

B  
A  
C  
K  
G  
R  
O  
U  
N  
D

P  
A  
P  
E  
R  
S

REGIEREN  
IN  
CHINA



Kompetenznetz

Background Paper No. 1/2010

**Neue Regeln für Dorfwahlen –  
Revision des Gesetzes der VR  
China über die Organisation der  
Dorfkomitees 2009/2010**

**Björn Alpermann**

**No. 1/2010**

GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium  
für Bildung  
und Forschung

Background Paper No.1/2010:

**Neue Regeln für Dorfwahlen –  
Revision des Gesetzes der VR  
China über die  
Organisation der Dorfkomitees  
2009/2010**

Björn Alpermann

**Kurzzusammenfassung:**

Seit Ende der 1980er Jahre experimentiert die VR China mit direkten Wahlen auf der untersten Ebene der sogenannten Selbstverwaltung, insbesondere im ländlichen Raum. Diese vielbeachteten Experimente mündeten 1998 in einer Neufassung des Organisationsgesetzes über Dorfkomitees. Weitere zehn Jahre später steht nun eine Revision dieses Gesetzes auf der Tagesordnung. Dieser Beitrag analysiert den ersten bekannt gewordenen Entwurf des neuen Gesetzes vom Dezember 2009. Er stellt fest, dass in entscheidenden Bereichen wie der Wahlorganisation und dem Wahlprozedere Fortschritte zu erkennen sind. Insbesondere die neuen Abwahlregelungen sind dazu angehtan, die Kontrolle der Dorfkomitees durch die Wähler zu verbessern. Aber auch im Bereich der Überwachung der Amtsführung zeigen sich deutliche Verbesserungen, z.B. durch weiterreichende Regelungen über Offenlegung und Finanzprüfungen. Weiterhin problematisch bleiben dagegen die Beziehungen der gewählten Dorfkomitees zu den ernannten Dorfparteisekretären und den übergeordneten Gemeindeverwaltungen.

Zum Prozess der Gesetzgebung ist anzumerken, dass es sich keineswegs in allen Fällen um neue Mechanismen und Verfahrensweisen handelt, sondern dass viele davon bereits in lokalen Experimenten erprobt und z.T. schon von Provinzen in deren Durchführungsbestimmungen zum Vorgängergesetz enthalten waren. Die chinesische Gesetzgebung ist also zu verstehen als fortdauernder Prozess der Interaktion zwischen zentraler politischer Führung mit grundsätzlicher Richtlinienkompetenz, Provinzen mit zwischenzeitlicher regulativer Kompetenz und Lokalverwaltungen mit weitreichenden Freiräumen in der Umsetzung der Regeln und im Experimentieren mit neuen Lösungsansätzen.

**Der Autor:**

Prof. Dr. Björn Alpermann ist Juniorprofessor für Contemporary Chinese Studies an der Universität Würzburg und Koordinator des Kompetenznetzes „Regieren in China“.

***Background Papers-Reihe***  
**des Kompetenznetzes**  
**„Regieren in China: Voraussetzungen,**  
**Beschränkungen und Potenziale**  
**politischer Anpassungs- und Innovations-**  
**fähigkeit im 21. Jahrhundert“**

Das vom Bundesministerium für Bildung und Forschung geförderte Kompetenznetz „Regieren in China“ setzt sich zum Ziel, die Voraussetzungen, Erfolge und Grenzen der Anpassungs- und Innovationsfähigkeit von Institutionen, Verfahren und Inhalten des Regierens in China zu erforschen. Im Einzelnen geht es dabei um Fragen der Funktionsweise und Kapazität des Staates sowie der (Re-) Produktion von Regimelegitimität, die sich nicht nur auf der zentralstaatlichen, sondern auch auf der lokalen Ebene stellen.

Weitere Fragekomplexe sind die Beziehungen des Staates zur Wirtschaft (Aufbau eines Regulierungsstaates) und zur Gesellschaft (Entstehen einer Zivilgesellschaft, Integration neuer sozialer Gruppen und Schichten, Umgang mit Protestbewegungen) vor dem Hintergrund rasanter wirtschaftlicher und sozialer Modernisierung. Diese Fragen werden seit einigen Jahren in Bezug zueinander gesetzt und verdichten sich zu einem größeren Forschungszusammenhang hinsichtlich der Wirkungen ökonomischen, sozialen und institutionellen Wandels auf Verfahrens- und Organisationsmuster, die kennzeichnend für die Praxis des Regierens auf den verschiedenen Ebenen des politischen Systems der VR China sind.

Dieses Forschungsprogramm verlangt nach interdisziplinärer Kooperation, der Verwendung verschiedener Ansätze und Theorien sowie einer Verbindung von makro- und mikropolitischen Perspektiven.

In der vorliegenden *Background Papers-Reihe* werden zwischenzeitliche Bestandsaufnahmen und Forschungsergebnisse der Einzelprojekte in allgemeinverständlicher Form für eine breitere Öffentlichkeit sowie Interessierte aus Politik und Medien aufbereitet. Das Ziel ist es hierbei, die engen Grenzen der innerfachlichen Kommunikation zu überwinden und einen Beitrag zur gesamtgesellschaftlichen Debatte über Chinas wachsende Bedeutung in der Welt zu leisten.

Das Copyright liegt beim Autor/der Autorin.

## Neue Regeln für Dorfwahlen – Revision des Gesetzes der VR China über die Organisation der Dorfkomitees 2009/2010

Björn Alpermann

### Einführung

Trotz Chinas rasanter wirtschaftlicher Entwicklung der letzten drei Jahrzehnte und einer ebenso raschen Urbanisierung lebt auch heute noch die Mehrzahl der chinesischen Bevölkerung auf dem Land. Die Verstädterung und administrative Änderungen haben die Zahl der Dörfer von über einer Million auf inzwischen rund 600.000 schrumpfen lassen. Dennoch bilden diese die Heimat für immerhin 55 Prozent der Bevölkerung. Wie diese Dörfer zu regieren sind, stellt seit jeher eine der größten Herausforderungen für den chinesischen Staat dar.

Während der traditionelle Staatsaufbau der Kaiserzeit (bis 1911) sich nur bis zur Ebene der Landkreise hinab erstreckte, gab es in der Zeit der Republik China (1912-1949) immer wieder Versuche, die staatliche Herrschaft im ländlichen Raum auch auf die Gemeinden auszuweiten. Diese Bemühungen scheiterten aber maßgeblich an den unsicheren politischen Verhältnissen einer von Krieg und Bürgerkrieg geprägten Epoche. Erst mit der Gründung der Volksrepublik China (VRCh) 1949 wurden die politischen und wirtschaftlichen Verhältnisse durchgreifend umgestaltet. Die Kommunistischen Partei Chinas (KPCh) führte eine **Bodenreform** und anschließend eine **Kollektivierung** durch und dehnte im Verlauf dieser Massenkampagnen ihre Macht bis in die Dörfer hinein aus. Die ländlichen Volkskommunen (ab 1958) verfestigten diese Herrschaft in einer dreigliedrigen Struktur aus Produktionsteams (Gruppen von Haushalten), Produktionsbrigaden (Dörfern) und Volkskommunen (Gruppen

von Dörfern). Erst darüber begann die eigentliche *staatliche* Verwaltung der Landkreise, wohingegen sich die *Parteigliederungen* bis auf die Ebene der Dörfer erstreckten.

Diese Strukturen wurden erst durch die unter Deng Xiaoping Ende der 1970er Jahre eingeleiteten **Wirtschaftsreformen** aufgebrochen. Der ländliche Ackerboden wurde wieder den Bauernhaushalten zur Bewirtschaftung überantwortet (ohne jedoch das kollektive Eigentumsystem aufzugeben), was schließlich zur Auflösung der Volkskommunen führte. An ihrer Stelle wurden nun reguläre staatliche Gemeinderegierungen eingerichtet, die durch parallele Parteiorgane ergänzt wurden. Dieser Dualismus von Staats- und Parteiapparat ist ein typisches Kennzeichen eines politischen Systems leninistischer Prägung und findet sich bis heute auf allen Verwaltungsebenen der Volksrepublik.

Mit der Entkollektivierung entstand in den Dörfern selbst eine Art **Machtvakuum**: Zwar waren Parteizellen nach wie vor vorhanden, aber diese waren ihrer wichtigsten wirtschaftlichen Kompetenzen entkleidet und zugleich mit schwierigen neuen Anforderungen konfrontiert, etwa mit der Umsetzung der ungeliebten Geburtenkontrolle. In manchen Teilen des ländlichen Raumes führte dies zum Phänomen der „gelähmten Dorfverwaltungen“, politische Macht wurde hier kaum noch oder gar nicht mehr ausgeübt.

Eine politische Antwort auf diese krisenartigen Tendenzen ließ einige Zeit auf sich warten. Obwohl bereits in der 1982 neu erlassenen Verfassung erwähnt, wurden sogenannte Dorfkomitees (*cunmin weiyuanhui*) erst 1987 genauer gesetzlich gefasst. Das Organisationsgesetz über die Dorfkomitees vom November 1987 trat zum Juni 1988 in Kraft, allerdings mit dem Vorbehalt einer „versuchsweisen Einführung“. Dies ist zu erklären aus dem enormen Widerstand, welcher der zentralen Idee dieser

Dorfkomitees aus der staatlichen Verwaltung entgegenschlug: Die Dorfkomitees sollten von den Bauern in **direkten Wahlen** für jeweils drei Jahre bestimmt werden. Dies schließt die Möglichkeit ein, dass unbeliebte Kader nicht wiedergewählt würden, was den Bauern eine neue Form der Kontrolle über die lokale Administration geben sollte. Dazu kam, dass Dorfkomitees als Selbstverwaltungsorgane nicht Teil der regulären staatlichen Verwaltung sein sollten. Mithin sind sie auch nicht direkt den Gemeinderegierungen weisungsgebunden unterstellt. Vielmehr definierte das Organisationsgesetz die Rolle der Gemeinde gegenüber dem Dorf als „Anleitung“, ein weicherer Begriff, der keine direkte Anordnungsberechtigung einschließt. Im Gegenzug wurden die Dorfkomitees jedoch verpflichtet die Gemeinderegierung bei der Durchführung und Umsetzung staatlicher Politik „zu unterstützen“.

Über die 90er Jahre hinweg bemühte sich das für die Umsetzung des Organisationsgesetzes zuständige Ministerium für Zivilverwaltung, dessen recht vage gehaltenen Bestimmungen mit Leben zu erfüllen. Wegen der heiklen politischen Fragen, die hiermit verbunden waren, und aufgrund des Vorbehalts der „versuchsweisen Einführung“ konnte es nur über **lokale Experimente** Fortschritte erzielen. So wurden landesweit Demonstrationsgebiete ausgewiesen, in welchen die Bestimmungen des Gesetzes zunächst probeweise umgesetzt und institutionelle Neuerungen im Bereich der dörflichen Selbstverwaltung getestet wurden. Was sich an Methoden und Mechanismen bewährte, wurde dann in Provinzbestimmungen oder Anweisungen des Ministeriums aufgegriffen und als neuer Standard weiter verbreitet. Bei diesen Bemühungen spielte auch die Unterstützung internationaler (meist US-amerikanischer) Nichtregierungsorganisationen eine große Rolle. Deren Fokus lag meist auf der Etablierung (annähernd) demokratischer Standards für die Dorfwahlen.

Ein Erfolg dieser gemeinsamen Anstrengungen verschiedener Akteure (aktivistische Lokalverwaltungen, ministerielle Bürokraten und internationale Geldgeber und Berater) war die **Neufassung des Organisationsgesetzes** vom November 1998. Hier wurden viele der in der Praxis erprobten neuen Standards kodifiziert und nun (ohne Vorbehalt) für verbindlich erklärt. Seither haben Wahlen in allen Dörfern Chinas Einzug gehalten und sind nach einem Jahrzehnt weitgehend verankert, wenngleich ihre Qualität nach wie vor regional unterschiedlich ist. Auch weitere Elemente der dörflichen Selbstverwaltung wurden etabliert, insbesondere solche, welche die Transparenz und Überwachung der dörflichen Verwaltung *nach den Wahlen* betreffen. Dabei ist der Prozess der lokalen „Erfindungen“ neuer institutioneller Lösungen keineswegs zu Ende, sondern nur in eine neue Runde gegangen. Auf der Basis des Organisationsgesetzes von 1998 wurde weiterhin experimentiert und viele Weiterentwicklungen des Systems der dörflichen Selbstverwaltung wurden vorgeschlagen.

Heute, mehr als ein Jahrzehnt nach der Verabschiedung des Organisationsgesetzes in seiner derzeit gültigen Form, ist ein aktualisiertes Nachfolgegesetz in Vorbereitung, welches diese Neuerungen teilweise aufnimmt und kodifiziert. Der Entwurf des neuen Gesetzes wurde am 2. Dezember 2009 durch die Ständige Konferenz des Staatsrats (dem chinesischen Kabinett) verabschiedet und dem Ständigen Ausschuss des Nationalen Volkskongresses, NVK (dem chinesischen Parlament), übergeben. Dieser wiederum debattierte den Entwurf in erster Lesung am 26. Dezember 2009 und veröffentlichte ihn anschließend, um Kommentare und Meinungen aus der Öffentlichkeit einzuholen.

Der vorliegende Beitrag analysiert diesen Entwurf des Organisationsgesetzes über Dorfkomitees unter drei Gesichtspunkten:

- (i) Welche **inhaltlichen Neuerungen** enthält er gegenüber dem Vorgängergesetz und wo sind (weiterhin) Probleme zu erwarten? Zu diesem Zweck stellt der folgende Abschnitt zunächst das bestehende System der dörflichen Selbstverwaltung vor.
- (ii) Wie ist der **Prozess der Gesetzgebung** zu charakterisieren und zu beurteilen?
- (iii) Welche Folgerungen können des Weiteren über die Präferenzen der derzeitigen politischen Führung und über die **Aussichten des politischen Systems**, sich erfolgreich an die bestehenden Herausforderungen anzupassen, gezogen werden?

### Das System der dörflichen Selbstverwaltung

Die Einführung direkter Wahlen auf der untersten Ebene eines autoritären, von einer kommunistischen Partei geführten Systems hat zu Recht großes Interesse auch des Auslands auf sich gezogen. Aus heutiger Sicht scheint allerdings klar, dass die damit teilweise verbundenen **Hoffnungen auf eine „Demokratisierung von unten“ verfehlt** oder zumindest verfrüht waren. Vor lauter Begeisterung über diesen Schritt geriet bei manchen Beobachtern außer Betracht, dass die KPCh die Wahlen primär zu dem Zweck einführte, ihre Herrschaft auf dem Land erneut zu festigen. Die Überwachung der Dorfkader durch die lokale Bevölkerung sollte die Lücken einer Kontrolle von oben schließen und so Korruption und anderem Fehlverhalten vorbeugen. Dass damit echte Zugewinne für die Bauern in Bezug auf politische Teilhabe und Mitbestimmung verbunden sind, war für die politische Führung eher sekundär. Wenn man diese Grundüberlegung im Blick behält, werden viele Aspekte der ansonsten widersprüchlich anmutenden Konstruktion „dörfliche Selbstverwaltung“ verständlich.

Da ist zunächst das oben schon angesprochene Verhältnis der gewählten Dorfkomitees zu den **Gemeinderegierungen**: Die unklare Trennung von Selbstverwaltungsangelegenheiten und anderen Politikbereichen, in welchen die staatlichen Organe berechtigt sind, bis ins Dorf hinein Entscheidungen zu treffen und durchzusetzen, erschwert eine echte Subsidiarität. Dies führt dazu, dass Spielräume der Dorfverwaltungen oftmals eingeschränkt sind. So greifen Gemeinderegierungen mancherorts direkt in die Finanzverwaltung der Dörfer ein – vermeintlich oder auch tatsächlich um Unterschlagungen durch die Dorfkader vorzubeugen. Auch über ihre Kontrolle der Vergütung und Boni für Dorfangestellte haben die Gemeinden Druckmittel in der Hand, um ihre Interessen durchzusetzen. Abgesehen davon sind die Dorfkomitees gesetzlich verpflichtet, den Gemeindebehörden bei der Umsetzung staatlicher Politikvorgaben zu assistieren. Gerade bei unbeliebten Politiken wie der Geburtenkontrolle kann sie das in Konflikt mit ihrer Wählerschaft bringen.

Die zweite problematische Beziehung ist diejenige zwischen gewähltem Dorfkomitee und der weiterhin bestehenden **Parteiorganisation im Dorf**. Sie wird geleitet von einem Parteikomitee, dem der Parteisekretär des Dorfes vorsteht. Wie überall im leninistischen System der Volksrepublik steht auch hier die Parteiorganisation stets im Rang über dem Verwaltungsorgan. So enthält das Organisationsgesetz von 1998 die Bestimmung, dass die lokale Parteiorganisation des Dorfes ihre „Funktion als Führungskern der Dorforganisation“ zu erfüllen habe. Der Posten des Parteisekretärs gilt daher allgemein als die wichtigste Position des Dorfes, bedeutender als der des Dorfkomitee-Vorsitzenden (oft einfach Dorfvorsteher oder Dorfbürgermeister genannt). Da der Parteisekretär in der Regel vom Gemeindeparteikomitee ernannt wird, während der Dorfvorsteher wie der Rest des Dorfkomitees von den Bauern gewählt wird, kommt es in der Bezie-

hung zwischen den beiden zu einem weiteren Konflikt zwischen Kontrolle von oben und von unten. Seit 2002 propagiert die Zentralregierung in Beijing als Lösung für diesen Konflikt, dass beide Ämter von ein und derselben Person besetzt werden sollten. Ebenso soll auch zwischen Parteikomitee und Dorfkomitee eine möglichst große personelle Überlappung erreicht werden. So sollen nicht nur die institutionellen Konflikte gelöst, sondern auch Einsparungen bei Kaderngehältern verwirklicht werden.

Praktisch bedeutet dies, dass sich Parteikader für die Positionen im Dorfkomitee zur Wahl stellen. Ein Wahlerfolg kommt damit einer Bestätigung der Partei durch die Bevölkerung gleich. Ein Misserfolg wäre aber für die Lokalverwaltung blamabel und schlimmstenfalls sogar destabilisierend: Dies würde offenbaren, dass die Gemeindeebene den „falschen“ Parteisekretär ausgewählt hat und dass offenbar Konflikte mit der Bevölkerung bestehen. Deswegen wird diese doppelte Ämterführung nicht in allen Regionen angestrebt, obwohl die Zentrale an dieser Empfehlung festhält. Andere Gebiete erproben alternative Verfahren, um zu gewährleisten, dass der Parteisekretär für die Mehrzahl der Dorfbewohner akzeptabel ist, wie zum Beispiel offene Nominierungen für diesen Posten oder eine Art Meinungsumfrage. An der institutionell verankerten Spannung zwischen den beiden Ämtern des Parteisekretärs und des Dorfvorstehers (bzw. der beiden Komitees) hat dies aber nichts Grundlegendes geändert. Auch wenn Verallgemeinerungen äußerst schwierig sind, da unterschiedliche lokale Bedingungen und nicht zuletzt die Persönlichkeiten der Beteiligten die Zusammenarbeit unterschiedlich beeinflussen, kann doch gesagt werden, dass in den meisten Dörfern nach wie vor der Parteisekretär maßgeblich das Sagen hat. Dennoch wurde mit der Einführung des gewählten Dorfkomitees ein gewisses institutionelles Gegengewicht geschaffen.

Eine weitere Institution der dörflichen Selbstverwaltung, die mit dem Organisationsgesetz von 1998 kodifiziert wurde, ist die **Dorfdelegiertenversammlung (DDV)**. Sie wird stellvertretend für die schwierig zu organisierende Versammlung aller Dorfbewohner einberufen und soll durch regelmäßige Sitzungen die Arbeit der Dorfkader überwachen und wichtige Entscheidungen treffen. Damit erhöht die DDV die direkten Mitbestimmungsmöglichkeiten der Bevölkerung. Um diese politische Teilhabe zu ermöglichen, ist eine Offenlegung der Dorfangelegenheiten, insbesondere der Finanzverwaltung, unerlässlich. Hierfür richtete das Organisationsgesetz von 1998 ein **Veröffentlichungssystem** ein, welches das Dorfkomitee verpflichtet, diese halbjährlich (meistens auf großen im Dorf zentral angebrachten Tafeln und Aushängen) zu publizieren. Die Dorfbewohner genießen nach dem Gesetz in der Selbstverwaltung vier grundlegende Rechte: „demokratische Wahlen, demokratische Entscheidungsfindung, demokratische Verwaltung und demokratische Überwachung.“ Für die letztgenannten drei sind die DDV und das Veröffentlichungssystem entscheidend. Der Schwerpunkt der innerchinesischen, vor allem aber der internationalen Diskussion über die dörfliche Selbstverwaltung lag lange Zeit bei den Wahlen.

Anders als das erste Organisationsgesetz von 1987 legte die Novelle von 1998 bezüglich der **Wahlen** genaue Grundsätze und konkrete Vorgaben fest. So wurden die Prinzipien des Schutzes des Wahlheimnisses, der Konkurrenzwahl und der direkten Kandidatennominierung durch die Wähler festgeschrieben. Nach dem ersten Organisationsgesetz waren nämlich Wahlen mit einer gleichen Anzahl an Kandidaten und zu besetzenden Positionen im Dorfkomitee statthaft gewesen, und diese wurden auch weithin praktiziert. Erst die lokalen Experimente über die 90er Jahre und schließlich die Neufassung des Gesetzes im Jahr 1998 machten **semi-kompetitive Wahlen**

zum Standard, d.h. es wird mindestens ein Kandidat mehr aufgestellt als Positionen zu besetzen sind. Dabei wird in der Regel für die Position des Dorfvorstehers und die restlichen Posten des Dorfkomitees getrennt abgestimmt, so dass also für die Vorsteherposten zwei Kandidaten gegeneinander antreten und für die übrigen n Posten n+1 Kandidaten.

Mindestens ebenso bedeutend war aber der **Fortschritt bei der Kandidatennominierung**, die zuvor teilweise von Gemeindeverwaltungen oder Dorfparteikomitees vorgenommen wurde. Im offensten und inzwischen durchaus gängigen Verfahren können alle Wähler in einer geheimen Vorwahl ihre Kandidaten selbst benennen. Diejenigen mit den meisten Nominierungen werden dann offiziell zur Wahl gestellt. Um gewählt zu werden, müssen Kandidaten mehr als 50 Prozent der Stimmen auf sich vereinigen. Diese hohe Anforderung einer absoluten Mehrheit steht einer Ausweitung des Wettbewerbs auf mehr Kandidaten als in den oben geschilderten semi-kompetitiven Wahlen entgegen, da die Chancen auf einen Wahlsieg verringert würden. Schon in diesem System sind häufig zweite oder gar dritte Wahlgänge erforderlich, bis alle Positionen besetzt sind. Dies hängt auch damit zusammen, dass es in Chinas Wahlsystem grundsätzlich statthaft ist, zusätzliche Kandidaten selbst auf den Stimmzettel zu ergänzen, so dass also nicht alle abgegebenen Stimmen auf die offiziell aufgelisteten Wettbewerber entfallen müssen, sondern sich weiter verteilen können.

### **Neuerungen im Entwurf des Organisationsgesetzes von 2009**

In seinen Grundzügen bleibt das oben beschriebene Selbstverwaltungssystem auch im Entwurf für eine Neufassung des Organisationsgesetzes über Dorfkomitees vom Dezember 2009 bestehen. In einzelnen Punkten sind aber durchaus wichtige Neuerungen festzustellen. Die Veränderungen im Bezug auf die

Rolle der KP sind wenig umfangreich, aber bedeutend: Der entsprechende Artikel bleibt erhalten, wird aber ergänzt um den Zusatz, dass die dörfliche KP-Organisation „das Dorfkomitee führt und in der Durchführung seiner Amtspflichten unterstützt“. Die **Führungsrolle der KP** wird also nochmals **deutlicher betont**. Gleichzeitig wird aber auch daran festgehalten, dass das Parteikomitee das Dorfkomitee nicht komplett verdrängen oder ersetzen soll. Stattdessen deutet sich eine Aufgabenteilung an, in der die KP-Organisation (insbesondere der Parteisekretär) als Entscheidungsträger, das **Dorfkomitee** (und damit der Dorfvorsteher) **als Ausführender** agiert.

Der Absatz zum Verhältnis zwischen Gemeindeverwaltung und Dorfkomitee ist unverändert, aber andere Abschnitte enthalten neue Bestimmungen, welche diese Beziehung betreffen. So wird festgelegt, dass Behörden, welche das Dorfkomitee mit der Durchführung bestimmter Aufgaben betrauen, die notwendigen Bedingungen inklusive finanzieller Aufwendungen bereitstellen müssen. Des Weiteren werden Dorfkomitees verpflichtet, Details über diese Unterstützung im Rahmen des Veröffentlichungssystems zu publizieren. Somit wird eine **Kontrolle durch die Dorfbevölkerung** ermöglicht. Drittens werden Regierungen der Kreisebene ermächtigt, Anordnungen der Gemeinde rückgängig zu machen, sollten diese unstatthaft in den Selbstverwaltungsbereich des Dorfes eingreifen. Damit wird den Dorfkomitees eine **Beschwerdemöglichkeit eröffnet**.

Weitreichende Veränderungen betreffen erneut die Wahlen selbst sowie die Abwahlmöglichkeiten. Hier wird u.a. die **Zusammensetzung der Wahlkommission** des Dorfes geklärt, jenes Organs, das für die Organisation und Durchführung der Wahlen verantwortlich zeichnet. Im Allgemeinen – und auf ausdrücklichen Wunsch der politischen Zentrale – wird dieses einflussreiche Organ vom Parteisekre-



tär geleitet. Dieser Leitungsposten wird in der Novelle erstmals benannt; zuvor war nur von der Kommission als Ganzes die Rede gewesen. Leiter und restliche Mitglieder der Wahlkommission müssen nach dem Entwurf durch die Dorfbewohner selbst gewählt werden. Die Partei ist in diesem Zusammenhang im Gesetz nicht explizit erwähnt, aber andere Dokumente der politischen Zentrale weisen ihr hier eine klare Rolle zu. Neu ist ebenfalls die Bestimmung, dass Mitglieder der Wahlkommission bei eigener Aufstellung als Kandidat sowie bei Pflichtvernachlässigung ihre Position räumen und ersetzt werden müssen. Zudem soll die Wahlkommission vor der Abstimmung den Wählern die Kandidaten vorstellen und eine Diskussion zwischen ihnen organisieren. Erstmals wird hier auf nationaler Ebene eine gewisse **Form des Wahlkampfes festgeschrieben**.

Damit eine Wahl Gültigkeit erlangt, müssen bislang mehr als die Hälfte der Wahlberechtigten daran teilnehmen. Diese **Quorums-Regel** erwies sich in der Praxis teilweise als schwer einzuhalten, da vielerorts große Teile der wahlberechtigten Bevölkerung ihre Dörfer teilweise längerfristig zur Arbeitssuche verlassen. Zugleich kann man diese Arbeitsmigranten nicht grundsätzlich von der Wahl ausschließen, da sie ihren Boden und ihr Haus im Dorf i.d.R. behalten und dorthin auch wieder zurückkehren. Im nun veröffentlichten Entwurf wird versucht, dieser Schwierigkeit Rechnung zu tragen, indem die Wahlkommission verpflichtet wird, die Migranten über die Wahl zu informieren. Wer aber nicht persönlich zur Abstimmung heimkehrt und auch nicht schriftlich einen Stellvertreter mit der Stimmabgabe beauftragt, kann dann für diese Wahl von der Wählerliste gestrichen werden. Damit bleibt das Wahlrecht der Migranten grundsätzlich gewahrt, eine hohe Zahl an Migranten kann aber nicht verhindern, dass eine gültige Wahl stattfindet. Zugleich wird es auch solchen Personen, die zwar schon seit über einem Jahr im

Dorf leben, aber ihren Wohnsitz noch nicht offiziell dorthin verlegt haben, ermöglicht, über einen Antrag bei der Dorfversammlung bzw. der DDV das Wahlrecht zu erhalten. Diese Neuregelung ist aus **Gründen der Geschlechtergerechtigkeit** positiv zu werten, da es i.d.R. die durch Heirat neu ins Dorf gezogenen Frauen sind, welche bislang teilweise Schwierigkeiten hatten, ihr dortiges Wahlrecht auszuüben.

Ebenso wie diese Neuerungen bei der Wählerregistrierung dienen auch Veränderungen der Wahlmodi dazu, „erfolgreiche“, d.h. formal gültige Wahlen zu erleichtern. Für den ersten Wahlgang wird die hohe Anforderung der absoluten Stimmenmehrheit beibehalten. Im **zweiten Wahlgang**, der in der bisherigen Fassung gar nicht geklärt war, wird die Anforderung jedoch auf eine **qualifizierte relative Mehrheit** der Stimmen herabgesetzt. Das heißt ein Kandidat, der mehr Stimmen als die Mitbewerber, mindestens aber ein Drittel der Stimmen erreicht, gilt als gewählt. Dies sollte unnötig viele Wahlgänge oder das Freibleiben von Positionen verhindern.

Noch **größere Erleichterungen** betreffen jedoch die **Abwahlmöglichkeiten**, die bislang sehr hohen Hürden unterlagen. Gemäß dem Entwurf soll die Abwahl von Dorfkomiteemitgliedern in vier Weisen erleichtert werden:

- (i) Die Notwendigkeit, eine **Begründung** für einen Abwahantrag zu liefern, ist weggefallen. Viele Provinzen hatten hierzu gesonderte Bestimmungen erlassen, die ihrerseits zulässige Gründe definierten und somit die Abwahlmöglichkeiten einschränkten.
- (ii) Bisher konnte eine Abstimmung über Abwahl oder Verbleib im Amt nur durch eine gemeinsame Initiative eines Fünftels der Wähler herbeigerufen werden. Alternativ ist im Entwurf von 2009 vorgesehen, dass auch ein **Drittel der Dorfdelegierten eine Abwahl initiieren**

- kann**, was erheblich leichter zu organisieren sein sollte.
- (iii) Während der bisherigen Regelung nach das Dorfkomitee selbst die Dorfversammlung einberufen und leiten sollte, welche über die Abwahl zu entscheiden hat, wird nun die Wahlkommission hierfür verantwortlich gemacht.
- (iv) Die wichtigste Neuerung betrifft aber die Gültigkeit der Abwahl. Im Organisationsgesetz von 1998 wurde verlangt, dass mehr als die Hälfte aller Wahlberechtigten für die Amtsenthebung stimmen mussten, damit die Initiative Erfolg hat. Dies ist eine extrem hohe Hürde, da viele Dörfer, wie oben gesehen, schon Schwierigkeiten haben, diese Zahl an Wählern selbst bei regulären Wahlen überhaupt zur Stimmabgabe zu mobilisieren. Im neuen Entwurf ist daher nur noch verlangt, dass mehr als die Hälfte der Wahlberechtigten an der Abstimmung teilnehmen. Ist dies gegeben, so reicht laut der Novelle schon die Hälfte der abgegebenen Stimmen aus, um die Abwahl durchzusetzen.

Zudem werden laut Novelle Mitglieder des Dorfkomitees automatisch des Amtes entoben, sollten sie entweder ihre zivilrechtliche Geschäftsfähigkeit verlieren oder strafrechtlich verurteilt werden. Ebenso werden alle Empfänger von Gehältern aus Mitteln des Dorfes einer **jährlichen Evaluierung durch die Wähler** unterworfen. Ein Dorfkomitee-Mitglied, welches in zwei aufeinanderfolgenden Jahren als „inkompetent“ bewertet wurde, soll entweder zurücktreten oder muss sich der Abwahl stellen. Zusammengefasst erleichtern diese Regelungen also die Abwahl von Amtsinhabern ganz erheblich. Mit diesen **verbesserten Sanktionsmöglichkeiten** sollte auch die Kontrolle der Wähler über ihre Dorfkomitees deutlich steigen.

Zugleich enthält der Gesetzesentwurf auch Regelungen, welche die Überwachung der Dorfkader jenseits der Wahlen erheblich ausbauen. Zum einen wird ein weiteres Organ der Dorfbewohner zur **Kontrolle der Dorfangelegenheiten (insbesondere der Finanzen)** eingerichtet. Die Mitglieder dieser Kontrollgruppe werden analog zum Dorfkomitee gewählt, personelle Überlappungen zwischen den beiden sind jedoch verboten. Sogar direkte Angehörige der Dorfkader dürfen nicht in die Kontrollgruppe gewählt werden. Die Kontrollgruppe darf an Sitzungen des Dorfkomitees als Beobachter ohne Stimmrecht teilnehmen, um so auf dem Laufenden zu sein. Auch sie muss jährlich durch eine Evaluierung der Wähler entlastet werden. Im Vergleich zum Vorgängergesetz wurde in der Novelle auch die Häufigkeit der Veröffentlichungen von Dorfangelegenheiten erhöht, nämlich von halbjährlich auf quartalsweise.

Eine **weitere Stärkung** erfährt die Rolle **der Dorfversammlung bzw. der DDV** durch die Neuerungen des Entwurfs. Zum einen wurde die Liste der zustimmungspflichtigen Fragen erweitert. Zum anderem ist nun klargestellt, dass die Dorfversammlung das höchste Entscheidungsgremium des Dorfes ist und sowohl Beschlüsse des Dorfkomitees wie auch der DDV rückgängig machen oder korrigieren kann. Darüber hinaus betreffen neue Bestimmungen die Zusammensetzung der DDV. Das bisherige Organisationsgesetz besagte lediglich, dass das Dorfkomitee die DDV einberuft, ohne zu klären, ob Mitglieder des Dorfkomitees in der DDV stimmberechtigt waren. Nun heißt es eindeutig, dass das Dorfkomitee amtshalber im DDV vertreten ist, die übrigen Mitglieder aber mindestens zwei Drittel des gesamten Gremiums ausmachen müssen. Außerdem soll die Frauenquote bei einem Drittel des Gremiums liegen. Die DDV gilt als beschlussfähig, sofern mehr als zwei Drittel der Mitglieder anwesend sind; Beschlüsse werden mit einfacher Mehrheit der Anwesenden getroffen. Die

Häufigkeit der DDV-Sitzungen wird ebenfalls erstmals auf nationaler Ebene festgelegt, nämlich mit einmal pro Quartal. Gegebenenfalls kann ein Fünftel der Delegierten eine zusätzliche Sitzung erzwingen. Auch die Amtszeit der Delegierten ist nun geklärt: Analog zu der des Dorfkomitees beträgt sie drei Jahre. Diese detaillierten neuen Regelungen zeigen, dass der Entwurf eine weitere Institutionalisierung dieses Gremiums zum Ziel hat und damit die Kontrolle der Dorfbewohner über die lokale Verwaltung stärken möchte.

Abschließend sei noch ein bislang wenig beachteter Aspekt der dörflichen Verwaltung erwähnt, der hier ebenfalls erstmals auf nationaler Ebene genauer kodifiziert werden soll: die **Dorfkleingruppe**, gelegentlich als „**zweite Selbstverwaltungsebene**“ bezeichnet. Sie ist der Nachfolger des Produktionsteams und besteht je nach regionalen Gegebenheiten entweder aus einer Gruppe von Haushalten oder einem Weiler, wenn mehrere solche Siedlungen zu einem administrativen Dorf zusammengeschlossen wurden. Ihre Bedeutung liegt vor allem im Bodensystem begründet. In weiten Teilen Chinas ist nämlich nicht das Dorf, sondern die Dorfkleingruppe **Trägerin des kollektiven Bodeneigentums**. Das bedeutet, die (vermeintliche) Gleichverteilung des Bodens auf die einzelnen Haushalte fand nicht übergreifend für das gesamte Dorf statt, sondern jeweils nur in jeder einzelnen Dorfkleingruppe. Damit können erhebliche Unterschiede in der Relation von Ackerfläche pro Bewohner zwischen den einzelnen Kleingruppen bestehen. Da der Aufbau von Institutionen schon auf der übergeordneten Dorfebene schleppend vorstättend, wurde der Kleingruppen-Ebene im bisherigen Organisationsgesetz wenig Raum gewidmet. Im neuen Entwurf wird immerhin die Amtszeit des Kleingruppenleiters analog zu der des Dorfkomitees auf drei Jahre festgelegt. Auch werden die Quorums- und Entscheidungsregeln für die Dorfversammlung auf die Vollversammlung

der Kleingruppe ausgedehnt, welche den Leiter zu wählen hat. Der wichtigen ökonomischen Rolle der Kleingruppen als Eigentums-träger des Bodens wird dadurch Rechnung getragen, dass das Veröffentlichungssystem auch auf Boden, Unternehmen und anderes kollektives Eigentum der Kleingruppe ausgedehnt wird. Somit sollte auch auf dieser Ebene die **Transparenz der Dorfverwaltung erhöht** werden.

Insgesamt lässt sich also ein deutliches Bemühen des Gesetzgebers ausmachen, die Stellung der Dorfbewohner gegenüber den Institutionen der Dorfverwaltung zu stärken. Dies wird noch unterstrichen durch die neu hinzugekommene Möglichkeit für einzelne Bauern, Rechtsmittel gegen Beschlüsse des Dorfkomitees einzulegen. Hierzu können die offiziellen Volksgerichtshöfe angerufen werden.

### Prozess der Gesetzgebung

Ein direkter Vergleich der Bestimmungen des geltenden Organisationsgesetzes von 1998 mit denen des nun veröffentlichten Entwurf einer Novelle ist erhellend, weil so die Fortschritte und das fortgesetzte Bemühen des Gesetzgebers deutlich werden, die Rechte der Bauern zu stärken und die Selbstverwaltung weiter zu institutionalisieren. Dieser Vergleich darf aber nicht dahingehend gedeutet werden, dass der nationale Gesetzgeber in einem Schritt weitreichende Innovationen im Bereich der Selbstverwaltung vornehmen möchte. Im Gegenteil ist ein Großteil der Neuerungen des Entwurfs bereits in den rechtlichen Bestimmungen der einzelnen Provinzen zu Dorfwahlen und zur Umsetzung des Organisationsgesetzes enthalten; zum Teil gehen sie auch auf politische Dokumente der Zentrale zurück, welche in der Zwischenzeit veröffentlicht wurden. Mit anderen Worten läutete die Veröffentlichung des Organisationsgesetzes 1998 nur **eine weitere Runde von lokalen Experimenten** ein, die nun wieder **auf der nationalen Ebene kodifiziert und standardisiert** werden.

Schematisch betrachtet sind **drei Akteursgruppen** am Prozess der Politikgestaltung beteiligt, die jeweils eigene Rollen besitzen: Die **zentrale politische Führung** gibt wichtige Richtungsentscheidungen vor. Obwohl sie im Organisationsgesetz auch detaillierte Mechanismen festlegt, gewährt sie den Provinzen doch relativ große Gestaltungsspielräume, indem sie diese mit der Ausfertigung von Durchführungsbestimmungen etc. beauftragt. Schon auf der **Ebene der Provinzen** entsteht so eine kaum noch zu überblickende Vielzahl an verschiedenen Rechtsvorschriften für die dörfliche Selbstverwaltung. Obwohl diese im Kern natürlich alle das nationale Gesetz als Grundlage beinhalten, zeigen sich doch schon hier große regionale Unterschiede. Diese werden potenziert, wenn man die **lokale Ebene**, d.h. die konkrete Umsetzung in den Dörfern betrachtet. Mit Billigung der höheren Ebenen werden hier nicht nur weitere Abwandlungen der Regelungen vorgenommen, sondern sogar gänzlich neue Elemente dem System der Selbstverwaltung hinzugefügt. Viele der heute gängigen Institutionen der Selbstverwaltung, wie die Dorfdelegiertenversammlung, das Veröffentlichungssystem oder die Kontrollgruppen der Dorfbewohner gehen auf solche „lokalen Erfindungen“ zurück.

Entscheidendes Kriterium dafür, ob eine solche lokale institutionelle Erfindung von den höheren Verwaltungsebenen aufgegriffen wird, ist ihr Erfolg. Was sich in der Praxis bewährt hat, kann von Provinzen in ihre Rechtsvorschriften aufgenommen und später von anderen Regionen übernommen werden. Über diesen Weg gelangen solche Institutionen schließlich in die nationale Gesetzgebung, sofern sie den grundlegenden politischen Prioritäten der Zentrale entsprechen. Über diesen Vorbehalt sowie ihre Vorgaben zu Beginn des Kreislaufs kann die Zentrale den Prozess der Politikgestaltung steuern, nie aber vollständig beherrschen. Insbesondere fehlt ihr die Durchgriffsmacht, um ihre politischen oder

rechtlichen Vorgaben buchstabengetreu bis an die Basis durchzusetzen. Mit anderen Worten, aktivere Lokalregierungen können ihre Freiräume zu Experimenten benutzen und so den Politikprozess mitgestalten. Eher passive Lokalregierungen können die Umsetzung der zentralstaatlichen Vorgaben aber auch erheblich behindern oder gar sabotieren. Dieses Schema lässt sich im vorliegenden Fall besonders deutlich beobachten.

Ein weiterer Aspekt des Gesetzgebungsprozesses, der Beachtung verdient, ist die **zunehmende Transparenz des Verfahrens** auf der nationalen Ebene. Auch wenn dies, wie gezeigt, nur den (vorläufigen) Schlusspunkt eines langfristigen Anpassungs- und Experimentierprozesses darstellt, kommt ihm doch eine erhebliche, zumindest propagandistische, Bedeutung zu. So wurde inzwischen auf der offiziellen Internetseite des NVK ein eigenes Webportal speziell zur Neufassung des Organisationsgesetzes eingerichtet, welches Berichte, Anträge und Kommentare hierzu bereitstellt. Diese Öffentlichkeitsarbeit und die lange Konsultationsperiode bis zur endgültigen Verabschiedung der Gesetzesnovelle dienen dazu, die erzielten Fortschritte nach außen zu dokumentieren und einen Beitrag zur Legitimierung der Parteiherrschaft in den Dörfern zu leisten. Dies gilt, selbst wenn der reale Einfluss der Öffentlichkeit klein bleibt.

### **Fazit**

Die Neufassung des Gesetzes über die Organisation der Dorfkomitees passt damit ins Bild, welches die politische Führung unter Präsident und KP-Generalsekretär Hu Jintao und Ministerpräsident Wen Jiabao seit einigen Jahren von sich zu entwerfen sucht. Die betonte **Hinwendung** der politischen Aufmerksamkeit zu **Problemen des ländlichen Raumes** schlägt sich auch in der breit angelegten Politik zum „Aufbau eines neuen sozialistischen Dorfes“ (seit 2005 offizielle Parteipolitik) und einer Vielzahl an Einzelmaßnahmen der Regie-

rung nieder. Diese reichen von der ökonomischen Unterstützung der Bauern durch Produktionssubventionen, die Abschaffung der Landwirtschaftssteuer, den Aufbau einer ländlichen kollektiven Krankenversicherung bis hin zur **politischen Aufwertung der Landbevölkerung**. Letztere fand ganz konkret bei der Jahrestagung des NVK im März 2010 ihren Ausdruck in einer Änderung des Wahlgesetzes für lokale Volkskongresse. Bislang waren die städtischen Wähler viermal so stark vertreten wie die Landbevölkerung, welche die Mehrheit der Wählerschaft ausmacht. Nun wurde eine grundsätzlich gleiche Vertretungsrelation gesetzlich festgeschrieben. Die Neufassung des Organisationsgesetzes mit seinen verbesserten Mitbestimmungs- und Kontrollrechten der Dorfbewohner passt also gut in die derzeit vorherrschende politische Strategie der Parteiführung.

Obwohl diese Neuerungen, wie oben ausgeführt, grundsätzlich zu begrüßen sind, darf bezweifelt werden, inwieweit sie sich in der Realität bemerkbar machen werden. Schon früher geltende und für die Dorfbevölkerung günstige Regelungen waren kaum je buchstabengetreu umgesetzt worden. Diese Erwartung darf also auch heute nicht bestehen. Ebenso wenig darf man die Verbesserungen als Liberalisierung im Sinne einer schleichenen Demokratisierung des Systems missdeuten. Vielmehr ist die Neuregelung als Versuch der politischen Zentrale zu sehen, den **Herrschaftsanspruch der KP** durch praktikablere und weniger korruptionsanfällige institutionelle Regelungen **zu bekräftigen**.

Dass es sich hierbei auch um eine Anpassung der nationalen Gesetzgebung an bereits bestehende Regelungen auf Provinzebene handelt, zeigt, dass der Prozess der Politikgestaltung in China als fortwährende Interaktion zwischen den verschiedenen Ebene des Systems zu verstehen ist. Dieser beinhaltet die **grundsätzliche Richtlinienkompetenz der**

**Zentrale** ebenso wie eine **zwischenzeitliche Regulierungskompetenz der Provinzen und weitreichende Freiräume für Lokalregierungen**, welche für eigene Experimente genutzt werden können, oft jedoch schlicht zur Nichtumsetzung der zentralstaatlichen Vorgaben dienen. Trotz ihrer unbestreitbaren Dominanz im politischen System mangelt es der Zentrale daher an Durchgriffsmacht bis zur lokalen Basis.

Dieser dynamische Interaktionsprozess ermöglicht aber auch **positive Anpassungsleistungen** an lokal oft recht unterschiedliche Probleme. Damit leistet diese Form der Politikgestaltung einen Beitrag zur fortwährenden Weiterentwicklung der politischen Strukturen und damit zur Stabilisierung der Parteiherrschaft.