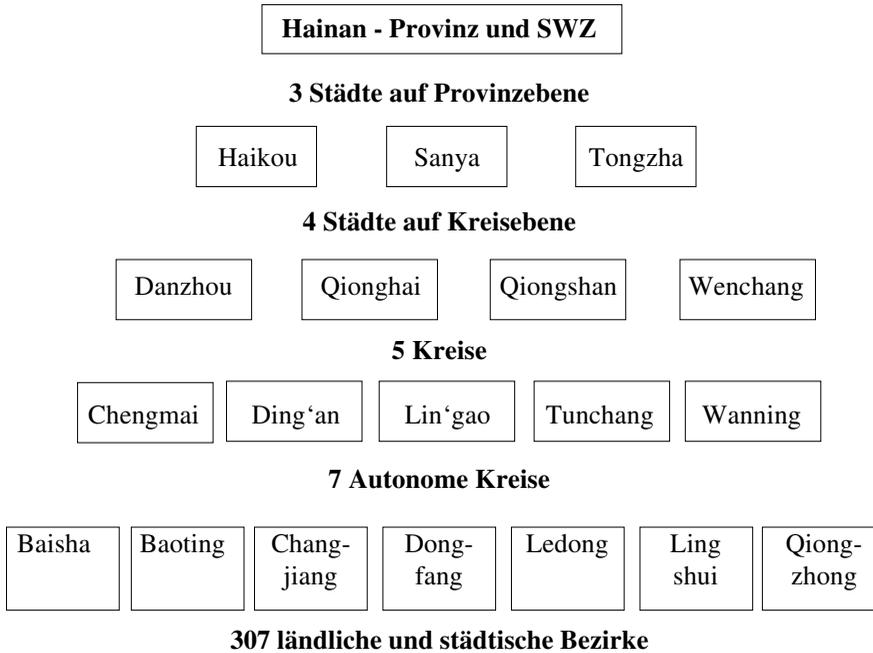
⁴ Inoffizielle Schätzung von Mitarbeitern des China Hainan Institute for Reform and Development, Haikou, Oktober 1998.

im Süden der Insel gelegen, die zweite Stadt Hainans mit Provinzstatus (*diji shi*), zählte 1996 420.000 Einwohner. Tongzha ist die dritte Stadt auf dieser administrativen Ebene. Es folgen fünf kreisfreie Städte (*xianji shi*) und elf Kreise (*xian*), davon sieben autonome Kreise ethnischer Minderheiten (*minzu zizhi xian*). Insgesamt existieren auf Hainan 307 ländliche und städtische Bezirke (*xiang*)(vgl. Abb. 2).

Nach Etablierung als Provinz und Sonderwirtschaftszone verzeichnete Hainan einen raschen wirtschaftlichen Aufschwung, der vor allem durch Investitionen von Unternehmen des chinesischen Festlandes getragen wurde, die die günstigen Investitionsbedingungen zu ihrem Vorteil nutzten. Angesichts der schwachen industriellen Basis und des chronisch knappen Budgets der Provinzregierung ist der Zustrom von Kapital vom Festland und aus dem nicht-chinesischen Ausland von großer Bedeutung.

Nach Überwindung einiger Schwierigkeiten, die vielfach mit dem Platzen einer Immobilienblase Mitte der 90er Jahre in Verbindung gebracht werden, gewinnt Hainans wirtschaftliche Entwicklung wieder an Dynamik. Die ehrgeizigen Vorgaben, sich in punkto ökonomischer Leistungsfähigkeit an die Spitze der chinesischen

Abb. 2: Der administrative Aufbau Hainans



Quelle: HNTNJ 1997.

Provinzen zu setzen und zu Beginn des 21. Jh. an das Entwicklungsniveau Taiwans Anschluß zu finden, sind jedoch in weite Ferne gerückt. Große Hoffnungen verbinden sich nun mit der stetigen Zunahme des Tourismus, dem Ausbau der tropischen Landwirtschaft, der 1997 aufgenommenen Nutzung großer Erdgasvorkommen vor Hainans Küste und dem Aufbau einer internationalen petrochemischen Industrie.

In politischer Hinsicht gilt auch für Hainan: „China watching is the only profession that makes meteorology look accurate and precise.“⁵ Die „Aprilwetterlage“, deren Einschätzungen von „sozialistischer Marktwirtschaft chinesischer Prägung“ über „Neo-Autoritarismus“ und „Demokratie“ bis hin zu „Dekomposition/Warlordismus“ reichen⁶, wirkt sich auch auf die Bestimmung tatsächlicher Entwicklungen und Strukturen aus: Für die einen Betrachter überwiegt der Sonnenschein, die anderen frösteln im eisigen Regen. Dabei greifen chinabezogene Untersuchungen gerade deshalb häufig einzelne Provinzen heraus, um einen pragmatischen Ausgangspunkt für eine differenzierte Analyse der häufig ungleich verlaufenden Entwicklungen innerhalb des Gesamtstaates, zu schaffen.⁷ Zudem sind Provinzen zugleich wichtige Akteure auf der nationalen politischen Bühne und Arenen, in denen unterschiedliche Gruppen um Macht und Einfluß konkurrieren. Die Umsetzung politischer Ziele vollzieht sich also auch auf Provinzebene im Spannungsfeld unterschiedlicher Interessen innerhalb der Provinz einerseits und zwischen Zentrale in Beijing, Provinzregierung und den nachfolgenden administrativen Organen andererseits. Provinzen als Gruppe wiederum beeinflussen nicht nur die Vorgaben für die Entwicklung Gesamtchinas, sondern entwickeln sich in Ausnutzung wachsender Autonomie auch zu einer treibenden Kraft der binnenprovinzlichen Integration. „Rapid economic modernisation may also increase the degree of political integration as well as economic integration within each province, not least by widening the circle of those politically active. In the process it may even create rising expectations of political participation.“⁸ Je mehr Gruppen ihren Einfluß auf den polit-ökonomischen Rahmen zur Geltung bringen, um so notwendiger wird die Entwicklung und Institutionalisierung von Mechanismen, um entstehende Konflikte entschärfen zu können. Angesichts unterschiedlicher Gruppen innerhalb der „political community“ Hainans gewinnt dieser Prozeß enorm an Bedeutung, wenn ein Stagnieren der Modernisierung vermieden werden soll.⁹

⁵ Kristof & WuDunn (1994), *China wakes. The struggle for the soul of a rising power*. S. 453.

⁶ Gerhard Kümmel (1997), „Exit Neo-Autoritarismus? Über die Demokratie in China.“ In Wilfried von Bredow & Thomas Jäger, *Demokratie und Entwicklung. Theorie und Praxis in der Demokratisierung der Dritten Welt*. Opladen. S. 111-139.

⁷ Barbara Krug (1997), „Why Provinces?“ In *Provincial China*, 4/1997, S. 19-49.

⁸ David S. G. Goodman (1997), „China in reform. The view from the provinces.“ In ders. (Hg.), *China's provinces in reform. Class, community and political structure*. S. 1-15, hier S. 6.

⁹ Feng Chongyi definiert sechs unterschiedliche Gruppen, die die Entstehung einer gemeinsamen Identität Hainans als politischer Akteur beeinträchtigen. Feng Chongyi (1997), „Hainan: Communal politics and the struggle for identity.“ In David S. G. Goodman (Hg.), *China's provinces in reform. Class, community, and political struggle*.

Von der Theorie zur Praxis - Hainans Versuch einer kleinen, schlagkräftigen Regierung

Hainans Aufbruch in eine bessere Zukunft als SWZ stand Ende der 80er Jahre unter keinem guten Stern: Nur ein Jahr nach Erhebung zur eigenständigen Provinz zeigte der wirtschaftspolitische Kurs der chinesischen Regierung ernsthafte Probleme, die zusammen mit den aufkeimenden Forderungen nach mehr Demokratie zu den Demonstrationen auf dem „Platz des Himmlischen Friedens“ in Beijing und anderswo führten. Die gewaltsame Niederschlagung der Demonstrationen und die nachfolgende Ablösung der reformfreundlichen Politiker um Zhao Ziyang traf Hainan in vierfacher Hinsicht: Zum einen wurde die bestehende Führung der Provinz nach nur einem Jahr ihres Amtes enthoben, da sie sich nicht energisch genug den Forderungen nach mehr Demokratie widersetzt hatte. Zum anderen beeinträchtigten die nachfolgenden Sanktionen der wichtigsten Industriestaaten - mit Ausnahme Japans - Hainans Versuche, sich als attraktiver Investitionsstandort zu profilieren. Darüber hinaus verhinderte die eingeleitete Austeritätspolitik der Regierung in Beijing eine umfassende Umsetzung der für die SWZ vorgesehenen Autonomie. Schließlich brachte er einen Wechsel der Provinzregierung, der die eingeleitete Reform der Regierung zum Stillstand brachte. Erst mit Wiederaufnahme der Reformpolitik in Beijing nach 1992 fand das Konzept „Kleine Regierung, große Gesellschaft“ wieder Aufnahme in das politische Tagesgeschäft.

Somit läßt sich Hainans Politik der administrativen Reform in Anlehnung an das Resümee einer Delegation der Chinesischen Akademie der Sozialwissenschaften, die im Dezember 1996 die Entwicklung der Insel kritisch unter die Lupe nahm,¹⁰ in vier Phasen einteilen:¹¹

- Zwischen 1987 und 1989 errichtete die Regierung Hainans auf der Grundlage der bisherigen Verwaltung als Teil der Provinz Guangdong einen eigenen administrativen Apparat, der sich am Prinzip „Kleine Regierung, Große Gesellschaft“ orientierte.
- Zwischen 1990 und 1992 gliederte die Provinzregierung 18 Ämter und Behörden der Verwaltung und Wirtschaftsplanung als eigenständige Organisationen aus - ein erster kleiner Schritt bei der Reform der öffentlichen Hand.
- Nach 1993 schließlich gewannen die Neuorganisation und Neuausrichtung von Ämtern und Behörden wieder an Schwung.
- Mit dem erklärten Ziel der Verschlinkung des Staatsapparates unter dem neuen Premier Zhu Rongji stellt sich für Hainan die Frage nach weiteren Reformmaßnahmen.

¹⁰ Wang Luolin (Hg.) (1997), *Hainan jianli shehuizhuyi shichang jingji tizhi de shijian*. Beijing.

¹¹ Liu Shucheng (1997), „Hainan ji chubu jianli shehuizhuyi shichang jingji tizhi jiben kuangjia.“ In *Hainan jianli shehuizhuyi shichang jingji tizhi de shijian*. Beijing.

Der Aufbau eines Regierungsapparates der Provinz und SWZ Hainan

Am 23. September 1987 nahm die Vorbereitungskommission für die Erhebung Hainans in den Rang einer eigenständigen Provinz der VR China ihre Arbeit auf. Noch bevor die Insel in den Rang einer Provinz erhoben wurde, trat am 26. Februar 1988 das Regionalparlament zu seiner ersten Sitzung zusammen,¹² um den Aufbau eines institutionellen Rahmens einzuleiten. Dabei griff man auf die Strukturen der bestehenden Verwaltung von Guangdong zurück. Hainan war zu Beginn der achtziger Jahre in den Genuß weitreichender wirtschaftlicher Freiheiten und einer neuen administrativen Ordnung gekommen. Im Oktober 1984 wurde die Volksregierung für den Verwaltungsbezirk (*xingzhengqu renmin zhengfu*) offiziell eingesetzt. Ihr unterstanden neben der Autonomen Region der Li und Miao die Städte Haikou und Sanya sowie 16 Kreise und 46 Bezirke (*xian*), die 1986 einer umfassenden Neuordnung vor allem auf dörflicher Ebene unterzogen wurden.¹³

Mit der Ernennung zur Provinz und SWZ verließ die Regierung in Beijing Hainan das Sonderrecht der eigenen regionalen Gesetzgebung in Übereinstimmung mit national gültigem Recht.¹⁴ Keine andere SWZ Chinas verfügt über ähnliche Kompetenzen. Dementsprechend rückte der Auf- und Ausbau des Rechtssystems ins Zentrum der politischen Arbeit. Neben der Einrichtung einer effektiven Schiedsgerichtsbarkeit, um die Meinungsverschiedenheiten mit ausländischen Investoren zu schlichten, galt es vor allem, die bestehenden und neu zu schaffenden Einrichtungen von Anfang an auf die Grundlage von Gesetzen zu stellen, um so ein weitgehend transparentes und verlässliches Umfeld für die wirtschaftliche Entwicklung zu schaffen. Der Neuaufbau sollte die Defizite beseitigen, die aus Sicht Hainans die enge Verflechtung von Partei und Regierungs- sowie Staatsapparat und die quasi koloniale Unterordnung unter das Regime Guangdongs hinterlassen hatten. „Gleichzeitig mit der Verwirklichung eines gänzlich neuen Wirtschaftssystems muß das alte politische System radikal reformiert werden,“ forderte Hainans politische Führung im ersten Jahr der Eigenständigkeit.¹⁵ „Die Mängel des traditionellen politischen Systems liegen darin, daß die Befugnisse der Regierung zu groß, die Verwaltungsangelegenheiten zu zahlreich wurden, daß zu viele Dinge von der Verwaltung geregelt wurden, die nicht von ihr hätten geregelt werden sollen, oder die sie nur ungenügend oder gar nicht regeln konnte.“¹⁶ Der Aufbau einer funktionierenden Verwaltung sollte der Schlüssel für eine erfolgreiche ökonomische Modernisierung entlang marktwirtschaftlicher Prinzipien sein. Neben der Vereinfachung des admi-

¹² Lin Youzhao (1988), „Jianshe zuoshi“; in Xu Shijie (Hg.), *Hainan sheng - ziran, lishi, xianzhuang yu weilai*. S. 384.

¹³ *Hainan nianjian 1990*. S. 23.

¹⁴ *Diqijie quanguo renda diyici huiyi tongguo jianli Hainan jingji tequ de jue ding*. Zitiert nach Lin Youzhao (1988), op.cit., S. 385.

¹⁵ Lin Youzhao (1988), op. cit., S. 386.

¹⁶ Ebd.

nistrativen Aufbaus wurde deshalb die Anzahl der Regierungsabteilungen um insgesamt 20 auf 27 Abteilungen, drei direkte Büros und drei interne Büros reduziert. Die Zahl der Mitarbeiter sank um ungefähr 200 Angestellte.¹⁷ Die Partei verlor insgesamt 80 Organisationseinheiten mit fast tausend Mitarbeitern.¹⁸ Damit verfügte die Provinz Hainan zwar über die mit Abstand „schlankeste“ aller Provinzadministrationen - sie ist allerdings auch die kleinste. Im Rahmen des Neuaufbaus sollte eine „Entsaltung“ (*danhua*) die Regierung auf ihre Kernfunktionen reduzieren, nämlich die Garantie der Stabilität nach innen wie außen und die Schaffung der notwendigen juristischen Grundlagen für das Entstehen gesellschaftlicher Organisationen, die nach und nach Kompetenzen aus der Hand der Regierungsstellen übernahmen. Selbst die Rolle der Parteikomitees im Regierungsapparat wurde reformiert und das Prinzip der Verantwortlichkeit des Abteilungs- oder Amtsleiters eingeführt.¹⁹ Der Aufbau der Verwaltung sollte die vier wichtigsten Funktionen widerspiegeln: Die 28 Unterabteilungen sollten also einem Sicherheits-, einem Dienstleistungs-, einem Wirtschaftsüberwachungs- und einem Organisationsbereich untergeordnet werden. Ziel war es, die Verwaltung Hainans auf jeder Ebene im Vergleich zum Festland zu halbieren und ihre Aufgaben zu verringern. Einige Konzepte forderten, die Effektivität der Administration durch die Aufgabe des klassischen Kadernsystems zugunsten eines neuen Personalmanagements und vor allem durch die gegenseitige Kontrolle von Gesellschaft und Regierung zu erhöhen.²⁰ Ein wichtiges Organ zur Kontrolle sollte die Presse sein, um nicht zuletzt mehr Transparenz in den undurchsichtigen Regierungsapparat Hainans zu tragen.

Soweit die Forderungen an einen administrativen Neuaufbau Hainans, die deutlich von der liberalen Atmosphäre der Ära Zhao Ziyangs beeinflusst waren. In der Realität litten die ersten Maßnahmen darunter, daß die eingeleiteten Reformen nicht die Spitze, die Regierung und das Zentralkomitee der KP erreichten - ebensowenig wie die zuständigen Organe am unteren Ende der administrativen Kette, auf Kreis- und Dorfebene. Außerdem vollzog sich der Aufbau nicht-staatlicher Organisationen zu langsam, um einen frühzeitigen Rückzug der Regierung aus wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bereichen zu ermöglichen.²¹ Ein gewisses Problem stellte zudem die Notwendigkeit dar, innerhalb der Volksrepublik die Organisation des Staatsaufbaus nicht zu stark differieren zu lassen - schließlich mußten zu nationalen Konferenzen die adäquaten Entsandten gefunden werden. Hainans erste Versuche einer administrativen Reform verharteten also in dem vergleichsweise engen Korsett

¹⁷ Zhao Jingying (1997), „Zhengfu zhineng de zhuanbian shi jianli xin tizhi kuangjia de guanzheng.“ In *Hainan jianli shehuizhuyi shichang jingji tizhi de shijian*. Beijing. S. 30-53. Hier S. 48.

¹⁸ Ebd.

¹⁹ Huang Jiaju (1988), *Hainan zhengzhi tizhi gaige de gouxiang*, S. 228.

²⁰ Huang Jiaju (1988), *op. cit.*, S. 232 f.

²¹ Liu Shucheng (1997), „Hainan ji chubu jianli shehuizhuyi shichang jingji tizhi jiben kuangjia.“ In *Hainan jianli shehuizhuyi shichang jingji tizhi de shijian*. Beijing. S. 10 f.

landesweiter Vorgaben - eine weitreichende Liberalisierung der Gesellschaft setzte nicht ein. Die Namen einiger bestehender Institutionen änderten sich, doch ihre Aufgaben und Kompetenzen blieben weitgehend unangetastet - für Antragsteller keine Erleichterung in dem undurchsichtigen Dschungel an Zuständigkeiten. Eine Aufwertung der Presse und der individuellen Freiheiten blieb spätestens nach der Niederschlagung der Demokratiebewegung 1989 aus weiteren Konzepten der administrativen Reform verbannt - und somit selbstredend auch aus der politischen Wirklichkeit.

Rückschritte zu Beginn der 90er Jahre

Die zurückhaltende Reaktion der Provinzregierung in Haikou gegenüber den Forderungen der Demokratiebewegung führte zu ihrer Absetzung, die in der internationalen Presse auf eine gehörige Portion Skepsis stieß. Die neue Führung sollte sich in der Tat vor allem durch einen erbitterten Konkurrenzkampf zwischen Regierungs- und Parteispitze profilieren, weniger durch gestalterischen Elan.²²

Angesichts der Restauration konservativer Kräfte in Beijing verwundert es wenig, daß das Konzept einer „Kleinen Regierung“ von der politischen Tagesordnung verschwand. Eine Studie der Weltbank kam 1992 zu dem Schluß, daß Hainan schon allein aus dem Wunsch, seine Unabhängigkeit wieder herzustellen, ein grundlegend neues Verhältnis zwischen Regierung und Wirtschaft entwickeln und von der Schaffung neuer Abteilungen und Ämter absehen sollte.²³ Der Grund der Kritik: Achtzehn selbständige Organisationen, die ehemals Teil der Wirtschaftsverwaltung Hainans gewesen waren, hatten ihren Status als Regierungsämter zurück erhalten.²⁴ Erst die Beschlüsse des 14. Parteitages der KP (1992) über eine Intensivierung der Reformpolitik gaben den Bemühungen der Regierung in Haikou frischen Schwung.

Unterhalb der offiziellen politischen Vorgaben profitierte Hainan jedoch von der Zuwanderung von Anhängern der Reformpolitik Zhao Ziyangs, die sich auf der Insel fern vom Machtzentrum in Beijing mehr persönliche Sicherheit und Entfaltungsmöglichkeiten versprachen. Mit ihnen floß nicht nur dringend benötigtes Fachwissen nach Hainan, sondern auch weiterhin Kapital vom Festland, das angesichts der Austeritätspolitik Beijings Zuflucht in der südlichsten SWZ suchte. Angesichts

²² Feng Chongyi & David S. G. Goodman (1997), „Hainan Province in reform. Political dependence and economic interdependence.“ In Peter Cheung e.a., (Hg.), *Provincial strategies of economic reform in post-Mao China: Leadership, politics, and implementation*. New York. S. 342-371. Hier v.a. S. 356 f.

²³ Paul M. Cadario e.a. (1992), *A Chinese province as a reform experiment. The case of Hainan*. World Bank Discussion Papers. China and Mongolia Department Series. Washington, D.C.

²⁴ Zhao Jingying (1997), „Zhengfu zhineng de zhuanbian shi jianli xin tizhi kuangjia de guanzheng.“ In *Hainan jianli shehuizhuyi shichang jingji tizhi de shijian*. Beijing. S. 30-53. Hier S. 48.

der einsetzenden politischen Desillusionierung, der Starrheit der Regierung in Beijing und des nun einsetzenden Strebens nach ökonomischem Aufstieg als Ersatz für die augenscheinlich unmögliche Reform des Staatsapparates verstärkte sich der Ruf Hainans, als „Wilder Süden“ Chinas vergleichsweise großen sozialen Freiraum zu bieten.

Wiederaufnahme und Ausdehnung der Reformen seit 1993

Mit Wiederaufnahme der Reformpolitik in Beijing setzte in Haikou eine Reorganisation der staatlichen Apparate auf allen drei Ebenen ein. Mit Ruan Chongwu erhielt im Januar der Arbeitsminister der Volksrepublik und Mitglied im ZK der KP Chinas die Ämter des Gouverneurs und Parteisekretärs. Beijing zog damit die Konsequenz aus dem mangelnden politischen Gestaltungswillen und der persönlichen Fehde seiner Vorgänger Liu Jianfeng und Deng Hongxun. Die Zahl der Staats- und Parteiorganisationen sank im Vergleich zu 1988 von 42 auf 39, wovon 31 staatliche Stellen waren. Die Zahl der Mitarbeiter wurde um 707 reduziert.²⁵

Die Prozeduren für Gewerbeerlaubnisse wurden internationalen Gepflogenheiten angepaßt und drastisch beschleunigt. Die Preise für Produkte des täglichen Bedarfs wurden 1993 freigesetzt, die Märkte für Waren, Geld, Technologie, Arbeit, Wohnraum liberalisiert. Der Aufbau eines Sozialversicherungssystems machte ebenso zügige Fortschritte wie die Schaffung einer umfassenden gesetzlichen Grundlage für die Arbeit der Verwaltung: Bis 1996 verabschiedete die Provinzregierung 186 lokale Gesetze und Verwaltungsregelungen.²⁶

Damit verfügte Hainan über die wichtigsten Institutionen, um eine funktionierende Sozialistische Marktwirtschaft gestalten zu können. Dennoch bedürfen wichtige Bereiche noch weiterer Reformen: Trennung von Regierung und Partei sowie von Staat und Betrieben, Aufbau gesellschaftlicher Organisationen und vor allem der rechtlichen Grundlagen, um der Regierung eine wirkliche Verringerung ihrer Aufgaben und ihres Apparates zu ermöglichen.²⁷ Angesichts der zunehmenden Konkurrenz chinesischer Provinzen untereinander und dem Anspruch Hainans, Chinas Experimentierfeld und Vorreiter auf dem Gebiet der Neuorganisation von Regierung und Gesellschaft zu sein, besteht akuter Handlungsbedarf.

Regierung und Kommunistische Partei

In den frühen Konzepten zur Reform der Administration findet sich noch die Forderung, den Einfluß der Partei zu begrenzen. Zwar soll die KP als Regierungspartei die

²⁵ Zhao Jingying (1997), op.cit., S. 49.

²⁶ Zhang Weiming & Zhang Hongjie (1997), „Hainan: Zhongguoji hangkong mushi de shenghuo.“ In dies., *Tiaozhang si xiao long. Yazhou de diwu tiaolong zai nali.* Beijing, S. 131-177. Hier S. 139.

²⁷ Zhao Jingying (1997), op.cit., S. 49.

führende Kraft auf der Insel bleiben, aber sie ist kein Staatsorgan und soll deshalb auch keine Staatsgewalt ausüben.²⁸ Sie soll nur noch die grundsätzliche Richtung vorgeben, für die Umsetzung und die Bestimmung der aktuellen politischen Maßnahmen allerdings erst die Zustimmung der zuständigen Gremien des Staatsapparats einholen. Der Parteiapparat verlöre so in zweifacher Hinsicht an Umfang: Zum einen durch eine deutliche Verkleinerung der Parteikomitees in Anzahl und Umfang, zum anderen durch die funktionale Beschränkung auf seine Aufgaben als Regierungspartei. Konkret soll die Partei sich vor allem um folgende Aufgaben bemühen:

- die Vorgaben des Zentralkomitees in Beijing umsetzen,
- die soziale und ökonomische Entwicklung Hainans durch Organisation, Zielsetzungen und Reformanstrengungen mitgestalten,
- die Parteikader für ihre neue Rolle beim Aufbau der SWZ schulen,
- die Beziehungen zwischen Regierung und Gesellschaft fördern,
- die Umsetzung der Entwicklungsstrategie durch die Politik überwachen und unterstützen,
- und so die Politik der Öffnung und der Reform voranzutreiben.

In der Praxis bleibt der starke Einfluß der Partei jedoch bestehen. Als Führungsorganisation mit der Kompetenz, über den Aufstieg von Regierungs- und Verwaltungskadern zu entscheiden, behält sie die Macht in ihren Händen. Allerdings gewinnt die Regierungstätigkeit durch Verabschiedung der - zumeist in Parteigremien entworfenen - Gesetze und Maßnahmen an institutioneller Reife. Die Ausdifferenzierung der öffentlichen Hand schreitet weiter voran und beschränkt faktisch die Macht einzelner Gruppierungen. Allerdings behält die Parteiführung in wichtigen Angelegenheiten die Zügel in der Hand, allen Bemühungen um Verrechtlichung und Transparenz öffentlicher Entscheidungen zum Trotz. Hier stößt das Konzept „Kleine Regierung, Große Gesellschaft“ an eine konzeptionelle Grenze: Als soziale Organisation sollten die Aufgaben der Partei eigentlich klar von der Regierungstätigkeit getrennt sein, als Regierungspartei ist sie de facto Legislative und Exekutive in einem. Während die eine Säule des Staatsaufbaus, der Verwaltungsapparat, mit neuen Strukturen experimentieren darf, bleibt die Stellung der KP grundsätzlich unverändert. Damit ignoriert die chinesische Führung den tiefgreifenden Wandel, der sich durch teilweise gezieltes Anwerben der neuen kaufmännisch-technokratischen Elite innerhalb der bestehenden Strukturen vollzieht.²⁹ Auch bleibt eine effektive Trennung von Staat, Partei und Unternehmen in weiter Ferne. Als ökonomische Avantgarde sind die Kader nicht nur für die Umsetzung der Parteitagsbeschlüsse in Unternehmen und Organisationen zuständig, sondern stellen das entscheidende Netzwerk für den individuellen Aufstieg. Vor allem in den ländli-

²⁸ Huang Jiaju (1988), *Hainan zhengzhi tizhi gaige de gouxiang*, S. 226.

²⁹ Vgl. Sebastian Heilmann (1996), *Das politische System der VR China im Wandel*. Mitteilungen des Instituts für Asienkunde Hamburg 265.

chen Regionen Hainans sollen die entsandten Parteiarbeiter helfen, moderne Managementmethoden zu verbreiten - die KP Hainans sozusagen als rurale Unternehmensberatung.³⁰ Auch wenn die Regierung auf der Grundlage gesetzlicher Bestimmungen den Aufbau und die Entwicklung gesellschaftlicher Organisationen fördern soll - die Führungsrolle der Partei bleibt vorerst sakrosankt.³¹

Regierung und Wirtschaft

Die Ernennung Hainans zur Provinz und SWZ führte in der Tat zu einem wirtschaftlichen Aufschwung, der die einst bitterarme Provinz im Vergleich zu anderen Regionen Chinas im oberen Mittelfeld etablierte. Wichtiger Träger des Aufschwungs sind die tropische Landwirtschaft, der Handel und die Gewinnung und Verarbeitung von Rohstoffen, vor allem Gas und Öl. Vollzog sich die wirtschaftliche Modernisierung zunächst in „modernen Enklaven“³², erreicht sie über das Wachstum vor allem der tropischen Landwirtschaft und der verstärkten Bemühungen um eine Neuorganisation in Form von Betriebsgründungen inzwischen weite Teile des Landes. Hainan profitiert zunehmend von der Erschließung seiner mehr als 30³³ abbaufähigen Bodenschätze. Trotz zahlreicher Fortschritte in der Industrialisierung, die bereits vor der Erhebung zur Provinz und SWZ einsetzte,³⁴ gelten die schmale industrielle Basis und die Abhängigkeit von Kapital aus der Volksrepublik und dem Ausland als Flaschenhals für die weitere Entwicklung.

Versuche, die Funktionen der Regierung zu verändern und ihren Zugriff auf die Wirtschaft zu verringern, trugen inzwischen erste Früchte. Die Bedeutung nicht-staatlicher Unternehmen nahm stark zu (vgl. Abb. 3), nicht zuletzt weil es gelang, die Dauer der administrativen Prozeduren für die Genehmigung einer Unternehmensgründung auf zwei Tage zu reduzieren. Hainan steht auch bei der Entwicklung der Kapitalmärkte und der Reform staatseigener Unternehmen an der Spitze der chinesischen Entwicklung.

Die Regierung in Haikou gehörte zu den ersten innerhalb Chinas, die sich um eine makroökonomische Steuerung der Wirtschaft bemühte, also direkte Eingriffe und Subventionen reduzierte und im Infrastrukturbereich und anderen zentralen

³⁰ Chen Chunying (1996), „Jiaqiang dang dui jingji gongzuo de lingdao.“ In Chen Quanyi e.a. (Hg.), *Hainan shehuizhuyi shichang jingji tizhi jiben kuangjia*. Haikou, S. 244-261.

³¹ Zhao Jingying (1997), „Zhengfu zhineng de zhuanbian shi jianli xin tizhi kuangjia de guanzheng.“ In *Hainan jianli shehuizhuyi shichang jingji tizhi de shijian*. Beijing, S. 30-53. Hier S. 43 ff.

³² Carsten Hermann-Pillath (1996), „Provinzvergleich Tibet/Hainan.“ In *Wirtschaftswelt CHINA*, 3/1996, S. 19-21.

³³ Renate Krieg (1996), „Die Provinz Hainan. Wirtschaft, Geographie, Gesellschaft.“ In *China Aktuell*, 8/1996, S. 785-797. Hier S. 788.

³⁴ Roderich Ptak (1990), „Zur Entwicklung der Industrie auf Hainan 1980-1987. Ein Überblick.“ In *Asien*, 1/1990, S. 5-21.

Abb. 3: Bruttowertschöpfung in 100 Mio. RMB Yuan zu konstanten Preisen (Basis: 1990)

	1995	1996
Bruttowertschöpfung insg.	135,29	158
Staatseigene Betriebe	47,37	47,21
Kollektivunternehmen	6,72	7,85
Andere	48,86	65,43
TVEs	32,33	37,51
Leichtindustrie	84,54	104,99
Schwerindustrie	50,75	53,01

Quelle: HNTNJ 1997.

Punkten für die weitere Entwicklung die Kooperation mit anderen Investoren und die Organisation in mehr oder minder unabhängigen Unternehmen sucht. Allerdings bleibt die öffentliche Hand auf Hainan der mit Abstand wichtigste Investor (vgl. Abb. 4).

Abb. 4: Investitionen in Anlagevermögen in 100 Mio. RMB Yuan

	1978	1980	1988	1990	1994	1995	1996
Investitionen in Anlagevermögen	3,35	3,47	20,14	35,55	220,25	198,07	185,93
Staatlich in Prozent	3,35 100	3,47 100	14,99 74,43	30,53 85,88	203,74 92,50	180,59 91,17	168,02 90,37
Kollektiv in Prozent	0 0	0 0	1,09 5,41	0,97 2,73	4,48 2,03	1,98 1	1,83 0,98
Privat in Prozent	0 0	0 0	4,06 20,16	4,05 11,39	12,03 5,46	15,49 7,83	16,08 8,65

Quelle: HNTNJ 1997.

Regierung und Gesellschaft

Die Liberalisierung der Wohnungs- und Arbeitsmärkte schuf im Zusammenspiel mit dem Aufbau wenigstens einer elementaren Sozialversicherung in öffentlicher Hand die Voraussetzung für eine größere Mobilität im Arbeitsleben. Die klassische Bindung an ein Unternehmen gehört auf Hainan - zumindest in den Städten - der Vergangenheit an. Allerdings läßt sich nach wie vor feststellen, daß bei aller Flexibilität bei Angehörigen klassischer *danweis* sehr darauf geachtet wird, deren Vorzüge nicht zu verlieren. Nichtsdestoweniger läßt sich auf das Hainan der 90er Jahre mit einiger Bestimmtheit die Leitlinie des europäischen Mittelalters - „Stadtluft macht frei“ - anwenden. Neben Drogen, Prostitution, Glücksspiel und Schmuggel bieten auch vielfältige Literatur, Internetnutzung, Restaurants und Kneipen mannigfaltige Möglichkeiten zur Selbstverwirklichung - politische Aktivitäten nach wie vor ausgenommen. Auf dem Land setzt diese Entwicklung mit einiger Verspätung ein. Die gezielte Umwandlung von Staatsfarmen in einzelne Unternehmen, eine „Vermarktlichung“ und „Verbetrieblichung“ der Produktionsbeziehungen auf dem Lande sollen auch hier die Einbindung der Familien in starre Organisationsstrukturen aufbrechen. Die Ausdehnung der Abstimmungen bei Wahlen auf Dorfebene und der Ausbau der Infrastruktur verbessern die Situation, ohne allerdings an die Freiheiten in Haikou, Sanya oder Tongzha anschließen zu können.

In den Städten sind auch die Organisationen angesiedelt, die nach dem Konzept der „Großen Gesellschaft“ wichtige Aufgaben der Regierung übernehmen sollen. Neben den Trägern der Sozialversicherungen sind dies vor allem Handelskammern, Unternehmervverbände, Büros von Rechtsanwälten und Wirtschaftsprüfern. Haikou verfügte 1996 über die höchste Dichte an Rechtsanwälten im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung Chinas.³⁵ Durch die Anbindung Hainans an internationale Kommunikationssysteme stehen den Unternehmern praktisch die gleichen Informationswege wie ihren Kollegen anderswo in der Welt offen. Der Ausbau der Infrastruktur, die Bemühungen zur Entwicklung der Kapitalmärkte und die zunehmende Präsenz internationaler Unternehmen schaffen zahlreiche Möglichkeiten zum privaten Aufstieg.

Regierung und Justiz

Die weitere Entwicklung wird stark davon abhängen, ob es gelingt, klare rechtliche Verhältnisse zu schaffen. Während im Rahmen der Wirtschaftsgesetzgebung die gesamte Volksrepublik angesichts der Notwendigkeit, internationale Gepflogenheiten auch im eigenen Land zu garantieren, vielfältige Initiativen ergriffen hat, um den notwendigen juristischen Apparat aus der Taufe zu heben, gehen die Vorstel-

³⁵ Luo Shixiang e.a. (1996), „Hainan shichang tizhi de peiyü he fazhan.“ In Chen Quanyi e.a. (Hg.), *Hainan shehuizhuyi shichang jingji tizhi jiben kuangjia*. Haikou, S. 47-90.

lungen auf Hainan einen Schritt weiter. Die Arbeit der Regierung und aller staatlichen wie nicht-staatlichen Organisationen soll auf klare und einfache rechtliche Grundlagen gestellt werden, die den Umfang der öffentlichen Verwaltungen reduzieren, die administrativen Kosten senken und den Freiraum für Unternehmen ausweiten. Der wirtschaftliche Aufschwung soll mehr Geld in die Kassen der öffentlichen Hand spülen. Die Beschränkung der Kompetenzen und die Vereinfachung der Zuständigkeiten soll gleichzeitig die Möglichkeiten zur Intervention einzelner Mitarbeiter verringern - und damit der grassierenden Korruption einen Riegel vorschieben.³⁶ Allerdings zeigen die Debatte um die Menschenrechte in China oder Beschwerden mancher westlicher Unternehmen, daß zwischen der Verabschiedung von Gesetzen und dem Zustand einer zuverlässigen Rechtssicherheit ein weiter Weg liegen kann. Die Anzahl der neuen Gesetze und Verordnungen und die investierte Zeit der entsprechenden Institutionen - wie Provinzregierung und regionaler Volkskongreß - sind durchaus beeindruckend.³⁷ Doch trübt die ungenügende Trennung von Staat, Partei und Rechtswesen auch hier ein ansonsten erfreuliches Bild.

Fazit

Die Frage bleibt: Wie soll sich die Reduzierung der Regierungsaufgaben verwirklichen lassen? Ein totalitärer Staat existiert auf Hainan nicht mehr. Die Provinzregierung handelt in einem Spannungsfeld aus Vorgaben der Zentrale in Beijing, eigenen Vorstellungen, den wachsenden Ansprüchen der Städte, Dörfer und Kommunen sowie der Konkurrenz mit anderen chinesischen Provinzen und aufstrebenden Regionen Asiens. Außerdem zeigt sich die Führungselite als heterogene Konstellation verschiedener Gruppen, die um Einfluß und Macht ringen und so das Entstehen einer gemeinsamen Identität und eines Bewußtseins als „political community“ erschweren.³⁸ Gerade auf der Ebene hochqualifizierter Fachleute wird Hainan immer mehr zu einer Durchgangsstation für Karrieren auf dem Festland. Die gewollte Zurücknahme staatlicher Kompetenzen und Aufwertung der Gesellschaft im Rahmen des Konzeptes „Kleine Regierung, Große Gesellschaft“ schafft mitnichten eine Grundlage für eine Demokratisierung entlang westlicher Wahlsysteme. Aber zusammen mit dem wirtschaftlichen Aufschwung, der internationalen Einbindung Hainans und dem möglichen Wandel der bestehenden Institutionen von Innen bietet die Insel zwar nicht mehr die erhofften Vorbilder für Gesamtchina als wirtschaftlicher Spitzenreiter, in jedem Falle aber ihren Bürgern trotz aller polizeistaatlichen Eingriffe eine „freiere“ Atmosphäre als zu Ende der 80er Jahre.

³⁶ Zhao Jingying (1997), op.cit., S. 47.

³⁷ Über 80% der Zeit bei Versammlungen der Provinzregierung und des Volkskongresses sollen auf die Gesetzgebung entfallen. Vgl. Liu Shucheng, op. cit., S. 46.

³⁸ Feng Chongyi (1997), op.cit., S. 62 f.

Huang Jiaju schlug 1988 vor,³⁹ das Konzept einer kleineren Regierung zu verwirklichen, indem zuerst die Beziehungen zwischen Partei und Regierung geordnet, dann die Funktionen der Regierung genau definiert und schließlich das System einer „Kleinen Regierung“ aufgebaut werden sollte. Zehn Jahre später geht die Debatte um die Aufgaben der Regierung im Rahmen einer sozialistischen Marktwirtschaft weiter. Allerdings ist das Konzept der „Kleinen Regierung, Große Gesellschaft“ in den Hintergrund der politischen Überlegungen geraten. Einerseits mag dies damit zusammenhängen, daß viele drängende Probleme Hainans noch nicht gelöst sind, andererseits haben das Fortschreiten der Reformen und die Erfahrungen der letzten Dekade zu konkreteren Fragestellungen geführt. Im Anschluß an die internationale Debatte über Entwicklungsstrategien und die Rolle des Staates scheint sich das Verständnis einer modernen Regierung den Vorstellungen westlicher Demokratien anzunähern - was die Koordination der ökonomischen Aktivitäten angeht, wohlge-merkt. Denn die ursprüngliche Berücksichtigung des Individuums, das nicht nur als Unternehmer sondern eben auch als Bürger mehr Eigenverantwortung entwickeln sollte, scheint mit der Niederschlagung der Demokratiebewegung von 1989 aus der wissenschaftlichen Diskussion in Hainan verschwunden zu sein. Es wird spannend sein zu verfolgen, ob Chinas größte SWZ mit der Lizenz zur eigenen Gesetzgebung als Pionier administrativer Reformen sein Profil schärfen kann. Ist der Weg zu den wirtschaftlichen Zielen schon steinig genug, so dürfte die Entstehung eines nach westlichen Maßstäben freien und demokratischen Hainans kaum abzuschätzen sein.

³⁹ Huang Jiaju (1988), op.cit., S. 225 f.