

B
A
C
K
G
R
O
U
N
D

P
A
P
E
R
S

GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung

REGIEREN
IN
CHINA



Kompetenznetz

Background Paper No. 1/2016

***Chinas neue „Führungsgruppen
zur umfassenden Vertiefung der
Reform“:***

Chancen und Risiken politischer
Steuerung unter Xi Jinping

Heike Holbig und

Jonas Schachtschneider

No. 1/2016

***Background Papers*-Reihe
des Kompetenznetzes
„Regieren in China: Voraussetzungen, Be-
schränkungen 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.

Chinas neue „Führungsgruppen zur umfassenden Vertiefung der Reform“:

Chancen und Risiken politischer Steuerung unter Xi Jinping¹

Heike Holbig und Jonas Schachtschneider

Einführung

Seit dem Amtsantritt Xi Jinpings (习近平) als neuem Partei- und Staatschef vor über drei Jahren steht neben den massiven Anstrengungen zur Korruptionsbekämpfung vor allem der Umgang der Führung mit den zunehmenden wirtschaftlichen Krisenerscheinungen im Mittelpunkt der internationalen Medienberichterstattung über China. Unter den heraufziehenden Gefahren, die von aus- und inländischen Analysten beschworen werden, zählen wirtschaftliche Rezession, steigende Arbeitslosigkeit, platzende Aktien- und Immobilienblasen, Überschuldung des Staatshaushalts, Inflation und andere Krisenphänomene einer „middle income trap“, wie sie seit mindestens einem Jahrzehnt für China prognostiziert worden ist. Erwartet wird ferner ein wachsendes soziales Unruhe-

und Protestpotenzial im Gefolge dieser wirtschaftlichen Krisenphänomene.

Weitgehend unbeachtet bleibt hingegen eine tiefgreifende Restrukturierung der Partei- und Staatsorgane des Landes, die Ende 2013 von der neuen Führungsspitze in Angriff genommen wurde und seither landesweit die politischen Entscheidungsvorgänge und administrativen Prozesse bis auf die lokale Verwaltungsebene hinunter prägt. Tatsächlich erscheint die Restrukturierung des politisch-administrativen Apparats aber von erheblicher Relevanz für das Verständnis der politischen Steuerungsfähigkeit des Parteistaats. Damit steht und fällt auch die Beantwortung der Frage, ob es der neuen Führungsgeneration gelingen kann, die seit vielen Jahren angestrebte Transition von einem quantitativ, auf staatliche Investitionen und Export gestützten Wachstumsmodell zu einem sozial und ökologisch verträglichen, auf Binnenkonsum gestützten Entwicklungsmodell erfolgreich zu bewältigen und damit die wirtschaftlichen Krisenerscheinungen nachhaltig zu überwinden.

Im folgenden Beitrag soll daher die Restrukturierung der Partei- und Staatsorgane seit Ende 2013 nachgezeichnet und im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf die politische Steuerungsfähigkeit des Parteiregimes diskutiert werden. Der Fokus wird dabei auf

¹ Eine Fassung mit vollständigen Literatur- und Interviewangaben erscheint unter demselben Titel in der Zeitschrift *ASIEN. The German Journal on Contemporary China*, Ausgabe Nr. 139 (April 2016).

den „Führungsgruppen zur umfassenden Vertiefung der Reform“ (hier ferner: FGVR; chin: 全面深化改革领导小组 *Quanmian shenhua gaige lingdao xiaozu*, kurz 深改小组 *Shengai xiaozu* oder auch 深改组 *Shengaizu*) liegen, die mit dem Ziel einer Rehierarchisierung der politischen Entscheidungs- und Steuerungsstrukturen schrittweise auf den verschiedenen administrativen Ebenen eingesetzt worden sind. Nach einer Analyse der ideologischen und organisatorischen Genese dieser neuen Führungsgruppen werden die Chancen und Risiken des neuen Modus einer rehierarchisierten politischen Steuerung erörtert.²

Ideologische und realpolitische Hintergründe: Xi Jinpings „Top-level design“

Die Resolution des Dritten Plenums des Zentralkomitees (ZK) der Kommunistischen Partei Chinas (KPCh) vom November 2013, auch als „60-Punkte-Resolution“ bezeichnet, wird gemeinhin als historische Wasserscheide in der Reformprogrammatisierung des chinesischen Parteiregimes bewertet. Hatte man die Reform- und Öffnungspolitik unter Deng Xiaoping (邓小平) (1978-1989) und seinen Nachfolgern Jiang Zemin (1989-2002) und Hu Jintao (胡锦涛) (2002-2012) mit dem Motto „von Stein zu Stein tastend den Fluss

überqueren“ (摸着石头过河 *mozhe shitou guo he*) als inkrementell und experimentieroffen charakterisiert, so ist Xi Jinping mit einem neuen Reformansatz angetreten, der diesen alten Reformansatz ergänzen bzw. ablösen soll: Unter dem Motto eines „Top-level Design“ (顶层设计 *dingceng sheji*) ist der ideologische Anspruch des neuen Steuerungsansatzes, von der Spitze des Parteiregimes ausgehend eine über alle Politikfelder hinweg koordinierte Reformstrategie zu entwerfen und diese in strikt hierarchischer Manier zu implementieren. Hierdurch sollen die seit Jahrzehnten beklagten Eigeninteressen von Parteibürokratien und ministeriellen Ressorts überwunden und eine zügige und effektive Umsetzung gewährleistet werden. In der Partieresolution vom November 2013 war hierzu die folgende Passage zu lesen:

„Gegenwärtig betreten wir eine neue Phase in der Entwicklung unseres Landes: die Reform ist nun ... vom seichten Wasser [in dem es möglich war, von Stein zu Stein tastend vorwärts zu kommen] ins tiefe Wasser geraten. Wir müssen daher, ausgehend von einem starken Bewusstsein für unseren historischen Auftrag, die Weisheit der gesamten Partei und der gesamten Gesellschaft so weit wie möglich konzentrieren, alle positiven Faktoren so weit wie möglich für uns nutzen, bereit

² Die Forschung am GIGA zu diesem Thema wurde durch Mittel des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) in dessen Regionalstudien-

Initiative im Rahmen der Förderung des Kompetenznetzes „Regieren in China. Voraussetzungen, Beschränkungen und Potenziale politischer Anpassungs- und Innovationsfähigkeit im 21. Jahrhundert“ finanziert.

sein, an den harten Knochen [den verbliebenen Herausforderungen der Reform] zu kauen, ..., die alten ideologischen Fesseln abzustreifen und die Widerstände verhärteter Interessen zu überwinden, um die Selbstvervollkommnung und Entwicklung des sozialistischen Systems chinesischer Prägung voranzubringen“ („ZK-Resolution zu Wichtigen Fragen einer Umfassenden Vertiefung der Reform“, 16.11.2013, dt. Übers. d. A.).

In seiner persönlichen „Erklärung“ zur Parteiresolution vom November 2013 – ein von Xi Jinping neu geschaffenes „Genre“ offizieller Parteidokumente – führte dieser zum Thema „Top-level-Design“ mit eigenen Worten aus:

„Um die Reform umfassend zu vertiefen, müssen wir das Top-level-Design, die allseitige Planung sowie die wechselseitige Verknüpfung, Systematik und Machbarkeit aller verschiedenen Reformaspekte stärken. Wenn wir sagen, dass wir gute Nerven brauchen und mit stetem Schritt vorangehen müssen, so heißt das, dass wir alle Aspekte der Reform in einer umfassenden Weise erwägen, erörtern und darauf basierend wissenschaftlich fundierte politische Entscheidungen treffen müssen. Reformen in den Bereichen Wirtschaft, Politik, Kultur, Gesellschaft, Ökologie und Parteaufbau sind eng miteinander verflochten, so dass Reformmaßnahmen in einem Bereich immer auch Auswirkungen auf andere Reformbereiche nach sich ziehen. Entsprechend bedürfen die einzelnen Reformschritte einer engen Abstimmung

untereinander. Wenn die Reformschritte in den verschiedenen Bereichen sich nicht sinnvoll ergänzen und aufeinander aufbauen, so werden sie sich gegenseitig behindern, und es wird trotz massiver Anstrengungen immer schwerer werden, Reform und Öffnung voranzutreiben, so dass wir zunehmende Einbußen beim Gesamtergebnis in Kauf nehmen müssen“ (Xi Jinping, „Erklärung der ZK-Resolution zu Wichtigen Fragen einer Umfassenden Vertiefung der Reform“, 19.11.2013, dt. Übersetzung d.A.).

Wie diese Passagen zeigen, wird der neue Reformansatz eines „Top-level-Design“ keineswegs mit dem Ziel einer Rezentralisierung politischer Entscheidungsprozesse – oder eines daraus ableitbaren persönlichen „Willens zur Macht“ – begründet. Vielmehr werden in der offiziellen Rhetorik die objektiven, dem Reformprozess inhärenten Notwendigkeiten einer allseitigen Koordination der verschiedenen Reformbereiche und ihrer hierarchischen Implementierung ins Feld geführt. Angesichts der konstatierten ideologischen Fesseln und etablierte Partikularinteressen innerhalb der Partei- und Staatsbürokratie bleibe der Führungsspitze, so die Argumentation, keine andere Wahl, als die Zügel anzuziehen und die historische Mission der Reform mit starker Hand gegen die bestehenden Widerstände voranzubringen.

Tatsächlich lässt sich dieser Argumentation aber auch ein klarer realpolitischer Instinkt unterstellen, wenn man auf die Phase

unmittelbar vor dem Antritt Xi Jinpings als neuem Partei- und Staatschef zurückblickt. So hatten im Sommer 2012 heimische wie auch internationale Kommentatoren der allgemeinen Hoffnung auf die Wiederkehr einer „starken“ Führungspersönlichkeit Ausdruck gegeben. Hintergrund dieser Hoffnung war der verbreitete Befund, dass die zehnjährige Amtszeit Hu Jintaos von einem Aussitzen bestehender Probleme geprägt gewesen sei und zu einem Stillstand der Reformen geführt habe, die nun den wirtschaftlichen Aufstieg Chinas zu gefährden drohe. Von dem kommenden Partei- und Staatschef wurde daher umso mehr erwartet, dass er mit starker Hand und neuen Reformvisionen das Land aus der Stagnation führe. Die Einführung eines „Top-level-Designs“ und die Rehierarchisierung politischer Steuerung, die im Folgenden eingehender beschrieben wird, können somit auch als Antwort auf diese realpolitischen Erwartungen einer „starken Führung“ gewertet werden.

Neue Organisationsstrukturen: Die Genese der neuen Führungsgruppen zur umfassenden Vertiefung der Reform

Zur organisatorischen Realisierung des im November 2013 ausgerufenen „Top-level-Designs“ wurde bereits im Dezember 2013 die neue „Zentrale Führungsgruppe zur umfassenden Vertiefung der Reform“ ins Leben gerufen. Diese neue Führungsgruppe ist wie frühere bei neuen politischen Programmen häufig ad hoc eingerichtete Zentrale Führungsgruppen unmittelbar der Parteizentrale zugeordnet. Anders als

diese früheren Führungsgruppen findet sich die FGVR allerdings nicht nur auf der Ebene der Parteizentrale. Vielmehr wurden in rascher Folge auch auf Provinzebene sowie in wachsender Zahl auch auf Stadt- und Kreisebene solche Führungsgruppen ins Leben gerufen. Wie erste Recherchen zeigen, waren bereits Ende Februar 2014 in allen 31 chinesischen Provinzeinheiten (Provinzen, autonome Regionen, regierungsunmittelbare Städte) FGVR etabliert worden. Auf den darunter liegenden Ebenen folgte die Gründung von FGVR dann offenbar in relativ loser Folge. Aus den verfügbaren Dokumenten und Interviews konnte bislang nicht geklärt werden, wie viele der landesweit über 2.800 Verwaltungseinheiten auf Kreisebene mittlerweile eine eigene FGVR gegründet haben.

Die Organisationsstruktur der FGVR folgt auf allen Verwaltungsebenen einem einheitlichen Grundmuster. Der Vorsitzende (组长 *zuzhang*) einer jeden FGVR ist immer der Parteisekretär der jeweiligen Verwaltungsebene. Er wird flankiert von bis zu vier Stellvertretenden Vorsitzenden (副组长 *fuzuzhang*), die in der Regel zugleich Stellvertretende Parteisekretäre sind, darunter auch der Regierungschef der betreffenden Verwaltungseinheit. Mitglieder der FGVR sind die Leiter wichtiger Partei- und Regierungsorgane der jeweiligen administrativen Ebene. Die FGVR tagen auf zentraler Ebene rund einmal im Monat, auf den unteren Ebenen etwas seltener.

Jede FGVR ist in sechs oder mehr Sondergruppen (专项小组 *zhuanxiang xiaozu*) unterteilt, die sich gerade auf den unteren Ebenen zunehmend den lokalen Bedürfnissen entsprechend unterschiedlichen Aufgabenbereichen widmen. Die Mitglieder der Sondergruppen sind teilweise sehr zahlreich und scheinen nicht immer auch an den Plenumsitzungen der FGVR teilzunehmen. Wie die Führungsgruppen selbst haben auch die Sondergruppen jeweils einen Vorsitzenden und mindestens einen Stellvertretenden Vorsitzenden. Auf den unteren administrativen Ebenen wird innerhalb jeder Sondergruppe ein so genannter Liaisonbeauftragter (联络员 *lianluoyuan*) ausgewiesen. Dabei handelt es sich zumeist um den ranghöchsten Vertreter der Parteiabteilungen und ministeriellen Ressorts, die regulär mit den jeweiligen Politikfeldern befasst sind. Dem Liaisonbeauftragten kommt die Aufgabe zu, den regelmäßigen Kontakt in die jeweiligen Abteilungen hinein zu gewährleisten und Sorge dafür tragen, dass die Reformstrategien zügig und fachgerecht umgesetzt werden. Über die Häufigkeit der Sitzungen der Sondergruppen, lassen sich nach dem jetzigen Informationsstand keine genauen Angaben machen. Es gibt aber Indizien dafür, dass sie weniger häufig tagen, als die Führungsgruppen.

Jede FGVR verfügt zudem über ein Büro (改革办公室 *Gaige bangongshi*), in dem die alltäglich anfallende Arbeit erledigt wird. Allerdings sind diese Büros nicht gänzlich

neu gegründet worden, sondern wurden gemäß des verbreiteten Prinzips „eine Einrichtung, zwei Schilder“ (一个机构, 两块牌子 *yi ge jigou, liang kuai paizi*) in die bestehenden Stabstellen für Politikforschung (政策研究室 *Zhengce yanjiushi*) der Partei eingegliedert, die mit der Formulierung neuer parteistaatlicher Strategien betraut sind. Stabsstellen für Politikforschung finden sich nicht nur auf der zentralen Ebene, sondern auch auf den niedrigeren Verwaltungsebenen und unterstehen jeweils direkt dem Zentralkomitee bzw. den lokalen Parteikomitees. Als Grund für die Zusammenlegung wurde vermutet, dass der Ressortzuschnitt der Stabsstellen für Politikforschung der Aufteilung der FGVR-Sondergruppen strukturell stark ähne und damit ein reibungsloseres Feedback gewährleistet sei. Des Weiteren gibt es Hinweise darauf, dass Sondergruppen selbst eigene Büros eingerichtet haben, die sich in den Räumlichkeiten der federführenden Behörde befinden.

Zentrale FGVR

Entsprechend seines neues Reformansatzes eines „Top-level Design“ beansprucht Partei- und Staatschef Xi Jinping den Vorsitz über die Zentrale Reform-Führungsgruppe – ebenso wie über einige andere neu geschaffene Zentrale Führungsgruppen und Kommissionen – persönlich. Seine drei Stellvertreter in der Zentralen FGVR sind Ministerpräsident Li Keqiang (李克强), der

Leiter der ZK-Führungsgruppe für Propaganda und Ideologie Liu Yunshan (刘云山) und der Erste Stellvertretende Ministerpräsident Zhang Gaoli (张高丽). Alle vier sind Mitglieder des siebenköpfigen Ständigen Ausschusses des Politbüros, dem höchsten Organ parteipolitischer Macht in der VR China. Das Büro der Zentralen FGVR wird von Wang Huning (王沪宁) geleitet, der zugleich auch der ZK-Stabsstelle für Politikforschung vorsitzt und als einer der engsten Berater Xi Jinpings gilt. Weitere wichtige Personen im Zentralen Reformbüro sind Vizepremierminister Ma Kai (马凯), Politbüromitglied und Vizepremierminister Wang Yang (汪洋), Gouverneur der Chinesischen Volksbank Zhou Xiaochuan (周小川) und Finanzminister Lou Jiwei (楼继伟).

Insgesamt hat die zentrale FGVR 43 Mitglieder und verfügt über sechs Sondergruppen mit Zuständigkeit für folgende Reformsektoren:

- 1) Wirtschaft und Umwelt
- 2) Demokratie und Rechtssystem
- 3) Kultur
- 4) Soziales
- 5) Parteaufbau
- 6) Disziplinkontrolle

Wie erwähnt, werden diese sechs Gruppen auf allen Verwaltungsebenen repliziert. Während auf der zentralen Ebene die Vorsitzenden der Sondergruppen nicht in allen Fällen offiziell bekannt sind, lassen

sich durch Rückschlüsse aus der Struktur lokaler FGVR, einer als zuverlässig einzustufenden Hongkonger Quelle sowie durch andere, nicht offizielle Online-Quellen begründete Vermutungen darüber anstellen, welche Parteiabteilungen bzw. ministeriellen Ressorts in welcher Sondergruppe die federführende Rolle übernehmen.

Die Sondergruppe für Wirtschaft und Umwelt ist mit 13 Mitgliedern von allen Sondergruppen am stärksten besetzt. Die ranghöchsten Parteifunktionäre sind Ma Kai und Wang Yang. Die federführende Behörde ist die Staatliche Kommission für Entwicklung und Reform (发改委 *fagaiwei*), die formal dem Staatsrat untersteht. Sie ist aus der ehemaligen Staatlichen Planungskommission hervorgegangen und präsentiert das bedeutendste „Super-Ministerium“ im Bereich wirtschaftlicher Entwicklung der VR China. In der Sondergruppe wird diese Kommission durch ihren Leiter Xu Shaoshi (徐绍史) sowie dessen Stellvertreter Liu He (刘鹤) vertreten. Unter den sechs genannten Sondergruppen ist das Portfolio der Sondergruppe für Wirtschaft und Umwelt mit großem Abstand am umfangreichsten. Während die Zusammenlegung ökonomischer und ökologischer Kompetenzen aufgrund der engen realpolitischen Verflechtungen durchaus sinnvoll erscheint, ist diese Sondergruppe damit mit rund zwei Dritteln aller in der „60-Punkte-Resolution“ vom November 2013 formulierten Reformaufgaben betraut.

Über die Sondergruppe zur Reform des Bereiches Demokratie und Rechtssystem gibt es nur wenige Informationen. Rückschlüsse aus der Symmetrie mit lokalen Sondergruppen lassen sich hier nur bedingt ziehen, weil deren Struktur auf den unteren Ebenen nicht immer einheitlich ist. Auf lokaler Ebene hat meist ein Angehöriger des Ständigen Ausschusses des Parteikomitees den Vorsitz, häufig der Leiter der Einheitsfrontabteilungen der KPCh (Sun Chunlan, die Leiterin der ZK-Einheitsfrontabteilung, ist in der Zentralen FGVR aber offenbar nicht vertreten). In der entsprechenden Sondergruppe der Zentralen FGVR sind zwei gewöhnliche Mitglieder des Politbüros vertreten, nämlich Li Jianguo (李建国) und Meng Jianzhu (孟建柱). Li Jianguo, der Stellvertretender Vorsitzender des Nationalen Volkskongresses ist, dürfte der zuständige Leiter für Fragen demokratischer Reformen sein; er wird unterstützt von Wang Chen (王晨), dem Generalsekretär des Nationalen Volkskongresses. Als zuständiger Leiter für Reformen des Rechtssystems dürfte hingegen Meng Jianzhu (孟建柱) fungieren, der Leiter der Zentralen Kommission für Politik und Recht (政法委员会 *Zhengfa weiyuanhui*) ist, deren vorangehender Leiter Zhou Yongkang (周永康) wegen Korruption, Machtmissbrauch und Geheimnisverrat zu lebenslanger Haft verurteilt worden ist. Diese Zentrale Kommission kontrolliert alle Institutionen des Rechts- und Justizsystems, wie das Ministerium für Öffentliche Sicherheit, den

Obersten Gerichtshof und die Generalstaatsanwaltschaft, deren Leiter ebenfalls in der Sondergruppe sitzen.

Die Sondergruppe zur Reform im Kulturbereich ist sehr übersichtlich. Sie hat nur drei Mitglieder, nämlich Politbüromitglied Liu Qibao (刘奇葆), der die Propagandaabteilung des ZK leitet, Luo Shugang (罗树刚), ebenfalls aus der Propagandaabteilung, und Wang Zhigang (王志刚), dem Minister für Wissenschaft und Technologie. Die Propagandaabteilung ist auf jeder Verwaltungsebene die federführende Behörde für die Kultur-Sondergruppe, so dass Liu Qibao hier die Rolle des Sondergruppenleiters zukommen dürfte. Die Mitgliedschaft Wang Zhigangs weist aber darauf hin, dass technische Fragen der Internetsicherheit, die in der „60-Punkte-Resolution“ betont werden, ebenfalls eine gewichtige Rolle im Portfolio dieser Sondergruppe spielen dürften.

Die Sondergruppe im Bereich Soziales dürfte von Liu Yandong (刘延东) geleitet werden, die in der Gruppe das einzige Mitglied des Politbüros und somit ranghöchste Parteifunktionärin (und zudem Stellvertretender Ministerpräsidentin) ist. Die anderen vier Mitglieder sind der Stellvertretende Vorsitzende des Politischen Konsultativkonferenz des Chinesischen Volkes und Leiter der Staatlichen Kommission für Ethnische Angelegenheiten Wang Zhengwei (王正伟), Bildungsminister Yuan Guiren (袁贵仁), Minister für Personal und soziale

Sicherheit Yin Weimin (尹蔚民) und die Leiterin der Staatlichen Kommission für Gesundheit und Geburtenplanung Li Bin (李斌).

Die Sondergruppe für Parteaufbau hat nur ein Mitglied. Zhao Leji (赵乐际) ist Mitglied des Politbüros und Leiter der Organisationsabteilung der Partei, die die Personaldossiers hochrangiger Parteimitglieder verwaltet und die politischen Karrieren führender Partei- und Regierungskader steuert. Während der Aufbau lokaler Parteiorganisationen auch gemäß der „60-Punkte-Resolution“ eine wichtige Aufgabe ist, scheint auf zentraler Ebene das Portfolio dieser Sondergruppe recht beschränkt und dürfte im politischen Alltag von den anhaltend massiven Anstrengungen der Führungsspitze zur Korruptionsbekämpfung in den Reihen der Partei dominiert werden, die in den Zuständigkeitsbereich der sechsten Sondergruppe fällt.

Die Sondergruppe für Disziplinkontrolle hat fünf Mitglieder und alle stammen kommen aus der Zentralen Disziplin-kontrollkommission der KPCh, die von Wang Qishan (王岐山) geleitet wird. Die Sondergruppe leitet allerdings dessen Stellvertreter Zhao Hongzhu (赵洪祝). Als Grund dafür wurde gemutmaßt, dass Wang Qishan als Mitglied des Ständigen Ausschusses des Politbüros nicht auch

noch Mitglied der FGVR werden sollte, da mit Xi Jinping, Li Keqiang, Liu Yunshan und Zhang Gaoli bereits vier Mitglieder dort vertreten sind. Würde man den Anteil weiter erhöhen, würde das die exklusive Sonderstellung der FGVR gegenüber dem Ständigen Ausschuss des Politbüros beeinträchtigen. Wie dieses Argument verrät, wird die tendenzielle Redundanz der neu geschaffenen FGVR-Struktur mit bereits bestehenden Partei- und Regierungsorganen von einzelnen Beobachtern durchaus erkannt.

Die Zentrale FGVR ist hochgradig aktiv, wie ihr anlässlich ihre zweijährigen Bestehens durch einen über China Central Television und chinesische sozialen Medien verbreiteten Propaganda-Rap ³ auch attestiert wurde. Seit ihrer formellen Konstituierung im Januar 2014 hat die zentrale FGVR bis zum Zeitpunkt des Abfassens dieses Beitrags mindestens 21 Mal getagt und rund 100 Dokumente – Strategien, Reformmaßnahmen, administrative Verordnungen etc. – zur weiteren Umsetzung durch untergeordnete Organe auf den Weg gebracht.

Provinzebene

Wie eingangs erwähnt, haben alle Provinzen, Autonomen Regionen und regierungsunmittelbaren Städte Anfang 2014 in rascher Folge FGVRs eingerichtet. Einige Provinzeinheiten haben sich im

³ Der Videoclip ist aufzurufen unter:
<https://www.youtube.com/watch?v=8K2296kKzqU>.

Gründungsprozess durch besonderes Engagement hervor getan. Noch im Januar 2014 gaben die Regierungsunmittelbare Stadt Chongqing und die beiden Provinzen Hubei und Guangdong den Startschuss. Innerhalb weniger Tage schlossen sich dann die Provinzen Yunnan, Shandong, Jiangsu und die Autonome Region der Inneren Mongolei an; bereits am 27. Februar 2014 wurde gemeldet, dass mittlerweile alle 31 Provinzeinheiten der VR China entsprechende FGVR eingerichtet hätten.

Ihre Sondergruppen stimmen in den allermeisten Fällen mit den sechs Sondergruppen der Zentralen FGVR überein. Sie richten sich nach den Strategien, Reformmaßnahmen und administrativen Verordnungen der Zentralen FGVR und entwerfen auf deren Grundlage ihre eigenen provinzspezifischen Pläne. Strukturell unterscheiden sich die FGVRs auf Provinzebene nicht nennenswert von der zentralen FGVR und auch die Häufigkeit der Sitzungen ist gleich. Auf Provinzebene – konkret im Fall der Provinz Yunnan – ist erstmals von Liaisonbeauftragten (联络员 *lianluoyuan*) die Rede, die auf zentraler Ebene so nicht ausgewiesen sind.

Bezirksebene

Auf der Bezirksebene beginnen die FGVR damit, ihr Gesicht zu verändern. Dort zeigt der Zuschnitt der Sondergruppen teilweise erstmals signifikante Unterschiede zur Zentralen FGVR. Die FGVR der

bezirksfreien Stadt Xianyang (咸阳) in der Provinz Shaanxi (陕西) beispielsweise hat neun Sondergruppen. Die drei zusätzlichen Sondergruppen sind:

- Sondergruppe zur Reform des Regierungsapparates und der Regierungsinstitutionen
- Sondergruppe zur Reform der ländlichen Regionen
- Sondergruppe zur Reform der städtischen Verwaltung

Wie online verfügbare Dokumente der untergeordneten Kreisverwaltungen zeigen, sind diese drei zusätzlichen Sondergruppen auf den unteren Verwaltungsebenen durchaus verbreitet. Andere FGVRs auf Bezirksebene modifizieren ihre Sondergruppen und kombinieren die betreffenden Portfolios teilweise neu. So ist beispielsweise in der FGVR des Autonomen Bezirks Xiangxi (湘西自治州) in der Provinz Hunan der Reformsektor Umwelt nicht mit dem Reformsektor Wirtschaft zusammengefasst, sondern der Sondergruppe Kultur zugeschlagen.

Die FGVRs auf Bezirksebene richten sich nach den Reformplänen und Strategien der zentralen und der Provinzebene. Soweit aus online zugänglichen Dokumenten ersichtlich, tagen sie pro Jahr im Schnitt zwei bis drei Mal seltener als die übergeordneten FGVR.

Kreisebene

Auf Kreisebene vergrößert sich die Bandbreite an Sondergruppen noch weiter. Diesbezüglich ergaben sich in ersten Recherchen zwei bemerkenswerte Sonderfälle: Da wäre zum einen der Landkreis Luotian (罗田) in der Provinz Hubei (湖北), dessen FGVR über 18 verschiedene Sondergruppen verfügt. Einen anderen Sonderfall repräsentiert die Autonome Kreisfreie Stadt Guanling der ethnischen Minderheiten Yi und Miao (关岭市依族苗族自治县) in der Provinz Guizhou (贵州), in der es zwar wie auf zentraler Ebene nur sechs Sondergruppen gibt, die aber wiederum in insgesamt 22 Task-Forces (专题小组 *zhuanti xiaozu*) unterteilt sind. Diese sind hochgradig spezialisiert und offenbar stark auf die lokalen Bedürfnisse ausgerichtet.

Den Vorsitz über die Sondergruppen auf Kreisebene nehmen zumeist Stellvertretende Parteisekretäre ein, oft die Leiter der jeweiligen federführenden Behörde auf Kreisebene. Soweit aus den online recherchierten Dokumenten, die auf dieser Ebene relativ zahlreich sind, ersichtlich ist, scheint die Zuordnung von Sondergruppen und federführenden Behörden bis auf wenige Ausnahmen einheitlich gestaltet. In Bezug auf die neun bereits genannten Sondergruppen lässt sich folgendes Muster generieren:

Tabelle 1:

Zuordnung von Sondergruppen und federführenden Behörden von Partei und Regierung

Sondergruppe	Federführende Behörde
Sondergruppe für Wirtschaft und Umwelt (经济体制和生态文明体制改革专项小组 <i>Jingji tizhi he shengtai wenming tizhi gaige zhuanxiang xiaozu</i>)	Staatliche Kommission für Entwicklung und Reform (法改委 <i>Fagaiwei</i>) (Regierung)
Sondergruppe für Demokratie und Rechtssystem (民主法制领域改革专项小组 <i>Minzhu fazhi lingyu gaige zhuanxiang xiaozu</i>)	Einheitsfrontabteilung (统战部 <i>Tongzhanbu</i>) (KPCh)
Sondergruppe für Kultur (文化体制改革专项小组 <i>Wenhua tizhi gaige zhuanxiang xiaozu</i>)	Propagandaabteilung (宣传部 <i>Xuanchuanbu</i>) (KPCh)
Sondergruppe für Soziales (社会体制改革专项小组 <i>Shehui tizhi gaige zhuanxiang xiaozu</i>)	Kommission für Politik und Recht (政法委员会 <i>Zhengfa weiyuanhui</i>) (KPCh)
Sondergruppe für Parteaufbau (党的建设制度改革专项小组 <i>Dang de jianshe zhidu gaige zhuanxiang xiaozu</i>)	Organisationsabteilung (组织部 <i>Zuzhibu</i>) (KPCh)
Sondergruppe für Disziplinkontrolle (纪律检查体制改革专项小组 <i>Jilü jiancha tizhi gaige zhuanxiang xiaozu</i>)	Disziplinkontrollkommission (纪律检查委员会 <i>Jilü jiancha weiyuanhui</i>) (KPCh)
Sondergruppe zur Reform des Regierungsapparates und der Regierungsinstitutionen (政府机构职能和事业单位改革专项小组 <i>Zhengfu jigou zhineng he shiye danwei gaige zhuanxiang xiaozu</i>)	Kommission für Stellenplanung (编制委 <i>Bianzhiwei</i>) (KPCh)
Sondergruppe zur Reform der ländlichen Regionen (农村改革专项小组 <i>Nongcun gaige zhuanxiang xiaozu</i>)	Abteilung für ländliche Arbeit (农工部 <i>Nonggongbu</i>) (KPCh)
Sondergruppe zur Reform der städtischen Verwaltung (城市管理体制改革专项小组 <i>Chengshi guanli tizhi gaige zhuanxiang xiaozu</i>)	Ministerielles Ressort für Wohnungsbau und Stadt-Land-Entwicklung (住房和城乡建设部 <i>Zhufang he chengxiang jianshebu</i>) (Regierung)

Die zeitlichen Abstände zwischen zwei Sitzungen der FGVRs auf Kreisebene sind größer als bei auf den höheren Ebenen. In der Regel finden sie alle zwei bis drei Monate statt.

Chancen und Risiken hierarchischer politischer Steuerung durch die FGVR

Wie die Analyse von Genese und Organisationsstruktur der neu geschaffenen FGVR auf den verschiedenen Ebenen zeigt, eröffnet die damit verbundene Rehierarchisierung parteistaatlicher Entscheidungs- und Durchsetzungsstrukturen eine Reihe von Potenzialen für die politische Steuerung. Der von Xi Jinping geforderten Logik eines „Top-level-Design“ entsprechend schafft allein die regelmäßige Zusammenkunft von führenden Partei- und Regierungskadern innerhalb einer Verwaltungseinheit in Gestalt der neuen FGVR den Raum für eine Überwindung enger Ressortgrenzen und für eine stärkere strategische Abstimmung zwischen den verschiedenen Reformbereichen. Aus einer verwaltungstechnischen Perspektive entsteht durch die institutionalisierte Versammlung der ranghöchsten Führungskader um einen „runden Tisch“ – zumindest hypothetisch – die Chance einer signifikanten Reduktion der Informationskosten zwischen Parteiabteilungen und ministeriellen Ressorts und damit auch einer effektiveren und stärker zielgerichteten Umsetzung. Gleichzeitig erhöht das Einziehen einer neuen Steuerungsebene den politischen Loyalitätsdruck auf Partei- und

Regierungskader, die sich anlässlich der regelmäßigen Treffen zentralstaatlichen Vorgaben weniger leicht entziehen können.

Insgesamt kann die in Form der FGVR institutionalisierte Rehierarchisierung politischer Steuerung damit durchaus als Strategie betrachtet werden, um damit den ausgeprägten Ressortinteressen, lähmenden Aushandlungsprozessen und lokalen Widerständen gegen die Umsetzung zentraler Politiken zu begegnen, wie sie seit den späten 1980er Jahren mit dem Begriff des „fragmentierten Autoritarismus“ umschrieben worden sind.

Problematisch erscheint hingegen, dass die Konzentration politischer Formulierungs- und Entscheidungskompetenzen auf der zentralen Ebene und in den Händen Xi Jinpings einen „overload“ an strategischen Vorgaben mit sich bringt, der auf den unteren Ebenen in absehbarer Zeit zu erheblichen „Flaschenhälsen“ im politischen und administrativen Prozess führen könnte. Da auch auf Provinz- und Bezirksebene zahlreiche Reformstrategien und anderweitige Dokumente verfasst und nach unten weitergereicht werden, addieren sich diese auf Kreisebene zu einer wahren Flut an Tagesordnungspunkten. Betrachtet man zum Beispiel ein Sitzungsprotokoll der FGVR im Kreise Wugong (武功县), Bezirk Xianyang in der Provinz Shaanxi, vom Dezember 2015, sieht man, dass seit der vorangehenden Sitzung im Herbst zwei Sitzungen der zentralen FGVR, zwei Sitzungen der Provinz-FGVR und eine

Sitzung der Bezirks-FGVR aufgearbeitet werden mussten. Insgesamt ergab sich für die Sitzung in Wugong so eine Zahl von 24 Reformdokumenten, die es zu bearbeiten galt.

Bereits jetzt zeichnet sich ab, dass die FGVR auf lokaler Ebene stark überlastet sind. Nicht nur die schiere Zahl an Sitzungen und Reformvorgaben, sondern auch komplexe Personalunionen weisen darauf hin, dass die neue Leitungsebene erheblich Ressourcen bindet. Wie anekdotisch berichtet wird, tendieren viele lokale Kader dazu, die zahlreichen hierarchisch heruntergereichten Maßnahmen auszusitzen statt resolut umzusetzen. In einem Text aus der Stabsstelle für Politikforschung in der Bezirksstadt Xianyang etwa ist explizit von „Schwierigkeiten und Problemen (困难问题 *kunnan wenti*)“ die Rede. Bemängelt wird neben mangelndem Reformbewusstsein, der Trägheit der Vorsitzenden der Sondergruppen und der Schludrigkeit bei der Reformumsetzung auch die schlechte personelle Aufstellung der FGVR. Die Reformarbeit sei nur zu schaffen, indem zahlreiche Angehörige der kommunalen Verwaltung in Personalunion mehrere Positionen in FGVR und deren Sondergruppen besetzen. Tatsächlich zeigt die Auswertung der Namenslisten einiger Sondergruppen in drei Kreisen der Stadt Xianyang, dass beispielsweise die Leiter der Finanzabteilungen in bis zu sechs Sondergruppen vertreten sind. Der Leiter der Staatlichen Kommission für

Entwicklung und Reform Jie Renqiang (解仁强) im Landkreis Changwu (长武县) ist, dem in Tabelle 1 identifizierten Muster entsprechend, Liaisonbeauftragter in der Sondergruppe für Wirtschaft und Umwelt, sitzt nebenbei aber auch noch in der Sondergruppe zur Reform der ländlichen Regionen, der Sondergruppe für Kultur, der Sondergruppe für Soziales und der Sondergruppe zur Reform der städtischen Verwaltung.

Auch die legislativen Organe scheinen angesichts der Flut an neuen provisorischen Verordnungen und Maßnahmenpaketen nicht mehr in der Lage, ihrer Aufgabe nachzukommen. Die Folge könnte eine weitere Aushöhlung rechtsstaatlicher Prinzipien im politischen und administrativen Alltag sein, die die offizielle Betonung von „rule of law“ und „rule by law“ unter Xi Jinping konterkariert.

Wie im Parteiregime der KPCh häufig zu beobachten, werden solche strukturellen Engpässe auch hier gerne subjektiv gedeutet, indem den betroffenen Lokalkadern mangelnder Reformeifer bzw. fehlendes politisch Bewusstsein angelastet wird. Die Klage, lokale Kader würden „nicht wagen, nicht wollen und auch nicht das Zeug dazu haben, Reformen anzupacken“ („不敢改、不愿改、不会改“, *bu gan gai, bu yuan gai, bu hui gai*) bringt diese subjektivierte Kritik deutlich zum Ausdruck. Verstärkt wird der beklagte Trend zum Aussitzen der zentralstaatlichen, *top-down* initiierten „Reformwut“ aber sicherlich auch

durch die Verunsicherung, die die anhaltenden Antikorruptionsmaßnahmen landesweit unter Führungskadern ausgelöst haben.

Auch wenn die institutionellen Voraussetzungen für lokale Experimente und Pilotprojekte formal unverändert sind, könnten die Anreize für kommunalpolitische Eigeninitiative und Innovationsfreude angesichts dieser Verunsicherung insgesamt sinken. Die bislang gerade lokalen Kadern nachgesagte Experimentierfreude, die von verschiedenen Analysten als maßgeblich für die Flexibilität, Innovations- und Anpassungsfähigkeit des chinesischen Parteiregimes betrachtet worden ist, erscheint somit gefährdet. Insgesamt ist zu befürchten, dass die Rehierarchisierung politischer Steuerung nicht die erwünschte Effektivierung der Reformen, sondern eher deren Lähmung erreicht.