

Wie wird in China regiert?

Von der KP eingesetzte Führungsgruppen koordinieren den Reformprozess

Nele Noesselt | Nicht die Staatsorgane, sondern die Kommunistische Partei definiert weiterhin die Grundlagen der chinesischen Politik. Die seit 2013 eingeleiteten Reformen werden von oben verordnet und so genannte Führungsgruppen koordinieren ihre Umsetzung auf lokaler Ebene. Machtkämpfe mit etablierten Institutionen und Kadern sind nicht ausgeschlossen.

Es ist für Außenstehende nicht immer durchschaubar, wie in China Politik formuliert und gestaltet wird; man könnte diesen Prozess mit einer hermetisch abgeriegelten Blackbox vergleichen. Unter diesen Umständen finden Parteitage und Jahrestagungen des Nationalen Volkskongresses besondere Aufmerksamkeit. Man interpretiert deren Resolutionen, Arbeitsberichte und politische Ideenkonzepte, um künftige Orientierungen und Schwerpunkte zu identifizieren.

Doch die bei diesen Anlässen verabschiedeten Beschlüsse wurden mit großem Vorlauf erarbeitet. Zudem beruhen sie auf einem potenziell höchst fragilen Minimalkonsens der einflussreichsten Eliten, weshalb sie zumeist sehr interpretationsoffen formuliert sind. In der Volksrepublik China wird Politik vor allem in informellen Strukturen und Mechanismen formuliert und durchgesetzt; doch diese werden in der allgemeinen China-Berichterstattung nur selten thematisiert.

Nachdem mit der Neubesetzung der Führungsstellen in Partei- und Staatsapparat (2012 und 2013) die Frage „Wer regiert“ geklärt schien, ist nun vor allem die Frage nach dem „Wie wird regiert“ von besonderem Interesse. Spätestens seitdem Partei- und Staatschef Xi Jinping Reformen in den fünf Teilsektoren Wirtschaft, Verwaltung, Kultur, Gesellschaft und Ökologie angekündigt hat und dabei das Schlagwort „Top-level Design“ aufgetaucht ist, konstatiert man in der internationalen China-Analyse eine Abkehr vom Prinzip der kollektiven Führung und eine Rezentralisierung (partei-)politischer Macht in den Händen Xi Jinpings.

Formal gesehen gilt weiterhin das in den Parteistatuten festgeschriebene Prinzip der kollektiven Führung, das dem Generalsekretär die Rolle des Primus inter Pares zuschreibt. Dies war in der postmaoistischen Reformära beschlossen worden, zusammen mit der Abschaffung des Postens des Parteivorsitzenden. Als Lehre aus

den Massenkampagnen und der politischen Radikalisierung der Mao-Ära wurden parteiinterne Instrumente zur Machtkontrolle und -begrenzung eingeführt. Eine Bündelung politischer Macht ist folglich nur über informelle Kanäle oder einen revolutionären Umsturz der bestehenden Ordnung möglich.

Administrative Reformen und eine Restrukturierung der Staatsbürokratie können allenfalls in homöopathischen Dosen durchgesetzt werden, denn mit jedem größeren Einschnitt werden die bisherigen Machtpositionen und damit verbundenen Privilegien einzelner Gruppen beschnitten. In allen politischen Systemen – und die Volksrepublik China bildet hier keine Ausnahme – dürfte sich der bürokratische Apparat eher gegen Reformen stemmen und Änderungen ablehnen.

Reformen und Systemkorrekturen

Da administrative Reformen und der Aufbau einer transparenten, effizienten Staatsverwaltung als grundlegend für den Fortbestand des Ein-Parteien-Systems identifiziert wurden, überrascht es wenig, dass die Bekämpfung von Systemauswüchsen, Machtmissbrauch und Korruption zum zentralen Thema der ersten Amtszeit Xi Jinpings geworden ist. Auch auf den Führungswechsel 2002/2003 waren Antikorruptionskampagnen gefolgt, mit denen die politische Macht der neuen Führung konsolidiert und die Loyalität der Parteikader sichergestellt werden sollte.

Doch die erneute Legitimierung des Ein-Parteien-Systems unter Xi Jinping folgt einem komplexeren Konzept. Seit seinem Amtsantritt sind umfassende Antikorruptionskampa-

gnen gegen Kader auf fast allen Ebenen in Staatsverwaltung, Parteiapparat und Militär eingeleitet worden; die Erfolge dieser Fuchsjagd werden von den Staatsmedien gefeiert. Dieses Vorgehen wird ergänzt durch eine von Xi angestoßene „Massenlinie“, nach der die Parteikader „aus den Massen schöpfen und in die Massen hineinragen“ sollen. Damit will man der sichtbaren Entfremdung zwischen Parteieliten und Bevölkerung entgegensteuern.

Die Korrektur des Arbeitsstils der Parteikader ist mit einer Einschwörung auf die orthodoxe Parteiideologie gekoppelt, die unter Xi Jinping um neue Konzepte – den „Chinesischen Traum“, die „Vier Umfassenden“ und die Formel der „Zwei Hundert“ – erweitert worden ist. Diese Konzepte greifen die bisherigen ideologischen Formeln auf und präsentieren die aktuellen Ziele der Parteiführung als Fortsetzung der traditionellen Leitideen.

Neben der symbolischen Systemlegitimierung steht Xi Jinpings erste Amtszeit im Zeichen der Reformen und Systemkorrekturen. Das Dritte Plenum (2013) hatte ein 60-Punkte-Reformpaket formuliert, das Vierte Plenum (2014) den Ausbau der rechtsgestützten Herrschaft postuliert; das Fünfte Plenum (2015) übersetzte dies in den Grundbauplan des 13. Fünf-Jahres-Planes (2016–2020), der im März auf der Jahrestagung des Nationalen Volkskongresses verabschiedet wurde.

Das Dritte Plenum von 2013 wird oft als Neuauflage des Dritten Plenums von 1978 bewertet, das mit seinen Beschlüssen zu Reformen und Öffnung die Einführung marktwirt-

Die Ein-Parteien-Herrschaft soll neu legitimiert werden

Die bisherige Parteihierarchie soll außer Kraft gesetzt werden

schaftlicher Elemente und den Einstieg der Volksrepublik China in das internationale Handelssystem ermöglicht hatte. Dass die radikale Umsteuerung des maoistischen Wirtschaftsmodells, die mit einer Entkollektivierung und der Aufgabe der „eisernen

Reisschüssel“ einherging, nicht auf größeren Widerstand stieß, lässt sich nur aus dem zeithistorischen Kontext heraus erklären.

Nach den zehn dunklen Jahren der Kulturrevolution (1966–1976), der politisch-ideologischen Radikalisierung und der damit einhergehenden Gewaltexzesse erfolgte mit den damaligen Reformen eine von vielen ersehnte Normalisierung. Deng Xiaopings Formel, dass „einige zuerst reich werden dürfen“, um ein Wirtschaftswachstum in Gang zu setzen, von dem letztendlich die ganze Gesellschaft profitieren würde, begründete die Hoffnung auf eine bessere Zukunft.

Nicht alle Menschen haben von der Umsteuerung des Wirtschaftsmodells gleichermaßen profitiert. Aber gerade die Gruppen, die zu den Reformgewinnern zählen, wehren sich nun gegen jede noch so kleine Veränderung, weil sie darin eine potenzielle Beschränkung ihrer Privilegien sehen.

Die Reformbeschlüsse vom Herbst 2013 weisen dem Markt eine Schlüsselfunktion bei der Allokation von Ressourcen zu. Die Privilegien der staatseigenen Unternehmen sollen abgebaut werden; angedacht ist zudem, diese in neue Eigentumsformen zu überführen. Die Überschüsse der staatseigenen Unternehmen sollen herangezogen werden, um das nur in Grundzügen bestehende soziale Sicherungsnetz landesweit auszu-

bauen und auf eine Gleichstellung der urbanen und ländlichen Räume hinarbeiten.

Nicht nur die Manager der staats-eigenen Unternehmen könnten sich dem entgegenstellen, auch die städtischen Eliten sehen ihre Privilegien schwinden, sollte es, wie angekündigt, langfristig zu einer Reform des Haushaltsregistrierungssystems (hukou) kommen. Denn dann würde die Teilung in Stadt- und Landbevölkerung partiell aufgehoben und die Arbeitsmigration in Richtung der urbanen Wirtschaftszentren legalisiert werden. Die neuen Stadtbewohner wären dann in die bestehenden städtischen Sozial- und Bildungssysteme zu integrieren, was mit hohen Kosten und eventuell auch mit Leistungskürzungen einhergehen dürfte.

Informelle Führungsgruppen

Um die Implementierung der Reformkonzepte sicherzustellen, die deutliche Einschnitte und Kursänderungen beinhalten, bedarf es neuer Instrumente der Politikdurchsetzung und der Kontrolle lokaler Verwaltungsebenen. Hier setzt die Partieführung auf informelle Strukturen, mit denen die Hierarchien der formellen Institutionenordnung außer Kraft gesetzt werden: die „Kleinen Führungsgruppen“. Die in den fünfziger Jahren erstmals eingerichteten Querschnittsorgane, die die Koordination der vielen parallel an der Politiksetzung und -implementierung beteiligten Stellen ermöglichen sollten, werden heute wiederbelebt.

Die Einführung solcher Führungsgruppen bedeutet aber noch, dass man in die Mao-Ära zurückfallen oder mit der Politik vorangegangener Führungsgenerationen brechen

Bild nur in Printausgabe verfügbar

würde. So operierte die Hu-Wen-Regierung zeitweise mit acht Führungsgruppen, von denen drei direkt Hu Jintao unterstanden, die anderen fünf wurden von hochrangigen Führungskadern des Politbüros geleitet. Bereits zur Jahrtausendwende war eine Führungsgruppe für „Nationale Sicherheit“ eingerichtet worden.¹

Xi Jinping unterstehen die Führungsgruppen für Auswärtige Angelegenheiten, Wirtschaft und Finanzen sowie für Taiwan-Fragen. Zudem leitet Xi die Kommission für Nationale Sicherheit, die der Zentralen Militärkommission untergeordnete Führungsgruppe für Landesverteidigung und Reform des Militärs sowie die neu geschaffene Führungsgruppe für Internetsicherheit und Informatisierung.

Seit 2013 ist mit der „Zentralen Führungsgruppe für die umfassende

Vertiefung der Reformen“ ein neues Organ etabliert worden, dessen Macht und Kompetenzkatalog weit über das Aufgaben- und Funktionsfeld der bisherigen „Kleinen Führungsgruppen“ hinausgehen. Der Zentralen Führungsgruppe für die Vertiefung der Reformen unterstehen insgesamt sechs Themengruppen: Ökonomie und Ökologie; Demokratie und Gerechtigkeit; Kultur; Gesellschaft; Parteaufbau; Disziplin und Kontrollmechanismen.

Als stellvertretende Leiter sind der Gruppe Zhang Gaoli zugeordnet, der von 1997 bis 2001 den Ausbau der Sonderwirtschaftszone in Shenzhen koordinierte, Premierminister Li Keqiang sowie der für den Propagandabereich zuständige Liu Yunshan. Mitglieder sind zudem die Vizepremierminister Liu Yandong; Ma Kai, zuvor Leiter der Nationalen

¹ Alice Miller: The CCP's Central Committee Leading Small Groups, China Leadership Monitor, 26, 6/2014.

Die neue „Zentrale Führungsgruppe“ hat eine große Machtfülle

Kommission für Reform und Entwicklung; Wang Yang, der als reformorientiert gilt und zuvor als Parteisekretär der Provinz Guangdong fungierte. Dies demonstriert erneut die Konzentration der Partei auf wirtschaftliche Reformen und die Ausbalancierung von Entwicklungsungleichgewichten. Schlüsselthemen sind die Legalisierung der Land-Stadt-Migration durch die Reform des Hukou-Systems, eine Neufassung der Eigentums- und Verpachtungsrechte von Grund und Boden, die Stärkung der Privatwirtschaft sowie die Umsteuerung in Richtung einer grünen, nachhaltigen Urbanisierung.

Mit der Einbindung von Meng Jianzhu, dem Leiter der Führungsgruppe für Politik und Recht, Zhou Qiang, dem Präsidenten des Obersten Volksgerichtshofs, und Cao Jianming, dem Generalstaatsanwalt der VR China, zeichnet sich eine deutliche Schwerpunktsetzung auf Verrechtlichungsprozesse ab. Zusätzlich sind hochrangige Parteikader hinzugezogen worden, deren Zuständigkeiten in den Bereich der Parteiorganisation fallen. Auch der Leiter der Chinesischen Nationalbank, Zhou Xiaochuan, gehört der Zentralen Führungsgruppe an. Deren Sekretariat wird von Wang Huning geführt, wodurch eine direkte Anbindung an das Büro für Politikforschung des Zentralkomitees gegeben ist.

In der Zentralen Führungsgruppe ist ein Parteiorgan überrepräsentiert: die Wang Qishan zugeordnete Disziplinarkontrollkommission. Dies verdeutlicht, dass die angestrebten Reformen nicht nur Lippenbekenntnisse sind – und dass als größ-

te Herausforderungen das Fehlverhalten beziehungsweise der Widerstand von Parteikadern in den Staatsorganen und auf den untergeordneten Verwaltungsebenen gesehen werden. Machtkonflikte bei den Eliten zeichnen sich vor allem bei der Wahl des „richtigen“ Entwicklungs- und Modernisierungswegs ab. Hier gibt es Kontroversen zwischen neoliberalen Reformern und der Neuen Linken. Dass die Tageszeitung *Renmin Ribao* ein Interview mit einem namentlich nicht genannten Experten veröffentlichte, in dem unter dem Schlagwort „Neue Normalität“ betont wurde, wie wichtig die Umsteuerung des Wirtschaftsmodells in Richtung eines nachhaltigen, sozial verträglichen und langfristig stabilen Wachstums ist, verdeutlicht die Fragilität des Reformkonsenses. Die *Renmin Ribao* gilt als Sprachrohr der Partei, über das die jeweils geltenden orthodoxen Sichtweisen vermittelt und Gegenmeinungen entgegen getreten wird, sofern diese überhand zu nehmen drohen.

Umgehung des Staatsapparats

Die Parteiführung muss ihren Kurs nicht nur gegen konkurrierende Faktionen innerhalb der KPCh und gegenüber ökonomischen Eliten verteidigen. Auch ehemalige Funktionäre versuchen, über ihre Netzwerke weiterhin Einfluss zu nehmen. Im Vorfeld des Beidaihe-Treffens 2015 – ein Forum des informellen parteiinternen Austauschs, an dem auch pensionierte ehemalige Führungspolitiker teilnehmen – forderte ein Leitartikel in der *Renmin Ribao* die Altkader explizit dazu auf, nicht in die Reformpolitik der neuen Führung einzugreifen.

Der Reformkurs trifft, so wäre zu schlussfolgern, auch auf den Widerstand der vierten Führungsgeneration, die graduelle Reformen propagiert und eine deliberative, konsensorientierte Politik angestrebt hatte. Wen Jiabao hatte 2008 unterstrichen, dass sich die Kulturrevolution niemals wiederholen dürfe. Xi Jinpings „Massenlinie“ und sein Politikstil haben allerdings Erinnerungen an eben diese Zeit wachgerufen. Auch hierzu schaltete sich die *Renmin Ribao* ein – und das genau einen Tag nach dem Jahrestag des Beginns der Kulturrevolution vor 50 Jahren. Der *Renmin Ribao*-Artikel paraphrasierte die Stellungnahme von Wen Jiabao aus dem Jahr 2008 und präsentierte Xi Jinpings „Top-level Design“ der Reformen als eine Fortsetzung des alten Modernisierungswegs. Damit trat er der Debatte über eine Neuaufgabe der Personen(willkür)herrschaft entschieden entgegen.

Die Führungsgruppen sind, denkt man diese Stellungnahme weiter, ein Instrument zur Implementierung der für die Systemstabilität als notwendig erachteten Reformen. Denn das zentrale Problem ist nicht das Fehlen von Gesetzen, sondern ihre Umsetzung und Einhaltung auf den untergeordneten Verwaltungsebenen. Die Zentrale Führungsgruppe für die umfassende Vertiefung der Reformen wird ergänzt durch lokale Untergruppen auf Provinzebene. Koordination und Konsensbildung sind dabei nur eine Dimension der Führungsgruppen.

Die Reformen des bürokratischen Apparats und seine Überwachung lassen sich in einem System, das nicht auf Teilung, sondern auf Verschränkung der Gewalten beruht, nur durch

eine Umgehung des Staatsapparats durchsetzen. Hierzu aber ist die Etablierung von Strukturen erforderlich, in denen eine Bündelung von Macht erfolgen kann und die so zusammengesetzt sind, dass generell von einer Unterstützung für den Reformkurs auszugehen ist.

Das proklamierte „Top-level Design“ steht nicht für die Aufgabe der bisherigen deliberativen, konsultativen Verfahren und ein Ende lokaler Reformexperimente. Auch die fünfte Führungsgeneration hält daran fest, Neuerungen wie Freihandelszonen erst lokal begrenzt auszutesten, bevor diese landesweit zur Nachahmung freigegeben oder zentral als Leitidee verankert werden. Die im zentralen Fünf-Jahres-Plan vorgeschriebenen sozioökonomischen Entwicklungsziele sind in Rückkopplung mit den untergeordneten Ebenen des Parteistaats erarbeitet worden – und müssen nun wiederum in lokale Pläne umgeschrieben werden.

Über die Zentrale Führungsgruppe und ihre lokalen Ableger soll sichergestellt werden, dass es nicht zu unabgestimmten Alleingängen und Kursabweichungen kommt, in deren Verlauf sich Gegenmodelle etablieren könnten, die das offizielle Reformprogramm gefährden würden.

Ein Ende lokaler Reformexperimente ist nicht zu erwarten



Prof. Dr. Dr. Nele Noesselt lehrt und forscht zur Politik Chinas an der Universität Duisburg-Essen. Der Beitrag stützt sich auf erste Ergebnisse ihres aktuellen DFG-Forschungsprojekts.