

# Chinas fragiles Zentralnervensystem

Aus der Kommunistischen Partei ist ein Organismus neuen Typs geworden

Sebastian Heilmann | **Vielen gilt China als verkrustetes, diktatorisches System, die Parteiführung als Versammlung von Betonköpfen. Dabei hat sich die KP längst in ein hochkomplexes Netzwerk mit politischen, unternehmerischen und mafösen Dimensionen verwandelt. Die Diffusion politischer Macht schreitet voran. Die mächtigsten Clans stellen sich transnational neu auf.**

Im politischen und wirtschaftlichen System der Volksrepublik China erfüllt die Kommunistische Partei heute viele Funktionen, die wir nur verstehen können, wenn wir unsere alten, von Sowjetunion und DDR geprägten Vorstellungen verwerfen.

Zwar scheint die organisatorische „Hardware“ der chinesischen KP auch heute noch den untergegangenen Schwesterparteien in Osteuropa zu ähneln: Politbüro, Parteikomitees, Kadersystem und Führungsrolle im Staat entsprechen auf den ersten Blick dem traditionellen Muster. Aber Chinas hauptamtlicher Parteiapparat ist nach Personalstärke und Arbeitskapazitäten bereits seit den achtziger Jahren nur noch eine Miniaturausgabe der kolossalen Parteibürokratie, die in der ehemaligen Sowjetunion die staatliche Verwaltung duplizierten und kontrollieren sollten. Administrative Tätigkeiten werden in China ausschließlich durch Regierungsorgane wahrgenommen. Partei-

stellen beschränken sich auf Lenkungs-, Kontroll- und Koordinationsaufgaben.

## Informelle Tauschbeziehungen

Viel wichtiger als Veränderungen in der „Hardware“ ist allerdings die grundlegende Transformation der Partei-„Software“, die das Verhalten von Parteistellen und Funktionären durch Karriereanreize und politische Zielvorgaben steuert. Parteifunktionäre ticken heute völlig anders als noch vor 20 Jahren. Ihre Ambitionen und Energien richten sich nun ganz überwiegend auf die Wirtschaftsförderung und auf ein enges Zusammenwirken mit Unternehmen und Investoren im eigenen Amtsbereich. Diese Neuausrichtung hat einen hohen Preis für die viel beschworene „Einheit und Disziplin“ der KP: Informelle Tauschbeziehungen zwischen politischen und wirtschaftlichen Akteuren unterlaufen und unterhöhlen die Parteiorganisation.

Die KP Chinas ist deshalb heute keinesfalls mehr als simple Befehlshierarchie zu begreifen. Vielmehr handelt es sich um ein Netzwerk der Netzwerke, in dem Tausch und Verhandlung die leninistische Befehlskette ersetzt haben. Tauschvorgänge, die sich um die Pflege weitläufiger Patronage- und Unterstützungsnetze mittels Postenvergabe und wirtschaftlicher Vergünstigungen drehen, bilden die Substanz innerparteilicher Absprachen und Machtausübung.

Die Partei und die von ihr ermächtigten Leitungskader erscheinen etwa in der höchst lukrativen Immobilienwirtschaft Chinas gar nicht mehr als politische Organisation, sondern in erster Linie als unternehmerisches

Netzwerk oder gar als profitorientierte Mafia, die einen exklusiven Zugriff auf öffentliche Vermögenswerte (ins-

besondere Bodennutzungsrechte) mit dem staatlichen Gewaltmonopol (Genehmigung von Immobilienprojekten, Abriss bestehender Wohnanlagen, Umsiedlung der Bewohner) verbinden kann.

Innerhalb und im Umfeld von Partei- und Regierungsstellen sind unübersichtliche Partikularinteressen am Werke, die über immer mehr politische und wirtschaftliche Einwirkungs- oder Ausweichmöglichkeiten verfügen. Ein politisch-ökonomisches Schattensystem ist entstanden, das sich Weisungen und Kontrollen der Parteihierarchie entzieht.

Zwar sind die meisten Akteure in diesem Schattensystem weiterhin durch Parteimitgliedschaft und offizielle Führungspositionen in die Funk-

tionärsschicht eingebunden. Sie agieren aber gleichsam auf eigene Rechnung und führen Weisungen der höheren Parteiebenen nur dann konsequent aus, wenn diese zum eigenen Vorteil umgemünzt werden können (wie insbesondere staatliche Investitionsprogramme) oder wenn in kurzlebigen Kampagnen ein besonders hoher Druck – stets nur punktuell und vorübergehend – von der Parteizentrale ausgeht.

### Diffusion der Macht

Die chinesische KP ist nicht der homogene Block oder die geschlossene Organisation, die in Parteimedien immer wieder beschworen werden. Die Art und Weise, wie politische Entscheidungen zustande kommen und durchgesetzt werden, hat sich tiefgreifend gewandelt. Im Normalfall sind politische Entscheidungsverfahren heute geprägt durch die Beteiligung einer Vielzahl verschiedener innerstaatlicher Akteure und eine Verlagerung wichtiger administrativer Kompetenzen auf untere Regierungsebenen.

In der Politikwissenschaft wird ein solches System als „fragmentierter Autoritarismus“ gekennzeichnet. Das Schaubild zur Diffusion der Macht (siehe S. 119) soll einige der qualitativ neuen Entwicklungen der vergangenen Jahrzehnte illustrieren. Es handelt sich um Tendenzabschätzungen im Hinblick auf regelmäßige Einwirkungs- und Mitsprachemöglichkeiten in der nationalen innen- und wirtschaftspolitischen Willensbildung.

Parteizentrale und Staatsrat sind für die Festlegung strategischer Richtlinien und Programme zuständig. Sie werden darin von einem Heer von

### Die KP Chinas ist heute als Netzwerk der Netzwerke zu begreifen

Technokraten, Think-Tanks und Experten unterstützt, die inzwischen maßgeblichen Einfluss auf die Formulierung der nationalen Politik gewonnen haben.

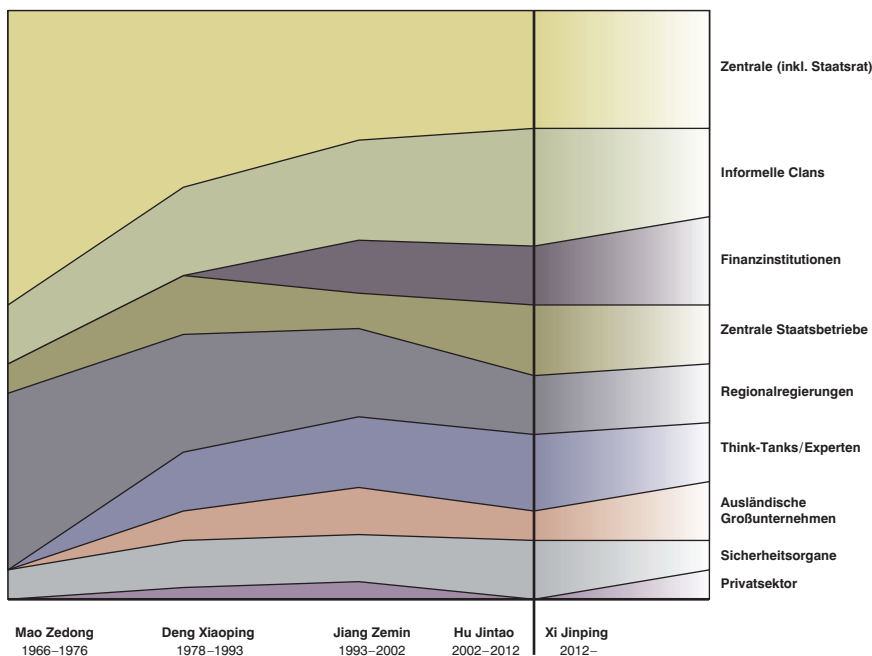
China ist, was die nationale Programmformulierung angeht, zu einer ausgeprägten Expertokratie geworden: Die politische Führung überträgt die langwierigen Prozesse innerstaatlicher Konsultation und Kompromissbildung regelmäßig auf speziell einberufene Task Forces, die sich aus einigen wenigen Spitzenbeamten und einer Vielzahl von Fachleuten aus regierungsnahen und akademischen Forschungsinstituten zusammensetzen. Eine Feinsteuerung der Politikumsetzung durch regionale Regierungen wird seit Auf-

gabe der Befehlswirtschaft in den achtziger Jahren nicht mehr verfolgt und ist in einem so riesigen, komplexen und dynamischen Land wie China auch schlicht nicht mehr möglich. Provinz-, Stadt- und Kreisregierungen besitzen in ihrer jeweiligen Jurisdiktion sehr weit reichende Gestaltungsspielräume, auch in der Durchführung nationaler Handlungsprogramme.

Über die oben vorgestellten Patronage-, Tausch- und Familiennetzwerke („informelle Clans“) hinaus gibt es noch eine Vielzahl gewichtiger Akteure, die über substanzielle Einwirkungsmöglichkeiten in der nationalen Willensbildung verfügen: von den großen Staatsfirmen und Staatsbanken über die Sicherheits- und Militärorga-

Diffusion der Macht: Akteure in Chinas nationaler Politik

IP |01/02|13



Tendenzabschätzungen relativer Machtanteile (regelmäßiger Einwirkungs- und Mitsprachemöglichkeiten) in der nationalen innen- und wirtschaftspolitischen Willensbildung auf Basis umfassender Auswertung von Primärquellen und Forschungsliteratur.

Quelle: Sebastian Heilmann

ne bis hin zu transnationalen Großkonzernen. Diese wichtigen Spieler machen keinesfalls immer das, was in Regierungsdokumenten steht.

Insbesondere das Eigengewicht der großen Staatsbanken und der Staatsunternehmen, deren Spitzenmanager teilweise Ministerrang im staatlichen Kadersystem genießen, ist beachtlich. Diese Kommandohöhen des chinesischen Staatskapitalismus haben nicht nur in der eigenen Branche prägenden Einfluss, sondern wirken auch

## Die neue Parteiführung ist geprägt von politischer Vorsicht und Kontinuität

aktiv auf außenwirtschaftliche Fragen ein – von der globalen Expansion chinesischer „nationaler Champions“ bis hin zur Steuerung ausländischer Investitionen und des Technologietransfers nach China hinein.

Die zurzeit diskutierten wirtschaftlichen Liberalisierungsmaßnahmen – einschließlich einer Beschneidung der Oligopole staatlicher Großunternehmen – werden nur sehr schwer gegen die Macht dieser großen Spieler durchzusetzen sein. Im Vergleich zur Staatswirtschaft hat der Privatsektor bislang in Chinas nationaler Politik nur marginalen Einfluss gewinnen können. Ausländische Großunternehmen und deren Interessenvertretungen werden hingegen in Fragen der Investitionsbedingungen regelmäßig von der chinesischen Regierung konsultiert, auch wenn sie im Laufe des letzten Jahrzehnts vermehrt über diskriminierende Maßnahmen klagen.

### Kappung der extremen Flügel

Die Multiplizierung der politischen Akteure und eine fortschreitende Diffusion der Macht gehören zu den

offensichtlichsten – und dennoch in der westlichen Öffentlichkeit häufig übersehenen – Neuerungen der chinesischen Politik. Die Tendenzen zur Pluralisierung und Konsultation sind allerdings auf die staatsinterne Willensbildung konzentriert. Einen Aufbruch hin zur politischen Liberalisierung oder gar Demokratisierung Chinas werden wir auch unter der jüngst einberufenen neuen Parteiführung nicht sehen. Die Zusammensetzung der neuen Parteiführung ist ein Produkt politischer Vorsicht und auf Kontinuität angelegt. Der neue Generalsekretär Xi Jinping könnte eine aktivere Rolle spielen als sein Vorgänger Hu Jintao, der in erster Linie als Moderator zwischen den unterschiedlichen Kräften in der Parteiführung wirkte. Xi Jinping ist tiefer verankert in den mächtigen Familienclans von Partei und Militär und pflegt einen selbstbewussteren Kommunikationsstil.

Auch aus strukturellen Gründen könnte sich Chinas neue politische Führung als handlungsfähiger erweisen als die gerade abgelöste: Weder die linkspopulistischen Kräfte noch die reformistischen Kräfte sind im verkleinerten Ständigen Ausschuss des Politbüros vertreten. Eine solche Kappung der extremen Positionen und Flügel hatte in den Jahren nach 1992 dafür gesorgt, die Entscheidungsfähigkeit und Geschlossenheit der Parteizentrale nach außen hin deutlich zu stärken. Diese Tendenz dürfte auch der neuen Parteispitze zugute kommen.

### Dramatischer Bruch

Zugleich aber gibt es Anzeichen dafür, dass das Ansehen der Parteizentrale als Verteidigerin einer lang-

fristig allen Chinesen zugute kommenden Modernisierungsstrategie im Jahr 2012 einen dramatischen Bruch erlebt hat. Die Aufdeckung jahrelangen Machtmissbrauchs durch ein Politbüromitglied und dessen Entourage in der Metropole Chongqing wie auch Meldungen über die gewaltige Vermögensanhäufung in der Familie des Ministerpräsidenten haben das Image der Parteizentrale schwer beschädigt: Der Schleier der Integrität wurde fortgerissen.

Die bislang aufgedeckten Immobilien-, Börsen- und Außenhandelsgeschäfte der Ehepartner, Kinder und anderer Verwandten von Politbüromitgliedern belegen das phantastische Ausmaß der Bereicherung auf Seiten der Funktionärsschicht. Es steht nun stets der Verdacht im Raum, dass auch die allerhöchsten Entscheidungsträger sich vornehmlich selbst bedienen oder dass zumindest ihre Familienmitglieder sich schamlos bereichern.

Eine politisch äußerst wertvolle Legitimationsreserve der chinesischen KP – die verbreitete Überzeugung, dass in der Zentrale mehrheitlich verantwortungsvolle und integre Parteikader das Sagen hätten – wird damit aufgezehrt. Die Glaubwürdigkeit wird nicht nur in den interaktiven digitalen Medien Chinas (besonders in den twitter-ähnlichen Microblogs), sondern auch von Beamten der Regierungszentrale in privaten Gesprächen stärker in Zweifel gezogen als je zuvor. Eine Zunahme von parteiinternen Schlammschlachten und mittels Microblogging viral verbreiteten Verdächtigungen, die sich um schwer beweisbare und ebenso schwer widerlegbare Korruptionsvorwürfe drehen, dürften Konflikanfälligkeit und Sta-

bilitätsrisiken in Chinas Politik und Wirtschaft erheblich steigern.

Die westliche China-Debatte konzentriert sich vielfach auf die offensichtlichen Schwächen und Missstände: soziale Ungleichheit und Unruhen, gravierende Umweltzerstörungen, binnenwirtschaftliche Strukturmängel oder weltwirtschaftlich induzierte Stabilitätsrisiken. Diese Faktoren sind zweifellos wichtige Herausforderungen für die chinesische Politik. Ein weiterer Verfall der politischen Ordnung Chinas aber wird durch die verdeckten Fragilitäten im Machtapparat selbst verursacht werden.

### Verdeckte Fragilitäten

Die am tiefsten schürfenden Studien zum Untergang der Sowjetunion haben verdeutlicht, dass es die „Zersetzung der Hierarchien“ (Steven Solnick) und die Auflösung der Loyalitäten innerhalb der Parteiorganisation (und insbesondere unter deren Nachwuchsführungskräften) sind, die uns als Frühindikatoren für einen bevorstehenden Systemzerfall dienen können.

Tatsächlich gibt es auch in China vielerlei Anzeichen für einen Zerfall der Hierarchien, einen sich beschleunigenden Diebstahl staatlicher Vermögenswerte und eine verdeckte Fahnenflucht aus der Partei. Gegenseitige Diffamierungen im Umfeld der Parteispitze werden häufiger. Funktionäre streben vermehrt ausländische Staatsbürgerschaften für ihre Kinder an oder schicken ihre gesamte Familie für Langzeitaufenthalte ins westliche

**Die Bereicherung der Funktionäre erreicht phantastische Ausmaße**

## Chinas mächtigste Clans stellen sich derzeit transnational neu auf

Ausland. Der härteste Indikator für die Flucht aus dem System aber ist der Transfer gewaltiger Kapitalvermögen ins Ausland. Eine solche Kapitalflucht

zeigt sich beim Abgleich chinesischer und nichtchinesischer Handels- und Zollstatistiken jüngst immer deutlicher, da illegale Kapitaltransfers auf chinesischer Seite gewöhnlich durch Falschangaben in Export- und Importrechnungen bewerkstelligt werden.

Die Parteinetzwerke wurden in den vergangenen zwei Jahrzehnten zusammengehalten von dem Monopol auf die politische Macht und dem exklusiven Zugriff auf die lukrativsten Vermögenswerte. Diese Konstellation blieb solange friedlich und produktiv, wie die Staatswirtschaft genügend Verteilungsgewinne für alle Clans und Interessengruppen abwarf. Wenn aber die ökonomische Dynamik nachlässt, die Glaubwürdigkeit der Parteispitze beschädigt wird und bedrohliche Risse im System sichtbar werden, beginnen sich die gut informierten Insider abzusetzen.

Chinas mächtigste politisch-wirtschaftlich-militärische Clans stellen sich derzeit transnational neu auf. Investitionen und Familienmitglieder im Ausland dienen der Absicherung gegenüber Stabilitäts- und Sicherheitsrisiken in China. Sofern es der neuen Parteiführung gelingt, das Vertrauen in die dauerhafte politische Stabilität und wirtschaftliche Attraktivität Chinas wieder herzustellen, könnten sich die derzeit erkennbaren Desertionstendenzen eindämmen lassen. Die jüngsten Entwicklungen enthalten aber deutliche Frühwarnsignale.

Chinas politische Führung sieht sich einem Bündel explosiver politischer, gesellschaftlicher, wirtschaftlicher und technologischer Veränderungen gegenüber. Diese Herausforderungen wären nicht so virulent, wenn sie nicht durch eine neue kommunikative Infrastruktur drastisch verschärft würden: Die interaktiven digitalen Medien sind eine fundamentale Herausforderung für die Parteiherrschaft.

In Chinas Microblogs hat sich ein Klima des permanenten Misstrauens etabliert – ein Dauerrauschen unwiderlegbarer Verdächtigungen gegen alle politischen Institutionen und Akteure. Mit den traditionellen Mitteln obrigkeitlicher oder interner Kommunikation kann die Partei das nicht in den Griff bekommen – es sei denn, sie schaltet die Serversysteme komplett ab. Notwendig wären offenere Formen der politischen Kommunikation und der Herstellung politischer Verantwortlichkeit durch glaubwürdige, kritische Massenmedien. Die Zulassung solcher Medien aber käme einem Systemwechsel gleich.

### Grenzen zentraler Steuerung

Nicht als starre Befehlshierarchie oder als einbetonierter Machtapparat lässt sich die chinesische KP fassen. Vielmehr wirkt die KP in ihrer heutigen Verfasstheit als fragiles Zentralnervensystem eines immer komplexeren politischen und wirtschaftlichen Gesamtorganismus mit einer wachsenden Zahl eigenständig agierender Organe. Die Funktion der Partei als Zentralnervensystem ist es, innere und äußere Veränderungsreize und Herausforderungen zu integrieren sowie die Aktivität der unterschiedlichen Teile

des Organismus so zu regulieren, dass das Überleben des Gesamtorganismus nicht gefährdet wird. Die Nervenbahnen werden gebildet von den weitverzweigten Verhandlungs- und Tauschnetzwerken der Funktionärsschicht mit deren erweiterten Familien- und Patronageclans.

Die von der Zentrale ausgehenden Weisungen durchlaufen eine Vielzahl von Filterungs- und Diffusionsstufen, bevor sie die Gliedmaßen erreichen. Maßgeblich für die aktuellen Wandlungen des Parteiorganismus ist nicht das Zentralhirn, sondern die Vielzahl von neuronal weitgehend eigenständig agierenden Partei- und Verwaltungsgliederungen in Regionen, Branchen, Unternehmen oder Sicherheitsorganen. Deren Gestaltungsspielräume sind Segen und Fluch zugleich: Einerseits werden beständig neue dezentrale Ansätze zur kreativen Problemlösung hervorgebracht, die oft auch für die nationale Politik zweckdienlich sind. Andererseits verfügt das Zentralhirn nur über eine grobe Impulssteuerung, nicht aber über eine Feinkontrolle gegenüber der Aktivität der Gliedmaßen. Viele abweichende Verhaltensweisen, die in offenem Widerspruch zu Weisungen der Zentrale stehen können, sind die Folge. Der Organismus bleibt also ständig in Unruhe und reagiert sehr viel nervöser und flinker auf neue Herausforderungen, als es eine hierarchische Organisation jemals könnte.

### Die KP als Oktopode

Wenn ein Verhaltensbiologe die Kommunistische Partei Chinas als Organismus untersuchen sollte, träten unweigerlich weitreichende Analogien mit Oktopoden zutage: eine außerge-

wöhnliche Verformbarkeit und Wandlungsfähigkeit bis hin zum kompletten Farbwechsel; raffinierte Versteck-, Tarnungs- und Täuschungstechniken; ausgeprägte Experimentierbereitschaft und Lernfähigkeit in Reaktion auf Umweltveränderungen; große Aggressivität auf der Beutesuche einschließlich häufiger Attacken auf Artgenossen. Organismen mit diesen Eigenschaften sollten für das harte, unberechenbare Umfeld des

21. Jahrhunderts an sich gut gerüstet sein. Allerdings teilen KP und Oktopoden auch eine zentrale Schwäche: Wenn sie dem Sonnenlicht und der frischen Luft ausgesetzt werden, haben sie keine Überlebenschance.

Die Aufdeckung systemischer Korruption, Liberalisierung öffentlicher Meinungsäußerung, Einführung politischer Rechenschaftspflichten und Errichtung unabhängiger Kontrollinstanzen sind mit der Funktionsweise des Zentralnervensystems der chinesischen Politik unvereinbar und kämen einer Selbsterstörung des gesamten Organismus gleich. Die Mitglieder der neuen Führung Chinas aber sind nach allem, was wir wissen, viel zu vorsichtig, um diesen Selbsterstörungsmechanismus von sich aus in Gang zu setzen.

**Dem Sonnenlicht  
ausgesetzt hätte die KP  
keine Überlebenschance**



**Sebastian Heilmann** ist Professor für Politik und Wirtschaft Chinas an der Universität Trier. Von ihm erschienen „Mao's Invisible Hand“ (2011) sowie „Außenpolitik und Außenwirtschaft der VR China“ (2012).