

Sebastian Heilmann *Hrsg.*

Das politische System der Volksrepublik China

3. Auflage

 Springer VS

Das politische System der Volksrepublik China

Sebastian Heilmann (Hrsg.)

Das politische System der Volksrepublik China

3., aktualisierte Auflage

 Springer VS

Herausgeber
Sebastian Heilmann
Mercator Institute for China Studies
Berlin, Deutschland

ISBN 978-3-658-07227-8 ISBN 978-3-658-07228-5 (eBook)
DOI 10.1007/978-3-658-07228-5

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Springer VS

© Springer Fachmedien Wiesbaden 2002, 2004, 2016

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen.

Lektorat: Jan Treibel, Daniel Hawig

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer Fachmedien Wiesbaden ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media (www.springer.com)

Vorwort

Chinas globaler Aufstieg ist inzwischen über die wirtschaftlichen Kräfteverschiebungen hinaus auch zu einer politischen Herausforderung geworden. Die chinesische Regierung ist zu einem der wichtigsten Akteure in der internationalen Politik aufgestiegen. Chinas globale Präsenz fordert zunehmend die Dominanz westlicher Mächte heraus. Die Anpassungs- und Gestaltungsfähigkeit, die China in der Durchsetzung eines umfassenden nationalen Modernisierungsprogramms sowie in der Abstützung dieses Programms durch gezieltes innen- und außenpolitisches Handeln demonstriert, wird von vielen Diplomaten, Medien und Wissenschaftlern zusehends als Teil eines Systemwettbewerbs begriffen: Das nach dem Ende des Kalten Krieges global unangefochtene Leitbild der marktwirtschaftlichen Demokratie könnte durch die wachsende wirtschaftliche und technologische Stärke eines autoritär regierten China dauerhaft geschwächt werden.

Die chinesische Politik hat die Chancen der wirtschaftlichen Globalisierung mit einer Beweglichkeit und einer Ausdauer zu nutzen verstanden, die kaum jemand diesem politischen System noch in den 1990er Jahren zugetraut hatte. Wie aber kann ein auf den ersten Blick so starres politisch-administratives Institutionensystem in der Lage sein, eine so außergewöhnliche Anpassungs- und Innovationsleistung zu erbringen?

Ohne eine sorgfältige Analyse des politischen Systems ist ein fundiertes Verständnis des Aufstiegs der Volksrepublik China (VRC) nicht möglich. Der Begriff des politischen Systems umfasst Strukturen (Institutionen bzw. Organisationen) und Prozesse (Interaktionen staatlicher, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Akteure), in deren Rahmen allgemein verbindliche Entscheidungen und Maßnahmen vorbereitet, beschlossen, umgesetzt und revidiert werden. In der Analyse des chinesischen politischen Systems orientiert sich dieses Buch an folgenden Leitfragen:

- Welchen Anteil haben politisches System und Staatstätigkeit an der wirtschaftlichen Transformation Chinas?

- Welche Konsequenzen haben wirtschaftliche Modernisierung und weltwirtschaftliche Integration für das politische System?
- Ist das politische System zur Anpassung an veränderte ökonomische, technologische, gesellschaftliche und internationale Bedingungen fähig?
- Welche Ergebnisse bringt die Staatstätigkeit in maßgeblichen Feldern der politischen Gestaltung hervor?
- Sind Kräfteverschiebungen in der chinesischen Politik erkennbar, die über kurzfristige personelle und politische Umbrüche hinaus fortwirken werden?
- Welche Potenziale und Risiken werden die mittelfristige Entwicklung des politischen Systems prägen?
- Welchen Einfluss hat Chinas politisches und wirtschaftliches System als alternatives Leitbild im Systemwettbewerb mit marktwirtschaftlichen Demokratien?

Im Zentrum dieser Abhandlung stehen somit nicht statische Momentaufnahmen der derzeitigen Machtverhältnisse, sondern dynamische Aspekte der Elastizität und Zukunftsfähigkeit des politischen Systems: Nur ein politisches System, das die Fähigkeit zur Anpassung an sich verändernde sozioökonomische Bedingungen und zur politisch-institutionellen Erneuerung besitzt, kann soziale und politische Spannungen in konstruktiver Weise verarbeiten und so einem Zusammenbruch des bestehenden Ordnungsgefüges zuvorkommen. Es wird zu prüfen sein, inwieweit das politische System der VRC diesen Anforderungen gerecht wird.

Politikgestaltung und Staatstätigkeit in China weisen Ablauf- und Handlungsmuster wie auch Methoden und Instrumente auf, die sich markant von demokratischen Verfassungsstaaten und auch von anderen großen Schwellenländern (etwa Indien, Brasilien oder Mexiko) unterscheiden. Zentrale Mechanismen der politischen Kommunikation (Propaganda), politischen Prioritätensetzung und Prioritätenanpassung (Entwicklungsplanung; Zielvorgaben im Kadersystem), Politikinnovation und Politiküberprüfung (experimentierende Staatstätigkeit) sowie der Politikdurchsetzung (Krisenmodus; Kampagnen; Repression) gehen auf besondere Organisations- und Mobilisierungserfahrungen der Kommunistischen Partei Chinas (KPC) zurück. Daraus ergeben sich aus international vergleichender Sicht vielfältige unkonventionelle Formen der Staatstätigkeit. Manche Besonderheiten Chinas in der Festlegung und Umsetzung politischer Handlungsprogramme lassen sich auf institutionelle Besonderheiten eines autoritären Parteistaates zurückführen. Bemerkenswert ist jedoch, wie diese bekannt erscheinenden Instrumentarien im Laufe der Reform- und Öffnungsperiode an völlig neue staatliche Handlungserfordernisse angepasst wurden und deshalb unerwartete Ergebnisse hervorbringen konnten.

Dieses Buch soll zu einem differenzierten Verständnis der Voraussetzungen, Potenziale und Risiken der politischen Entwicklung Chinas beitragen. Innenpolitische

Kräfteverschiebungen werden in ihrer engen Verknüpfung mit wirtschaftlichem, gesellschaftlichem, technologischem und außenpolitischem Wandel dargelegt. Die Hauptkapitel behandeln Fragen der politischen Führung, der politischen Institutionen, des Verhältnisses von Staat und Wirtschaft sowie von Staat und Gesellschaft. Hinzu kommt ein gegenüber bisherigen Auflagen dieses Buches völlig neu konzipiertes Kapitel mit Fallstudien zur Politikgestaltung und Staatstätigkeit in konkreten Politikfeldern – von der Verwaltungsreform über die Industrie- und Umweltpolitik bis hin zum Katastrophenmanagement. Das abschließende Kapitel geht auf grundlegende Entwicklungsperspektiven und mögliche Zukunftsszenarien ein.

Das Buch basiert auf in den vergangenen 25 Jahren entstandenen Forschungsarbeiten, auf einer umfassenden Auswertung chinesischer Quellen und auf dem neuesten Stand der internationalen Chinaforschung. In unserer Forschungstätigkeit haben wir von den Studien und Anregungen einer Vielzahl von Kolleginnen und Kollegen profitiert, die wir hier nicht einzeln aufzählen können, auf deren Werke wir aber in diesem Buch gezielt hinweisen. Wir verzichten in diesem Buch auf einen Fußnotenapparat, da der Verweis auf eine Unzahl chinesischer Quellen für eine Überblicksdarstellung des politischen Systems Chinas (die sich an ein allgemeines Publikum, nicht nur an Chinaforscher richtet) nicht sinnvoll erscheint. Stattdessen wird im Text in runden Klammern (Kurzzitierweise mit Nachnamen der Autoren und Erscheinungsjahr) auf wichtige vertiefende Werke verwiesen, auf die sich unsere Analyse bezieht und die im Literaturverzeichnis am Ende dieses Buches aufgeführt sind.

Diese komplett überarbeitete, aktualisierte und erweiterte Neuauflage ist nicht als Werk eines Einzelautoren entstanden, sondern durch die enge Zusammenarbeit der Chinaforscher und Fellows am Mercator Institut für China-Studien (MERICS) mit Sitz in Berlin. Besondere Anerkennung und Dankbarkeit verdient Marie Hoffmann, ohne deren vehementen Einsatz und konsequente Sorgfalt dieses Manuskript nicht innerhalb eines begrenzten Zeitraums hätte fertiggestellt werden können. Um die kreative Gestaltung der Grafiken in diesem Buch hat sich Johannes Buckow verdient gemacht. Für die effektive gemeinsame Arbeit an diesem umfassenden Werk bin ich den Kolleginnen und Kollegen am MERICS zutiefst dankbar. Es ist eine Freude, mit so kompetenten, energischen und im besten Sinne neugierigen Menschen zusammenzuarbeiten.

Berlin, im August 2015

Sebastian Heilmann

Aktualisierungen und Ergänzungen zu diesem Buch
finden sich unter dieser Adresse:

www.merics.org/polsys

Inhalt

Vorwort	V
Übersichten	XVII
Verzeichnis der verwendeten Abkürzungen	XXIII
1 Die Analyse der chinesischen Politik	1
1.1 Historische Grundlagen	1
1.1.1 Politische Destabilisierung in der neueren Geschichte	1
1.1.2 Prägende Entwicklungslinien und historische Traumata	3
1.1.3 Kontinuität und Wandel der politischen Ordnung	5
1.2 Darstellung Chinas in westlichen Medien	8
1.3 China als Herausforderung gängiger Annahmen	12
1.4 Auswertung von Informationen und Daten aus China	15
1.5 Analyseperspektiven für die chinesische Politik	17
1.5.1 Politisch-kulturelle Kontinuität und empirische Analyse von Legitimität	18
1.5.2 Politische Eliten und innerparteilicher Machtkampf	19
1.5.3 Bürgergesellschaft und Möglichkeiten des „Wandels von unten“	20
1.5.4 Bürokratisches Verhandlungssystem	21
1.5.5 Lernende staatliche Organisationen	22
1.5.6 Neuere Ansätze der Politischen Ökonomie	23
1.5.7 Kombination von Analyseperspektiven	24
2 Partei und Staat	27
2.1 Chinas sozialistisches System	27
2.1.1 Leninistische Organisationsprinzipien	27
2.1.2 Ideologie und Legitimation im Wandel	30

2.2	Die Verfassung eines Parteistaates	38
2.2.1	Verfassungsgeschichte	38
2.2.2	Kernprinzipien der Staatsverfassung	39
2.2.3	Verfassungsänderungen	42
2.2.4	Die Kommunistische Partei als Souverän	43
2.3	Die Kommunistische Partei Chinas	44
2.3.1	Parteiorganisation und Parteimitgliedschaft	44
2.3.2	Parteitage als innerparteiliche Wahl- und Abstimmungsversammlungen	46
2.3.3	Politbüro und Ständiger Ausschuss	48
2.3.4	Arbeitsorgane und Führungsgruppen der Partei	49
2.3.5	Überlappung von Partei- und Staatsorganen	54
2.3.6	Innerparteiliche Verfallserscheinungen und Reformbemühungen	56
2.3.7	Das Gewicht leninistischer Kontrollstrukturen	57
2.4	Die Zentralregierung	58
2.4.1	Staatsrat: Inneres und Äußeres Kabinett	59
2.4.2	Parteiorgane innerhalb des Staatsrats	65
2.4.3	Einheitsstaat und Dezentralisierung	66
2.5	Regierungen auf Provinz- und Großstadt-Ebene	68
2.5.1	Regionale Verwaltungsstrukturen	69
2.5.2	Regionale Sonderinteressen	72
2.5.3	Informeller Föderalismus?	75
2.6	Sonderverwaltungsregionen Hongkong und Macau	77
2.6.1	Hongkongs wirtschaftliche Rolle	78
2.6.2	Hongkongs politische Situation	79
2.6.3	Perspektiven der politischen Entwicklung Hongkongs	81
2.7	Kommunalverwaltung in Kreisen, Gemeinden, Dörfern	83
2.7.1	Funktionen von Kommunalverwaltungen	84
2.7.2	Dörfliche Selbstverwaltung und Dorfwahlen	85
2.7.3	Neuere Entwicklungen und Krisenerscheinungen	87
2.8	Öffentliches Finanzwesen	89
2.8.1	Fiskalische Dezentralisierung	89
2.8.2	Haushaltsdefizit und öffentliche Verschuldung	94
2.8.3	Ausgabenschwerpunkte im nationalen Staatshaushalt	97
2.9	Kadersystem und öffentliche Verwaltung	100
2.9.1	Das Nomenklatura-System der Kaderkontrolle	100
2.9.2	Verwaltungsreformen	103
2.9.3	Funktionswandel der öffentlichen Verwaltung	109

2.10	Gesetzgebung, Volkskongresse und Politische Konsultativkonferenz	111
2.10.1	Rechtsetzung und Gesetzgebung	111
2.10.2	Volkskongresse	113
2.10.3	Politische Konsultativkonferenz des chinesischen Volkes (PKKCV)	122
2.11	Justiz, Polizei und Strafvollzug	124
2.11.1	Parteikontrolle über Justiz und Polizei	124
2.11.2	Polizei	125
2.11.3	Gerichtssystem	126
2.11.4	Staatsanwaltschaften	130
2.11.5	Rechtsanwälte	130
2.11.6	Strafrecht und Strafvollzug	131
2.11.7	Justizreformen	132
2.12	Militär und Politik	134
2.12.1	Parteikontrolle über die Armee	134
2.12.2	Die politische Loyalität der Armee	135
2.12.3	Verteidigungspolitische und militärische Entscheidungsstrukturen	136
3	Politische Führung	141
3.1	Die Machtzentrale	142
3.1.1	Veränderungen im Entscheidungssystem	142
3.1.2	Politische Gestaltungs- und Reformleistungen	146
3.1.3	Normalmodus und Krisenmodus der Entscheidungsfindung	147
3.1.4	Wie geeint und geschlossen ist die Machtzentrale?	150
3.2	Führungsgenerationen: Revolutionäre, Technokraten und neue Vielfalt	151
3.3	Funktionsbereiche und Arbeitsteilung in der Parteiführung	155
3.4	Zentrale Führungsgruppen: Neuorganisation der Entscheidungszentrale unter Xi Jinping	158
3.5	Führungspersönlichkeiten	162
3.5.1	Mitglieder des Ständigen Ausschusses des Politbüros	162
3.5.2	Strategieberater des Partei- und Staatschefs	165
3.6	Politische Führungswechsel und Xi Jinpings präsidentialer Repräsentationsstil	167
3.7	Informelle Verfahren der Machtausübung	171

3.7.1	Spannungen zwischen formalen und informellen Regeln der Politik	171
3.7.2	Beidaihe-Tagungen und pensionierte Spitzenfunktionäre ..	173
3.7.3	Informelle Regeln der Führungsauswahl und Patronage-Netzwerke	174
3.7.4	Verdeckte machtvolle Interessengruppen	177
3.7.5	Lobbying, Konsultationen und Think Tanks	179
3.8	Zwischen fragmentiertem Autoritarismus und neuer Machtkonzentration	181
4	Staat und Wirtschaft	183
4.1	Chinas wirtschaftliche Modernisierung im Überblick	183
4.2	Chinas Wirtschaftswachstum: Datenprobleme und alternative Indikatoren	188
4.3	Voraussetzungen der Wirtschaftsreformpolitik	190
4.4	Politische Durchsetzung von Wirtschaftsreformen	193
4.5	Realwirtschaft und Staat	197
4.5.1	Verschiedene Firmentypen	199
4.5.2	Staatlicher Einfluss auf Betriebe	200
4.6	Finanzsystem und Staat	203
4.7	Wirtschaftliche Globalisierung und Regierungspolitik	209
4.7.1	Währungs- und Außenwirtschaftspolitik	209
4.7.2	Kapitalverkehrskontrollen	214
4.7.3	Politische Konsequenzen der Globalisierung	216
4.8	„Kaderkapitalismus“, Korruption und wirtschaftliches Schattensystem	218
4.8.1	Ausmaß der Korruption	218
4.8.2	Informelle Regeln eines „Administrativen Marktes“	220
4.8.3	Varianten der Korruption	222
4.8.4	Widerstände gegen die Korruptionsbekämpfung	225
4.9	Dezentrale Wirtschaftspolitik und regionales Entwicklungsgefälle	226
4.9.1	Regionale Varianten der Wirtschaftsorganisation	227
4.9.2	Regionales Entwicklungsgefälle	228
4.10	Dynamiken eines entwicklungslenkenden Staates	231
5	Staat und Gesellschaft	235
5.1	Politische Kontrolle und „Gesellschaftsmanagement“	235
5.1.1	Kontrollmechanismen unter Wandlungsdruck	236

5.1.2	Geburtenkontrolle	237
5.1.3	Wohnsitzregistrierung	239
5.1.4	Gesellschaft als Gegenstand staatlicher Steuerung	240
5.2	Politische Kontrolle und Partizipationsforderungen	242
5.2.1	Menschenrechtsverständnis im Wandel	242
5.2.2	Politische Opposition und Protestbewegungen	244
5.3	Ländliche Gesellschaft	246
5.3.1	Sozialer Wandel im ländlichen Raum	247
5.3.2	Ländliche Armut und staatliche Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums	248
5.3.3	Wanderarbeiter und Versuche zur Integration städtischer und ländlicher Gebiete	251
5.4	Städtische Gesellschaft und neue soziale Gruppen	253
5.4.1	Einkommensdifferenzierung und soziale Mobilität	253
5.4.2	Mittelschichten: Professionals und Privatunternehmer	256
5.4.3	Konsumverhalten und politische Einstellungen	258
5.4.4	Ansätze einer Bürgergesellschaft	260
5.5	Gesellschaftliche Vereinigungen und Gewerkschaften	262
5.5.1	Staatliche Regulierung des Vereinswesens	263
5.5.2	Parteigelenkte Gewerkschaften unter Druck	265
5.5.3	Ausländische Stiftungen und Nichtregierungsorganisationen	266
5.5.4	Perspektiven einer offeneren Interessenvermittlung	268
5.6	Medien und Öffentlichkeit	269
5.6.1	Kommerzialisierung der Medienindustrie	269
5.6.2	Medienbranche und Medienmacher	270
5.6.3	Medienkontrolle und „Meinungsanleitung“	272
5.6.4	Internet	274
5.7	Ethnische Minderheiten und religiöse Gruppierungen	276
5.7.1	Ethnische Minderheiten und Gebietsautonomie	276
5.7.2	Konflikte in Tibet und Xinjiang	278
5.7.3	Religiöse Gruppen	281
5.8	Gesellschaftliches Unruhepotenzial	284
5.8.1	Arbeiterproteste	285
5.8.2	Urbanisierung, Immobilienprojekte und Landenteignung	287
5.8.3	Umweltproteste	288
5.8.4	Behördenwillkür, Gewaltakte und Selbstjustiz	289
5.8.5	Kriminalität	290
5.9	Politische Konsequenzen des gesellschaftlichen Wandels	292

6	Politikgestaltung und Politikfelder	295
6.1	Besonderheiten des Politikprozesses	298
6.2	Verwaltungsmodernisierung: Deregulierung in der Wirtschaftsbürokratie	312
6.3	Innere Sicherheit und Justiz: Abschaffung der „Umerziehung durch Arbeit“	318
6.4	Medienpolitik: Kontrolle Sozialer Medien	323
6.5	Soziale Sicherheit: Staatliche Renten für Chinas Landbevölkerung	328
6.6	Makroökonomische Steuerung: Chinas Management der globalen Finanzkrise 2008-2010	333
6.7	Staatliche Haushaltspolitik: Die Rolle lokaler Finanzierungsplattformen	337
6.8	Infrastrukturpolitik: Hochgeschwindigkeits-Bahnnetz	341
6.9	Industriepolitik, Investitionskataloge und öffentliche Beschaffung: Automobilindustrie	346
6.10	Innovationspolitik: Internet der Dinge	351
6.11	Umweltpolitik: Urbane Luftverschmutzung	355
6.12	Lebensmittelsicherheit: Gesundheitsgefährdende Grundnahrungsmittel – Beispiel Speiseöl	361
6.13	Katastrophenmanagement: Notfallplanungen und Rettungsmaßnahmen	365
6.14	Außen- und Sicherheitspolitik: Maritime Rechte und Interessen ..	370
6.15	Urbanisierungspolitik: Experimentelle Stadtmodelle	374
6.16	Internetsicherheit: Nationale IT-Autarkie und <i>Cyber</i> -Politik	379
6.17	Bildungspolitik: Berufliche Bildung	384
6.18	Megaprojekte: Chinas Süd-Nord-Wassertransferprojekt	388
6.19	Besonderheiten, Stärken und Schwächen der Politikgestaltung	393
7	Perspektiven der politischen Entwicklung	395
7.1	Chinas Transformationspfad: Erosion und Wiederbelebung des Parteistaats	395
7.2	Machtgrundlagen der Herrschaft der KPC	398
7.3	Verdeckte Fragilitäten der Herrschaftsordnung	401
7.4	Szenarien der politischen Entwicklung	405
7.5	Sinkende Chancen einer demokratischen Evolution	413
7.6	Systemwettbewerb im 21. Jahrhundert: China als Entwicklungsmodell?	417
7.7	Konsequenzen für den internationalen Austausch mit China	423

8	Glossar	427
9	Literatur- und Quellenverzeichnis	433
9.1	Nachschlagewerke zur allgemeinen Grundinformation	433
9.2	Internet-Quellen zu aktuellen Entwicklungen (Auswahl)	434
9.3	Ausgewählte Periodika für die Forschung zur chinesischen Politik	437
9.4	Weiterführende Literatur nach Kapiteln	437
9.5	Literaturgesamtverzeichnis	448
10	Autorenverzeichnis	475

Übersichten

Übersicht 1.1	Wichtige Einschnitte in der Geschichte der VRC bis 1979	2
Übersicht 1.2	Prägende Entwicklungslinien und Traumata der neueren Geschichte Chinas	4
Übersicht 1.3	Politische Ordnungsvorstellungen und Organisationsmuster: Kontinuitäten und Neuerungen (ausgewählte Beispiele)	7
Übersicht 1.4	Einfluss von Medienereignissen auf China- Wahrnehmung	11
Übersicht 1.5	Wissenschaftliche Analyseperspektiven	24
Übersicht 2.1	Die chinesische Variante des Sozialismus – Organisatorische Grundmerkmale	29
Übersicht 2.2	Die chinesische Variante des Sozialismus – Ideologische Grundmerkmale	31
Übersicht 2.3	Sinomarxistische Methodik und deren Wirkungen in der politischen Praxis	34
Übersicht 2.4	Definitionen des „Hauptwiderspruchs“ und des „Arbeitsschwerpunkts“ der KPC	35
Übersicht 2.5	Die zwei nationalen „Hundertjahrziele“	36
Übersicht 2.6	Von der KPC propagierte „Sozialistische Grundwerte“	37
Übersicht 2.7	Mitgliederstruktur der KPC	45
Übersicht 2.8	Zentrale (nationale) Parteiorgane (2012)	46
Übersicht 2.9	Parteitage und Führungsgremien der KPC	48
Übersicht 2.10	Innerer Aufbau der Parteizentrale (2014)	50
Übersicht 2.11	Das politisch-administrative System der VRC	55
Übersicht 2.12	Die Zentralregierung der VRC (2015)	63
Übersicht 2.13	Koordinierungsgremien des Staatsrats (国务院议事 协调机构) unter Leitung des Ministerpräsidenten (2014)	64
Übersicht 2.14	Leitungsstrukturen und Organe der KPC in Ministerien der Zentralregierung	65

Übersicht 2.15	Verwaltungsebenen der VRC (Ende 2014)	69
Übersicht 2.16	Gestaltungsmöglichkeiten regionaler Führungen in der politischen Praxis	70
Übersicht 2.17	Beispielhafter Aufbau einer Provinzregierung (Provinz Jiangsu, 2015)	72
Übersicht 2.18	Kommunen in der chinesischen Verwaltungshierarchie	83
Übersicht 2.19	Entwicklung der Fiskaleinnahmen	90
Übersicht 2.20	Verteilung der Steuereinnahmen zwischen Zentralregierung und subnationalen Ebenen (2012)	91
Übersicht 2.21	Entwicklung des Haushaltsdefizits	95
Übersicht 2.22	Chinas Staatsverschuldung (2013)	96
Übersicht 2.23	Budget der Zentralregierung (2014)	97
Übersicht 2.24	Prioritätenverschiebungen im nationalen Staatshaushalt (2007–2014)	99
Übersicht 2.25	Grundstrukturen des chinesischen Kadersystems (Ende 1997)	101
Übersicht 2.26	Führungskader* nach Hierarchiestufen (1980-1998)	102
Übersicht 2.27	Verteilung der Staatsbediensteten gemäß Funktionen und Ebenen (2002)	104
Übersicht 2.28	Übersicht 2.28: Personal in staatlichen Institutionen	105
Übersicht 2.29	Attraktivität des Staatsdienstes: Bewerbungen um offene Beamtenstellen	108
Übersicht 2.30	Rechtsetzung durch Staats- und Parteiorgane	112
Übersicht 2.31	Der Nationale Volkskongress (2013)	114
Übersicht 2.32	Nationale Volkskongresse in der VRC	115
Übersicht 2.33	Die Delegierten des NVK der VRC	117
Übersicht 2.34	Ausgewählte Abstimmungsergebnisse im NVK (1995-2015)	119
Übersicht 2.35	Mitgliederzahlen von Parteien der „Einheitsfront“	122
Übersicht 2.36	Organisation des chinesischen Gerichtssystems (2014)	128
Übersicht 2.37	Zunahme von Gerichtsverfahren (erste Instanz) in der VRC (1978-2012)	129
Übersicht 2.38	Häftlingszahlen im internationalen Vergleich (2013/2014) ..	132
Übersicht 2.39	Chinas Militärausgaben – Offizielle Angaben und inoffizielle Schätzungen	136
Übersicht 2.40	Übersicht 2.40: Militär und Parteistaat	137
Übersicht 3.1	Klischeehafte Kennzeichnungen der Führung Chinas in westlichen Medien	144
Übersicht 3.2	Auslösende Ereignisse für den Krisenmodus	148

Übersicht 3.3	Grundmerkmale von Normalmodus und Krisenmodus des Regierens	150
Übersicht 3.4	Politische Führungsgenerationen in der VRC	153
Übersicht 3.5	Zuständigkeiten in der Partei- und Regierungszentrale (2014)	157
Übersicht 3.6	Führungs- und Nachfolgekonflikte: Ausschlaggebende Faktoren	168
Übersicht 3.7	Spannungen zwischen formalen und informellen Regeln der chinesischen Politik	172
Übersicht 4.1	Das Wachstum des chinesischen BIP (1953-2013)	184
Übersicht 4.2	Chinas Wirtschaftsentwicklung und Reformkoalitionen ...	187
Übersicht 4.3	Chinas Wirtschaftswachstum: Offizielle Statistik und alternative Berechnung (1978-2012)	189
Übersicht 4.4	Voraussetzungen für die Einführung marktorientierter Reformen in China	191
Übersicht 4.5	Politische Besonderheiten der chinesischen Reformpraxis (1978-1998)	193
Übersicht 4.6	Entwicklungsphasen und Reformmaßnahmen seit 1979 ...	194
Übersicht 4.7	Sektorale Verschiebungen in Chinas Wirtschaft, 1978-2013 (Anteile am BIP)	198
Übersicht 4.8	Grundtypen chinesischer Firmen – Staatliche und private Kontrolle (2014)	199
Übersicht 4.9	Staatliche Einfluss- und Eingriffsmechanismen gegenüber Unternehmen	201
Übersicht 4.10	Vermögenswerte im Bankensektor	206
Übersicht 4.11	Das Gewicht staatlicher Emittenten auf dem chinesischen Anleihenmarkt	207
Übersicht 4.12	Langfristiger Aufwertungs-trend des CNY (1990-2015)	211
Übersicht 4.13	Chinas Außenhandel (1980-2014)	212
Übersicht 4.14	Ausländische Direktinvestitionen nach China (IFDI) bzw. aus China (OFDI)	213
Übersicht 4.15	Grundvarianten der politischen Korruption in der VRC ...	222
Übersicht 4.16	Regionale wirtschaftliche Disparitäten (2014)	230
Übersicht 4.17	Chinas Ost-West-Wohlstandsgefälle (2014)	231
Übersicht 5.1	Bevölkerungsstruktur der VRC	238
Übersicht 5.2	China und die internationale Menschenrechtspolitik	243
Übersicht 5.3	Ländliche Haushaltseinkommen und Stadt-Land- Einkommensgefälle	248
Übersicht 5.4	Wanderungsziele chinesischer Arbeitsmigranten (2013)	253

Übersicht 5.5	Jahreseinkommen und Konsumstandard nach Regionen (2013)	254
Übersicht 5.6	Gesellschaftliche Schichten nach Teilhabemöglichkeiten ...	255
Übersicht 5.7	Voraussetzungen für gesellschaftlichen Erfolg	256
Übersicht 5.8	Chinas Superreiche und deren Vermögen	258
Übersicht 5.9	Schichtenspezifische Ausgaben privater Haushalte	259
Übersicht 5.10	Entwicklung gesellschaftlicher Organisationen in der VRC	263
Übersicht 5.11	In der nationalen politischen Willensbildung aktive Vereinigungen (Auswahl)	264
Übersicht 5.12	Chinesische Internetnutzer (1999-2013)	274
Übersicht 5.13	Verbreitungsgebiet und Bevölkerungszahl von „Minderheitennationalitäten“	277
Übersicht 5.14	Teilnahme an religiösen Aktivitäten in der VRC	283
Übersicht 5.15	Gesellschaftlicher Protest in der VRC	285
Übersicht 5.16	Dimensionen von Kriminalität in der VRC im internationalen Vergleich	290
Übersicht 6.1	Akteure und Interessen in Programmen zur Deregulierung	314
Übersicht 6.2	Deregulierung: Reduzierung zentralstaatlicher Genehmigungsverfahren (2002-2014)	317
Übersicht 6.3	Akteure und Interessen in der Reform des Strafvollzugs ...	319
Übersicht 6.4	Akteure, Aufgaben und Interessen in der Medienkontrolle	323
Übersicht 6.5	Der Aufstieg von WeChat als Kommunikationsplattform ...	326
Übersicht 6.6	Akteure der chinesischen Rentenpolitik	329
Übersicht 6.7	Ausweitung der ländlichen Rentenversicherung (2009–2012)	332
Übersicht 6.8	Akteure und Interessen der Makrosteuerung	334
Übersicht 6.9	Akteure und Interessen in der Haushaltspolitik	338
Übersicht 6.10	Akteure und Interessen in der Eisenbahnpolitik	342
Übersicht 6.11	Akteure und Interessen im Politikfeld Automobilität	347
Übersicht 6.12	Industriepolitische Großprogramme (2004-2014)	348
Übersicht 6.13	Akteure und Interessen im Politikfeld „Internet der Dinge“	352
Übersicht 6.14	Akteure und Interessen in der Umweltpolitik	357
Übersicht 6.15	Feinstaubreduzierung: Lokale Zielvorgaben bleiben hinter nationalen Standards zurück	358

Übersicht 6.16	Akteure und Interessen im Politikfeld Lebensmittelsicherheit	362
Übersicht 6.17	Akteure und Interessen im Politikfeld Katastrophenmanagement	367
Übersicht 6.18	Akteure und Interessen in Chinas maritimer Politik	371
Übersicht 6.19	Akteure und Interessen in der Urbanisierungspolitik	375
Übersicht 6.20	Ausgewählte Bezeichnungen und Förderministerien von Stadtprojekten	377
Übersicht 6.21	Akteure und Aufgaben in Chinas Cyber-Politik	380
Übersicht 6.22	Chinas „Multi-Level Protection Scheme“ für IT-Sicherheit	382
Übersicht 6.23	Akteure und Aufgaben in der Bildungspolitik	385
Übersicht 6.24	Akteure und Aufgaben in Megaprojekten der Wasser- Infrastruktur	390
Übersicht 6.25	Chinas Megaprojekt des Süd-Nord-Wassertransfers	391
Übersicht 7.1	Der politische und wirtschaftliche Transformationspfad Chinas	397
Übersicht 7.2	Voraussetzungen für Chinas künftige politische Entwicklung	401
Übersicht 7.3	Stabile Fassaden, verdeckte Fragilitäten: Wie resilient ist Chinas politische Ordnung gegenüber unvorhergesehenen Schocks?	402
Übersicht 7.4	Szenarien der politischen Entwicklung Chinas	406
Übersicht 7.5	Dem „Chinesischen Entwicklungsmodell“ zugeschriebene Merkmale und Methoden	418

Verzeichnis der verwendeten Abkürzungen

ABC	Agricultural Bank of China
ADB	Asian Development Bank
ADI	Ausländische Direktinvestitionen
AI	Amnesty International
AIDS	Acquired Immune Deficiency Syndrome
APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation
AVIC	Aviation Industry Corporation of China
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BOC	Bank of China
CAAM	China Association of Automobile Manufacturers
CAC	Cyberspace Administration of China
CAE	Chinese Academy of Engineering
CAS	Chinese Academy of Sciences
CASS	Chinese Academy of Social Sciences
CAUPD	China Academy of Urban Planning and Design
CBRC	China Banking Regulatory Commission
CCB	China Construction Bank
CCTV	China Central Television
CEA	China Earthquake Administration
CEIC	Census and Economic Information Center
CEPA	Closer Economic Partnership Arrangement
CFDA	China Food and Drug Administration
CIC	China Investment Corporation
CIRC	China Insurance Regulatory Commission
CIVTE	China Institute for Vocational and Technical Education
CNNIC	China Internet Network Information Center
CNOOC	China National Offshore Oil Corporation
CNR	China North Locomotive and Rolling Stock Corporation

CNY	Renminbi
CRC	China Railway Corporation
CRCC	China Railway Construction Corporation
CREC	China Railway Engineering Corporation
CSR	China South Locomotive and Rolling Stock Corporation
CSRC	China Securities Regulatory Commission
CSUS	China Society for Urban Studies
CVET	China Society of Vocational Education and Training
DRC	Development Research Center of the State Council
EMO	Emergency Management Office
ETIRI	Electronic Technology Information Research Institute
EU	Europäische Union
ExCo	Executive Council
F&E	Forschung und Entwicklung
FAW	First Automotive Works
FCCC	Foreign Correspondents Club of China
GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GONGO	Government Organized Non-Governmental Organization
HIV	Humaner Immundefizienz-Virus
ICBC	Industrial and Commercial Bank of China
ICG	International Crisis Group
IFDI	Inbound Foreign Direct Investment
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
IMF	International Monetary Fund
INGO	International Non-Governmental Organization
IoT	Internet of Things
KJV	Kommunistischer Jugendverband
KM	Katastrophenmanagement
KPC	Kommunistische Partei Chinas
LegCo	Legislative Council
MBA	Master of Business Administration
MIIT	Ministry of Industry and Information Technology
MOA	Ministry of Agriculture
MOCA	Ministry of Civil Affairs
MOE	Ministry of Education
MOF	Ministry of Finance
MOFCOM	Ministry of Commerce
MOHRSS	Ministry of Human Resources and Social Security
MOHURD	Ministry of Housing and Urban-Rural Development

MOLSS	Ministry of Labor and Social Security
MOS	Ministry of Supervision
MOST	Ministry of Science and Technology
MOT	Ministry of Transport
MPA	Master of Public Administration
MSS	Ministry of State Security
MWR	Ministry of Water Resources
NAO	National Audit Office
NBS	National Bureau of Statistics
NCDR	National Commission for Disaster Reduction
NDRC	National Development and Reform Commission
NGO	Non-Governmental Organization
NHFPC	National Health and Family Planning Commission
NSFC	National Natural Science Foundation of China
NSSF	National Social Security Fund
NVK	Nationaler Volkskongress
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
OFDI	Outbound Foreign Direct Investment
PAP	People's Armed Police
PBOC	People's Bank of China
PHCC	Patriotic Health Campaign Committee
PKKCV	Politische Konsultativkonferenz des chinesischen Volkes
PVK	Provinzvolkskongress
SAFE	State Administration of Foreign Exchange
SAIC	State Administration for Industry and Commerce
SAIC	Shanghai Automotive Industry Corporation
SARFT	State Administration of Radio, Film and Television
SARS	Severe Acute Respiratory Syndrome
SASAC	State-Owned Assets Supervision and Administration Commission
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute
SNWTP	Süd-Nord-Wassertransferprojekt
SOA	State Oceanic Administration
SSAPS	State Supervisory Authority for Production Safety
SVR	Sonderverwaltungsregion
SWZ	Sonderwirtschaftszone
TI	Transparency International
UdSSR	Union der sozialistischen Sowjetrepubliken
UNCHR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development

UNDP	United Nations Development Programme
UNESCAP	United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific
UNHRC	United Nations Human Rights Council
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
USD	US-Dollar
VBA	Volksbefreiungsarmee
VRC	Volksrepublik China
WHO	Weltgesundheitsorganisation
WTO	Welthandelsorganisation
WWF	World Wide Fund
ZFG	Zentrale Führungsgruppe
ZFGCI	Zentrale Führungsgruppe für Cyber-Sicherheit und Informatisierung
ZFGR	Zentrale Führungsgruppe für die umfassende Vertiefung der Reformen
ZFGRLM	Führungsgruppe der ZMK für die Vertiefung der Reform in Landesverteidigung und Militär
ZFGW	Zentrale Führungsgruppe für Finanzen und Wirtschaft
ZK	Zentralkomitee der KPC
ZKNS	Zentrale Kommission für Nationale Sicherheit
ZMK	Zentrale Militärkommission

1.1 Historische Grundlagen

Sebastian Heilmann

China übt aufgrund seiner historischen Tradition als ostasiatische Hochkultur und seiner einflussreichen, phasenweise dominierenden Rolle im ostasiatischen Raum eine große Faszination aus. Das Erbe der politischen Geschichte Chinas hat in vielschichtiger Weise auf die sozialistischen Erneuerungsversuche der Ära Mao 1949–1976 und auf die Reform- und Öffnungspolitik seit 1979 eingewirkt (Kuhn 2001; Klein 2007). Die geläufige Formel von der „fünftausendjährigen Geschichte Chinas“ sollte jedoch nicht über einige Tatsachen hinwegtäuschen, die eine ungebrochene staatliche Tradition in Frage stellen.

Das chinesische Staatsgebiet umfasste in den meisten Phasen der Geschichte nur Teile der heutigen Volksrepublik China (VRC). Große Gebiete wie Tibet und Xinjiang („Ostturkestan“), aber auch Taiwan, wurden erst relativ spät oder nur zeitweilig ins chinesische Reich eingegliedert und gehören nicht zum Kerngebiet der chinesischen Kultur. Auch wird häufig übersehen, dass Chinas Geschichte immer wieder von Phasen der Reichsteilung, Fremdherrschaft, Desintegration sowie von gravierenden kulturellen, gesellschaftlichen und technologischen Umbrüchen geprägt war. Das verbreitete Bild vom statischen, unveränderlichen Charakter der chinesischen Kultur wird diesen Entwicklungen nicht gerecht (vgl. Eberhard 1980; Gernet 1989; Osterhammel 1989; Vogelsang 2013).

1.1.1 Politische Destabilisierung in der neueren Geschichte

Das Vordringen der westlichen Großmächte in Ostasien und der Aufstieg Japans seit der Mitte des 19. Jahrhunderts markierten tiefe Einschnitte im Selbstverständnis

Chinas und für dessen Stellung in der Welt. Das Kaiserreich (Qing-Dynastie) zeigte sich nicht fähig, durch politische Erneuerung und wirtschaftliche Modernisierung auf die äußeren Herausforderungen und die sich verschärfenden inneren sozialen Unruhen zu reagieren. Der Untergang des Kaiserreichs wurde mit der Revolution von 1911 und der Gründung der Republik China besiegelt. Es folgte eine Periode der Reichszersplitterung in verschiedene Warlord-Regimes. In den 1920er Jahren nahmen die politischen Rivalitäten und gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen Nationalisten und Kommunisten ihren Anfang, die unter dem Druck des Krieges gegen Japan (1937–1945) von einer Phase vordergründiger Kooperation unterbrochen wurden. Nach dem Ende der japanischen Besatzung aber begann ein blutiger Bürgerkrieg, in dem die Kommunisten 1949 den militärischen Sieg errangen. Die Nationalisten unter der Führung von Chiang Kai-shek (in anderer Umschrift: Jiang Jieshi) waren gezwungen, auf die Insel Taiwan zu fliehen, wo eine alternative Regierung Chinas errichtet wurde. Noch heute trägt Taiwan offiziell die Staatsbezeichnung der 1949 auf dem Festland untergegangenen Republik China, und das Problem der staatlichen Teilung Chinas ist weiterhin ungelöst.

Übersicht 1.1 Wichtige Einschnitte in der Geschichte der VRC bis 1979

Zeitraum	Prägende Ereignisse in Wirtschaft und Politik
1949–1955	Staatsgründung, politischer und wirtschaftlicher Aufbau, Bodenreform, Beginn der „sozialistischen Umgestaltung“
1956–1957	Kollektivierung der Landwirtschaft und Verstaatlichung aller privaten Betriebe; „Hundert-Blumen-Bewegung“, „Anti-Rechts-Kampagne“
1958–1960	„Großer Sprung nach vorn“, „Volkskommunen“, Hungersnot 1959-61 („Die drei bitteren Jahre“)
1959–1963	Offenes Zerwürfnis mit der Sowjetunion wegen grundlegender ideologischer und machtpolitischer Konflikte; Spaltung des sozialistischen Lagers
1961–1965	Versuch der wirtschaftlichen Konsolidierung; Spannungen in Parteiführung
Ab 1964	Erste chinesische Atombombenzündung; Aufstieg Chinas zur Nuklearmacht
1966–1976	Innenpolitische Auseinandersetzungen und Verfolgungen in der „Großen Proletarischen Kulturrevolution“; Tod Mao Zedongs 1976
Ab 1971	Annäherung mit USA; Übernahme eines Ständigen Sitzes im UN-Sicherheitsrat; Aufwertung Chinas im „strategischen Dreieck“ zwischen USA und Sowjetunion
1976–1978	Gescheiterter Versuch zur Rezentralisierung der Wirtschaftsplanung; Auseinandersetzungen zwischen Mao-Loyalisten und Reformern
Seit 1978/79	Einleitung der „Reform- und Öffnungspolitik“ durch das Zentralkomitee der KPC

Als die Volksrepublik am 1. Oktober 1949 gegründet wurde, sahen sich die neuen kommunistischen Herrscher mit unüberwindlich scheinenden Schwierigkeiten konfrontiert: Gesellschaft, Wirtschaft und Verwaltung lagen nach den langen Jahren militärischer Auseinandersetzungen – zunächst im Krieg gegen Japan und anschließend im Bürgerkrieg – am Boden. Der Kampf ums Überleben beherrschte den Alltag der meisten Menschen. Doch Anfang 1957, als die Kommunistische Partei gerade erst sieben Jahre regiert hatte, konnte sie bereits beachtliche Erfolge vorweisen: Ein starker zentralisierter Staat war errichtet worden, der die nationale Souveränität und die politische Einheit sicherte. Das Land hatte ein hohes Wirtschaftswachstum, Fortschritte in der Industrialisierung und eine Verbesserung der Lebensbedingungen für einen Teil der Bevölkerung erreicht.

Weitere zehn Jahre später, auf dem Höhepunkt der „Großen Proletarischen Kulturrevolution“, stand China bereits wieder am Rande eines Bürgerkrieges: Gewaltsame politische Auseinandersetzungen erschütterten Staat, Wirtschaft und Gesellschaft. Das Land schien alle Errungenschaften der frühen 1950er Jahre zu verspielen.

Erst ein erneuter fundamentaler Kurswechsel nach dem Tod des Revolutionsführers Mao Zedong führte seit Beginn der 1980er Jahre zu einer – im historischen und internationalen Vergleich außergewöhnlichen – wirtschaftlichen Dynamik. Das über dreieinhalb Jahrzehnte anhaltende wirtschaftliche Hochwachstum ermöglichte sprunghafte Wohlstandsgewinne für einen großen Teil der chinesischen Bevölkerung und einen gewaltigen nationalen Modernisierungsschub (etwa in Industrie, Infrastruktur, Bildung, Technologie oder auch militärischer Rüstung). Der rasante wirtschaftliche Aufstieg rief zugleich aber politisch unerwünschte Wirkungen – von sozialer Ungleichheit über Umweltzerstörungen bis hin zu grassierender Korruption – hervor, die auch die Stabilität des Regierungssystems immer wieder in Frage stellten.

1.1.2 Prägende Entwicklungslinien und historische Traumata

Die chinesische Politik ist bis heute durch eine Reihe historischer Hypothesen belastet, die das Handeln der politischen Akteure auf vielfältige Weise beeinflussen. Ein tieferes Verständnis der modernen Probleme Chinas ist kaum möglich, ohne die historischen Entstehungsbedingungen zu berücksichtigen (Schmidt-Glintzer 1997/99; Spence 2001; Vogelsang 2013). Einige der aus heutiger Sicht prägenden Entwicklungslinien und Traumata werden im Folgenden kurz dargelegt (siehe Übersicht 1.2).

Übersicht 1.2 Prägende Entwicklungslinien und Traumata der neueren Geschichte Chinas

	Entwicklungslinie	Folgen und Reaktionen
I	Sehr starkes Bevölkerungswachstum (bes. 1750–1850, 1950–1990)	Armut, Hungersnöte, Unruhen, Binnenwanderung, Strikte Geburtenkontrollpolitik 1980er-2010er Jahre.
II	Wiederkehrende innenpolitische Ordnungszusammenbrüche (beginnend mit Taiping-Aufstand 1850–1864)	Primat der innenpolitischen Stabilität und Einheit. Rigorose Unterdrückung potenziell destabilisierender Gruppen.
III	Militärische Überlegenheit westlicher Mächte und Japans („Ungleiche Verträge“, Gebietsabtretungen, „halbkolonialer“ Status Chinas)	Zerstörung des Selbstbildes als bedeutendste Kulturnation. Ausbildung eines nationalen „Minderwertigkeitskomplexes“. Manipulationsanfälliger Nationalismus.
IV	Konfliktreiche Suche nach einer tragfähigen Modernisierungsstrategie (Revolution 1911, 4. Mai-Bewegung 1919, Nanjinger Republik 1927–1949)	Durchführung von – in den Zielen utopischen, in den Auswirkungen verheerenden – Entwicklungsexperimenten („Großer Sprung nach vorn“, „Kulturrevolution“).
V	Streben nach Wiederherstellung einer zentralen Position Chinas im internationalen System	„Umfassende nationale Stärke“ als Modernisierungsziel. Kompromisslosigkeit in Territorialfragen. Rivalität mit Japan (regional) und mit USA (global).

© Heilmann 2002/2015

Eine Entwicklung mit besonders weit reichenden Folgen stellt das Mitte des 18. Jahrhunderts aufgrund landwirtschaftlicher Neuerungen und zeitweiligen inneren und äußeren Friedens einsetzende sehr starke Bevölkerungswachstum dar. Die Bevölkerungszunahme konfrontierte die Regierenden in China mit vielfältigen Problemen und forderte eine politische Gegensteuerung heraus. Die vielfach wegen ihrer Härte kritisierte Geburtenkontroll-Politik (durchgesetzt seit den 1980er Jahren, gelockert Mitte der 2010er Jahre) ist eine direkte Folge dieses Problems (vgl. 5.1.2).

Ein historisch bedingtes Trauma besteht in der Erfahrung wiederkehrender politischer Ordnungszusammenbrüche, die allein im 20. Jahrhundert mehrfach zu Hungersnöten, Gewaltexzessen und gravierenden wirtschaftlichen Rückschlägen führten (Krieg gegen Japan 1937–1945, Bürgerkrieg 1945–49, „Großer Sprung nach vorn“ 1958–60, „Kulturrevolution“ 1966–76). Die Furcht vor dem Zusammenbruch der inneren Stabilität prägt bis in die Gegenwart hinein nicht nur die politische Führung, sondern auch besonders die ältere Generation.

Ein weiterer häufig unterschätzter psychologischer Faktor in der chinesischen Politik ist das kollektive Trauma der westlichen und japanischen Überlegenheit in politisch-militärischer und wirtschaftlicher Hinsicht. Dies trug seit dem Ende des

19. Jahrhunderts zu einem hoch empfindlichen, für politische Manipulationen anfälligen Nationalbewusstsein in weiten Teilen der Bevölkerung bei. Das traditionelle Selbstbild vom „Reich der Mitte“ als dem kulturellen und politischen Zentrum der Welt wurde zerstört. Im Verhältnis zum Westen und zu Japan hat dies Spuren hinterlassen, die bis heute die chinesische Außenpolitik etwa in Territorialkonflikten oder in Rivalitäten mit den USA beeinflussen.

In engem Zusammenhang mit dieser Problematik steht auch die von wiederkehrenden Rückschlägen geprägte Suche der politischen Führung nach einer tragfähigen Modernisierungsstrategie. Tragisch-katastrophale Entwicklungsexperimente wie der „Große Sprung nach vorn“, der die schlimmste Hungersnot des 20. Jahrhunderts mit 20-30 Millionen Toten nach sich zog, und die „Große Proletarische Kulturrevolution“ mit ihren bürgerkriegsähnlichen Auseinandersetzungen waren die Folge radikaler Experimente zur wirtschaftlichen und politischen Erneuerung Chinas.

1.1.3 Kontinuität und Wandel der politischen Ordnung

Chinas neuere politische Geschichte ist jedoch nicht nur von den eigenen Traditionen und inneren Entwicklungen bestimmt, sondern vor allem im 20. Jahrhundert von „importierten“ politischen Ordnungsvorstellungen und Organisationsmustern. Aus Europa und der Sowjetunion stammende Ideologien wurden mit der sozialistischen Revolution zu einem Teil der Staatsdoktrin in China. Sie erfuhren in der Praxis allerdings substanzielle Veränderungen und Anpassungen. In welchem Verhältnis stehen „ererbte“ Charakteristika der politischen Ordnung zu den „importierten“ und dann „sinisierten“ Elementen des Marxismus-Leninismus?

Die Herrschaft der KPC, die durch keine unabhängigen Kontrollinstanzen gehemmt ist, lässt sich nicht nur auf die typischen Merkmale kommunistischer Parteidiktaturen zurückführen, sondern stützt sich auch auf Besonderheiten der chinesischen Ordnungstradition. In der politischen Geschichte Chinas bildeten sich keine Institutionen heraus, die zur Entstehung von Gewaltenteilung und Machtbegrenzung hätten beitragen können, wie etwa eine Trennung von Politik und Recht oder eigenständig organisierte, machtvolle gesellschaftliche Kräfte (etwa eine separate religiös-kirchliche Sphäre, auf Selbstverwaltung drängende regionale Gebietskörperschaften oder überregional organisierte Stände und Verbände). Der Kaiser übte eine unumschränkte Herrschaft aus.

Dieses autokratische Erbe wurde von den chinesischen Kommunisten in vielerlei Hinsicht fortgeführt und für die eigenen politischen Ziele genutzt. So beruhte die ansonsten schwer erklärliche Dominanz Mao Zedongs (bis 1976) und Deng Xiaopings (1978–1997) in der politischen Führung Chinas zu einem Großteil auf der

traditionell dem Kaiser zukommenden charismatischen Autorität. Beide lenkten überwiegend aus dem Hintergrund die Geschicke des Reiches, ohne sich auf offizielle Gremien und formalisierte Verfahren stützen zu müssen. Auch die rasche Etablierung von Parteichef Xi Jinping in den Jahren 2012–2015 als „Starker Mann“ an der Spitze der Partei griff auf tradierte autokratische Herrschaftsmuster zurück.

Nicht weniger bedeutend als historische *Kontinuitäten* sind jedoch *Brüche* in der Entwicklung politischer Ordnungsmuster und Grundinstitutionen, wie sie besonders drastisch im Kontext der sozialistischen Umgestaltung der Ära Mao zu beobachten waren. Eine Gegenüberstellung (siehe Übersicht 1.3) soll einen Eindruck von dem Verhältnis zwischen tradierten und sozialistisch beeinflussten Ordnungsmustern und Ordnungsvorstellungen in der VRC vermitteln. Aus der Darstellung geht hervor, dass einige traditionelle Ordnungsmuster in der heutigen chinesischen Gesellschaft weiterhin Bestand haben, andere jedoch durch neue Ordnungsmuster transformiert oder gar abgelöst worden sind.

Durch die wirtschaftlichen und sozialen Umwälzungen der Reform- und Öffnungspolitik seit 1979 gerieten traditionelle wie auch sozialistische Ordnungsvorstellungen und Organisationsmuster unter Druck. Die durchschlagende Ökonomisierung des gesellschaftlichen Lebens und der rasch zunehmende Einfluss internationaler wirtschaftlicher Organisationsmuster und westlicher Konsumleitbilder führten zu Spannungen zwischen traditionell-familienbezogenen, sozialistisch-kollektiven und marktwirtschaftlich-individualistischen Wert- und Lebensorientierungen. Seit den 2000er Jahren zog die Geistes- und Politikgeschichte wachsende Aufmerksamkeit in Chinas Kulturindustrie und Kulturpolitik auf sich. Das kaiserzeitliche China wurde als attraktiver und zugleich „patriotischer“ Gegenstand für Buchbestseller, Filme und Computerspiele entdeckt und aufbereitet. Chinas politische Führung unternahm vielfältige Anstrengungen, das gesellschaftliche Interesse etwa an konfuzianischen Traditionen für die Legitimierung der gegenwärtigen Herrschaftsordnung und Propagierung politisch erwünschter Wert- und Ordnungsvorstellungen zu nutzen. Der in der Bevölkerung tief verankerte patriotische Stolz auf Chinas große Traditionen wird von Kulturindustrie und Medien aus kommerziellen *und* politischen Gründen gefördert.

So sind in der Volksrepublik historisches Erbe, sozialistische Institutionen und marktorientierte Modernisierung nach 1979 in eine einzigartige Wechselwirkung und Verknüpfung getreten. Vereinfachende Thesen – beispielsweise einer „Tyrannei der Geschichte“ (Jenner 1992), einer Renaissance der kulturellen Tradition, einer Dominanz marxistischer Ideologie-Elemente oder eines großen Sprungs in den westlichen Kapitalismus – können nicht die vielschichtigen Einflüsse erfassen, die in der gegenwärtigen politischen und sozialen Entwicklung Chinas wirksam sind.

Übersicht 1.3 Politische Ordnungsvorstellungen und Organisationsmuster: Kontinuitäten und Neuerungen (ausgewählte Beispiele)

Grundmuster der Ordnungstradition (späte Kaiserzeit)	Neuerungen in der Mao-Ära (1949–1976)	Neuerungen in der „Reform-Ära“ (seit 1979)
Gesellschaftliche Harmonie und Bewahrung der tradierten Ordnung als Staatsideologie	Totalrevision der tradierten Ordnung und „Neuer Mensch“ als Ziel der Klassenkampf-Ideologie	Reformen zur schrittweisen Anpassung an Anforderungen der Gegenwart; selektive Anleihen aus chinesischer Tradition
Ungleichheit der Menschen als Träger ungleicher sozialer Rollen	Zielvorstellung sozialer Gleichheit; ausgenommen: „Klassenfeinde“	Bekanntnis zur Gleichheit der Bürger vor dem Gesetz
Fehlen individueller Abwehr- und Mitspracherechte gegenüber der Obrigkeit	Ebenso	Begrenzte individuelle Abwehrrechte gegenüber Obrigkeit im Verwaltungsrecht
Moralistische politische Rhetorik; ritualisierte Politik	Ebenso	Ebenso
Absolute Herrschaft des Kaisers (Personenherrschaft)	Ein-Partei-Herrschaft; zeitweise unumschränkte persönliche Autorität Mao Zedongs	Ein-Partei-Herrschaft; überwiegend kollegiale Führung; unter Xi Jinping starke persönliche Autorität
Einheitsstaat	Ebenso	Ebenso
Politikumsetzung durch bürokratische Hierarchie	Politikumsetzung durch Massenkampagnen; Bürokratieaufbau nach sowjet. Modell; Zerschlagung bürokratischer Strukturen in „Kulturrevolution“	Politikumsetzung durch fragmentierte Bürokratie; „unternehmerischer Staat“ insbes. auf lokaler Ebene
Staat endet auf Kreisebene; Selbstverwaltung unterhalb der Kreisebene	Drastisch erweiterte staatliche Kontrollkapazität bis in die Dörfer hinein	Partieller Verfall der staatlichen Kontrollkapazität in ländlichen Regionen
Beschränkungen privatwirtschaftlicher Tätigkeiten	Unterdrückung privatwirtschaftlicher Tätigkeiten	Starke Ausweitung privatwirtschaftlicher Tätigkeiten
Unterdrückung „häretischer“ religiöser Bewegungen	Ebenso	Ebenso
Politischer Einfluss des Militärs nur im Krieg	Schlüsselrolle des Militärs für die Herrschaft der KPC	Innenpolitische Rolle des Militärs begrenzt; Aufrüstung
Beschränkungen des internationalen Austauschs	Abschottung gegen „kapitalistische“ Welt; ab 1960 auch gegen den „sowjetischen Revisionismus“	Kontrollierte Öffnung für Wirtschaftsaustausch und internationale Kooperation; zunehmend globales wirtschaftliches und diplomatisches Engagement

1.2 Darstellung Chinas in westlichen Medien

Kristin Shi-Kupfer

Die vielfältigen, teilweise widersprüchlichen Dynamiken der chinesischen Entwicklung stellen auch ausländische Journalisten vor besondere Herausforderungen. Personelle Kapazitäten der China-Berichterstattung sind je nach institutionellen und wirtschaftlichen Möglichkeiten der beteiligten Medieninstitutionen und -unternehmen sehr unterschiedlich. Im Januar 2015 waren laut Auskunft des chinesischen Außenministeriums (外交部, Ministry of Foreign Affairs, MOFA) insgesamt 320 ausländische Medieninstitutionen mit 700 Journalisten aus 50 Ländern in der VRC akkreditiert.

Während in US-amerikanischen Korrespondentenbüros oft mehrere Mitarbeiter beschäftigt sind, arbeiten deutsche Medienvertreter (2013 waren in China 43 deutsche Journalisten akkreditiert) meist als Ein- oder Zweipersonen-Team. Korrespondenten müssen in der Regel alle Themenbereiche, vorwiegend aber Politik und Wirtschaft, abdecken.

Ausländer, die in China arbeiten und zugleich eigene Blogs betreiben, sind für die China-Berichterstattung wichtig und zu einer Konkurrenz für die akkreditierten Auslandskorrespondenten geworden. Manche Blogger haben sich eine Spezialexpertise etwa in Umwelt- oder Finanzfragen erarbeitet; andere konzentrieren sich darauf, chinesische Beiträge aus dem Internet für ein internationales Publikum auszuwählen und zu übersetzen. Manche ausländischen Blogger können aufgrund einer beruflichen Tätigkeit in entlegeneren Regionen Chinas über Entwicklungen berichten, die Auslandskorrespondenten mit Sitz in Beijing oder Shanghai nicht oder nur sporadisch abdecken können.

Staatliche Akkreditierungsverfahren für ausländische Journalisten in China (für diese Verfahren ist das chinesische Außenministerium zuständig) erforderten in den 2010er Jahren mindestens ein volles Jahr Vorlaufzeit. Seit 2010 drohte das Außenministerium bei „zu negativer“ – also von der chinesischen Regierung nicht erwünschter – Berichterstattung über kritische Themen (etwa über die Vermögensverhältnisse der Familien von chinesischen Spitzenfunktionären) mit Nichtverlängerung des Aufenthaltstitels. 2012 und 2013 mussten jeweils zwei ausländische Journalisten das Land verlassen, weil ihre Aufenthaltsgenehmigung nicht verlängert worden war. 2014 reiste die deutsche „Zeit“-Korrespondentin Beijing fluchtartig und unter Begleitung von Angehörigen der deutschen Botschaft aus, nachdem sie von Beamten der Staatssicherheit im Zusammenhang mit regierungskritischen Protesten in Hongkong mehrfach verhört und ihre chinesische Assistentin inhaftiert worden war.

Seit den Olympischen Spielen in Beijing 2008 hatte die chinesische Regierung ausländischen Korrespondenten den Zugang zu Quellen und Informationen grundsätzlich erleichtert. Journalisten mussten danach Interviews und Recherche-reisen außerhalb des Wohnortes nicht mehr im Vorfeld bei staatlichen Behörden beantragen. Für Recherchen in der Autonomen Region Tibet mussten ausländische Journalisten auch nach 2008 eine Sondergenehmigung beantragen. Und auch frei zu bereisende Regionen konnten im Falle von Unruhen oder Naturkatastrophen von lokalen Polizeibehörden per Sondererlass vorübergehend als Verbotszonen klassifiziert werden, sodass ausländische Journalisten von dort nicht berichten konnten.

Der Zugang zu offiziellen Informationen und Stellungnahmen hat sich aufgrund regelmäßiger Pressekonferenzen und aktiver Medienarbeit mittels Pressesprechern und Presseabteilungen in staatlichen Stellen verbessert. Chinesische Spitzenpolitiker sind jedoch außerhalb offizieller Pressekonferenzen, auf denen nur wenige im Vorfeld ausgesuchte Fragen gestattet werden, für ausländische Medien praktisch nicht zugänglich.

Berichten des *Foreign Correspondents Club of China* (FCCC) zufolge übten staatliche Behörden und Sicherheitsorgane im Laufe der 2010er Jahre wachsenden Druck auf chinesische Interviewpartner und chinesische Mitarbeiter von ausländischen Korrespondenten aus. Chinesische Mitarbeiter durften offiziell nur durch lizenzierte „Personaldienstleistungsfirmen für Diplomaten“ (外交人员人事服务公司) rekrutiert werden. Sie wurden dazu verpflichtet, diesen Dienststellen regelmäßig über die Aktivitäten ihrer ausländischen Arbeitgeber zu berichten. Chinesische Journalisten wiederum durften weder für ausländische Medien arbeiten noch berufsbezogene Informationen an diese weitergeben.

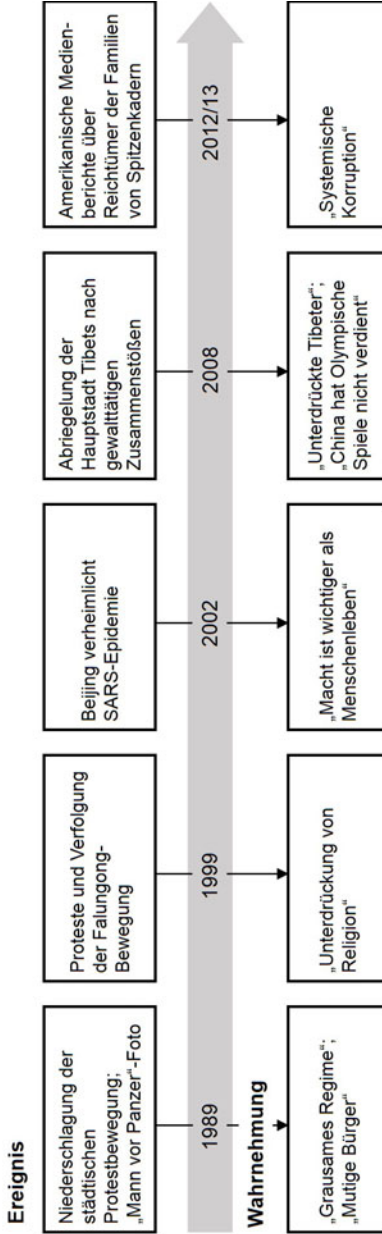
Der Vorwurf einer einseitig „negativen“ oder sogar „tendenziösen“ China-Berichterstattung wird nicht nur von chinesischen Regierungsstellen gegenüber ausländischen China-Korrespondenten erhoben. Auch in China tätige ausländische Unternehmensvertreter wie auch einzelne wissenschaftliche Studien weisen auf eine überwiegend oder einseitig kritische China-Berichterstattung hin, die sich auf negative Aspekte innerchinesischer Entwicklungen konzentriert, positivere Aspekte und Fortschritte aber verschweigt. China-Berichterstattung wirkt polarisierend: Für die Zwecke von Völkerverständigung, Außenwirtschaftsförderung und Wissenschaftskooperation wird häufig eine „positive“ Berichterstattung gewünscht, um den bestehenden Austausch zu bekräftigen und auszuweiten. Gegner dieser Position verweisen hingegen auf die zentralen Funktionen eines herrschaftskritischen, Probleme aufzeigenden Journalismus für die öffentliche und politische Meinungsbildung nicht nur in demokratischen Systemen, sondern auch in China. Zugleich sehen es viele Medienvertreter als problematisch an, dass die Auslands-

berichterstattung hauptsächlich von „Kriegen, Krisen, Katastrophen“ dominiert wird (Hanitzsch et al. 2011).

Eine umfassende Studie über die deutsche China-Berichterstattung legte die Heinrich-Böll-Stiftung auf der Basis einer Auswertung von knapp 8.800 Beiträgen aus dem Jahre 2008 in sechs Printmedien vor. Selbst bei Korrespondenten und Redaktionen mit Regionalexpertise ließ sich ein Fokus auf Konflikt und Gewalt feststellen. Vereinfachende, klischeehafte oder abwertende Darstellungen und Bewertungen kennzeichneten die Mehrzahl der China-Berichte. Themen wie Soziales, Bildung, Wissenschaft und Technik blieben weitgehend blinde Flecken. Im journalistischen Blick auf politisch aufgeladene Themen wie Tibet und Menschenrechte dominierten vorgefasste eurozentrische und selbstbezügliche Perspektiven, die chinesische Standpunkte nur am Rande erwähnten und stattdessen europäische Vorannahmen und Sichtweisen einseitig bestätigten (Richter/Gebauer 2010).

Eine stark „antikommunistisch“ geprägte Grundhaltung stellten Li und Lee (2013) in einer Studie über die Berichterstattung in „New York Times“ und „Washington Post“ von 1989–2009 anlässlich der Jahrestage des 4. Juni (gewaltsame Niederschlagung der städtischen Protestbewegung von 1989 in Beijing) fest. Das journalistische Paradigma vom „Sieg des Kapitalismus und der Demokratie“ sei in den amerikanischen Leitmedien weiterhin bestimmend. Über ideologisch-politische Grundorientierungen hinaus ist die westliche China-Berichterstattung nach Cao Qing (2012) durch Vorstellungen einer einseitig definierten „westlichen Moderne“ geprägt: Nur wenn China Kernelemente dieser nach westlichem Vorbild gefassten Moderne (etwa Märkte, Technologien, Sozialversicherung) übernimmt, urteilen die westlichen Medien positiv. Solange China aber Kernprinzipien und Leitbilder der westlichen Moderne (etwa Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Meinungs- und Pressefreiheit) offen zurückweist und verletzt, bleibt China eine Anomalie und Herausforderung für die westliche Berichterstattung.

Übersicht 1.4 Einfluss von Medienereignissen auf China-Wahrnehmung



© Heilmann/Shi-Kupfer 2015

1.3 China als Herausforderung gängiger Annahmen

Matthias Stepan und Sebastian Heilmann

Wie kaum ein anderes Land stellt die Volksrepublik China die Sozialwissenschaften bei der Suche nach allgemeingültigen Gesetzmäßigkeiten (also regelmäßig zu beobachtenden Wirkungszusammenhängen, die unabhängig von regionalen oder situativen Besonderheiten in unterschiedlichsten politischen oder wirtschaftlichen Kontexten gleichermaßen zu belegen sind) vor Herausforderungen. Die Entwicklungen in China seit Beginn der Reform- und Öffnungspolitik Anfang der 1980er Jahre verliefen immer wieder ganz anders als weithin erwartet. China stellt deshalb einen besonders bedeutsamen „abweichenden Fall“ und produktiven Forschungsgegenstand für die vergleichende Politikforschung dar. Um die analytischen Herausforderungen zu veranschaulichen, haben wir sechs gängige Annahmen über politische Systeme und politischen Wandel ausgewählt, die durch die Entwicklungen in China in Frage gestellt werden.

Annahme 1: „Keine dauerhafte Koexistenz von Marktwirtschaft und autoritärem politischen System. Wirtschaftliche Öffnung und Strukturreformen ziehen zwangsläufig politische Reformen nach sich.“

Diese Annahme wird insbesondere in der Forschung zur Transformation politischer und wirtschaftlicher Systeme (Systemwechsel bzw. Systemtransformation) vertreten. Eine empirische Bestätigung für die Annahme einer „Interdependenz der politischen und wirtschaftlichen Ordnungen“ fand sich in den Systemumbrüchen zentral- und osteuropäischer Länder seit Ende der 1980er Jahre: Dort verwandelten sich binnen weniger Jahre autoritär-planwirtschaftliche in demokratisch-marktwirtschaftliche Ordnungen. Politische und wirtschaftliche Systemtransformation verliefen also parallel. Deshalb wurde eine solche doppelte Transformation von zahlreichen Forschern auch für Chinas Parteistaat vorhergesagt (vgl. Pei Minxin 1994 und 2006). Entgegen dieser Annahme aber kam es in China – trotz marktwirtschaftlicher Reformen und Öffnung zum Weltmarkt – nicht zu tiefgreifenden politisch-institutionellen Reformen (siehe hierzu im Einzelnen Kapitel 2 und 4).

Annahme 2: „Eine wachsende Mittelschicht ist die treibende Kraft für einen demokratischen Wandel.“

Das Wachstum der gesellschaftlichen Mittelschichten (mit steigenden Einkommen/Vermögen, verbessertem Bildungsstand und Informationszugang, Interesse an

Rechtssicherheit und politischer Beteiligung) gilt Demokratieforschern als maßgeblicher Indikator und als treibende Kraft für die Demokratisierung in Nationalstaaten (Huntington 1993). Die städtische Mittelschicht Chinas allerdings hat sich trotz drastisch gestiegener Einkommen, verbesserter Bildung und internationaler Reise- oder Studiererfahrungen bislang weniger durch politische Beteiligungsforderungen, sondern vielmehr durch ihre Einkommens- und Konsumorientierung einen Namen gemacht (siehe hierzu im Einzelnen Kapitel 5).

Annahme 3: „Wachsende Einkommensunterschiede und Ungleichheiten führen zur Destabilisierung und letztlich zum Fall von autoritären Regimen.“

Eine sich verstärkende gesellschaftliche Ungleichverteilung von Einkommen und Vermögen wird in der Forschung als wichtige Ursache für Schwächung und Zusammenbruch autoritärer politischer Systeme identifiziert (Przeworski 2000). In China überschritten die gängigen Kennziffern für Einkommens- und Vermögens-Ungleichheit bereits Ende der 1990er Jahre die kritischen Schwellen, an denen typischerweise eine gesellschaftliche Destabilisierung mit grassierender Gewaltkriminalität und häufigen sozialen Unruhen einsetzt. Soziale Ungleichheit hat in China bislang nicht die vorhergesagten Folgen und scheint weniger destabilisierend als in anderen Gesellschaften zu wirken (Whyte 2010; siehe hierzu im Einzelnen Kapitel 5).

Annahme 4: „Hierarchisch organisierte Zentralstaaten sind nicht in der Lage, flexibel auf neue Herausforderungen in der nationalen und internationalen Umwelt zu reagieren.“

Je heterogener die Naturräume, Wirtschaftsstrukturen und Lebensbedingungen innerhalb eines Landes sind, desto schwieriger ist es, ein solches Land von einer Zentrale aus mit einheitlichen nationalen Gesetzen zu regieren. Aus dieser Erkenntnis leitet die Forschung zu Dezentralisierung und Föderalismus ab, möglichst viele Funktionen eines Staates dezentral zu organisieren, um den regional jeweils besonderen Bedingungen gerecht werden zu können und um insgesamt eine größere Vielfalt und Flexibilität im Regierungssystem zu ermöglichen. Die VRC aber ist gemäß Verfassung ein Zentral- und Einheitsstaat. Die KPC ist eine hierarchisch organisierte Staatspartei mit starker Parteizentrale. Trotz dieses Zentralismus hat das chinesische Regierungssystem angesichts äußerst weitreichender und sehr rascher wirtschaftlicher, gesellschaftlicher, technologischer und internationaler Veränderungen eine bemerkenswerte Anpassungs- und Gestaltungsfähigkeit bewiesen (siehe hierzu im Einzelnen die Kapitel 6 und 7).

Annahme 5: „Leninistische Staatsparteien sind nicht lern- und anpassungsfähig.“

Aufgrund der Erfahrungen mit dem Zusammenbruch sämtlicher leninistischer Staatsparteien in Osteuropa Ende der 1980er und Anfang der 1990er Jahre wird solchen Parteien die Lern- und Anpassungsfähigkeit in Forschung und Medien grundsätzlich abgesprochen. Die KPC aber hat sich in den vergangenen Jahrzehnten in vielen auch für demokratische Regierungen schwierigen Politikfeldern als unerwartet lern- und gestaltungsfähig erwiesen: von den beständigen Anpassungsnotwendigkeiten in Folge außenwirtschaftlicher Globalisierung über die administrative Neuordnung in Folge einer rasanten Urbanisierung bis hin zur Förderung und Regulierung von Informationstechnologien. Strukturelle Anpassungen – im Sinne gewaltenteiliger politischer Kontrollen oder verbreiteter politischer Mitwirkungsmöglichkeiten für die Bevölkerung – wurden hingegen nicht vollzogen (siehe hierzu im Detail die Kapitel 2 und 3).

Annahme 6: „Die chinesische kulturelle Tradition ist nicht förderlich für individuelle Kreativität und technologische Innovation.“

Jenseits klischeehafter und statischer Argumentationen („Chinas Kultur ist autoritär-kollektivistisch geprägt und wird sich niemals ändern“) verweist ein fundierter Strang in der Chinaforschung darauf, dass traditionelle konfuzianische Ordnungsvorstellungen in der Grundtendenz tatsächlich hierarchische gesellschaftliche und politische Strukturen begründen: durch Ein- und Unterordnung des Einzelnen in vorgegebene Rollen-, Status- und Verhaltenszwänge. Auch fördert Chinas Bildungssystem traditionell wie auch gegenwärtig nicht Kreativität und kritisches Denken, sondern repetitive Wissensaneignung (auswendig zu lernendes, standardisiert abruf- und testbares Wissen) und Folgsamkeit gegenüber der Staatspartei. Seit den 1990er Jahren förderte die staatliche Kultur- und Bildungspolitik aktiv diejenigen kulturellen Traditionen (insbesondere Konfuzianismus und Legismus), die dazu geeignet schienen, die Herrschaft und Politik der KPC zu legitimieren (Bell 2008). Die politische Führung beruft sich nur auf das Segment staatstragender Traditionen, die mit dem heutigen Herrschaftssystem kompatibel sind.

Die vielen „kleinen Traditionen“ mit deren religiösen Inhalten (Buddhismus, Daoismus und auch Christentum) oder gar individualistisch-anarchischen Tendenzen (Daoismus und insbesondere Strategemlehre; vgl. von Senger 2002) bewegen sich jenseits oder unterhalb staatstragender Doktrin. Die Volkstraditionen wirken in gesellschaftlichen Wert- und Verhaltensorientierungen wie auch in der Alltagssprache markant nach. Sie bieten starke Antriebskräfte für eigenwilliges, ausweichendes oder abweichendes Verhalten und individuelle Kreativität, die sich

in wichtigen Gesellschaftsgruppen manifestiert. Beispielsweise gehören Chinas private Forschungs- und Dienstleistungsunternehmen in Informations-, Kommunikations- oder Biotechnologien weltweit zu den energischsten, risikofreudigsten und findigsten Innovatoren.

In Chinas städtischer Gesellschaft versuchen ganze Gruppen und Subkulturen, sich mit einem eigenen Lebensstil, abweichenden Wertvorstellungen oder religiösen Aktivitäten offiziellen Ordnungs- und Anpassungszwängen zu entziehen. Die „kleinen Traditionen“ des Ausweichens und Sich-Behauptens angesichts staatlicher und wirtschaftlicher Zwänge sind in Chinas Gesellschaft und Privatwirtschaft ungebrochen. Ihre Überlebenschance besteht darin, erst gar nicht auf den Schirm staatlicher Kontrollbehörden zu geraten. Deshalb ermöglicht im politischen Kontext des heutigen China nicht offener, lautstarker Protest, sondern vornehmlich wohlüberlegtes Ausweichverhalten individuelle Kreativität und eigenständige Lebensweisen (siehe hierzu Kapitel 5).

Ausblick

In den Kapiteln dieses Buches wird immer wieder auf die eben dargelegten Rätsel und Herausforderungen Bezug genommen. Die in diesem Buch formulierten Zusammenhänge und Erklärungen müssen einem äußerst dynamischen und weiterhin ergebnisoffenen Veränderungsprozess in einem sehr großen und vielfältigen Land gerecht werden. Statische und deterministische Ansätze sind im Kontext derart rasanten und widersprüchlichen Wandels nicht glaubwürdig. Deshalb werden vornehmlich solche Begrifflichkeiten und Erklärungsmodelle genutzt und modifiziert werden, die dazu geeignet sind, Chinas besondere Dynamik zu verstehen, ohne vergleichende Perspektiven und verallgemeinerbare Beobachtungen aus den Augen zu verlieren.

1.4 Auswertung von Informationen und Daten aus China

Sebastian Heilmann, Mikko Huotari und Sandra Heep

Wer sich ernsthaft mit chinesischer Politik, Wirtschaft und Gesellschaft befassen will, sieht sich hohen Anforderungen gegenüber. Allein schon die Kenntnis der historischen Entwicklungsgrundlagen und vor allem die sprachlichen Besonderheiten stellen eine beträchtliche Hürde dar. Tatsächlich ist es für eine vertiefte Analyse des politischen Systems der VRC unabdingbar, chinesischsprachige Quellen und

Literatur zu nutzen. Beispielsweise sind die internen Spielregeln und Veränderungen in der wichtigsten politischen Organisation Chinas – der Kommunistischen Partei – ohne die gründliche Lektüre von häufig schwer zugänglichen Parteidokumenten und ohne häufige persönliche Hintergrundgespräche nicht verständlich. Zugleich muss aber in der Chinaforschung eine Verengung auf die chinesische Innensicht – die so genannte „sinologische Falle“ – vermieden werden, indem allgemeine Begriffe, Methoden und Theorien der vergleichenden Politikwissenschaft oder anderer systematischer Fächer auf den „Fall China“ angewandt werden.

Die Vielfalt der Quellen und Literatur aus und über China ist seit der Jahrtausendwende sehr stark gewachsen. Generell sind Daten und Statistiken in vielen Bereichen der chinesischen Politik, Wirtschaft und Gesellschaft leichter zugänglich geworden. Das Internet hat die Zahl der weltweit verfügbaren Quellen drastisch erhöht und spielt eine zentrale Rolle als Rechercheinstrument (wichtige Internetseiten sind im Literatur- und Quellenverzeichnis am Ende des Buches aufgelistet). Auch ist es heute zumindest bei politisch nicht unmittelbar sensiblen Themen leichter geworden, an Informationen im direkten Austausch mit chinesischen Offiziellen, Forschenden und Bürgern zu gelangen.

Auch die Darstellung in diesem Buch stützt sich auf eine breite *Quellen- und Literaturbasis*:

- chinesischsprachige Zeitungen, Zeitschriften und Dokumente, die über Jahre hinweg systematisch bearbeitet wurden.
- die Ergebnisse eigener regelmäßiger Feldstudien in verschiedenen politischen Zentren und Regionen Chinas – einschließlich persönlicher Hintergrundgespräche mit Akteuren in den politischen Organisationen Chinas.
- das chinesischsprachige Internet mit besonderem Fokus auf Sozialen Medien mit deren pluralistischen und kontroversen Diskussionen.
- die seit Ende der 1990er Jahre beträchtlich ausgeweitete und auch qualitativ verbesserte Chinaberichterstattung internationaler Medien.
- die mit vielen Insider-Kenntnissen angereicherten Studien chinesischer Sozialwissenschaftler. Chinesische Sozialwissenschaftler können zwar in politisch sensiblen Themenfeldern (etwa innerparteiliche Konflikte und Entscheidungen, alle Fragen der umfassend definierten „Staatsicherheit“) nicht unabhängig forschen, bringen aber in weniger aufgeladenen Bereichen (etwa der Wirtschafts-, Sozial- oder Technologiepolitik) wertvolle eigenständige Forschungsbeiträge hervor.
- die Ergebnisse der vitalen westlichen Chinaforschung, die sehr stark von den Beiträgen im Ausland ausgebildeter und tätiger chinesischer Forscher profitiert.

Weiterhin sind allerdings erhebliche Zweifel an der Verlässlichkeit der *chinesischen Wirtschafts- und Sozialstatistiken* geboten (vgl. hierzu im Detail 4.2). So sind nationale Durchschnittswerte auf Grund beträchtlicher regionaler Varianz innerhalb Chinas oft nur eingeschränkt aussagefähig. Die Einheitlichkeit Chinas ist eine rein statistische Fiktion und verbirgt das drastische Gefälle zwischen verschiedenen Landesteilen (vgl. 2.5, 4.9, 5.3 und 5.4).

Darüber hinaus werden Statistiken von chinesischen Regierungsstellen weiterhin als ein wichtiges Instrument zur Informationssteuerung nicht nur innerhalb Chinas, sondern auch gegenüber ausländischen Regierungen und Investoren begriffen. Gerade in Krisenzeiten betreibt die chinesische Führung eine systematische Unterdrückung und Manipulation von Informationen. Politisch sensible Daten (etwa zur lokalen Verschuldung, sozialen Protesten, Zahl der Exekutionen) werden unter Verschluss gehalten oder nur selektiv zugänglich gemacht. Der Steuerungsanspruch der KPC im Hinblick auf Information und Kommunikation ist ein Grundproblem professioneller Chinaforschung. Im Kontext von politischen Kampagnen gegen westliche Werte und Einflüsse in Medien, Forschung, Bildung und Nichtregierungsorganisationen wurde der wissenschaftliche Austausch mit chinesischen Kollegen zumindest zeitweilig erschwert.

1.5 Analyseperspektiven für die chinesische Politik

Mikko Huotari, Matthias Stepan und Sebastian Heilmann

Die Grundlagen der Analyse des politischen Systems Chinas wandeln sich kontinuierlich. Durch die rasanten Veränderungen des Gegenstands verlieren bestehende Konzepte und Grundannahmen an Bedeutung. Forschungsschwerpunkte verschieben sich und es stellen sich immer wieder neue analytische Herausforderungen. Gleichzeitig entwickelt sich der disziplinäre Kontext der Politikwissenschaft weiter, ebenso wie das begriffliche und methodische Instrumentarium der Chinaforschung. Analyseperspektiven zur Untersuchung politischer Strukturen und Prozesse in China stehen somit im Spannungsfeld zwischen disziplinärer Forschung einerseits sowie Regional- und Chinaforschung andererseits (Derichs/Heberer 2013).

Grob vereinfachend strebt die Politikwissenschaft nach Generalisierbarkeit von beobachteten Gesetzmäßigkeiten (regelmäßig auftretenden Wirkungszusammenhängen) sowie der Anwendung von *allgemeinen – also nicht fall- oder länderspezifischen – Konzepten, Theorien und Methoden*. Chinaforschung, die auf fundierter Sprach- und Landesexpertise beruht, zielt hingegen üblicherweise darauf ab, das

historisch Gewachsene und Spezifische an Chinas Politik herauszuarbeiten und ihre Befunde durch Feldforschung und Kontextkenntnis zu untermauern. Die produktivsten und am meisten zitierten Analysen Chinas nutzen die Spannung zwischen den Sozialwissenschaften und der Chinaforschung: Methoden, Modelle und Theorien der vergleichenden Politikwissenschaft werden auf China angewandt, um Gemeinsamkeiten und Besonderheiten der chinesischen Entwicklung im Vergleich mit anderen Kontexten zu untersuchen; zugleich werden im chinesischen Kontext auftretende unerwartete Wirkungszusammenhänge und Besonderheiten zur Prüfung und Modifizierung von Modellen der vergleichenden Politikwissenschaft genutzt.

Ausgedient haben manche teleologischen und normativen Grundannahmen der Modernisierungstheorie und Transitionsforschung („von der Unterentwicklung in die westliche Moderne“; „von der Diktatur zur Demokratie“ etc.). Mindestens ebenso problematisch sind Versuche zur „Indigenisierung“ von Chinaforschung („China kann nicht mit westlichen sozialwissenschaftlichen Kategorien verstanden werden“) sowie Ansätze, die chinesische Politik a priori zum Sonderfall deklarieren („China ist grundsätzlich anders“). Letztlich müssen Einzelbeobachtungen und Analysen von wechselnden Akteurskonstellationen und volatilen Politikprozessen immer wieder mit der Beschreibung von übergeordneten Strukturen und Institutionen verknüpft werden. Hier sind differenzierende Konzepte gefragt. Einfache Klassifikationsschemata – Demokratie vs. Diktatur, Markt- vs. Planwirtschaft – helfen nicht weiter.

Im Folgenden werden sechs häufig angewandte Analyseperspektiven knapp dargestellt, die von jeweils eigenen Grundannahmen ausgehen und unterschiedliche Phänomene in den Mittelpunkt des Forschungsinteresses stellen.

1.5.1 Politisch-kulturelle Kontinuität und empirische Analyse von Legitimität

Ein erster Strang von Forschungsbeiträgen untersucht Veränderungen der normativen Grundlagen politischen Handelns. Analysen, die politisch-kulturelle Kontinuitäten zwischen traditionellem und modernem China betonen, erklären politische Vorgänge im heutigen China aus der anhaltenden Prägekraft der chinesischen Kultur und insbesondere der konfuzianischen Tradition. Hinter der Fassade des Staates der VRC wirken aus dieser Sicht informelle Regeln (etwa Patronage-, Beziehungs- und Autoritätsstrukturen) fort, die sich schon zur Kaiserzeit in der Beijinger Palastpolitik und im Verhältnis zwischen Obrigkeit und Bevölkerung herausgebildet hatten. Die Kontinuität der kulturellen Tradition wiegt aus dieser Perspektive schwerer als Veränderungen in Politik und Gesellschaft, die in den

letzten Dekaden unter anderem durch die Kommunistische Partei durchgesetzt wurden. Der Ansatz leistet wichtige Beiträge zur Analyse politischer Symbolik und politischer Rituale. Phänomene wie persönliche Führungsstile, die Stellung des Individuums im chinesischen Recht oder rituelle Formen des Protestes (wie beispielsweise das stundenlange kollektive Knien der Demonstranten vor Regierungsgebäuden im Jahre 1989) lassen sich aus der chinesischen Tradition heraus erklären (Pye 1988; Wasserstrom/Perry 1992; Wang Gungwu 2003).

Problematisch ist jedoch die tendenziell statische, singularisierende und zirkuläre Betrachtungsweise. Die weitreichenden politischen Auswirkungen der Auflösung traditioneller Lebenszusammenhänge im Zuge des umfassenden gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wandels werden oft nur unzureichend wahrgenommen. Die größte Schwäche der politisch-kulturellen Perspektive besteht darin, politisch-soziale Phänomene als „spezifisch chinesisch“ zu kennzeichnen (etwa die Bedeutung von Beziehungsnetzen oder die Schwäche der Rechtsordnung), obwohl diese sich in vielen Entwicklungsländern und Herrschaftssystemen in sehr ähnlichen Ausprägungen feststellen lassen.

Produktiver als Kontinuitätsannahmen sind empirische Analysen der Konsequenzen von Institutionen- und Wertewandel. Untersuchungen zur Anpassungsfähigkeit des chinesischen „resilienten autoritären Systems“ (Nathan 2003) erklären dies durch institutionelle Mechanismen und diskursive Strategien, die Legitimität und Akzeptanz fördern (Schubert 2014; Holbig/Gilley 2010). Diese Perspektive leistet wichtige Beiträge zur Erforschung der Herrschaftsstabilisierung durch neu eingeführte Formen der politischen Konsultation, meritokratische Elemente im KP-Kadersystem und ideologische Anpassungen an veränderte praktische Anforderungen. Problematisch ist allerdings die häufig implizite Gleichsetzung von Herrschaftsstabilisierung (die zumindest zeitweilig auch durch staatliche Gewalt möglich ist) und Legitimität (die auf freiwilliger Akzeptanz seitens der Regierten beruht).

1.5.2 Politische Eliten und innerparteilicher Machtkampf

Im Zentrum dieser Analyseperspektive stehen die Regelmäßigkeiten und systemweiten Auswirkungen von Macht- und Richtungskämpfen innerhalb der politischen Elite. Diese politischen Auseinandersetzungen und Um- und Neubildungen innerparteilicher Gruppen werden als treibende Kraft politischen Wandels angesehen. Machtpolitische und ideologische Interessen bestimmen in unterschiedlicher Gewichtung, welche Führungsmitglieder sich zu lockeren Koalitionen oder im Konfrontationsfall zu festgefügteten „Faktionen“ zusammenfinden. Konflikte inner-

halb der Parteispitze schlagen bis auf die untersten Ebenen der Parteiorganisation durch und führen gewöhnlich zur Entfernung („Säuberung“) der unterlegenen Kräfte aus den Entscheidungsgremien.

Tatsächlich haben solche Auseinandersetzungen seit den 1950er Jahren immer wieder zu abrupten Richtungswechseln in der innenpolitischen Entwicklung Chinas geführt. Ursächlich für diese Erscheinungen war der auf persönliche Autorität und informelle Entscheidungsverfahren gestützte Führungsstil Mao Zedongs und Deng Xiaopings, der die Festigung institutionalisierter Formen sowohl der politischen Konfliktaustragung als auch der Konfliktbeilegung verhindert hat. Wichtige Beiträge zu diesem Erklärungsansatz stammen, mit sehr unterschiedlichen Akzentuierungen, von Baum (1994), Teiwes (1995) und Fewsmith (2008).

Die Stärke dieses Ansatzes besteht darin, den Verlauf von Entscheidungsvorgängen und Konfrontationen im Beijinger Machtzentrum in Zeiten schwerer innenpolitischer Krisen (so etwa 1989) zu erklären und teilweise sogar vorherzusagen. Es handelt sich um politische Interaktionsregeln, die in diesem Buch als Teil des „Krisenmodus“ der chinesischen Politik gekennzeichnet werden.

Die Schwäche dieser Perspektive liegt in der Konzentration auf Vorgänge innerhalb der engeren Führungsspitze. Dadurch werden eigenständige Entwicklungen auf anderen Ebenen des politischen Systems, etwa in den regionalen Führungen, in der Wirtschaftsbükratie oder in der Gesellschaft, tendenziell ausgeblendet oder unterbewertet. Neuere Forschungen beleuchten nicht nur den innerparteilichen Machtkampf in der engeren Führungsspitze, sondern auch die Vorgänge innerhalb der Provinzen (Bo Zhiyue 2010) sowie in der Wirtschaftsbükratie und Finanzwirtschaft (Shih 2008).

1.5.3 Bürgergesellschaft und Möglichkeiten des „Wandels von unten“

Vertreter dieser Perspektive analysieren die chinesische Politik nicht von der Warte der Entscheidungsträger in Beijing, sondern aus gesellschaftlicher Sicht, also gleichsam „von unten“. Sie legen dar, auf welche Weise gesellschaftliche Akteure, Gruppen oder Vereinigungen die neu gewonnenen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Handlungsspielräume nutzen, um ihren Einfluss auch politisch geltend zu machen. Solche Studien leisten einen wichtigen Beitrag dazu, bürgerliches und politisches Engagement außerhalb der Strukturen der KPC ans Licht zu bringen. Diese Forschung liefert empirische Belege dafür, dass – entgegen der im Ausland häufig vorherrschenden Meinung – die Partei keine lückenlose Kontrolle über die Gesellschaft ausübt. Selbstorganisation, verdeckter Widerstand und manch-

mal auch offener Protest gegenüber staatlicher Autorität sind ein Bestandteil des politisch-gesellschaftlichen Lebens in China. Dies eröffnet Wege für politischen Wandel, der „von unten“ aus der Gesellschaft selbst kommt und sich der Kontrolle der KPC teilweise entziehen kann.

Die Herausbildung einer chinesischen „Zivilgesellschaft“ ist seit den 1990er Jahren lebhaft diskutiert worden (siehe hierzu speziell 5.4 und 5.5). Der Einfluss einer in Entstehung begriffenen Bürgergesellschaft auf die Politikgestaltung wird unter Hervorhebung unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen verdeutlicht (Zhou Kate Xiao 1996; Heberer 2003; Mertha 2008). In den 2000er Jahren beleuchteten Forscher die Rolle von Nichtregierungsorganisationen, Protestbewegungen (O'Brien 2008) und einer durch interaktive digitale Medien zeitweilig beförderte Entwicklung einer unabhängigeren Öffentlichkeit (Zheng Yongnian 2008).

Die Perspektive der Bürgergesellschaft besitzt eine große Erklärungskraft für politische Kräfteverschiebungen, die im Rahmen der anderen „elitenorientierten“ analytischen Modelle nur unzureichend erfasst werden. Die Schwäche dieser Erklärungsperspektive besteht in einer Tendenz zur Überschätzung des Grades an Autonomie, den gesellschaftliche Kräfte im heutigen China genießen. Die Bedeutung parteistaatlicher Kontrollstrukturen und neuartige Verflechtungen zwischen Staat und Wirtschaft dürfen nicht unterschätzt werden. Die KPC entwickelte neue Methoden, um Privatunternehmer (Dickson 2003) und auch ausländische NGOs (Ho/Edmonds 2008) in staatliche Institutionen einzubinden. Zugleich wurde die staatliche Kontrolle von Kommunikation und Öffentlichkeit in digitalen Netzen durch eine Serie technologischer Neuerungen in den 2010er Jahren effektiviert (vgl. 5.6).

1.5.4 Bürokratisches Verhandlungssystem

Diese Perspektive geht von empirischen Untersuchungen aus, die beispielsweise anhand der Wirtschafts- und Finanzpolitik belegen, dass Rivalitäten zwischen bürokratischen Organisationen die politische Entscheidungsbildung maßgeblich bestimmen. Die chinesische Politik ist unterhalb der höchsten Führungsebene durch ein System permanenter bürokratischer Verhandlungen zwischen verschiedenen Akteuren der Staatsbürokratie gekennzeichnet. Zwischen Ministerien und Kommissionen sowie zentralen und regionalen Behörden bestehen intensive formalisierte wie auch informelle Kommunikationsstrukturen und wechselseitige Abhängigkeiten, die prägenden Einfluss auf die Art und Weise der Politikformulierung und Politikumsetzung nehmen. Aus der Perspektive eines solchen „fragmentierten Autoritarismus“ kommt den Interessen und Interaktionen bürokratischer Organi-

sationen entscheidende Bedeutung für die Erklärung des Verlaufs der chinesischen Wirtschaftsreformen zu. Wichtige Beiträge zu dieser Forschungsrichtung finden sich bei Lieberthal und Lampton (1992), Shirk (1993), Duckett (2003) und Yang Dali (2005).

Die stärkste Erklärungskraft entfaltet der bürokratisch-institutionelle Ansatz im Bereich der Wirtschaftsregulierung, da in der Transformation einer sozialistischen Staatswirtschaft staatliche institutionelle Strukturen und Restriktionen eine entscheidende Bedeutung haben. Auch die spannungsreichen Beziehungen zwischen Zentralregierung und regionalen Führungen (Chong 2000) lassen sich in differenzierter Weise erklären. In Phasen der routinemäßigen Regierungstätigkeit kann dieser Ansatz viele Phänomene der chinesischen Politik einleuchtend erfassen.

Die Schwäche besteht darin, dass diese Forschungsperspektive die Art und Weise der politischen Willensbildung in Phasen akuter innen- und außenpolitischer Krisen nicht erfassen kann, wie sie zum Beispiel während der innerparteilichen Auseinandersetzungen 1989 oder zuletzt während der Finanzkrise 2008–2009 zu beobachten waren (vgl. hierzu die Fallstudie in Abschnitt 6.6). In solchen Zeiten verfällt die chinesische Politik in einen besonderen „Krisenmodus“, der durch eine hochgradige Zentralisierung, Personalisierung und Ideologisierung der Entscheidungsfindung gekennzeichnet ist. Bürokratisch-institutionelle Strukturen spielen in solchen Perioden nur eine untergeordnete Rolle.

1.5.5 Lernende staatliche Organisationen

In dieser Perspektive rückt die Anpassungsfähigkeit des chinesischen Regierungssystems – durch beständiges Lernen aus eigenen oder internationalen Erfahrungen – in den Mittelpunkt der Analyse. Von dieser Warte beeinflussen staatliche Organisationen nicht nur maßgeblich die Fortentwicklung des politischen, wirtschaftlichen und sozialen Systems in China, sondern sie sind zugleich auch einem ständigen Anpassungsdruck in einem sich rasant wandelnden Umfeld unterworfen. Nur eine erfolgreiche Anpassung an neue Kontextbedingungen und die Lösung drängender Herausforderungen garantieren die Handlungsfähigkeit und Akzeptanz des politischen Systems und verhindern, dass die Regierung von neuen Entwicklungen überholt und geschwächt wird (Göbel 2013). Aktuelle Beispiele für grundlegende Herausforderungen sind die rapide Urbanisierung, alternde Gesellschaft, Digitalisierung und wirtschaftliche Globalisierung.

Während in den anderen Ansätzen Interessen einzelner Akteure, konkurrierender Organisationen oder Normen im Zentrum der Analyse stehen, rücken hier technisch-bürokratische Prozesse in den Vordergrund. Hierzu zählen der Auf- und

Ausbau staatlicher Kapazitäten und die Auseinandersetzung mit neuen wissenschaftlichen Erkenntnissen. Eine zentrale Rolle spielen technische Innovationen und Anwendungen der Informationstechnologie. Anpassungsvorgänge werden typischerweise mittels Experimentalprogrammen und Pilotprojekten in Gang gesetzt. Auch kam im Verlauf der chinesischen Reformpolitik gezielten Erkundungen und Auswertungen internationaler Erfahrungen mit unterschiedlichen Problemlösungen eine wichtige Bedeutung zu, insbesondere für die kontrollierte, Risiken minimierende Weiterentwicklung der Öffnungs- und Globalisierungspolitik.

Chinas Regierungssystem weist insbesondere im Bereich der Wirtschafts- und Technologiepolitik Merkmale lernender Organisationen auf („lernendes autoritäres System). Lokal begrenzte, teilweise konkurrierende Experimente dienen der Erprobung und Umsetzung neuer Lösungen und ermöglichen somit ein Lernen innerhalb einer hierarchischen Ordnung („experimentation under hierarchy“). Wichtige Beiträge zu dieser Analyseperspektive untersuchen solche Lernprozesse in den Politikfeldern Wirtschaft (Heilmann 2008), Gesundheit (Wang Shaoguang 2009), Verwaltungsreform (Göbel/Chen 2014) und ländlicher Struktur- und Gesellschaftspolitik (Ahlers 2014a). Die Schwäche dieses Ansatzes besteht in einem tendenziell technokratischen Fokus, der die Innensicht und das Handeln staatlicher Stellen, nicht aber die Auswirkungen auf betroffene Teile der Gesellschaft in den Vordergrund rückt.

1.5.6 Neuere Ansätze der Politischen Ökonomie

Eine zentrale Rolle für die aktuelle Chinaforschung spielen neuere Ansätze der Politischen Ökonomie. Eine integrierte Betrachtung politischer und ökonomischer Wandlungsprozesse ist nötig, da eine analytische Trennung von Politik und Wirtschaft besonders in Transformationsstaaten den Blick auf wichtige Antriebskräfte politischen Handelns verstellt. Zwei analytische Ausrichtungen lassen sich unterscheiden. Die erste umfasst Beiträge, die aus einer eher akteursorientierten Perspektive argumentieren. Hier liegt der Schwerpunkt der Analyse auf Anreizen und Beschränkungen, die auf politische und wirtschaftliche Akteure einwirken, sowie auf den dadurch hervorgerufenen formalen und informellen Verhaltensmustern („Spielregeln“), nach denen die Interaktionen zwischen den beteiligten Akteuren ablaufen. Wichtige Beiträge leisten diese Ansätze bei der Untersuchung, wie politisch-ökonomischer Wandel mit der Verteilung von Verhandlungsmacht und Ressourcen zwischen verschiedenen Interessengruppen zusammenhängt. Darüber hinaus liegen Stärken in der kontextsensitiven Beschreibung von Reformanreizen und -strategien (wie Dezentralisierung, Gradualismus, Experimente) mit deren

politischen Bedingungen und Konsequenzen. Aus dieser Sicht lässt sich die Anpassung von Herrschaftsordnungen als umfassende, hart umkämpfte Neuverteilung von politischen und wirtschaftlichen Verfügungsrechten mit offenem Ausgang analysieren (Xu Chenggang 2011; Naughton 2007; Heilmann 2000).

Die zweite Gruppe von Ansätzen zielt auf ein Verständnis institutioneller Regime und der Variabilität von Staatseingriffen in Teilbereichen des Wirtschaftssystems (Kennedy 2011). Zentral ist hierbei die Frage, wie Firmen, Finanzsystem und Arbeitsmarkt gesteuert und koordiniert werden. Die Stärke dieser Beiträge liegt in der Analyse regional unterschiedlicher Formen von Staatseingriffen in Chinas Wirtschaftssystem (Walter/Zhang 2012; Peck/Zhang 2013). Konzeptuell nahe stehen solchen Überlegungen die analytische Beschreibung Chinas als Staatskapitalismus (McNally 2014), Regulierungsstaat (Pearson 2011) oder moderner Entwicklungsstaat (Breslin 2012). Auch in der chinesischen Diskussion ist die Suche nach einer modernen Theorie des Staatskapitalismus ein Bezugspunkt für zentrale wirtschaftspolitische Debatten (Liu He 2014).

1.5.7 Kombination von Analyseperspektiven

Die idealtypische Darstellung und Abgrenzung von Analyseperspektiven in den vorangehenden Abschnitten dient der Orientierung. Keine der hier vorgestellten Perspektiven kann alle wichtigen Aspekte des politischen Systems der VRC erfassen. Für einzelne Forschungsprojekte kann ein selektiver Fokus hilfreich sein. Letztlich wird aber nur die Kombination von Analyseansätzen oder zumindest die Offenheit für die Ergebnisse widerstreitender und sich überlagernder Perspektiven komplexen Gegenständen gerecht.

Übersicht 1.5 Wissenschaftliche Analyseperspektiven

Analyseperspektive	Erklärungsgegenstand	Erklärungsfaktoren
Politisch-kulturelle Kontinuität und Legitimität	Veränderungen, Stabilität und Anpassung in politischen Mikrostrukturen und im Gesamtgefüge des Systems; Rückwirkungen auf Wahrnehmung in der Öffentlichkeit	Veränderungen (in der Konstruktion) der normativen und Werte-Grundlagen von Interaktionsregeln und politischem Handeln; Legitimationsprozesse und -strategien

Analyseperspektive	Erklärungsgegenstand	Erklärungsfaktoren
Politische Eliten und Machtkampf	Gesetzmäßigkeiten und Auswirkungen von Macht- und Richtungskämpfen innerhalb der politischen Elite auf die Politikgestaltung	Einzelne Akteure (Individuen) und deren Netzwerke; persönliche Überzeugungen, Zugehörigkeiten zu verschiedenen Faktionen
Bürgergesellschaft und Wandel „von unten“	Einflussmöglichkeiten gesellschaftlicher Grupp(ie)rungen auf die Politikgestaltung; Demokratisierung „von unten“	Organisationsformen und Ressourcen verschiedener gesellschaftlicher Akteure (Staat lediglich als Kontext und Anknüpfungspunkt); Rolle von Protesten, Petitionen oder Aufrufen in Sozialen Medien
Bürokratisches Verhandlungssystem	Auswirkungen bürokratischer Partikularinteressen und Konflikte auf die Politikgestaltung	Interessenskonflikte und Ausgleichsverhandlungen verschiedener aggregierter Akteure (Organisationen) innerhalb der Staats- und Parteiorganisation.
Lernende staatliche Organisationen	Prozess der Anpassung des chinesischen Staats- und Parteiapparates an die neuen gesellschaftlichen, technischen und sicherheitspolitischen Herausforderungen	Auf- und Ausbau der staatlichen Kapazitäten zur Bewältigung neuer Herausforderungen; Anpassung international erprobter Lösungen an den chinesischen Kontext
Neuere Ansätze der politischen Ökonomie	Dynamik und Stagnation von politökonomischen Veränderungsprozessen	Strategisches Handeln von Interessengruppen; Anreizsysteme und Austauschbeziehungen; Zusammenspiel von Steuerungsmodi in Teilbereichen des Wirtschaftssystems; Form und Variabilität von Staatseingriffen

2.1 Chinas sozialistisches System

Sebastian Heilmann, Lea Shih und Sandra Heep

Die formale politische Institutionenordnung der VRC entspricht dem Typus der zentralisierten sozialistischen Parteidiktatur. Die politische Herrschaft stützt sich auf eine nach leninistischen Prinzipien organisierte Kaderpartei – die Kommunistische Partei Chinas (KPC) – mit umfassenden Entscheidungs- und Eingriffsbefugnissen in Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Gesellschaft.

Die Grundstrukturen der Verfassungs- und Staatsordnung der VRC – Diktatur unter Führung der KPC und Gewaltenkonzentration statt Gewaltenteilung im Hinblick auf exekutive, legislative und judikative Funktionen – sind von Modellen der frühen Sowjetunion und von sowjetischer Einflussnahme geprägt. Trotz Übereinstimmungen in den formalen Strukturen weist die chinesische Variante des sozialistischen Systems jedoch viele markante Unterschiede zum sowjetischen Modell in organisatorischer und ideologischer Hinsicht auf.

2.1.1 Leninistische Organisationsprinzipien

Das Modell für die politische und wirtschaftliche Neuordnung Chinas nach 1949 war der sowjetische Parteistaat. Von Lenin (1870–1924), dem Begründer des kommunistischen Parteistaates im frühen Sowjetrußland, übernahmen die chinesischen Kommunisten die organisatorischen Prinzipien der Kaderpartei und der Führungsrolle der Partei in Politik, Gesellschaft und Wirtschaft. Die Partei wurde als zentralisiert-hierarchische Organisation der politischen Mobilisierung und Kontrolle konzipiert und sollte in allen Bereichen des sozialistischen Systems (Regierung,

Justiz, Betriebe und gesellschaftliche Vereinigungen) mit ihren Parteikomitees und Parteizellen als unumschränkte Entscheidungs- und Aufsichtsinstanz fungieren.

Personal und Organisation der KPC bilden bis heute die tragenden Pfeiler des Herrschaftssystems der VRC. Die Führungskader der Partei sitzen an allen wichtigen Schalthebeln der chinesischen Politik. Eine besonders enge politische Kontrolle übt die KPC über Polizei und Armee mit Hilfe von Parteikomitees und Politikommissaren aus, die in der Leitung der Sicherheitsorgane eine entscheidende Rolle spielen.

Die wichtigsten Institutionen politischer Kontrolle, die im Kern auf Lenin zurückgehen und sich auch in der VRC finden, sind:

- die zentralisierte Hierarchie von Parteiorganen, die Politik, Verwaltung, Polizei, Justiz, Militär, Wirtschaft und Gesellschaft beaufsichtigen;
- die von der KPC monopolisierte Rekrutierung, Einsetzung und Beaufsichtigung von Führungskräften (Kadersystem) nicht nur in Partei-, Regierungs- und Verwaltungsorganen, sondern auch in staatsnahen Wirtschaftsunternehmen sowie generell in staatlich kontrollierten und finanzierten Organisationen;
- eine der staatlichen Justiz vorgelagerte, nach politischen Weisungen operierende parteiinterne Disziplinaufsicht, die Parteikadern (sofern sie nicht aus der Partei ausgeschlossen werden) de facto Immunität gegenüber Ermittlungen staatlicher Justizorgane verleiht;
- ideologische Indoktrinierung und Kampagnen zur Disziplinierung der Parteimitglieder; Bekämpfung politischer „Abweichungen“ innerhalb der Partei und ein striktes Verbot der Bildung von innerparteilichen Gruppierungen (Fraktionsverbot);
- Propaganda – parteigelenkte selektive Informationsvermittlung sowie aktive Formung der öffentlichen Meinung – mit Hilfe politisch kontrollierter traditioneller und neuer digitaler Medien;
- parteigelenkte „Massenorganisationen“ (Gewerkschaftsbund, Jugend- und Frauenverband) als „Transmissionsriemen“ für die Politik der KPC.

Die vom sowjetischen Vorbild übernommenen Merkmale des sozialistischen Systems dürfen jedoch nicht über zahlreiche Unterschiede hinwegtäuschen, die sich durch originär chinesische Neuerungen auf organisatorischem und ideologischem Gebiet ergaben (siehe Übersichten 2.1 und 2.2).

Übersicht 2.1 Die chinesische Variante des Sozialismus – Organisatorische Grundmerkmale

Organisations- und Personalkontrolle in der Herrschaftspraxis der KPC	
<i>Anleihen beim sowjetischen Modell</i>	<i>Abweichungen vom sowjetischen Modell</i>
<ul style="list-style-type: none"> • KPC als „Avantgarde“ der Revolution und der Arbeiterklasse • Unumschränkter Führungs- und Kontrollanspruch der Partei • Parallelhierarchien von Partei- und Staatsorganisation • Prinzip des „Demokratischen Zentralismus“ • Nomenklatura- System der Kaderkontrolle • Striktes Fraktionsverbot • Massenorganisationen als „Transmissionsriemen“ der KPC 	<ul style="list-style-type: none"> • Machtkonzentration im „Ständigen Ausschuss“ des Politbüros • Anhaltendes Gewicht von Parteigremien gegen Regierungsorganen in politischen Entscheidungsverfahren* • Unverändert starke Position von KP-Politkommissaren in der Armee* • Deutlich verkleinerter Parteiapparat • Stark dezentralisierte Wirtschaftsverwaltung • Bis 1990er Jahre: Primäre soziale Kontrolle in „Basiseinheiten“, nicht durch Sicherheitsorgane

* Das sowjetische Herrschaftssystem wies nach der Stalin-Ära eine Schwächung der Rolle von Parteigremien im Verhältnis zu Ministerien und von Politkommissaren gegenüber professionellen Armeekommandeuren auf (Gill 1994).

© Heilmann 2002/2015

Zu den wichtigsten chinesischen Besonderheiten auf dem Gebiet der sozialen Kontrolle zählten bis in die 1990er Jahre hinein die so genannten „Einheiten“ (*danwei*). Jeder Bürger wurde einer solchen Basiseinheit am Arbeitsplatz, am Wohnsitz oder in der Ausbildungsstätte zugeordnet und innerhalb dieser Einheit effektiv überwacht, mit lebensnotwendigen Gütern und Dienstleistungen versorgt und im Bedarfsfall diszipliniert. Aufgrund der Einbindung nahezu der gesamten städtischen Bevölkerung in dieses System war nur ein relativ kleiner Geheimpolizei-Apparat zur Herrschaftssicherung notwendig. Seit den 1990er Jahren nahm die Mobilität innerhalb Chinas zu. Deshalb wurde die soziale Kontrolle durch geographisch fixierte *Danwei* immer weniger wirkungsvoll. Die politische Führung trieb seitdem den Ausbau der Polizei- und Staatssicherheitsorgane sowie neuer Überwachungstechnologien (u. a. innerstädtische Kamerasysteme, Kontrolle digitaler Kommunikation) stark voran (hierzu Kapitel 5).

Das System der politischen Führung in China unterscheidet sich durch einige Besonderheiten vom sowjetischen Modell. Hierzu gehört die Konzentration der exekutiven Macht in einem sehr kleinen – nur fünf bis neun, derzeit sieben, Personen umfassenden – Ständigen Ausschuss des Politbüros als Entscheidungszentrum. Von der späten Sowjetunion unterscheidet sich die VRC auch durch das anhaltend

große und seit 2012 nochmals gestärkte Gewicht von Parteigremien gegenüber Regierungsorganen in Entscheidungsverfahren. Auch wurde der hauptamtliche Parteiapparat seit Mitte der 1980er Jahre verkleinert und konzentrierte sich auf politisch-organisatorische Aufsichtsaufgaben wie insbesondere in Kadersystem und Personalpolitik, Disziplinaufsicht und Korruptionsbekämpfung, Medienaufsicht und Propaganda sowie innerer Sicherheit und Nachrichtendienste. Exekutive Aufgaben in Verwaltung und Politikumsetzung aber wurden staatlichen Organen übertragen.

Besonders folgenreich erscheint im Vergleich zur Sowjetunion die seit den späten 1950er Jahren in China betriebene Dezentralisierung der Wirtschaftsverwaltung. Denn in einem dezentralisierten institutionellen Umfeld waren wirtschaftliche Reformexperimente leichter durchzuführen als im hochzentralisierten Planungssystem der UdSSR. Mithilfe einer großen Anzahl an dezentralen wirtschaftspolitischen Experimenten (Sonderwirtschaftszonen, Pilotprojekte etc.) hat China Marktelemente schrittweise einführen können (hierzu im Detail Kapitel 4).

2.1.2 Ideologie und Legitimation im Wandel

Der Marxismus-Leninismus fand in China nach der russischen Oktoberrevolution von 1917 zunächst vornehmlich in Intellektuellenkreisen Verbreitung. Die KPC berief sich bei ihrer Gründung 1921 in Shanghai – mit damals nur 57 Parteimitgliedern – auf diese „importierte“ Ideologie. Sie verband die Propagierung des Marxismus-Leninismus mit dem Streben nach nationaler Befreiung vom Einfluss der Kolonialmächte und mit dem Wunsch nach nationaler Modernisierung. Durch Interpretation und Anpassung an chinesische Gegebenheiten wurde die Ideologie allmählich modifiziert: Es kam zu einer „Sinisierung“ (中国化) des Marxismus-Leninismus (siehe Übersicht 2.2). Diese Anpassungen waren aufgrund der besonderen Bedingungen in China unvermeidlich. Denn anders als die russischen Kommunisten mussten die chinesischen für den Sieg ihrer Revolution nahezu drei Jahrzehnte lang kämpfen. Sie stützten sich dabei, ganz im Gegensatz zur russischen Mutterpartei, in erster Linie auf die Unterstützung durch die Bauern und eroberten die Städte von den Dörfern her. Ihr besonderes Geschick bestand darin, die verelendeten Bauern für politische Ziele (Bodenreform, Enteignung von Großgrundbesitzern, Bekämpfung der japanischen Besatzer) zu mobilisieren, die den unmittelbaren Interessen eines großen Teils der Landbevölkerung jener Zeit entsprachen (Selden 1995).

Die besonderen Revolutionserfahrungen der chinesischen Kommunisten flossen in die Strategieschriften Mao Zedongs – von der KPC seit 1945 als „Mao-Ze-

„Mao-Zedong-Ideen“ (毛泽东思想) schrittweise kanonisiert (Martin 1982) – ein, die sich in wichtigen Elementen von Leninismus oder Stalinismus unterschieden. Deutlich wird dies etwa in der Herabstufung der Arbeiterklasse zugunsten der Bauern und in der Betonung des revolutionären Guerilla-Kampfes. Unorthodox aus sowjetischer Sicht war auch die herausragende Bedeutung der „Massenlinie“ in der Revolutions- und Herrschaftsstrategie (Partei und Armee als „Fisch im Wasser des Volkes“).

Übersicht 2.2 Die chinesische Variante des Sozialismus – Ideologische Grundmerkmale

Sinomarxismus in der Herrschaftspraxis der KPC	
<i>Anleihen beim sowjetischen Modell</i>	<i>Abweichungen vom sowjetischen Modell</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Übernahme der ideologischen Grundprinzipien und Terminologie des Marxismus-Leninismus • Vergesellschaftung von Privateigentum, Industrie, Handel und Landwirtschaft • Rechtfertigung schärfster Sanktionen gegen politische Gegner („Volksfeinde“, „Konterrevolutionäre“, „Abweichler“) • „Anti-Imperialismus“ in den internationalen Beziehungen • Ziel einer konfliktfreien kommunistischen Gesellschaft 	<p>(I) Frühphase (1921 - 1950er Jahre)</p> <ul style="list-style-type: none"> • „Mao-Zedong-Ideen“ 1945 neben Marxismus-Leninismus zur Leitideologie erhoben; „Sinisierung“ des Marxismus-Leninismus“ • Betonung der bäuerlichen Basis der Revolution; Relativierung der Rolle der Arbeiterklasse • Hervorhebung des revolutionären Guerillakampfes einschließlich dezentraler Initiative („Guerilla-Politikstil“) • „Massenlinie“: Parteigelenkte Massenmobilisierung als Methode der Politikdurchsetzung <p>(II) Radikale Phase (1957-78)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Abwertung von Bürokratie und Justiz als „reaktionären Organen“ • Radikalisierung des Klassenkampfes • Personenkult um Mao Zedong • Kritik am sowjetischen „Revisionismus“ und „Hegemonismus“ <p>(III) Reformära (ab 1978)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Im Kontrast zu sowjetischer „Entstalinisierung“ keine „Entmaoisierung“: Maos politische Leistung offiziell „zu 70% gut“ bewertet • Schrittweise ideologische Anpassungen: Herabstufung des Klassenkampfes; „Anfangsstadium des Sozialismus“; Akzeptanz von Marktkoordination und nicht-staatlichen Eigentumsformen • Beibehaltung der dialektischen Widerspruchsanalyse zur Definition des „Hauptwiderspruchs“ und Ableitung von Handlungsprioritäten

Darüber hinaus vertrat Mao Zedong ein radikales Klassenkampf-Konzept, das davon ausging, dass „Klassenfeinde“ sich auch nach der Errichtung des sozialistischen Staates noch dauerhaft durch verdeckte Sabotage zur Wehr setzen würden und die Revolution zu hintertreiben suchten. Mao ging in den 1960 Jahren so weit, die „Klassenfeinde“ in der Partei selbst zu vermuten, und rief die Bevölkerung zur Entlarvung „kapitalistischer Machthaber in der Partei“ auf. Diese Appelle führten in der „Großen Proletarischen Kulturrevolution“ (1966–1976) nicht nur zu willkürlichen politischen Verfolgungen, sondern zeitweilig sogar zu Lähmung und Zerschlagung des Parteiapparats – ein Vorgang, der dem leninistischen Prinzip der unantastbaren Führungsrolle und Einheit der Partei völlig zuwiderlief.

Nach den Erschütterungen der „Kulturrevolution“ und dem Tode Mao Zedongs 1976 wurden in Partei und Bevölkerung Rufe nach einer ideologischen Umorientierung laut, die als Grundlage für ein Programm der „Vier Modernisierungen“ in Industrie, Landwirtschaft, Wissenschaft/Technik und Landesverteidigung diente. Die Bedeutung des „Klassenkampfes“ wurde herabgestuft. Unter Leitung Deng Xiaopings wurde der Arbeitsschwerpunkt der Partei auf die „sozialistische Modernisierung“ der Wirtschaft und auf die Konsolidierung der Partei- und Staatsorganisation verlegt. Die „Weiterentwicklung des Marxismus-Leninismus“ im Lichte der wirtschaftlichen Modernisierungserfordernisse Chinas wurde zum Kern der ideologischen Debatte. Die „Theorien Deng Xiaopings“ wurden zusammen mit dem Marxismus-Leninismus und den „Mao-Zedong-Ideen“ zum Kernbestand des ideologischen Rüstzeugs der KPC erhoben.

Die KPC vertritt heute offiziell einen „Sozialismus chinesischer Prägung“ (中国特色社会主义) oder auch „Sinomarxismus“ (von Senger 1994), der sich nicht nur vom sowjetischen Modell distanziert, sondern auch die marxistischen Klassiker in ihrer Bedeutung für die Modernisierung Chinas neu zu bewerten sucht. 1987 und erneut 1997 stellten Parteitage der KPC fest, dass sich China erst in der „Anfangsphase des Sozialismus“ (社会主义初级阶段) befinde und der Übergang zu einem entwickelten sozialistischen System erst dann möglich sein werde, wenn China Mitte des 21. Jahrhunderts das Entwicklungsniveau eines Industrielandes erreicht habe. Deng Xiaoping legte als vorrangige Ziele die Entwicklung der Produktivkräfte und die Anhebung des Lebensstandards der Bevölkerung fest: „Armut ist nicht Sozialismus. Sozialismus ist dazu da, die Armut zu beseitigen.“ Um Chinas Wirtschaft zu modernisieren, sollten aus Sicht der Reformer zwar auch marktwirtschaftlich-kapitalistische Methoden genutzt werden. Die ihnen zugrunde liegenden Werte wie Individualismus und Interessenpluralismus aber wurden von der KP-Führung zu keinem Zeitpunkt akzeptiert. Denn solche „westlichen“, „bourgeois“ Wertvorstellungen seien weder mit der chinesischen Tradition noch mit der marxistisch-leninistischen Ideologie vereinbar.

Marxistische und sinomarxistische Ideologie-Elemente nehmen weiterhin erheblichen Einfluss auf Politikformulierung und Herrschaftsrechtfertigung. So wurden beispielsweise die sozial- und gesellschaftspolitischen Prioritätenverschiebungen seit 2003, insbesondere das Programm zum Aufbau eines „Neuen Sozialistischen Ländlichen Raumes“ (社会主义新农村建设), durch Bezugnahme auf marxistische Solidaritätsnormen begründet, die durch traditionelle („harmonische Gesellschaft“) und technokratische („wissenschaftliches Entwicklungskonzept“) Leitideen unterfüttert wurden.

Die Anpassung der KPC an die neuen ökonomischen Bedingungen wurde andererseits auch von ideologischen Modifikationen begleitet, die im Laufe der Reformpolitik bis hin zur Preisgabe einiger wesentlicher ideologischer Prinzipien reichten. So wurden mit dem XVI. Parteitag (November 2002), der eine politische Aufwertung von Privatunternehmertum, -eigentum und -kapital vornahm, Kernelemente der marxistisch-leninistischen Ideologie (hierzu gehören: Abschaffung von Privateigentum, Auslöschung der privaten Unternehmerschicht und des Privatkapitals, Bekämpfung der „Kapitalistenklasse“) de facto aufgegeben. Diese ideologischen Revisionen wurden durch orthodoxe Marxisten innerhalb und außerhalb der KPC in Internet-Foren scharf kritisiert (Heilmann et al. 2004).

Seit 2002 bezeichnet sich die KPC in ihrem Parteistatut als Vorhut nicht nur der arbeitenden Klasse Chinas, sondern des gesamten Volkes und der gesamten Nation. Die Formel von der „Dreifachen Repräsentation“ (三个代表: die KPC solle fortschrittliche Produktivkräfte, moderne Zivilisation und Grundinteressen der breiten Bevölkerung repräsentieren) wurde als zusätzliche „Richtschnur für die Tätigkeit“ (行动指南) der Partei in das Parteistatut aufgenommen. Als ultimatives Ziel der KPC nennt das Parteistatut weiterhin die Verwirklichung des Kommunismus. Als unmittelbare Aufgabe aber wurde der „umfassende Aufbau einer Gesellschaft mit bescheidenem Wohlstand“ (小康社会) festgelegt. Bis zum Jahr 2020 soll das Bruttoinlandsprodukt (BIP) gegenüber dem Jahr 2000 vervierfacht werden. Zugleich sollen soziale Ungleichverteilungen, regionale Disparitäten und strukturelle Verzerrungen in Chinas Wirtschaft und Gesellschaft eingedämmt werden.

Der XVII. Parteitag im Oktober 2007 setzte in den Bereichen der Sozial- und Umweltpolitik sowie in der Suche nach zeitgemäßen Legitimationsgrundlagen neue Akzente. Die von Partei- und Staatschef Hu Jintao propagierten Leitformeln (提法) des „wissenschaftlichen Entwicklungskonzepts“ (科学发展观) und der „harmonischen Gesellschaft“ (和谐社会) fanden Aufnahme in das revidierte Parteistatut. Das „wissenschaftliche Entwicklungskonzept“, das eine wirtschaftlich, sozial und ökologisch ausgeglichene und nachhaltige Modernisierung einforderte, hatte bereits als Leitlinie für die Erstellung des 11. Fünfjahrplans (2006–2010) gedient. Das Konzept der „harmonischen Gesellschaft“, das Assoziationen zu konfuzianischen

Ordnungsvorstellungen weckt, zielte auf Konfliktbeilegung und sozialen Ausgleich auf der Grundlage des Rechts, der Sozial- und Bildungspolitik und des Respekts vor Mensch und Natur.

Übersicht 2.3 Sinomarxistische Methodik und deren Wirkungen in der politischen Praxis

Methoden	Analyse	Praxis (Beispiele)
Widerspruchs-analyse	Identifizierung und gestufte Bearbeitung von Haupt- und Nebenwidersprüchen	Festlegung von Arbeitsschwerpunkten; Konzentration von Ressourcen
Widerspruchs-synthese	Identifizierung einer produktiven, politisch vorteilhaften Koexistenz (vorübergehenden Nichtlösung) von Widersprüchen	„Ein Land, zwei Systeme“ (Hongkong); „Ausländisches selektiv für China nutzen“; „Chinesische Traditionen selektiv für das heutige China nutzen“
Klassen-analyse	Identifizierung von Abhängigkeits-, Ausbeutungs- und Unterdrückungsverhältnissen innerhalb und zwischen Gesellschaften	Abwehr ausländischer Fremdbestimmung; Abwehr „westlicher“, „bourgeois“ Werte
Theorietest in der Praxis	Theorie muss in der Praxis getestet und entwickelt werden. Praxiserkenntnis ist verlässlicher als Theoriedebatte.	Experimentierende Politikentwicklung in Pilotprojekten u. Sonderzonen; Politikumsetzung „vom Punkt in die Fläche“
Übernahme von Fremd-erfahrungen	Gezielte Analyse und Nutzung der Referenzerfahrungen anderer (einschließlich politischer Gegner)	Instrumentelles Lernen vom Ausland in Verwaltung, Technologie, Bildung etc.; Entsendung von Studierenden u. Forschern ins Ausland

Auswahl von Methoden nach: von Senger 1994 und 2008.

Wichtige Besonderheiten des Sinomarxismus bestehen darin, dass es sich um eine explizit im Zeitverlauf anpassbare, flexible Führungs- und Analysemethodik handelt, nicht aber um eine statisch-abgeschlossene Dogmatik (vgl. Übersicht 2.3). Funktionäre sind dazu verpflichtet, „Standort, Blickwinkel und Methode des Marxismus“ (马克思主义立场观点方法) zu verinnerlichen und sodann situationsgemäß zur Analyse und Lösung praktischer Probleme zu nutzen. „Marxistischer Standort“ bedeutet in der offiziellen Lesart, auf der Seite der „Mehrheit der arbeitenden Bevölkerung“ und der „Entwicklungsländer“ zu stehen. Ein „marxistischer Blickwinkel“ muss strikt historisch-materialistisch sein und die kollektive sozioökonomische Entwicklung, nicht individuell-partikulare Interessen oder metaphysisch-religiöse

Neigungen, ins Zentrum stellen. Mit „marxistischer Methode“ sind Dialektik und Widerspruchslehre angesprochen, speziell die Definition und Bearbeitung des im Zeitverlauf wechselnden „Hauptwiderspruchs“ (主要矛盾) und des daraus abgeleiteten „Arbeitsschwerpunkts“ (工作重点) der KPC in der jeweiligen geschichtlichen Entwicklungsphase (vgl. Übersicht 2.4).

Übersicht 2.4 Definitionen des „Hauptwiderspruchs“ und des „Arbeitsschwerpunkts“ der KPC

Entwicklungs- etappe	Hauptwiderspruch	Arbeitsschwerpunkt
1921–1937	Proletariat/Arbeiterklasse vs. Ausbeuter-/ Unterdrückerklassen	Klassenkampf gegen Kapitalisten und Imperialisten
1937–1945	China vs. Japan	Kampf gegen Japan in nationaler Einheitsfront
1945–1978	Proletariat/Arbeiterklasse vs. Ausbeuter-/ Unterdrückerklassen	Klassenkampf gegen Kapitalisten und Imperialisten
Seit 1978	Materielle und kulturelle Bedürfnisse des Volkes vs. wirtschaftliche Rückständigkeit	Wirtschaftlich-technologische und kulturelle Modernisierung als nationale Aufgabe

Nach: von Senger 1994 und 2008.

Neben der wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Programmatik spielt der *Nationalismus* eine wichtige Rolle für die Selbstlegitimation der KPC unter den veränderten Bedingungen des 21. Jahrhunderts. Um politische Unterstützung zu gewinnen, präsentiert sich die Partei als Hüterin der nationalen Souveränität und Würde Chinas. „Patriotische Erziehung“ spielt in den Medien und im Bildungswesen eine zentrale Rolle. Dabei macht sich die politische Führung das seit Ende der 1990er Jahre deutlich gewachsene Interesse großer Bevölkerungsteile an chinesischer Geschichte und Tradition zunutze (Billioud 2007).

Seit der Machtübernahme Xi Jinpings setzte die Partei in ihrer Legitimationsstrategie verstärkt auf nationalistische Motive. So prägte Xi unmittelbar nach seiner Ernennung zum Generalsekretär der KPC im November 2012 die Leitformel des „China-Traums“ (中国梦), als dessen zentralen Inhalt er das „Große Wiederaufblühen der chinesischen Nation“ (中华民族伟大复兴) darstellte. Darin erfüllt die Partei die Mission, das chinesische Volk von Armut und Unterdrückung zu befreien und China erneut in ein „reiches und starkes Land“ zu verwandeln. Die beiden nationalen „Hundertjahrziele“ (两个一百年奋斗目标) bilden Kernelemente des von Xi Jinping propagierten „China-Traums“ (vgl. Übersicht 2.5). Anders als

der amerikanische Traum handelt der „China-Traum“ nicht von persönlicher Selbstverwirklichung, sondern betont die Stärke der Nation als Voraussetzung kollektiver Wohlfahrt wie auch individuellen Glücks.

Übersicht 2.5 Die zwei nationalen „Hundertjahrziele“

Bis 2021 (100. Jahrestag der KPC-Gründung)	Umfassende Vollendung des Aufbaus einer Gesellschaft mit bescheidenem Wohlstand (全面建成小康社会)
Bis 2049 (100. Jahrestag der VRC-Gründung)	Vollendung des Aufbaus eines wohlhabenden und starken, demokratischen, kulturell hoch entwickelten, harmonischen, sozialistischen, modernisierten Staates (建成富强、民主、文明、 和谐的社会主义现代化国家)

Die Übernahme westlicher Werte und Prinzipien politischer Organisation lehnte die KP-Führung unter Xi weitaus offensiver ab als ihre Vorgänger. Forderungen nach konstitutioneller Demokratie, Menschenrechten und einer unabhängigen Zivilgesellschaft wurden als Versuche unterbunden, den Parteistaat durch die Propagierung westlichen Gedankenguts zu unterminieren. Dementsprechend forderte das Zentralkomitee der KPC sämtliche Parteimitglieder in einem im April 2013 zirkulierten Dokument dazu auf, erhöhte Wachsamkeit gegenüber ideologischen Abweichungen von der Parteilinie zu zeigen (ZK der KPC 2013). Gleichzeitig brachte die Parteiführung immer mehr kritische Stimmen zum Verstummen, indem sie politische Aktivisten verwarnte oder verhaftete und traditionelle wie auch digitale Medien einer verstärkten Zensur unterwarf.

Ende 2014 formulierte Xi Jinping als anpassungsoffene Prioritäten der Partei- und Regierungsarbeit unter seiner Führung die sogenannten „Vier umfassenden Handlungen“ (四个全面): umfassende Vollendung des Aufbaus einer Gesellschaft mit bescheidenem Wohlstand (全面建成小康社会); umfassende Vertiefung der Reformen (全面深化改革); umfassend gesetzestütztes Regieren (全面依法治国), umfassend strikte Disziplinierung der Partei (全面从严治党).

Insbesondere die Disziplinierung der Partei verstand Xi Jinping als Voraussetzung für die Erreichung aller anderen politischen Ziele. Die Parteiführung unternahm 2013–2015 eine vehemente Anti-Korruptions-Kampagne, die sich explizit gegen Führungskader und deren Beziehungs- und Korruptionsnetze richtete (hierzu 4.8). Darüber hinaus sollte eine „Massenlinien-Kampagne“ das Bewusstsein der Kader für die Bedürfnisse der Bevölkerung schärfen. Zu diesem Zweck wurden Kader dazu verpflichtet, mehr Zeit im Austausch mit der Bevölkerung zu verbringen und

wiederholte „Selbstkritik“ im Rahmen von Gruppensitzungen zu üben. Weite Teile der Bevölkerung nahmen diese Bemühungen der Parteispitze im Kampf gegen Korruption positiv auf. Die seit 2008 mehrfach wiederholten Versuche der KPC, in der Gesellschaft einen Kanon von „Sozialistischen Grundwerten“ (社会主义核心价值观, wörtlich: „Sozialistische Kernwerte“) zu verankern, erwiesen sich aber als auffällig kurzlebig und wirkungslos. Zu weit schienen die offiziell propagierten Wertvorstellungen von der Lebenswirklichkeit der meisten Chinesen entfernt zu sein (vgl. Übersicht 2.6). Für die Bevölkerung hat die offizielle Parteiideologie ihre Bedeutung im Alltag verloren.

Übersicht 2.6 Von der KPC propagierte „Sozialistische Grundwerte“

Werte und Ziele auf der Ebene von Staat und Nation (国家层面的价值目标)	Wohlstand und Stärke (富强), Demokratie (民主), kulturelle Entwicklung (文明), Harmonie (和谐)
Werte und Orientierungen auf der Ebene der Gesellschaft (社会层面的价值取向)	Freiheit (自由), Chancengleichheit (平等), Gerechtigkeit (公正), Rechtssicherheit (法治)
Werte und Kriterien auf der Ebene individueller Bürger (公民个人层面的价值准则)	Vaterlandsliebe (爱国), Einsatzbereitschaft (敬业), Ehrlichkeit (诚信), Freundlichkeit (友善)

Quelle: ZK-Kanzlei 2013

Trotz der verbreiteten Ökonomisierung des Denkens in Gesellschaft und Funktionärsschicht haben Grundelemente des Sinomarxismus aber als Methodik der politischen Analyse, Kommunikation, Mobilisierung und Disziplinierung innerhalb der KPC weiterhin eine praktische Wirksamkeit. Die westliche Chinaforschung und Chinaberichterstattung tendiert dazu, diese Funktionen der Ideologie in China zu unterschätzen oder zu ignorieren. Unter dem Druck zentral gelenkter Parteikampagnen in den ersten Jahren der Amtszeit Xi Jinpings als Generalsekretär wurden jedoch die politischen Funktionen der sinomarxistischen Funktionärsideologie deutlich vor Augen geführt.

2.2 Die Verfassung eines Parteistaates

Sebastian Heilmann und Moritz Rudolf

Die politische Ordnung der VRC wurde als Vollzugsinstrument der Partei konzipiert, nicht als ein von eigenständigen Regeln, Verantwortlichkeiten, Machtbeschränkungen und Kontrollen bestimmter Verfassungsstaat. Die Staatsinstitutionen, die in der ersten Verfassung von 1954 festgelegt wurden, folgten in Kernelementen dem sowjetischen Modell, speziell der unter Stalin verabschiedeten Verfassung der Sowjetunion von 1936. Bis heute sind Kernprinzipien der Verfassungsordnung der VRC: die politische Führungsrolle der KPC, umfassende Durchgriffsbefugnisse der Zentralregierung gegenüber regionalen Führungen, die Gewaltkonzentration (also die explizite Ablehnung einer politischen Machtbegrenzung durch Gewaltenteilung zwischen Exekutive, Legislative und Judikative) und die Unterordnung individueller Rechte unter kollektive Interessen.

2.2.1 Verfassungsgeschichte

Zwischen 1949 und 1954 wurde die VRC auf der Grundlage eines „Gemeinsamen Programms“ der Politischen Konsultativkonferenz des chinesischen Volkes (PK-KCV) regiert, in die eine breite „Einheitsfront“ kooperationswilliger nichtkommunistischer Kräfte einbezogen war. Mit dem Zusammentritt des I. Nationalen Volkskongresses (NVK) im September 1954 wurde die PKKCV jedoch als nationales politisches Repräsentationsorgan an den Rand gedrängt und eine reguläre Verfassung in Kraft gesetzt.

Seit Gründung der VRC sind bislang *vier Verfassungen* (1954, 1975, 1978, 1982) verabschiedet worden, in denen sich die wechselnden politischen Ziele der KPC widerspiegeln. Während insbesondere in den Verfassungen von 1975 und 1978 die Bedeutung des Klassenkampfes hervorgehoben wurde, zeigt die derzeit gültige Verfassung von 1982 (in wichtigen Elementen modifiziert in den Jahren 1988, 1993, 1999 und 2004) die Bemühungen um eine „sozialistische Modernisierung“ des Wirtschaftssystems und eine Stabilisierung der staatlichen Institutionen.

1999 wurde erstmals in einem Verfassungstext der VRC explizit festgestellt, dass die Verfassung „das Grundgesetz des Staates ist und höchste gesetzliche Autorität besitzt“. Darüber hinaus ist festgelegt, dass keine Organisation das Privileg besitzen dürfe, die Verfassung und die Gesetze zu übertreten. Diese Vorschrift steht jedoch in einem Widerspruch zur Führungsrolle der KPC in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft, die in der Präambel der Verfassung festgelegt ist.

2.2.2 Kernprinzipien der Staatsverfassung

Die Verfassung von 1982 gliedert sich in eine Präambel und vier Kapitel. Die ausführliche Präambel zieht zunächst eine historische Bilanz des „revolutionären Kampfes“ der chinesischen „Volksmassen“ aus der Sicht der KPC. Sie formuliert außerdem programmatische und politische Grundsätze, die 1993 und 1999 jeweils der aktuellen politischen Linie angepasst wurden. In der seit 2004 gültigen Fassung der Präambel heißt es in Abschnitt 7:

„Unser Land wird sich noch für lange Zeit im Anfangsstadium des Sozialismus befinden. Die grundlegende Aufgabe des Landes besteht darin, am Pfad des Sozialismus chinesischer Prägung entlang die Kräfte auf die sozialistische Modernisierung zu konzentrieren. Unter der Führung der KPC und angeleitet durch den Marxismus-Leninismus, die Mao-Zedong-Ideen, die Theorien Deng Xiaopings und die wichtigen Gedanken der „Dreifachen Repräsentation“ werden die Volksmassen aller Nationalitäten Chinas weiterhin an der Demokratischen Diktatur des Volkes festhalten, am sozialistischen Weg sowie an Reform und Öffnung, ununterbrochen die sozialistischen Institutionen vervollkommen, die sozialistische Marktwirtschaft und die sozialistische Demokratie entwickeln, das sozialistische Rechtssystem perfektionieren und [...] China zu einem wohlhabenden, demokratischen und hochzivilisierten sozialistischen Land machen.“

In Kapitel I „Allgemeine Grundsätze“ heißt es dann:

„Die VRC ist ein sozialistischer Staat unter der Demokratischen Diktatur des Volkes, der von der Arbeiterklasse geführt wird und auf dem Bündnis der Arbeiter und Bauern beruht [...]. Die Sabotage des sozialistischen Systems ist jeder Organisation oder jedem Individuum verboten“ (Art. 1).

„Alle Macht in der VRC gehört dem Volk. Die Organe, durch die das Volk die Staatsmacht ausübt, sind der Nationale Volkskongress und die lokalen Volkskongresse auf den verschiedenen Ebenen“ (Art. 2).

„Die Staatsorgane der VRC wenden das Prinzip des Demokratischen Zentralismus an [...]. Alle Organe der Staatsverwaltung, alle Staatsorgane der Rechtsprechung und alle Organe der Staatsanwaltschaft werden von den Volkskongressen ins Leben gerufen, sind ihnen verantwortlich und unterliegen ihrer Aufsicht“ (Art. 3).

„Alle Nationalitäten in der VRC sind gleichberechtigt“ (Art. 4).

„Die VRC praktiziert eine auf Gesetze gestützte Regierung und errichtet einen sozialistischen Rechtsstaat [...]. Keine Organisation und kein Individuum darf das Privileg besitzen, die Verfassung und die Gesetze zu überschreiten“ (Art. 5).

„Der Staat erhält die öffentliche Ordnung aufrecht, unterdrückt landesverräterische und andere verbrecherische Tätigkeiten, die die Staatssicherheit gefährden, stellt Handlungen, die die öffentliche Sicherheit gefährden oder die sozialistische Wirtschaft unterminieren, und andere verbrecherische Tätigkeiten unter Strafe, bestraft Verbrecher und erzieht sie um“ (Art. 28 gemäß Verfassungsänderung 2004).

Zentrale Aussagen über „Grundrechte und Grundpflichten der Bürger“ finden sich in Kapitel II:

„Alle Bürger der VRC sind vor dem Gesetz gleich“ (Art. 33).

„Die Bürger der VRC genießen die Freiheit der Rede, der Publikation, der Versammlung, der Vereinigung, der Durchführung von Straßenumzügen und Demonstrationen“ (Art. 34).

„Die Bürger der VRC genießen die Glaubensfreiheit“ (Art. 36).

„Die persönliche Würde der Bürger der VRC ist unverletzlich“ (Art. 38).

„Die Bürger der VRC dürfen bei der Ausübung ihrer Freiheiten und Rechte die Interessen des Staates, der Gesellschaft und des Kollektivs [...] nicht verletzen“ (Art. 51).

Die Einzelheiten des Staatsaufbaus sind schließlich in Kapitel III geregelt. Die im Vergleich zu den Verfassungen der Mao-Ära sehr ausführlichen Bestimmungen spiegeln das Interesse der Parteiführung seit Ende der 1970er Jahre an einer Konsolidierung des in der „Kulturrevolution“ 1966-76 stark geschwächten Staatsapparats wider. Die wichtigsten in der Verfassung aufgeführten Staatsorgane, Zuständigkeiten und formalen Regeln werden in den folgenden Abschnitten 2.3 bis 2.12 im Einzelnen dargelegt. Hier sollen nur einige allgemeine Besonderheiten der aufgeführten Staatsorgane und Verfahrensregeln in Grundzügen angesprochen werden.

Der alle fünf Jahre indirekt gewählte *Nationale Volkskongress* (NVK, Art. 57ff. der Verfassung) ist formal das „oberste Organ der Staatsmacht“ und Gesetzgebungsorgan. Der NVK tritt aber nur einmal im Jahr zu einer Plenartagung zusammen und stellt aufgrund seiner Größe (knapp 3.000 Delegierte) kein effektives Gesetzgebungsorgan dar. Das NVK-Plenum ist unter anderem zuständig für Verfassungsänderungen (mit Zwei-Drittel-Mehrheit), Ausarbeitung und Änderung von grundlegenden Gesetzen (mit einfacher Mehrheit), Wahl/Abberufung des Staatspräsidenten und Bestätigung/Abberufung der wichtigsten Mitglieder anderer Staatsorgane (einschließlich der obersten Justizorgane), Prüfung und Bestätigung des Staatshaushaltes sowie Entscheidungen über Krieg und Frieden (Art. 62-64). Die Kandidaten für hochrangige Regierungsämter werden laut Verfassung vom

NVK bzw. von dessen Ständigem Ausschuss gewählt, de facto aber zuvor – nicht öffentlich – von Gremien der KPC ausgewählt und benannt.

Der *Ständige Ausschuss des NVK* (Art. 65ff.) fungiert als eine Art „Ersatzparlament“ des NVK mit nur 173 Mitgliedern (Stand: Oktober 2014) und tritt alle zwei Monate zusammen. Der Ständige Ausschuss des NVK verabschiedet die Mehrzahl der Gesetze, legt Verfassung und Gesetze aus (für die Auslegung des Grundgesetzes der SVR Hongkong ist eine eigenständige Kommission eingerichtet worden), beaufsichtigt die Arbeit der Staatsorgane, bestätigt die Ernennung von wichtigen Regierungsmitgliedern zwischen den Tagungen des NVK-Plenums, entscheidet über die Ratifizierung internationaler Verträge und Abkommen und befindet über Kriegserklärungen in der Zeit zwischen den Tagungen des NVK-Plenums. Die Mitglieder des Ständigen Ausschusses des NVK dürfen kein Amt in anderen Staatsorganen bekleiden.

Der *Vorsitzende der VRC*, kurz: *Staatspräsident* (Art. 79ff.), kann für zwei Amtsperioden von je fünf Jahren gewählt werden und übt – in der Verfassung nicht konkretisierte – „Staatsangelegenheiten“ aus. De facto dient das Amt seit den 1990er Jahren der diplomatischen Aktivität und außenpolitischen Profilierung des KP-Generalsekretärs, der nicht in seiner Parteifunktion, sondern als Chinas Staatspräsident international auftritt.

Der *Staatsrat*, so die Bezeichnung für die chinesische *Zentralregierung*, wird in der Verfassung als „Exekutivorgan“ des NVK und als „oberstes Organ“ der Staatsverwaltung“ definiert (Art. 85). Der *Ministerpräsident* verfügt als Leiter des Staatsrates über eine große Machtfülle. Seine Amtszeit ist auf zwei Fünfjahrperioden beschränkt.

Die *Zentrale Militärkommission (ZMK)*, die in der Verfassung nur ganz knapp behandelt wird (Art. 93-94), „leitet die Streitkräfte des Landes“ (siehe 2.12).

Lokale Volkskongresse und Volksregierungen aller Ebenen (Art. 95-111) sind die lokalen Organe der Staatsmacht und haben auf der jeweiligen Verwaltungsebene Kompetenzen, die im Wesentlichen mit denen des NVK auf nationaler Ebene korrespondieren. Nur die Delegierten der Volkskongresse auf Kreis- und Gemeindeebene werden direkt gewählt. Ständige Ausschüsse werden nur von der Kreisebene an aufwärts eingerichtet. Der einheitsstaatliche Charakter der VRC wird in der Verfassung deutlich formuliert: Die lokalen Volksregierungen aller Ebenen „sind den Organen der Staatsverwaltung der nächsthöheren Ebenen verantwortlich und rechenschaftspflichtig“ und sind Organe der Staatsverwaltung „unter der einheitlichen Führung des Staatsrates“ (Art. 110). Der Staatsrat kann „nicht angemessene Entscheidungen“ lokaler Organe der Staatsverwaltung annullieren (Art. 89).

Volksgerichte und Volksstaatsanwaltschaften sollen ihre Tätigkeit „entsprechend den gesetzlichen Bestimmungen unabhängig“ ausüben, „frei von Einmischung durch

Verwaltungsorgane, gesellschaftliche Organisationen oder Individuen“ (Art. 126 bzw. 131). Zugleich sind die Justizorgane gegenüber den Volkskongressen, denen die Einsetzung der leitenden Richter und Staatsanwälte zukommt, rechenschaftspflichtig (Art. 128 bzw. 133) (siehe 2.11).

Kapitel IV der Verfassung benennt Beijing als Hauptstadt der VRC und befasst sich mit den Staatssymbolen und der Nationalhymne. Die *Staatsflagge* ist rot (Symbol der Revolution) mit einem großen gelben Stern (Symbol für die KPC) links oben, um den vier kleinere gelbe Sterne im Halbkreis angeordnet sind. Diese vier kleineren Sterne werden heute als Symbole für „das chinesische Volk“ benannt, standen aber zum Zeitpunkt der Staatsgründung 1949 für die damals in einer „Neuen Demokratie“ zusammengeschlossenen gesellschaftlichen Kräfte: Bauern, Arbeiter, Kleinbürgertum und „patriotische Kapitalisten“. Das *Staatswappen* der VRC zeigt auf rotem Grund folgende goldfarbene Symbole: in der Mitte das von den fünf Sternen (Partei und Volk) überstrahlte Tor des Himmlischen Friedens (Tian'anmen; von hier rief Mao Zedong die VRC aus, weshalb dieses Tor den „unbezwingbaren Geist des chinesischen Volkes im Kampf gegen Imperialismus und Feudalismus“ symbolisieren soll), umgeben von einem Ährenkranz (Symbol der Bauernschaft), darunter ein Zahnrad (Symbol der Arbeiterschaft). Die Nationalhymne der VRC ist der 1935 verfasste „Marsch der Freiwilligen“, der heute als Ausdruck der Entschlossenheit des chinesischen Volkes im „Befreiungskampf“ gegen in- und ausländische Unterdrückung gedeutet wird. Mit diesen Staatssymbolen wird die revolutionäre Symbolik der frühen VRC ins 21. Jahrhundert transportiert.

2.2.3 Verfassungsänderungen

Gemäß der Verfassung der VRC besitzt der NVK als Legislativorgan die Kompetenz für Verfassungsänderungen. In der Praxis gehen Initiativen und konkrete Änderungsvorschläge von der Führungsspitze der KPC aus. Der NVK stimmte diesen Vorschlägen bislang stets zu. Verfassungsänderungen nehmen parteipolitische Neuausrichtungen auf. Der wirtschaftliche Reformkurs, den die chinesische Führung seit 1978 verfolgt, schlägt sich nieder im Verfassungstext von 1982 und den Revisionen von 1988, 1993, 1999 und 2004.

2004 machte die wachsende wirtschaftliche und gesellschaftliche Bedeutung von Privatunternehmern den stärkeren Schutz von deren Rechten notwendig. Nach kontroversen Debatten im Vorfeld wurde in die Präambel der Verfassung 2004 die vom ehemaligen Staats- und Parteichef Jiang Zemin geprägte Formel der „Dreifachen Repräsentation“ (三个代表) aufgenommen. Demnach repräsentiert die KPC: die fortschrittlichen Produktivkräfte, die moderne Zivilisation und die

Grundinteressen der breiten Bevölkerung. Nach einer weiteren Änderung der Präambel umfasst die KPC nunmehr alle am Aufbau des Sozialismus Beteiligten, also auch Privatunternehmer (Abschnitt 10, Satz 2). Dahinter steht ein Wandel im Selbstverständnis der KPC von einer revolutionären Klassenpartei hin zu einer Volkspartei, die den Anspruch erhebt, die Modernisierung der gesamten Nation anzuführen.

Der Schutz der Privatwirtschaft und des Privateigentums erfuhr mit der Verfassungsänderung von 2004 durch ein explizites Bekenntnis zur Förderung der nicht-staatlichen Wirtschaft eine erhebliche Aufwertung. Gemäß dem Verfassungszusatz zu Art. 11 ermuntert und unterstützt der Staat privatwirtschaftliche Wirtschaftsformen. Mit der Verfassungsänderung erstreckt sich der Schutzbereich auf das gesamte legale Privateigentum und umfasst erstmals Eigentum an privaten Unternehmen und Einkünfte aus privaten Investitionen. Abwehransprüche gegen staatliche Enteignungen wurden ebenfalls ausgeweitet. Enteignete erhalten in Art. 13 einen Entschädigungsanspruch gegenüber dem Staat. Weitere Änderungen umfassen politische Programmsätze zum Aufbau eines sozialen Sicherungssystems (Art. 14) und zum Schutz der Menschenrechte (Art. 33). Die rechtliche Relevanz der Verfassungsänderungen ist insgesamt gering, da keine gerichtlichen Instanzen (wie etwa ein Verfassungsgericht) existieren, um die konstitutionell zugesicherten Rechte einklagen zu können (Schulte-Kulkmann et al. 2004).

2.2.4 Die Kommunistische Partei als Souverän

Das politische Institutionengefüge der VRC wurde durch keine der bisherigen Verfassungsänderungen grundsätzlich angetastet. Die Verfassung der VRC hat nach wie vor den Charakter eines in erste Linie politischen Dokumentes. Es bestehen unüberwindliche politische Schranken für einen durchgreifenden Strukturwandel: Die Machtposition der KPC und ihrer Kader, die sich auf fehlende gewaltenteilige Kontrollen und auf in der Praxis unbegrenzte Eingriffsbefugnisse stützen, besteht trotz des rasch fortschreitenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandels fort.

De facto steht die KPC über der Verfassung und über dem Volk: Die Partei, nicht das Volk, ist der Souverän im Staat der VRC. Die Staatsverfassung besitzt folglich nur ein begrenztes Gewicht für die Praxis der politischen Willensbildung, Konfliktbewältigung und Entscheidungsfindung.

2.3 Die Kommunistische Partei Chinas

Sebastian Heilmann und Lea Shih

Die überragende Bedeutung der KPC im politischen System der VRC ist bereits deutlich geworden. Die folgenden Abschnitte nehmen eine detaillierte Analyse der Parteiorganisation, der Verflechtung von Partei und Staat sowie eine Analyse der Machtgrundlagen der KPC im sich wandelnden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Umfeld vor.

2.3.1 Parteiorganisation und Parteimitgliedschaft

Gemessen an der Anzahl der Parteimitglieder ist die KPC die größte Partei der Welt (siehe Übersicht 2.7). Im Jahr 2011 hatte sie bereits so viele Mitglieder wie die Gesamtbevölkerung der Bundesrepublik Deutschland. Ende 2014 stieg die Mitgliederzahl auf 87,8 Millionen an. Die kontinuierliche Zunahme der Mitgliederzahl der KPC sollte nicht zu dem Schluss führen, dass alle neuen Parteimitglieder auch überzeugte Marxisten und disziplinierte Kommunisten sind. Vielmehr stellen die vielfältigen Vorzüge einer Parteimitgliedschaft (etwa ein erleichterter Zugang zum öffentlichen Dienst und zu Staatsunternehmen, Bevorzugung bei Beförderungen, Einbindung in die Netzwerke der politischen Eliten) wichtige Beweggründe für den Eintritt in die KPC dar.

Die Organisationsstrukturen der KPC sind landesweit überaus homogen. Sowohl die Zentral- als auch die Regional- und Lokalebene verfügen über einen nahezu identischen organisatorischen Aufbau. Auf allen Ebenen bildet der Parteitag (党的代表大会) die oberste Wahlversammlung, die alle fünf Jahre über die personelle Zusammensetzung der Partei- und Disziplinarkomitees abstimmen muss. Das Parteikomitee führt sodann zwischen den Parteitag das Tagesgeschäft. Eine Basisorganisation der KPC kann gegründet werden, sobald sich drei oder mehr Parteimitglieder in einer Organisation oder an einem Ort zusammenfinden. Im Jahr 2014 bestanden rund 4,36 Millionen KP-Basisorganisationen in ländlichen Gemeinden und Dörfern, in städtischen Wohnvierteln sowie in Behörden, Unternehmen und sonstigen Organisationen. Auch in 53 Prozent aller Privatunternehmen bestanden im Jahr 2014 KP-Basisorganisationen.

Übersicht 2.7 Mitgliederstruktur der KPC

	2005	2007	2009	2011	2013
KPC-Mitglieder insgesamt (Mio.)	70,80	74,15	77,99	82,60	86,69
Anträge auf Mitgliedschaft (Mio.)	17,67	19,51	20,16	21,60	21,66
weibliche Mitglieder (%)	19,2	20,4	21,7	23,3	24,3
Angehörige ethnischer Minderheiten (%)	6,4	6,5	6,6	6,7	6,9
jünger als 35 Jahre (%)	23,3	23,3	23,7	25,0	25,8
mit Hochschulabschluss (%)	29,0	32,4	35,7	38,6	41,6
Partei- und Behördenkader (%)	o.A	7,5	8,5	8,5	8,4
Kader in Unternehmen und Dienstleistungsorganisationen (%)	o.A	o.A	o.A	o.A	11,6
Facharbeiter, technisches Personal (%)	o.A	o.A	o.A	o.A	5,8
Arbeiter und Bauern (%)	43,7	41,5	39,7	38,6	38,1
Mitgliederzuwachs gegenüber dem Vorjahr (%)	1,7	2,4	2,7	2,9	1,8
Anteil KPC-Mitglieder an Gesamtbevölkerung (%)	5,4	5,6	5,8	6,1	6,3

Quelle: Personalstatistiken der ZK-Organisationsabteilung

© Heilmann 2002/2015

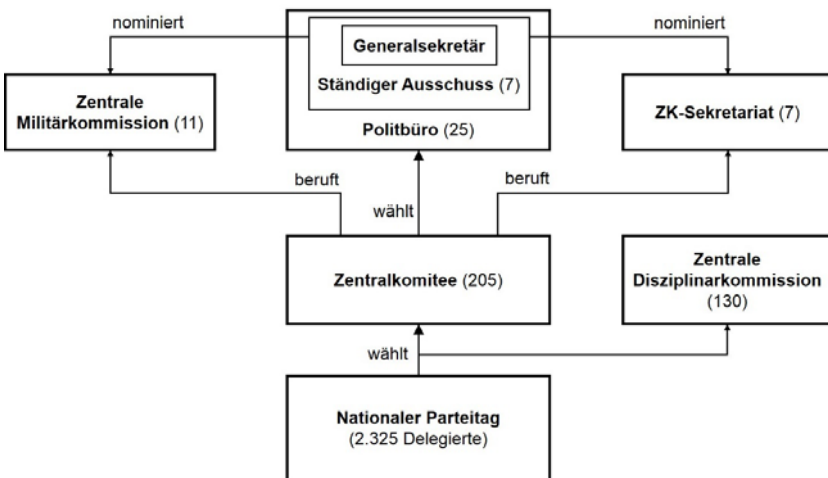
Eine wichtige Rolle als Profilierungsmöglichkeit und Karrieresprungbrett für Nachwuchsführungskader spielt der Kommunistische Jugendverband (共产主义青年团, KJV). Im Verlauf der Geschichte der KPC haben mehrere spätere Politbüromitglieder in der Frühphase ihrer Karriere Leitungspositionen an der Spitze des Zentralkomitees des KJV dazu genutzt, um unter den dort versammelten Jungkadern ein Netzwerk von Freunden und Gefolgsleuten aufzubauen und dann regelrechte „Seilschaften“ beim Aufstieg in der Parteihierarchie zu bilden. Prominentes Beispiel hierfür ist der ehemalige Generalsekretär und Staatspräsident Hu Jintao (2002–2012). Trotz der hohen Zahl registrierter Mitglieder (Ende 2014: 88,2 Millionen) klagt die KJV-Führung allerdings über ihre passiven Basisorganisationen. In vielen Dörfern, Behörden, Betrieben und Schulen kann der KJV seine Mitglieder nicht für regelmäßige Aktivitäten mobilisieren. Viele junge Chinesen zwischen 14 und 28 Jahren treten dem KJV bei, weil ihre Eltern oder sie selbst eine Mitgliedschaft als vorteilhaft für künftige Karriereaussichten einschätzen.

Der KJV beaufsichtigt zugleich die Kinderorganisation der Jungen Pioniere (少年先锋队), die eine Mitgliederzahl von 140 Millionen (2010) verzeichnet, vor allem in Chinas Schulen tätig ist und Gelegenheiten zu extrakurrikularen Gruppenaktivitäten bietet.

2.3.2 Parteitage als innerparteiliche Wahl- und Abstimmungsversammlungen

Die alle fünf Jahre stattfindenden nationalen *Parteitage* (中共全国代表大会) sind politische Großereignisse: Revisionen in ideologischen Grundsatzfragen, Neuorientierungen in der nationalen Entwicklungsstrategie sowie die Zusammensetzung des Zentralkomitees, der Zentralen Disziplinarkommission und der Zentralen Militärkommission werden durch Parteitage bestimmt. Alle auf den Parteitagen zur Diskussion und Abstimmung gestellten Vorlagen werden von der Parteispitze sorgfältig vorbereitet. Monatelange Sondierungen, Konsultationen und interne Diskussionen gehen der kurzen Sitzungszeit des Parteitages voraus.

Übersicht 2.8 Zentrale (nationale) Parteiorgane (2012)



© Heilmann 2015

Das aus einem Parteitag hervorgegangene *Zentralkomitee* (中共中央委员会, ZK) tritt gewöhnlich nur ein- bis zwei Mal im Jahr zu einer Plenartagung (全体会议) zusammen und bildet das zentrale Vertretungs- und Beschlussorgan der Spitzenfunktionäre aus Partei, Staat und Armee. Für Entscheidungen über die Besetzung von Spitzenpositionen in der Partei und über politische Grundsatzfragen – von Änderungen des Verfassungstextes bis hin zu Prinzipien der wirtschaftlichen Ent-

wicklungsstrategie – ist die Billigung des ZK erforderlich. Im ZK sind Organe der Parteizentrale und der Zentralregierung durch ihre jeweiligen Leiter repräsentiert. Die Provinzen, Regierungsunmittelbaren Städte und Autonomen Regionen sind durch ihre Parteisekretäre und Gouverneure bzw. Bürgermeister, die Armee durch hochrangige Offiziere und Politikommissare vertreten.

Das ZK bestand im Zeitraum 2012–2017 aus 205 Vollmitgliedern (sowie 171 nicht-stimmberechtigten ZK-Kandidaten). Mehr als die Hälfte der ZK-Vollmitglieder wurde auf dem XVIII. Parteitag im November 2012 ausgewechselt. Das Durchschnittsalter im XVIII. ZK lag bei 56 Jahren. Die Volksbefreiungsarmee (人民解放军, VBA) war mit 40 Offizieren vertreten und stellte somit rund ein Fünftel der ZK-Vollmitglieder. Darüber hinaus fanden sich im ZK auch 25 leitende Manager staatlicher Großkonzerne, die als wirtschaftspolitische Interessengruppe ein erhebliches Gewicht in der chinesischen Politik besaßen.

Im Gegensatz zu den Vertretern der Staatswirtschaft wurde kein einziger Repräsentant des Privatunternehmertums in das XVIII. ZK aufgenommen. Unter den Parteitagsdelegierten allerdings nahm die Zahl der Privatunternehmer seit 2002 zu. Am Parteitag 2012 nahmen 28 Privatunternehmer teil – erstmals auch ein chinesischer Angestellter eines ausländischen Unternehmens (einer Tochtergesellschaft von Siemens in Shanghai).

Der Parteitag wählt auch die Mitglieder der *Zentralen Disziplinarkommission* (中央纪律检查委员会, wörtlich: Disziplinarkontrollkommission), der in der Parteizentrale (wie auch auf den nachgeordneten Ebenen der Parteihierarchie) eine besondere Position zukommt. Die Disziplinarkommission ist zuständig für die Beaufsichtigung von Führungskadern in Partei- und Regierungsstellen. 1993 wurde sie zusammgelegt mit dem staatlichen Ministerium für Disziplinaufsicht, um die Aufsicht sowohl über KP-Kader als auch über Kader, die nicht der KPC angehören, in einer Organisation zu bündeln. Die Zentrale Disziplinarkommission tritt als außer-justizielles Organ immer wieder in spektakulären Korruptionsfällen in Erscheinung und leitet die Ermittlungen häufig auch in lokalen Korruptionsfällen durch die Entsendung hochrangiger Ermittlergruppen zu Staatsunternehmen oder subnationalen Regierungen. Die Disziplinarkommission ist nicht nur berechtigt, die Parteimitgliedschaft von Leitungskadern zu suspendieren (was das Ende der politischen Karriere und den Verlust des Arbeitsplatzes bedeutet). Sie entscheidet auch über die Weitergabe der Untersuchungsergebnisse an die Justiz und damit über die Einleitung eines Strafprozesses gegen die Verdächtigen (zu Ausmaß und Bekämpfung der Korruption siehe im Einzelnen Kapitel 4).

Die Armee untersteht bis heute der Führung durch die ZMK, in der Partei- und Militärführung gleichermaßen vertreten sind und die eine herausgehobene Stellung im politischen Machtgefüge besitzt. Vorsitzender ist stets der „Erste Mann“ der

KPC: anfangs Mao Zedong, später Deng Xiaoping, dann Jiang Zemin, Hu Jintao und seit 2012 Xi Jinping. Die Loyalität der Armee gilt nach dem Gesetz über die Landesverteidigung explizit der Parteiführung, nicht der Verfassung und auch nicht der Staatsregierung.

2.3.3 Politbüro und Ständiger Ausschuss

Die höchsten Entscheidungs- und Führungsorgane der KPC sind das *Politbüro* (政治局, seit 2007 mit 25 Mitgliedern) und dessen Ständiger Ausschuss (常务委员会, seit 2012 nur noch mit sieben Mitgliedern). Die Zusammensetzung des Politbüros wird durch aufwändige Vorab-Verhandlungen in der Parteiführung geklärt und dann dem ZK (auf dessen erster Plenartagung unmittelbar nach Beendigung eines Parteitages) zur Bestätigung vorgelegt.

Übersicht 2.9 Parteitage und Führungsgremien der KPC

Jahr	Parteitage	ZK-Vollmitglieder	Politbüro-Vollmitglieder	Mitglieder Ständiger Ausschuss Politbüro
1921	I.	--	3	--
1922	II.	5	--	--
1923	III.	9	5	--
1925	IV.	9	5	--
1927	V.	31	9	3
1928	VI.	23	7	--
1945	VII.	44	11	--
1956	VIII.	97	17	6
1969	IX.	170	21	5
1973	X.	195	21	9
1977	XI.	201	23	5
1982	XII.	210	25	6
1987	XIII.	175	17	5
1992	XIV.	189	20	7
1997	XV.	193	22	7
2002	XVI.	198	24	9
2007	XVII.	204	25	9
2012	XVIII.	205	25	7

Zwölf der 2012–2017 amtierenden Politbüro-Mitglieder fungierten zugleich als Parteisekretäre oder Regierungschefs auf Provinzebene. Die VBA wurde durch zwei Generäle vertreten. Die übrigen Mitglieder nahmen Positionen in der Parteizentrale oder im Staatsrat (Zentralregierung) ein. Eine Besonderheit des 2012 eingesetzten Politbüros zeigte sich darin, dass sieben der neu gewählten Mitglieder ein sozial- oder geisteswissenschaftliches Studium absolviert hatten. Die zwischen 1992 und 2007 auffällige Dominanz von Technokraten (im chinesischen Kontext verstanden als Absolventen der Ingenieurs- und Naturwissenschaften in politischen Leitungspositionen) lockerte sich (siehe 3.2).

Der *Ständige Ausschuss des Politbüros* (政治局常务委员会) bildet das höchste Führungsgremium der Partei und setzt sich aus den wichtigsten aktiven und in Beijing residierenden Parteiführern zusammen. An der Spitze des Ständigen Ausschusses steht der KP-Generalsekretär, der zugleich das Amt des Staatspräsidenten und des Vorsitzenden der ZMK bekleidet. Darüber hinaus finden sich im Ständigen Ausschuss unter anderen der Ministerpräsident, der Vorsitzende des NVK, der Vorsitzende der PKKCV und der Leiter der ZK-Disziplinarabteilung (zum Führungspersonal siehe Kapitel 3).

Das *ZK-Sekretariat* (中共中央书记处) bereitet Sitzungen und Entscheidungen des Politbüros vor und beaufsichtigt die Durchführung der Parteibeschlüsse. Im ZK-Sekretariat sind Schlüsselressorts der Parteizentrale vertreten, um die politische Abstimmung zwischen wichtigen Arbeitsbereichen zu sichern. Die Geschäftsführung im ZK-Sekretariat wird von einem Mitglied des Ständigen Ausschusses des Politbüros (nicht vom KP-Generalsekretär selbst) verantwortet: seit November 2012 von Liu Yunshan, der zuvor (2002–2012) die ZK-Propagandaabteilung geleitet hatte. Nach dem Amtsantritt Xi Jinpings im Herbst 2012 erfuhr das ZK-Sekretariat eine personelle Aufwertung. Auch der Leiter der Staatsratskanzlei, dem eine Schlüsselrolle für die Koordination der Regierungsarbeit zukommt, wurde in das ZK-Sekretariat berufen. Durch diese Personalüberlappung sollte eine engere Verzahnung zwischen Partei- und Regierungszentrale gesichert werden.

2.3.4 Arbeitsorgane und Führungsgruppen der Partei

Strukturen und Funktionen der Parteizentrale sind seit den 1990er Jahren zunehmend institutionalisiert worden. Zuständigkeiten und Binnenorganisation wurden in Organisationsplänen festgelegt (Zou Ximing 1998). Offiziell wird im Parteiapparat unterschieden zwischen

- *Arbeitsorganen* (办事机构), zu denen die Kanzleien der Parteikomitees sowie die Organisations-, Propaganda- und Einheitsfrontabteilungen auf den verschiedenen Ebenen der Parteihierarchie gezählt werden, und
- *Führungsgruppen und Kommissionen* (领导小组 bzw. 委员会), die der regelmäßigen oder Ad-hoc-Abstimmung und Entscheidungsfindung in bestimmten Politikbereichen dienen.

Viele der Arbeitsorgane und Führungsgremien, die für bestimmte Querschnittsbereiche (traditionell □ *kou* genannt: inhaltlich weit gespannte, ressortübergreifende Politikbereiche wie Wirtschaft und Finanzen, Innere Sicherheit und Justiz, Ideologie und Propaganda) zuständig sind, finden sich in verkleinertem Format auch in regionalen und städtischen Parteiapparaten. Diese Parteiorgane bestehen in der Regel aus einem Mitglied des Ständigen Ausschusses und relevanten Amtsträgern der staatlichen, administrativen und juristischen Organe. Da diese Gremien für Richtlinien und Koordination in wichtigen Politikbereichen verantwortlich sind, besitzen sie ein beträchtliches Gewicht innerhalb des Regierungssystems (zu Einzelheiten dieses Führungssystems siehe Kapitel 3).

Dreh- und Angelpunkt für die laufenden Geschäfte der Parteizentrale ist die *ZK-Kanzlei* (中共中央办公厅, häufig auch irreführend bezeichnet als „ZK-Hauptbüro“). Zu den Aufgaben der Kanzlei gehören die Vorbereitung von Konferenzen, die Verbreitung und Aufbewahrung von ZK-Dokumenten, die Bereitstellung von Informationen für Führungskader sowie der Personenschutz. Die Kanzlei nimmt auch die Haushaltszuweisungen an Organe der Parteizentrale vor. Regionale Parteikomitees leiten ihre Meldungen und Anfragen über die ZK-Kanzlei an die Parteiführung weiter.

Übersicht 2.10 Innerer Aufbau der Parteizentrale (2014)

Zentrale Arbeitsorgane	Zentrale Kommissionen	Zentrale Führungsgruppen
<ul style="list-style-type: none"> • ZK-Kanzlei • ZK-Organisationsabteilung • ZK-Propagandaabteilung • ZK-Internationale Abteilung • ZK-Einheitsfrontabteilung • ZK-Stabsstelle für Politikforschung • ZK-Amt für Schutz der Parteizentrale 	<ul style="list-style-type: none"> • Nationale Sicherheit • Politik und Recht • Organ- und Stellenpläne 	<ul style="list-style-type: none"> • Umfassende Vertiefung der Reformen • Auswärtiges • Finanzen und Wirtschaft • Cyber-Sicherheit und Informatisierung • Aufbau der Parteiorganisation • Propaganda und Ideologearbeit • Ländliche Arbeit • Taiwan-Angelegenheiten

Der Parteizentrale direkt unterstehende Organisationen (ausgewählte Beispiele)

- ZK-Parteischule sowie Kaderinstitute in Pudong (Shanghai), Yan'an, Jinggangshan
 - Verlage (u. a. „Volkszeitung“, „Qiushi-Magazin“)
 - Forschungsinstitute (u. a. für Parteigeschichte, ZK-Dokumente)
-

Von der Parteizentrale direkt beaufsichtigte Organisationen (ausgewählte Beispiele)

- Zentrale des Kommunistischen Jugendverbandes (KJV)
 - Gesamtchinesischer Gewerkschaftsbund
 - Gesamtchinesischer Frauenverband
 - Gesamtchinesischer Verband der Literatur-/Kunstschaffenden
 - Chinesische Vereinigung für Wissenschaft und Technologie
 - Gesamtchinesischer Journalistenverband
 - Staatliches Hauptamt für Presse, Publikation, Radio, Film und Fernsehen
 - Bund für Industrie und Handel
-

© Heilmann 2008/2015

Abteilungen der Parteizentrale

Die *Zentrale Organisationsabteilung* (中共中央组织部, kurz: 中组部) ist zuständig für die Kader- und Organisationspolitik. Sie verwaltet Personaldossiers der Führungskräfte und Reservekader auf zentraler Ebene, unterbreitet dem Politbüro Vorschlagslisten für die Besetzung von Führungspositionen, entwickelt Vorschläge zu parteiinternen Verfahrensreformen im Personal- und Organisationsbereich und legt verbindliche Maßnahmen zur Kaderschulung fest. Die Organisationsabteilung gehört zu den sensibelsten und deshalb auch am wenigsten auskunftswilligen Organen der Parteizentrale.

Schulungsmaßnahmen für hohe und mittlere Kader werden an den Parteischulen auf den verschiedenen Organisationsebenen der Partei durchgeführt. Zu einem sehr wichtigen Forum der Diskussion innen- und außenpolitischer Grundsatzfragen sowie zu einem „Think Tank“ im Bereich politisch-administrativer Reformen ist die *Zentrale Parteischule* (中央党校) in Beijing geworden, zu deren Kursen regelmäßig Führungskader aus der Zentrale und den Regionen zusammenkommen. Im Jahr 2005 richtete die Parteischule drei Zweigstellen („Kaderinstitute“) in der Nationalen Experimentierzone Pudong (Shanghai) sowie in den für die KPC historisch bedeutsamen Regionen in Jinggangshan (Provinz Jiangxi) und in Yan'an (Provinz Shaanxi) ein. Die Kursangebote der Parteischulen eröffnen einen verbesserten Zugang zu den Netzwerken politischer Führungskräfte.

Die *Zentrale Propagandaabteilung* (中共中央宣传部, kurz: 中宣部) ist zuständig für die Öffentlichkeitsarbeit und Informationspolitik der Partei sowie für die Medienaufsicht. Staatliche Medien und Verlagshäuser sind an Weisungen der Propaganda-Abteilung gebunden, die zugleich personalpolitische Kompetenzen

für das Führungspersonal im Medienbereich besitzt (siehe 5.6). Der Direktor der Propagandaabteilung ist in der Regel gleichzeitig Mitglied der *Führungsgruppe für Propaganda- und Ideologearbeit* (宣传思想工作领导小组), die von einem Mitglied des Ständigen Ausschusses des Politbüros geleitet wird und in der Vertreter der wichtigsten nationalen Akteure im Propaganda- und Mediensektor zusammentreffen. Eine sehr rasch an Wichtigkeit gewinnende Komponente der Propagandaarbeit ist die Kontrolle interaktiver digitaler Medien, die von der *Zentralen Führungsgruppe für Cyber-Sicherheit und Informatisierung* (中央网络安全和信息化领导小组) wahrgenommen wird.

Die *Zentrale Abteilung für auswärtige Verbindungen* (auch: *Internationale Abteilung des ZK*, 中共中央对外联络部, kurz: 中联部) ist zuständig für den Austausch und die Kooperation mit ausländischen politischen Organisationen. Vor den 1980er Jahren beschränkte sich dieser Austausch aus ideologischen Gründen auf kommunistische oder sozialistische Parteien. Seit den 1980er Jahren aber baute die KPC ihre Beziehungen zu einem großen Spektrum ausländischer Parteien aus: von sozialistischen über sozialdemokratische bis hin zu christlich-konservativen Parteien; insbesondere zu Parteien, die in wichtigen Ländern an der Regierungsbildung beteiligt waren oder in Zukunft sein könnten. Zwischen der Internationalen Abteilung des ZK und dem staatlichen Außenministerium Chinas wird regelmäßig Personal ausgetauscht. Wenn es auf der Ebene offizieller diplomatischer Beziehungen zu Spannungen oder Kommunikationsbrüchen kommt (wie etwa Mitte der 2010er Jahre zeitweilig aufgrund von Territorialstreitigkeiten mit Japan oder Vietnam) können die Diplomaten in der Internationalen Abteilung der KPC den informellen Dialog auf der Parteiebene weiter pflegen. In den Beziehungen zu Nordkorea und Vietnam spielte die Internationale Abteilung des ZK seit den 1990er Jahren immer wieder eine besonders aktive, quasi-diplomatische Rolle. Grundsätzlich ist die Internationale Abteilung zu einem wichtigen Akteur in der inoffiziellen Diplomatie Chinas geworden.

Die *Einheitsfrontabteilung* (统一战线工作部, kurz: 统战部) ist zuständig für die Kontaktpflege mit nichtkommunistischen Kräften, die zu einer engen Kooperation mit der KPC verpflichtet werden sollen (insbesondere Chinas „Demokratische Parteien“; ethnische Minderheiten und religiöse Gruppierungen; Privatunternehmer sowie Bund für Industrie und Handel; kooperationsbereite Kräfte in Hongkong, Macau, Taiwan und unter Auslandschinesen). Die Einheitsfrontabteilung kommt aber nicht an das politische Gewicht der anderen Zentralen Abteilungen heran.

Kommissionen der Parteizentrale

Die im November 2013 errichtete *Zentrale Kommission für Nationale Sicherheit* (中央国家安全委员会, ZKNS) ist eine der bisher größten Kommissionen der Parteizentrale.

Sie bündelt alle sicherheitsrelevanten Einrichtungen einschließlich der VBA unter der Führung des KP-Generalsekretärs und zielt darauf, die Koordinierung und den Informationsaustausch zu verbessern. Die ZKNS ist mit den folgenden Aufgaben betraut: (1) Planung und Durchführung der nach außen und innen gerichteten nationalen Sicherheitsstrategie (unter anderem: Terrorismus-, Separatismus- und Extremismus-Bekämpfung; *Cyber*- und Datensicherheit); (2) Weiterentwicklung der rechtlichen Grundlagen der Staatssicherheit; (3) Analyse der wichtigsten Sicherheits Herausforderungen. Die ZKNS fungiert als höchstes Beratungs- und Koordinationsgremium der Parteiführung in sicherheitspolitischen Fragen.

Die *Kommission für Politik und Recht* (政法委员会, kurz: 政法委) existiert als ständiges Organ nicht nur in der Parteizentrale, sondern auch auf Provinz-, Großstadt- und Kreisebene. Diese Kommission nimmt die Parteiaufsicht über Polizei- und Justizorgane wahr (siehe 2.11). Für die Aufrechterhaltung der gesellschaftlichen Stabilität und für Vorbeugungsmaßnahmen gegen soziale Spannungen und Unruhen ist die *Kommission für die umfassende Steuerung der Gesellschaftsverwaltung* (社会管理综合治理委员会) zuständig, die hinsichtlich Leitung und Personal weitgehend identisch mit der Kommission für Politik und Recht ist.

Die *Zentrale Organ- und Stellenplankommission* (中央机构编制委员会, kurz: 中编委) ist zuständig für die Organisationsplanung und Verwaltungsreform auf den verschiedenen Partei- und Regierungsebenen. Diese Kommission legt die Stellenpläne und Kompetenzzuschnitte einzelner Partei- und Staatsorgane fest. Da umfassendere Reorganisationen von Regierungsorganen in der VRC häufig vorgenommen werden (in der Regel alle fünf Jahre mit der Bildung einer neuen Regierung), hat diese Kommission eine große Bedeutung erlangt.

Führungsgruppen der Parteizentrale

Die *Zentrale Führungsgruppe für Auswärtige Angelegenheiten* (中央外事工作领导小组) und die *Führungsgruppe für Taiwan-Angelegenheiten* (中央对台工作领导小组) sind ressortübergreifende Koordinierungs- und Entscheidungsgremien der Parteizentrale. Diese Führungsgruppen, deren Leitung seit 1993 der KP-Generalsekretär übernahm, gehören zu den zentralen Akteuren der chinesischen Außen- und Taiwanpolitik.

Die *Zentrale Führungsgruppe für Finanzen und Wirtschaft* (中央财经领导小组) ist für die Weiterentwicklung von Leitlinien der Wirtschaftsplanung und von Wirtschaftsstrukturereformen zuständig und greift hierfür auf die Expertise einer Vielzahl von Regierungsorganen und Forschungsinstitutionen zurück. Geleitet wird diese Führungsgruppe vom Ministerpräsidenten oder vom KP-Generalsekretär, sofern dieser einen direkten Einfluss auf die Wirtschaftspolitik ausüben will. Der hochrangige ständige Arbeitsstab der Führungsgruppe für Finanzen und Wirtschaft

(mit Understatement wörtlich bezeichnet als „Büro“: 中央财经领导小组办公室, kurz: 中财办) stellt wegen des direkten Zugangs zur höchsten Führungsebene einen der einflussreichsten Beraterstäbe und das zurzeit wichtigste Organ der unmittelbaren Entscheidungsvorbereitung in Chinas Wirtschaftspolitik dar.

Die *Zentrale Führungsgruppe für ländliche Arbeit* (中央农村工作领导小组) ist zuständig für ländliche Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik. Diesem Gremium arbeitet ein kleiner Forscher- und Beraterstab zu, der fallweise durch externe Beamte und Experten für die Formulierung konkreter Politikvorschläge ergänzt wird. In den Jahren 2003-5 gab dieser Beraterstab wichtige Anstöße zu ländlichen Wirtschafts-, Steuer- und Gesundheitsreformen als Teil des Programms zur Errichtung eines „Neuen Sozialistischen Ländlichen Raumes“.

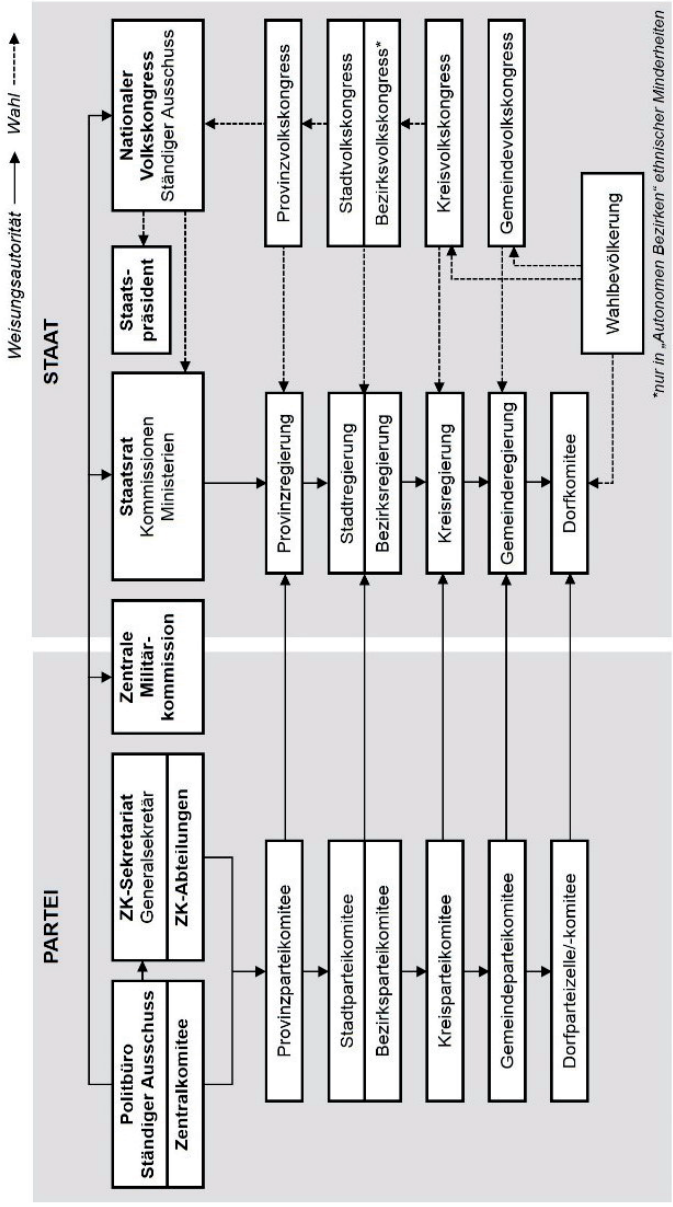
Zusätzlich errichtete KP-Generalsekretär Xi Jinping 2013 eine neuartige Führungsgruppe in der Parteizentrale: die *Führungsgruppe für die umfassende Vertiefung der Reformen* (中央全面深化改革领导小组). Diese Führungsgruppe dient speziell der Umsetzung des im November 2013 vom ZK verabschiedeten institutionellen und wirtschaftlichen Restrukturierungsprogramms, das bis 2020 verwirklicht werden soll. Mit insgesamt 43 Mitgliedern aus allen relevanten Regierungsressorts bildete diese Führungsgruppe Mitte der 2010er Jahre das größte Koordinationsgremium in der Parteizentrale (siehe auch Kapitel 3.4).

2.3.5 Überlappung von Partei- und Staatsorganen

In kommunistischen Regierungssystemen sind Partei und Staat gewöhnlich kaum zu unterscheiden: Die KPC stellt beinahe ausnahmslos das Personal für die Führungspositionen in Regierungs- und Verwaltungsorganen. Darüber hinaus müssen Regierungsorgane in ihren Entscheidungen Vorgaben der parallel existierenden Parteikomitees oder der innerhalb von Regierungsorganen etablierten sogenannten Parteigruppen (党组) folgen.

Um der Wirtschaftsverwaltung größere Gestaltungsspielräume zu geben und damit die wirtschaftspolitische Flexibilität zu fördern, trat Deng Xiaoping Mitte der 1980er Jahre für die „Trennung von Partei und Staatsverwaltung“ (党政分开) ein. Tatsächlich ging der Großteil der wirtschaftspolitischen Kompetenzen von Parteiorganen auf Regierungsstellen über. Innerhalb der KPC gab es zwar noch wirtschaftspolitische Führungsgruppen in der Parteispitze, aber keine Parallelstrukturen gegenüber der staatlichen Wirtschaftsadministration mehr. Die mit wirtschaftlichen Aufgaben befassten Parteiorgane konzentrierten sich auf langfristige Wirtschaftsplanung, ressortübergreifende Koordinierung und Aufsicht über die Politikumsetzung. Die politische Kontrolle von Wirtschaftsadministration und

Übersicht 2.11 Das politisch-administrative System der VRC



Staatsunternehmen blieb grundsätzlich dadurch gewahrt, dass Behördenleiter wie auch leitende Manager von staatlich kontrollierten Unternehmen zugleich Mitglieder von Parteikomitees waren und im Rahmen des Kadersystems der Partei ernannt und abberufen werden konnten.

Parteikomitees genießen in strittigen und grundsätzlichen Fragen weiterhin Vetorecht und Weisungsbefugnisse gegenüber der Verwaltung. Strategische Bereiche wie etwa das Kadersystem, der Justiz- und Sicherheitsapparat sowie die Kommandoebenen des Militärs werden nach wie vor direkt von Parteiorganen kontrolliert. Die Organisationsgewalt der höheren Parteiebenen wird immer wieder durch systematische Reorganisationen und Personalrotationen in regionalen Regierungen wie auch in Staatsunternehmen und Militäreinheiten demonstriert.

2.3.6 Innerparteiliche Verfallserscheinungen und Reformbemühungen

Die machtvollen Fassaden der offiziellen Parteiinstitutionen können nicht die porösen Fundamente verbergen, auf denen der Zusammenhalt der KPC ruht. Die Parteizentrale selbst legte es immer wieder schonungslos offen: Korruption, Cliquenbildung und ideologische Orientierungslosigkeit sind auf allen Ebenen der Parteiorganisation verbreitet.

Diese Entwicklungen wurden durch die von der KPC eingeleiteten Wirtschaftsreformen selbst verursacht und verstärkt. Von lokalen Parteifunktionären wurde erwartet, wirtschaftliches Wachstum und breite Einkommenszuwächse zu erreichen. Ihre Macht konnten sie immer weniger mit Hilfe der von der Parteizentrale propagierten Ideologie rechtfertigen. Da die ideologischen Appelle der Parteizentrale nicht mehr mit ideologischen Säuberungskampagnen wie in der Mao-Ära verbunden wurden, verloren sie ihre Wirksamkeit. Die Verfolgung von Eigeninteressen wurde Teil des marktorientierten wirtschaftlichen Wandels. Parteifunktionäre bewegten sich mitten in einem rasanten wirtschaftlichen Aufschwung. Sie trugen häufig durch eigene Initiativen und Maßnahmen zur Förderung von Unternehmen und Investitionen in ihrem Amtsbereich bei. Zugleich nutzten sie dieses Umfeld, um sich selbst mitsamt Familie und Schützlingen zu bereichern. Wirtschaftsreform und politische Korruption gingen Hand in Hand und wurden zu zwei untrennbaren Aspekten des Veränderungsprozesses.

Mit dem XVI. Parteitag 2002 öffnete sich die KPC hin zur Privatunternehmer-schaft. Die KPC wandelte sich zu einer stark an Wirtschaftsförderung orientierten, unternehmerfreundlichen Organisation, die den Aufstieg neuer Gesellschaftsgruppen nun auch in der Mitgliedschaft nachvollzog. Damit wurde die Partei intern

heterogener. Die Parteiführung hatte einen politischen Spagat zwischen wohlhabenden Privatunternehmern (ehemals als „Klassenfeinde“ verfolgt) und verarmten Bevölkerungsteilen (ehemals das von der KPC politisch bevorzugte „Proletariat“) in der eigenen Klientel zu bewältigen.

Um gesellschaftliche Gegensätze nicht zum politischen Sprengsatz werden zu lassen, experimentierte die KPC seit 1995 mit der Erweiterung der innerparteilichen Demokratie. Auf der lokalen Ebene wurde unter anderem eine begrenzte Konkurrenz für Leitungspositionen und größere Mitsprachemöglichkeiten bei Mitgliederversammlungen für einfache Parteimitglieder zugelassen. Auf dem XVII. Parteitag im Oktober 2007 erklärte der ehemalige Generalsekretär Hu Jintao die Förderung der innerparteilichen Demokratie zu einem Schwerpunkt der Arbeit der KPC für die folgenden fünf Jahre.

Nach Ende der Amtszeit Hus untersagte sein Nachfolger Xi Jinping jedoch die Ausweitung der lokalen Experimente auf höhere Parteiebenen und beendete diesen Reformansatz. Stattdessen griff Xi auf Disziplinierungs- und Herrschaftstechniken aus der Mao-Ära zurück. In einer Erziehungskampagne gegenüber Staats- und Parteikadern versuchte er in den Jahren 2013–2015 Traditionen der „Massenlinie“ und „Selbstkritik“ wiederzubeleben, um Parteifunktionären „Formalismus, Bürokratismus, Hedonismus und Extravaganz“ auszutreiben. Vor allem aber startete Xi Jinping eine vehemente Anti-Korruptions-Kampagne, die sich sowohl gegen Spitzenkader (sogenannte „Tiger“) als auch gegen rangniedrige Funktionäre (sogenannte „Fliegen“) richtete (siehe im Detail 4.8).

Ob es durch zeitlich begrenzte politische Kampagnen gelingen kann, eine disziplinierte, korruptionsfreie und leistungsfähige Parteiorganisation herzustellen, ist sehr fraglich. Denn solange Parteifunktionäre nicht unabhängigen Kontrollen unterworfen sind und derart weitreichende Eingriffsbefugnisse in Verwaltung und Wirtschaft haben, werden sich die institutionellen Ursachen und Möglichkeiten für Machtmissbrauch und Korruption nicht wirksam eindämmen lassen.

2.3.7 Das Gewicht leninistischer Kontrollstrukturen

Die aus Revolutionszeiten stammenden leninistischen Aufsichts- und Kontrollstrukturen mögen im Kontext des modernen China anachronistisch erscheinen. Sie haben jedoch in zentralen Bereichen des politischen Systems weiterhin erhebliches Gewicht. Dies gilt in besonderem Maße für die Kader- und Personalkontrolle (*Nomenklatura*-System, siehe 2.9.1), für die Militärpolitik (Politkommissar-System, siehe 2.12) und für die innere Sicherheit (Parteikontrolle über Justiz-, Polizei- und Staatssicherheitsorgane, siehe 2.11). Die chinesische Parteiführung hält im Rahmen

des Systems der Kaderkontrolle konsequent an ihren umfassenden Befugnissen zur Benennung und Abberufung von Leitungspersonal fest. Alle wichtigen Entscheidungsvorgänge im politischen System werden von Parteigremien (Politbüro, Führungsgruppen, Parteikomitees, Parteigruppen) dominiert.

Die KPC ist immer noch die einzige Organisation, mittels derer man in China politische Macht erlangen kann. Aus Wirtschaft und Gesellschaft konnten bisher keine mit der KPC konkurrierenden Eliten oder Organisationsformen hervorgehen, die über lokale Grenzen hinaus eine Herausforderung für das Machtmonopol der KPC darstellen. Gegenüber neu entstehenden gesellschaftlichen Gruppen und Vereinigungen verfolgt die Partei einen Kurs der Vereinnahmung mit Hilfe eines staatlich kontrollierten Verbändewesens (siehe 5.5). Politisch unerwünschte Gruppen aber sind das Ziel massiver Repressalien (siehe 5.8). Zwar hat die Partei in manchen ländlichen Regionen und Stadtvierteln die Kontrolle über Clangemeinschaften, religiöse Gruppierungen oder kriminelle Banden verloren. Der politische Einfluss dieser Kräfte reichte bisher aber nur selten über einen engen regionalen Rahmen hinaus. Somit sind zurzeit keine Organisationen, Vereinigungen, Bewegungen und gesellschaftlichen Kräfte innerhalb Chinas in Sicht, die eine Alternative zur Regierung der KP bieten könnten.

2.4 Die Zentralregierung

Sebastian Heilmann und Lea Shih

Die staatlichen Organe wurden nach der Gründung der VRC lediglich als Vollzugsinstrumente der KPC begriffen. Mit dem Ausbau der bürokratischen Apparate aber gewannen die staatlichen Organe ein eigenes politisches Gewicht. In der Reformperiode haben staatliche Stellen aufgrund der Bemühungen um eine administrative Konsolidierung und Professionalisierung eigenständige Gestaltungsspielräume insbesondere im Bereich der Wirtschaftsverwaltung gewinnen können. Aufgrund der zentralistischen und einheitsstaatlichen Ordnungsvorstellungen, die sowohl durch die politische Geschichte Chinas als auch durch das Kontrollbedürfnis der KPC begründet sind, kommt der Zentralregierung ein großes politisches Gewicht zu, das nicht durch föderale oder gewaltenteilige *Checks and Balances* beschränkt wird. Es findet seine Grenzen dort, wo ausgeprägte regionale Sonderinteressen und Gestaltungsbemühungen vorherrschen, welche die Autorität der Zentralregierung in der Praxis relativieren.

2.4.1 Staatsrat: Inneres und Äußeres Kabinett

Die Arbeit der nationalen Regierung wird geleitet vom Ministerpräsidenten des Staatsrats (2003–2013 Wen Jiabao; seit 2013: Li Keqiang). Die Kandidaten für hochrangige Regierungsämter werden – nicht öffentlich – von der Führungsspitze der KPC benannt; der NVK muss der Ernennung der wichtigsten Amtsträger zustimmen.

Gleichsam als „*Inneres Kabinett*“ dient die Exekutivkonferenz des Staatsrates (国务院常务会议), die nur aus den zehn ranghöchsten Amtsträgern im Staatsrat besteht und wöchentlich zusammentritt:

- dem *Ministerpräsidenten*, der als Generalist der gesamten Regierungstätigkeit vorsteht;
- *vier Stellvertretenden Ministerpräsidenten*, die jeweils für politische Querschnittsaufgaben zuständig sind: (1) Wirtschaftlich-gesellschaftliche Entwicklungsplanung sowie Fiskal-, Umwelt-, Bau-, Boden- und Rohstoffpolitik; (2) Wissenschafts-, Technologie-, Bildungs-, Kultur-, Sport- und Geburtenkontrollpolitik; (3) Handels-, Finanz-, Banken-, Devisen-, Wettbewerbs- und Tourismuspolitik; (4) Industrie-, IKT-, Verkehrs-, Staatsvermögens- und Sozialversicherungspolitik;
- *vier Staatsratskommissaren*, die ebenfalls über Ressortgrenzen hinweg für die Koordination nicht-wirtschaftlicher Querschnittsaufgaben zuständig sind: (1) Verteidigungs- und Militärpolitik; (2) Außenpolitik und Überseechinesen; (3) Polizei und Justiz; (4) Ländliche Gesellschaft, Katastrophenschutz, Minderheiten- und Religionspolitik und Wasserressourcen.
- dem *Leiter der Staatsratskanzlei*, der im Rang eines Staatsratskommissars dem Ministerpräsidenten direkt zuarbeitet und die Arbeit der Regierung über Ressortgrenzen hinweg zu koordinieren hat.

Die Gesamtkonferenz des Staatsrats (国务院全体会议) fungiert als „Äußeres Kabinett“, das die Leitung der 25 Organe des Staatsrats auf Ministerialebene (Kommissionen, Ministerien, Zentralbank und Rechnungskontrollamt) umfasst (siehe Übersicht 2.12). Diese Gesamtkonferenz aber tritt in der Regel nur zwei Mal im Jahr zusammen, um wichtige Fragen der Arbeitsorganisation oder den Tätigkeitsbericht des Ministerpräsidenten vor dem NVK zu behandeln. Die Gesamtkonferenz dient nicht als Arbeitsgremium, sondern der Kommunikation übergeordneter inhaltlicher Fragen der Regierungsarbeit.

Die unterschiedlichen, historisch bedingten Bezeichnungen „Kommission“ oder „Ministerium“ markieren keinen Rangunterschied. Einige Organe des Staatsrats aber nehmen aufgrund ihrer umfassenden Regulierungskompetenzen eine besonders prominente Rolle in der Regierungsarbeit ein. Im Folgenden werden einige

der sogenannten „Superministerien“ bzw. „Superkommissionen“ sowie gewichtige Staatsorgane im Ministerialrang vorgestellt.

- Die *Nationale Kommission für Entwicklung und Reform* (国家发展改革委员会, kurz: 发改委, National Development and Reform Commission, NDRC) ist aus der ehemaligen Staatlichen Plankommission hervorgegangen und erhielt im März 2003 ihren heutigen Namen. Formal ist die NDRC ein Ministerialorgan des Staatsrats mit Querschnittsaufgaben. In der Praxis der Regierungsarbeit aber fungiert die NDRC als übergreifendes Planungs- und Koordinationsorgan für die nationale politische Führung und speziell für die in der Parteizentrale angesiedelte Zentrale Führungsgruppe für Finanzen und Wirtschaft (ZFGFW). Der Stabschef der ZFGFW nimmt traditionell zugleich eine Leitungsaufgabe in der NDRC wahr. Die NDRC arbeitet zusammen mit der ZFGFW wirtschafts-politische Rahmenstrategien und Mehrjahresprogramme aus.

Ferner ist die NDRC zuständig für die Konzeption überregionaler Großfördermaßnahmen (etwa zur Entwicklung der Westprovinzen oder des Perlflossdeltas). Über die Planungsarbeit hinaus fungiert die NDRC als Ad-hoc-Koordinierungsstelle für viele Politikbereiche. Diese Sonderstellung lässt sich an der Vielzahl von „Spiegelabteilungen“ (etwa für Umwelt, Gesundheit oder Technologie) innerhalb der NDRC erkennen, die als Ansprechpartner und Clearing-Stelle für die entsprechenden Ministerien dienen, um ressortspezifische Handlungsprogramme auszuarbeiten.

In der praktischen Regierungsarbeit beansprucht die NDRC einen über anderen Ministerien angesiedelten Status und greift regelmäßig in deren Ressortkompetenzen ein. Aufgrund dieser Überschneidungen kommt es häufig zu Konflikten zwischen Einzelressorts und der NDRC. Auch haben Regierungschefs immer wieder versucht, die Kompetenzen der NDRC zu beschneiden. Zwar wurden 2012 die Kompetenzen der NDRC in strategischer Planung, Koordination und Krisenprävention bekräftigt. Doch die Kontrolle der NDRC über Verfahren zur Investitionsgenehmigung in den meisten Großprojekten musste an Provinzregierungen abgegeben werden. Damit verlor die NDRC an operativem Einfluss in der Wirtschafts- und Investitionspolitik. Übergeordnete Aufgaben aber blieben ihr erhalten: Planung, Evaluation und Optimierung von Regierungsprogrammen; Sicherung eines ausbalancierten, nachhaltigen Wachstums; Aufsicht über Wettbewerbsordnung, Einkommensverteilung und Preisbildung.

- Das ebenfalls im März 2003 errichtete *Handelsministerium* (商务部, Ministry of Commerce, MOFCOM) ist aus einer Fusion zwischen der ehemaligen Staatlichen Kommission für Wirtschaft und Handel und dem Außenhandelsministerium hervorgegangen. Dem Ministerium kommt eine Schlüsselrolle bei der

Entwicklung des chinesischen Binnenmarktes sowie in der Regulierung der Weltmarktintegration Chinas zu. Ausländische Unternehmen, die sich in China in größerem Rahmen engagieren wollen, kommen an diesem Ministerium nicht vorbei. Nach Inkrafttreten des chinesischen Antikartellgesetzes im Jahr 2008 erhielt das Handelsministerium die Befugnis, Fusionen und Übernahmen unter Beteiligung ausländischer Investoren kartellrechtlich zu überprüfen. Kartellrechtliche Verfahren und Sanktionen gewannen nach 2013 erheblich an Bedeutung und führten zu empfindlichen Strafzahlungen für Unternehmen mit ausländischer Beteiligung. Das MOFCOM formuliert gemeinsam mit der NDRC auch Chinas nationale „Investitionskataloge“ (外商投资产业指导目录, *Catalogue for the Guidance of Foreign Investment Industries*, zuletzt 2011 und 2015). Mit diesen Katalogen werden durch die Regierung Branchen und Technologiefelder festgelegt, in denen ausländische Investoren bevorzugt (etwa in Hochtechnologien), nur unter besonderen Konditionen (etwa in der Automobilindustrie nur in Gemeinschaftsunternehmen mit chinesischen Partnern und mit dem Ziel des Technologietransfers) oder gar nicht (in politisch oder militärisch sensiblen Industrien) aktiv werden können. MOFCOM und NDRC agieren somit als Protagonisten nationaler Industrie- und Technologiepolitik. Diese Politik wird von vielen ausländischen Investoren als interventionistisch oder protektionistisch kritisiert, weil sie den Zugang zum chinesischen Markt und den Technologietransfer restriktiv steuert.

- Die im März 2003 gegründete *Aufsichts- und Verwaltungskommission des Staatsrats für das Staatsvermögen* (国务院国有资产监督管理委员会, State-Owned Assets Supervision and Administration Commission, SASAC) ist ein zentrales Aufsichtsorgan für Chinas staatliche Großunternehmen. SASAC beaufsichtigte im Jahr 2014 über 112 der Zentralregierung unterstellte, teilweise börsennotierte Großkonzerne. Viele dieser Großkonzerne haben Monopol- oder Oligopol-Stellungen in „strategischen Branchen“ auf dem Binnenmarkt inne. Aufgabe der SASAC ist es, sie zu profitablen und wettbewerbsfähigen „National Champions“ für den Weltmarkt aufzubauen. SASAC genießt als „Sonderorgan“ (特设机构) des Staatsrats einen Ausnahmestatus, der die besondere Bedeutung und Komplexität der Staatsvermögensaufsicht zwischen Eigentümerrolle und Regulierungsauftrag markiert. Da die überwiegende Zahl der Staatsbetriebe (rund 150.000 im Jahr 2013) Chinas subnationalen Regierungen untersteht, wurden auch auf Provinz- und Stadtebene Organe für die Staatsvermögensaufsicht errichtet. Diese lokalen SASACs spielen eine Schlüsselrolle bei der Genehmigung und Ausgestaltung von Teilprivatisierungen, Börsengängen wie auch ausländischen Beteiligungen. Da das Finanzministerium (财政部, Ministry of Finance, MOF) seit den 2010er Jahren Dividendenzahlungen aus Erträgen von Staatsunternehmen einforderte

und damit de facto die staatliche Eigentümerrolle beanspruchte, musste SASAC schrittweise die vormalige Rolle als passiver Anteilseigner in Staatsunternehmen aufgeben und konzentrierte sich zunehmend auf Aufgaben der Umstrukturierung, Regulierung und Aufsicht im Staatssektor.

- Das im Jahr 2008 errichtete *Ministerium für Industrie und Informatisierung* (工业和信息化部, Ministry of Industry and Information Technology, MIIT) ging aus einer Fusion zwischen den Ministerien für Post- und Telekommunikationswesen und Elektronikindustrie sowie einschlägigen Abteilungen der ehemaligen Kommission für Wirtschaft und Handel hervor. Es ist sowohl für die technische (nicht aber die inhaltliche) Regulierung der rasch wachsenden Telekommunikations-, Internet- und Software-Märkte zuständig als auch eines der wichtigsten Organe für die Gestaltung branchenspezifischer Industriepolitik in China.

Wichtige Regierungsstellen finden sich auch unter den Organen, die dem Staatsrat unterstellt sind und äußerlich einen geringeren Status als die Ministerien aufweisen. Hierzu gehören etwa die nationalen Zoll- und Steuerämter oder die Nationale Behörde für Industrie und Handel (国家工商行政管理总局, State Administration for Industry and Commerce, SAIC). Im Gesetzgebungsverfahren spielt das Rechtsamt des Staatsrates eine maßgebliche Rolle. Sehr bedeutend für die Wirtschaftsregulierung sind dem Staatsrat zugeordnete Aufsichtskommissionen, wie etwa die für die verschiedenen Bereiche des Finanzsystems zuständigen drei *Aufsichtskommissionen für Banken-, Wertpapier- und Versicherungswesen*. Diese Kommissionen besitzen den gleichen administrativen Rang wie Ministerien, genießen aber einen Sonderstatus, der eine Abweichung in Organisations-, Personal- und Gehaltsfragen vom üblichen *Nomenklatura*-System zulässt (die Finanzaufsicht konnte deshalb in einigen Fällen sogar leitende Manager aus Hongkong rekrutieren).

Übersicht 2.12 Die Zentralregierung der VRC (2015)

„Inneres Kabinett“ (Exekutivkonferenz des Staatsrats)	
Ministerpräsident	
4 Stellv. Ministerpräsidenten	
5 Staatsratskommissare (darunter der Leiter der Staatsratskanzlei)	
„Äußeres Kabinett“ (25 Organe des Staatsrats auf Ministerialebene)	
<i>Makro-ökonomische Koordination:</i>	<i>Soziales:</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Kommission für Entwicklung und Reform • Finanzministerium • Zentralbank („Chinesische Volksbank“) 	<ul style="list-style-type: none"> • Kommission für Gesundheit und Geburtenplanung • Ministerium für Personal und Soziale Sicherheit • Ministerium für Zivilangelegenheiten • Kommission für Angelegenheiten von Minderheitennationalitäten
<i>Umfassende Kompetenzen in der Wirtschaftsregulierung:</i>	<i>Bildung, Wissenschaft und Kultur:</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Handelsministerium • Ministerium für Industrie und Informatisierung • Ministerium für Bodenverwaltung und Natürliche Ressourcen 	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerium für Bildung • Ministerium für Wissenschaft und Technologie • Ministerium für Kultur
<i>Spezielle Regulierungskompetenzen:</i>	<i>Sicherheit und Justiz:</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Ministerium für Umweltschutz • Ministerium für Wasserressourcen • Ministerium für Verkehr und Transport • Ministerium für Landwirtschaft • Ministerium für Wohnungsbau und Stadt-Land-Entwicklung 	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerium für Öffentliche Sicherheit (Polizei) • Ministerium für Staatssicherheit (Nachrichtendienst) • Justizministerium
<i>Inneradministrative Angelegenheiten:</i>	<i>Auswärtige Angelegenheiten:</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Ministerium für Disziplinaraufsicht • Staatliches Rechnungskontrollamt 	<ul style="list-style-type: none"> • Außenministerium • Verteidigungsministerium
Organe der Wirtschaftsregulierung im Ministerialrang mit Sonderstatus	
<ul style="list-style-type: none"> • Aufsichtskommission für das Staatsvermögen (*SASAC, seit März 2003) • Aufsichtskommission für das Bankwesen (*CBRC, seit April 2003) • Aufsichtskommission für das Wertpapierwesen (*CSRC, seit Oktober 1992) • Aufsichtskommission für das Versicherungswesen (*CIRC, seit November 1998) 	
Organe der Forschung und Beratung im Ministerialrang	
<ul style="list-style-type: none"> • Zentrum für Entwicklungsforschung (*DRC, seit 1985) • Akademie der Wissenschaften (*CAS, seit 1949) • Akademie der Sozialwissenschaften (*CASS, seit 1977) • Akademie der Ingenieurwissenschaften (*CAE, seit 1994) 	

* Diese aus der englischen Übersetzung hergeleiteten Akronyme werden auch in China weithin verwendet.

Eine zentrale Bedeutung für die Regierungsarbeit besitzen ressortübergreifende Koordinationsgremien, die vom Ministerpräsidenten oder dessen Stellvertretern einberufen werden und zu bestimmten Sachfragen – von der Armutsbekämpfung über Fragen des Klimawandels bis hin zur Lebensmittelsicherheit – einen kleinen Kreis einschlägiger Regierungsmitglieder zusammenbringen. Solche manchmal jahrelang bestehenden Koordinationsgremien sind in der segmentierten Regierungsbürokratie Chinas unverzichtbar. In Übersicht 2.13 findet sich eine Zusammenstellung besonders prominenter und regelmäßig aktiver Koordinierungsgremien des Staatsrats, die vom Ministerpräsidenten persönlich geleitet werden.

Übersicht 2.13 Koordinierungsgremien des Staatsrats (国务院议事协调机构) unter Leitung des Ministerpräsidenten (2014)

- Nationale Leitungsgruppe für Armutsbekämpfung und Entwicklung (seit 1986)
- Nationale Leitungsgruppe für Technologie und Bildung (seit 1998)
- Nationale Leitungsgruppe zu Klimawandel, Emissionsreduktion und Energieeinsparung (seit 2007)
- Kommission des Staatsrats für Lebensmittelsicherheit (seit 2010)
- Nationale Kommission für Energie (seit 2010)

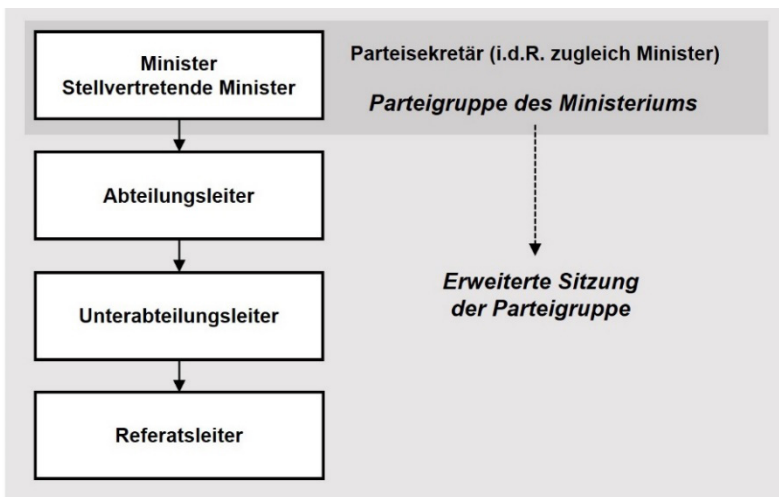
© Heilmann 2015

Die *Reorganisationen der Zentralregierung 1998, 2003, 2008 und 2013* beinhalteten einen Abbau planorientierter Ministerialstrukturen einerseits und einen Ausbau marktkonformer Ministerialstrukturen andererseits. Insbesondere stand die Auflösung der nach dem sowjetischen Modell in den 1950er Jahren etablierten Industrieministerien und Branchenbürokratien im Mittelpunkt dieses langwierigen Umbauprozesses. Durch diese Reorganisation sollten die seit 1993 angekündigte Neuorientierung der Regierungsarbeit im Dienste einer „sozialistischen Marktwirtschaft“ und die angestrebte Trennung zwischen staatlichen Regulierungsbehörden und Wirtschaftsunternehmen vorangetrieben werden. Die administrativen Anpassungserfordernisse im Vorfeld und im Gefolge des Beitritts zur Welthandelsorganisation (WTO) 2001 dienten den Befürwortern durchgreifender Reorganisationsmaßnahmen als entscheidendes Argument, um Widerstände innerhalb der alteingesessenen bürokratischen Apparate zu überwinden. Seit 2003 sollte die Ministerialstruktur schrittweise darauf ausgerichtet werden, die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen besser umsetzen zu können. Zwischen 1994 und 2013 wurde die Zahl der Kommissionen und Ministerien der Zentralregierung um insgesamt 14 reduziert.

2.4.2 Parteiorgane innerhalb des Staatsrats

Innerhalb der Ministerien und sonstiger Regierungsorgane existieren jeweils Parteiorgane, die in der internen Entscheidungsfindung eine ausschlaggebende Rolle spielen. Die so genannte Parteigruppe (党组), die aus von der Parteizentrale ernannten Spitzenfunktionären besteht und mindestens einmal pro Woche zusammentritt, bildet den Entscheidungskern jedes Ministeriums. In der Regel fungiert der Parteisekretär des Ministeriums, der die Parteigruppe leitet, auch als Minister. Zur Diskussion wichtiger allgemeiner Fragen, von ministeriellen Projekten bis hin zu internen Reorganisationen, sind erweiterte Sitzungen der Parteigruppe (党组扩大会议) üblich, zu denen die Parteimitglieder unter den Abteilungs-, Unterabteilungs- und Referatsleitern hinzugezogen werden. Das Parteikomitee (党委) des jeweiligen Ministeriums, dem mehreren Dutzend Mitglieder angehören, tritt lediglich in unregelmäßigen Abständen zusammen und besitzt nur eine geringe operative Bedeutung (siehe Übersicht 2.14).

Übersicht 2.14 Leitungsstrukturen und Organe der KPC in Ministerien der Zentralregierung



Im Verlauf der Geschichte der VRC waren Kader im Ministerrang bis auf wenige Ausnahmen zugleich auch Mitglied der KPC. Um aber die Einbeziehung von hochqualifizierten „demokratischen Persönlichkeiten“ und Vertretern der „Demokratischen Parteien“ zu verbessern, wurde die Position des Wissenschaftsministers seit 2007 mit einem ausgewiesenen Experten, Wan Gang, besetzt, der nicht Mitglied der KPC ist. Vor seiner Rückkehr nach China war Wan Gang zehn Jahre lang in Forschung und Entwicklung bei dem Automobilhersteller Audi in Deutschland tätig. Dieser „nicht-kommunistische“ Minister blieb aber auf eine sehr enge Abstimmung und gute persönliche Zusammenarbeit mit dem gleichzeitig amtierenden KP-Parteisekretär angewiesen. Denn dieser leitete unverändert die Parteigruppe des Ministeriums, an deren Sitzungen der Minister, weil nicht KP-Mitglied, nicht teilnehmen konnte. In einem solchen Fall dualer Führung treten der „nicht-kommunistische“ Minister und der ihn flankierende KP-Parteisekretär üblicherweise gemeinsam auf, wenn wichtige ministeriale Aktionsprogramme zu verkünden sind.

2.4.3 Einheitsstaat und Dezentralisierung

Weder das Statut der KPC noch die Staatsverfassung lassen einen Zweifel daran, dass es sich bei der VRC um einen zentralisierten Einheitsstaat handelt: Eine starke Zentralgewalt in Beijing soll über die Einheit des Landes wachen; die regionalen Partei- und Staatsorgane sind dazu verpflichtet, Anordnungen der Beijinger Zentrale loyal auszuführen; zur Durchsetzung ihrer Autorität und zur Disziplinierung allzu eigenwilliger regionaler Führungen stehen der Zentralgewalt wirkungsvolle Instrumente zur Verfügung.

Den formalen Ordnungsprinzipien zufolge müsste es sich bei der VRC um ein hierarchisch organisiertes Kommandosystem handeln, das der zentralen politischen Führung ungehinderte Durchgriffe auf die untergeordneten Verwaltungsebenen erlaubt. Die politische Praxis hat jedoch eine Dynamik jenseits der Normen von Parteistatut und Verfassung entwickelt.

In China gibt es mit einigen wichtigen Ausnahmen (Außenbeziehungen, Verteidigung, Steuer) keine vertikal integrierte Verwaltungsstruktur, um die Anweisungen der Zentralregierung einheitlich durchzuführen. Jede Verwaltungsebene verfügt über einen eigenen Apparat, dessen organisatorischer Aufbau formell identisch mit dem der übergeordneten Ebene ist. In der Tat erteilen die übergeordneten Behörden aber keine verbindlichen Anweisungen an die untergeordnete Behörden, sondern nur unverbindliche „fachliche Empfehlungen“ (业务指导). Dadurch gewinnen die untergeordneten Behörden Freiraum bei der politischen Implementierung. Dies bedeutet aber nicht, dass in China eine wie in föderalistischen Staaten übliche

vertikale Gewaltenteilung existiert. Im Konfliktfall kann die Zentralregierung die Entscheidungen der ihr untergeordneten Regierungen revidieren oder sogar annullieren. Auch werden Führungskader in Partei und Staat von der nächsthöheren Ebene der Parteihierarchie ernannt und abberufen. Und von der Zentrale angetriebene Anti-Korruptionskampagnen trugen nach 2012 zu einer Stärkung hierarchischer Kontroll- und Sanktionsmechanismen bei. Die Parteiorganisation verfügt mit Kadersystem und Disziplinaufsicht über wirkungsvolle Instrumente zur Aufrechterhaltung zentralisierter politischer Entscheidungs- und Richtlinienbefugnisse.

Seit Gründung der VRC gab es immer wieder Phasen, in denen sich die Steuerungsfähigkeit der Zentralgewalt abrupt zentralisierte. Besonders ausgeprägt war dieses Phänomen während des „Großen Sprungs nach vorn“ (1958-60) und während der Hochphase der „Kulturrevolution“ (1966-69). In diesen Phasen blieben der regionalen Eigeninitiative grundsätzliche Grenzen gesetzt: Ideologisch aufgeladene politische Kampagnen und regelmäßig wiederkehrende Wellen der „Säuberung“ innerhalb des Parteiapparats sorgten dafür, dass sich regionale Machthaber in der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik nicht zu weit von der offiziellen politischen Linie entfernten.

Mit der Einleitung der Reform- und Öffnungspolitik in den 1980er Jahren verringerte sich die Steuerungsfähigkeit der Zentralgewalt unter dem Einfluss von Deng Xiaoping zunächst signifikant. Um den Einfluss der zentralstaatlichen Planungsbürokratie zurückzudrängen, ließ Deng Xiaoping einerseits die Personalentscheidungsmacht teilweise von der Parteizentrale an die Provinzen delegieren, andererseits überließ er den subnationalen Regierungen Freiraum bei der Gestaltung der Wirtschaftspolitik. In den kritischen Phasen der innenpolitischen Auseinandersetzung setzte Deng sogar auf das Eigeninteresse regionaler Führungen, um die Wirtschaftsreformen gegenüber Blockierern in der zentralen Bürokratie voranzutreiben. Beispielhaft hierfür ist etwa die Einleitung landwirtschaftlicher Reformen im Jahr 1979 sowie seine öffentlichkeitswirksame Reise nach Südchina Anfang 1992. Susan Shirk (1993) hat diese Strategie markant als „*playing to the provinces*“ charakterisiert.

Spannungsreiche Beziehungen zwischen Zentrale und Regionen in dem riesigen Flächenstaat China – mit wiederkehrenden Wechseln zwischen Phasen stärker zentralisierter Politik und stärker regionalisierter Initiative – sind eine Grundkomponente des politischen System der VRC. Mangels verlässlicher Institutionalisierung ergeben sich – von Führungswillen oder Führungsschwäche in der Parteizentrale wie auch von internen oder externen Krisen angetrieben – im Zeitverlauf stark oszillierende Interaktionen zwischen Zentrale und Regionen. Wirtschaftspolitische Dynamik und Experimentierfreude in Chinas autoritär-bürokratischem System

hat von regionaler Eigeninitiative immer wieder stark profitiert (zum Politikgestaltungsprozess siehe Kapitel 6).

2.5 Regierungen auf Provinz- und Großstadt-Ebene

Dirk Schmidt und Sebastian Heilmann

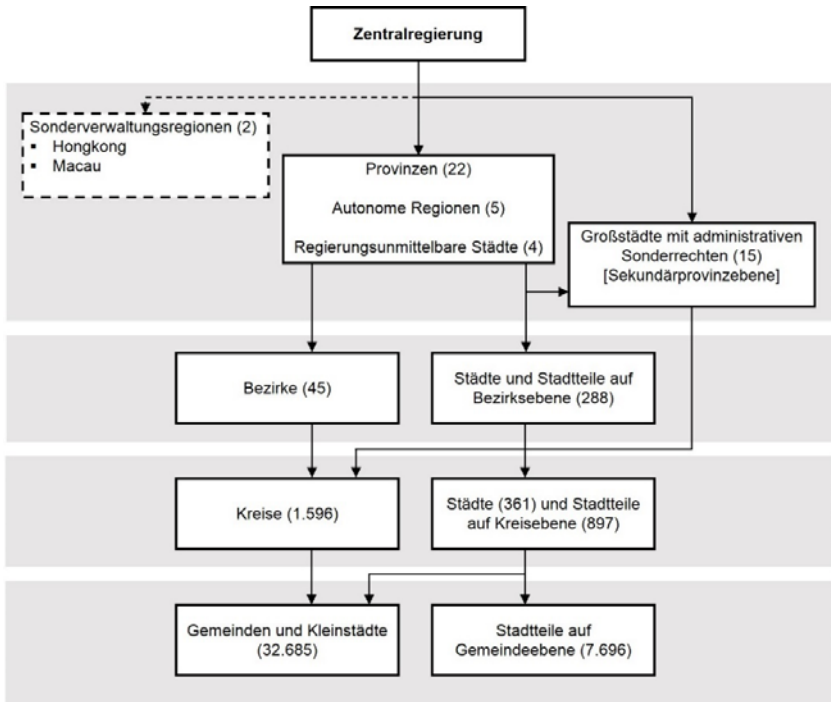
Das Regierungs- und Verwaltungssystem der VRC setzt sich unterhalb der zentralstaatlichen Ebene aus vier Verwaltungsstufen zusammen (siehe Übersicht 2.15) (Chung Jae-Ho 2010). Diese vierstufige Verwaltungsgliederung bildet gleichzeitig auch das Muster für die Organisationshierarchie der KPC, deren Parteiorgane auf jeder Stufe in die staatliche Organisation implantiert sind.

Die Provinzebene (省级) umfasst (ohne Taiwan, das in offiziellen chinesischen Darstellungen hier stets mitgezählt wird) 22 Provinzen (省), fünf Autonome Regionen (自治区) und die vier Regierungsunmittelbaren Städte (直辖市: Beijing, Tianjin, Shanghai, Chongqing).

Die Bezirksebene (地级) ist in der Verfassung nicht explizit erwähnt und nicht formeller Bestandteil der Verwaltungsgliederung. Sie entwickelte sich nach 1949 zur administrativen Entlastung der übergeordneten Provinzebene. Mittlerweile existieren als Folge der Urbanisierung fast ausschließlich Städte auf Bezirksebene (地级市), die geschaffen wurden, um als regionale Wachstumspole auf die umliegenden ländlichen Gebiete auszustrahlen. Die beiden untersten Stufen der staatlichen Verwaltungsgliederung bilden die Kreisebene (县级) und die Gemeindeebene (乡级, 镇级) (siehe 2.7).

Zusätzlich gibt es noch zwei Sonderebenen im Verwaltungssystem. Die Sonderverwaltungsregionen (SVR) Hongkong und Macau (siehe 2.6) unterstehen zwar der chinesischen Zentralregierung und werden offiziell als Verwaltungseinheiten auf Provinzebene eingestuft. Die Exekutiven der SVR verfügen aber über umfassende autonome Entscheidungsbefugnisse und sind nicht unmittelbar in die Kontrollhierarchie der KPC integriert.

Eine weitere Besonderheit bildet die so genannte „Sekundärprovinzebene“ (副省级) von gegenwärtig 15 Großstädten (darunter ausgewählte Provinzhauptstädte und Sonderwirtschaftszonen), die als Wirtschaftszentren von überregionaler Bedeutung durch die Zentralregierung administrative Sonderrechte in der Wirtschaftsförderung und -regulierung eingeräumt bekommen und damit eine unabhängigere Position gegenüber der jeweiligen Provinzregierung einnehmen.

Übersicht 2.15 Verwaltungsebenen der VRC (Ende 2014)

© Heilmann 1995/2002/2015

2.5.1 Regionale Verwaltungsstrukturen

Die Verwaltungseinheiten der VRC auf Provinzebene genießen unterschiedlich große politische Entscheidungsbefugnisse je nach Politikbereich, wirtschaftlicher Stärke, fiskalischer Verhandlungsmacht sowie je nach Verbindungen der regionalen Führung zu Entscheidungsträgern in der Zentralregierung (siehe Übersicht 2.16).

In der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik besitzen wohlhabende Provinzen und Regierungsunmittelbare Städte weit reichende Gestaltungsspielräume. Die für Minderheitennationalitäten eingerichteten Autonomen Regionen Tibet, Innere Mongolei, Xinjiang, Ningxia und Guangxi verfügen hingegen über eine geringere tatsächliche Verwaltungsautonomie, da die Zentralregierung auf die politisch sensiblen Regionen – insbesondere Tibet und Xinjiang – mit Argwohn blickt, dort

wichtige Rohstoffe gefördert werden und die Regierungen der Autonomen Regionen auf umfangreiche Finanzhilfen der Zentrale angewiesen sind.

Übersicht 2.16 Gestaltungsmöglichkeiten regionaler Führungen in der politischen Praxis

Verwaltungseinheit	Anzahl	Eigenständige Gestaltungsmöglichkeiten		
		Verwaltungsreform	Wirtschaftsförderung	Kultur und Bildung
Sonderverwaltungsregionen	2	autonom	autonom	autonom
Regierungsunmittelbare Städte	4	mittel	mittel bis groß*	mittel
Provinzen	22	mittel	gering bis groß*	mittel
Autonome Regionen	5	gering	gering bis mittel*	mittel bis groß
Sonderwirtschaftszonen	5	groß	groß	mittel
Nationale Experimentierzonen	4	groß	groß	mittel

*Je nach Verfügbarkeit fiskalischer und wirtschaftlicher Ressourcen für die Regierungen vor Ort.

Eine wichtige Rolle in der Entwicklung des chinesischen Außenhandels und in der Einwerbung ausländischer Direktinvestitionen spielten *Sonderwirtschaftszonen* (SWZ). Diese Exportzonen sollten ausländisches Kapital anziehen, als regionale Wachstumszentren dienen und zur Entwicklung neuer Reformmodelle beitragen. Die ersten vier SWZ (Shenzhen, Zhuhai, Shantou und Xiamen) wurden 1979/80 an der Südküste Chinas in der unmittelbaren Nachbarschaft Hongkongs bzw. Taiwans auch mit der politischen Zielsetzung eingerichtet, diese Territorien stärker an das chinesische Festland zu binden. 1988 wurde die Insel Hainan ebenfalls in den Status einer SWZ erhoben.

Die 1990 mit starker Unterstützung der Zentralregierung etablierte „Neue Zone Pudong“ in Shanghai erhielt weit reichende Sonderrechte und gewann eine zentrale Bedeutung für das chinesische Banken- und Börsenwesen. In der staatlichen Verwaltungshierarchie blieben die SWZ den Regierungen auf Provinzebene formal unterstellt. Sie erhielten jedoch große Gestaltungsspielräume in der Exportförderung, Unternehmensbesteuerung und lokalen Marktregulierung. Infolge des chinesischen Beitritts zur WTO, der die Schaffung einer einheitlichen Wirtschaftsregulierung für in- und ausländische Unternehmen erforderlich machte, verloren die SWZ viele ihrer wirtschaftlichen Alleinstellungsmerkmale. 2005/6 wurden Pudong (Shanghai)

und Binhai (Tianjin) zu „Nationalen Experimentierzonen für umfassende abgestimmte Reformen“ (komplementäre Neuorganisation u. a. von Dienstleistungssektor, Verwaltung und Forschung/Bildung) erhoben. Und 2007 bestimmte die Zentralregierung Chongqing und Chengdu zu „Nationalen Experimentierzonen für eine abgestimmte Entwicklung zwischen städtischen und ländlichen Gebieten“. Diese Experimentierzonen sollten eine Pionierrolle im Übergang Chinas zu einer „Gesellschaft mit bescheidenem Wohlstand“ einnehmen.

Der Aufbau, die Arbeitsweise und die Kompetenzen einer chinesischen Provinzregierung basieren auf der chinesischen Verfassung und dem Gesetz über die subnationalen Volkskongresse und Regierungen (letzte Fassung von 2004) und folgen dabei in der Grundstruktur der zentralstaatlichen Ebene (vgl. 2.4).

An der Verwaltungsspitze der Provinz steht der Gouverneur, der mit seinen Stellvertretern und dem Leiter der Regierungskanzlei (zuständig für die Koordination der Regierungsarbeit) die „Exekutivkonferenz“ (常务会议) der Provinzregierung bildet. Der Gouverneur und seine Stellvertreter werden vom Provinzvolkskongress (PVK) für die Dauer von fünf Jahren gewählt. Ihnen zugeordnet sind Arbeitsabteilungen oder Behörden (工作部门), die als Amt (厅), Behörde oder Büro/Arbeitsstab (局, 办公室) oder Kommission (委员会) firmieren. Die Provinzbehörden sollen in ihrem fachlichen Zuständigkeitsbereich die Arbeit auch der Kreis- und Stadtregierungen innerhalb der Provinz anleiten und koordinieren. Wird die „Exekutivkonferenz“ der Provinzregierung erweitert durch die Leiter dieser Behörden, spricht man von einer Gesamt- oder Plenarkonferenz (全体会议) der Provinzregierung.

Die Provinzregierung soll als Exekutivorgan des PVK dessen Entscheidungen umsetzen und ist dem PVK bzw. dessen Ständigem Ausschuss rechenschaftspflichtig. Zugleich unterliegt die Provinzregierung der „einheitlichen Führung“ des Staatsrats, der gemäß Verfassung jederzeit „ungeeignete“ Anordnungen der Provinzregierung annullieren kann. In der Praxis kommt es nur äußerst selten zu öffentlich ausgetragenen und dokumentierbaren Konflikten zwischen Zentrale und Provinzen. Unstimmigkeiten werden in der Regel auf stillem, informellem Wege im Vorfeld von Entscheidungen ausgeräumt. Zentralstaatliche Ministerien allerdings besitzen keine hierarchischen Durchgriffsrechte gegenüber den mit ihnen korrespondierenden Fachbehörden auf Provinzebene, sondern sind lediglich zu „fachlicher Anleitung“ befugt.

Zu den in Übersicht 2.17 genannten Behörden treten noch zahlreiche weitere Organe, die entweder der Provinzregierung unmittelbar unterstehen (省政府直属机构, etwa Statistikamt, Fischereibehörde) oder unter der Aufsicht einzelner Provinzbehörden angesiedelt sind (部门管理机构, etwa das Preisbüro unterhalb der Entwicklungs- und Reformkommission der Provinz).

Übersicht 2.17 Beispielhafter Aufbau einer Provinzregierung (Provinz Jiangsu, 2015)

Exekutivkonferenz der Provinzregierung	
Gouverneur 9 Vizegouverneure Leiter der Regierungskanzlei	
Gesamtkonferenz	
Zusätzlich die Leiter von 24 Provinzbehörden	
<i>Makro-ökonomische Koordination:</i>	<i>Soziales:</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Entwicklungs- und Reformkommission • Amt für Finanzen 	<ul style="list-style-type: none"> • Amt für Gesundheit • Kommission für Bevölkerung und Geburtenplanung • Amt für Personal und Soziale Sicherheit • Amt für Zivilangelegenheiten • Kommission für Angelegenheiten von Minderheitennationalitäten
<i>Umfassende Kompetenzen in der Wirtschaftsregulierung:</i>	<i>Bildung, Wissenschaft und Kultur:</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Amt für Handel • Kommission für Wirtschaft und Informationstechnologie • Amt für Bodenverwaltung und Natürliche Ressourcen 	<ul style="list-style-type: none"> • Amt für Bildung • Amt für Wissenschaft und Technologie • Amt für Kultur
<i>Spezielle Regulierungskompetenzen:</i>	<i>Sicherheit, Justiz:</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Amt für Umweltschutz • Amt für Wasserressourcen • Amt für Verkehr und Transport • Kommission für Landwirtschaft • Amt für Wohnungsbau und Stadt-Land-Entwicklung 	<ul style="list-style-type: none"> • Amt für Öffentliche Sicherheit • Amt für Staatsicherheit • Amt für Justiz
<i>Inneradministrative Angelegenheiten:</i>	<i>Auswärtige Angelegenheiten:</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Amt für Disziplinaraufsicht • Amt für Rechnungskontrolle 	<ul style="list-style-type: none"> • Büro für Auswärtige Angelegenheiten (inkl. Hongkong, Macau)

Quelle: Regierung der Provinz Jiangsu (www.js.gov.cn)

2.5.2 Regionale Sonderinteressen

Angesichts überaus unterschiedlicher sozioökonomischer Entwicklungsniveaus chinesischer Provinzen kann die Herausbildung regionaler Sonderinteressen kaum verwundern: So hatte im Jahr 2013 Guangdong mit etwa 106 Millionen Einwohnern ein BIP von mehr als 6.000 Milliarden CNY. Tibet dagegen erwirtschaftete mit drei Millionen Einwohnern gerade einmal 80 Milliarden CNY. Während Guangdong's Exporte im Jahr 2010 denjenigen Südkoreas entsprachen, erreichten die Exporte der Provinz Qinghai nur das Niveau Ruandas. Diese stark divergierende wirtschaftliche Leistungsstärke ist nicht nur eine Folge unterschiedlicher geographischer und historischer Ausgangsbedingungen, sondern auch die Konsequenz des chinesischen

Modernisierungsprogramms nach 1978: Den Provinzfürhungen wurden von der Zentralregierung substanzielle wirtschaftspolitische Gestaltungsspielräume eröffnet, um die regionale Eigeninitiative zu stimulieren (Donaldson 2010, siehe auch 4.9).

Die Existenz regionaler Sonderinteressen spiegelt sich in verschiedenartigen Konfliktkonstellationen wider, nämlich zwischen Zentrale und Provinzen, den Provinzen untereinander sowie innerhalb von Provinzen. Am meisten diskutiert sind *Spannungen zwischen Zentrale und Provinzen*: Mit einer einseitigen Fokussierung auf schnelles Wirtschaftswachstum nahmen viele Provinzfürhungen wenig Rücksicht auf gesamtgesellschaftliche und umweltbezogene Erfordernisse: Soziale Ungleichheit, gravierende Umwelterstörungen und kurzfristige Ressourcenverschwendung waren die Folge. Viele regionale Fürhungen nutzten die im Rahmen der Wirtschaftsreformen gewährten Freiräume, um von nationalen Rahmenvorgaben abweichende Handels- und Abgabenbestimmungen zu erlassen und ihre lokalen Märkte durch einen oft rigorosen Protektionismus gegenüber Gütern aus anderen Regionen zu schützen.

In der politischen Ausgestaltung der Reformpolitik zeigten sich bald fundamentale *Konflikte zwischen Provinzen*: Küstenprovinzen hatten ein ausgeprägtes Interesse daran, ihre Vorrangstellung in der Außenwirtschaftspolitik zu wahren. Eine wirtschaftspolitische Rezentralisierung oder Umverteilung zugunsten der Inlandsregionen war nicht im unmittelbaren Interesse dieser Regionen. Andererseits setzten sich die Vertreter der Inlandsprovinzen beständig dafür ein, Verschiebungen in der Regionalpolitik der Zentralregierung zu ihren Gunsten (insbesondere zentralstaatliche Großinvestitionen für den Ausbau von Infrastruktur oder Gesundheitswesen in den Inlandsregionen) herbeizuführen.

Auch *innerhalb der Provinzen selbst* veränderte sich das politische Gefüge. Die Fürhungen wirtschaftlich prosperierender Kreise sowie neu gegründeter Wirtschafts- und Entwicklungszonen wurden immer selbstbewusster gegenüber den Provinzbehörden und vertraten offensiv die Interessen ihres lokalen Amtsbereichs. Ein steter Streitpunkt blieben auch die Sonderrechte der Großstädte mit Sekundärprovinzstatus, die aufgrund ihrer eigenständigen Platzierung in der nationalen Wirtschaftsplanung direkt mit Beijing verhandeln konnten.

Die *Zentralregierung* muss gegenüber den verschiedenartigen regionalen Sonderinteressen die nationale gesamtwirtschaftliche, gesellschaftliche und ökologische Stabilität und politisch-administrative Einheit Chinas behaupten. Zugleich geht es der Zentrale um die Förderung binnenwirtschaftlicher Integration und Kooperation, die Überwindung des regionalen Entwicklungsgefälles und die mittelfristige Umlenkung der Volkswirtschaft auf einen stärker binnenwirtschaftlich-konsumgetragenen, dauerhaft tragfähigen Wachstumspfad.

Die Zentralregierung kann für die Durchsetzung nationaler Entwicklungsziele gegen Kräfte des Regionalismus auf besondere politische Instrumente zurückgreifen. Mittels ihrer Personalgewalt (Kader- und Disziplinarsystem der KPC) kann die zentrale politische Führung leitende Provinzfunktionäre im Falle allzu eigenwilliger oder korrupter Amtsführung abberufen und so auch der Verfestigung regionaler Machtbasen und nepotistischer Strukturen entgegenwirken. Lokale und regionale Partei- und Regierungsorgane sind in ihrem Bestand und ihrer Funktionsweise weiterhin in einem umfassenden Sinne von der Zentralgewalt abhängig. Beijing besitzt eine formal nahezu unbeschränkte Organisations- und Rechtsetzungsgewalt. Binnenorganisation und Ressortverteilung regionaler Regierungen werden in den wesentlichen Grundzügen durch die Zentrale bestimmt. Gemäß Verfassung kann der Staatsrat „nicht angemessene Entscheidungen und Anordnungen“ regionaler Behörden jederzeit annullieren (Art.89, Verfassung der VRC). In der Praxis werden solche Eingriffe in die regionale Regierungsarbeit jedoch nie publik gemacht. Auf eine Korrektur wird durch aus Peking entsandte hochrangige Ministerialbeamte hinter verschlossenen Türen hingewirkt.

Doch mit Rücksicht auf die wirtschaftliche Entwicklung kann die zentrale Führung den vielstimmigen Chor, der aus den Provinzen zu hören ist, nicht einfach zum Schweigen bringen. Nur Kompromisse und Kooperation, nicht aber einseitige Kommandos können den Fortgang und Erfolg der Wirtschaftsreformen sichern. So bildete sich in der Praxis ein vielschichtiges Verhandlungssystem heraus, das zu einer weitreichenden Transformation der Funktionen der Zentralregierung und zu einer Neuordnung des Verhältnisses zu den regionalen Regierungsorganen geführt hat. Die Besonderheiten dieses neuen Verhältnisses zeigen sich deutlich in folgenden Phänomenen: in politischen Auseinandersetzungen um die Einnahmen und Kompetenzverteilung in den Bereichen Haushalts- und Steuerpolitik; im Lobbying von Seiten regionaler Führungen gegenüber der Beijinger Zentrale mit dem Ziel, wirtschaftspolitische Sonderregelungen zu erreichen; in Versuchen Beijings, mit Hilfe personeller Umbesetzungen, durch die Entsendung von Arbeitsgruppen oder die Schaffung zusätzlicher Verwaltungsbehörden (z. B. Rechnungskontrollbehörden) die Kontrolle über die regionalen Führungen zu sichern.

In welchem konkreten Rahmen aber spielen sich Verhandlungsvorgänge ab, die so kennzeichnend für das Verhältnis der Zentrale zu den Regionen geworden sind? In den höchsten formalen Beschlussgremien von Partei und Staat, dem ZK der KPC oder dem Ständigen Ausschuss des NVK, lassen sich regionale Sonderinteressen nicht offen vertreten. Allerdings setzen sich regionale Spitzenrepräsentanten am Rande der Tagungen in persönlichen Gesprächen mit Vertretern der Zentrale oder einzelnen Ministerien für die Belange ihrer Regionen ein. Weitere Gelegenheiten zum Austausch zwischen Entscheidungsträgern aus Zentrale und Regionen bieten

auch die häufigen Provinzreisen chinesischer Spitzenpolitiker. Zudem finden auf allen Ebenen des Verwaltungssystems tagtäglich unzählige Fachkonferenzen statt, auf denen die Vorstellungen und Interessen zentraler und regionaler Bürokratien artikuliert und Entscheidungen höherer politischer Ebenen vorbereitet werden.

Während solche Fachkonferenzen vornehmlich die bürokratische Arbeitsebene betreffen, dienen für die Politikabstimmung zwischen nationalen und regionalen Entscheidungsträgern die Zentrale Parteischule und die Nationale Verwaltungsakademie als wichtige Foren. Für die Formulierung konkreter Maßnahmenkataloge haben die hochkarätigen politikfeldbezogenen Workshops, die seit 1998 an der Nationalen Verwaltungsakademie abgehalten werden, besondere Bedeutung erlangt. Denn zu diesen Workshops werden Entscheidungsträger und Spitzenbeamte aus nationalen und regionalen Regierungsstellen sowie Fachleute aus Forschungsinstitutionen eingeladen, um über die konkrete Ausgestaltung und Umsetzung anstehender Reform- und Gesetzgebungsvorhaben zu beraten. Nationale Ministerien, die für die Formulierung einzelner Gesetzentwürfe verantwortlich sind, werden während solcher Workshops mit den Erfahrungen, Bedenken und Korrekturvorschlägen regionaler Regierungen konfrontiert. Für eine Reihe wichtiger Reformprojekte sind durch solche Workshops Maßnahmenprogramme erarbeitet oder revidiert worden. Die Nationale Verwaltungsakademie ist somit zu einem wichtigen Forum der informellen, hochrangigen Politikabstimmung zwischen Zentrale und Regionen geworden.

2.5.3 Informeller Föderalismus?

Die VRC ist nach wie vor ein zentralistisch aufgebauter Staat mit einem hierarchisch organisierten Einparteiensystem. Die Zentralregierung in Beijing ist für alle Politikfelder und alle maßgeblichen Strukturentscheidungen verantwortlich. Ein Organ, das der Vertretung regionaler Interessen in der Zentrale dienen könnte, etwa eine zweite Parlamentskammer zur Repräsentation der Regionen, fehlt im chinesischen Regierungssystem vollständig.

Doch wie im vorangegangenen Abschnitt illustriert, gestaltet sich die politische Willens- und Entscheidungsbildung zwischen Zentrale und Regionen in der politischen Realität wesentlich komplexer, als es die formalen konstitutionellen Regelungen nahe legen. Die Besonderheiten der wirtschaftspolitischen Dezentralisierung in China sind in der Forschung mit den Modellen des „Marktföderalismus“ (Montinola et al. 1995) bzw. eines „De-facto-Föderalismus“ (Zheng Yongnian 2007) beschrieben worden. Im Gegensatz zum formellen Verfassungsföderalismus betonen diese Modelle zwei grundsätzliche Besonderheiten.

Erstens geht es um die besondere Verteilung wirtschafts- und finanzpolitischer Kompetenzen, die durch informelle politische Spielregeln ohne konstitutionelle Absicherung bestimmt sind. Die Zentralregierung beschränkt sich im Wesentlichen auf eine geld- und ordnungspolitische Steuerung. Sie unterbindet regionale protektionistische Tendenzen, greift jedoch nicht in die dezentrale Wirtschaftsregulierung ein. Eine solche Kompetenzverteilung setzt starke Anreize für interregionalen Wettbewerb um unternehmerische Investitionen und Innovationen mit Hilfe marktförderlicher institutioneller Bedingungen. Zugleich begrenzt der Wettbewerb die Spielräume einzelner Regierungen, das Wirtschaftsleben durch markthemmende Regulierungen oder willkürliche Eingriffe zu belasten. Chinas informeller Föderalismus führt so zu einer Begrenzung zentralstaatlicher Befugnisse in der Wirtschaftsregulierung, setzt Schranken für die politische Abschöpfung unternehmerischer Gewinne und lindert so wesentliche Defekte der politischen Institutionen Chinas.

Zweitens ist diese Form des informellen Föderalismus durch eine besondere politische Willensbildung geprägt, nämlich durch – wie oben beschrieben teilweise sogar schon institutionalisierte – Prozesse der permanenten internen Konsultation und Aushandlung zwischen den verschiedenen Ebenen. Im Verhältnis zwischen Zentralregierung und Provinzfürhungen sind einzelne Merkmale einer „Politikverflechtung“ (Fritz Scharpf) zu erkennen, wie wir sie aus vielen föderalen Systemen kennen: intensive personelle Verflechtungen und Abhängigkeiten sowie ein vielschichtiges Zusammenwirken zwischen führenden Amtsträgern der verschiedenen Systemebenen; starke Zwänge zur Kompromissfindung und gemeinsamen Problembewältigung sowie Ansätze zur Herausbildung einer vertikalen Gewaltenschränkung zwischen Zentrale und Regionen.

Wie fragil und gefährdet die informellen Regeln zentral-regionaler Interessenabstimmung und Arbeitsteilung aber in China sind, wurde nach 2012 vor Augen geführt. Unter der Führung Xi Jinpings war konzeptionell und institutionell ein klarer Trend zur Rezentralisierung zu beobachten: Mit dem Ziel der Schaffung eines „einheitlichen Marktes“ haben sich Partei und Regierung dem Kampf gegen „lokalen Protektionismus“ (地方保护主义) verschrieben. Auch hat die parallel verlaufende Anti-Korruptionskampagne den Druck zu Konformität auf den unteren Ebenen drastisch erhöht. Alle Provinzen haben im Gleichklang mit der Parteizentrale 2013/14 Führungsgruppen für die „umfassende Vertiefung der Reformen“ in Partei, Justiz und Wirtschaft unter Leitung der regionalen Parteisekretäre und Gouverneure errichtet.

Die Parteizentrale in Beijing stellte nach 2012 klar, dass sie die Durchsetzung ihrer Reformbeschlüsse sicherstellen will, aber gleichzeitig pragmatische Lösungen vor Ort erwartet. Die Führung beschränkt damit einen schmalen Grat: Einerseits

trifft die landesweite Umsetzung von Reformmaßnahmen und die Bekämpfung regionaler Korruptionsnetzwerke auf Unterstützung in der Bevölkerung und auch unter ausländischen Investoren. Andererseits würde eine einseitige Stärkung der zentralen Parteihierarchie und Gleichschaltung der Regionen wesentliche Erfolgsgrundlagen des bisherigen chinesischen Entwicklungspfades gefährden, nämlich dezentrale Initiative und Experimentierfreude. Die Schaffung belastbarer Institutionen der Konfliktregelung und vertikalen Kompetenzteilung zwischen Zentrale und Regionen bleibt eine ungelöste Herausforderung für das politische System Chinas. Schritte hin zu einem formellen Föderalismus sind weiterhin nicht in Sicht.

2.6 Sonderverwaltungsregionen Hongkong und Macau

Sebastian Heilmann, Yi Zhu und Johannes Buckow

Im Juli 1997 kehrte die britische Kronkolonie Hongkong unter chinesische Souveränität zurück, im Dezember 1999 schließlich auch die ehemalige portugiesische Kolonie Macau. Beide Territorien wurden aber nicht vollständig ins chinesische Verwaltungssystem integriert, sondern stehen als Sonderverwaltungsregionen (特别行政区, SVR) mit weitgehender innerer Autonomie außerhalb der chinesischen Verwaltungshierarchie. Dieses besondere Arrangement wird von der Regierung der VRC mit der Formel „Ein Land, zwei Systeme“ (一国两制) gekennzeichnet.

2003 wurde in der Beijinger Parteizentrale eine spezielle *Koordinierungsgruppe für Hongkong- und Macau-Angelegenheiten* (中央香港澳门工作协调小组) etabliert. Dieses Gremium soll die besonderen politischen Beziehungen mit den beiden Sonderverwaltungsregionen koordinieren. Vor Ort in Hongkong und Macau unterhält die Zentralregierung jeweils *Verbindungsbüros* (中央人民政府联络办公室, kurz: 中联办). Diese Vertretungsorgane können den Regierungen in Hongkong und Macau zwar keine verbindlichen Anweisungen erteilen. Aber eine regelmäßige Abstimmung mit der Partei- und Regierungszentrale ist für die Exekutiven in Hongkong und Macau unverzichtbar geworden. Deshalb besitzen die Verbindungsbüros erhebliches politisches Gewicht vor Ort.

Die SVR Macau (Bevölkerung: 636.200; BIP: 55 Mrd. USD; jeweils 2014) ist der einzige Ort in der VRC, in dem Glücksspiel- und Casino-Industrie legal existieren. Zwischen 2004 und 2013 stieg Macau zum global umsatzstärksten Standort der Glücksspiel-Industrie auf. Das rasante Wachstum in dieser Branche erfuhr jedoch einen Einbruch durch die 2012 eingeleitete Anti-Korruptionskampagne in der VRC, die sich auch gegen illegale Kapitaltransfers, Geldwäsche und Kreditkartenbetrug

in Macau richtete. Macaus Wirtschaft durchlief deshalb nach 2013 eine Restrukturierung und Diversifizierung als internationaler Tourismus-, Shopping- und Show-Standort nach dem Vorbild von Las Vegas. Für die chinesische Außenpolitik und Außenwirtschaft hat Macau bislang nur geringe Bedeutung erlangt. Was die Innenpolitik angeht, ist das Verhältnis der Regierung, Wirtschaft und Bevölkerung Macaus zur Machtzentrale in Beijing sehr viel reibungsärmer als die immer wieder konflikthafte Interaktion zwischen Zentralregierung und Hongkong. Chinas staatliche Medien priesen 2014 die „Stabilität“ Macaus explizit im Kontrast zur politischen Unruhe in Hongkong.

Die Entwicklung der SVR Hongkong (Bevölkerung: 7,23 Mio.; BIP: 310 Mrd. USD; jeweils 2014) wird wegen der großen Bedeutung Hongkongs als internationales Finanz- und Dienstleistungszentrum und auch wegen gravierender politischer Spannungen im Hinblick auf Wahl- und Demokratisierungsprozesse weltweit aufmerksam beobachtet (Lo Shiu-Hing 2002; Anderson 2005; Martin 2007). Die folgende Darstellung legt die politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen in der SVR Hongkong knapp dar.

2.6.1 Hongkongs wirtschaftliche Rolle

Die Wirtschaft Hongkongs ist sehr eng mit der Festlandchinas verflochten. Die ökonomische Integration zwischen Hongkong und dem Festland – insbesondere mit der nördlich angrenzenden Provinz Guangdong – begann bereits Ende der 1970er Jahre. Die zunehmende Auslagerung von Produktionsstätten auf das Festland schuf dort mehrere Millionen Arbeitsplätze und führte zu einer „De-Industrialisierung“ Hongkongs, dessen Wertschöpfung heute zu mehr als 93 Prozent im Dienstleistungssektor erwirtschaftet wird.

Nach dem Souveränitätswechsel 1997 verdichteten sich die wirtschaftlichen Beziehungen. Hongkonger Regierung und Unternehmerschaft setzten sich energisch für die Schaffung einer Freihandelszone mit dem Festland ein. Das 2003 beschlossene „Closer Economic Partnership Arrangement“ (CEPA) gewährte in Hongkong ansässigen Unternehmen (einschließlich nichtchinesischer, transnationaler Konzerne) Vorteile im Zugang zum chinesischen Markt. Dieses Abkommen wurde im Juni 2007 auf viele Dienstleistungsbranchen erweitert. Hongkonger Investitionen trugen maßgeblich zum Aufbau der festlandchinesischen Exportwirtschaft bei. Auch blieb Hongkong mit einem Anteil von 63 Prozent (2013) die bei weitem wichtigste Quelle von Direktinvestitionen auf dem chinesischen Festland und spielte eine wichtige Rolle für internationale Börsengänge chinesischer Unternehmen.

Über die enge Verflechtung mit dem Festland hinaus ist Hongkongs Wirtschaft zugleich intensiv in internationale Märkte integriert. Dies verschaffte Hongkong für lange Zeit eine Funktion als wichtigster Mittler zwischen der VRC und der Weltwirtschaft – und damit vielfältige Vorzüge gegenüber anderen Finanz- und Handelszentren in Ostasien. Als besondere Standortvorteile Hongkongs galten traditionell eine sehr moderate staatliche Regulierung und Besteuerung wie auch das unter britischer Souveränität errichtete unabhängige Gerichtswesen. Regierungsstellen aus Beijing machten seit 1997 regen Gebrauch von dem Know-how, das sie in Hongkong in Fragen der Kapitalmarktregulierung, des Versicherungswesens und der Devisenmärkte vorfanden. Hongkong diente als erstes Offshore-Finanzzentrum für den Einsatz der chinesischen Währung in der internationalen Handelsabwicklung. Die traditionelle Schlüsselrolle Hongkongs als primäre Schnittstelle zwischen der VRC und der Weltwirtschaft verlor allerdings im Laufe der 2010er Jahre an Bedeutung. Dies war auf starke Konkurrenz durch aufstrebende chinesische Hafen-, Dienstleistungs- und Industriestandorte sowie insbesondere den Aufstieg Shanghais zu einem zunehmend internationalisierten Finanz- und Dienstleistungszentrum zurückzuführen.

2.6.2 Hongkongs politische Situation

Die Grundregeln für den Status und das Regierungssystem der SVR Hongkong sind in einer britisch-chinesischen Gemeinsamen Erklärung (*Joint Declaration*) von 1984 festgelegt, die bei den Vereinten Nationen hinterlegt ist und den Status eines völkerrechtlichen Vertrages besitzt. Darüber hinaus wurde 1990 vom chinesischen NVK in Beijing ein Grundgesetz (*基本法, Basic Law*) für die SVR Hongkong verabschiedet, das die Vereinbarungen in der *Joint Declaration* rechtlich konkretisieren und absichern sollte. Mit Ausnahme von Außen- und Verteidigungspolitik wurde Hongkong ein hoher Grad an Autonomie zugestanden, auch in Gestalt einer nicht von Weisungen der Zentralregierung in Beijing abhängigen Exekutive, Legislative und Judikative.

Die Hongkonger Regierung (*Executive Council, ExCo*) wird von einem *Chief Executive* geleitet. Dieser wird von einem Wahlausschuss nominiert und für eine Amtszeit von fünf Jahren gewählt. 2017 soll der Regierungschef zwar in allgemeinen Wahlen (*universal suffrage*) bestimmt werden. Die vorangehende Kandidatennominierung aber soll auf der Basis teils restriktiver Verfahrensschritte einem 1.200-köpfigen Ausschuss vorbehalten bleiben. Dieser Nominierungsausschuss setzt sich aus Vertretern von Berufsständen, gesellschaftlichen und religiösen Gruppen sowie politischen Vertretern der Distrikte Hongkongs zusammen. Der 2015 gegen

anhaltende Widerstände in Teilen der Legislative und Öffentlichkeit festgelegte Nominierungs- und Wahlprozess orientierte sich an der Maßgabe, dass die Einsetzung eines Beijing-kritischen, für mehr Autonomie und Demokratie eintretenden Regierungschefs in Hongkong für die Zentralregierung völlig inakzeptabel sei und harte Eingriffe der Zentrale hervorrufen könnte. In der Tat hat die politische Führung in Beijing konsistent und unmissverständlich klargestellt, dass die „patriotische“ Loyalität der Hongkonger Verwaltung gegenüber der Zentralregierung zu keinem Zeitpunkt in Frage stehen dürfe.

Der Legislativrat (*Legislative Council*, LegCo) erlässt, ändert und widerruft Gesetze. Darüber hinaus prüft und genehmigt der LegCo Haushalt, Besteuerung und öffentliche Ausgaben und beaufsichtigt die Tätigkeit der Regierung. Das Wahlverfahren für den Legislativrat wurde seit 1997 mehrfach angepasst. In der Wahl von 2012 wurden die 70 Mandatsträger des LegCo zur Hälfte in geografischen Wahlbezirken direkt gewählt, zur Hälfte durch berufsständische und branchenbezogene Wahlkollegien bestimmt.

Forderungen aus Teilen der Bevölkerung Hongkongs nach einer weitergehenden Demokratisierung lösten seit dem Souveränitätswechsel immer wieder heftige Debatten und Proteste aus. Zu ersten großen Protesten kam es 2003, als die Hongkonger Regierung versuchte, ohne breitere öffentliche Konsultationen eine von der Zentralregierung geforderte *National Security Bill* zu verabschieden, die Subversions- und Sezessionsaktivitäten unter Strafe stellen sollte. Rund 500.000 Hongkonger demonstrierten gegen dieses Vorhaben, das tief in die Meinungs-, Presse- und Organisationsfreiheit eingegriffen hätte. Die SVR-Regierung zog die umstrittene Gesetzesvorlage daraufhin zurück.

Die mangelhafte demokratische Repräsentativität von Wahlverfahren blieb Gegenstand immer wieder aufflammender Debatten. Die Verfahren zur Sitzvergabe im LegCo wirkten sich zu Ungunsten Beijing-kritischer Parteien aus. Die Zusammensetzung des Ausschusses für die Wahl des *Chief Executive* belegte eine Dominanz des „Big Business“ und Beijing-freundlicher Kräfte. Reformen des Wahlsystems, die Perspektiven für einen offeneren demokratischen Wettbewerb bieten könnten, wurden von Beijing abgelehnt oder aufgeschoben. Im Jahr 2007 fielte der Ständige Ausschuss des NVK die Entscheidung, dass eine allgemeine Wahl des Hongkonger Regierungschefs frühestens 2017 und des Legislativrats 2020 abgehalten werden könne.

Die Position der Beijinger Zentralregierung in der Hongkong-Politik verhärtete sich Mitte der 2010er Jahre. In einem im Juni 2014 veröffentlichten Weißbuch erklärte die Zentralregierung, das Prinzip „Ein Land, zwei Systeme“ müsse „Souveränität, Sicherheit und Entwicklungsinteressen“ Chinas wahren. Hongkong müsse sich im Rahmen von Vorgaben der Zentralregierung entwickeln (Staatsrat 2014a). Jeder

Hongkonger Verwaltungsbeamte und Abgeordnete müsse eine patriotische und dem Staat gegenüber loyale Haltung pflegen.

Viele Hongkonger betrachteten diese Vorgaben Beijings als Verletzung der britisch-chinesischen *Joint Declaration*. Die Widerstände in der Bevölkerung wuchsen. Im Herbst 2014 lösten Auseinandersetzungen über die geplante Ausweitung des Wahlrechts von 2017 an wochenlange Massenproteste aus. In einem inoffiziellen, internetgestützten Volksbegehren forderten mehrere hunderttausend Hongkonger eine Neufassung und Öffnung der Nominierungsverfahren für die Wahl des *Chief Executive* im Jahr 2017. Unter dem Motto „*Occupy Central with Love and Peace*“ blockierten tausende Demonstranten die Hauptverkehrsadern des Finanzdistriktes und andere wichtige Einkaufsstraßen Hongkongs, um diesen politischen Forderungen Nachdruck zu verleihen.

Die Proteste legten allerdings tiefe Spaltungen in der Hongkonger Bevölkerung offen. Ein Teil der Gesellschaft, darunter auffällig viele Studenten und jüngere Hongkonger, gab die traditionelle politische Apathie auf und demonstrierte trotz massiver Polizeimaßnahmen und scharfer Warnungen aus Beijing. Die Proteste wurden anfangs mit großer Selbstdisziplin und in regelrechter Volksfeststimmung durchgeführt. Westliche Medien priesen die Entstehung einer vitalen Hongkonger Zivilgesellschaft, ließen in ihrer Berichterstattung aber oft die journalistische Distanz und den Blick über die Proteste hinaus vermissen. Denn in Reaktion auf die Proteste äußerten viele vor allem ältere Hongkonger scharfe Kritik und politische Distanz gegenüber den Demonstranten. Viele befürchteten negative wirtschaftliche Konsequenzen und Einkommensverluste. Andere aber sahen die Kritik an Beijing als überzogen und unbegründet oder als völlig aussichtslos an. Es kam zu heftigen Wortgefechten und Schlägereien zwischen Demonstranten und Gegendemonstranten, unter denen sich auch *agents provocateurs* aus kriminellen Organisationen oder Geheimdienstkreisen befanden. Zwar wurden die öffentlichen Proteste und Straßenblockaden nach mehreren hitzigen Wochen durch harte Polizeiaktionen und aufgrund der Erschöpfung der Demonstranten beendet. Die zugrunde liegenden Konflikte um eine Demokratisierung des Hongkonger Regierungssystems und das schwierige Verhältnis zur Zentralregierung aber blieben ungelöst.

2.6.3 Perspektiven der politischen Entwicklung Hongkongs

Die Errichtung eines autonomen demokratischen Subsystems mit ergebnisoffenen Konkurrenzwahlen ist im Kontext der nichtdemokratischen Staatsordnung der VRC nicht realistisch. Die Staats- und Parteiführung in Beijing akzeptierte mit der Formel „Ein Land, zwei Systeme“ zwar die Beibehaltung des kapitalistischen

Systems und einer eigenen Verwaltungs-, Rechts- und Gesellschaftsordnung in Hongkong. Die Formel umfasst aber nicht die Demokratisierung des Hongkonger Regierungssystems im Sinne der Möglichkeit, durch demokratische Wahlen je nach Mehrheit gegebenenfalls auch eine Beijing-kritische Regierung einsetzen zu können. Hongkong wirkt aus Beijinger Sicht wie ein Fremdkörper im politischen System. Dieser wird nur aufgrund der außergewöhnlichen historischen und völkerrechtlichen Ausgangssituation toleriert.

Die Beijinger Zentrale will auf keinen Fall die politische Kontrolle über Hongkongs Regierung verlieren. Außerdem könnte eine Demokratisierung des Hongkonger Regierungssystems auch auf dem chinesischen Festland vermehrte politische Reformforderungen auslösen. Während der großen Hongkonger Protestbewegung im Herbst 2014 bemühten sich die Medien- und Internet-Kontrollbehörden der VRC darum, ungefilterte Meldungen über die Hongkonger Demokratiebewegung von festlandchinesischen Nutzern fernzuhalten. Stattdessen präsentierten chinesische Staatsmedien ihre eigene Interpretation der Proteste als unverantwortliche politische Aktivität vaterlandsloser, von westlichen Mächten manipulierter Unruhestifter oder naiver Studierender.

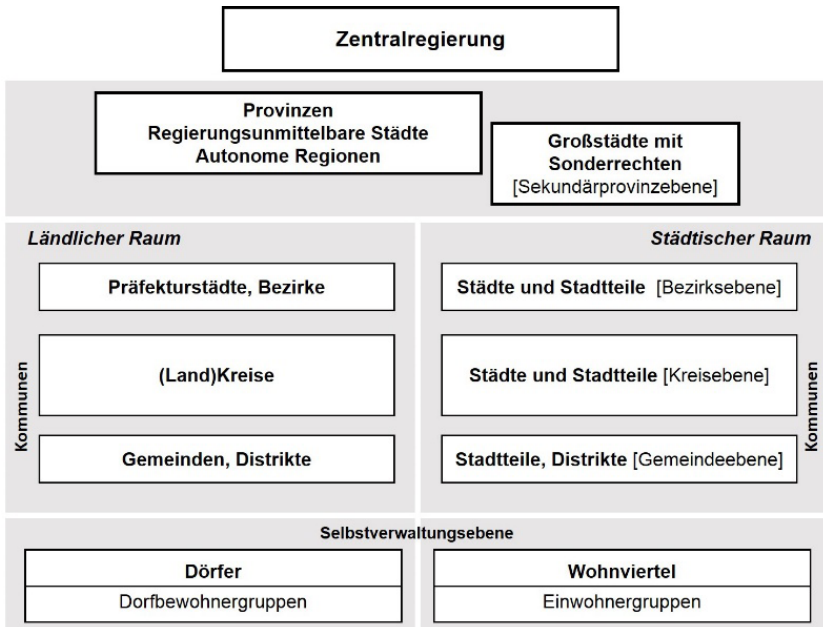
Chinas Führung wird die Bestimmung der Hongkonger Exekutive nicht offenen Konkurrenzahlen überlassen und wird sich darin nicht von Straßendemonstrationen beeinflussen lassen. Aus Sicht Beijings sind restriktive Verfahren zur Kandidatennominierung – als kontrollierte Sichtung und Auswahl akzeptabler Kandidaten *vor* dem eigentlichen Wahlvorgang – ein großzügiger Kompromiss. Der politische Verhandlungsspielraum der offiziellen und oppositionellen Vertreter Hongkongs gegenüber der Zentralregierung wird noch geringer werden, wenn die Bedeutung Hongkongs für Chinas weltwirtschaftliche Position sich weiter reduziert. Die politischen Entwicklungsmöglichkeiten der SVR Hongkong liegen in den Händen Beijings. Das Streben eines substanziellen Teils der Hongkonger Bevölkerung nach Ausweitung demokratischer Wahlen aber wird eine wiederkehrende Herausforderung für Beijing bleiben, die sich nicht durch unilaterale Maßnahmen beseitigen lässt.

2.7 Kommunalverwaltung in Kreisen, Gemeinden, Dörfern

Dirk Schmidt und Sebastian Heilmann

Um Chinas politisch-administratives System mit dessen Leistungsfähigkeit/ Leistungsgrenzen und Entwicklungsmöglichkeiten umfassender verstehen und einschätzen zu können, ist es erforderlich, politische Institutionen und Prozesse nicht nur auf der nationalstaatlichen Ebene zu erfassen, sondern auch die Kommunen – das heißt in China: die Kreis- und Gemeindeebene (siehe Übersicht 2.18) – in den Blick zu nehmen (siehe im Folgenden Ahlers 2014b; Ahlers 2014c; Ahlers/ Schubert 2014; Heberer 2013). Die kommunale Ebene bildete seit den 1980er Jahren eine wichtige Quelle wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Dynamik. Zugleich sind viele der drängendsten Herausforderungen und akutesten Reformfordernisse des politischen Systems auf dieser Ebene zu verorten.

Übersicht 2.18 Kommunen in der chinesischen Verwaltungshierarchie



Quelle: Ahlers 2014b

2.7.1 Funktionen von Kommunalverwaltungen

Generell gilt, dass in China keine kommunale *Selbstverwaltung* existiert – lediglich die Dörfer bzw. in den Städten die Wohnviertel sind laut Verfassung selbstverwaltete Einheiten, die nicht mehr Teil der formalen Regierungshierarchie sind. Kommunale Entscheidungsträger werden nicht durch die Bevölkerung direkt gewählt. Sie sind de facto auch nicht allein zuständig und eigenverantwortlich. Andererseits sind sie aber auch nicht nur mechanisch ausführende Beauftragte höherer Regierungsebenen. Chinas Kommunen befinden sich in einer anspruchsvollen „Sandwich-Position“ zwischen den Aufträgen übergeordneter Regierungsebenen und politischen Gestaltungsanforderungen vor Ort. Kommunale Verwaltungen übernehmen in Chinas politischem System wichtige Grundfunktionen.

Erstens *Laborfunktion*: Kommunale Regierungsstellen müssen aktiv und agil auf oft sehr allgemein gehaltene politische Leitlinien aus Beijing reagieren und diese für die Politikumsetzung vor Ort anpassen, konkretisieren und weiterentwickeln. Die Zentralregierung setzt in vielen Politikfeldern dezidiert auf die praktischen Erfahrungen und Problemlösungsansätze, die aus der kommunalen Ebene hervorgehen. Städte oder Kreise testen eine Vielzahl politischer „Versuchspunkte“ (试点) als Pilotprojekte vor der nationalen Regelsetzung und Gesetzgebung. Kommunale Erfahrungen mit der Anpassung und Weiterentwicklung neuer Politikansätze – von der Bodenverwaltung über die Gesundheitsversorgung bis hin zum Wertstoff-Recycling – werden von politischen Führungen auf höheren Verwaltungsebenen aufmerksam beobachtet. Falls sich kommunale Politikergebnisse als politisch nützlich bewerten und nutzen lassen, werden sie zu „Modellerfahrungen“ (典型经验) erhoben und „vom Punkt in die Fläche“ (由点到面) ausgeweitet, weiter erprobt und schließlich verallgemeinert. Anstöße für einige der wichtigsten Reformen der letzten Jahrzehnte (etwa in Landwirtschaft, Steuersystem und Gesundheitsversicherung) gingen in China aus solchen lokalen Experimenten hervor.

Zweitens *Scharnierfunktion*: Auf der kommunalen Ebene werden Vorgaben an lokale Bedingungen angepasst, Finanzen zugewiesen und die Ausführung politischer Maßnahmen koordiniert. Hier befindet sich der unmittelbare Kontakt- und Interaktionsraum zwischen Verwaltungseinrichtungen und der Bevölkerung: Konkrete Bedürfnisse und Forderungen der Bevölkerung werden hier vorgebracht, latente Spannungen und ungelöste Probleme werden hier zuerst manifest und die kommunalen Verwaltungen müssen vor Ort administrative Problemlösungen und öffentliche Leistungen erbringen. Durch die gesellschaftliche Pluralisierung, ein gestiegenes Rechtsbewusstsein der Menschen und die Allgegenwart digitaler Medien werden Beschwerden und Forderungen aus der Bevölkerung auf kommunaler Ebene zu einem immer wichtigeren Faktor. In diesem Sinne wirken die Verwaltungsstellen

vor Ort als „Seismographen“ für die Akzeptanz von Regierungsprogrammen in der Bevölkerung.

Den Kreisverwaltungen kommt in Chinas Regierungssystem eine besonders wichtige Rolle zu. Die durchschnittliche Bevölkerungszahl von Kreisen beträgt mehr als 400.000 Bewohner; ein Drittel der Kreise kann auf eine tausendjährige Geschichte als Verwaltungseinheit zurückblicken. Die Gemeindeebene hingegen wurde erst ab 1954 etabliert. Die Staatsverfassung und das Gesetz über die subnationalen Regierungen weisen Verwaltungen der Kreisebene weit gefasste Aufgaben zu. Zu den wichtigsten Zuständigkeiten von Kreisverwaltungen zählen in der Praxis neben Landwirtschaftsangelegenheiten insbesondere die Förderung der lokalen Wirtschaft und Beschäftigung sowie die Lenkung des Urbanisierungsprozesses und die Schaffung einer entsprechenden öffentlichen Infrastruktur. Demgegenüber haben Gemeinderegierungen deutlich weniger finanzielle Ressourcen, Kompetenzen und Entscheidungsautonomie. Sie fungieren deshalb überwiegend als ausführender Arm für Maßnahmen der ihnen übergeordneten Kreisregierung (Zhong Yang 2010). In welchem Umfang Gemeinderegierungen geforderte Maßnahmen auch in die Realität umsetzen können, hängt nicht nur von den finanziellen und organisatorischen Möglichkeiten ab, sondern auch davon, wie praktikabel und druckvoll die Vorgaben der höheren Ebene formuliert sind, inwieweit es Interessenkonflikte (etwa in der Bodenverwaltung) zwischen den Verwaltungsebenen gibt und wie wirkungsvoll die Aufsicht der Kreisverwaltung über die Gemeindeverwaltungen funktioniert.

2.7.2 Dörfliche Selbstverwaltung und Dorfwahlen

Chinas Dörfer und ländliche Regionen veränderten sich seit den 1980er Jahren von Grund auf. Zuvor isolierte Dörfer wurden an das Straßennetz angeschlossen. Unzählige Dörfer wurden in neue urbane Siedlungen absorbiert. Viele jüngere Dorfbewohner verließen ihre Heimatorte, um als Wanderarbeiter in Chinas Industriezentren deutlich höhere Einkommen zu erzielen. Zurück blieben ältere Dorfbewohner, die von oft nur sehr kargen landwirtschaftlichen Einkünften und von den Transferzahlungen ihrer Kinder lebten. Staatliche Programme zur Schaffung eines „Neuen Sozialistischen Ländlichen Raumes“ führten einerseits erste Formen der Gesundheits- und Alterssicherung in vielen ländlichen Regionen ein. Andererseits wurden alte Dorfstrukturen vielfach zerschlagen und die Dorfbewohner in neu erbauten, staatlich geplanten Siedlungs- und Wohnstrukturen umgesiedelt. In vielen Regionen wich das ländliche China neuen urbanen Lebensformen. Alte Dorfsiedlungen gehen in neuen, größeren, urbanen Verwaltungseinheiten auf. Chinas ländliche Gesellschaft und Dörfer werden durch geographische Mobilität,

demographischen Wandel, neue Siedlungsstrukturen und ein gewaltiges staatliches Urbanisierungsprogramm grundlegend transformiert.

Das Spektrum der Organisationsformen, die in Chinas ländlicher Verwaltung anzutreffen sind, ist außerordentlich vielgestaltig: Von Parteikomitees und Parteizellen über archaisch anmutende Clans bis hin zu gewählten Dorfleitungen reichen die Ausprägungen dörflicher Führungsstrukturen. Regionale Unterschiede im wirtschaftlichen Entwicklungsstand sind gewöhnlich entscheidend für die Ausprägung der politischen Strukturen auf dem Lande.

Um die Stabilität des politischen Gefüges in ländlichen Regionen sicherzustellen, erprobte die chinesische Regierung ab Mitte der 1980er Jahre in verschiedenen Provinzen die Direktwahl der Dorfbewohnerkomitees und ihrer Vorsteher. Im November 1998 verabschiedete der Ständige Ausschuss des NVK das „Gesetz über die Organisation der Dorfbewohnerkomitees“, das die dörflichen Selbstverwaltungsbefugnisse umfassend regeln sollte. Das Gesetz legte fest, dass alle Kandidaten direkt von den Dorfbewohnern nominiert werden, dass mehr Kandidaten als zu besetzende Positionen aufgestellt werden müssen und dass alle drei Jahre geheim abgestimmt wird. Die direkt gewählten Dorfkomitees sollten exekutive Funktionen in allen Dorfsangelegenheiten wahrnehmen, beaufsichtigt von Dorfversammlungen oder deren Vertretern. Die Abfassung des Gesetzes und die Durchführung der Wahlen war durch ausländische Berater und Stiftungen organisatorisch und finanziell unterstützt worden, da man sich davon einen Beitrag zur Demokratisierung Chinas an der dörflichen Basis erhoffte. Die chinesische Regierung selbst würdigte die Dorfwahlen national und international immer wieder medienwirksam als „basisdemokratische“ Institution.

Angesichts der von vielen westlichen Beratern und Stiftungen genährten politischen Erwartungen fällt die Bewertung der Dorfwahlen mehr als 15 Jahre nach Verabschiedung des Gesetzes größtenteils ernüchternd aus (siehe hierzu Schubert/Ahlers 2012; O'Brien/Han 2009; Liu Yawei 2009). Auf der einen Seite nahmen seit 1998 hunderte Millionen von Dorfbewohnern in mehreren Runden an den Dorfwahlen teil. Gewählte Dorfvorsteher standen stärker in der Verantwortung gegenüber den Dorfbewohnern als ernannte Funktionäre. Andererseits waren institutionelle Defizite in den Wahlvorgängen nicht zu übersehen. Im Hinblick auf Wahlverfahren und Kandidatenaufstellung existierten stets erhebliche Verzerrungen und Manipulationen: Parteivertreter konnten in jeder Phase der Wahl in den Ablauf eingreifen. Von Beginn an waren die Dorfwahlen seitens der KPC in erster Linie als Instrument zur Verbesserung der Funktionsfähigkeit des existierenden Systems konzipiert. Zu keinem Zeitpunkt war es beabsichtigt, neue Kanäle für eine unabhängige Interessenartikulation und Mitbestimmung außerhalb des Parteistaates zu etablieren. Im Gegenteil sollte mittels dörflicher Selbstverwaltung

die Durchsetzung gerade auch unpopulärer Politikprogramme (Geburtenkontrolle, Steuereintreibung, Aufrechterhaltung öffentlicher Sicherheit) sichergestellt werden.

In der Summe blieben die autonomen Entscheidungsbefugnisse der direkt gewählten dörflichen Vertreter meist sehr gering. Mit der pauschalen Abschaffung ländlicher Sonderabgaben und Gebühren durch Verordnung der Zentralregierung Mitte der 2000er Jahre versiegten wichtige substanzielle Einnahmequellen auch für die dörfliche Selbstverwaltung. Dorfvorsteher waren nun wieder ausschließlich auf Finanzaufweisungen höherer Ebenen und das Wohlwollen bzw. die „Anleitung“ nicht-gewählter Partei- und Regierungsfunktionäre in Gemeindeverwaltungen angewiesen. Dorfleitungen blieben in diesem Kontext viel enger in die offizielle Verwaltungshierarchie eingebunden, als es der Begriff „Selbstverwaltungsebene“ suggeriert (hierzu bereits Alpermann 2001).

Seit dem Amtsantritt Xi Jinpings (2012) wurden infolge der Zentralisierungs- und Disziplinierungspolitik der Parteiführung alle über die dörfliche Ebene hinausgehenden Experimente mit Wahlen als „nicht verfassungsgemäß“ gestoppt. „Demokratisierung“ und „Verrechtlichung“ auf den unteren Verwaltungsebenen wurden nun nur noch als Mittel zur administrativen Effizienzsteigerung und Korruptionsbekämpfung unter Kontrolle der KPC verstanden. Neue Methoden des *E-Government* (Online-Hotlines, Diskussionsplattformen, elektronische Beschwerdebriefkästen etc.) sollten nun dabei helfen, die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen auf den unteren Verwaltungsebenen zu verbessern und Fälle von Amtsmissbrauch aufzuspüren. Selbstverwaltungsstrukturen haben sich insgesamt als entweder gar nicht oder nur zeitweilig kompatibel mit dem hierarchisch strukturierten Parteistaat der VRC erwiesen.

2.7.3 Neuere Entwicklungen und Krisenerscheinungen

Städte, Kreise und Gemeinden sollen die ihnen von den übergeordneten Instanzen zugewiesenen öffentlichen Aufgaben – von der Infrastruktur über die Bildung bis hin zum Gesundheitswesen – möglichst aus eigener Kraft finanzieren. Dazu sind diese jedoch, da ihnen keine stabilen Einnahmen im Steuersystem zur Verfügung gestellt werden, nur selten verlässlich in der Lage. Viele der unteren Verwaltungseinheiten sind chronisch unterfinanziert und hoch verschuldet. Um die Finanzierungslücken zu schließen, griffen regionale Regierungsstellen auf verschiedene Methoden zurück.

Erstens: Sie verkauften bzw. verpachteten den im öffentlichen Besitz befindlichen Grund und Boden an kommerzielle Immobilienentwickler und generierten so für einige Jahre sehr substanzielle zusätzliche öffentliche Einnahmen. Diese Vorgehensweise zog allerdings negative soziale und politische Konsequenzen nach sich.

Vielfach vertrieben örtliche Regierungen Anwohner von deren Land und aus deren Häusern, ohne akzeptable Entschädigungen zu zahlen. Hiervon wurden häufig jahrelange Proteste von Anwohnern ausgelöst. Das Vertrauen der Bevölkerung in Partei- und Regierungsstellen wurde durch die in vielen Großprojekten offensichtliche Kollusion und Korruption zwischen Funktionären und Immobilieninvestoren schwer beschädigt oder gar dauerhaft zerstört.

Zweitens: Finanzzuweisungen seitens höherer Regierungsebenen, die für die Verbesserung der öffentlichen Daseinsvorsorge (Bau und Unterhalt von Schulen, Krankenhäusern) vorgesehen waren, wurden für Immobilien- und Infrastrukturprojekte zweckentfremdet. Die örtlichen Regierungen und Funktionäre hatten von solchen Bauprojekten viele unmittelbare finanzielle Vorteile und Einkommensmöglichkeiten. Öffentliche Daseinsvorsorge hingegen wurde zum Verlustgeschäft.

Drittens: Den chinesischen Kommunen war es bis 2014 untersagt, Fremdkapital (etwa mittels der Ausgabe kommunaler Anleihen) aufzunehmen. Aufgrund dieser Beschränkungen gründeten viele Stadt- und Kreisregierungen lokale Investmentgesellschaften (kommerzielle Gesellschaften außerhalb des öffentlichen Haushaltsplans). Diese Gesellschaften wiederum nahmen bei staatlichen Banken eifrig Kredite auf, indem sie Sicherheiten in Form von kommunalem Boden hinterlegten. Als diese riskante Kreditpraxis von der Zentralregierung untersagt wurde, wichen die kommunalen Investmentgesellschaften auf der Suche nach neuen Finanzierungsquellen sogar auf Hochzinskredite im Schattenbankensektor aus. Auf diese Weise wuchsen die verdeckten Finanzierungs- und Verschuldungsrisiken auf kommunaler Ebene bis 2014 rasant.

Trotz administrativer und fiskalischer Krisenerscheinungen in Chinas Städten und Kreisen darf eine zentrale Besonderheit der kommunalen Verschuldungskrise nicht übersehen werden: Sowohl auf Seiten der Schuldner als auch der Gläubiger stehen in der Regel Akteure von Staat und Partei. Diese Akteure haben vielfältige Möglichkeiten, Finanzierungsprobleme immer wieder neu in die Zukunft zu verschieben oder auch verschleierte Schuldenschnitte durchzuführen (etwa durch Verlagerung der Schulden in die Bilanzen staatlicher Asset Management Companies). Darüber hinaus setzte seit 2014 das nationale Finanzministerium eine Serie von Maßnahmen durch, mit denen die kommunale Schuldenlast und die kommunalen Einnahmen bis 2020 stabilisiert werden sollten (siehe 2.8).

Zur Eindämmung des verbreiteten Misstrauens in der Bevölkerung gegenüber den Repräsentanten der Staatsmacht vor Ort wurden ebenfalls neue Schritte eingeleitet. Betroffene Bürgerinnen und Bürger sollten mittels öffentlicher Anhörungen und Konsultationen in die Vorbereitung und Evaluation kommunaler Verwaltungsmaßnahmen stärker einbezogen werden. Kommunalverwaltungen sollten durch die Einrichtung von Bürgerbeschwerdebüros zu dienstleistungsorientiertem Ver-

halten angehalten werden. Durch solche begrenzten, aber praktikablen Instrumente entstanden Möglichkeiten für eine zumindest punktuelle Interessenvermittlung und Aufsicht seitens der lokalen Bevölkerung (Ahlers 2014c). Ein reibungsloses Durchregieren lokaler Verwaltungen gegen rechtlich begründete und öffentlich artikulierte Interessen, Forderungen und Beschwerden aus der Bevölkerung war Mitte der 2010er Jahre in einer wachsenden Zahl von Städten und Kreisen Chinas nicht mehr möglich. Staatliche Stellen mussten die Versorgung mit öffentlichen Dienstleistungen, gesetzmäßiges Verwaltungshandeln und begrenzte Formen der Kontrolle aus der Bevölkerung – zusätzlich zu der gestärkten Aufsicht und Disziplinierung mittels der Parteihierarchie – beachten, um öffentliche Proteste, Verwaltungsgerichtsverfahren und Eingriffe höherer Regierungsebenen zu vermeiden.

2.8 Öffentliches Finanzwesen

Sandra Heep

Seit den 1980er Jahren bemühte sich Chinas Regierung darum, ein dauerhaft leistungs- und tragfähiges Fiskalsystem zu schaffen. Hierbei ging es um den institutionellen Um- und Ausbau des staatlichen Steuer- und Haushaltssystems, das in der vormaligen Staats- und Planwirtschaft nur rudimentär existiert hatte. Verschärft wurden die fiskalischen Reformerfordernisse, wie in den meisten Regierungssystemen, durch permanente Verteilungskonflikte um Einnahmen und Ausgaben zwischen verschiedenen Regierungsebenen und konfliktträchtige Verhandlungen über Finanztransfers und Sonderzuweisungen der Zentralregierung an regionale Verwaltungen. Der rapide Anstieg der Verschuldung von Provinz-, Großstadt- und Kommunalregierungen (im Folgenden zusammengefasst als subnationale Regierungen) entwickelte sich in den 2010er Jahren zu einem Risiko für Chinas wirtschaftliche Stabilität.

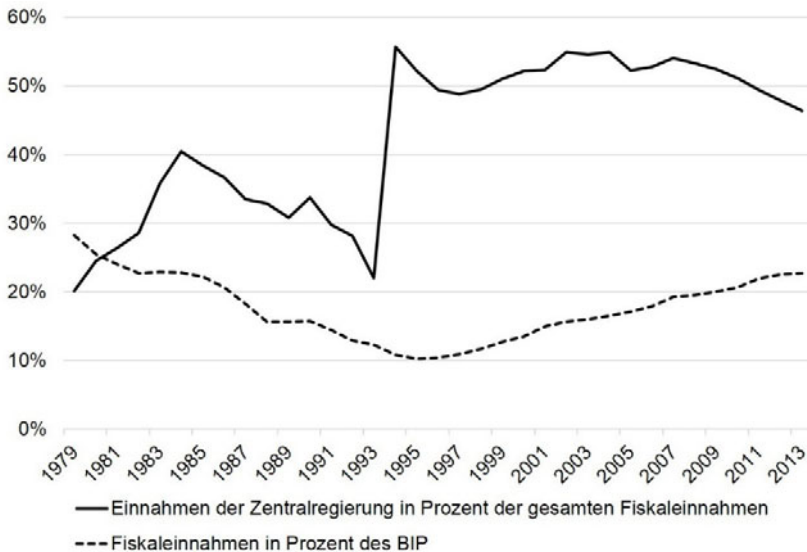
2.8.1 Fiskalische Dezentralisierung

Zu Zeiten der Planwirtschaft beruhten Chinas Fiskaleinnahmen hauptsächlich auf den Gewinnen staatseigener Unternehmen. Subnationale Regierungen zogen diese Einnahmen ein und transferierten sie an die Zentralregierung, die alleinverantwortlich über sämtliche Ausgaben entschied. Für die Bereitstellung und Finanzierung öffentlicher Dienstleistungen in Bereichen wie Bildung und Gesundheit waren

jedoch subnationale Regierungen verantwortlich, die zu diesem Zweck Gelder von der Zentralregierung zugewiesen bekamen. Die Verteilung der Mittel folgte dabei keiner einheitlichen Regelung, sondern beruhte auf Einzelverhandlungen zwischen subnationalen Regierungen und Zentralregierung (Wong/Bird 2008).

Nach Einleitung von Reformen in der Staatsindustrie gingen seit den 1980er Jahren die Gewinnabführungen durch Staatsbetriebe an Regierungsstellen zurück. Denn den Staatsunternehmen wurde erlaubt, einen substantiellen Teil ihrer Gewinne wieder eigenständig für Investitionen einzusetzen. Auch führte die gelockerte Kontrolle der Zentralregierung über die subnationalen Regierungen dazu, dass diese immer weniger Einnahmen an die Zentralregierung abführten (Wong/Bird 2008). Somit sank bis 1994 nicht nur der Anteil der Fiskaleinnahmen gemessen am BIP, sondern auch der Anteil der Einnahmen der Zentralregierung gemessen an den staatlichen Gesamteinnahmen (siehe Übersicht 2.19).

Übersicht 2.19 Entwicklung der Fiskaleinnahmen



Quelle: MOF, NBS via CEIC

Um diese Missstände zu beheben, verabschiedete Beijing 1994 eine umfassende Reform des Steuersystems, die darauf abzielte, die öffentlichen Mittel im Rahmen eines Steuerverbunds verbindlich zu verteilen. Das neue System unterschied zwischen zentralen, subnationalen und gemeinschaftlichen (anteiligen) Steuerarten. Die Zuständigkeit zur Einziehung zentraler und gemeinschaftlicher Steuern wurde auf landesweit neu geschaffene Steuerämter der Zentralregierung übertragen. Diese neuen Steuerbehörden wurden parallel zu den Steuerämtern der subnationalen Regierungsebenen errichtet (Lou Jiwei 2008). Durch diese Neuorganisation sicherte sich die Zentralregierung einen Großteil der Steuereinnahmen. Die besonders ertragreiche Mehrwertsteuer wurde zu einer gemeinschaftlichen Steuer erklärt, die zu drei Vierteln der Zentralregierung zukommt (siehe Übersicht 2.20). Zusätzlich stärkte die Zentralregierung ihre Position dadurch, dass sie die Befugnis zur Steuergesetzgebung auf der nationalen Ebene konzentrierte.

Übersicht 2.20 Verteilung der wichtigsten Steuereinnahmen zwischen Zentralregierung und subnationalen Ebenen (2012)

Zentrale Steuern	Subnationale Steuern	Gemeinschaftssteuern (Anteile zentral : subnational)
<ul style="list-style-type: none"> • Mehrwertsteuer auf Importe • Konsumsteuer auf Importe • Konsumsteuer • Zölle • KFZ-Erwerbssteuer 	<ul style="list-style-type: none"> • Steuern auf Kauf/Verkauf von Immobilien und Landnutzungsrechten • Steuer auf die Nutzung landwirtschaftlicher Flächen für nicht-landwirtschaftliche Zwecke • Städtische Landnutzungssteuer • Hauseigentumsteuer 	<ul style="list-style-type: none"> • Mehrwertsteuer (74:26) • Körperschaftssteuer (61:39) • Unternehmenssteuer (1:99) • Einkommenssteuer (60:40) • Stadtentwicklungssteuer (6:94)

Quelle: NBS

Zwar verbesserten diese Maßnahmen die Haushaltslage der Zentralregierung erheblich, doch brachten sie große Finanzierungengpässe auf Seiten der Provinz- und Kommunalregierungen mit sich. Denn diesen standen nun deutlich weniger Mittel zur Finanzierung ihrer unveränderten Aufgaben zur Verfügung. Deshalb musste die Zentralregierung ein System von Transferzahlungen einführen, durch das zentralstaatliche Steuereinnahmen an Provinzregierungen geleitet wurden. Diese Transfers konnten die Finanzierungslücken in den Haushalten der subnationalen Regierungen jedoch nicht annähernd schließen. Ausgleichszahlungen

an die weniger entwickelten Binnenregionen erfolgten nur in einem begrenzten Rahmen (Wong 2010). Einen verlässlichen Finanzausgleich zwischen Zentralstaat und Regionen oder aber zwischen den Regionen gab es nicht.

Chinas subnationale Regierungen sind dafür zuständig, elementare öffentliche Leistungen (Polizei, Schulen, Gesundheitsversorgung, Straßenbau etc.) bereitzustellen. Je nachdem, ob zusätzliche Einnahmequellen vor Ort erschlossen werden konnten, führte die fiskalische Unterausstattung der Kommunen von Ort zu Ort zu erheblichen Qualitätsunterschieden in der Versorgung der Bevölkerung (Hussain/Stern 2008). Um ihre vielfältigen Aufgaben erfüllen zu können, waren die subnationalen Regierungen dazu gezwungen, außerbudgetäre Mittel einzuwerben. So wurden für den Betrieb von Schulen, Krankenhäusern und Polizeistationen Einnahmen in Form von Gebühren, Strafzahlungen oder Aufpreisen (beispielsweise beim Direktverkauf von Medikamenten durch örtliche Kliniken) immer wichtiger (Wong 2013a; 2013b). Da sie für viele dieser Gebühren und Zusatzkosten nicht selbst aufkommen konnten, hatten einkommensschwache Bevölkerungsgruppen insbesondere in ländlichen Gegenden nur noch stark eingeschränkten Zugang zu öffentlichen Leistungen.

Zusätzlich zur Erhebung von Gebühren setzten subnationale Regierungen zur Verbesserung ihrer Haushaltslage auf den Verkauf von Landnutzungsrechten. Die Immobilienwirtschaft entwickelte sich infolge der stürmisch fortschreitenden Urbanisierung zu einer Haupteinnahmequelle – und zugleich zur häufigsten Ursache für kommunale soziale Proteste. Denn um die Nutzungsrechte gewinnbringend verkaufen zu können, wurden die Anwohner von ihrem Land oder aus ihren Häusern vertrieben, häufig ohne ihnen eine angemessene Entschädigung zu zahlen (siehe 5.8.2).

Unter der Hu-Wen-Administration (2002–2012) verbesserte sich die Lage der Bevölkerung in ländlichen Gegenden dadurch, dass die Agrarsteuer ebenso wie zahlreiche Sondergebühren abgeschafft wurden. Gleichzeitig erhöhte die Zentralregierung ihre Transferzahlungen insbesondere für das ländliche Bildungs- und Gesundheitssystem massiv, um einkommensschwachen Bevölkerungsteilen einen besseren Zugang zu öffentlichen Leistungen zu ermöglichen. Doch reichten die Transferleistungen nicht aus, um die Finanzierungslücken auf den unteren Regierungsebenen zu schließen. Entscheidungen über die Zuteilung fiskalischer Mittel an regionale Regierungsstellen wurden weiterhin durch Verhandlungen herbeigeführt, nicht aber auf der Basis allgemein verbindlicher Verteilungsschlüssel. Wirtschaftlich starke Provinzen besaßen in diesen Verfahren eine weitaus größere Verhandlungsmacht als Bittsteller aus mittellosen Westprovinzen (Dollar/Hofman 2008).

Im Fiskal- und Investitionssystem der VRC müssen subnationale Regierungen örtliche Infrastrukturprojekte entweder selbst finanzieren oder aber – etwa im Falle

nationaler oder provinzieller Investitionsprogramme – durch einen Eigenanteil mitfinanzieren. Für solche Investitionen aber fehlten überwiegend die örtlichen Eigenmittel. Und zugleich war es subnationalen Regierungen bis 2014 untersagt, Bankkredite aufzunehmen oder Anleihen zu begeben. In dieser Zwangslage gründeten subnationale Regierungen seit den 1990er Jahren behelfsweise Investitions- und Finanzierungsgesellschaften, um auf diesem Umweg Fremdkapital bei Banken aufnehmen zu können. Diese Finanzierungsvehikel wurden offiziell als Unternehmen registriert. Sie fungierten in der Praxis aber als Investitionsabteilungen der örtlichen Regierungen. Als Beijing subnationale Regierungen vor dem Hintergrund der globalen Finanzkrise 2008/9 zu einer Ausweitung von Infrastrukturinvestitionen im Rahmen eines Konjunkturprogramms verpflichtete, entwickelte sich die Finanzierung von Infrastrukturprojekten mit Hilfe solcher Finanzierungsgesellschaften zu einer gängigen Praxis. Jenseits zentralstaatlicher Aufsicht führten diese intransparenten und unregulierten Finanzierungsmechanismen zu einem drastischen verschleierte Verschuldungsanstieg in öffentlichen Haushalten auf den unteren Verwaltungsebenen. Diese Schuldenlast wurde Mitte der 2010er Jahre zu einem ernsthaften Risiko für die Entwicklung nicht nur der öffentlichen Finanzen, sondern auch für die von Zahlungsausfällen bedrohten Banken, Investoren und Unternehmen (siehe 4.6 und 6.7).

Drei Jahrzehnte fiskalpolitischer Schadensbegrenzungen haben es nicht vermocht, die größten Missstände in der Gestalt extremer Intransparenz, mangelnder Institutionalisation und unausgewogener Ressourcenverteilung zu beseitigen. Die gravierendste Folge dieser Unzulänglichkeiten bestand in der Verfestigung sozialer und regionaler Ungleichheiten. Gleichzeitig bildete die Intransparenz in der Verwendung außerbudgetärer Mittel ein Einfallstor für unkontrollierte Verschwendung, Korruption und Schuldenanhäufung.

Die Xi-Li-Administration erklärte 2013 die Umgestaltung des Fiskalsystems zu einer Reformpriorität und setzte einen ausgewiesenen Fiskalreformer als Finanzminister ein. Im September 2014 wurde ein revidiertes Haushaltsgesetz verabschiedet. Dieses Gesetz sieht wesentliche Neuerungen vor. Zum einen gestattet es den Regierungen auf Provinzebene und ausgewählten Großstädten, Schulden über Chinas Anleihemärkte aufzunehmen. Zum anderen verpflichtet es alle Regierungsebenen zur Offenlegung sämtlicher Einnahmen und Ausgaben im offiziellen Haushalt. Die Umsetzung dieser neuen Vorgaben war nicht kurzfristig zu vollziehen. Auch wurden unverzichtbare, aber hoch kontroverse Entscheidungen hinsichtlich einer Neuverteilung finanzieller Ressourcen zwischen den verschiedenen Regierungsebenen verzögert. Auch in China ist das öffentliche Haushaltssystem Gegenstand unablässiger Verteilungskonflikte und Verhandlungen.

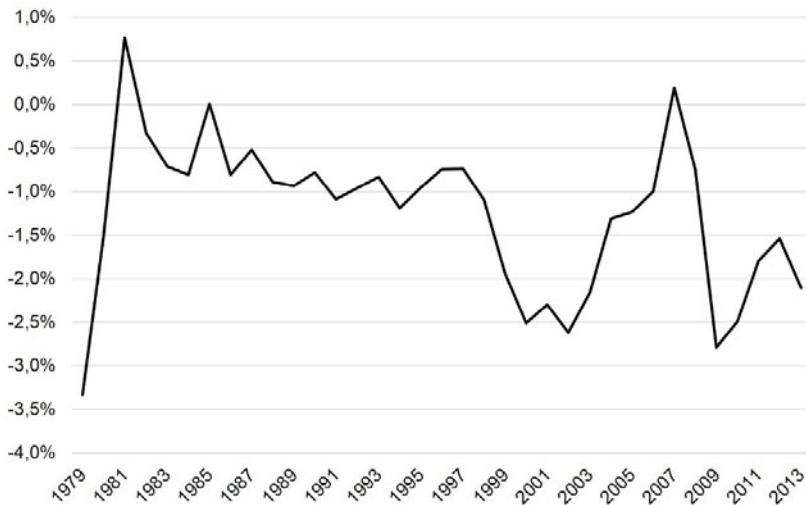
2.8.2 Haushaltsdefizit und öffentliche Verschuldung

Zu Zeiten der Planwirtschaft nahm die chinesische Regierung weder im Inland noch im Ausland nennenswerte Schulden auf. Erst seit Beginn der Reformperiode verbuchte sie regelmäßig Haushaltsdefizite. Zunächst finanzierte sie diese Defizite vor allem über eine Verschuldung bei der Zentralbank. Mit der Abschaffung dieser Praxis im Jahr 1994 gewann die Emission von Staatsanleihen an Bedeutung. Doch blieben die Haushaltsdefizite bis zum Ende der 1990er Jahre sehr begrenzt. Erst als die Regierung in Reaktion auf die Asienkrise 1998 ein Konjunkturprogramm verabschiedete und eine expansive, auf neue Ausgabenfelder (einschließlich verstärkter Sozialausgaben) gerichtete Fiskalpolitik einleitete, stieg das Defizit deutlich an (siehe Übersicht 2.21).

Allerdings vermitteln die offiziellen Angaben ein verzerrtes Bild, da sie Ausgaben, die außerhalb des offiziellen Etats finanziert werden, nicht berücksichtigen. Insbesondere kommen viele Kredite, die von Staatsbanken an staatliche Unternehmen vergeben werden, staatlichen Subventionen gleich, die aber nicht im Regierungshaushalt ausgewiesen werden. Wenn die Staatsunternehmen den Schuldendienst gegenüber den Banken nicht mehr leisten können, fallen solche uneinbringlichen Kredite in der Bilanz der Staatsbanken an. Im Kontext einer schweren Ertragskrise im Staatssektor Ende der 1990er Jahre beliefen sich solche uneinbringlichen Kredite in Chinas Bankensektor auf bis zu einem Drittel des BIP (Naughton 2007). Wären diese Staatssektor-Kredite im offiziellen Regierungshaushalt ausgewiesen worden, hätten sich wesentlich höhere staatliche Haushaltsdefizite ergeben.

In den 2000er Jahren entspannte sich die offizielle Haushaltslage dank außergewöhnlich hohen Wirtschaftswachstums und stark steigender Steuereinnahmen zunächst. Zum ersten Mal in der Reformperiode verzeichnete die Regierung 2007 einen Überschuss. Gleichzeitig verringerte sich die Bedeutung staatlich gelenkter Kredite infolge der Einführung strikterer Risikokontrollen für die Vergabe von Bankkrediten. Insbesondere für die Infrastrukturfinanzierung aber wurden bis in die 2010er Jahre hinein weiterhin in großem Umfang quasi-fiskalische Kredite durch staatseigene Banken an Bauunternehmen wie auch an Finanzierungsgesellschaften vergeben.

Als die Zentralregierung vor dem Hintergrund der globalen Finanzkrise 2008/9 ein massives Konjunkturprogramm verabschiedete, verschlechterte sich die Haushaltslage erneut. Zwar blieb das Defizit der Zentralregierung unterhalb der kritischen Schwelle von drei Prozent des BIP (siehe Übersicht 2.21). Doch erhöhte sich die Verschuldung subnationaler Regierungen drastisch, da diese auf Weisung der Zentralregierung im Rahmen des Konjunkturprogramms unzählige kostspielige Infrastrukturprojekte zu finanzieren hatten (siehe 6.7).

Übersicht 2.21 Entwicklung des Haushaltsdefizits

Quelle: MOF, NBS via CEIC

Die offizielle Verschuldung der Zentralregierung betrug Mitte 2013 lediglich 17 Prozent des BIP. Zusätzlich hatte die Zentralregierung Schulden in Höhe von fünf Prozent des BIP zu garantieren: Bei dem Großteil dieser Schulden handelte es sich um Anleihen der China Railway Corporation (Nachfolgeorganisation des vormaligen Eisenbahnministeriums) für den Ausbau des nationalen Bahnnetzes.

Allerdings ergibt sich ein weitaus negativeres Bild, wenn die Schulden der lokalen Verwaltungsebenen berücksichtigt werden. Untersuchungen des Nationalen Rechnungshofs zufolge belief sich die Verschuldung der subnationalen Regierungen Mitte 2013 auf 19 Prozent des BIP. Zusätzlich hatten diese Regierungen Schulden für staatlich beauftragte Projekte und Unternehmen in Höhe von 12 Prozent des BIP zu garantieren (NAO 2013). Allerdings zeigte sich ein regional sehr unterschiedlich hohes Verschuldungsniveau. Während die südwestliche Provinz Guizhou eine Verschuldung von mehr als 80 Prozent des Provinz-BIP zu verzeichnen hatte, belief sich die Verschuldung der nordöstlichen Provinz Shandong auf weniger als 20 Prozent (The Economist 2014). In der Addition der direkten und garantierten Schulden der Zentralregierung sowie der subnationalen Regierungen ergab sich Mitte 2013 eine staatliche Gesamtverschuldung in Höhe von 53 Prozent des BIP.

Dies wäre im internationalen Vergleich ein moderates, nach verbreiteter Einschätzung dauerhaft finanzierbares und tragfähiges Niveau staatlicher Verschuldung.

Angesichts der intransparenten Finanzierungsmechanismen auf den unteren Verwaltungsebenen (siehe 6.7) erfassten die offiziellen Angaben allerdings nicht das ganze Ausmaß der Verschuldung. Auch berücksichtigten die offiziellen Statistiken nicht die uneinbringlichen Kredite staatseigener Banken. Im Zuge des 2009 verabschiedeten Konjunkturprogramms waren staatliche Banken (dies umfasst kommerzielle Geschäftsbanken wie auch staatliche Förderbanken, sogenannte *policy banks*) von der Regierung zu einer sprunghaften Ausweitung ihrer Kreditvergabe ohne strikte Bonitätsprüfung verpflichtet worden. Durch diese lockere Kreditpolitik erhöhte sich nach 2008 das Volumen uneinbringlicher Kredite wieder deutlich. De facto handelte es sich um quasi-fiskalische Kredite und staatliche Schulden, die in Regierungshaushalten aber nicht transparent oder nur partiell ausgewiesen wurden. Zudem werden die Kosten für Chinas soziale Sicherungssysteme infolge des demographischen Wandels und rasch steigender Ausgaben für Alters- und Gesundheitsversorgung bereits in der nahen Zukunft den Staatshaushalt sehr viel stärker belasten.

Übersicht 2.22 Chinas Staatsverschuldung (2013)

Schuldenart	Anteil am BIP in Prozent
Schulden der Zentralregierung	17,3
Von Zentralregierung garantierte Schulden	4,5
Schulden der subnationalen Regierungen	19,1
Von subnationalen Regierungen garantierte Schulden	12,3
Summe	53,2

Quelle: NAO

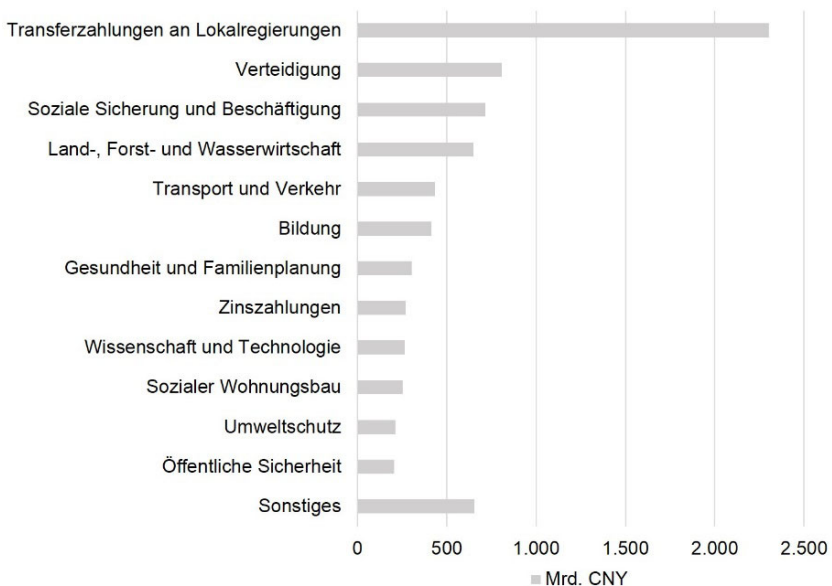
Insgesamt ergab sich für 2013 eine Staatsverschuldung in Höhe von etwa 53 Prozent des BIP (siehe Übersicht 2.2). Im internationalen Vergleich erschien die öffentliche Finanzlage Chinas somit recht solide. Zudem war die Staatsverschuldung gegenüber dem Ausland (2014: 55 Mrd. CNY) äußerst begrenzt. Besorgniserregend war allerdings auch aus Sicht der chinesischen Regierung der rapide Zuwachs der Verschuldung subnationaler Regierungen seit den 2008/9 eingeleiteten Konjunktur- und Infrastrukturprogrammen. Da wirtschaftlich weniger entwickelte Regionen besonders hoch verschuldet waren, verschärften sich innerhalb Chinas die Qualitätsunterschiede in der Bereitstellung öffentlicher Leistungen (Bildung,

Gesundheit, soziale Sicherung, Polizei etc.). Das nationale Finanzministerium setzte es sich deshalb zum Ziel, durch eine schrittweise Neuordnung des Haushalts- und Steuersystems von 2014 bis 2020 die öffentlichen Finanzen auf den unteren Verwaltungsebenen zu konsolidieren.

2.8.3 Ausgabenschwerpunkte im nationalen Staatshaushalt

Der nationale Staatshaushalt spiegelt Prioritäten in der Regierungstätigkeit wider. Allgemeine Transferzahlungen und Steuererstattungen an subnationale Regierungen sind der größte Posten im Budget der Zentralregierung. An zweiter Stelle stehen traditionell die Ausgaben für die Verteidigung (siehe Übersicht 2.23). Zwar erfährt der jährliche absolute Zuwachs der Verteidigungsausgaben weltweit große Aufmerksamkeit, doch hat sich der Anteil am Gesamtbudget in den vergangenen Jahren nicht wesentlich verändert.

Übersicht 2.23 Budget der Zentralregierung (2014)



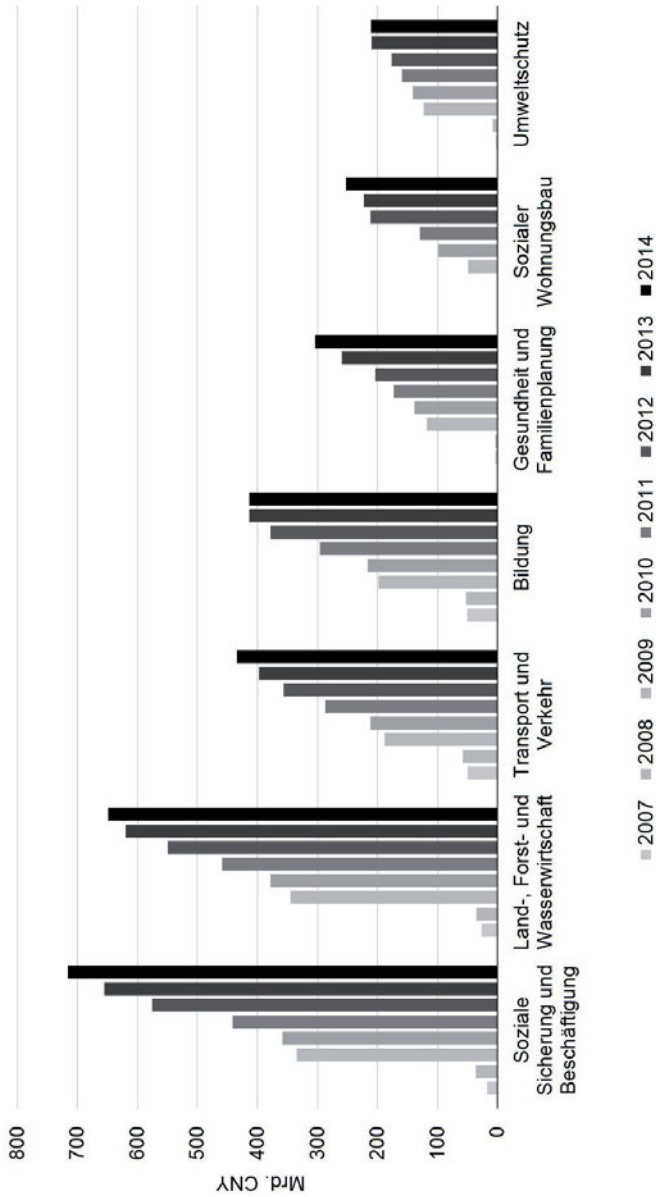
Quelle: MOF via CEIC

Zu deutlichen Prioritätenverschiebungen im Staatshaushalt kam es unter der Hu-Wen-Administration (2002–2012). Diese Administration setzte vor dem Hintergrund der globalen Finanzkrise lange geplante Reformvorhaben im Sozial-, Gesundheits- und Bildungswesen durch und erhöhte die finanziellen Mittel für diese Bereiche signifikant. Diese Maßnahmen zielten vor allem darauf ab, das Gefälle zwischen städtischen und ländlichen Lebensstandards zu verringern.

Während die Ausgaben für Soziales, Gesundheit und Bildung 2007 weniger als drei Prozent des staatlichen Gesamtbudgets ausgemacht hatten, stiegen sie bis 2014 auf fast 22 Prozent. Die zusätzlichen Mittel für diese Politikbereiche waren zwar im Haushalt der Zentralregierung ausgewiesen. Doch wurde der Großteil dieser Mittel in Form von zweckgebundenen Transferzahlungen an subnationale Regierungen weitergeleitet.

Im Zuge der Bemühungen um ein ökologisch verträgliches Wirtschaftswachstum und Produktivitätssteigerungen in der Landwirtschaft gewannen auch die Zuwendungen für die Land-, Forst- und Wasserwirtschaft sowie für den Umweltschutz in den vergangenen Jahren erheblich an Gewicht. Deutliche Zuwächse erfuhren auch die Mittel für den Ausbau des Transport- und Verkehrssystems insbesondere in den westlichen Regionen (siehe Übersicht 2.24). Der staatliche Infrastruktur-Investitionsboom, der vor dem Hintergrund der globalen Finanzkrise ausbrach, wurde jedoch im Wesentlichen von den subnationalen Regierungen finanziert.

Übersicht 2.24 Prioritätenverschiebungen im nationalen Staatshaushalt (2007–2014)



Quelle: MOF via CEIC

2.9 Kadersystem und öffentliche Verwaltung

Sebastian Heilmann, Lea Shih und Matthias Stepan

Der Begriff „Kader“ (干部) wird im Chinesischen als generelle Bezeichnung für von der KPC eingesetzte Führungskräfte in Partei, Regierung, Verwaltung, Justiz, staatlichen Unternehmen, Dienstleistungsorganisationen und Verbänden wie auch für Militäroffiziere verwendet. Das ursprünglich französische Wort *cadre* wurde durch die russischen Bolschewiki politisch neu definiert und durch japanische Übersetzungen nach China vermittelt. Während der Begriff in den europäischen Sprachen auf ein Kollektiv von Führungskräften – „Kader“ als Elite oder Avantgarde – angewandt wird, setzte sich der Begriff in China als Bezeichnung für Individuen durch: der Kader als Person, die einen Führungsposten einnimmt (Schurmann 1968).

2.9.1 Das Nomenklatura-System der Kaderkontrolle

Die Kontrolle über Ernennung und Abberufung von politischem und administrativem Führungspersonal gehört zu den wichtigsten Säulen der Herrschaft der KPC. Dabei stützt sich die KPC auf das – ursprünglich nach sowjetischem Vorbild gestaltete, danach aber eigenständig weiterentwickelte – *Nomenklatura*-System (干部职务名单制, wörtlich: „System von Listen mit Kaderpositionen“). Das *Nomenklatura*-System legt die Funktionen und Positionen von Führungskadern fest. Als Führungskader werden Funktionäre von der Kreisleiter-Ebene bzw. ministeriellen Unterabteilungsleiter-Ebene an aufwärts geführt. Die von Parteigremien nach Prüfung durch KP-Organisationsabteilungen eingesetzten Führungskader bilden die Machtelite Chinas, die das politische System dominiert und lenkt. Die Zahl dieser Führungskader lag 1997/98 bei rund 500.000 (siehe Übersichten 2.25 und 2.26) und hat sich nach inoffiziellen Angaben bis 2015 auf rund 650.000 Personen erhöht.

Übersicht 2.25 gibt einen Überblick über Grundstrukturen des chinesischen Kadersystems. Derart detaillierte Daten liegen lediglich bis 1997 vor. Seitdem behandelt die für die Kaderverwaltung zuständige Zentrale Organisationsabteilung der KPC solche Personalstatistiken, die Aufschlüsse über politische Hierarchien und Machteliten geben können, als Staatsgeheimnis.

Übersicht 2.25 Grundstrukturen des chinesischen Kadersystems (Ende 1997)

	Anzahl	Anteil (%)
Gesamtzahl der Kader	40.190.000	100
davon Führungskader	492.300	1,2
davon Nicht-Führungskader	39.697.700	98,8
davon Mitglieder der KPC	15.273.000	38,0
davon <i>Nicht</i> -Mitglieder der KPC	24.917.000	62,0
davon Mitglieder der „Einheitsfront“-Parteien	224.000	0,6
davon weiblich	13.838.000	34,4
davon Angehörige ethnischer Minderheiten	2.684.000	6,7
davon Hochschulabsolventen	17.730.000	44,1
davon jünger als 45 Jahre	30.416.000	75,5
davon älter als 55 Jahre	2.419.000	6,0
Anteil der Kader an der Bevölkerung		3,25 %
Anteil der Führungskader an der Bevölkerung		0,04 %

Quelle: ZK-Organisationsabteilung. Neuere Daten liegen nicht vor.

© Heilmann 2002/2015

Das *Nomenklatura*-System der KPC geht auf das leninistische (sowjetische) Modell der Kaderpartei zurück. Bis heute hält die KPC am leninistischen Grundprinzip fest: „Die Partei verwaltet die Kader“ (党管干部). Auf der Ebene der Parteizentrale besteht das *Nomenklatura*-System im Kern aus drei Listen:

- eine Liste mit Kaderpositionen, die von der Parteizentrale der KPC unmittelbar zu besetzen und zu verwalten sind (中央管理的干部职务名称表);
- eine Liste mit Kaderpositionen, die von regionalen Parteistellen besetzt werden, aber an die Parteizentrale gemeldet werden müssen und deshalb im Falle von Einwänden auch Eingriffen der Zentrale unterliegen können (向中央备案的干部职务名单);
- eine Liste von „Reservekadern“, die für Leitungspositionen ausersehen sind (后备干部名单).

Die KP-Organisationsabteilungen auf den verschiedenen Ebenen der Parteihierarchie verwalten jeweils eigene Listen. Die Listen sind weder für die Öffentlichkeit noch für Parteimitglieder zugänglich.

Die Zentrale Organisationsabteilung kontrolliert eine Liste mit im Jahr 2014 schätzungsweise 4.000 Führungspositionen, die von der Parteizentrale direkt besetzt

und kontrolliert werden. Diese Positionen bilden die Spitze der Machtpyramide im politischen System Chinas.

Übersicht 2.26 Führungskader* nach Hierarchiestufen (1980–1998)

	1980	1990	1998	
Gesamtzahl	167.650	344.785	508.025	100%
<i>davon in Zentrale</i>	<i>17.498</i>	<i>29.274</i>	<i>41.689</i>	<i>8%</i>
Provinzleitungs-/ Ministerebene aufwärts	1.882	2.261	2.562	0,5%
Bezirksleitungs-/ minist. Abteilungs-Ebene	23.483	30.259	39.108	7,7%
Kreisleitungs-/ minist. Unterabteilungs-Ebene	142.285	312.265	466.355	91,8%

* Funktionäre ab Kreisleiter-/ministerieller Unterabteilungsleiter-Ebene aufwärts in Organen von KPC, Volkskongressen, Volksregierungen, PKKCV, Justizorganen, Gewerkschaftsbund, Jugendverband, Frauenverband, anderen parastaatlichen Verbänden. Quelle: ZK-Organisationsabteilung 1999

© Heilmann 2002/2015

Die Auswahlkriterien für Führungskader veränderten sich im Zeitverlauf seit den 1980er Jahren und folgten jeweils den Prioritäten der amtierenden Parteiführungen. In den 1980er Jahren waren die Ziele der Verjüngung und Professionalisierung zentrale Kriterien der Kaderauswahl. Damals wurden rund 2,9 Millionen ältere Kader (oft noch Veteranen der Revolution von 1949) in den Ruhestand versetzt und sukzessive durch eine neue Generation jüngerer und besser ausgebildeter Führungskader ersetzt. In den 1990er Jahren legte die Parteizentrale zusätzliche Kriterien für die Kaderrekrutierung fest. Von nun an sollten der individuelle politische Standpunkt, Führungsqualitäten sowie praktische Arbeitserfahrungen in unterschiedlichen Einsatzbereichen und insbesondere auf unteren Verwaltungsebenen („Erfahrungen an der Basis“) höher gewichtet werden.

Über die Festlegung anspruchsvoller Auswahlkriterien hinaus wurde das Verfahren der Empfehlung, Nominierung und Berufung von Führungskadern seit 1995 standardisiert. In den Jahren 2002 und 2012 erließ die Parteizentrale modifizierte Bestimmungen zur Auswahl und Einsetzung von Führungskadern in Partei und Regierung, die das Verfahren weiter konkretisierten. Angesichts der Erfahrungen seit den 1990er Jahren aber blieb es fraglich, ob sich die personalpolitische Macht der Parteisekretäre und die innerparteiliche Patronage durch solche formalen Bestimmungen beschränken lässt, ohne externe Kontrollmechanismen und öffentliche Wahlvorgänge einzuführen. Berichte der Partei- und Staatsmedien

stellten immer wieder fest, dass die formalen Anforderungen für eine Karriere als Führungskader zumindest auf den unteren Regierungsebenen durch Patronage und informelle Seilschaften (teils auch durch aktive Bestechung und Ämterkauf) unterlaufen wurden.

Für die politische Durchsetzung nationaler Programme und Prioritäten hat sich die *Nomenklatura*-Autorität der Parteizentrale seit den 1980er Jahren als unabdingbar erwiesen – insbesondere in Politikbereichen, in denen anhaltende Interessengegensätze zwischen Zentrale und regionalen Regierungen bestehen. So wurden etwa Maßnahmen zur Inflationsbekämpfung 1993–1996, die Zentralisierung der Finanzaufsicht 1997–1999, Anstrengungen zur Reduzierung von Schadstoffemissionen nach 2005 oder die vehemente Anti-Korruptionskampagne ab 2013 mit Hilfe der politischen Druckmittel durchgesetzt, die sich der Parteizentrale aufgrund ihrer Personal- und Organisationsgewalt gegenüber regionalen Führungen bieten. Mit Blick auf Hierarchie und Integration der Machteliten und die politische Autorität der Parteizentrale bildet das *Nomenklatura*-System ein zentrales und unverzichtbares Kernelement des politischen Systems der VRC.

2.9.2 Verwaltungsreformen

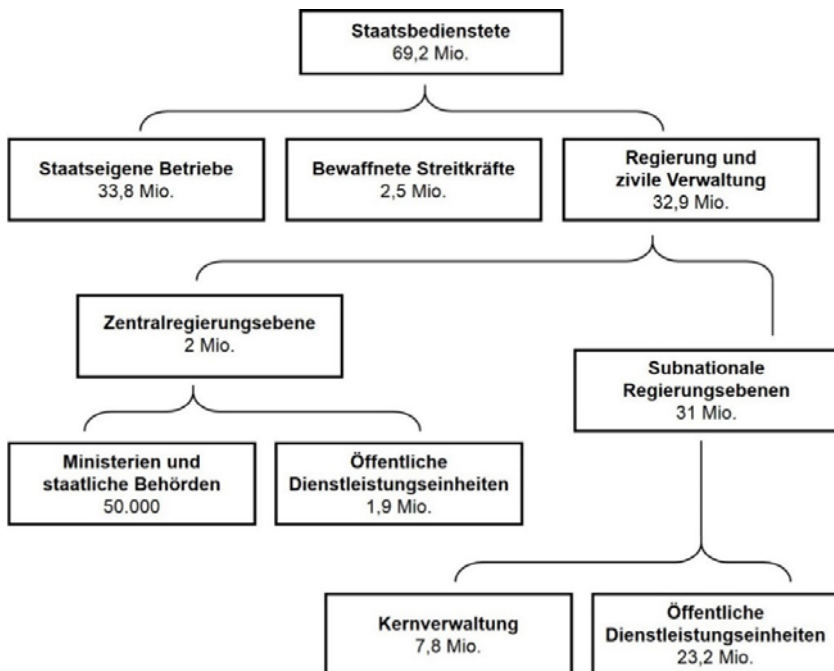
Verwaltungsreformen gehören – nicht nur in China – zu den schwierigsten politischen Aufgaben. Infolge der völlig neuen administrativen Anforderungen, die sich aus dem rasanten wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und technologischen Wandel der letzten Jahrzehnte in China ergaben, ist die Verwaltungsreform in China zu einer Art Dauerbaustelle geworden. Als zentrale Probleme werden in der innerchinesischen Diskussion benannt: eine personelle Überbesetzung insbesondere auf den untersten Verwaltungsebenen; mangelhafte oder nicht mehr zeitgemäße Qualifikationen des Personals; unklar definierte und überlappende Verantwortungsbereiche von Behörden; ineffektive Abläufe und unzureichende Aufgabenerledigung in der Verwaltung; neue Anforderungen aus der Bevölkerung an die Bereitstellung öffentlicher Leistungen.

Als gemeinsames Steuerungsinstrument von Partei und Regierung für Personalstärke und Personalausgaben dient ein System von Stellenplänen (编制), die – ähnlich wie im deutschen öffentlichen Dienst – Zahl, Rang und Besoldungsstufen besetzbarer Beamten- und Mitarbeiterstellen in staatlichen Institutionen verzeichnet. Dem chinesischen Statistikamt (国家统计局, National Bureau of Statistics, NBS) zufolge zählte China im Jahr 2013 rund 64 Millionen Staatsbedienstete. Diese verteilten sich auf Staatsunternehmen, Streitkräfte, Behörden und sogenannte öffentliche Dienstleistungseinheiten (事业单位) wie etwa Bildungs- und Forschungsinstitutionen

oder Krankenhäuser. Die chinesische Regierung veröffentlicht keine Zahlen dazu, wie sich das Personal auf die verschiedenen Regierungsebenen verteilt. Es liegen aber durch eine Vielzahl von Daten gut fundierte Schätzungen der Verteilung des Personals für das Jahr 2002 vor (Burns 2006).

Übersicht 2.27 zeigt, dass 2002 mehr als die Hälfte der Staatsbediensteten in staatseigenen Betrieben angestellt war. Hinsichtlich des Personals in der Verwaltung ist auffallend, dass nur ein kleiner Bruchteil von 50.000 Beschäftigten in Ministerien und staatlichen Behörden auf der zentralstaatlichen Ebene arbeitete. Der Großteil des Personals entfiel auf kommunale Verwaltungen und öffentliche Dienstleistungseinheiten.

Übersicht 2.27 Verteilung der Staatsbediensteten gemäß Funktionen und Ebenen (2002)



Quelle: Angepasste Übersicht mit Daten nach Burns 2007

Während die Zahl der Bediensteten in staatseigenen Betrieben seit Ende der 1990er Jahre rückläufig war, wuchs die Zahl des Personals in Staats- und Parteiorganen kontinuierlich und überschritt 2008 die 40-Millionen-Marke (siehe Übersicht 2.28). Allein zwischen den Jahren 1990 und 2000 erhöhte sich die Anzahl der Staatsbediensteten um 68 Prozent. In der gleichen Zeit stieg die Relation zwischen Staatspersonal und Gesamtbevölkerung von 1:50 auf 1:34. Chinas Staatspersonal hat also seit den 1990er Jahren – trotz vielfacher Reformen im staatlichen Wirtschaftssektor und einer Serie von Maßnahmen mit dem Ziel des Bürokratie- und Personalabbaus – einen frappierenden Zuwachs erfahren.

Übersicht 2.28 Personal in staatlichen Institutionen

	1995	2000	2001	2002	2003	2005	2006	2007	2008
Staatsorgane	9,4	10,2	10,2	9,8	10,6	11,2	11,7	11,9	12,3
Öffentliche Dienstleistungs-einheiten	24,1	25,6	25,5	25,1	25,1	25,9	27,1	27,4	27,9
Parteiorgane	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6
Gesamt	34,1	36,3	36,2	35,4	36,1	37,6	39,3	39,9	40,8

Quelle: Chinesisches Statistisches Jahrbuch (Jahrgänge 1996, 2001- 2009). Angaben in Mio. (gerundet).

Der bürokratische Leviathan, der in dem riesigen chinesischen Staatsapparat verkörpert ist, scheint sich politischen Versuchen der Bändigung und Beschneidung hartnäckig zu entziehen. In der Mehrzahl der chinesischen Behörden werden die von den übergeordneten Ebenen vorgegebenen Stellenpläne seit den 1980er Jahren kontinuierlich und teilweise um bis zu 50 Prozent überschritten. Die fortschreitende Aufblähung der Bürokratie führte zu einem drastischen Anstieg der Personalkosten. In manchen Provinzen erreichte der Anteil der Personalkosten im Verhältnis zu den Haushaltseinnahmen Mitte der 2000er Jahre bis zu 80 Prozent (Burns 2007). Chinesische Regierungsstellen verkündeten in den 1990er und 2000er Jahren wiederholt einen erfolgreichen Personalabbau als Ergebnis der Abschaffung oder Zusammenlegung von Ministerien und anderen Behörden. Es wiederholten sich aber immer wieder die gleichen Abläufe und Ergebnisse: Freigesetztes Behördenpersonal wurde – sofern die Betroffenen nicht gleich in Pension gingen – überwiegend in staatliche Dienstleistungseinheiten oder staatsnahe Verbände ausgelagert, die seit Ende der 1990er Jahre einen besonders starken Personalzuwachs erlebten.

Besoldung

Von Beginn der Reform- und Öffnungspolitik bis Anfang der 1990er Jahre war das Gehalt von Beamten im Vergleich zu Arbeitern und Angestellten stark zurückgegangen. Erst in den 1990er Jahren erhöhte die Zentralregierung in mehreren großen Schritten die Besoldung von Beamten. Im Januar 2015 kündigten das Ministerium für Personal und Soziale Sicherheit (人力资源和社会保障部, Ministry of Human Resources and Social Security, MOHRSS) und das Finanzministerium gemeinsam eine drastische Erhöhung der Grundbesoldung um bis zu 30 Prozent an. Erklärtes Ziel war es, den öffentlichen Dienst für qualifizierte Kandidaten attraktiver und leistungsorientierter zu gestalten. Zugleich wurden private Zusatzeinkünfte verboten. Zuvor hatten Beamte ihr Einkommen durch die Übernahme zusätzlicher Aufgaben für staatliche Stellen oder auch durch private Nebentätigkeiten etwa in Form von Beratungsleistungen substanzial aufgebessert.

Das Einkommen von Staatsbediensteten setzt sich aus verschiedenen Komponenten zusammen und kann zwischen verschiedenen Regionen und Verwaltungsstellen stark variieren (Wu 2014). Im Jahr 2006 nahm die Zentralregierung eine Standardisierung des Besoldungssystems für Staatsbedienstete vor. Diese Standardisierung orientierte sich an wenigen zentralen Indikatoren für die Bestimmung der Grundbesoldung von Beamten: dem administrativen Rang (级别), der nach Qualifikationen und Arbeitserfahrungen definiert wird; und der konkreten Funktion und Position (职务) innerhalb der Staatsverwaltung (Brødsgaard/Chen 2014). Hinzu kommen ortsgebundene Zuschläge (补贴), die sich an den örtlichen Lebenshaltungskosten orientieren. Diese Zuschläge übersteigen vielerorts das Grundgehalt und sorgen für beträchtliche Unterschiede zwischen Städten und Regionen in der Einkommenshöhe der jeweiligen örtlichen Beamten.

Über die Besoldung hinaus genießen Beamte das Vorrecht, subventionierte Wohnimmobilien zu erwerben. Sie haben ein Anrecht auf medizinische Versorgung mit minimaler Eigenbeteiligung sowie auf beitragsfreie Altersrenten. Diese Anrechte von Staatsbediensteten gerieten 2014 in die öffentliche Kritik. Regierungsnahe Forscher schlugen eine verstärkte Einbeziehung von Staatsbediensteten in Beitragszahlungen und Kostenbeteiligung für Gesundheits- und Alterssicherung vor.

Qualifikation, Rekrutierung und Fortbildung

In den späten 1980er Jahren proklamierte die damalige Parteiführung eine „Trennung zwischen Partei und Staatsverwaltung“. Dies entfachte heftige Debatten hinsichtlich möglicher Kontrollverluste der Partei. An Widerständen innerhalb der KP-Führung und ZK-Organisationsabteilung scheiterten Dutzende von Gesetz- und Verordnungsentwürfen, die eine Trennung zwischen politischem Beamtentum und

Berufsbeamtentum vorsahen. Im Jahr 1993 legte das für öffentliche Bedienstete zuständige Ministerium für Personal eine „Vorläufige Verordnung über Staatsbedienstete“ vor, die den Grundstein für die Errichtung eines modernen öffentlichen Dienstes in China legen sollte.

Diese Verordnung stellte ein Kompromissdokument dar. Sie diente als Ausgangspunkt für eine Serie von Detailbestimmungen, die in den Folgejahren in Kraft gesetzt wurden und die Organisation der Staatsbürokratie langfristig verändern sollten. Dazu zählten die Einführung offener Zugangsprüfungen bei der Personalrekrutierung für den öffentlichen Dienst, die Festsetzung hoher Qualifikationsanforderungen für die Berufung in Führungspositionen und Experimente mit Leistungsüberprüfungen der Führungskräfte. Zudem sollte eine regelmäßige Rotation in Führungspositionen Amtsmissbrauch und Korruption eindämmen.

Erfolge der Reform zeigten sich durch ein rasch steigendes Bildungsniveau (Staatsbedienstete mit Hochschulabschluss) und eine wachsende Zahl von Bewerbungen für den öffentlichen Dienst. 2009 überstieg die Zahl der Bewerber die Zahl der ausgeschriebenen Stellen um mehr als das Fünzigfache (siehe Übersicht 2.29). Die Zahl der Teilnehmer am jährlichen Auswahltest der Zentralregierung für die Besetzung von freien Beamtenstellen (国家公务员考试) stieg 2004–2014 von 140.000 auf beinahe 1,2 Millionen. Die Chancen, für die Besetzung einer freien Stelle berücksichtigt zu werden, waren für Teilnehmer am Auswahltest gering. 2014 kamen im Durchschnitt 57 Testteilnehmer auf eine freie Stelle.

Allerdings schienen Tätigkeiten im Staatsdienst Mitte der 2010er Jahre wieder an Attraktivität zu verlieren. Infolge einer vehementen Korruptionsbekämpfung fielen Zusatzeinkünfte für Beamte weg, die öffentliche Ämter zuvor auch finanziell lukrativ gemacht hatten. Zugleich beklagten viele leitende Beamte, dass der Arbeits- und Verantwortungsdruck in den 2010er Jahren außerordentlich zugenommen habe. Chinesische Medien berichteten Anfang 2015 über Kündigungswellen in städtischen und kommunalen leitenden Beamtenpositionen.

Übersicht 2.29 Attraktivität des Staatsdienstes: Bewerbungen um offene Beamtenstellen

Jahr	Testteilnehmer (in Tsd.) (A)	Anzahl offene Stellen (B)	Verhältnis A:B
2004	140	7.572	19
2005	290	8.271	35
2006	536	10.282	52
2007	356	12.724	28
2008	637	13.787	46
2009	775	13.566	57
2010	928	15.526	60
2011	902	15.290	59
2012	960	17.941	54
2013	1.117	20.879	53
2014	1.119	19.538	57

Quelle: Civil Service Network (中央公务员考试网) 2013, 2014

In der Auswahl des Personals für Positionen in der Zentralregierung kamen zunehmend mehrstufige Auswahlverfahren (inkl. „Assessment Center“) zum Einsatz. Durch aufwändige Verfahren sollte nicht nur die tatsächliche Eignung der Bewerber sichergestellt, sondern auch der Patronage und dem Ämterkauf vorgebeugt werden. Gezielte Aus- und Fortbildungsmaßnahmen sollten die Professionalität und Leistungsfähigkeit der Verwaltung erhöhen. Jährlich durchliefen in den 2010er Jahren fast zwei Drittel der Staatsbediensteten derartige Schulungen. Im Jahr 2005 verabschiedete der NVK ein nationales Beamtengesetz (公务员法). Dieses Gesetz bündelte die Erfahrungen, die seit den 1990er Jahren in der schrittweisen Neuorganisation des Staatsdienstes gesammelt worden waren.

Allerdings stellte die Partei- und Regierungszentrale klar, dass mit dem Beamtengesetz weder eine Demontage des Kadersystems der KPC noch die Errichtung eines „politisch neutralen“ öffentlichen Dienstes angestrebt werde. Stattdessen hielt die Regierung an folgenden zentralen Prinzipien fest: Loyalität aller Staatsbediensteter gegenüber der KPC, ideologische und moralische Kriterien für die Personalauswahl sowie Einheit von politischem und Berufsbeamtentum.

Reorganisationsmaßnahmen

Maßnahmen zur Verschlinkung der Verwaltung führten in der Vergangenheit meist nur zu oberflächlichen Veränderungen, beispielsweise zu Umbenennungen von Behörden, zur Verschiebung von Personalstellen in behördennahe Unternehmen,

Dienstleistungseinheiten oder Fachverbände. Eine substanzielle organisatorische Straffung und Leistungssteigerung blieb lange Zeit die Ausnahme.

Seit Mitte der 1990er Jahre betrieb die zentrale Führung die Reduzierung der Anzahl von Ministerien und sonstigen Behörden unter dem Staatsrat mit Nachdruck. Die Zahl von Organen im Ministerialrang wurde zwischen 1994 und 2013 von 40 auf 25 reduziert. Branchen- und Industrieministerien, die eine enge Verflechtung zwischen Staat und Wirtschaft aus vergangenen planwirtschaftlichen Zeiten repräsentierten, wurden geschlossen oder zu Fachverbänden herabgestuft. Andererseits wurden neuartige Regulierungskommissionen mit administrativem Sonderstatus errichtet, die eine marktkonforme Methodik der staatlichen Wirtschaftsaufsicht etablieren sollten.

Prozesse und Arbeitsweise

Unklare Zuständigkeitsverteilungen zwischen verschiedenen Behörden sowie lange und undurchsichtige Verwaltungsverfahren blieben einer der häufigsten Kritikpunkte sowohl aus der Bevölkerung als auch von Industrie- und Dienstleistungsunternehmen. Chinas Regierung bemühte sich deshalb seit Ende der 1990er Jahre immer wieder um Bürokratieabbau und Verwaltungsvereinfachung. Ein zentraler Aspekt dieser Bemühungen war die Reduzierung und Beschleunigung administrativer Genehmigungsverfahren. Eine tiefgreifende administrative Deregulierung sollte mit dem 2003 verabschiedeten Verwaltungserlaubnisgesetz (行政许可法) gebündelt und vorangetrieben werden (siehe hierzu die Fallstudie in Abschnitt 6.2).

2.9.3 Funktionswandel der öffentlichen Verwaltung

Aufgrund des staatswirtschaftlichen Erbes war ein umfassender Funktionswandel der chinesischen Staatsverwaltung unabdingbar, um die institutionellen Voraussetzungen für das Funktionieren eines auf Marktmechanismen beruhenden Systems zu schaffen. So erwies sich etwa die etablierte Wirtschaftsbürokratie als unfähig, den neuen Privatsektor lückenlos zu kontrollieren und konsequent zu besteuern. Zeitweise erhoben zwölf verschiedene Behörden den Anspruch, an der Regulierung des Privatsektors mitzuwirken. Diese bürokratische Konfusion war eine wichtige politische Vorbedingung für das zunächst fast unbemerkte, sehr rasche Wachstum des Privatsektors in einem Verwaltungs- und Wirtschaftssystem, das Privatunternehmen keinesfalls als gleichberechtigte Wirtschaftssubjekte behandelte.

Seit den 1980er Jahren diskutierte die Beijinger Führung Maßnahmen zur Verwaltungsmodernisierung: Die Umsetzung staatlicher Politik und das Umfeld für die Wirtschaft sollten durch eine effiziente, „saubere“ Verwaltung verbessert,

Legitimität in der Bevölkerung zurückgewonnen werden. 1987 hatte der damalige KP-Generalsekretär Zhao Ziyang ein ambitioniertes Programm zur „politischen Strukturreform“ verkündet, das eine Beschränkung der Parteikontrolle gegenüber der Staatsverwaltung und damit eine schrittweise Entpolitisierung und Professionalisierung des Staatsdienstes vorsah. Dieses Reformkonzept traf auf massiven Widerstand in Teilen der Parteiführung und wurde nach der Absetzung Zhaos 1989 stillschweigend ad acta gelegt. Zwischen 1989 und 1991 setzten sich politische Kräfte durch, die für eine strikte Parteikontrolle über die Staatsverwaltung und deren Personal eintraten. Nur einige der angestrebten Verwaltungsreformen wurden in begrenztem Rahmen, oft in regionalen Experimenten, fortgeführt.

Erst mit dem Reformschub von 1992 erhielt die Diskussion um die Verwaltungsreform neue Impulse. In mehreren Parteidokumenten wurde hervorgehoben, dass ein Übergang von der direkten administrativen Kontrolle über das Wirtschaftsleben zur indirekten Regulierung und Makrosteuerung (宏观调控) sowie Maßnahmen zur allgemeinen Steigerung der Verwaltungseffizienz unumgänglich seien.

In den 2000er Jahren und insbesondere in der Zeit des 11. Fünfjahrplans (2006-10) standen mit Blick auf die Verwaltungsreform zunehmend auch neue gesellschaftliche Belange und Anforderungen im Vordergrund. Nun sollte eine dienstleistungsorientierte Verwaltung aufgebaut werden, die eine verlässliche Versorgung im Bildungs- und Gesundheitswesen, aber auch effektive Kontrollen im Verbraucher- und Umweltschutz, bereitstellen sollte. Eine Häufung von Skandalen im Lebensmittelsektor, gravierende Umweltzerstörungen und eine Unterversorgung mit öffentlichen Dienstleistungen (etwa in der Kinderbetreuung und Altenpflege) führten zu öffentlicher Kritik an Fehlleistungen der staatlichen Verwaltung. Die von der Regierung angekündigte verstärkte Einbeziehung von nichtstaatlichen gemeinnützigen Organisationen (NGOs) in die Versorgung mit sozialen Dienstleistungen (etwa Gesundheit, Altenpflege, Behindertenbetreuung) brachte nur mäßige Erfolge. Auch warnten Kritiker innerhalb der Partei vor einem Kontroll- und Ansehensverlust für die Staatsverwaltung durch Delegation öffentlicher Aufgaben an NGOs.

2013 erklärte es Partei- und Staatschef Xi Jinping zum Ziel, eine „saubere, effiziente und dienstleistungsorientierte Regierung aufzubauen, die Chinas Bürger zufriedenstellt“. Dieses Ziel wird nicht ohne weiter gehende Reorganisationen und Öffnungen des Verwaltungssystems zu erreichen sein. In Bereichen, die aus der Sicht der Bevölkerung besonders unmittelbare Lebensrisiken in sich tragen – Gesundheit, Umwelt, Lebens- und Arzneimittel –, fehlten bislang effektive Regulierungs- und Kontrollmechanismen, obwohl gesetzliche und regulatorische Standards bereits etabliert sind. Die staatliche Aufsicht wird in diesen maßgeblichen Feldern nur

durch eine aktivere Bürgerbeteiligung und Öffentlichkeit in Kombination mit verlässlichen administrativen Kontrollen und Sanktionen zu verbessern sein.

2.10 Gesetzgebung, Volkskongresse und Politische Konsultativkonferenz

Sebastian Heilmann und Matthias Stepan

Bis Ende der 1970er Jahre bediente sich die chinesische Partei- und Staatsführung vornehmlich exekutiver Anordnungen – interner Parteiweisungen und Regierungserlassen – zur Durchsetzung nationaler politischer Handlungsprogramme. Seit 1979 hat sich jedoch die Bedeutung der formalen Gesetzgebung durch den NVK und insbesondere dessen Ständigen Ausschuss stetig erhöht. Der Ausbau des Mitarbeiterstabs der Volkskongresse und die Einrichtung permanenter Ausschüsse, wie etwa des Haushaltsausschusses, haben zudem die Professionalisierung der legislativen Arbeit befördert. Trotz dieser Entwicklungen besitzen Volkskongresse weiterhin nicht annähernd die Kapazitäten und Kompetenzen, um als Kontrollgremium oder als Gegengewicht zur Dominanz der Exekutive wirkungsvoll zu agieren.

2.10.1 Rechtsetzung und Gesetzgebung

In der VRC kann die verbindliche Rechtsetzung von unterschiedlichen Organen des Staates und der Partei ausgehen (vgl. Übersicht 2.30). Exekutive Verordnungen und Bestimmungen des Staatsrates und anderen Regierungsstellen machen jedoch den Großteil der Rechtsetzung aus. Insbesondere im Bereich des Wirtschaftsrechts zeigte sich eine außergewöhnliche Dynamik. Allein im Zeitraum von 1978 bis 1998 verabschiedete der NVK 328 wirtschaftsbezogene Gesetze und Entscheidungen. Die Zentralregierung brachte es auf 700 Verordnungen zur Wirtschaftsregulierung. Zehntausende Erlasse, Maßregeln und Ausführungsbestimmungen einzelner Ministerien und tausende lokale Bestimmungen kamen hinzu. Nach dem offiziellen Bekenntnis zur „Sozialistischen Marktwirtschaft“ 1992 wurde inhaltlich bei der Ausarbeitung von Wirtschaftsgesetzen meist direkt auf ausländische Regelwerke und Berater zurückgegriffen. Innerhalb des chinesischen Rechtssystems zeigt das Wirtschaftsrecht die stärkste Annäherung an internationale Rechtsstandards.

Übersicht 2.30 Rechtsetzung durch Staats- und Parteiorgane

Staats-/Parteiorgan	Mittel der Rechtsetzung
NVK	Allgemeine, grundlegende Gesetze (国法)
Ständiger Ausschuss des NVK	Gesetze und Entscheidungen
Staatsrat (Zentralregierung)	Rechtsverordnungen (Bestimmungen 条例, Vorschriften 规定, Maßregeln 办法)
Ministerien des Staatsrates	Durchführungsbestimmungen für vom NVK verabschiedete Gesetze; ressortbezogene oder interministerielle Verwaltungsrechtsbestimmungen
Organe der Parteizentrale (teils zusammen mit Regierungsorganen)	Politische Aktionsprogramme und Richtlinien (etwa zu Medienkontrolle oder Korruptionsbekämpfung); Bekanntgabe teils in parteiinternen Rundschreiben, teils in öffentlichen Dokumenten
Partei-Führungorgane verschiedener Ebenen	Richtlinien und Weisungen; gültig nur für deren Machtbereich
Oberstes Volksgericht	Anweisungen („Ansichten“) zur Anwendung von Gesetzen oder Verordnungen
Provinzvolkskongresse	Lokale Rechtsbestimmungen zur Konkretisierung zentralstaatlicher Rechtsetzung oder zur Ausfüllung bestehender Lücken
Staatsrat; Außenministerium; Handelsministerium etc.	Internationale Verträge (werden durch den Ständigen Ausschuss des NVK zu ratifiziert)

Modifiziert nach Heuser 2000.

Gesetzesvorlagen werden – wie in den meisten Regierungssystemen – überwiegend von der Regierung eingebracht. Das Initiativrecht haben aber darüber hinaus Gruppen von 30 Delegierten im NVK, NVK-Fachausschüsse und bestimmte Staatsorgane (ZMK, Oberstes Volksgericht, Oberste Volksstaatsanwaltschaft). Die vom NVK zu behandelnden Gesetze werden in Jahres- und Fünfjahrplänen festgelegt. Eine zentrale Rolle in der Ausarbeitung der Gesetzentwürfe spielen, neben den beteiligten Fachministerien, Forschungsinstituten und Beraterstäben, das Rechtsamt des Staatsrates (国务院法制办公室), der Rechtsausschuss des NVK (人大法律委员会) und die Rechtsarbeitskommission des Ständigen Ausschusses des NVK (kurz: 法工委). In und zwischen den beteiligten Gremien kommt es nicht selten zu Konflikten und daraufhin zu umfassenden Entwurfsrevisionen, die mitunter zu jahrelangen Verzögerungen in der Verabschiedung wichtiger Gesetzeswerke beitragen.

Das Gesetzgebungsgesetz (立法法), das die Gesetzgebungsverfahren selbst neu regeln sollte, benötigte angesichts vielschichtiger Kompetenzstreitigkeiten bis zur Verabschiedung im März 2000 sieben Jahre. Mit diesem Gesetz (2015 novelliert)

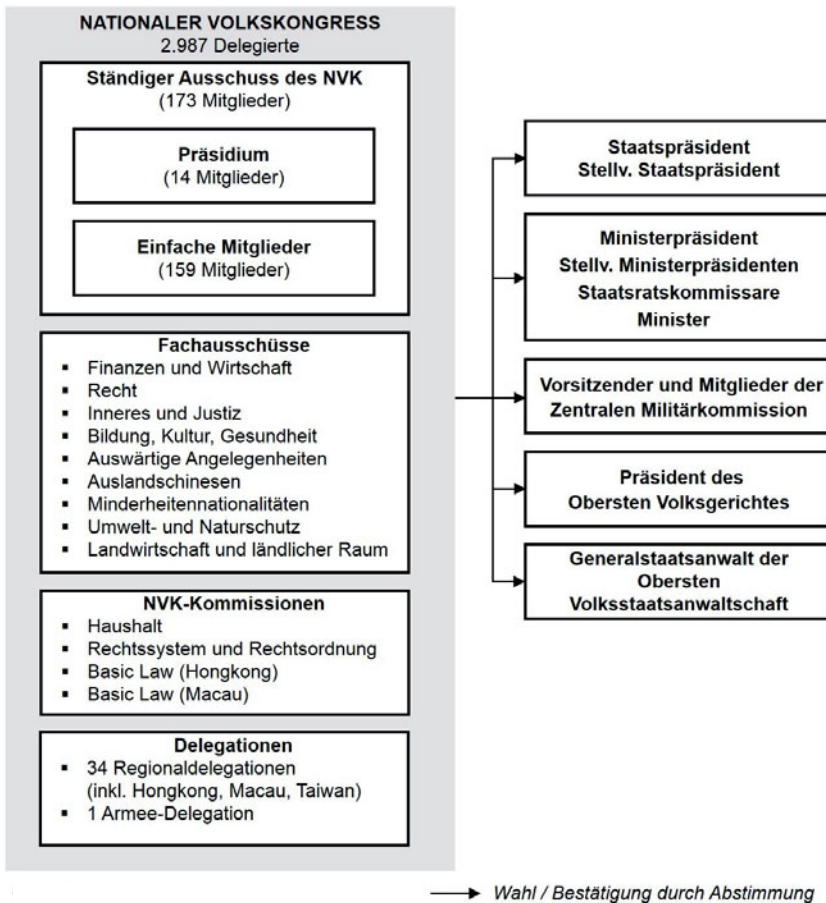
wurde festgelegt, dass bestimmte Materien (u. a. Staatsorganisations- und Strafrecht, aber auch das Steuerrecht und andere „grundlegende“ wirtschaftsrechtliche Sachverhalte) nur noch durch Gesetze geregelt werden können, die vom NVK oder von dessen Ständigem Ausschuss zu verabschieden sind. Die Rechtsetzungsbefugnisse der Regierung wurden insofern eingegrenzt, als die Exekutivorgane nun explizite Ermächtigungen zum Erlass von Rechtsverordnungen benötigen. Der Ständige Ausschuss wird zudem dazu ermächtigt, von der Regierung erlassene Verordnungen, „die der Verfassung oder Gesetzen widersprechen“, aufzuheben. Einschränkende Bestimmungen für die – bisher oft wildwüchsige – lokalstaatliche Rechtsetzung sollen der Einheitlichkeit der Rechtsordnung und der Rechtssicherheit dienen. Dem Ständigen Ausschuss des NVK wird das Recht auf Gesetzesauslegung und Normenkontrolle (auch auf „Vorschlag“ einzelner Vereinigungen, Unternehmen oder Bürger) zugesprochen. Zudem wird durch das Gesetz eine klare Normenhierarchie etabliert: Vom NVK und dessen Ständigem Ausschuss erlassene Gesetze sollen Vorrang gegenüber Rechtsverordnungen der Regierung genießen.

2.10.2 Volkskongresse

Die Verfassung von 1982 bezeichnet die Volkskongresse als „Organe, durch die das Volk die Staatsmacht ausübt“ und den NVK als „oberstes Organ der Staatsmacht“. Die Volkskongresse werden in der Tradition sozialistischer Rätssysteme als Organe verstanden, die legislative, exekutive und judikative Funktionen in sich vereinen, also eine Gewaltenkonzentration an Stelle der in liberalen Demokratien üblichen Gewaltenteilung praktizieren. Die Regierungen der verschiedenen Verwaltungsebenen fungieren laut Verfassung als vollziehende Organe der jeweiligen Volkskongresse. Gerichte und Staatsanwaltschaften werden von den Volkskongressen eingesetzt.

In der politischen Praxis unterliegen die Volkskongresse selbst allerdings den Weisungen und der Kontrolle durch Leitungsgremien der KPC. 2002 wurden regionale Parteisekretäre von der ZK-Organisationsabteilung dazu angehalten, in Personalunion auch den Vorsitz im regionalen Volkskongress zu übernehmen. Auf diese Weise sollten die politischen Weisungs- und Kontrollbefugnisse der Partei mit der formalen, verfassungsmäßigen Autorität der Volkskongresse zusammengeführt werden. 2015 nahmen die Parteisekretäre in den meisten Provinzen Chinas als „Erste Männer“ (一把手) in Personalunion zugleich auch den Vorsitz im regionalen Volkskongress wahr. Ausnahmen für diese Regel fanden sich lediglich in den vier Regierungsunmittelbaren Städten, in den Autonomen Regionen Tibet und Xinjiang sowie in der Provinz Guangdong.

Übersicht 2.31 Der Nationale Volkskongress (2013)



© Heilmann 2015

Der NVK besitzt – anders als der Oberste Sowjet in der früheren UdSSR – lediglich eine Kammer und tagt mit seinen knapp 3.000 Delegierten einmal jährlich, gewöhnlich Anfang bis Mitte März für ein bis zwei Wochen. Eine so riesige und kurzlebige Versammlung ist lediglich in der Lage, zuvor bereits gefällte Entscheidungen zu ratifizieren, nicht aber die Gesetzgebung zu initiieren oder zu beaufsichtigen. Deshalb wird ein Großteil der Gesetzgebungstätigkeit seit Beginn der 1980er Jahre in

den Ständigen Ausschuss des NVK verlagert (siehe Übersicht 2.31). Der Ständige Ausschuss stellt eine etwa alle zwei Monate zusammentretende Versammlung von Vollzeit-Delegierten dar, die keine anderen Positionen im Staats- oder Justizapparat bekleiden dürfen. Der Ständige Ausschuss schließt nur rund fünf Prozent der NVK-Delegierten ein und hat seit den 1990er Jahren an Gewicht in der nationalen Politik gewonnen.

Die Legislaturperiode dauert gemäß Verfassung fünf Jahre. Doch diese Verfassungsbestimmung wurde erst seit 1978 strikt eingehalten (siehe Übersicht 2.32). Während der Jahrestagungen des NVK werden nur einige Plenarsitzungen abgehalten, in denen die Tätigkeitsberichte der Regierung und anderer Organe diskutiert und gebilligt, besonders wichtige Gesetzesvorlagen verabschiedet sowie Personalabstimmungen vorgenommen werden. Die wichtigsten Aktivitäten konzentrieren sich ansonsten in den Gruppensitzungen der 35 NVK-Delegationen. Während dieser Treffen kommt es gelegentlich zu kontroverseren Diskussionen und zu Kritik an der Regierungsarbeit.

Übersicht 2.32 Nationale Volkskongresse in der VRC

NVK	Konstituierende Tagung	Vorsitzender	Delegierte NVK-Plenum
I	9/1954	Liu Shaoqi	1.226
II	4/1959	Zhu De	1.226
III	12/1964	Zhu De	3.040
IV	1/1975	Zhu De	2.885
V	3/1978	Ye Jianying	3.497
VI	6/1983	Peng Zhen	2.978
VII	4/1988	Wan Li	2.978
VIII	3/1993	Qiao Shi	2.978
IX	3/1998	Li Peng	2.979
X	3/2003	Wu Bangguo	2.985
XI	3/2008	Wu Bangguo	2.987
XII	3/2013	Zhang Dejiang	2.987

© Heilmann 2002/2015

Die Armee ist im NVK massiv überrepräsentiert: Ein Delegierter repräsentiert hier rund 10.000 Armeemitglieder; für Zivilpersonen liegt das Verhältnis bei 1:400.000. Ebenso herrschte lange Zeit ein Ungleichgewicht bei der Repräsentation von chinesischen Bürgern in städtischen und ländlichen Gebieten. Im X. NVK vertrat

ein Delegierter aus dem ländlichen Raum rund 960.000 ländliche Einwohner, ein Delegierter der städtischen Gebiete lediglich 240.000 städtische Einwohner. Erst 2010 setzte eine Nivellierung des Wahlrechts zum NVK diesem Ungleichgewicht ein Ende. Im XII. NVK repräsentieren nun Vertreter ländlicher und städtischer Gebiete jeweils die gleiche Anzahl an Wahlberechtigten.

Im Ständigen Ausschuss des NVK sind die wirtschaftlich starken Küstenprovinzen stärker repräsentiert als arme Inlandsregionen. Der Regionalproporz ist deshalb wichtig, weil die Delegierten aus den Provinzen, darunter pensionierte Provinzgouverneure und andere regionale Spitzenkader, im NVK ein mehr oder weniger offenes Lobbying im Interesse ihrer Heimatregionen betreiben können.

Die Gesamtzahl der Delegierten in den Volkskongressen der verschiedenen Ebenen ist stattlich. Über die nahezu 3.000 Delegierten des NVK hinaus haben Volkskongresse der unteren Regierungsebenen (Provinzen, Städte auf Bezirksebene, Kreise und Gemeinden) landesweit 2,7 Millionen Delegierte. Nur auf der Gemeinde- und auf der Kreisebene werden die Volksvertreter durch Direktwahl bestimmt. Auf den höheren Verwaltungsebenen werden die Delegierten jeweils indirekt von den Volkskongressen der untergeordneten Ebene gewählt. Aus diesem indirekten, gefilterten Wahlverfahren ergeben sich beträchtliche Steuerungsmöglichkeiten für die KPC mit Blick auf die personelle Zusammensetzung und Auswahl politisch loyaler Delegierter.

Es wird auf eine optisch günstige, repräsentative Zusammensetzung geachtet. Dies zeigt sich in einer ausgewogenen Mischung zwischen Arbeitern/Bauern, Funktionären, Soldaten und Angehörigen der Intelligenz wie auch in einer starken Repräsentation von ethnischen Minderheiten und Frauen (siehe Übersicht 2.3). Das Wahlverfahren und die genauen Zahlen für die verschiedenen Kontingente legen die Mitglieder des scheidenden NVK jeweils in ihrer letzten Vollversammlung fest.

Das Heer der Wanderarbeiter, das mittlerweile beinahe ein Fünftel der chinesischen Bevölkerung ausmacht, erhielt im NVK 2008–2013 (3 Delegierte) und 2013–2018 (31 Delegierte) ein eigenes Kontingent. Hinsichtlich der politischen Bindung werden im NVK mehr als zwei Drittel der Delegierten von der KPC selbst gestellt. Der Rest entfällt auf Angehörige der „Einheitsfront“, die aus Vertretern der acht „Demokratischen Parteien“ sowie Parteilosen besteht. Die Anzahl der Vertreter von Chinas Superreichen im NVK hat sich erhöht: 2013 fanden sich 15 Personen aus der Gruppe der 100 reichsten Chinesen unter den Delegierten des XII. NVK.

Übersicht 2.33 Die Delegierten des NVK der VRC

	I. NVK 1954- 59	IV. NVK 1975- 78	VI. NVK 1983- 88	VIII. NVK 1993- 98	IX. NVK 1998- 03	X. NVK 2003- 08	XI. NVK 2008- 13	XII. NVK 2013- 18
<i>Politische Bindung</i>								
KPC-Mitglieder	54,5	76,8	62,5	68,4	71,5	72,9	70,3	72,2
„Demokrat. Parteien“	22,4	8,3	18,2	19,2	15,4	16	29,7	27,7
Parteilos	23,2							
nicht angegeben	0	14,9	19,3	12,4	13,1	11,1		
<i>Sozialer Hintergrund</i>								
Arbeiter/ Bauern	13,3	51,1	26,6	20,6	18,8	18,5	k.A.	13,4
Funktionäre	k.A.	11,2	21,4	28,3	33,2	32,4	k.A.	34,9
Soldaten/ Offiziere	4,9	16,9	9,0	9,0	9,0	9,0	9,0	9,0
Intelligenz*	k.A.	12,0	23,5	21,8	21,1	21,1	k.A.	k.A.
<i>Geförderte Gruppen</i>								
Frauen	12,0	22,6	21,2	21,0	21,8	20,2	21,3	23,4
Ethn. Minderheiten	14,4	9,4	13,6	14,8	14,4	13,9	13,8	13,7
Überseechinesen	2,5	1,0	1,3	1,2	1,3	k.A.	1,2	1,2
<i>Bildungshintergrund</i>								
Hochschulabschluss	k.A.	k.A.	44,5	69,0	81,2	92,5	k.A.	k.A.
Neu gewählt	k.A.	k.A.	76,5	71,0	74,1	70,1	k.A.	k.A.

Ausgewählte Perioden, Angaben in %. *Wissenschaftler, Ingenieure, Journalisten, Künstler etc.

© Heilmann 2002/2015

Für die Dauer der Jahrestagungen wird in der Volksvertretung eine provisorische Parteiorganisation errichtet. Die KP-Delegierten werden auf diesem Wege immer wieder daran erinnert, dass die Parteidisziplin eine entschiedene Unterstützung der Politik der Parteizentrale und die Ablehnung „fehlerhafter“ Initiativen von Delegierten, die nicht der KPC angehören, erfordert.

Seit den späten 1980er Jahren manifestierten sich Veränderungen in der politischen Rolle der Volkskongresse auf allen Ebenen. Die Parteiführung bediente sich zur Steuerung und Regulierung des wirtschaftlichen Wandels in wachsendem Maße der Gesetzgebung durch den NVK und dessen Ständigen Ausschuss. Zugleich sollten die Volkskongresse der unteren Verwaltungsebenen eine wirksamere Rolle in der Korruptions- und Haushaltskontrolle gegenüber regionalen Regierungsorganen entfalten. Die Stärkung der Volkskongresse sollte aus der Sicht der Parteiführung

nicht einer parlamentarisch-demokratischen Öffnung dienen, sondern der Leistungssteigerung des Wirtschafts- und Verwaltungssystems.

Eine Voraussetzung für die aktivere politische Rolle von NVK und Ständigem Ausschuss war der organisatorische Ausbau der Fachausschüsse und Arbeitsorgane. Während der NVK Ende der 1970er Jahre nur über weniger als ein Dutzend ständiger Mitarbeiter verfügte, stieg diese Zahl bereits während der 1980er Jahre auf mehr als 2.000 an. Diese Mitarbeiter sind an der Vorbereitung von Sitzungen, der Betreuung von Delegierten und Fachausschüssen sowie an Gesetzgebungsverfahren beteiligt. Sie verschaffen dem NVK deutlich verbesserte Arbeits- und Informationsgrundlagen.

Abstimmungsverhalten

Die chinesischen Volkskongresse sind zwar weit davon entfernt, genuine parlamentarische Rechte (Gesetzgebung, Haushaltskontrolle, Bestellung und Abberufung der Regierung, Repräsentation gesellschaftlicher Interessen) eigenständig wahrnehmen zu können. Trotzdem lassen sich Anzeichen eines begrenzten politischen Eigenlebens erkennen. Kritik wird in Form von Gegenstimmen und Enthaltungen bei Abstimmungen über Personalentscheidungen und Tätigkeitsberichte von Regierung und nationalen Justizorganen geübt. Seit 1983 kam es zu zeitweiligen Blockierungen von Gesetzesvorlagen aus dem Staatsrat durch den Ständigen Ausschuss des NVK. Wichtiger noch ist die inzwischen beträchtliche Verhandlungsmacht des NVK gegenüber Regierungsorganen in der Gestaltung der Gesetzgebung. Denn unter den Volksvertretern finden sich hochrangige „Veteranen“-Funktionäre, die über ein ausgeprägtes Selbstbewusstsein verfügen. Die Position des NVK-Vorsitzenden wurde immer wieder von hochrangigen Politbüro-Mitgliedern ausgefüllt.

Die Abstimmungsdisziplin nahm seit den späten 1980er Jahren ab. Den begrenzten Wirkungsmöglichkeiten zum Trotz demonstrieren Volkskongressdelegierte gelegentlich eine bemerkenswerte Eigenwilligkeit, die sich in Gegenstimmen und Enthaltungen gegenüber Vorlagen der Regierung zeigt. Beispielsweise traf das wegen seiner finanziellen, technischen und ökologischen Dimensionen umstrittene Projekt der Drei-Schluchten-Talsperre am Jangtsekiang (Yangzijiang) auf anhaltenden Widerstand im NVK. Ein Drittel der Abgeordneten stimmte nach heftigen Kontroversen 1992 gegen das Projekt. Sogar die offiziellen Medien verkündeten 1993, dass das Phänomen der „einstimmigen Annahme“ in Abstimmungen der Geschichte angehöre. Selbst Kandidaten für Positionen in der Staatsführung mussten gelegentlich Hunderte von Gegenstimmen und Enthaltungen hinnehmen. Da im NVK Zustimmungsraten von über 90 Prozent inoffiziell als Kriterium für eine breite Unterstützung gelten, müssen mehr als 10 Prozent Gegenstimmen und Enthaltungen als deutliche Missfallenskundgebung angesehen werden. Unter der

Xi-Li-Administration (seit 2012/13) allerdings hat die Abstimmungsdisziplin im Sinne der Staatsführung wieder markant zugenommen (siehe Übersicht 2.34)

Übersicht 2.34 Ausgewählte Abstimmungsergebnisse im NVK (1995–2015)

	Anteil von Gegenstimmen und Enthaltungen
<i>Abstimmungen über Personalfragen</i>	
Jiang Chunyun (Stellv. Premier), 1995	37%
Jiang Zemin (Vors. ZMK), 2003	8%
Zeng Qinghong (Stellv. Staatspräsident), 2003	13%
Xi Jinping (Staatspräsident), 2013	1%
<i>Abstimmungen über Gesetzesentwürfe /Regierungsprogramme</i>	
Drei-Schluchten-Talsperre, 1992	29%
Zentralbankgesetz, 1995	33%
Gesetzgebungsgesetz (Novelle), 2015	4%
<i>Abstimmungen über Tätigkeitsberichte</i>	
Regierung/Ministerpräsident, 1995 / 2002 / 2015	3% / 3% / 1%
Oberste Volksstaatsanwaltschaft, 1998 / 2003 / 2015	44% / 27% / 12%
Finanzministerium/Haushalt, 2002 / 2012 / 2015	20% / 20% / 14%

© Heilmann 2002/2015

Handfeste Überraschungen boten gelegentlich die Abstimmungsergebnisse in den Volkskongressen auf der subnationalen Ebene (Provinzen, Städte auf Bezirksebene, Kreise und Gemeinden). Die von der Parteizentrale benannten offiziellen Kandidaten für Gouverneurs- beziehungsweise Vizegouverneurspositionen erreichten während der 2000er Jahre in einzelnen Fällen nicht die erforderlichen Mehrheiten. Im Laufe der notwendigen weiteren Wahlgänge wurden dann Kandidaten gewählt, die von Abgeordnetengruppen vorgeschlagen worden waren. Die Namen der neu gewählten Amtsinhaber wurden bezeichnenderweise zunächst nicht bekannt gegeben, um die nach einem Zögern erfolgte Billigung durch die überrumpelte Parteizentrale in Beijing abzuwarten. Verschiedene Forschungsarbeiten unterstreichen eine aktivere Rolle lokaler Volkskongresse in der Kontrolle von Regierungen der unteren Verwaltungsebenen (Cho 2009; Xia Ming 2008). Allerdings zeigen sich in der Aktivität von Volkskongressen je nach örtlichem politischem Kontext signifikante Unterschiede und beträchtliche Schwankungen im Zeitverlauf. Bislang kann die Parteiführung, wenn sie starken Druck im Vorfeld von Volkskongress-Tagungen auf die Delegierten ausübt, weiterhin „Einheit“ und „Disziplin“ im Sinne der KPC erzwingen.

Kontrolle des Gesetzesvollzugs und Haushaltskontrolle

Auch wenn die Zahl der seit 1979 verabschiedeten Gesetze beachtlich scheint, so ist doch allein der Vollzug dieser Gesetze entscheidend. Der Überwachung des Gesetzesvollzugs sollen Inspektionsreisen von Volkskongress-Delegiertengruppen dienen, die in unregelmäßigen Zeitabständen die Durchführung von Gesetzen überprüfen. Kritische Berichte dieser Untersuchungsgruppen können die Staatsorgane, denen eine unzulängliche Durchsetzung der Gesetzesbestimmungen angelastet wird, unter erheblichen politischen Druck setzen. Dies geschah beispielsweise im Frühjahr 2001, als der Ständige Ausschuss des NVK die Staatliche Wertpapieraufsichtskommission wegen einer Vielzahl von Manipulationsvorwürfen am Aktienmarkt scharf kritisierte. Die Aufsichtsbefugnisse der Volkskongresse enden jedoch stets an der Tür zu den Parteikomitees. Diese sind von der Kontrolle durch die Volksvertreter ausgenommen. Und solange die Autonomie der Parteigremien sakrosankt bleibt, sind den Kontrollbefugnissen der Volkskongresse enge Grenzen gesetzt.

Vielen Volksvertretern scheinen die beschränkten Untersuchungs- und Kontrollmöglichkeiten jedoch nicht mehr zu genügen. Führende Vertreter regionaler Volkskongresse forderten seit 1993 wiederholt eine Stärkung demokratischer Kontrollen zur Eindämmung von Korruption und Machtmissbrauch. Sie argumentierten, dass sich die Missstände nur durch ein Gegengewicht zur Macht der Verwaltung in den Griff bekommen ließen. In einzelnen Provinzen sind Regelungen erlassen worden, die den dortigen Volkskongressen größere Kontrollrechte einräumen und die Regierungen zur Rechenschaft gegenüber Anfragen der Delegierten verpflichten. 2007 trat ein nationales Gesetz in Kraft, in dem die Aufsichts- und Kontrollkompetenzen der Ständigen Ausschüsse von Volkskongressen aller Ebenen gegenüber Regierungsstellen gestärkt wurden (各级人民代表大会常务委员会监督法). Dieses Gesetz war zuvor wiederholt an Einwänden seitens Partei- und Regierungsstellen gescheitert. Die in der verabschiedeten Fassung enthaltenen Kontrollrechte wurden entsprechend stark abgemildert und entschärft.

Die klassischen Vorrechte eines Parlaments, das Steuerbewilligungsrecht und die Haushaltskontrolle, sind in der VRC bislang ohne große Bedeutung geblieben. Die Tätigkeit des NVK im Bereich der Haushaltspolitik besteht im Wesentlichen in der Ratifizierung des vom Finanzministerium vorgelegten Budgetplans und in mehr oder weniger moderaten Ermahnungen, im nächsten Jahr das Haushaltsdefizit zu verringern. Zumindest in der Theorie hat die Partei- und Staatsführung die Bedeutung der Volkskongresse für die Haushaltskontrolle erkannt. Probleme wie die Veruntreuung staatlicher Gelder durch lokale Verwaltungen, wachsende Haushaltsdefizite sowie sinkende Steuerabführungen an die Zentralregierung sollen durch eine Stärkung der lokalen Volkskongresse eingedämmt werden.

In diesem Zusammenhang stand auch das *Haushaltsgesetz*, das Anfang 1995 in Kraft trat (novelliert im Jahr 2014). Bei der Ausarbeitung, Bewilligung, Umsetzung und Kontrolle der öffentlichen Haushalte hatte es wegen des Fehlens einer gesetzlichen Regelung auf allen Verwaltungsebenen beträchtliche Unregelmäßigkeiten gegeben. Das Gesetz bestimmt, dass ein von einem Volkskongress oberhalb der Kreisebene bewilligter Haushalt bindende Kraft für die jeweiligen Regierungen besitzen und den Ständigen Ausschüssen der Volksvertretungen eine begleitende Kontrolle erlauben soll. Im Dezember 1998 unternahm der Ständige Ausschuss des NVK einen wichtigen Schritt, indem er eine Haushaltskommission als ständiges Arbeitsorgan neben den Fachausschüssen einrichtete. Mit der Gründung dieses Arbeitsorgans sollten die begleitenden Kontrollmöglichkeiten gegenüber der Regierung verbessert werden. Die neue Haushaltskommission arbeitete eng mit dem Finanz- und Wirtschaftsausschuss des NVK und mit dem Nationalen Rechnungshof (审计署, National Audit Office, NAO) zusammen.

Trotz dieser institutionellen Neuerungen trat der von den Gesetzgebern erhoffte fiskalische Disziplinierungseffekt nicht ein. Die lokale Verschuldung stieg weiter rapide an. Da sich die subnationalen Regierungen in vielen Fällen über Finanzierungsgesellschaften und Schattenbanken Liquidität verschafften, legte eine gründlich überarbeitete Neufassung des Haushaltsgesetzes 2014 fest, dass alle Regierungsebenen zukünftig sämtliche Einnahmen und Ausgaben in ihren Haushalten offenlegen müssen (siehe 2.8). Da hinter diesen gesetzlichen Neuregelungen die Autorität der Parteiführung und ein konkreter Aktionsplan des Finanzministeriums zur Konsolidierung kommunaler Haushalte 2015–2020 steht, ist es wahrscheinlich, dass der Haushaltskontrolle unter Beteiligung der Volkskongresse politisch ein zunehmend höheres Gewicht zukommen wird.

Entwicklungspotenzial der Volkskongresse

Im politischen System der VRC bestehen entscheidende Hindernisse für die Entwicklung einer starken Legislativgewalt ungeschmälert fort: eine von Parteigremien manipulierte Auswahl der Delegierten; damit das Fehlen einer eigenständigen Legitimationsgrundlage durch allgemeine Wahlen; vor allem aber die ungebrochene Dominanz von Parteiführung und staatlicher Exekutive in der Politikgestaltung und Rechtsetzung, die das politische Eigengewicht und die formalen Kontrollbefugnisse der Volkskongresse in der Praxis drastisch beschränkt.

Forderungen nach strukturellen Reformen des Volkskongress-Systems (etwa landesweite, freie und geheime Wahlen; Wahlkämpfe zwischen mehreren lokal profilierten Kandidaten; längere und häufigere Plenartagungen; personelle Alternativen in den Wahlen der „Volksregierungen“) blieben bislang ohne Erfolg. Der NVK wird von Partei- und Regierungsfunktionären immer noch überwiegend

als Weisungsempfänger begriffen, nicht aber als eigenständige parlamentarische Kontrollinstanz und institutionelles Gegengewicht zur Staats- und Parteiführung.

2.10.3 Politische Konsultativkonferenz des chinesischen Volkes (PKKCV)

Die Politische Konsultativkonferenz des chinesischen Volkes (中国人民政治协商会议, PKKCV) hält nahezu gleichzeitig mit dem NVK jährliche Plenartagungen ab. Dieses Organ der „Einheitsfront“ war noch vor Gründung der VRC und vor der Errichtung des NVK ins Leben gerufen worden, um alle kooperationswilligen Parteien und Gruppen unter der Führung der KPC zu vereinen. Es handelt sich um ein Konsultativorgan, das nicht über konkrete Beschluss- oder Entscheidungsbefugnisse verfügt. Die Staatsmedien berichten aber dennoch prominent über die PKKCV, um die „Mehrparteienkooperation“ der KPC mit den acht „Demokratischen Parteien“ und sonstigen Gesellschaftsgruppen zu demonstrieren.

Die acht „Demokratischen Parteien“, die in der PKKCV vertreten sind, hatten im Jahr 2013 zusammen rund 912.000 Mitglieder (siehe Übersicht 2.35). Dies ist eine deutliche Zunahme gegenüber den Mitgliederzahlen von 2002 (580.000), 1997 (410.000) oder gar 1985 (160.000). Im Vergleich mit den Mitgliederzahlen der KPC (im Oktober 2013 mehr als 86 Millionen), erscheinen diese Zahlen jedoch verschwindend gering.

Übersicht 2.35 Mitgliederzahlen von Parteien der „Einheitsfront“

Parteiename	Mitgliederzahlen
Revolutionäres Komitee der Kuomintang (中国国民党革命委员会)	101.865
Demokratischer Bund (中国民主同盟)	247.000
Demokratische Aufbauvereinigung (中国民主建国会)	140.000
Liga für die demokratische Selbstverwaltung Taiwans (台湾民主自治同盟)	2.700
Demokratische Bauern- und Arbeiterpartei (中国农工民主党)	125.600
Vereinigung zur Förderung der Demokratie (中国民主促进会)	133.000
Studiengesellschaft des 3. September (九三学社)	132.000
Chinesische Volkswohlpartei (中国致公党)	30.000

Nach: Yang Fengchun 2014.

Es handelt sich nicht im eigentlichen Sinne um Parteien, die mit der KPC konkurrieren könnten. Vielmehr handelt es sich um der KPC untergeordnete Organisationen, die ausgewählte Bevölkerungsgruppen repräsentieren sollen. Auf Initiative der KP-Führung werden diese Organisationen seit Mitte der 1990er Jahre regelmäßig in den Konsultationsprozess über Fragen der Wirtschaftspolitik und Gesetzgebung einbezogen. In ihrer Selbstdarstellung schreibt die PKKCV dem Bund für Industrie und Handel (中华全国工商业联合会) eine wichtige Rolle zu. Seit den frühen Jahren 1980er Jahren und dem Ausbau der Privatwirtschaft ist der politische Einfluss dieses Verbandes, der für die Interessen vor allem größerer Privatunternehmen eintritt, gewachsen.

2013 trat die XII. PKKCV (Mandatszeitraum 2013–2018) zusammen, die in 34 Gruppen untergliedert ist. Rund 40 Prozent der 2.237 Delegierten (Stand: März 2014) sind Mitglieder der KPC. Im Gegensatz zum NVK, wo die KPC mehr als zwei Drittel der Delegierten stellt, befinden sich die KP-Mitglieder in der PKKCV also in der Minderheit. Der Vorsitzende der PKKCV allerdings ist Mitglied des Ständigen Ausschusses des KP-Politbüros (seit 2013: Yu Zhengsheng). Und auch unter den Stellvertretenden Vorsitzenden (2013: 22 Personen) sind führende KP-Funktionäre stark vertreten.

Anders als die Delegationen im NVK sind die PKKCV-Gruppen nicht nach regionalen, sondern nach funktionalen Kriterien zusammengesetzt. Mitgliedergruppen werden gestellt von der KPC, den acht „Demokratischen Parteien“, acht Massenorganisationen und Verbänden sowie von gesellschaftlichen Gruppen wie etwa Mediziner, Lehrern, Bauern und Sportlern. Die größten beiden Einzelgruppen werden von Künstlern und Schauspielern sowie von Wissenschaftlern und Ingenieuren gestellt. Hinzu kommen noch „gesondert eingeladene Persönlichkeiten“. Der PKKCV gehören auch rund 150 Vertreter aus Hongkong und Macau an. Unter den Delegierten finden sich viele prominente Sport-, Film- und Fernseh-Stars. Die PKKCV zieht wegen dieses „Prominenten-Faktors“ mehr mediale Aufmerksamkeit auf sich als wegen ihrer politischen Funktionen.

Wichtigste Aufgabe der PKKCV ist es, der Partei- und Staatsführung Vorschläge für politische Maßnahmenprogramme insbesondere in den Bereichen Wirtschafts-, Bildungs-, Kultur-, Gesundheitspolitik sowie Rechts- und Verwaltungsreform zu unterbreiten. Bei der PKKCV handelt es sich mangels Beteiligung an Gesetzgebungsentscheidungen und der Abwesenheit eines gefestigten konstitutionellen Status aber *nicht* um eine *zweite parlamentarische Kammer*.

2.11 Justiz, Polizei und Strafvollzug

Sebastian Heilmann, Lea Shih und Moritz Rudolf

In der chinesischen Ordnungstradition wurde Recht als Instrument der Verbrechenskontrolle und der staatlichen Machtdurchsetzung eingesetzt. Die Funktion des Rechts, staatliche Eingriffe abzuwehren und individuelle Freiheiten zu schützen, fand erst Anfang des 20. Jahrhunderts Eingang in die chinesische Staats- und Verfassungsdiskussion. Nach der Gründung der VRC und der Einführung sowjetischer Justizkonzepte gerieten Abwehr- und Freiheitsrechte wieder in den Hintergrund. In der Zeit des „Rechtsnihilismus“ zwischen 1957 und 1978 wurden Gerichte, Staatsanwaltschaften und Rechtsanwälte außer Funktion gesetzt und als „reaktionäre“, „bürgerliche“ Einrichtungen geschmäht, die nicht mit revolutionären politischen Zielen zu vereinbaren seien. Die Polizei- und Sicherheitsorgane folgten ausschließlich Weisungen von KP-Leitungsgremien.

Nach dem Ende der Mao-Ära begriff die Parteiführung den Wiederaufbau des Justizsystems als wichtiges Element der institutionellen Stabilisierung. Mit den wirtschaftlichen Veränderungen wuchs das politische Interesse daran, die rechtlichen Bedingungen für ausländische Investoren und für die inländische Wirtschaftstätigkeit zu verbessern. Die größten Fortschritte im Aufbau des Rechtssystems sind deshalb im Bereich des Wirtschaftsrechts festzustellen.

2.11.1 Parteikontrolle über Justiz und Polizei

Kommissionen für Politik und Recht (政法委员会) nehmen eine zentrale Rolle im chinesischen Justizsystem ein. Sie sind auf den verschiedenen Hierarchiestufen der KP-Organisation für die politische Aufsicht über Polizei, Gerichte und Staatsanwaltschaften zuständig. Sie gelten als „Stabsorgane“ für das ihnen übergeordnete Parteikomitee und koordinieren die Arbeit der weitverzweigten, nicht selten untereinander rivalisierenden Polizei- und Justizorgane der VRC. Das politische Gewicht der Kommissionen wird darin deutlich, dass ihre Leiter meist ranghohe Parteifunktionäre der jeweiligen Verwaltungsebene sind.

Häufig fungierte der örtliche Polizeipräsident als Leiter der Kommission für Politik und Recht und war deshalb in der Parteihierarchie dem Gerichtspräsidenten und der Staatsanwaltschaft übergeordnet. Mit den Bemühungen der Xi-Li-Administration um eine Stärkung der Justizorgane als Kontrollinstanz gegenüber dem Verwaltungs- und Polizeiapparat verschob sich seit 2013 aber die traditionelle Machtkonstellation zumindest auf Provinzebene zugunsten von Juristen: Die Provinzkommissionen für

Politik und Recht wurden nicht mehr von einem Polizeipräsidenten geführt, sondern von einem ständigen Mitglied des Provinzparteikomitees; Richter und Staatsanwälte stellten in den Provinzkommissionen nun die Mehrheit. Die Parteiführung bezweckte mit diesen Maßnahmen jedoch nicht, die Justiz zu einem unabhängigen Akteur im Sinne einer konstitutionellen Gewaltenteilung zu machen. Vielmehr wurde die Schaffung eines leistungsfähigen und regelgebundenen Justizapparats als unabdingbares Element eines modernen Staates („Herrschaft durch Recht“) begriffen. Mit den Justizreformen seit 2013 gab die KPC keinesfalls die Personalkontrolle und politische Aufsicht über den Justizapparat auf.

2.11.2 Polizei

Die chinesische Polizei ist zwar ein Teil der staatlichen Verwaltung. Sie wird aber durch Organe der KPC auf den verschiedenen Hierarchieebenen gelenkt. Im Behördenalltag – also außerhalb von mit besonderem Druck betriebenen nationalen Sicherheits- und Fahndungskampagnen – unterstehen Polizeiorgane einer dezentralen Kontrolle durch regionale und lokale Parteigremien. Die Kontrolle und Aufsicht der Zentralregierung über lokale Polizeiorgane ist äußerst lückenhaft. Wiederkehrende Bemühungen der Partei- und Regierungszentrale um eine Neuordnung des Polizeisystems mit dem Ziel der Reduzierung von willkürlichen Verfahren, Amtsmissbrauch und Korruption blieben auch deshalb wenig wirkungsvoll (Tanner/Green 2007). Auf den verschiedenen Verwaltungsebenen formulieren die örtlichen Parteigremien unter Beteiligung leitender Polizeifunktionäre die Richtlinien der Polizeiarbeit. Parteigremien üben die „unmittelbare Führung und Aufsicht“ über die Polizeiorgane aus. Polizisten leisten ihren Amtseid in dieser Reihenfolge: zuerst auf die KPC, dann auf Vaterland und Volk, erst an vierter Stelle auf Recht und Gesetz. Die Zugehörigkeit zur KPC ist Voraussetzung für alle mittleren und höheren Positionen im Polizeidienst. Hierdurch soll die politische Loyalität der Polizeiorgane gesichert werden. Ermittlungen in parteiinternen Vorgängen, gegen amtierende Parteifunktionäre und bestehende Parteiorgane sind der Polizei untersagt. Ausschließlich Disziplinarorgane der KPC sind befugt, parteiinterne Ermittlungen durchzuführen.

Der Polizeiapparat besteht aus einer Vielzahl unterschiedlicher Organisationen, die verschiedenen Staatsorganen unterstehen:

- Dem *Ministerium für Öffentliche Sicherheit* (kurz: Polizeiministerium) unterstehen die meisten Polizeizweige. Die wichtigsten sind Ordnungs-, Kriminal-, Patrouillen-, Melde-, Ein-/Ausreise-, Internet-, Verkehrs-, und Wasserpolizei.

Ende 2005 unterstanden dem Ministerium für Öffentliche Sicherheit rund 1,7 Millionen Polizisten.

- Dem *Justizministerium* ist das Strafvollzugspersonal (Gefängnispolizei) zugeordnet. Dies erfordert eine enge Koordination mit dem Polizeiministerium.
- *Volksgerichte und Volksstaatsanwaltschaften* verfügen jeweils über eine eigene Justizpolizei.
- Die *Bewaffnete Volkspolizei* (人民武装警察, kurz 武警; People's Armed Police, PAP) verfügte 2013 nach offiziellen Angaben über mindestens 660.000, nach inoffiziellen Schätzungen über bis zu 1,5 Millionen Polizeikräfte. Auf der Basis zuvor bestehender Militär- und Polizeieinheiten mit ähnlichen Funktionen wurde die PAP seit 1982 als besonderes Polizeiorgan ausgebaut. Sie dient der Bekämpfung innerer Unruhen sowie zur Bewachung ziviler Objekte und hochrangiger Funktionäre. Bereitschaftseinheiten zur Unruhebekämpfung (mehrere hunderttausende Männer und Frauen) wie auch Grenzschutz-, Feuerwehr-, Wach- und Logistikeinheiten unterstehen dem doppelten Kommando von ZMK und Polizeiministerium. Dieses Verbundkommando soll im Falle von inneren (polizeilichen) oder äußeren (militärischen) Einsätzen eine enge Abstimmung zwischen PAP und Armee sichern. Die Unruhe- und Terrorismusbekämpfung in Xinjiang ist eine prominente Aufgabe der PAP. Aufgrund ihrer Größe und Wichtigkeit ist die PAP seit 1997 mit einer eigenen Delegation auf KP-Parteitagen vertreten.

Über die oben genannten Polizeiorgane hinaus befassen sich – in separaten Organisations- und Befehlsstrukturen – das *Ministerium für Staatssicherheit* (国家安全部, Ministry of State Security, MSS) und dessen nachgeordnete lokale Organe mit der Bekämpfung von staatsfeindlichen Aktivitäten, Auslandsspionage und Spionageabwehr. Das Ministerium wurde 1983 aus den nachrichtendienstlichen Abteilungen des Polizeiministeriums heraus gegründet. Seitdem baute das MSS ein Netz verdeckt operierender hauptamtlicher und informeller Mitarbeiter in China und weltweit kontinuierlich aus. Das MSS unterhält eine Vielzahl überwiegend international tätiger Tarnorganisationen (Unternehmen, Forschungsinstitute, NGOs etc.) und richtet einen substanziellen Teil seiner nachrichtendienstlichen Tätigkeit auf die Wirtschaftsspionage.

2.11.3 Gerichtssystem

Das Gerichtswesen der VRC ist vierstufig gegliedert. Der Instanzenzug ist allerdings auf zwei Stufen beschränkt. Höchstes Rechtsprechungsorgan des Staates ist

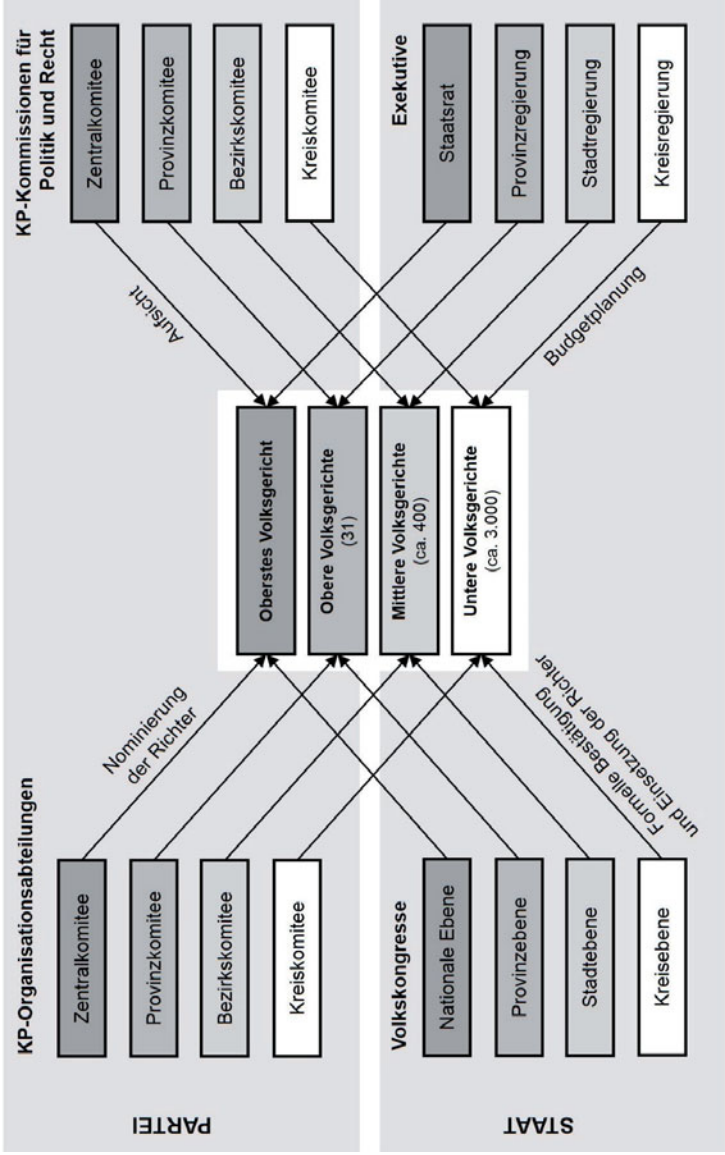
das *Oberste Volksgericht*, das zugleich die Aufsicht über die Gerichte der niedrigen Instanzen wahrnimmt.

Unter diesen befinden sich die 31 *Oberen Volksgerichte* auf der Ebene von Provinzen, Regierungsunmittelbaren Städten und Autonomen Regionen. Unterhalb dieser Ebene existieren rund 400 *Mittlere Volksgerichte* in Großstädten und Stadtbezirken von Regierungsunmittelbaren Städten. Etwa 3.000 *Untere Volksgerichte* mit rund 9.900 Zweigstellen („Volkstribunale“) in Kleinstädten und Landgemeinden bilden die unterste Stufe des Gerichtssystems. Insgesamt sind in China 318.000 Richter, Hilfsrichter und Gerichtsbeamte in der Rechtsprechung tätig (Zhu Jingwen 2013).

In chinesischen Gerichten existieren gewöhnlich mindestens vier Kammern für Straf-, Zivil-, Wirtschafts- und Verwaltungssachen. Richter genießen aber keine Entscheidungsautonomie bei der Urteilsfindung. In der Mehrzahl der Fälle entscheidet ein Kollegialspruchkörper (合议庭), der sich aus dem Vorsitzenden der Kammer und einem von ihm bestimmten Richter zusammensetzt. Politisch oder wirtschaftlich sensible Fälle werden in einem Rechtsprechungsausschuss (审判委员会) in Abstimmung mit Partei- und Verwaltungsstellen vorentschieden (Liebman 2014). Der Ausschuss setzt sich aus dem Gerichtspräsidenten, seinen Stellvertretern, dem Vorsitzenden der Kammer und erfahrenen Richtern zusammen. Der Entscheidungsprozess in diesem Gremium kann von außergerichtlicher Einflussnahme bestimmt sein und schränkt die Entscheidungsautonomie der rechtsprechenden Richter ein. Diese Verfahrenspraxis zieht scharfe Kritik vieler chinesischer Juristen auf sich.

Chinesische Richter unterliegen der Aufsicht durch die KPC. Die Mitgliedschaft in der KPC ist unabdingbar, um als „Einfacher Richter“ (普通法官) berufen zu werden. Leitende „Große Richter“ (大法官), etwa Gerichtspräsidenten der Oberen Volksgerichte, werden nach Nominierung durch Parteiorgane vom Volkskongress der jeweiligen Verwaltungsebene gewählt. Ferner ist die Finanzierung der Gerichte von der örtlichen Verwaltung abhängig. Die Besoldung der Richter bestimmen Funktionäre derselben Verwaltungsebene. Folglich genießen chinesische Richter keine institutionell gesicherte, sachliche und personelle Unabhängigkeit (Bu Yuanshi 2009).

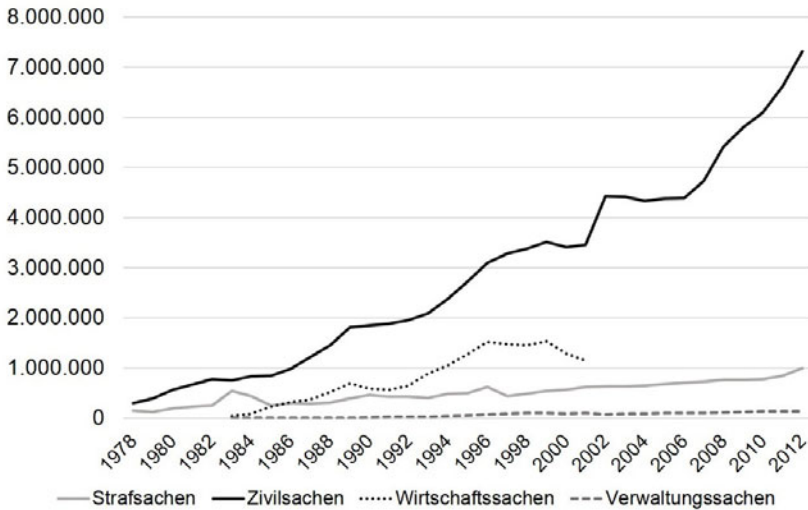
Übersicht 2.36 Organisation des chinesischen Gerichtssystems (2014)



Quelle: Heilmann et al. 2014

Die Zahl von Gerichtsverfahren stieg in der VRC seit 1978 rasant an (siehe Übersicht 2.37). Im Jahr 2012 wurden landesweit insgesamt mehr als acht Millionen Fälle erstinstanzlich verhandelt – mehrheitlich in Zivilsachen. Diese Entwicklung verdeutlicht den Bedeutungszuwachs der Rechtsprechung im wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben. Vor allem Unternehmen, Organisationen und einfache Bürger greifen zunehmend auf Gerichte zurück, um ihre Rechtsansprüche geltend zu machen. Bemerkenswert ist die Zulassung von politisch oft sensiblen Verwaltungsprozessen, in denen Bürger gegen Verwaltungsakte vorgehen und von ihren Abwehrrechten Gebrauch machen. Verglichen mit Zivil- und Strafverfahren ist der Zuwachs bei Verwaltungsprozessen allerdings gering. Die Möglichkeiten der Gerichte, die Rechte von Bürgern im Falle rechtswidriger Verwaltungsakte zu schützen, sind weiterhin stark beschränkt.

Übersicht 2.37 Zunahme von Gerichtsverfahren (erste Instanz) in der VRC (1978–2012)



© Heilmann 2002/2015

Quelle: NBS

2.11.4 Staatsanwaltschaften

Der vierstufige Aufbau der Staatsanwaltschaften entspricht dem Gerichtssystem. Auch hier finden sich ähnliche Defekte, die in der mangelnden politischen, institutionellen und sachlichen Unabhängigkeit der rund 151.000 Staatsanwälte (2011) begründet sind (Zhu Jingwen 2013). In Ermittlungsverfahren nimmt die Staatsanwaltschaft de facto meist eine untergeordnete Position gegenüber den Polizeiorganen ein.

Seit Mitte der 1990er Jahre wurden Reformen des Justiz- und Strafprozesses eingeleitet, mit denen die Kompetenzen von Polizei, Staatsanwaltschaft und Gerichten deutlicher voneinander abgegrenzt werden sollten. Seitdem kam es häufiger zu Konflikten zwischen Justiz- und Polizeiorganen. Staatsanwaltschaften wurden von KP-Führungsgremien aufgefordert, die Aufsicht über die Polizei zu verstärken. Die Oberste Volksstaatsanwaltschaft warf in ihren Rechenschaftsberichten Polizeiorganen regelmäßig schweren Amtsmissbrauch vor.

Die Staatsanwaltschaften stehen aber auch selbst in der Kritik. Für ihren jährlichen Tätigkeitsbericht vor dem NVK erhält die Oberste Staatsanwaltschaft seit 2000 die zweitmeisten Gegenstimmen. Nur der Bericht des Obersten Volksgerichts erhält regelmäßig noch mehr Gegenstimmen. Auf diese Art und Weise bringen Chinas Volksvertreter ihr Misstrauen gegenüber der Funktionsfähigkeit der staatlichen Justizorgane zum Ausdruck.

2.11.5 Rechtsanwälte

Nach sowjetischem Vorbild waren die Rechtsanwälte auch in der VRC staatliche Justizangestellte. 1988 wurde die erste private Anwaltskanzlei zugelassen. Die Zulassung eines privatwirtschaftlich-genossenschaftlich organisierten Anwaltsstandes stand im engen Zusammenhang mit dem Interesse der Regierung, die Glaubwürdigkeit des Rechtssystems unter ausländischen Investoren im Bereich des Wirtschaftsrechts zu erhöhen. Das 1996 verabschiedete und 2001 sowie 2007 novelierte Rechtsanwaltsgesetz definiert Rechtsanwälte als juristische Dienstleister, die im Interesse ihrer Mandanten – und nicht mehr im Auftrag des Staates – handeln. Während es 1980 lediglich rund 1.000 Rechtsanwälte gab, praktizierten Ende 2012 rund 232.000 hauptberufliche Rechtsanwälte (Zhu Jingwen 2013).

Im Vergleich zu Richtern und Staatsanwälten verfügen Rechtsanwälte aufgrund einer anspruchsvollen staatlichen Eignungsprüfung über eine umfassendere juristische Expertise. Seit 2002 wurde die für Rechtsanwälte konzipierte Eignungsprüfung auf alle juristischen Berufe ausgedehnt und in „juristisches Staatsexamen“ umbe-

nannt. Seitdem müssen Richter und Staatsanwälte die gleichen Qualifikationen nachweisen wie Rechtsanwälte.

Chinas Rechtsanwälte unterstehen weiterhin der „Aufsicht und Anleitung“ der Justizbehörden. Immer wieder werden Rechtsanwälte, die mit staatlichen Behörden in Konflikt geraten, durch Entzug ihrer Berufslizenz an der Arbeit gehindert. Darüber hinaus sehen sich Rechtsanwälte dem Risiko schwerer Repressalien bis hin zu Haftstrafen ausgesetzt. Wenn Beweismaterialien und Zeugenaussagen vorliegen, die weder von der Polizei noch von der Staatsanwalt ermittelt wurden, geraten Rechtsanwälte schnell unter Manipulationsverdacht. Dies führt dazu, dass sich nur wenige Rechtsanwälte dazu bereit erklären, als Strafverteidiger vor Gericht aufzutreten. Auch nach der jüngsten Revision der Strafprozessordnung (2012) wurden 2014 lediglich 30 Prozent der Angeklagten in Strafverfahren durch einen Rechtsanwalt vertreten. Der Schutz von Angeklagten vor dem Gericht ist dadurch stark eingeschränkt.

2.11.6 Strafrecht und Strafvollzug

Nach offiziellen Berichten der chinesischen Regierung sowie Berichten ausländischer Menschenrechtsorganisationen ist die Anwendung des Strafrechts und der Strafprozessordnung in der VRC vielfach durch willkürliche Verhaftungen, gewaltsame Verhöre, mangelnde Verteidigungsmöglichkeiten und Intransparenz gekennzeichnet. Die Neufassungen des Strafgesetzbuches (1996) und der Strafprozessordnung (1997; revidiert 2012) erklären Geständnisse, die durch Folter erlangt werden, für nichtig und schreiben die Unschuldsvermutung im Strafprozess fest. Diese Bestimmungen haben aber die Missstände in den Strafverfahren nicht ausräumen können.

Eine exzessive Anwendung der Todesstrafe kennzeichnet weiterhin das chinesische Strafrechtswesen. Nach Schätzungen von Amnesty International ging allerdings die Zahl der vollstreckten Todesurteile im Jahr 2013 um 20 Prozent gegenüber dem Vorjahr auf rund 2.400 Hinrichtungen zurück (Amnesty International 2013). Dieser Rückgang ist maßgeblich auf eine verpflichtende höchstrichterliche Überprüfung aller Todesurteile seit 2007 zurückzuführen, die zur Zurückhaltung in der Verhängung von Todesurteilen auf den unteren Gerichtsebenen beitrug. Diese Entwicklung ist nach Aussagen chinesischer Justizvertreter allerdings nicht als vorbereitender Schritt hin zur Abschaffung der Todesstrafe zu verstehen.

Im Strafvollzug, der seit 1983 dem Justizministerium untersteht, haben sich die Haftbedingungen in den 680 Gefängnissen nach offiziellen Berichten schrittweise verbessert (Shao Lei 2014). Zwangsarbeit in Gefängnisfabriken wird heute nicht mehr mit dem Ziel der Umerziehung zu einem „Neuen Menschen“ betrieben.

Aufgrund der Unterfinanzierung vieler Gefängnisse hat die Produktionsbeteiligung von Gefangenen allerdings an wirtschaftlicher Bedeutung gewonnen. Die Häftlingszahlen, und insbesondere die Anzahl politischer Gefangener, wurden gegenüber der Mao-Ära drastisch reduziert. 2013/2014 waren in Chinas Gefängnissen rund 1,7 Millionen Menschen inhaftiert. Die Häftlingsquote aber liegt nur bei rund einem Sechstel der US-amerikanischen bzw. einem Viertel der russischen Quoten (siehe Übersicht 2.38).

Übersicht 2.38 Häftlingszahlen im internationalen Vergleich (2013/2014)

	Häftlingszahl	Häftlingsquote*
VRC	1.701.344	124
USA	2.228.424	707
Russland	674.500	469
Deutschland	65.710	81

Quelle: International Centre for Prison Studies. * Häftlingszahl pro 100.000 Bürger.

© Heilmann 2015

Eine besonders umstrittene Praxis des chinesischen Justizsystems bestand seit den 1950er Jahren in der sogenannten Administrativhaft. Die Polizei besaß die Befugnis, mehrjährige Strafmaßnahmen ohne Gerichtsverfahren zu verhängen („Umerziehung/Besserung durch Arbeit“, 劳动教养, kurz: 劳教 *laojiao*). Bis zur Abschaffung des *Laojiao*-Systems Anfang 2014 saßen nach Angaben des chinesischen Justizministeriums rund 260.000 Personen in Besserungsanstalten ein. Die Mehrzahl der Inhaftierten waren Drogenabhängige (ca. 200.000). Der Rest setzte sich zusammen aus Anhängern von staatlich bekämpften religiös-kultischen Bewegungen (insbesondere Falungong), Prostituierten sowie Herstellern und Vertreibern von Pornographie. Diese Personen sollten nach dem Abschaffungsbeschluss entweder entlassen oder an Drogenentzugszentren übergeben werden (vgl. hierzu Fallstudie 6.3).

2.11.7 Justizreformen

1999 wurde in der chinesischen Verfassung ein Bekenntnis zur Gesetzherrschaft und zum „sozialistischen Rechtsstaat“ verankert. Justizreformen fanden viele Fürsprecher in der politischen Führung. Das *Oberste Volksgericht* verabschiedete

seitdem regelmäßig Fünfjahrpläne zur Modernisierung des Gerichtswesens. Diese Pläne zielten beharrlich auf eine Professionalisierung der Richter und institutionelle Stärkung der Gerichte. Allerdings wurden viele Reformvorhaben nicht konsequent umgesetzt.

Zwischen 2008 und 2012 etwa betonte die ZK-Kommission für Politik und Recht die Vorzüge außergerichtlicher Schlichtungsverfahren und befürwortete explizit einen Rechtspopulismus, der im Widerspruch zu rechtsstaatlichen Verfahren stand: Richter wurden dazu angehalten, gesellschaftlich-moralische Stimmungen bei der Urteilsfindung im Strafprozess zu berücksichtigen und dadurch die „soziale Stabilität“ zu sichern. Die Bemühungen chinesischer Justizreformer erfuhren durch diese politischen Vorgaben einen Rückschlag.

Unter der Xi-Li-Administration (seit 2012) kehrten Reorganisationen des Justizsystems, die in den Jahren vor 2008 intensiv diskutiert worden waren, zurück auf die Agenda der Parteiführung. Insbesondere die Eindämmung des lokalen Gerichtsprotektionismus (durch Entkoppelung der Gerichtsfinanzierung, Richterbesoldung und Rechtsprechung vom Einfluss der örtlichen Regierungen) wurde mit Priorität betrieben. Durch eine institutionell-organisatorische Stärkung der Gerichte sollten administrative und politische Institutionen auf lokaler Ebene besser kontrolliert und an nationale Regeln gebunden werden. Auch wurden quantitative Vorgaben (Quoten und Kennziffern) für Verhaftungen, Verurteilungen und Kriminalitätsbekämpfung, mit denen Chinas Justiz- und Polizeisystem seit den 1990er Jahren gesteuert worden war, Anfang 2015 durch die ZK-Kommission für Politik und Recht offiziell abgeschafft.

Die Reformankündigungen der Jahre seit 2013 standen jedoch unverändert in Spannung mit dem umfassenden Führungsanspruch der KPC: Die Tätigkeit der Justiz sollte in politisch, wirtschaftlich oder gesellschaftlich sensiblen Verfahren und Urteilen an den Willen der Parteiführung gebunden bleiben. Der „Messergriff muss in der Hand der Partei und des Volkes bleiben“. Diese Leitlinie von Mao Zedong zitierte Xi Jinping auf einer Parteikonferenz zur Justizarbeit Anfang 2015. Die politischen Vorgaben für die Justizorgane sollten nun aber nicht mehr aus den örtlichen Partei- und Regierungsstellen kommen, sondern von der Provinzebene oder direkt aus der Regierungszentrale. Das „westliche“ Prinzip der Gewaltenteilung mit einer „sogenannten Unabhängigkeit der Justiz“ wird, so der Präsident des Obersten Volksgerichts Anfang 2015, in China nicht praktiziert.

Auch wenn die Rechtsprechung in China seit den 1980er Jahren deutlich an Bedeutung gewonnen hat: Die Justizorgane sind so eng mit den existierenden politischen Strukturen verflochten, dass sie aus eigener Kraft nicht zur Überwindung der Defizite im Rechtssystem beitragen können.

2.12 Militär und Politik

Sebastian Heilmann, Johannes Buckow und Moritz Rudolf

Als bewaffneter Arm der KPC wurde die VBA 1927 gegründet, 22 Jahre vor der VRC. Sie ist ein Produkt des revolutionären Kampfes (1927–1949) und der kommunistischen Herrschaftskonsolidierung (1949–1953), die durch eine Verschmelzung zwischen Partei- und Militärorganisationen unter schwierigsten ökonomischen Bedingungen bewältigt wurde. Das Erbe dieser revolutionären Ära wirkt bis heute fort und ist in der Verfassung der VRC, dem Statut der KPC und in dem Gesetz über die Landesverteidigung verankert. So bestimmt Artikel 19 des 1997 verabschiedeten Gesetz über die Landesverteidigung: „Die Streitkräfte der VRC unterstehen der Führung der KPC“. Die Loyalität der Armee gilt nicht der Verfassung und nicht dem NVK (dem formal „obersten Organ der Staatsgewalt“), sondern allein der Partei. Die VBA ist also nicht eine politisch neutrale Armee im Sinne demokratischer Verfassungsstaaten. Sie ist aber auch nicht ein Staat im Staate, der sich wie in vielen anderen diktatorischen Systemen der politischen Kontrolle entziehen kann.

2.12.1 Parteikontrolle über die Armee

Die Kontrolle der KPC über die VBA wird durch ein komplexes System aus Parteorganen und politischen Kontrollstrukturen auf allen Kommandoebenen sichergestellt. Besondere Bedeutung kommt hierbei der ZMK zu, die als integriertes Partei- und Staatsorgan das höchste militärische Führungsorgan bildet. Das Gewicht dieser Kommission wird dadurch belegt, dass die maßgeblichen Parteiführer von Mao Zedong über Deng Xiaoping, Jiang Zemin und Hu Jintao bis Xi Jinping stets bestrebt waren, den Vorsitz in der ZMK einzunehmen. Anders als seine zwei Vorgänger übernahm Xi Jinping bereits unmittelbar nach seinem Amtsantritt als KP-Generalsekretär 2012 den Vorsitz in der ZMK. Jiang und Hu hatten diese höchste militärische Entscheidungsposition erst zwei Jahre nach Amtsantritt übernommen.

Für die konkrete Ausübung der politischen Kontrolle über die chinesische Armee ist als Organ der ZMK die Politische Hauptabteilung (总政治部) zuständig. Ihr untersteht das System der Politikommissare (政治委员) und Politischen Abteilungen auf allen Kommandoebenen. In der Parteihierarchie rangieren die Politikommissare vor den Kommandeuren. Rivalitäten zwischen Kommandeuren und Politoffizieren sind unter diesen Voraussetzungen sehr häufig. Der politischen Kontrolle innerhalb der VBA dient neben dem Politikommissar-System und dem Parteikomitee-System

noch das interne Disziplinarsystem. Alle drei Organisationsstränge sind bis hinunter auf die Regimentsebene in die militärischen Kommandostrukturen implantiert. Ein zusätzliches Kontrollinstrument ist der innermilitärische Sicherheitsdienst, welcher der Politischen Hauptabteilung untersteht. Auf den wichtigsten zentralen und regionalen Kommandoebenen der VBA sind die Parteiorgane in der Lage, eine permanente Aufsicht über militärische Aktivitäten auszuüben.

Ferner trugen mehrere schwere Systemkrisen seit der Staatsgründung zu einer engen Verflechtung zwischen Militär und Partei sowie zur anhaltenden Wichtigkeit der VBA in innenpolitischen Auseinandersetzungen bei. Insbesondere während der „Kulturrevolution“ und der städtischen Protestbewegung von 1989 wurde die besondere Bedeutung der VBA für die Autorität der KPC sichtbar. In beiden Krisen konnte erst durch einen Eingriff des Militärs die politische Kontrolle der Parteiorganisation über die Bevölkerung wiederhergestellt werden.

2.12.2 Die politische Loyalität der Armee

Die Loyalität der VBA gegenüber der zivilen Führung in Partei und Staat scheint seit 1989 gesichert und ist über mehrere Führungswechsel hinweg nicht herausgefordert worden. Politisch-ideologische Schulungen bilden unverändert eine zeitlich anspruchsvolle Komponente der Truppenausbildung und des Soldatenalltags (Blasko 2012). Die Armeeführung ist weiterhin in Führungsgremien der Partei vertreten. Seit 1997 aber sitzt kein Armeeeoffizier mehr im Ständigen Ausschuss des Politbüros. Im Politbüro sind zwei Generäle (zugleich Stellvertretende Vorsitzende der ZMK) vertreten. Im ZK aber stellt das Militär etwas mehr als ein Sechstel der Mitglieder (einschließlich der Nicht-Stimmberechtigten) und ist dort also stark repräsentiert.

Selbst im Falle schwerer politischer Krisen erscheint es wenig wahrscheinlich, dass sich Teile des chinesischen Offizierskorps von der Partei lossagen. Vielen Militärs steht noch immer der Niedergang der mächtigen Sowjetarmee nach dem Zusammenbruch der sowjetischen KP als abschreckendes Beispiel vor Augen. Ferner wurde die VBA von der Parteiführung großzügig ausgestattet: Militärausgaben und militärische Ausrüstung verstärkten sich in großen Schritten (siehe Übersicht 2.39). Nach offiziellen Angaben wuchsen die Verteidigungsausgaben im Zeitraum 1994–2014 um das Fünffache. Die enge Verbindung des chinesischen Militärs mit der KPC hat sich also bislang aus der Sicht der VBA als sehr vorteilhaft erwiesen.

Übersicht 2.39 Chinas Militärausgaben – Offizielle Angaben und inoffizielle Schätzungen

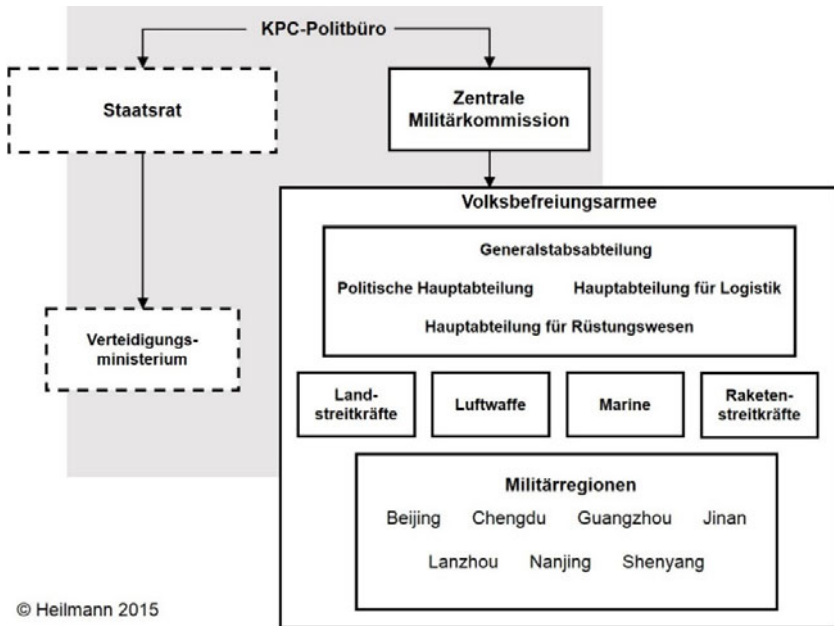
Jahr	VRC offiziell (Mrd. CNY)	Zuwachs zum Vorjahr	SIPRI (Mrd. CNY)	SIPRI (Mrd. USD)	US-VertMin (Mrd. USD)
1994	55	29,3%	87	22,4	k.A.
1998	93	15,0%	150	29,9	k.A.
2002	171	17,6%	262	52,8	45–65
2006	284	14,7%	452	84,0	70–105
2010	532	7,5%	835	136,2	> 160
2011	601	12,6%	952	147,2	120–180
2012	670	11,2%	1059	159,6	135–215
2013	741	10,7%	1168	171,3	> 145
2014	808	12,2%	k.A.	k.A.	k.A.

Quellen: Heilmann/Schmidt 2014; MOF; SIPRI Military Expenditure Database; Verteidigungsministerium der USA

2.12.3 Verteidigungspolitische und militärische Entscheidungsstrukturen

Die militär- und verteidigungspolitische Willensbildung und Entscheidungsfindung vollzieht sich in Parteiorganen unter ziviler Führung (siehe Übersicht 2.40). Während Militär- und Verteidigungspolitik bis in die 1990er Jahre hinein hochgradig personalisiert waren und in informellen Gremien beraten wurden, ist die verteidigungspolitische Planung und Entscheidungsbildung seitdem stärker institutionalisiert worden. In die Beratungsprozesse auf höchster Ebene wurden nun alle Waffengattungen einbezogen. Unter Xi Jinping wurde erstmals ein Luftwaffen-Kommandeur zum Stellvertretenden Vorsitzenden der ZMK ernannt. Chinas Generäle traten zu keinem Zeitpunkt als eigenständige, in sich geschlossene Gruppe gegenüber der zivilen politischen Führung auf (Li Nan 2010).

Übersicht 2.40 Militär und Parteistaat



Die Kommando- und Entscheidungsstrukturen des chinesischen Militärs werden von folgenden Organisationen geprägt:

- Die *Zentrale Militärkommission* (中央军事委员会, ZMK) ist das höchste militärische Führungsgremium und zuständig für die Koordination der Verteidigungspolitik und die Formulierung der offiziellen Militärdoktrin. Im Kriegsfall ist sie das höchste Kommandoorgan. Sie verkörpert organisatorisch die enge Beziehung zwischen Partei und Armee und ist das maßgebliche Scharnier zwischen Armee- und Parteiführung. Sie verfügt über einen nicht sehr umfangreichen Apparat (einige hundert Offiziere und Beamte) mit einer Kanzlei, die den Informationsfluss der Kommissionsmitglieder kontrolliert und die Verbindung zwischen Partei- und Staatsratsorganen hält. Die laufende Arbeit der ZMK ist geprägt von wöchentlichen Arbeitskonferenzen sowie Sitzungen von Ad-hoc-Ausschüssen und Arbeitsgruppen.

Unterhalb der ZMK sind in militär- und verteidigungspolitischen Fragen vier VBA-Hauptabteilungen zuständig, deren Leiter alle der ZMK angehören:

- *Generalstabsabteilung* (总参谋部): Die wichtigste unter den Hauptabteilungen und Exekutivorgan der ZMK ist die Generalstabsabteilung. Sie ist die zentrale Schnittstelle für den Informationsfluss und für Kommandostränge. Sie ist zuständig für die Koordinierung und Planung von Militäreinsätzen im Konfliktfall, militärische Geheimdienstarbeit und die elektronische Kriegsführung. Die Generalstabsabteilung spielt in den Verhandlungen mit dem Finanzministerium über Mittelzuweisungen aus dem Verteidigungshaushalt eine führende Rolle.
- *Politische Hauptabteilung* (总政治部): Sie ist zuständig für die Parteikontrolle über die Armee, die ideologische Ausbildung der Streitkräfte und für die Aufsicht über die Politoffiziere (Politkommissare), die den Kommandeuren von Militäreinheiten beigeordnet sind. Sie hat nur einen geringen Einfluss auf verteidigungspolitische Entscheidungen und beschränkt sich vornehmlich auf armeeinterne Aufsichts- und Disziplinarfunktionen.
- *Hauptabteilung für Logistik* (总后勤部): Ihr Zuständigkeitsbereich erstreckt sich auf die Aufrechterhaltung der eigenständigen Infrastruktur des chinesischen Militärs (Truppenversorgung, Kommunikation, Transport, Militärkrankenhäuser etc.).
- *Hauptabteilung für Rüstungswesen* (总装备部): Diese ist zuständig für Beschaffung, Rüstungsforschung, aber auch für Waffenimporte und -exporte. Sie unterhält zahlreiche Forschungseinrichtungen.

Die Waffengattungen der VBA – Landstreitkräfte, Luftwaffe, Marine und Raketestreitkräfte (Zweite Artillerie) – konkurrieren untereinander um Ressourcen und Einfluss in der Militär- und Rüstungspolitik. Historisch bedingt hatten die Landstreitkräfte lange Zeit das größte Gewicht innerhalb der VBA. Seit den späten 1980er Jahren zeigten sich Verschiebungen zugunsten von Luftwaffe und Marine. Diese beiden Waffengattungen waren in Spitzengremien zunehmend stark repräsentiert. Die Vertretung der Landstreitkräfte in der ZMK hingegen ging zahlenmäßig zurück.

Es gibt in China sieben *Militärregionen*, die jeweils mehrere Verwaltungseinheiten auf Provinzebene umfassen. Benannt werden sie nach den Städten, in denen ihre Kommandozentren angesiedelt sind (Beijing, Chengdu, Guangzhou, Jinan, Lanzhou, Nanjing und Shenyang). Die Kommandeure der Militärregionen sind zwar nicht direkt in Entscheidungsprozesse der Zentrale eingebunden. Sie spielen aber eine wichtige Rolle in der Umsetzung verteidigungspolitischer Maßnahmen.

2013 wurde eine *Zentrale Kommission für Nationale Sicherheit (ZKNS)* neu errichtet, durch die Vertreter aller für die innere und äußere Sicherheit maßgeblichen Organe zusammengeführt werden. Das Gremium soll eine effektivere Abstimmung in Fragen der Sicherheitsstrategie und in akuten Bedrohungssituationen erlauben. Welche konkreten Folgen die Errichtung dieser geheimnisumwitterten Kommission haben wird, war in den ersten Jahren nach ihrer Errichtung noch nicht einzuschätzen (vgl. hierzu auch 2.3.4).

Zudem richtete die ZMK eine Reihe von spezialisierten Führungsgruppen ein, die mit konkreten Querschnittsaufgaben innerhalb der VBA betraut wurden (etwa Korruptionsbekämpfung innerhalb der Armee oder Neuordnung der militärischen Ausbildung).

Das *Verteidigungsministerium* verfügt in der VRC nur über sehr bescheidene Kompetenzen, die sich vor allem auf militärdiplomatische Angelegenheiten, militärische Auslandskontakte sowie die Militärattachés in chinesischen Botschaften beschränken. Chinas Verteidigungsministerium ist aus der militärischen Kommandostruktur ausgegliedert. Im Vergleich zu den Verteidigungsministerien der meisten anderen Länder besitzt dieses chinesische Ministerium nur ein geringes politisches und militärisches Gewicht.

Die politische Willens- und Entscheidungsbildung in der VRC wird kontrolliert von Leitungsgremien und Führungspersonal der Kommunistischen Partei Chinas. Die Möglichkeiten zur Mitwirkung an der politischen Willensbildung sind selbst für die große Mehrheit der KPC-Mitglieder (2014 knapp 88 Mio.) eng begrenzt. Politische Entscheidungsfindung im engeren Sinne findet nur in den Leitungsgremien von Partei und Regierung statt. Staatliche Entscheidungsorgane (Inneres Kabinett des Staatsrats, Ministerien, Provinzregierungen, Kreisleitungen, Vorstände von Staatsunternehmen, Staatsbanken, Verbänden usw.) sind an der Spitze nahezu ausnahmslos mit KP-Führungskadern (2014 landesweit ca. 650.000 Funktionäre von der Unterabteilungsleiter-/Kreisleiterebene an aufwärts) besetzt. Diese Führungskader nehmen in der Regel Leitungspositionen sowohl in Parteigremien als auch in staatlichen Organen der gleichen Verwaltungsebene ein. Die Führungsrolle der KPC wird in allen staatlichen Organisationsbereichen (Verwaltung, Polizei, Militär, Staatsunternehmen, Verbände) durch separate Parteistrukturen gewahrt, die parallel zur staatlichen oder militärischen Hierarchie Entscheidungs- und Aufsichtsfunktionen wahrnehmen.

Auf die Entscheidungsvorbereitung (von der Bereitstellung fachlicher Expertise bis hin zur Einbringung von Partikularinteressen) und auf die Politikumsetzung (durch Verwaltung, Sicherheitsorgane, Unternehmen, Verbände) wirken vielfältige informelle Beziehungsgeflechte ein. Intransparente Beziehungsnetze (关系网) durchziehen Partei, Staat, Militär und Wirtschaft. Sie basieren auf persönlicher Bekanntschaft und vertraulichem Austausch, nicht auf formaler Organisationszugehörigkeit. Diese informellen Beziehungsgeflechte stehen in beständiger Spannung – oder in Korruptionsfällen in Konflikt – mit den formalen Regeln, wie sie in Parteistatut, Staatsverfassung und anderen Organisationsregeln festgelegt sind. Informelle Netzwerke in China sind noch intransparenter als in demokratischen politischen Systemen, da mediale Berichterstattung und öffentliche Kritik an Elitenhandeln in China engen Beschränkungen unterworfen sind. Nur im Falle von

Korruptions- und Parteiausschlussverfahren dringen selektive Informationen über politisch-wirtschaftliche Beziehungs- und Austauschgeflechte an die Öffentlichkeit.

Verbindliche, reguläre Entscheidungen aber bleiben auf allen Ebenen der politischen Ordnung den offiziellen Führungsgremien von Partei und Regierung vorbehalten.

3.1 Die Machtzentrale

Sebastian Heilmann

Die eigentliche Machtzentrale Chinas umfasst nur einen sehr kleinen Personenkreis. Das oberste politische Führungsgremium ist der seit 2012 siebenköpfige (zuvor neunköpfige) Ständige Ausschuss des Politbüros. An der Spitze dieses Gremiums steht der KP-Generalsekretär (kurz: Parteichef). Außerdem gehören die führenden Vertreter des Partei- und Staatsapparates, darunter auch der Ministerpräsident, diesem Gremium an. Die höchste formale Autorität in China hat seit 2012/13 Xi Jinping inne, der die Ämter des KP-Generalsekretärs, Staatspräsidenten und Vorsitzenden der ZMK auf sich vereinigt.

3.1.1 Veränderungen im Entscheidungssystem

Im Vergleich zur Ära Deng Xiaoping (1978 bis 1993, als Deng aus Gesundheitsgründen nicht mehr an Entscheidungsverfahren teilnehmen konnte; Deng starb 1997) vollzog sich unter dem von 1989 bis 2002 amtierenden KP-Generalsekretär Jiang Zemin ein Wandel des Entscheidungssystems weg von der Autorität eines überragenden Parteiführers hin zu einem System der kollegialen Führung mit stärker formalisierten Verfahrensregeln. Dem Generalsekretär kam in diesem System kollegialer Führung die Rolle eines „Ersten unter Gleichrangigen“ (*primus inter pares*) zu. Dies galt auch für Hu Jintao, den Nachfolger Jiang Zemins im Amt des KP-Generalsekretärs (2002–2012).

Während der Ständige Ausschuss des Politbüros bis Mitte der 1990er Jahre immer wieder mit Ad-hoc-Eingriffen mächtiger Parteiveteranen rechnen musste (die zum damaligen Zeitpunkt gar nicht mehr in offiziellen Gremien vertreten waren), wurde in dieser Hinsicht das Regieren unkomplizierter: Die mächtigsten Vertreter der Revolutionsgeneration verstarben vor der Jahrtausendwende oder nahmen gesundheitsbedingt keinen aktiven Anteil mehr an der Politik. Seitdem werden

pensionierte Spitzenfunktionäre zwar als Honoratioren regelmäßig zu offiziellen Partei- und Staatsanlässen eingeladen. Aktiv beteiligt aber bleiben im Vorfeld wichtiger Entscheidungen vornehmlich die pensionierten KP-Generalsekretäre: Sie werden von ihren Nachfolgern im Falle konfliktträchtiger Grundsatz- und Personalentscheidungen – insbesondere vor Einleitung von Korruptions- und Amtsenthebungsverfahren gegen Spitzenfunktionäre – konsultiert.

Diese Konsultationen sind erforderlich, da in viele spektakuläre Korruptionsfälle hochrangige Funktionäre verwickelt sind, die von den ehemaligen KP-Generalsekretären in deren Amtszeit gefördert worden waren. Die politische Reputation und rechtliche Unanfechtbarkeit ehemaliger KP-Generalsekretäre kann durch solche Korruptionsverfahren beschädigt werden. Auch spielen Familienangehörige von Spitzenfunktionären – sogenannte „Prinzenpartei“ (太子党) oder „Spitzenkader-Sprösslinge“ (高干子弟) – aufgrund ihrer hochkarätigen Beziehungsgeflechte regelmäßig eine zentrale Rolle in Korruptionsermittlungen. Naturgemäß versuchen die meisten Spitzenkader, ihre Familienmitglieder vor solchen Ermittlungen zu schützen.

Die konkreten Entscheidungsabläufe innerhalb des engsten Führungszirkels über politisch sensible Fragen (etwa der inneren und äußeren Sicherheit) werden als Staatsgeheimnis behandelt und bleiben deshalb intransparent. Im Rückblick auf die reformpolitische Entscheidungsfindung seit den 1990er Jahren aber lassen sich dank autobiographischer Erinnerungswerke und Tagebücher sowie mündlicher Auskünfte von Führungsmitgliedern und Mitarbeitern der Partei- und Regierungszentrale einige wichtige Merkmale der Politik in der Machtzentrale erschließen, die im Widerspruch zu klischeehaften Darstellungen der Beijinger „Palastpolitik“ in manchen westlichen Medien stehen (s. Übersicht 3.1).

Sowohl das Bild einer Versammlung von engstirnigen „Betonköpfen“ als auch die Vorstellung eines permanenten Machtkampfes zwischen klar abgegrenzten Lagern („Reformer“ gegen „Hardliner“) lassen sich mit Blick auf die Entscheidungsverfahren in der politischen Machtzentrale nach 1989 nicht mehr begründen. Die Mitglieder der seit Mitte der 1990er Jahre dominierenden Führungsgenerationen (hierzu 3.2) zeichneten sich keineswegs durch Inkompetenz und Engstirnigkeit, sondern durch ein hohes Bildungsniveau und zeitweise überraschend große Experimentier- und Reformbereitschaft zumindest in wirtschaftlichen, technologischen, administrativen wie auch sozialpolitischen Fragen aus.

Übersicht 3.1 Klischeehafte Kennzeichnungen der Führung Chinas in westlichen Medien

- „*Betonköpfe*“: Chinas Führer sind politisch engstirnig, reformscheu und ohne Weitblick.
- „*Machtkampf*“: Chinesische Politik ist durch einen permanenten skrupellosen Machtkampf zwischen verschiedenen Personen und Gruppierungen geprägt.
- „*Hardliner*“: Chinas politische Akteure lassen sich in dichotomische Kategorien einteilen: „Konservative“ vs. „Liberale“, „Hardliner“ vs. „Reformer“, „Radikale“ vs. „Gemäßigte“.
- „*Westler*“: Im westlichen Ausland aus- oder fortgebildete Führungskräfte der jüngeren Generation repräsentieren eine pro-westliche Kraft in der chinesischen Politik.

© Heilmann 2002/2015

Die dichotomische Einteilung der Führungskräfte in „Hardliner“ und „Liberale“ geht an der Realität der chinesischen Politik seit den 1990er Jahren vorbei. Stattdessen ist zu beobachten, dass die Haltungen einzelner Politiker zu Fragen der Wirtschafts- und Verwaltungsreformen im Zeitverlauf stark schwankten. So gab der häufig als unerbittlicher „Hardliner“ bezeichnete ehemalige Ministerpräsident Li Peng nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion 1991 seinen Widerstand gegen marktorientierte Wirtschaftsreformen weitgehend auf. Und die in westlichen Medien häufig als „liberal“ etikettierten Ministerpräsidenten Zhu Rongji (1998–2003) und Wen Jiabao (2003–2013) zeichneten sich keineswegs durch nachweisliche Toleranz gegenüber politischer Opposition und Dissidenten aus. Was die Aufrechterhaltung der innenpolitischen Stabilität und die damit verbundene Unterdrückung von Opposition und Protesten angeht, gibt es keine Belege dafür, dass der Konsens in der Führungsspitze hier nach 1989 jemals in Frage gestanden hätte.

Diese Beispiele zeigen, dass die pauschale Zuordnung einzelner Führungspersonen zu einer bestimmten, eindeutigen politischen Grundhaltung allzu vereinfachend ist und die Dynamik politischer Entscheidungsprozesse unterschätzt. Eine auf vorzeigbare Erfolge ausgerichtete Orientierung kennzeichnet die Mitglieder der chinesischen Führung. Bis zum Amtsantritt Xi Jinpings 2012/13 war die Partei- und Staatsführung durch Männer charakterisiert, die einen vorsichtigen und ausgleichenden politischen Stil pflegten, um Konflikte innerhalb der Parteispitze zu vermeiden oder zumindest nicht nach außen zu tragen.

Während hierdurch öffentliche Konflikte und sichtbare Spaltungen im Ständigen Ausschuss des Politbüros vermieden wurden, bauten sich in der Amtszeit von KP-Generalsekretär Hu Jintao (2002–2012) allerdings anhaltende Spannungen im Spitzengremium der KPC mit Blick auf Korruptionsbekämpfung und „Prinzenpartei“ sowie Verselbständigungstendenzen im Sicherheitsapparat auf. Diese Konflikte entluden sich erst unter dem neuen Generalsekretär Xi Jinping in spektakulären Korruptionsverfahren, die zu Verurteilungen eines ehemaligen Politbüro-Mit-

glieds (Bo Xilai, den ehemaligen Parteisekretär von Chongqing und eigenwilligen Sohn eines hochangesehenen Revolutionsveteranen) und sogar eines ehemaligen Mitglieds des Ständigen Ausschusses (Zhou Yongkang, der unter Hu Jintao für die Aufsicht über den Sicherheitsapparat zuständig gewesen war) führten. Korruption und Bereicherung im Amt wurde in beiden Fällen nachgewiesen. Maßgeblich für die harte Bestrafung aber waren die politische Herausforderung und Beschädigung der Geschlossenheit der Parteiführung durch persönliche Ambitionen, mangelnde Loyalität gegenüber den Politbüro-Kollegen, Entscheidungsblockaden, öffentliche Profilierungsversuche und – streng untersagte – „Bildung innerparteilicher Cliquen“ (拉帮结派).

Die drastischen Verletzungen der formellen und informellen Organisations- und Verhaltensregeln durch führende Mitglieder der Parteispitze unter Hu Jintao begründeten Zweifel daran, wie glaubwürdig die geschlossene Fassade des Politbüros auch unter Xi Jinping sein kann. In jedem Falle ist davon auszugehen, dass – wie in allen politischen Organisationen – persönliche Ambitionen und Animositäten, Kompetenz- und Interessenkonflikte wie auch programmatisch-ideologische Differenzen immer wieder zu in der Regel verdeckten, punktuell aber auch offenen Spannungen und Kollisionen in Chinas Führung beitragen werden. Insbesondere die unter Xi Jinping betriebene vehemente Anti-Korruptionskampagne musste innerparteiliche Spannungen verschärfen, weil sich kein Spitzenkader sicher sein konnte, ob nicht er/sie selbst oder aber Familienmitglieder zur nächsten Zielscheibe von Ermittlungen würden.

Unter den politischen Führungskräften Chinas wächst die Zahl derjenigen, die durch Studium, Fortbildungs- oder Austauschprogramme nähere Erfahrungen mit dem westlichen Ausland, überwiegend in den USA, gewonnen haben. Im Gegensatz aber zu dem – intuitiv zunächst plausiblen – „Westler“-Klischee erlaubt ein längerer Auslandsaufenthalt noch keine einfachen Rückschlüsse auf die pro-westliche oder pro-amerikanische Einstellung: Vielmehr gibt es Hinweise darauf, dass viele aus den USA zurückgekehrte chinesische Führungskräfte ein ausgeprägtes Misstrauen gegenüber der amerikanischen Chinapolitik hegen und eine amerikakritische Haltung vertreten. Zugleich erkennen diese Führungskräfte aber an, dass gute Beziehungen zu den USA und Europa besondere Wichtigkeit für die Entwicklungschancen und globale Rolle Chinas besitzen. Eine solche zwiespältige – teils aufgeschlossen-bewundernde, teils misstrauisch-kritische – Haltung gegenüber den USA und auch gegenüber Europa ist unter chinesischen Führungskräften und in der Bevölkerung verbreitet.

3.1.2 Politische Gestaltungs- und Reformleistungen

Eine besondere Bedeutung bei der Beurteilung politischer Führungen kommt der Gestaltungs- und Reformleistung zu. Es geht hier um die Bereitschaft und Kapazität, auch unter schwierigen Bedingungen mit gezieltem politischem Handeln auf wirtschaftliche, gesellschaftliche, technologische, ökologische oder internationale Herausforderungen zu reagieren.

Politische Führungen stehen angesichts immer wieder neu auftretender Handlungs- und Anpassungserfordernisse in der Verantwortung, Einzelmaßnahmen oder umfassendere Programme in Gang zu setzen, die bestehende Entwicklungshemmnisse, Missstände oder auch akute Krisensituationen überwinden helfen, institutionelle Erneuerungen ermöglichen und damit neue Entwicklungspotenziale für möglichst große Teile der Gesellschaft erschließen. Entscheidungsträger in der nationalen Führung – in China wie in anderen Ländern – nehmen maßgeblichen Einfluss auf Einleitung und Realisierungschancen von Reformanstrengungen entweder durch ihren persönlichen Einsatz für neue Politikinitiativen oder aber durch die Verhinderung solcher Initiativen.

Die chinesische Führung ließ zu Beginn der Reformära einige – zunächst heftig umstrittene – von lokaler Eigeninitiative ausgehende Wirtschaftsaktivitäten zu (auf Privathaushalte gestützte Landwirtschaft und privates Kleingewerbe). Diese Initiativen bewirkten eine sprunghafte Verbesserung der Versorgungslage. Sie verschafften durch ihren Erfolg weitergehenden Reformexperimenten Auftrieb. In ökonomischen Fragen zeigte sich von da an immer wieder eine für kommunistische Führungen im historischen Vergleich ungewöhnliche Lern- und Experimentierbereitschaft.

Vor allem in kurzzeitigen „Perioden außergewöhnlicher Politik“ (Balcerowicz 1995), wenn etablierte Interessengruppen durch politische oder ökonomische Erschütterungen geschwächt sind, besitzt entschlossenes politisches Handeln die Chance, einschneidende Reformen durchzusetzen. Solche historisch seltenen Perioden ergaben sich in China nach dem Scheitern eines Programms zur Rezentralisierung und Investitionssteigerung unter Hua Guofeng 1978/79 sowie unter dem Eindruck des Zusammenbruchs der osteuropäischen sozialistischen Staaten 1992/93 wie auch im Gefolge der asiatischen Finanzkrise („Asienkrise“) 1997/98. In China wurden diese drei „Perioden außergewöhnlicher Politik“ von Reformpolitikern genutzt, um die Abkehr von der staatswirtschaftlichen Ordnung voranzutreiben und sich über Widerstände seitens Interessengruppen des alten sozialistischen Systems hinwegzusetzen (Heilmann 2000).

Die Reaktion der chinesischen Führung auf die globale Finanz- und Wirtschaftskrise 2007-9 hingegen bleibt umstritten. Auch hierbei handelte es sich zweifellos um eine „Periode außergewöhnlicher Politik“ – eines unter Hochdruck betriebenen

Krisenmanagements zur Verhinderung einer wirtschaftlichen Depression. Einerseits setzte die Regierung binnen kürzester Zeit ein gewaltiges Konjunkturprogramm in Höhe von ca. 13 Prozent des chinesischen BIP in Gang, das nicht nur für Chinas Industrie, Infrastruktur und Immobilienbranche, sondern auch für Deutschlands Exportwirtschaft kurzfristig äußerst stimulierende Wirkung entfaltete.

Zugleich aber wurde Chinas Wirtschaft nach 2007 von einer Flut neuer Bankkredite und ungeprüfter Investitionen angetrieben, deren mittel- und langfristige Konsequenzen – aufgrund rapide angestiegener Schulden von Unternehmen und Kommunen, Investitions- und Spekulationsblasen sowie uneinbringlicher Bankkredite – zunächst verdeckt blieben. 2007-9 reagierte die chinesische Führung mit größter Entschlossenheit und Effektivität im Sinne des nationalen Konjunkturprogramms. Notwendige und zuvor bereits eingeleitete Strukturveränderungen – insbesondere eine verminderte Abhängigkeit des Wirtschaftswachstums von Investitionen und Exporten – wurden durch die Kredit- und Investitionsprogramme aber angehalten oder verzögert.

3.1.3 Normalmodus und Krisenmodus der Entscheidungsfindung

Immer wieder steht die Chinabeobachtung vor dem Rätsel, dass eine zuvor „pragmatische“, „moderate“ und „reformerische“ chinesische Führung abrupt auf drastische Repressionsmaßnahmen zurückgreift. So wurde etwa der in den USA zuvor als „Man of the Year“ gepriesene Deng Xiaoping aus der Sicht westlicher Medien im Juni 1989 gleichsam über Nacht zum „Diktator“ und „Schlächter“, als die Armee die damaligen städtischen Protestdemonstrationen gewaltsam niederschlug. Auch die Führung um Hu Jintao und Wen Jiabao, die zuvor wegen des Einsatzes für sozial- und umweltpolitische Neuorientierungen in der westlichen Öffentlichkeit eher wohlwollend beurteilt worden war, erfuhr innerhalb kürzester Frist eine negative Neubewertung im Zusammenhang mit der Unterdrückung von Unruhen in Tibet im März 2008. Und auch der 2012 ins Amt gekommene KP-Generalsekretär Xi Jinping hat den Westen überrascht durch eine Kombination von dezidiert marktorientierten Reformprogrammen und vehementer Korruptionsbekämpfung einerseits sowie Verstärkung ideologischer Kontrollen und innenpolitischer Repression andererseits.

Um diese Widersprüche zu verstehen, ist es zweckmäßig, zwischen einem „Normalmodus“ und einem „Krisenmodus“ der politischen Willens- und Entscheidungsbildung in China zu unterscheiden (Heilmann 1996 und 2004). Während Entscheidungen in Phasen der Routinepolitik durch ausgedehnte Verfahren der

Kompromissfindung gekennzeichnet sind, tritt in akuten und stabilitätsbedrohenden Krisensituationen ein Ausnahmemodus der Willensbildung in Kraft, der von einer Zentralisierung, Ideologisierung und Dekretierung politischer Entscheidungen geprägt ist. Die Parteispitze zieht in diesen Phasen die Entscheidungsgewalt an sich. Zuvor bestehende Entscheidungsspielräume nachgeordneter staatlicher Stellen und regionaler Regierungen werden durch den Vorrang innerparteilicher Weisungen drastisch eingengt. Aus der neueren politischen Geschichte Chinas lassen sich einige typische auslösende Ereignisse für das Umschwenken in den Krisenmodus erschließen (siehe Übersicht 3.2).

Übersicht 3.2 Auslösende Ereignisse für den Krisenmodus

Typische Auslöser für den Krisenmodus	Beispiele seit 1989
I Innere Sicherheitskrisen mit überregionaler Wirkung	Städtische Protestbewegung 1989; Falungong-Bewegung 1999; Tibet-Protteste 2008; Unruhen in Xinjiang 2009; Terroranschläge in Beijing und Kunming 2013-14
II Innerparteiliche Entscheidungs- und Organisationskrisen	Verlust der Entscheidungsfähigkeit im Politbüro 1989; Kampf gegen innerparteiliche Korruption und „Cliquenbildung“ nach 2012
III Skandale mit Rückwirkungen auf die nationale Führung	Anti-Schmuggel-Kampagne 1998; SARS-Epidemiebekämpfung nach anfänglicher Vertuschung 2003; Strafverfahren gegen Politbüromitglieder nach 2012
IV Außenpolitische und militärische Spannungsfälle	Taiwan-Krise 1996; Bombardierung der chinesischen Botschaft in Belgrad 1999; Inselstreit mit Japan 2012/13
V Akute Bedrohungen der wirtschaftlichen Stabilität	Inflationseindämmung 1993-5; Zentralisierung der Finanzaufsicht 1997-8; Konjunkturprogramm 2007-9
VI Naturkatastrophen	Nationale Katastrophenhilfe und Mobilisierung (Überschwemmungen 1998; Erdbeben in Südwestchina 2008)
VII Externe Schocks	Zusammenbruch sozialistischer Staaten in Osteuropa 1989–1991; asiatische bzw. globale Finanzkrisen 1997 bzw. 2007

© Heilmann 1996/2002/2015

Im *Normal- und Routinemodus* ist die Entscheidungsfindung in der Machtzentrale geprägt durch folgende Merkmale:

- Kompetenzabgrenzung und Arbeitsteilung zwischen den Mitgliedern des Ständigen Ausschusses des Politbüros bzw. Mitgliedern des Inneren Kabinetts des

Staatsrats nach großen Politikbereichen (etwa Finanzsystem, Außenwirtschaft oder innere Sicherheit).

- Koordinierung ressortübergreifender Programme unter Beteiligung der fachlich mit der Materie befassten Ministerien; Hinzuziehung von regierungsinternen und externen Wissenschaftlern von politikberatenden Instituten (*Think Tanks*) und Universitäten in ad hoc berufenen *Task Forces* zur Entscheidungsvorbereitung, Kompromissbildung und Dokumentenabfassung.
- Konsultationen und Verfahren der Kompromissfindung erfordern hohen Abstimmungs- und Zeitaufwand; Spitzenfunktionäre müssen Überzeugungs- und Vermittlungsarbeit zwischen verschiedenen staatlichen Stellen leisten.
- Machtworte von Spitzenfunktionären erfolgen gewöhnlich nur dann, wenn zeitlicher Entscheidungsdruck gegeben ist (etwa Fristen zur Verabschiedung von Mehrjahresprogrammen oder Umsetzung internationaler Vertragsverpflichtungen; öffentlich diskutierte Skandale etc.).

Die Art und Weise, wie politische Entscheidungen und Handlungsprogramme zustande kommen, wandelte sich mit dem Wechsel der Führungsgenerationen – von den Revolutionsveteranen über die Technokraten bis hin zu den vielfältigen Qualifikationsprofilen der 2007 und 2012 neu berufenen Spitzenfunktionäre (siehe 3.5). Im Vergleich zu den Zeiten, als Mao Zedong oder Deng Xiaoping dominierten, war die Entscheidungsfindung unter den Parteichefs Jiang Zemin und Hu Jintao in Zeiten der Routinepolitik – also außerhalb akuten Handlungsdrucks – deutlich weniger zentralisiert und personalisiert. Unter Xi Jinping wiederum vollzogen sich nach 2012 markante Veränderungen hin zu einer ungewöhnlichen Konzentration der Entscheidungsmacht in einer Vielzahl von Politikbereichen auf die Person des KP-Generalsekretärs.

Die 2013-14 durchgesetzten Veränderungen des Entscheidungsmodus unter Xi Jinping erfüllen alle in Übersicht 3.3 aufgeführten Kriterien für den Übergang in einen *Krisenmodus des Regierens*. Offensichtlich waren Xi Jinping und seine Kollegen in der Parteispitze zu der Überzeugung gekommen, dass die Entscheidungs- und Loyalitätskrise im Politbüro unter Generalsekretär Hu Jintao (2002–2012) wie auch die Korruptions- und Organisationskrise der Kommunistischen Partei insgesamt systembedrohende Krisenqualität erreicht hatten. Die institutionelle Erneuerung und organisatorische Festigung des Partei- und Staatsapparats sollten nun erreicht werden durch politische Machtkonzentration und zentralisierte Entscheidungen, organisatorische und ideologische Disziplinierung, breit angelegte Korruptionsbekämpfung, Unterbindung aller Ansätze zur innerparteilichen Gruppenbildung und Fragmentierung sowie einen Kampf gegen westliche politische Ordnungs- und Wertvorstellungen.

Übersicht 3.3 Grundmerkmale von Normalmodus und Krisenmodus des Regierens

Normalmodus	Krisenmodus
<ul style="list-style-type: none"> • Die Partei- und Regierungsspitze gibt generelle Richtlinien und Ziele der nationalen Politik vor. • Regierungsstellen verhandeln untereinander über die Ausgestaltung der nationalen Gesetzgebung. • Regionale Regierungsstellen wenden nationale Gesetze und Verordnungen mit Rücksicht auf lokale Bedingungen flexibel an. • Die Kapazität der Zentrale zur Durchsetzung nationaler Regeln gegenüber regionalen Verwaltungen ist begrenzt. 	<ul style="list-style-type: none"> • Abrupte Zentralisierung des Entscheidungsprozesses und zentrale Durchgriffe über die Parteihierarchie. • Verengung des Zeithorizontes; geringe Bereitschaft der Zentrale zu Konsultationen. • Personalisierung und Ideologisierung der Willensbildung. • Rückgriff auf Kampf- und Mobilisierungsrhetorik der Revolutionszeit. • Politische Aufwertung der Disziplinar- und Sicherheitsorgane. • Bei Geschlossenheit der Parteispitze: Zusammenrücken der Elite, kurzzeitige Erhöhung der Durchsetzungskapazität. • Bei Spaltung der Parteispitze: Verlust verbindlicher Entscheidungsregeln, Konflikte auf allen Ebenen des Parteistaates.

© Heilmann 1996/2002/2015

Im *Krisenmodus* werden Entscheidungsverfahren abrupt zentralisiert und von einzelnen Führungspersonlichkeiten dominiert. Die aus der Mao-Ära bekannte Ideologie- und Kampfrhetorik wird reaktiviert. Die Parteizentrale baut – in Rückgriff auf Techniken des Mobilisierungs- und Kampagnenregimes der Zeit vor 1978 – einen außerordentlichen Handlungsdruck in eingegrenzten Politikfeldern auf. In solchen Phasen ist die politische Führung Chinas bis heute durchsetzungsfähiger als die Führung in nahezu allen anderen Entwicklungs- und Schwellenländern. Der Krisenmodus stellt eine Ad-hoc-Reaktion der zentralen politischen Führung auf Ereignisse dar, die als Bedrohung für die Stabilität des nationalen politischen Systems oder als Herausforderung für Autorität und Legitimation der nationalen Führung wahrgenommen werden. Nach Beendigung des akuten Bedrohungsszenarios allerdings fällt die chinesische Politik regelmäßig wieder in den Normalmodus zurück.

3.1.4 Wie geeint und geschlossen ist die Machtzentrale?

Angesichts des hohen Problemdrucks und zentrifugaler Kräfte in Wirtschaft, Gesellschaft und regionalen Verwaltungen besitzt die Einheit und Entscheidungsfähigkeit der Parteizentrale fundamentale Bedeutung für die Stabilität der KP-Herrschaft.

Öffentlich ausgetragene Macht- und Richtungskämpfe, die in der Geschichte der KPC die Arbeits- und Entscheidungsfähigkeit der höchsten Parteiführung wiederholt gelähmt hatten, blieben seit der schweren innenpolitischen Krise von 1989 aus. Die Machtzentrale in Beijing stand in den Jahren nach 1989 aufgrund der politischen Veränderungen im In- und Ausland (Zusammenbruch der sozialistischen Einparteiensysteme in Osteuropa) in einem Existenzkampf, der den Zusammenhalt im Vergleich zu vorangegangenen Jahrzehnten stärkte – oder zumindest zu einer vorsichtigen, selten nach außen dringenden Konfliktaustragung beitrug.

Seit dem umfassenden, krisengetriebenen Revirement (Personalaustausch) in der höchsten Parteiführung von 1989 lassen sich nur wenige, isolierte Personalveränderungen als durch politische Konflikte, Eigenwilligkeiten und Illoyalitäten bedingt klassifizieren: etwa das Ausscheiden von Yang Shangkun und Yang Baibing aus der Parteispitze 1992-3, die Korruptionsanklage gegen den Beijinger Stadtpartei-sekretär Chen Xitong 1995, das Ausscheiden Qiao Shis aus der Parteispitze 1997; die Korruptionsanklagen gegen den Shanghaier Stadtpartei-sekretär Chen Liangyu 2007 und gegen den Parteisekretär von Chongqing Bo Xilai 2013.

Die Stellungnahmen und Weisungen führender Vertreter der Zentrale zu drängenden wirtschaftlichen, sozialen, ökologischen und politischen Handlungserfordernissen deuteten nach 1989 auf Übereinstimmung hinsichtlich politischer Grundsatzfragen und Vorgehensweisen hin, wie sie etwa in den 1980er Jahren nicht zu beobachten waren. Nach außen wurde jedenfalls eine Fassade der Geschlossenheit und Konsensfähigkeit als kollegiale Führung gewahrt.

Ob dieser von den chinesischen Staatsmedien sorgfältig vorgeführte Grundkonsens auch unter dem Druck akuter innerer und äußerer Herausforderungen tragfähig bleiben kann, ist ungewiss. 2012-15 offenbarten die offiziellen Berichte über schwerste Regelverletzungen seitens mehrerer Politbüro-Mitglieder deutliche Risse in der zuvor sorgfältig gepflegten Fassade von Einigkeit und Solidarität in der Parteispitze.

3.2 Führungsgenerationen: Revolutionäre, Technokraten und neue Vielfalt

Lea Shih und Sebastian Heilmann

In der Geschichte der Kommunistischen Partei lassen sich vereinfachend mehrere Generationen von Führungskadern unterscheiden, die durch unterschiedliche Lebenserfahrungen, Ausbildungshintergründe und politische Orientierungen cha-

rakterisiert sind. Die Einteilung in Führungsgenerationen machte Deng Xiaoping 1989 populär, indem er Mao Zedong als zentrale Figur der ersten, sich selbst als Persönlichkeit der zweiten und Jiang Zemin als Kernfigur der dritten Führungsgeneration benannte. Dadurch sollten eine kollektive Staffelübergabe in der Parteispitze und sich über Zeit verändernde Führungsstile begründet werden. Die Einteilung in Führungsgenerationen wird auch in der Chinaforschung weithin genutzt (Li/White 2003, Miller 2008). Allerdings bestehen zwischen den Führungsgenerationen vielfältige biographische Überlappungen. Die Grenzen zwischen den Generationen sind deshalb nicht durchweg so scharf zu ziehen, wie es Übersicht 3.2 suggeriert.

Die kommunistischen Revolutionsführer und Gründer der VRC, darunter Mao Zedong und Zhou Enlai, lassen sich als „*erste Führungsgeneration*“ kennzeichnen. Die Vertreter dieser Generation waren stark beeinflusst vom Vorbild der russischen Oktoberrevolution 1917 und dem Herrschaftsmodell der Sowjetunion. Sie waren die führenden Kräfte im militärischen Kampf gegen die japanische Invasion (1937–1945) und die nationalistische Regierung der Republik China unter Chiang Kai-shek (1927–1949).

Die radikalen Maoisten (sogenannte „Viererbande“ um Maos Frau Jiang Qing), die während der „Kulturrevolution“ 1966–1976 mit Maos Unterstützung in der Machtzentrale mitregierten, und die Mao-Loyalisten um Hua Guofeng, die in der Übergangsphase 1976–78 eine führende Rolle spielten, müssten aufgrund ihres besonderen politischen Profils (es handelte sich um Parteifunktionäre, die in Widerspruch zu den Revolutionsveteranen gerieten und darin von Mao gefördert wurden) eigentlich als eigenständige Führungsgeneration aufgeführt werden. Die Protagonisten der kulturrevolutionären Führungsgeneration aber wurden nach dem Tod Maos 1976 aus leitenden Positionen entfernt, sodass deren politische Rolle auf ein Intermezzo beschränkt blieb. Die radikalen Maoisten der „Kulturrevolution“ sind in China heute offiziell verfemt und werden als „Abweichler“ nicht in die Reihe legitimer politischer Führungen aufgenommen.

Der dominierende Politiker der „*zweiten Führungsgeneration*“ war Deng Xiaoping. Deng nahm bereits in der Ära Mao zeitweise eine Schlüsselposition in der Parteizentrale ein und sammelte Erfahrungen auf vielen Feldern politisch-administrativer Arbeit wie auch im wirtschaftlichen Krisenmanagement. Neben Deng zählten auch die beiden KP-Generalsekretäre Hu Yaobang (1980–1987) und Zhao Ziyang (1987–1989) zur „zweiten Führungsgeneration“. In dieser Führungsgeneration kam es zu wiederkehrenden Auseinandersetzungen über das zulässige Ausmaß marktorientierter Wirtschaftsreformen und politischer Liberalisierung in einem sozialistischen System. Die schwere innenpolitische Krise von 1989 leitete den Übergang zur nächsten Führungsgeneration ein.

Übersicht 3.4 Politische Führungsgenerationen in der VRC

Führungsgeneration	Wichtige Vertreter	Dominierender Politiker	Prägende Lebenserfahrung	Politische Grundhaltung, Bildungshintergrund
Erste Generation (ab ca. 1935)	Mao Zedong (*1893) Zhou Enlai (*1898)	Mao Zedong (1935 – 1976)	Bürgerkrieg; Krieg gegen Japan; „Langer Marsch“; Revolution	Revolutionäre; Einfluss sowjetischer Vorbilder; enge Verbindung Partei-Militär
Zweite Generation (ab 1978)	Deng Xiaoping (*1904) Chen Yun (*1905) Hu Yaobang (*1915) Zhao Ziyang (*1919)	Deng Xiaoping (1978 – ca.1992)	„Sozialistischer Aufbau“; Machtverlust in „Kultur-revolution“(1966-76)	Ökonomisch, z. T. auch politisch liberalere Reformen; relativ hohes Bildungsniveau
Dritte Generation (ab 1989)	Jiang Zemin (*1926) Li Peng (*1928) Zhu Rongji (*1928)	Jiang Zemin (1992–2002)	Ausbildung in Sowjetunion; Arbeitsenerfahrung in Staatsbetrieben und Staatsbürokratie	Technokraten (Ingenieure); Politik als Instrument raschen Wirtschaftswachstums
Vierte Generation (ab 2002)	Hu Jintao (*1942) Wen Jiabao (*1942) Wu Bangguo (*1941)	Hu Jintao (2002–2012)	Ausbildung an chinesischen Eliteuniversitäten; Arbeitsenerfahrungen in Provinzen	Technokraten (Ingenieure); komplexe Modernisierungssagenda (Innovation, soziale Sicherung)
Fünfte Generation (ab 2012)	Xi Jinping (*1953) Li Keqiang (*1955) Wang Qishan (*1948)	Xi Jinping (seit 2012)	Nachfahren von Revolutionärveteranen, Jugendzeit in „Kulturrevolution“; politische Karriere unter „Reform und Öffnung“	Juristen, Ökonomen u. a. (heterogene Karriereprofile); institutionelle Restrukturierung und Festigung von Parteistaat und Wirtschaft; globale Rolle Chinas

Diesen Übergang zur „*dritten Führungsgeneration*“ mit Jiang Zemin im Zentrum hatte Deng Xiaoping initiiert. Im Vergleich mit ihren Vorgängern waren die Vertreter dieser Generation wesentlich besser ausgebildet. Sie hatten beinahe ausnahmslos Ingenieurwissenschaften studiert und auch Auslandserfahrungen während der 1950er Jahre in den damaligen kommunistischen Staaten Osteuropas gesammelt. Jahrzehntlang arbeiteten sie in der Staatsindustrie und wirkten dort an den ersten Industrialisierungsschüben in der VRC mit. Diese Führungsgeneration bekam von Deng Xiaoping die Aufgabe zugewiesen, mit allen Mitteln eine rasche wirtschaftliche Expansion („Wirtschaftswachstum ist die einzige harte Wahrheit“) anzustreben und zu diesem Zwecke ideologische Auseinandersetzungen über den Charakter der Wirtschaftsreformen zu unterbinden.

Die Dominanz von Ingenieuren bei gleichzeitig typischer Karriere in Staat- industrie und Wirtschaftsbürokratie ist der Grund dafür, dass die „*dritte Führungsgeneration*“ als *technokratisch* bezeichnet wurde. In der Tat verstanden viele Vertreter dieser Führungsgeneration auch die Lösung politischer Probleme als eine Art technischer Herausforderung: Nicht visionäre Entwürfe wie zu Zeiten Maos bestimmten die Amtsführung, sondern die Optimierung administrativer Regelungsmechanismen zum Zwecke der wirtschaftlichen Modernisierung. Maßstab politischen Erfolges wurde ein hohes Wirtschaftswachstum („Vervierfachung des BIP zwischen 1980 und 2000“), auch um den Preis rasch wachsender sozialer Ungleichheit und massiver ökologischer Schäden.

Mit dem XVI. Parteitag im November 2002 wurde der Wechsel zur „*vierten Führungsgeneration*“ um Hu Jintao eingeleitet. Was den Ausbildungshintergrund dieser Führungsgeneration betrifft, so dominierten hier ebenfalls technisch-naturwissenschaftliche Studienabschlüsse. Angesichts ihrer politischen Karrierewege war diese Führungsgeneration jedoch heterogener als die vorige: Von protegierten Kaderkindern über zielstrebige Karrierefunktionäre bis hin zu spät berufenen, zuvor eher politikfernen Akademikern reichte die Bandbreite der Vertreter dieser Generation. Hieraus resultierte ein Politikstil, der in hohem Maße auf Konsultationen und Kompromissfindung ausgerichtet war. So verfügte kein Vertreter der „*vierten Führungsgeneration*“ über eine ausreichende Autorität innerhalb der Partei, um Sach- oder Personalentscheidungen im Alleingang durchzusetzen. Dies schützte auf der einen Seite vor abrupten, radikalen Politikwechseln. Es erschwerte auf der anderen Seite aber auch die Durchsetzung von Reformen, da für diese erst die Zustimmung aller maßgeblichen Entscheidungsträger innerhalb der Parteispitze gewonnen werden musste.

Vertreter der „*fünften Führungsgeneration*“, die seit 2012 (XVIII. Parteitag) die Geschicke Chinas lenken, waren bereits im Oktober 2007 in wichtige Nachrückerpositionen innerhalb der Parteispitze aufgestiegen. Insbesondere die Kandidaten

für die Posten des Generalsekretärs, Xi Jinping, und des Ministerpräsidenten, Li Keqiang, konnten sich fünf Jahre lang im Ständigen Ausschuss des Politbüros und in stellvertretenden staatlichen Leitungspositionen einüben, bevor sie 2012/13 die Spitzenämter übernahmen. Xi Jinping ist promovierter Jurist, Li Keqiang promovierter Volkswirt. Der Anteil von ingenieur- und naturwissenschaftlich ausgebildeten Politikern ging zugunsten von rechts- und sozialwissenschaftlich ausgebildeten Kräften zurück. Ihre praktischen Arbeitserfahrungen sammelten die Vertreter der „fünften Führungsgeneration“ in einer großen Bandbreite von regionalen und nationalen Regierungs- und Parteifunktionen in der Hochwachstumsphase seit den 1980er Jahren.

Im Unterschied zu ihren Vorgängern bekannten sich die Vertreter der „fünften Führungsgeneration“ stärker zu ideologie- und machtorientierten anstelle vornehmlich wirtschaftlich-technischer Problemlösungen. Partei- und Staatschef Xi Jinping propagierte eine „Wiederbelebung“ und „Erneuerung“ (复兴) der chinesischen Nation und Kultur. Chinas Aufstieg zu einer politisch handlungsfähigen, gesellschaftlich stabilen, kulturell und technologisch hoch entwickelten und global verantwortlichen starken Macht (强国) wurde als Teil eines kollektiven „China-Traums“ (中国梦) beschworen. Programmatische Stellungnahmen der Parteispitze wie auch die Medien-, Kultur- und Bildungspolitik richteten sich auf den Aufbau einer eigenständigen chinesischen Moderne – in offener Abgrenzung von westlichen Leitbildern – durch eine Verbindung sozialistischer und traditionell-chinesischer Ordnungs- und Wertvorstellungen unter Führung der KPC.

3.3 Funktionsbereiche und Arbeitsteilung in der Parteiführung

Sebastian Heilmann und Lea Shih

Im KPC-Politbüro wird auf eine sorgfältige Ausbalancierung zwischen großen Funktions- und Querschnittsbereichen (口 *kou*) sowie organisatorischen Sektoren und administrativen Hierarchien (系统 *xitong*) geachtet. Diese müssen von der Parteiführung beaufsichtigt werden und in der Parteiführung vertreten sein, um die mächtigsten Funktions- und Interessengruppen in die Entscheidungsfindung an der Parteispitze einzubinden.

Die Aufgabenteilung im Ständigen Ausschuss des Politbüros folgt Prinzipien der Organisation in sogenannten *kou*-Funktionsbereichen. Der Terminus *kou* bezeichnet einen sehr ausgedehnten Querschnittsbereich, der eine größere Zahl

fachlich spezialisierter Partei- und Staatsorgane umfasst. Der Begriff *xitong* wird flexibel und oft unscharf sowohl für große Funktionsbereiche (wie etwa das Propaganda- und Mediensystem) als auch für enger gefasste administrative Sektoren und Hierarchien (wie etwa die Finanz- und Steuerbehörden) verwendet.

Seit den 1950er Jahren wurden in der VRC sieben für die Herrschaft der KPC maßgebliche Funktionsbereiche unterschieden: Parteiorganisation, Ideologie/Propaganda, Innere Sicherheit, Disziplinaraufsicht, Finanzen/Wirtschaft, Außenpolitik, Militär. Als Ausdruck der politischen Anerkennung des NVK (als Gesetzgebungsorgan) und der PKKCV (für die Konsultation nicht-kommunistischer Organisationen) wurden diese beiden Institutionenbereiche seit den 1980er Jahren in der Parteiführung aufgewertet. NVK und PKKCV sind durch ihre Spitzenrepräsentanten im Ständigen Ausschuss des Politbüros vertreten.

Für die KP-Kontrolle im politischen System maßgebliche Querschnittsbereiche (Partei, Ideologie, innere Sicherheit, Disziplin, Militär, „Einheitsfront“) werden als KPC-Prärogative behandelt: KP-Spitzenkader üben in diesen Politikfeldern aus dem Politbüro und Zentralen Führungsgruppen heraus eine direkte Führung und Aufsicht aus; Regierungsstellen spielen in diesen Feldern nur eine ausführende Rolle.

Die beiden zentralen Funktionsbereiche für auswärtige und militärische An gelegenheiten sind klassische Zuständigkeiten des KP-Generalsekretärs. Dieser kann sich aber jederzeit in Verantwortungsbereiche, die anderen Mitgliedern des Ständigen Ausschusses zugeordnet sind, einschalten (Yang Guangbin 2003). Zur Unterstützung der an der Spitze der jeweiligen Funktionsbereiche stehenden Parteiführer und zur Koordination zwischen den beteiligten Partei-, Staats- oder Militärorganen werden regelmäßig ressortübergreifende Zentrale Führungsgruppen (中央领导小组) gebildet (siehe 3.4).

Ungeachtet der Aufgabenteilung und Kompetenzabgrenzung unter den Spitzenvertretern der KPC galt für Entscheidungsmaterien, die dem Ständigen Ausschuss des Politbüros vorgelegt wurden, seit den 1980er Jahren das Kollegialprinzip: Grundsatzentscheidungen wurden nicht durch Mehrheitsbeschluss oder durch ein Machtwort des KP-Generalsekretärs getroffen, sondern auf der Basis eines Konsenses. Im Falle kontroverser Entscheidungsfälle konnte das Kollegialprinzip und Konsenserfordernis zur Verschleppung wichtiger Entscheidungen und Programme führen – oder gar zu einer akuten Entscheidungsunfähigkeit wie etwa im Mai 1989, als der Ständige Ausschuss des Politbüros angesichts von Massendemonstrationen nicht mehr zu einem gemeinsamen Votum kommen konnte. Auch in den letzten Jahren der Amtszeit des KP-Generalsekretärs Hu Jintao (2002–2012) kam es im Ständigen Ausschuss des Politbüros vermehrt zu Blockaden und Verschleppungen von Entscheidungen in Wirtschafts-, Außen- und Personalpolitik wie auch in der Korruptionsbekämpfung.

Übersicht 3.5 Zuständigkeiten in der Partei- und Regierungszentrale (2014)

Zentrale Funktions- und Querschnittsbereiche	Zuständig auf Politbüro-Ebene	Zuständig im Staatsrat (Inneres Kabinett)
Parteiorganisation	Generalsekretär; Leiter Disziplinarkommission; Leiter Organisationsabteilung	[KPC-Prärogative]
Ideologie und Propaganda	Generalsekretär; Leiter Propagandaabteilung	[KPC-Prärogative]
Innere Sicherheit und Justiz („Politik und Recht“)	Generalsekretär; Leiter Kommission für Politik und Recht	[KPC-Prärogative]
Disziplinaraufsicht	Mitglied des Ständigen Ausschusses, zugleich Leiter Disziplinarkommission	[KPC-Prärogative]
Finanzen und Wirtschaft	Generalsekretär; zwei Mitglieder des Ständigen Ausschusses; weitere Politbüro-Mitglieder	Ministerpräsident; mehrere Stellv. Ministerpräsidenten und Staatsratskommissare
Außenpolitik	Generalsekretär; weitere Politbüro-Mitglieder	Ministerpräsident; Staatsratskommissar
Militär	Generalsekretär (ZMK-Vorsitz); Politbüro-Mitglieder aus Militär (Stellv. ZMK-Vorsitzende)	[KPC-Prärogative]
Volkskongresse und Gesetzgebung	Mitglied des Ständigen Ausschusses (zugleich NVK-Vorsitzender)	Gesetzgebung überwiegend von Regierungsstellen initiiert
Zusammenarbeit mit Nicht-Kommunisten („Einheitsfront“)	Mitglied des Ständigen Ausschusses (zugleich PKKCV-Vorsitzender)	[KPC-Prärogative]

© Heilmann 2002/2015

Die Erfahrung dieser Blockaden war ausschlaggebend für die Ermächtigung und Entschlossenheit der Führungsgeneration von Xi Jinping (seit 2012), die Entscheidungsfähigkeit der Parteizentrale zu stärken: durch Konzentration der Macht in der Person des Generalsekretärs, durch die Einrichtung neuer Zentraler Führungsgruppen unter direkter Leitung von Xi Jinping und eine damit verbundene Schwächung des Kollegialprinzips in der Parteiführung zugunsten des Generalsekretärs.

3.4 Zentrale Führungsgruppen: Neuorganisation der Entscheidungszentrale unter Xi Jinping

Sebastian Heilmann und Lea Shih

Über die in Kapitel 2 dargestellten, in Parteistatut und Staatsverfassung festgelegten offiziellen Führungsorgane der Partei- und Regierungszentrale hinaus haben sogenannte *Zentrale Führungsgruppen* (ZFGn) ein großes Gewicht für die regelmäßige Abstimmung und Entscheidungsfindung in Querschnittsbereichen wie Ideologie und Propaganda oder Wirtschaft und Finanzen. Die Führungsgruppen in der Parteizentrale bestehen in der Regel aus mindestens einem Mitglied des Ständigen Ausschusses des Politbüros und weiteren relevanten Vertretern der Partei- und Regierungsspitze. Die Führungsgruppen ermöglichen politische Koordination über mehrere Ressorts hinweg und erleichtern die Formulierung von Querschnitts- und Langzeitprogrammen. Ende 2014 gab es knapp 20 Zentrale Führungsgruppen in der Parteizentrale von unterschiedlichem Gewicht und mit unterschiedlich intensiver Aktivität.

Xi Jinping nutzte die Reorganisation und Neueinrichtung von ZFGn seit 2013 besonders energisch, um eine wirkungsvollere Umsetzung seiner Reformvorhaben zu ermöglichen. Während sein Vorgänger Hu Jintao lediglich drei ZFGn durchgängig selbst geleitet hatte, übernahm Xi Jinping die Leitungsrolle gleich in vier neu errichteten ZFGn (Umsetzung des Reformprogramms von 2013; Nationale Sicherheit; Militärreform; Cyber Security) und zusätzlich in drei bereits bestehenden ZFGn (Auswärtiges, Taiwan, Finanzen/Wirtschaft).

Faktisch konzentrierte Xi Jinping mit der Reorganisation dieser Führungsgremien in der Parteizentrale die Entscheidungsgewalt auf seine Person und setzte eine eindeutig hierarchische Vorrangstellung in diesen Zentralen Führungsgruppen für seine Person durch. Die seit den 1980er Jahren eingeführten Prinzipien kollektiver Führung im Ständigen Ausschuss des Politbüros wurden dadurch indirekt ausgehebelt. Die Etablierung eines „Starken Mannes“ in der Parteispitze fand offenbar anfangs breite Unterstützung im Politbüro: Entscheidungsblockaden und Handlungsträgheit wie unter KP-Generalsekretär Hu Jintao (2002–2012) sollten unter Xi Jinping vermieden werden. Xi konnte deshalb im Eiltempo eine vehemente Machtkonzentration betreiben.

Der Ministerpräsident und sein Inneres Kabinett mussten der neuen Entscheidungskonzentration in den Händen Xi Jinpings Raum geben. Traditionell war in der VRC für die Umsetzung der Wirtschafts- und Reformpolitik seit den 1980er Jahren der Ministerpräsident zuständig; die Parteichefs blieben wirtschaftspolitisch im Hintergrund. Mit Einrichtung der ZFG für die Reformpolitik zog Xi Jinping

2013 jedoch auch die Regie für Wirtschafts- und Umweltpolitik an sich. Dadurch wurde die traditionelle Arbeitsteilung zwischen Partei- und Regierungsspitze durchbrochen. Die Aufgabenkonzentration und tagespolitische Aktivität des Parteichefs veränderten die Abläufe der Willens- und Entscheidungsbildung in Chinas Machtzentrale. Der KP-Generalsekretär Xi Jinping übernahm selbst die Leitung von zwei neu geschaffenen „Super-Ausschüssen“ für Fragen der nationalen Sicherheit und der institutionellen Reformen. Einige der wichtigsten vom Generalsekretär geleiteten Führungsgruppen werden in den folgenden Absätzen kurz vorgestellt.

Zentrale Kommission für Nationale Sicherheit (中央国家安全委员会, ZKNS)

Die im November 2013 errichtete ZKNS ist eine der größten Führungsgruppen der Parteizentrale. Die Bezeichnung als „Kommission“ ist für Koordinationsorgane im Sicherheitsbereich üblich; nach Aufbau und Funktion ist die ZKNS jedoch als Führungsgruppe einzustufen. Sie bringt alle sicherheitsrelevanten Einrichtungen einschließlich der Armee unter der Führung des KP-Generalsekretärs zusammen. Die ZKNS ist betraut mit der Planung und Durchführung der nach außen und innen gerichteten nationalen Sicherheitsstrategie. Die ZKNS fungiert als oberste Abstimmungs- und Koordinationsinstanz für die Partei- und Staatsführung in sicherheitspolitischen Fragen. Mit Errichtung der ZKNS setzte Xi Jinping eine seit Anfang der 2000er Jahre erwogene Entscheidungsbündelung in Sicherheitsfragen durch, an der seine Vorgänger gescheitert waren. (Zur ZKNS siehe auch 2.3.4).

Zentrale Reform-Führungsgruppe (中央全面深化改革领导小组, ZFGR)

Aufgabe der ZFGR (offizielle Langbezeichnung: „Zentrale Führungsgruppe für die umfassende Vertiefung der Reformen“) ist die Koordinierung des im November 2013 vom Zentralkomitee verabschiedeten Programms zur institutionellen Reorganisation und Modernisierung in Wirtschaft, Partei, Justiz und Kultur. Bei der ZFGR mit ihren 43 Mitgliedern handelt es sich um einen „Super-Ausschuss“ aller für das Reformprogramm maßgeblichen innerparteilichen und staatlichen Entscheidungsträger unter persönlicher Leitung des KP-Generalsekretärs. Die ZFGR unterhält sechs Untergruppen: Wirtschaft/Umwelt, Justiz, Kultursystem, Sozialsystem, Parteaufbau, Disziplinaraufsicht. Die Untergruppe „Wirtschaft und Umwelt“ nimmt innerhalb der Führungsgruppe eine Sonderstellung ein. Sie ist mit fast zwei Dritteln der avisierten Reformvorhaben (118 von insgesamt 181 Vorhaben) betraut. Diese Untergruppe wird vom nahezu gleichen Arbeitsstab getragen wie die Zentrale Führungsgruppe für Finanzen und Wirtschaft (siehe hierzu den folgenden Absatz). Die Sitzungen der ZFGR werden regelmäßig vor Sitzungen des

Ständigen Ausschusses des Politbüros (oder des gesamten Politbüros) angesetzt, sodass Beschlüsse der ZFGR durch die offiziellen Parteispitzengremien zeitnah bestätigt und bekräftigt werden. Während über die Arbeit der ZFGn traditionell nur wenige Informationen nach außen dringen, wurde in den Staatsmedien über Sitzungen und Beschlüsse der ZFGR 2013–2015 ungewöhnlich detailliert berichtet. Denn die ZFGR hat eindeutig eine öffentliche programmatische Funktion: Sie soll signalisieren, dass die Umsetzung des ambitionierten Reformprogramms von 2013 durch die Parteispitze beharrlich und systematisch verfolgt wird.

Zentrale Führungsgruppe für Finanzen und Wirtschaft (中央财经领导小组, ZFGFW)

Diese – mit Unterbrechungen seit den 1950er Jahren bestehende – ZFG ist für Leitlinien der Wirtschaftsplanung und Wirtschaftspolitik zuständig und greift hierfür auf die Expertise einer Vielzahl von Regierungsorganen und Forschungsinstitutionen zurück. Der KP-Generalsekretär leitet die ZFGFW. Alle maßgeblichen Entscheidungsträger der Wirtschafts- und Finanzpolitik gehören dieser Führungsgruppe an. Der ständige Arbeitsstab der ZFGFW (中央财经领导小组办公室, kurz: 中财办) stellt – wegen des direkten Zugangs zur höchsten Führungsebene und der Formulierung nationaler Entwicklungsstrategien – das wichtigste Organ der Entscheidungsvorbereitung in Chinas Wirtschaftspolitik dar.

Zentrale Führungsgruppe für Cyber-Sicherheit und Informatisierung (中央网络安全和信息化领导小组, ZFGCI)

Diese Führungsgruppe wurde im Frühjahr 2014 neu errichtet. Dass Partei- und Staatschef Xi Jinping selbst die Leitung dieser an sich technisch anmutenden ZFG übernommen hat, belegt die Wichtigkeit, die Chinas Führung diesem Thema beimisst. China hatte zuvor keine kohärente *Cyber Security*-Strategie verfolgt. Die fehlende Bündelung von Entscheidungskompetenzen führte zu einer uneinheitlichen Regulierung und zu Kompetenzkonflikten zwischen verschiedenen Ministerien. Aufgabe dieser ZFG ist es auch, größere Handlungsspielräume für Chinas Regierung in der internationalen *Cyber*-Politik zu gewinnen: durch Entwicklung eigener Sicherheitsstandards, Förderung chinesischer IKT-Unternehmen, Zurückdrängung ausländischer Anbieter sowie aktive Beeinflussung der internationalen Normensetzung im Interesse „nationaler Souveränität“ auch in der Regulierung des *Cyberspace* (hierzu siehe im Detail 6.16).

Führungsgruppe der Zentralen Militärkommission für die Vertiefung der Reform in Landesverteidigung und Militär (中央军委深化国防和军队改革领导小组, ZFGRLM)

Diese für Militärpolitik zuständige Führungsgruppe wurde im März 2014 gegründet und ist unter der ZMK (nicht unter dem Politbüro) angesiedelt. Dieser ZFG steht jedoch ebenfalls der KP-Generalsekretär vor, der in Personalunion auch Vorsitzender der ZMK von Partei und Staat ist. Diese ZFG ist damit betraut, Kommandostrukturen, Ausbildungsstandards und Disziplin (ideologische Schulung, Loyalität zur KPC, Korruptionsbekämpfung) in Chinas Militär durch organisatorische Maßnahmen zu verbessern (zur Militärpolitik siehe im Detail 2.12).

Konsequenzen der Machtkonzentration

Die unter Parteichef Xi Jinping drastisch verstärkte Entscheidungskonzentration in der Parteizentrale sollte dazu dienen, die Autorität der Zentrale gegenüber ministerialen, regionalen und industriellen Eigeninteressen durchzusetzen und den Spielraum für korrupte Tauschnetzwerke im politischen System einzuengen. Ein derart zentralisierter und personalisierter Entscheidungsmodus war in der chinesischen Reform- und Öffnungsperiode zuvor nur in zeitlich eng begrenzten Krisenkontexten angewendet worden.

Inwiefern die Machtkonzentration in der Zentrale ein effektives Mittel zur Durchsetzung landesweiter institutioneller Neuordnungen über einen Zeitraum von bis zu zehn Jahren unter Xi Jinpings Führung darstellen konnte, blieb ungewiss. 2013-14 manifestierte sich in vielen Partei- und Regierungsstellen unterhalb der Parteizentrale (also in Ministerien, regionalen/kommunalen Verwaltungen und Unternehmen) eine große Verunsicherung darüber, inwieweit dezentrale Eigeninitiative von der Parteiführung überhaupt noch erwünscht und ohne politisches Risiko möglich sei. Diese abwartende Haltung bremste die Umsetzung vieler von der Parteizentrale angekündigter Reformen. Konsequentermaßen übte die Parteispitze scharfe Kritik an der Inaktivität lokaler Regierungen und Funktionäre. Dezentrale Initiativen waren 1978–2012 ausschlaggebend dafür gewesen, dass Chinas Politik- und Wirtschaftssystem sich als unerwartet agil und anpassungsfähig erwies. Die Durchgriffe der Zentrale mittels Parteihierarchie und Parteidisziplin unter Xi Jinping 2012–2014 beschnitten die Gestaltungsmöglichkeiten und die Einsatzbereitschaft auf den unteren Verwaltungsebenen.

3.5 Führungspersönlichkeiten

Kerstin Lohse-Friedrich und Sebastian Heilmann

Im Folgenden sollen die Mitglieder des Ständigen Ausschusses des Politbüros, also die durch ihren Rang in der Parteihierarchie mächtigsten Politiker Chinas, kurz charakterisiert werden. Über den Ständigen Ausschuss des Politbüros hinaus sollen sodann auch vier der einflussreichsten Strategieberater von Partei- und Staatschef Xi Jinping knapp vorgestellt werden. Diese „Strategen der zweiten Reihe“ spielen in der Agenda- und Entscheidungsvorbereitung der Parteiführung wie auch speziell in der Wirtschafts- und Außenpolitik der VRC eine kardinale Rolle.

3.5.1 Mitglieder des Ständigen Ausschusses des Politbüros

Partei- und Staatschef *Xi Jinping* (Jahrgang 1953, Rang 1 im Politbüro) stammt aus der Provinz Shaanxi. Er ist wie sein Vorgänger Hu Jintao ein Absolvent der Tsinghua-Universität in Beijing, wo er zum Chemiker ausgebildet wurde und anschließend in Jura promovierte. Als Sohn des inzwischen verstorbenen Revolutionsveteranen Xi Zhongxun zählt Xi zur Gruppe der Partei-„Prinzen“. Seine politische Karriere absolvierte Xi in wirtschaftlichen Kraftzentren an der Ostküste (2000–2002 Gouverneur von Fujian; 2002–2007 Gouverneur bzw. Parteichef in der privatwirtschaftlich geprägten Küstenprovinz Zhejiang; 2007 kurzzeitig Parteichef von Shanghai). Xi bringt eine breite wirtschaftspolitische Erfahrung einschließlich eines regelmäßigen Austauschs mit ausländischen und taiwanischen Investoren wie auch Privatunternehmern mit. 2007 übernahm er die Geschäftsführung im ZK-Sekretariat, fungierte bis 2012 als Präsident der Zentralen Parteischule und wurde als international diplomatisch aktiver Stellvertretender Staatspräsident fünf Jahre lang gezielt auf die höchsten Ämter in Partei und Staat vorbereitet. 2012 wurde Xi Parteichef (KP-Generalsekretär) und Vorsitzender der ZMK. 2013 übernahm er – wie seine Vorgänger im Amt des KP-Generalsekretärs – in Personalunion auch noch die außenpolitisch wichtige Position des Staatspräsidenten. Xi Jinping konzentrierte durch die Schaffung neuer Zentraler Führungsgruppen und einen dezidiert präsidialen, führungsstarken und öffentlichkeitswirksamen Politikstil mehr Macht in den eigenen Händen als seine Vorgänger im Amt des KP-Generalsekretärs.

Ministerpräsident *Li Keqiang* (Jahrgang 1955, Rang 2 im Politbüro) entstammt einer lokalen Funktionärsfamilie aus der Provinz Anhui. Die politische Laufbahn des an der Peking-Universität (*Beida*) ausgebildeten Juristen und promovierten

Ökonomen begann im Kommunistischen Jugendverband (KJV). Hier war er ein Weggefährte und Mitarbeiter Hu Jintaos, als dieser in den 1980er Jahren dem KJV vorstand. Li Keqiangs Karriere erfolgte im Windschatten Hu Jintaos. 1999 wurde Li Gouverneur der Provinz Henan, 2004 wurde er zum Parteisekretär der Provinz Liaoning berufen. Li wird aufgrund seiner Modernisierungserfolge in den „Problemprovinzen“ Henan und Liaoning als kompetenter Wirtschaftspolitiker geschätzt. Seine Tätigkeit in Henan wurde jedoch von einem Blutspende- und AIDS-Skandal mit zehntausenden HIV-Infizierten überschattet, den die lokalen Behörden jahrelang zu vertuschen versuchten. 2008-12 wurde Li in der Position des Stellvertretenden Ministerpräsidenten auf das Amt des Ministerpräsidenten vorbereitet, das er 2013 übernahm. Seit 2007 ist Li Mitglied des Politbüros, seit 2012 im Ständigen Ausschuss. Li gilt als kompetent, schlagfertig und humorvoll. Durch die Machtkonzentration in der Person Xi Jinpings, die auch die Wirtschaftspolitik einschließt, fielen die tatsächlichen Entscheidungskompetenzen Li Keqiangs in den Jahren 2013–2015 jedoch geringer aus als die seiner Vorgänger im Amt des Ministerpräsidenten.

Der NVK-Vorsitzende *Zhang Dejiang* (Jahrgang 1946, Rang 3 im Politbüro) stammt aus der Provinz Liaoning und gilt als Schützling des ehemaligen Parteichefs Jiang Zemin (1989–2002). Sein Wirtschaftsstudium absolvierte Zhang in Nordkorea. Er war unter anderem als Parteichef der Provinzen Zhejiang, Jilin und Guangdong tätig. Während der SARS-Krise 2003 gehörte Zhang zu den Politikern in der Provinz Guangdong, die Informationen über das Ausmaß der Epidemie anfangs unter Verschluss hielten. 2012 übernahm Zhang als kurzfristig eingesetzter Parteichef in der Millionenmetropole Chongqing – unmittelbar nach dem Sturz des dortigen „Parteikönigs“ Bo Xilai – die undankbare Aufgabe, dort die politische Ordnung wieder herzustellen. 2013 wurde er zum Vorsitzenden des NVK gewählt und sorgte dort 2013-14 für eine nahezu geräuschlose Gesetzgebungsarbeit.

Der Vorsitzende der PKKCV *Yu Zhengsheng* (Jahrgang 1945, Rang 4 im Politbüro) gilt ebenfalls als Schützling des ehemaligen Parteichefs Jiang Zemin. Yu gehört zum Kreis der Partei-„Prinzen“. Seine Eltern hatten hohe politische Ämter in Tianjin bzw. Beijing inne. Yu studierte Ingenieurwissenschaften am Militärinstitut von Harbin. Er arbeitete zunächst einige Jahre für das Ministerium für Elektroindustrie, bevor er Bürgermeister der Hafenstadt Qingdao wurde. Durch die Verlagerung des modernen Stadt- und Verwaltungszentrums von Qingdao in ein neues Entwicklungsgebiet trug Yu dazu bei, dass die alte deutsche Kolonialsiedlung („Tsingtao“) nicht dem Abriss zum Opfer fiel und heute noch erhalten ist. 1998 wurde Yu Bauminister, 2001 amtierte er zunächst als Parteichef von Hubei, 2007–2012 dann als Parteichef von Shanghai. Seit 2002 ist Yu Mitglied im Politbüro und seit 2012 Mitglied des Ständigen Ausschusses. Im März 2013 übernahm er den Vorsitz der

PKKCV, der im Rahmen der KPC-„Einheitsfront“ mit nicht-kommunistischen Kräften vornehmlich symbolische und beratende Funktionen zukommen.

Der Geschäftsführende Sekretär des ZK-Sekretariats, Leiter der Zentralen Führungsgruppe für Ideologie und Propaganda sowie Präsident der Zentralen Parteischule *Liu Yunshan* (Jahrgang 1947, Rang 5 im Politbüro) stammt aus der Provinz Shanxi. Liu studierte an der Pädagogischen Hochschule Jining in der Inneren Mongolei. Liu arbeitete zwei Jahrzehnte Jahre lang in der Inneren Mongolei, erst als Lehrer, dann für die Nachrichtenagentur Xinhua und in leitenden Funktionen des regionalen Propagandasystems. 1993 wurde er nach Beijing in die ZK-Propagandaabteilung berufen, wo er sich stufenweise nach oben arbeitete. 2002 stieg Liu ins Politbüro auf und leitete 2002–2012 die ZK-Propagandaabteilung. In dieser Funktion war er verantwortlich für die inhaltliche Steuerung und Kontrolle traditioneller Medien wie auch für die Regulierung der rasant wachsenden Internetnutzung. 2012 rückte Liu in den Ständigen Ausschuss des Politbüros auf und übernahm die Geschäftsführung im ZK-Sekretariat, die Leitung der Zentralen Führungsgruppe für Ideologie und Propaganda wie auch die Präsidenschaft der Zentralen Parteischule. Liu ist aufgrund seiner zentralen Funktionen im Partei- und Propagandaapparat einer der mächtigsten politischen Entscheidungsträger Chinas. Die KPC-Strategie zur Modernisierung des traditionellen Propagandasystems durch Verknüpfung mit den neuen Kommunikations- und Überwachungstechnologien des *Cyberspace* trägt seine Handschrift.

Der Vorsitzende der Zentralen Disziplinarkommission der KPC *Wang Qishan* (Jahrgang 1948, Rang 6 im Politbüro) stammt aus der Provinz Shanxi und zählt ebenfalls zu den Partei-„Prinzen“. Über seinen prominenten Schwiegervater Yao Yilin – ehemals Politbüromitglied und Stellvertretender Ministerpräsident – stieg Wang in den „Parteiadel“ auf. In den 1980er Jahren war Wang engagiert in einer Gruppe junger Wirtschaftsreformer mit besten politischen Verbindungen (darunter auch der spätere Zentralbankpräsident Zhou Xiaochuan), die im Laufe der 1990er Jahre eine steile Karriere in Regierung und Finanzwirtschaft durchliefen. Anfang der 1990er Jahre spielte Wang eine maßgebliche Rolle bei der Zulassung von Wertpapierbörsen in Shanghai und Shenzhen, für deren Einführung er mit Unterstützung seines Schwiegervaters erfolgreich warb. Im Laufe der 1990er Jahre fungierte Wang als Präsident einer staatlichen Großbank (China Construction Bank, 1994-97) und als für Wirtschafts- und Finanzpolitik zuständiger Vizegouverneur der Provinz Guangdong (1998–2000). 2002-3 war er Parteichef der Inselprovinz Hainan, sodann 2003-7 Bürgermeister von Beijing. Seine zupackende, auf aktive Informationspolitik setzende Eindämmung der hochgefährlichen SARS-Epidemie in der Hauptstadt fand Anerkennung nicht nur in Bevölkerung und Parteiführung, sondern auch seitens der WHO. 2007 rückte Wang ins Politbüro auf, 2008

wurde er Stellvertretender Ministerpräsident. Seit November 2012 ist er Mitglied des Ständigen Ausschusses und in der Parteispitze mit der schwierigsten Aufgabe betraut: Korruptionsbekämpfung. Mit Rückendeckung von Xi Jinping und großer Konsequenz trieb Wang die Anti-Korruptionskampagne voran und schreckte auch vor öffentlicher Bloßstellung einer Serie höchstrangiger Parteifunktionäre nicht zurück. Wang genießt den Ruf eines Krisenmanagers, der auch schwierige Entscheidungen gegen Widerstände im Partei- und Staatsapparat durchsetzen kann. Unter korrupten Funktionären wurde er nach 2012 zum meistgehassten Mann in der Parteispitze.

Der Stellvertretende Ministerpräsident *Zhang Gaoli* (Jahrgang 1946, Rang 7 im Politbüro) stammt aus der südchinesischen Provinz Fujian. Zhang studierte an der Xiamen-Universität Wirtschaftswissenschaften und war nach Tätigkeiten unter anderem in der Ölindustrie in den Provinzen Guangdong und Shandong tätig. Von 2007 bis 2012 fungierte er als Parteichef der Regierungsunmittelbaren Stadt Tianjin (120 km südöstlich von Beijing), das unter seiner Führung eine rasante wirtschaftliche Entwicklung erlebte. 2007 stieg Zhang ins Politbüro, 2012 in dessen Ständigen Ausschuss auf. Seit 2013 ist er einer von vier Stellvertretenden Ministerpräsidenten mit Zuständigkeit unter anderem für Finanzen, Entwicklung und Reform, Ressourcen, Umweltschutz und Stadt-Land-Entwicklung.

3.5.2 Strategieberater des Partei- und Staatschefs

Zu den engsten persönlichen Vertrauten des Partei- und Staatschefs zählen als „Stabsoffiziere“ (参谋) einige hochrangige Funktionäre, die dem Generalsekretär und der engsten Parteispitze als Strategieberater dienen für politische Grundsatzenfragen (Wang Huning), Außenpolitik (Yang Jiechi), Wirtschafts-, Technologie- und Umweltfragen (Liu He) wie auch für innerparteiliche Koordination und Sicherheit der Parteiführung (Li Zhanshu). Sie haben regelmäßigen Zugang zu Xi Jinping und begleiten ihn häufig auch auf Auslandsreisen.

Wang Huning (Jahrgang 1955) aus der Provinz Shandong ist Absolvent der Shanghaier Fudan-Universität, an der er Internationale Politik studierte. 1989–1994 lehrte Wang als Professor für Internationale Politik an seiner Alma Mater, bis er 1995 in leitende Funktionen in der ZK-Stabsstelle für Politikforschung (中央政策研究室) aufrückte. Dieses Organ berät die Parteiführung und verfasst Reden bzw. Dokumente. 2002 stieg Wang in das ZK und 2007 in das Politbüro auf. Außergewöhnlich ist es, dass Wang als Stabsberater für drei aufeinanderfolgende Parteichefs (Jiang Zemin, Hu Jintao, Xi Jinping) diene. Er gilt als *Spiritus Rector* mehrerer „Regierungsdevisen“: der „Dreifachen Repräsentation“ unter Jiang Zemin, der „Har-

monischen Gesellschaft“ unter Hu Jintao und des „China-Traums“ unter Xi Jinping. Wang hielt sich seit den 1990er Jahren strikt im Hintergrund, mied öffentliche Auftritte, Interviews und Geselligkeit. Er erfüllte die klassische Rolle des nahezu ungreifbaren, persönlich und öffentlich zurückhaltenden – deshalb für Parteichefs vertrauenswürdigen – Strategieberaters hinter dem Vorhang der großen Politik. Wang hielt seine führungsnahe Position als Leiter des ZK-Politikforschungsbüros, schrieb weiterhin Reden für den Partei- und Staatschef und begleitete diesen auf Auslandsreisen. Wie viel Vertrauen Wang auch unter Xi Jinping genießt, wurde deutlich, als er zum Stabschef des von Xi geschaffenen „Super-Ausschusses“ für die Umsetzung des Reformprogramms von 2013 ernannt wurde. Wang gilt selbst in Parteikreisen als „Graue Eminenz“. Er unterhält keine Kontakte zu alten Studienfreunden und Kollegen in Shanghai, gibt keine öffentlichen Stellungnahmen ab und trifft sich nicht mit Ausländern.

Liu He (Jahrgang 1952) ist Stabschef der Zentralen Führungsgruppe für Finanzen und Wirtschaft (ZFGFW) sowie zugleich Vizechef der Nationalen Entwicklungs- und Reformkommission (NDRC). Liu stieg im Laufe der 1990er Jahre aus der ehemaligen Planungskommission heraus zu einem der führenden Strategen insbesondere für Industrie- und Technologiepolitik auf. Liu studierte zunächst an der traditionell besonders regierungsnahen Volksuniversität in Beijing, an der er auch kurzzeitig lehrte und forschte. Nach mehreren Jahren als Beamter in der Planungskommission absolvierte Liu zunächst ein MBA-Programm an der US-amerikanischen Seton Hall University und ging einige Jahre später auch noch für ein MPA-Programm (Master of Public Administration) an die Kennedy School of Government (Harvard University). Liu war maßgeblich an der Vorbereitung einer Serie von Entwicklungsplanungs- und Industriepolitik-Programmen in den 1990er und 2000er Jahren beteiligt. 2008 arbeitete Liu eng mit Premier Wen Jiabao zusammen, als es darum ging, Maßnahmen zu entwickeln, um die Auswirkungen der globalen Finanzkrise auf die chinesische Wirtschaft so gering wie möglich zu halten. 2012 wurde Liu Mitglied des 18. ZK und Stabschef der ZFGFW. Liu He gilt als der führende Kopf hinter dem Reformbeschluss des ZK vom November 2013.

Yang Jiechi (Jahrgang 1950) aus Shanghai ist seit 2013 Staatsratskommissar mit Zuständigkeit für Außenpolitik. Auf Auslandsreisen von Xi Jinping ist der USA-Experte häufig in dessen engster Umgebung. Yang gilt als maßgeblicher Strategieberater für die unter Xi Jinping vorgenommenen Neuorientierungen in Chinas Außenbeziehungen und für das Management der Beziehungen mit den USA. Anfang der 1970er Jahre studierte Yang im englischen Bath und an der London School of Economics and Political Science. 1975 begann der promovierte Historiker seine Karriere im chinesischen Außenministerium. Yang gehörte zu der kleinen Gruppe chinesischer Diplomaten, die schon während der Kulturrevolution ins

Ausland geschickt wurden. Insgesamt war er dreizehn Jahre lang an der chinesischen Botschaft in Washington tätig – von 2001 bis 2005 als Botschafter. 1998–2001 und 2005–2007 war Yang zunächst Stellvertretender Außenminister, 2007–2013 übernahm er die Leitung des Außenministeriums. Seit 2008 ist Yang ZK-Mitglied.

Li Zhanshu (Jahrgang 1950) aus der Provinz Hebei gilt seit Jahrzehnten als enger Vertrauter der Familie von Xi Jinping. In den 1980er Jahren arbeiteten Li und Xi in benachbarten Landkreisen in der Provinz Hebei. Zwei Jahrzehnte lang sammelte Li Zhanshu Erfahrungen in politischen Spitzenämtern in vier Provinzen (Hebei, Shaanxi, Heilongjiang, Guizhou). Nach 2012 war Li als Leiter der ZK-Kanzlei zuständig für den Informationsfluss innerhalb der Parteizentrale und die regelmäßige Kommunikation mit den regionalen Parteiführungen. Zugleich war er verantwortlich für die Sicherheit des KP-Generalsekretärs. Li Zhanshu fungierte als engster Vertrauter des Generalsekretärs und damit als maßgeblicher „Torwächter“ und „Trouble Shooter“ Xi Jinpings in der Parteizentrale.

3.6 Politische Führungswechsel und Xi Jinpings präsidentialer Repräsentationsstil

Sebastian Heilmann

Führungswechsel haben in China eine noch größere Bedeutung als in den meisten anderen politischen Systemen. Die Zusammensetzung der Partei- und Staatsführung ist das Ergebnis jahrelanger Sondierungen, Absprachen und Einübungsphasen innerhalb der Spitze der KPC. Die mediengerechte Dramatik demokratischer Wahlkämpfe und Mehrheitsentscheidungen fehlt in der chinesischen Politik. Chinas politische Führungen aber regieren nach ihrer Einsetzung mit einer normalerweise gesicherten Perspektive von zehn Jahren (zwei fünfjährige Amtsperioden sind Standard). Neue Prioritäten und Führungsstile können zu grundlegenden Macht- und Strategieverschiebungen führen.

Deshalb kommt dem Amtsantritt einer neuen Partei- und Regierungsspitze in China potenziell größeres langfristiges Gewicht zu als in westlichen Demokratien. Zwar bauen viele Ankündigungen neu eingesetzter Führungen auf Programmen der vorangegangenen Administration auf. Entscheidend sind aber Prioritätenverschiebungen, die in Personalentscheidungen und organisatorischen Umstellungen zum Ausdruck kommen. Personalveränderungen und Politikinhalt sind in China enger gekoppelt als in demokratischen Verfassungsstaaten, weil Führungspositionen im chinesischen Regierungssystem mehr Entscheidungsbefugnisse eröffnen und

politische Initiativen gewöhnlich durch exekutive Verordnungen und Aktionsprogramme (nicht mittels parlamentarischer Gesetzgebungsverfahren) gestartet werden.

In der Vergangenheit kam es im Zusammenhang mit der Machtübergabe von einer Führungsgeneration zur nächsten häufig zu destabilisierenden Konflikten innerhalb der KPC. Die häufigen Führungs- und Nachfolgekrisen in kommunistischen Systemen haben die Forschung intensiv beschäftigt (Holmes 1986). Zusammenfassen lassen sich die Faktoren, die entscheidenden Einfluss auf die Machtverhältnisse in der zentralen Führung haben, mit der Formel „5 P + X“. Während „X“ für unvorhersehbare Umstände (etwa soziale Unruhen, Finanzkrisen, außenpolitische Konflikte) steht, sind mit den „5 P“ die in Übersicht 3.6 aufgeführten Faktoren gemeint, die eine herausragende Rolle in der Analyse der Kräftekonstellationen in der politischen Führung spielen. Mangels verlässlicher Verfahrensregeln muss die Besetzung der höchsten Führungsringe innerhalb Kommunistischer Parteien ausgehandelt oder ausgekämpft werden. Die Kultivierung von Machtbasen und Allianzen ist unter diesen Bedingungen die einzige Garantie für das politische Vorankommen.

Übersicht 3.6 Führungs- und Nachfolgekonflikte: Ausschlaggebende Faktoren

- *Persönlichkeiten*: Welche Führungsmitglieder verfügen über langjährige Erfahrung im Herrschaftsapparat? Wer hat sich durch politisches Geschick in bisherigen Krisensituationen, im Umgang mit den Kollegen oder durch besondere Entschlossenheit hervorgetan?
- *Positionen*: Über welche institutionellen Machtpositionen verfügen die Mitglieder der politischen Führung, die sie als „Hausmacht“ im Falle eines Konflikts nutzen können?
- *Patronage*: Haben bestimmte Führungsmitglieder weitläufige Patronagenetze kultivieren und eine große Zahl von Protégés für sich verpflichten können?
- *Politische Allianzen*: Bestehen zwischen verschiedenen Führungsmitgliedern langjährige programmatische oder personalpolitische Allianzen, die im Falle eines Konflikts den Ausschlag zugunsten der eigenen Position geben können?
- *Programme*: Gibt es offenkundige Unterschiede in der Programmatik der Kandidaten? Welche Anziehungskraft hat die jeweilige Programmatik in der politischen Elite/in der Bevölkerung?

© Heilmann 2002/2015

Auseinandersetzungen um die Führungsnachfolge riefen in der Geschichte der VRC wiederholt politische Verwerfungen hervor, wie sich an mehreren missglückten Nachfolgearrangements unter Mao Zedong wie auch unter Deng Xiaoping zeigte. Erst mit der Einsetzung Jiang Zemin als Kompromisskandidat im Kontext der schweren innenpolitischen Krise von 1989 gelang es, einen reibungsarmen Übergang von der Ära Deng zum heutigen Führungssystem zu gestalten. Jiang

Zemin etablierte sich mit großer Umsicht angesichts des bis Mitte der 1990er Jahre wirksamen Einflusses der Parteiveteranen, konsolidierte aber von etwa 1994 an zielstrebig seine persönliche Autorität. Dass Deng Xiaoping bis zu seinem Tod im Februar 1997 die Einheit der Führung sicherstellte, ohne jedoch zuletzt noch in die Tagespolitik einzugreifen, war für Jiang Zemin von großem Nutzen.

Bei den im November 2002 vollzogenen Personalveränderungen (Wechsel von Jiang Zemin zu Hu Jintao) an der Parteispitze handelte es sich um den ersten ohne krisenhafte Konflikte (Macht- und Flügelkämpfe, bei denen parteiinterne Konsensfindungsverfahren außer Kraft gesetzt werden) zustande gekommenen Parteiführungswechsel in der Geschichte der VRC. Dies wurde häufig als Zeichen einer institutionellen Konsolidierung der KPC gedeutet. Der reibungsarme Personalwechsel war aber nicht das Ergebnis fest etablierter Verfahrensregeln, sondern ein Verdienst einerseits der vorausschauenden Personalplanung Deng Xiaopings, der Hu Jintao bereits zu Beginn der 1990er Jahre – mit zehn Jahren Vorlauf vor Übernahme der Position des KP-Generalsekretärs – als Leitfigur der „vierten Führungsgeneration“ förderte, und andererseits der „dritten Führungsgeneration“ unter Jiang Zemin, die den kritischen personellen Umbruch umsichtig vorbereitete und durchführte.

Da Hu Jintao – wie auch die anderen Vertreter der „vierten Führungsgeneration“ – nicht mehr über den Status, das Prestige und die Machtbasis verfügte, auf deren Grundlage sich die Revolutionshelden Mao und Deng behaupten konnten, wurde der Machtwechsel im Jahr 2012 zum ersten vollwertigen Testfall dafür, ob innerhalb der KPC eine geregelte Amtsübergabe möglich sein kann, ohne dass eine unangreifbare Autorität im Hintergrund für Stabilität sorgt. Hu Jintao konnte nicht im Alleingang seinen Nachfolger bestimmen, sondern war auf Konsultationen und Kompromissfindung insbesondere mit Altparteichef Jiang Zemin angewiesen.

Im Einzelnen sind die Abläufe, Verhandlungen und Konflikte im Vorfeld der Bestimmung Xi Jinpings zum Generalsekretär mangels verlässlicher Quellen nicht zu rekonstruieren. Widersprüchliche Gerüchte und dramatisierende Verschwörungstheorien ranken sich um die personalpolitischen Entscheidungsverfahren des Jahres 2012. In jedem Falle gab es heftige Auseinandersetzungen in der Parteiführung um den Fall Bo Xilai (zuvor Parteisekretär Chongqings), dessen Entmachtung und Anklage mehrere andere Führungsmitglieder in Gefahr brachte. Auch kam es zu Verzögerungen der Entscheidungsfindung unmittelbar vor dem Parteitag 2012, weil Xi Jinping darauf beharrte, nicht nur Partei- und Staatschef zu werden, sondern auch von Anfang an das Amt des Vorsitzenden der ZMK zu übernehmen.

Xi Jinping zielte auf eine umfassende Ermächtigung durch die alte Parteispitze, um die organisatorische Krise der KPC mittels Neuordnung und Machtkonzentration im Führungssystem der Partei einzudämmen. Zwischenzeitlich verschwand

Xi Jinping für mehrere Wochen aus der Öffentlichkeit, was Gerüchte über Putschversuche oder – alternativ – Rücktrittsdrohungen nährte. Der Wahrheitsgehalt dieser Gerüchte wird sich erst verifizieren lassen, wenn die Informations- und Archivpolitik der KPC sich lockern sollte. In jedem Falle war auch der Führungswechsel im Jahre 2012 von langwierigen und konfliktträchtigen innerparteilichen Verhandlungen geprägt. Xi Jinpings Forderung nach einem eindeutigen Mandat und einer Machtkonzentration zu seinen Gunsten aber wurde im Ergebnis realisiert.

Über eine außergewöhnliche Machtkonzentration hinaus trat unter Xi Jinping zugleich ein neuer Kommunikations- und Führungsstil hervor. Moderne politische Massenkommunikation mit aktiver medialer Außendarstellung und Image-Prägung hatte in der Geschichte der VRC für Fragen der Machtkonsolidierung seit dem Personenkult um Mao Zedong keine maßgebliche Rolle mehr gespielt. Mit dem Amtsantritt Xi Jinpings als Generalsekretär und Staatspräsident 2012/13 kam es hier zu einem Durchbruch. Nicht nur lieferte Xi Jinping betont volksnahe und einprägsame Fototermine (Essen in einer einfachen Nudelküche etc.), sondern bemühte sich auch um eine lebendigere Sprache. Xi hielt als erster chinesischer Partei- und Staatschef Neujahrsansprachen im Fernsehen – ganz im Stile westlicher Staats- und Regierungschefs oder auch des russischen Präsidenten Putin. Und er setzte seine populäre Ehefrau, die Armee- und Volkssängerin Peng Liyuan, insbesondere bei Auslandsauftritten regelmäßig als Sympathieträgerin ein. Insgesamt führte Xi Jinping einen in der chinesischen Politik neuartigen, mediengerechten, präsidentialen Repräsentationsstil ein, der nicht nur seine politisch herausragende Stellung unterstreichen sollte, sondern auch auf eine breite, emotional begründete Unterstützung in der Bevölkerung – also über Funktionäre und Parteimitglieder hinaus – zielte.

Die traditionellen innerparteilichen Verfahren der Führungsauswahl und Machtausübung könnten durch solche neuartigen öffentlichkeitsbezogenen und „populistischen“ Vorgehensweisen im Laufe der Amtszeit von Xi Jinping eine Veränderung erfahren. Hölzerne Apparatschiks werden künftig voraussichtlich geringere Chancen haben, sich im Amt des Partei- und Staatschefs zu behaupten.

3.7 Informelle Verfahren der Machtausübung

Sebastian Heilmann

Informelle Verfahren der Machtausübung sowie politisches Handeln, das offiziellen Regeln in Parteistatut, Verfassung, Gesetzen und Regierungsverordnungen zuwiderläuft, sind durchgängige Grundmerkmale der Regierungspraxis in der VRC. So wurden wichtige Grundsatzentscheidungen häufig nicht in den gemäß Verfassung und Parteistatut dafür vorgesehenen Gremien getroffen. Das dramatischste Beispiel für ein solches Vorgehen waren die Entscheidungen, die 1989 zur militärischen Niederschlagung der Protestbewegung führten: Das Votum einer Reihe von Revolutionsveteranen, die keinem offiziellen Entscheidungsgremium der KPC oder der Regierung mehr angehörten, gab den Ausschlag für den Militäreinsatz (Baum 1994).

Informelle Verfahren der Machtausübung spielten über Jahrzehnte eine sehr wichtige Rolle in der chinesischen Politik. Die formale Machtfülle, die mit Leitungspositionen in Partei- und Staatsorganen einherging, wurde häufig durch verdeckte Einflusshierarchien und Entscheidungsverfahren unterlaufen. Politische Macht beruhte nicht nur auf Positionen und Organisationen, sondern in hohem Maße auf persönlichem Prestige, auf der Loyalität zahlreicher Protégés und auf geschickter politischer Manipulation aus dem Hintergrund. Der unter Mao Zedong und Deng Xiaoping gepflegte informelle Modus der Willensbildung und Machtausübung brachte ein hohes Maß an politischer Unberechenbarkeit mit sich. Die innerparteilichen Auseinandersetzungen um den Umgang mit der städtischen Protestbewegung 1989 führten vor Augen, wie wenig verlässlich die Mechanismen der politischen Konfliktbewältigung in China waren und sind. Deshalb ist davon auszugehen, dass innerparteiliche Auseinandersetzungen auch künftig umfassende Ordnungskrisen nach sich ziehen können.

3.7.1 Spannungen zwischen formalen und informellen Regeln der Politik

Die Mitglieder der „dritten“ und der „vierten“ Führungsgenerationen traten deshalb für eine Stärkung formalisierter Entscheidungsverfahren ein. Dies beruhte nicht zuletzt auf Eigeninteresse. Denn die Mitglieder dieser Führungsgenerationen verfügten nicht mehr über ein so hohes Maß an persönlicher Autorität wie die Revolutionsveteranen und waren daher stark an einer institutionellen Untermauerung politischer Autorität interessiert.

Die Bemühungen um politische Institutionalisierung wurden nicht nur durch den Fortbestand informeller Entscheidungsregeln und persönlicher Rücksichtnahmen gehemmt, sondern auch durch neue Entwicklungen seit den 1980er Jahren. Im Wirtschaftsleben schufen selektive Deregulierungs- und Privatisierungsmaßnahmen – bei andauernden Eingriffsmöglichkeiten von Partei- und Staatsstellen – Gelegenheiten zur massiven Abschöpfung von politischen „Renten“: Leitende Funktionäre oder deren Familienmitglieder und engste Mitarbeiter erschlossen sich zusätzliche Einkommensmöglichkeiten mittels ihrer politischen Zugangs- und Eingriffsmöglichkeiten. Dies zeigte sich in vielgestaltigen Korruptionsphänomenen in Politik und Verwaltung, die insgesamt eine erodierende Wirkung auf die offiziellen Institutionen des Parteistaates ausübten. Es bildeten sich informelle politische Spielregeln heraus, die in Widerspruch zu den formalen Institutionen gerieten (vgl. Übersicht 3.7).

Übersicht 3.7 Spannungen zwischen formalen und informellen Regeln der chinesischen Politik

Formale politische Regeln	Verbreitete informelle politische Regeln
Formalisiertes System der Kader-Rekrutierung	Innerparteiliche Patronage und Ämterkauf
Bürokratische Hierarchie und universelle Regelfestsetzung	Innerstaatliche Lobbies und klientelorientierte Wirtschaftsregulierung
Staatliche Eigentumsrechte	Informelle Privatisierung und unkontrollierter Abfluss von Staatsvermögen
Gleichheit vor dem Gesetz	Manipulation der Justiz zugunsten von Parteifunktionären und deren Angehörigen
Fiskalsystem mit verbindlich geregelter Einnahmenaufteilung	Einnahmenezurückhaltung durch lokale Regierungen und Einzelnachverhandlungen über Einnahmenaufteilung

© Heilmann 2002/2015

Wenn der Rückgriff auf informelle Verfahren der Interessenverfolgung und Machtausübung zur Regel wird, unterminiert dies die formale Institutionenordnung. Diese Schwächung staatlicher Institutionen wurde von Brie (1996) als eine der folgenreichsten Hinterlassenschaften sozialistischer Systeme gekennzeichnet. Andererseits aber schafft das Ausweichen auf informelle Verfahren eine Flexibilität für die beteiligten Akteure, die im Kontext rigider leninistischer Institutionen sonst niemals gegeben wäre (Shirk 1993). Aus dieser Sicht lassen sich etwa die informellen Tauschregeln, die sich in China zwischen Parteifunktionären und Wirtschaftsak-

teuren herausgebildet haben, auch als unverzichtbare politische Vorbedingung für die Erfolge in der Wirtschaftsreform deuten: Hätten sich die politischen Akteure in China strikt an die offiziellen Regeln der leninistischen Institutionenordnung gehalten, wäre die wirtschaftliche Liberalisierung und Strukturreform womöglich gar nicht erst in Gang gekommen (Heilmann 2000).

3.7.2 Beidaihe-Tagungen und pensionierte Spitzenfunktionäre

Die jährlichen Sommertagungen (Ende Juli/Anfang August) in den Kolonialvillen des Küstenbadeortes Beidaihe (200 km östlich von Beijing) sind seit Mitte der 1950er Jahre eine Konstante der Willens- und Entscheidungsbildung auf den höchsten Ebenen des politischen Systems. Die Treffen fern von den bürokratischen Apparaten der Hauptstadt bieten Gelegenheit zu informellem Austausch, Sondierungen und Entscheidungsvorbereitung unter den Mitgliedern der aktiven Parteispitze – unter Einbeziehung pensionierter Generalsekretäre und Politbüromitglieder. Die Beidaihe-Treffen dienen insbesondere der Vorbereitung von ZK-Sitzungen (jährlich) oder Parteitagen (fünfjährlich), die dann jeweils im Herbst über in Beidaihe vorformulierte Personal- und Grundsatzentscheidungen abstimmen.

Im Sommer 2003 entschied sich der neu im Amt befindliche Generalsekretär Hu Jintao überraschend, das Treffen in Beidaihe ausfallen zu lassen. Vordergründig wurde dies mit dem Ausbruch der SARS-Epidemie im Frühjahr begründet. Tatsächlich aber verfolgte Hu Jintao mit diesem Schritt das Ziel, die in Beidaihe praktizierte aktive Mitwirkung pensionierter Spitzenfunktionäre an der Entscheidungsfindung der Parteizentrale einzuschränken. Chinas Parteipensionäre waren von diesem Vorstoß ganz und gar nicht begeistert. Und Hu Jintao hatte seitdem mit Vorbehalten und Misstrauen seitens seiner Vorgänger zu kämpfen. Jiang Zemin fand sich im Sommer weiterhin in Beidaihe ein und traf sich dort informell mit amtierenden und ehemaligen Partei- und Regierungsfunktionären. Bereits 2005 wurden die Beidaihe-Sommerberatungen – in zeitlich verkürzter Form – wieder aufgenommen. Für strittige Entscheidungen und Kompromissfindung insbesondere in Personalfragen erwies sich die Rückendeckung durch pensionierte Spitzenfunktionäre als unverzichtbar im Interesse der amtierenden Parteiführungen.

Der Schatten von Jiang Zemin (Generalsekretär 1989–2002) reichte bis in die Amtszeit seines übernächsten Nachfolgers Xi Jinping hinein. Vor der Einleitung des Korruptionsverfahrens gegen ein ehemaliges Mitglied des Ständigen Ausschusses des Politbüros musste Xi die Zustimmung Jiang Zemins einholen. Denn die Korruptionsermittlungen gegen ein ehemaliges Mitglied des Ständigen

Ausschusses hätten ansonsten als Beginn einer breiten Attacke auf pensionierte Spitzenfunktionäre und deren Familien verstanden werden können – was wiederum heftigen Widerstand seitens mächtiger Pensionäre und eine Schwächung Xi Jinpings hervorgerufen hätte.

Zwar haben die amtierenden Parteiführungen ein verständliches Interesse daran, Konsultationen mit ihren Vorgängern und Eingriffe von Parteipensionären möglichst einzuschränken, um frei für eigene Entscheidungen zu sein. Selbst ein so machtbewusster Politiker wie Xi Jinping aber kann sich nicht allein auf die Autorität formaler Gremien und Positionen verlassen, sondern muss den verdeckten Einfluss – konkret: die Obstruktionsmacht – wie auch das Patronage- und Kontaktnetz seiner Vorgänger stets im Blick behalten.

3.7.3 Informelle Regeln der Führungsauswahl und Patronage-Netzwerke

Die Bildung innerparteilicher Gruppierungen oder Faktionen (集团, 帮派) ist in der KPC grundsätzlich verboten. Auch die Mitgliedschaft in nicht amtlich eingetragenen Ehemaligen-Vereinigungen (Universitätsabsolventen, Militärakademien etc.) oder informellen landsmannschaftlichen Clubs (Funktionäre aus der gleichen Heimatregion) ist durch interne Parteiverordnungen untersagt. Parteimitglieder dürfen nur Vereinigungen beitreten, deren Gründung von Regierungsstellen ausdrücklich genehmigt wurde.

Die Herausbildung von Patronage-Netzwerken aber wird durch das offizielle Kadersystem gefördert: Wer in der chinesischen Politik Karriere machen will, braucht die Unterstützung eines Spitzenkaders, der ihm Wege ebnet und als Gegenleistung strikte Loyalität erwarten kann. Die Zugehörigkeit zu solchen Beziehungsgeflechten spielt für den politischen Aufstieg und für den Einfluss auf die politische Willensbildung eine entscheidende Rolle. Die Mehrheit chinesischer Spitzenkader hat längere Dienstjahre bei älteren Spitzenkadern als persönlicher Sekretär (秘书) absolviert. Eine solche Tätigkeit bringt breite Arbeitserfahrungen und hochkarätige Kontakte ein. Sprunghafte „Helikopter“-Beförderungen sind nur aufgrund persönlicher Beziehungen zu älteren Spitzenkadern möglich.

Besonders die Absolventen der Tsinghua-Universität in Beijing rückten ins Zentrum der Aufmerksamkeit, da diese Universität als „Wiege der Technokraten“ gilt und ihre Absolventen besonders häufig in hohe Führungspositionen vordringen konnten. Sowohl der bis 2003 amtierende Ministerpräsident Zhu Rongji als auch die KP-Generalsekretäre Hu Jintao und Xi Jinping studierten an der Tsinghua-Universität. Dutzende Minister und Gouverneure, hunderte Bürgermeister und Kreis-

vorsteher sowie tausende weitere Führungskader in Verwaltung und Wirtschaft gingen aus dieser Universität hervor. Die Entstehung eines derart weitläufigen Netzwerks geht auf gezielte Bemühungen des früheren Tsinghua-Präsidenten, Jiang Nanxiang, zurück, der bereits in den 1950er Jahren aktiv die Formierung einer Elite von politisch *und* akademisch besonders talentierten und aktiven Studierenden betrieb, um besonders leistungsfähige Nachwuchskräfte für die KPC zu rekrutieren.

Viel diskutiert wird in China auch das Netzwerk ehemaliger Funktionäre des Kommunistischen Jugendverbandes (kurz: KJV-Netzwerk), als dessen Kopf KP-Generalsekretär Hu Jintao (2002–2012) gesehen wurde. Tatsächlich kamen unter Hu Jintao auffallend viele ehemalige KJV-Funktionäre in politische Spitzenfunktionen – so auch Li Keqiang, der 2008 zunächst Stellvertretender Ministerpräsident und 2013 schließlich Regierungschef wurde. Anders als die zuvor dominierenden, meist farblosen und nicht sehr mediengewandten Spitzenfunktionäre achteten viele aus dem KJV hervorgegangene Politiker auf ihre öffentliche Wirkung: eine zumindest nach außen bescheidene Amts- und Lebensführung, häufige Besuche bei armen Teilen der Bevölkerung oder Vermeidung öffentlicher Auftritte mit neureichen Vertretern etwa der Immobilien- oder Unterhaltungsbranche.

Die eindimensionale Zuordnung bestimmter Führungskader zu bestimmten Netzwerken allerdings ist problematisch: Absolventen der Tsinghua-Universität wie auch aus dem KJV hervorgegangene Spitzenkader sind inzwischen so zahlreich und in so vielen Führungspositionen vertreten, dass zunehmend zweifelhaft wird, ob diese breit gefächerten Netzwerke noch einen nachweisbar starken Zusammenhalt in politischen Entscheidungsgremien aufweisen. In derart weitläufigen Bezugsgruppen sind persönliche Loyalitäten in der Regel wesentlich lockerer und unverbindlicher als in Patronage-Netzwerken, die von der Bindung an einen Spitzenfunktionär wie im Falle des ehemaligen Patronage-Netzwerkes von Jiang Zemin (sogenannte „Shanghai-Bande“) ausgehen.

Konkrete Beispiele für aktuelle Praktiken der „Cliquenbildung“ innerhalb der Partei förderte 2013-15 die Zentrale Disziplinkommission der KPC zu Tage. Korruptionsverfahren wurden nicht nur gegen ein vormaliges Mitglied des Ständigen Ausschusses des Politbüros (Zhou Yongkang) eingeleitet. Sondern die Ermittlungen brachten eine ganze Serie von ehemaligen Mitarbeitern dieses politischen Patrons in der Ölindustrie, in der Provinz Sichuan und im staatlichen Sicherheitsapparat zu Fall. Ähnlich spektakulär waren die Offenbarungen zum Fall des ehemaligen Leiters der ZK-Kanzlei (Ling Jihua). Dieser soll eine regelrechte landsmannschaftliche Vereinigung von Führungskräften aus zentralen und regionalen Partei- und Unternehmenskreisen begründet haben, die sich regelmäßig unter strenger Geheimhaltung in den Beijinger Westbergen (Xishan) trafen, um über die Vergabe politischer Ämter und lukrative wirtschaftliche Aktivitäten zu

verhandeln. Die Parteimedien und Xi Jinping selbst verkündeten angesichts dieser innerparteilichen Zerfallserscheinungen, dass die Bildung politischer Cliquen mit dem Ziel der persönlichen Bereicherung (结党营私) absolut nicht mehr toleriert und mit aller Härte bekämpft werde.

Eine prominente Rolle in Politik, Militär und Wirtschaft Chinas spielen Kinder und Verwandte von ehemaligen oder amtierenden Partei- und Armee-Spitzenkadern. Diese Kader-Sprösslinge werden in China als Partei-„Prinzen“ (太子) bezeichnet. Sie haben in der Regel eine privilegierte Ausbildung in elitären chinesischen Schulen sowie ausländischen Hochschulen genossen. Und aufgrund ihres besonderen Familienhintergrundes sind sie von frühester Kindheit an mit den Beziehungsnetzen und Spielregeln der Macht- und Personalpolitik innerhalb der KPC vertraut. Seit den 1990er Jahren gelangten viele „Prinzen“ in politische und wirtschaftliche Führungspositionen in den prosperierenden Küstenregionen. Unter den Spitzenoffizieren der Armee ist ihr Anteil noch größer als in zivilen Führungspositionen.

Partei-„Prinzen“ können als Köpfe von politisch und wirtschaftlich aktiven „Clans“ fungieren, in denen staatliche Leitungspositionen und unternehmerisches Gewinnstreben zum privaten Vorteil gebündelt werden. Die „Prinzen“ sind nicht nur in der Bevölkerung, sondern auch unter vielen Parteimitgliedern unpopulär, da sie stets im Verdacht stehen, ihre Positionen weniger der persönlichen Kompetenz als vielmehr familiären Privilegien zu verdanken. Auch werden sie der Verwicklung in organisierte Korruption und Kapitalflucht – in manchen Fällen zu Recht, in anderen Fällen allzu pauschal – verdächtigt.

Ende der 1990er Jahre manifestierten sich zwischenzeitlich politische Widerstände gegen den Aufstieg der „Prinzen“. In Personalabstimmungen auf Parteitagungen und Volkskongressen hatten prominente „Prinzen“ einen schweren Stand. Die Organisations- und Disziplinarabteilungen der KPC verhängten Beschränkungen für das Engagement von Kaderkindern im Wirtschaftsleben (z. B. in Unternehmensberatung und Aktienhandel wegen Insider-Delikten). Mit Hu Jintao kam ein Funktionär in das Amt des Generalsekretärs, der wegen seines fehlenden „Prinzen“-Hintergrunds einerseits glaubwürdiger und integrierter erschien. Andererseits aber musste Hu ohne familienbedingt weit gespannte Kontaktnetze und ohne das für die Partei-„Prinzen“ typische Selbst- oder gar Sendungsbewusstsein auskommen.

Viele Partei-„Prinzen“ verstehen sich als eine Art „roter Aristokratie“, die ihre besondere Legitimation und Position auf die Leistungen der Elterngeneration in Revolutionszeiten zurückführen kann. Manche zur Selbstherrlichkeit neigende „Prinzen“, wie etwa der 2013 wegen Amtsmissbrauchs und Korruption verurteilte Bo Xilai (ehemals Parteichef in Chongqing), erkannten Parteichef Hu Jintao nicht als Ihresgleichen an und diskreditierten ihn als nicht-legitimen „Emporkömmling“.

Auf den Parteitag von 2007 und 2012 wurde eine bemerkenswert große Zahl von „Prinzen“ in Führungsgremien der KPC gewählt. Widerstand gegen deren Aufstieg war in den Abstimmungsergebnissen nicht mehr zu erkennen. Mit Xi Jinping und Wang Qishan kamen 2012 „Prinzen“ in Schlüsselpositionen, die vielfältige Arbeitserfahrungen auf allen Ebenen des politischen Systems, ein großes Selbstbewusstsein und weit gespannte Beziehungsnetze mitbrachten. Insbesondere Xi Jinpings aus Kindheitszeiten stammenden Bekanntschaften zu mehreren ranghohen Armeeeoffizieren verschafften ihm binnen kurzer Zeit einen Rückhalt in der Militärführung, den sein Vorgänger Hu Jintao nie erreicht hatte. Die „Prinzen“-Gruppe um Xi Jinping und Wang Qishan trat vehement – und im Gegensatz zur korrupten Reputation der „roten Aristokratie“ – für Korruptionsbekämpfung in Partei und Armee, gegen Verschwendungssucht und für ein materiell bescheidenes Privat- und Familienleben ein. Auf diese Weise versuchten sie an Ideale der Einfachheit und Gleichheit aus Revolutionszeiten anzuknüpfen. Zugleich aber blieb es auffällig, dass sich auch Xi und Wang in den ersten Jahren ihrer Führungsfunktion 2012–2014 nicht an die Verfolgung organisierter Wirtschaftskriminalität unter Partei-„Prinzen“ heranwagten, obwohl viele von diesen in den vorangegangenen Jahrzehnten eine unübersehbar zentrale Rolle in korruptionsträchtigen Privatisierungen und Börsengängen sowie transnationalen Unternehmensübernahmen und Investitionen gespielt hatten.

Die Partei-„Prinzen“ nehmen zweifellos eine privilegierte Position in Chinas Politik, Militär und Wirtschaft ein. Sie lassen sich aber keinesfalls als homogene Gruppe mit gleichgerichteten politischen Ordnungsvorstellungen und wirtschaftlichen Interessen begreifen. Und ihre Sonderstellung erscheint mit Blick auf kommende Führungsgenerationen keinesfalls gesichert, da Anschuldigungen der Privilegien- und Vetternwirtschaft jederzeit gegen den „Revolutionsadel“ mobilisiert werden können.

3.7.4 Verdeckte machtvolle Interessengruppen

Wenn man sich im Verlauf der Geschichte der KPC die einflussreichsten Interessengruppen mit deren Anliegen, Zielen und Machtgrundlagen vor Augen führt, so lassen sich mehrere markante, folgenreiche Kräfteverschiebungen und Konstellationsveränderungen erkennen.

In den Jahren von 1927 bis etwa 1953 bildeten die ärmeren Schichten der ländlichen Bevölkerung die wichtigste soziale Basis für die von der KPC angeführte Revolution und für die Machtkonsolidierung. Partei und Armee rekrutierten ihre Mitglieder überwiegend aus Chinas ärmsten Dörfern. Die Interessen der länd-

lichen Bevölkerung standen im Zentrum einer umfassenden Bodenreform und teils gewaltsamer Umverteilung in den Jahren vor und nach Gründung der VRC.

Mit dem Beginn sozialistischer Kollektivierungs- und Industrialisierungsprogramme Mitte der 1950er Jahre verschoben sich die politischen Ziele und Kräfte in der Parteiführung. In den Jahren 1953 bis 1997 wurden staatswirtschaftliche Akteure (Staatsbetriebe mit deren Betriebsleitungen und Belegschaft) zur erfolgreichsten Interessengruppe im Ringen um staatliche Investitionen und Privilegien. Eine forcierte Industrialisierung und die finanzielle Unterstützung der staatlichen Großbetriebe wurden auf Kosten der ländlichen Bevölkerung betrieben. Auch nach Beginn der Reformpolitik 1978 behielt die Staatsindustrie eine unantastbare Sonderstellung und wurde durch bevorzugte Zuteilung von Subventionen und Krediten alimentiert, obwohl eine Vielzahl der Betriebe verschwenderisch mit Ressourcen umging und am Bedarf vorbei produzierte. In einer zunehmend urbanisierten Parteiführung wurde die staatliche Industriebürokratie (meist Branchenministerien nach sowjetischem Vorbild) mit den ihr zugeordneten staatlichen Großbetrieben zur mächtigsten Interessengruppe.

Gegen Ende der 1990er Jahre gerieten die staatswirtschaftlichen Lobbies in eine schwierige Lage, als nicht mehr zu übersehen war, dass die Alimentierung defizitärer Staatsbetriebe für die Regierung finanziell untragbar zu werden drohte. Zhu Rongjis Amtszeit als Ministerpräsident (1998–2003) markierte den Beginn einer neuen Phase: Mit den Planungen für den Beitritt Chinas zur WTO (2001) wurden Staatsbetriebe umstrukturiert, finanziell unter Druck gesetzt und in vielen Fällen auch geschlossen. Mehrere zehntausend defizitäre mittlere und kleinere Staatsbetriebe verschwanden innerhalb weniger Jahre – als Ergebnis von Übernahmen, Teilprivatisierungen oder Konkursen – aus der chinesischen Wirtschaftsstatistik. Als Gewinner des Restrukturierungsprogramms erwiesen sich staatlich kontrollierte Großkonzerne neuen Typs, die in Holding- und Kapitalgesellschaften transformiert wurden und von Monopol- oder Oligopolvorteilen sowie Wachstum und Preissteigerungen in ihren jeweiligen Märkten (z. B. Energie, Rohstoffe, Banken) profitieren konnten. Diese Unternehmen erwirtschafteten rasch wachsende Gewinne und verzeichneten in den 2000er Jahren herausragende Erfolge bei der Kapitalaufnahme im In- und Ausland.

Zugleich aber blieben diese staatsnahen Kapitalgesellschaften neuen Typs Teil eines innerstaatlichen Lobby- und Verhandlungssystems, das in politischer Hinsicht an alte sozialistische Strukturen anknüpfte. Denn die Vorstandsvorsitzenden der restrukturierten Unternehmen nahmen, wie die Generaldirektoren der ehemaligen sozialistischen Staatsbetriebe, weiterhin Leitungsränge (Minister- oder Vizeminister-Rang) im Kadernsystem der KPC ein. Diese Spitzenrepräsentanten der chinesischen Wirtschaft können in direktem Kontakt zu politischen Entscheidungsträgern

Einfluss auf Entscheidungen über Industriepolitik, Wirtschaftsgesetzgebung, Ressourcenzuweisungen, Beteiligungsgeschäfte und Kapitalzugang nehmen. Viele Fallbeispiele für eine solche Einflussnahme – zu Lasten eines offeneren Wettbewerbs oder zum Nachteil der ausländischen oder privaten Konkurrenz – lassen sich belegen (Walter/Howie 2006; Naughton 2008). Es handelt sich hierbei um ein staatsinternes Lobbying, das innerhalb der politischen Führungselite stattfindet und das konkurrierenden Interessenvertretern – insbesondere ausländischen und nichtstaatlichen Akteuren – nicht in der gleichen Weise zugänglich ist.

Trotz dieser strukturellen Zugangsnachteile gewannen transnationale Interessengruppen (auf dem chinesischen Markt aktive internationale Unternehmen und deren Kooperationspartner in China) seit Mitte der 1990er Jahre an Einfluss in der chinesischen Wirtschaftspolitik. Dieser Einfluss wurde in einer Reihe von Liberalisierungs- und Marktöffnungsschritten in Folge von Chinas WTO-Beitritt sichtbar. Ausländische Lobbyisten versuchten in Teilbereichen der Zentralregierung – insbesondere in Ministerien, die den Zugang zu lukrativen innerchinesischen Märkten kontrollieren – Fuß zu fassen. Sie versuchten mit wechselndem und in den 2010er Jahren nachlassendem Erfolg, Einfluss auf Wirtschaftsregulierung, Lizenz- und Auftragsvergabe durch chinesische Regierungsstellen zu nehmen.

Um Zugang und Expansion im chinesischen Markt zu erleichtern, gaben transnationale Konzerne erhebliche Mittel für Werbung und Lobbying aus. Dies schloss oft auch Sonderzuwendungen an bestens vernetzte Vermittler, Kontaktpersonen und Familienmitglieder chinesischer Entscheidungsträger ein. Tausende von professionellen chinesischen und nichtchinesischen Kontaktvermittlern und Lobbyisten sind in Beijing und Shanghai tätig (sie firmieren offiziell meist als Kommunikations- oder Investment-Berater), um ausländischen Unternehmen die Gunst staatlicher Entscheidungsträger zu verschaffen.

3.7.5 Lobbying, Konsultationen und Think Tanks

Politisches Lobbying durch Interessengruppen ist in der leninistischen Ordnung der VRC offiziell nicht erwünscht. In Anerkennung der neuen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Pluralität, die seit den 1980er Jahren entstand, hat die politische Führung Chinas allerdings die neue Realitäten teilweise akzeptiert und versucht, die unvermeidliche Interessengruppenaktivität in geregelte Bahnen zu lenken. Statt eines offenen pluralistischen Wettbewerbs und verdeckten Lobbyismus sollen im Kontext „wissenschaftlicher Politikformulierung“ regelmäßig Konsultationen zu Gesetzgebungsvorhaben und sonstigen politischen Regelungsfragen abgehalten werden, zu denen die Regierung oder der NVK ausgewählte Reprä-

sentanten aus betroffenen Staatsorganen, Forschungsinstituten, Wirtschafts- und Gesellschaftsbereichen sowie staatlich lizenzierten Verbänden (siehe 5.5) einlädt.

Seit 2004 ist die Konsultation von gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Organisationen und Gruppen, die durch staatliche Regelsetzung oder Gesetzesänderungen unmittelbar betroffen sind, verbindlich vorgeschrieben. Auch ausländische Unternehmen, Unternehmensvereinigungen und Handelskammern werden seitdem regelmäßig in Konsultationsverfahren einbezogen und können Stellungnahmen zu Verordnungs- und Gesetzentwürfen im Bereich der Wirtschaftsregulierung abgeben.

Formalisierte politische Konsultationen richten sich überwiegend auf die Diskussion und Korrektur von bereits ausformuliert vorliegenden Verordnungs- oder Gesetzentwürfen. Die Einflussnahme von Interessengruppen in der Frühphase der Politikformulierung („Agenda-Setting“) sowie – nach Verabschiedung der neuen staatlichen Regeln – in der Politikumsetzung (administrative Ausführungsbestimmungen und deren Handhabung in der Praxis) findet gewöhnlich auf informellem Wege statt. Sonderinteressen werden in entscheidenden Phasen der politischen Willensbildung und Gesetzesformulierung durch informelle und persönliche Kontakte zwischen den Lobbying betreibenden Akteuren und politisch-administrativen Entscheidungsträgern eingespeist. Hierbei handelt es sich um einen unregelmäßigen Austausch, der außerordentlich korruptionsanfällig ist.

Eine sehr gewichtige Rolle in der Vorbereitung von Entscheidungen, Regierungsprogrammen oder Regulierungsdokumenten spielen in Chinas Politikprozess Forscher von *Think Tanks* für die praxisnahe Politikberatung, die es als Untereinheiten von Staatsrat und Ministerien (Ressortforschung), als praxisorientierte staatliche oder universitäre Forschungsinstitute oder auch als private Unternehmen gibt. Viele Forscher staatsnaher Denkfabriken haben Zugang zu Entscheidungsträgern und werden in die *Task Forces* zur Formulierung neuer Regierungsprogramme oder Regulierungsdokumente regelmäßig einbezogen. Forscher an wichtigen chinesischen *Think Tanks* sind deshalb eine beliebte Zielgruppen für in- und ausländische Lobbyisten, die ihre Interessen auf diesem Wege in die chinesische Regierungspolitik einzubringen versuchen.

Zwar haben seit den 1990er Jahren ausländische Großunternehmen wie auch chinesische Privatunternehmen – insbesondere in technologieintensiven, politisch geförderten Branchen – vordergründig an Mitsprache in der wirtschaftsbezogenen Regulierung und Gesetzgebung Chinas gewonnen. Aber das innerstaatliche Lobby- und Verhandlungssystem, das sich im Umfeld der staatsnahen Kapitalgesellschaften herausgebildet hat, stellte auch zu Beginn der Amtszeit Xi Jinpings noch das dominierende Kräftefeld in der chinesischen Wirtschaftspolitik dar.

Die politische Sonderstellung großer staatsnaher Unternehmen beruhte einerseits auf der Einbindung der Unternehmensleitungen in die KPC-Nomenkla-

tura mit direktem Zugang zu höchsten Entscheidungsträgern. Zugleich blieben Staatsunternehmen äußerst wichtig für die Staatshaushalte (Steuereinnahmen plus Dividendenzuweisung aus staatlichen Unternehmensanteilen) sowie für Kapitalaufnahme und wirtschaftliche Expansion im Ausland (Sicherung des Zugangs zu Märkten und Ressourcen). Zwar richtete sich die unter Xi Jinping 2012 eingeleitete Anti-Korruptionskampagne demonstrativ gegen Wirtschaftskriminalität, Korruptionsnetzwerke und Verfolgung von Sonderinteressen (既得利益 *vested interests*) in der Staatsindustrie. Dass aber Monopole und Oligopole staatlicher Großunternehmen zugunsten privater oder gar internationaler Konkurrenz aufgebrochen werden, ist wenig wahrscheinlich.

3.8 Zwischen fragmentiertem Autoritarismus und neuer Machtkonzentration

Sebastian Heilmann

Gelegentlich wird die gegenwärtige chinesische Herrschaftsordnung immer noch als totalitäres politisches System gekennzeichnet. Dies ist jedoch nach den von Linz (1975/2000) entwickelten Kriterien nicht haltbar. Für ein totalitäres System sind kennzeichnend: eine uneingeschränkt durchsetzungs- und durchgriffsfähige Machtzentrale; eine militant propagierte, exklusive Ideologie mit dem Ziel der revolutionären Umgestaltung; eine permanente Mobilisierung der Massen und Durchdringung des Privatlebens jedes Einzelnen mit politischen Verhaltensmaßnahmen und Einforderung beständiger Loyalitätsbekundungen. Für ein autoritäres System ist nach Linz hingegen charakteristisch: die Beteiligung einer größeren Zahl von Akteuren und Einbindung wichtiger Interessengruppen in der politischen Willensbildung, der Verzicht auf militante Formen von Ideologie und Massenmobilisierung und stattdessen die Förderung politischer Apathie und Passivität.

Gemessen an diesen Kriterien ist die VRC in Phasen des oben beschriebenen *Normalmodus* der politischen Willensbildung eindeutig als autoritäres System einzustufen. Allerdings zeigen sich in den Ausnahmephasen des *Krisenmodus* totalitäre Züge insbesondere in der Zentralisierung und Ideologisierung der Entscheidungsfindung sowie in der Härte der staatlichen Repression. Die den Krisenmodus kennzeichnende Zentralisierung, Repression und Kampagnenpolitik wurde in diesem Kapitel auch für die ersten Jahre der Amtszeit von KP-Generalsekretär Xi Jinping festgestellt. Neue – aus demokratischer Sicht furchterregende – Möglichkeiten zu totalitärer Kontrolle könnten die sehr raschen Entwicklungen staatlich

regulierter IKT-, Medien-, Datenbank- und Zensur-Technologien in China bieten. Insofern bleiben die Risiken totalitärer Regierungspraktiken präsent. Sie werden sich aber im 21. Jahrhundert in neuartigen, technologiegetriebenen Formen zeigen.

Trotz der politischen Machtkonzentration unter Xi Jinping ist der funktional und regional äußerst vielschichtige Parteistaat Chinas nicht als in sich geschlossene monolithische Einheit zu begreifen. Vielmehr handelt es sich um ein Konglomerat von Organisationen und Regionen, die jeweils spezifische Traditionen, Interessen, interne Regeln sowie vielfältige Verknüpfungen mit Wirtschaft, Gesellschaft und internationalen Partnern aufweisen. Eine politische Gleichschaltung dieses kontinentalen, spannungsgeladenen politischen Systems erscheint – sofern nicht sehr große Sprünge in der Entwicklung von Überwachungstechnologien für Verwaltung, Wirtschaft und Gesellschaft vollzogen werden – nicht praktikabel.

Ob das Entscheidungssystem der VRC aber weiterhin treffend als „fragmentierter Autoritarismus“ (dies ist die in der Chinaforschung dominierende Kennzeichnung seit Lieberthal/Oksenberg 1988 und Lieberthal/Lampton 1992, vgl. auch Mertha 2009) zu charakterisieren ist, wird von den konkreten Entwicklungen unter KP-Generalsekretär Xi Jinping abhängen. Die Parteispitze mit Xi Jinping als Dreh- und Angelpunkt zog binnen kurzer Zeit maßgebliche Entscheidungskompetenzen und Programme zur institutionellen Restrukturierung von Staat und Wirtschaft – einschließlich interner Entscheidungsvorbereitung, Konsultations- und Evaluationsverfahren sowie Überwachung der Umsetzung – an sich. Entscheidungsmacht wurde in einer Vielzahl neu geschaffener oder reorganisierter Zentraler Führungsgruppen konzentriert. Xi Jinping selbst häufte beträchtliche persönliche, autokratische Machtbefugnisse an und wurde in einem medialen Personenkult präsentiert wie kein Parteichef seit Mao Zedong.

Chinas Wirtschaft fordert grundlegende Annahmen der politischen Ökonomie heraus. Trotz vermeintlich dysfunktionaler, wachstumsabträglicher wirtschaftlicher und politischer Institutionen ist es der chinesischen Wirtschaftspolitik gelungen, ein rapides Wirtschaftswachstum von durchschnittlich rund zehn Prozent pro Jahr seit den 1980er Jahren zu erreichen. Obwohl viele Branchen der chinesischen Wirtschaft durch einen intensiven Marktwettbewerb angetrieben werden und eng mit der Weltwirtschaft verflochten sind, bleibt der Wirtschaftsprozess geprägt durch eine starke Präsenz und vielfältige Eingriffsmöglichkeiten staatlicher Stellen.

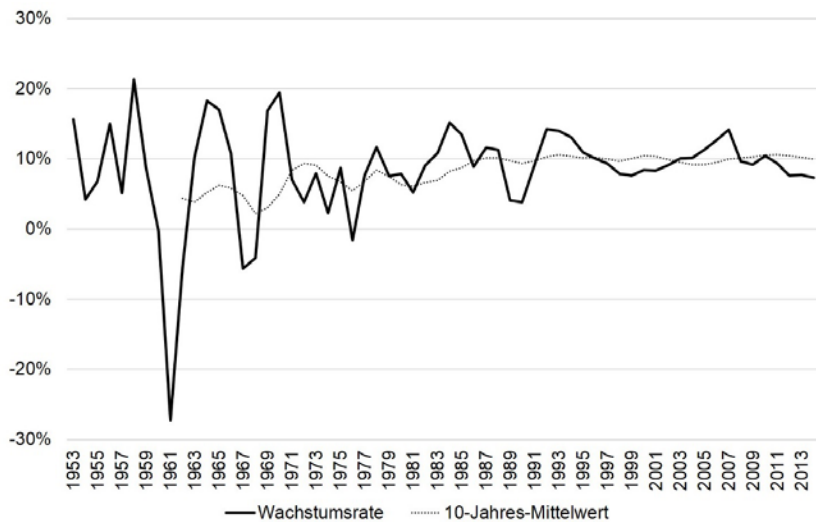
4.1 Chinas wirtschaftliche Modernisierung im Überblick

Mikko Huotari

Zwar sind chinesische Wirtschaftsstatistiken weiterhin unzuverlässig (siehe 4.2), aber der generelle Trend ist nicht strittig: Mit einem Pro-Kopf-Jahreseinkommen von durchschnittlich etwa 7.000 USD (2013) ist China in die Ländergruppe mit „höheren bis mittleren Einkommen“ aufgerückt. Während durch diese Einkommensentwicklung der Anteil absoluter Armut drastisch gesenkt werden konnte, kämpft China zugleich mit teils katastrophalen ökologischen wie auch konfliktträchtigen sozialen Auswirkungen des rasanten Wachstums.

Als Gesamtsystem ist China seit 2014 – nach Kaufkraftparitäten berechnet – bereits die größte Volkswirtschaft der Welt. Legt man den jahresaktuellen Wechselkurs zu Grunde, belegte China 2013 mit einem BIP von rund 9.240 Mrd. USD hinter den USA (16.800 Mrd. USD) und vor Japan (4.900 Mrd. USD) den zweiten Rang. Das chinesische BIP war damit größer als die Summe des deutschen, französischen und britischen BIP. Übersicht 4.1 zeigt die Entwicklung von Chinas BIP seit 1957.

Übersicht 4.1 Das Wachstum des chinesischen BIP (1953–2013)



Quelle: NBS via CEIC

Mindestens vier ökonomische Faktoren stehen hinter der rasanten Mobilisierung von Kapital, Arbeit und Produktivität seit den 1980er Jahren:

1. Die ehemals zentral geplante Kommandowirtschaft und kollektivierte Landwirtschaft wurden nach und nach abgelöst durch ein Wirtschaftssystem, das heute in großen Teilen von *Marktkräften*, intensivem Wettbewerb und privatwirtschaftlichen Akteuren bestimmt wird.
2. Flankiert wurde die Einführung von Marktmechanismen durch eine Öffnung *hin zur globalen Wirtschaft* vor allem durch die Expansion des Handels und ausländische Direktinvestitionen. China begegnet uns heute als Handelsstaat und „Export-Weltmeister“, eingebunden in weltweite Produktionsnetzwerke und zunehmend auch in globale Finanzströme (siehe 4.7). Sonderwirtschaftszonen sowie Investitionen, Technologie und Managementexpertise aus dem Ausland ermöglichten eine beschleunigte Industrialisierung zunächst vor allem in den Küstenregionen.
3. Die Mobilisierung von hunderten Millionen *Arbeitskräften aus der Landwirtschaft* für die industrielle Produktion war eine zentrale Voraussetzung für das jahrzehntelange Hochwachstum. Die Unterbeschäftigung in der ländlichen

Wirtschaft wurde durch Arbeitsmigration in städtische Ballungsräume hinein reduziert. Bis Anfang der 2010er Jahre konnten Chinas Wirtschaftszentren mit einem stetigen Zustrom kostengünstiger Arbeitskräfte rechnen. In Industrie-, Bau- und Dienstleistungsbranchen wurde Beschäftigung mit höherer Produktivität und höheren Einkommen als in der Landwirtschaft geschaffen. Seit 2012 aber ließ der Zustrom unterbeschäftigter Arbeitskräfte aus ländlichen oder unterentwickelten Regionen Zentral- und Westchinas nach. Denn verbesserte Beschäftigungsmöglichkeiten entwickelten sich nun auch in den ursprünglichen Abwanderungsregionen. Und die nachwachsende Generation von Arbeitskräften erreichte infolge der demographischen Entwicklung nicht mehr die Stärke der älteren Kohorten von Arbeitsmigranten. Arbeitskräfte wurden rarer und damit teurer. Die Lohnstückkosten in Chinas Industrie stiegen in den 2010er Jahren um bis zu 20 Prozent jährlich an.

4. Chinas Wachstum wurde zugleich von *staatlich gesteuerten Investitionen* angetrieben, die ein – im Verhältnis zum chinesischen BIP und im internationalen Vergleich – sehr hohes Niveau erreichten. Öffentliche Investitionen flossen seit Ende der 1990er Jahre vor allem in Infrastrukturmaßnahmen und städtischen Wohnungsbau. Die expansive Investitionstätigkeit wurde ermöglicht durch Mechanismen der finanziellen Repression: Ein von staatlicher Seite niedrig gehaltenes Zinsniveau erlaubte es, die voluminösen Einlagen privater chinesischer Sparer zu geringen Kosten in staatliche Investitionen umzulenken (siehe 4.6).

Dass diese forcierte „nachholende Entwicklung“ über Jahrzehnte hinweg ohne dauerhafte wirtschaftliche oder politische Rückschläge vorangetrieben werden konnte, ist durch spezifische politisch-ökonomische Bedingungen zu erklären. Chinas Wirtschaftsreformen waren in den ersten Phasen gradualistisch und reversibel angelegt. Durch dieses vorsichtige Vorgehen wurde eine mögliche Destabilisierung der Herrschaftsbasis der KPC vermieden. Kennzeichnend für Chinas wirtschaftliche Modernisierung blieben eine schrittweise Implementierung von komplementären Wirtschaftsreformen und ein sukzessiver Aufbau des regulatorischen Rahmens. Zugleich bestimmten staatliche Mehrjahresprogramme die Grundrichtung der Wirtschaftspolitik und die Schwerpunkte der Investitionstätigkeit.

Die Lern- und Anpassungsfähigkeit der chinesischen Wirtschaftspolitik erwies sich über Jahrzehnte hinweg als bemerkenswert groß. Auf der operativen Seite liegen die Antriebskräfte des Wachstums in unzähligen dezentralen Initiativen und Experimenten zur Wirtschafts- und Unternehmensförderung in Chinas Städten, Kreisen, Gemeinden und Dörfern. Im Unterschied zur untergegangenen Sowjetunion war Chinas sozialistische Wirtschaft vor Beginn der Reform- und Öffnungspolitik stark dezentral organisiert. In diesem System gab es starke Anreize für regionalen

Wettbewerb, sobald die Regierungszentrale wirtschaftspolitische Eigeninitiativen und die Entstehung neuer Märkte in den Regionen zuließ (vgl. 4.3).

Aufgrund dieser besonderen Voraussetzungen und Herangehensweisen gelang es in China, die sozialistische Kommandowirtschaft durch Marktmechanismen zu transformieren und wirtschaftliche Entwicklungshemmnisse zu überwinden, ohne dass es zu einem politischen Ordnungszusammenbruch kam.

Seit den 2000er Jahren aber veränderten sich die strukturellen Bedingungen der Wirtschaftsentwicklung fundamental. Viele der zuvor wachstumsfördernden Vorgehensweisen und Institutionen (staatliche Investitionen, Exportorientierung, interregionaler Wettbewerb, regulatorische Flexibilität, politisch-wirtschaftliche Netzwerke) begannen, die Weiterentwicklung des Wirtschaftssystems hin zu einem höheren Produktivitäts- und Innovationsniveau zu hemmen. Die Schattenseiten des Wachstumsmodells (Umweltverschmutzung, ungleiche Verteilung von Vermögen und Einkommen, Rechtsunsicherheit) erhöhten den politischen Handlungsdruck. Der damalige Ministerpräsident Wen Jiabao sprach 2007 von einem „instabilen, unausgeglichenes, unkoordinierten und nicht nachhaltigem Wachstum“. Eine in Zusammenarbeit mit dem Development Research Center (国务院发展研究中心, DRC) verfasste Studie der Weltbank präsentierte 2012 einen dezidiert marktorientierten Entwurf zur Überwindung struktureller Defizite (Verzerrungen in Wettbewerb und Preisbildung, staatliche Eingriffe als Hemmnis für Unternehmertum und technologische Innovation) und zur Stimulierung neuer Wachstumskräfte in Chinas Wirtschaft. Zentrale Elemente dieser Reformagenda wurden vom ZK der KPC im November 2013 beschlossen mit dem Ziel, die Wirtschaftsstruktur, das Wachstumsmodell und die wirtschaftsbezogene Staatstätigkeit grundlegend zu erneuern.

Übersicht 4.2 zeigt einen Überblick der Wirtschaftsentwicklung Chinas seit Anfang der Reform-Periode. Bislang gelang es der Parteiführung in den aufeinander folgenden Reformphasen immer wieder, breite Unterstützungskoalitionen in Funktionärsschicht und Bevölkerung wie auch neue unternehmerische Tätigkeitsfelder hervorzubringen. Einerseits entwickelte sich die chinesische Wirtschaft in vielen Bereichen durch regulatorische Reformen, vertiefte Öffnung, Dynamik des Privatsektors und gezielte Industriepolitik von der Werkbank der Welt zum globalen Wettbewerber auch in höherwertigen, technologieintensiveren Märkten (Maschinen, Elektronik etc.). Andererseits wurden umfassende Anpassungserfordernisse deutlich, um ein anhaltendes Wachstum zu ermöglichen und krisenhaften wirtschaftlichen Einbrüchen zuvorzukommen. Angesichts tiefgreifender Widersprüche und unsicherer Zukunftsaussichten bleibt die Wirtschaftsordnung Chinas schwer als Ganzes in vereinfachenden Formeln zu erfassen. Ein langfristig stabiles

Gleichgewicht ist nicht in Sicht. Die wirtschaftlichen Herausforderungen für die politische Führung bleiben immens.

Übersicht 4.2 Chinas Wirtschaftsentwicklung und Reformkoalitionen

1977– 1988	Einführung von Marktmechanismen und Öffnung nach außen	„ Reform ohne Verlierer “: „zweigleisige“ Reformen; neue Strukturen wachsen neben alten Strukturen; Herauswachsen aus planwirtschaftlichen Strukturen
1989– 1991	↓	Rückschlag für marktorientierte Reformen wg. innenpolitischer Krise
1992– 2001	Wirtschaftliche Liberalisierungs- maßnahmen („Sozialistische Marktwirtschaft“)	„ Reform mit Verlierern “, aber mit einer starken Koalition von Gewinnern in Funktionärs- und neuen Unternehmerschichten; Ausbau marktwirtschaftlicher Elemente; Umstrukturierung großer Staatsunternehmen; Teilprivatisierung kleinerer Staatsunternehmen; starke Stellung ausländischer Großinvestoren
2002– 2012	↓	Reformen als Anpassung an WTO-Bedingungen; „Going Global“-Strategie; aktive Sozialpolitik zur gesellschaftlichen Stabilisierung ; aktive Innovationspolitik; staatlicher Investitionsboom infolge globaler Wirtschaftskrise
2013	Umstellung des Wachstumsmodells und Restrukturierung	Programm zur wirtschaftlichen Umstrukturierung; „neues Wachstumsmodell“ gestützt auf Binnenkonsum, Innovation, Deregulierung, Privatsektor; Akzeptanz niedrigerer Wachstumsraten; Disziplinierung innerstaatlicher Interessengruppen (Funktionärsschicht, Staatssektor); Begrenzung des Einflusses ausländischer Investoren ; Förderung des Privatsektors

Quellen: Perkins 2013; Pettis 2014; Naughton 2004/2011; Garnaut et al. 2013

4.2 Chinas Wirtschaftswachstum: Datenprobleme und alternative Indikatoren

Sandra Heep, Mikko Huotari und Marc Szepean

China hat in den vergangenen drei Jahrzehnten eine im internationalen Vergleich beispiellose wirtschaftliche Entwicklung vollzogen. Der Aufstieg des Landes spiegelt sich nicht nur in einer Vielzahl sozioökonomischer Indikatoren wider, sondern zeigt sich auch unmittelbar in deutlich verbesserten Lebensstandards der Bevölkerung. Zwar steht die Dynamik des Wirtschaftswachstums in der Reformperiode außer Frage. Doch stellt die genaue Messung der Wirtschaftskraft eine große statistische Herausforderung dar. Zahlreiche Ökonomen haben Zweifel an der Verlässlichkeit offizieller chinesischer Statistiken zum BIP geäußert. Da die seit 1978 erzielten Wachstumsraten für die Einschätzung der wirtschaftlichen und politischen Rolle Chinas in der Welt aber eine zentrale Rolle spielen, ist ein genauer Blick auf die Qualität offizieller Wachstumsstatistiken unabdingbar.

Scharfe Kritik an den offiziellen Daten setzte 1998 ein, als bekannt wurde, dass subnationale Regierungen Statistiken bewusst manipuliert hatten, um den durch die damalige asiatische Finanzkrise ausgelösten Wachstumseinbruch zu verschleiern. Seitdem haben sowohl chinesische als auch westliche Ökonomen immer wieder alternative Berechnungen des BIP durchgeführt, deren Ergebnisse zum Teil erheblich von den offiziellen Werten abweichen (vgl. Übersicht 4.3).

Zudem weisen die offiziellen Statistiken innere Widersprüche auf. So ergeben die von den einzelnen Provinzen gemeldeten Daten zu ihrer Wirtschaftskraft in der Summe ein erheblich größeres BIP als das auf der Grundlage landesweiter Daten errechnete nationale BIP (Crabbe 2014). Problematisch ist ferner der im internationalen Vergleich relativ große Unterschied zwischen den Ergebnissen verschiedener Berechnungsarten des BIP (Entstehungs- und Verwendungsrechnung).

Die Ungenauigkeit offizieller Statistiken ist auf verschiedene technische sowie institutionelle Faktoren zurückzuführen. Zum einen hat die Kompetenz des NBS noch nicht das in westlichen Behörden übliche Niveau erreicht (Koch-Weser 2013). Zwar können die genauen Berechnungsverfahren des NBS aufgrund mangelnder Transparenz nicht im Detail überprüft werden. Doch haben Ökonomen die Praxis der Anpassung von Inflationswerten im Zuge von BIP-Revisionen kritisiert (Holz 2014). Zudem gilt auch die planwirtschaftliche Tradition der Fokussierung auf industrielle Produktion in großem Stil als problematisch. Denn sie führt zu einer unzureichenden Erfassung der Wertschöpfung kleiner Privatunternehmen sowie des Dienstleistungssektors (Wu 2014). Darüber hinaus führt die im internationalen

Übersicht 4.3 Chinas Wirtschaftswachstum: Offizielle Statistik und alternative Berechnung (1978–2012)



Quelle: Wu 2014

Vergleich relativ große Bedeutung der Schattenwirtschaft, die von den Statistiken nicht erfasst wird, zu einer Verzerrung offizieller Daten.

Durch die laufende Anpassung und Verfeinerung statistischer Verfahren konnte das NBS die Datenqualität seit der Jahrtausendwende verbessern. So führte China 2004 zum ersten Mal einen gesamtwirtschaftlichen Zensus durch und revidierte daraufhin seine BIP-Statistiken. Seitdem sind die Divergenzen zwischen vorläufigen und revidierten BIP-Daten kontinuierlich gesunken.

Allerdings leidet das NBS nach wie vor unter mangelnder politischer Unabhängigkeit und bürokratischer Autorität sowie unzureichenden Ressourcen. Politische Anreizmechanismen erschweren die Arbeit der Behörde. Denn Karrierewege in Chinas Regierungs- und Parteiapparat werden ganz entscheidend durch das Bewertungskriterium des Wirtschaftswachstums geprägt. Ungenauigkeiten in den offiziellen BIP-Statistiken entstehen daher weniger durch gezielte Fälschungen des NBS, sondern resultieren vielmehr aus einer Kombination technischer Unzulänglichkeiten und starken Anreizen zur „Statistik-Schönung“ auf lokaler Ebene (Holz 2014).

Vor dem Hintergrund dieser Schwierigkeiten greifen zahlreiche Beobachter zusätzlich auf alternative Indikatoren zurück, die zu einer realitätsnäheren Einschätzung der chinesischen Wirtschaftskraft beitragen sollen. Besonders häufig werden

hierfür Daten zur Produktion und zum Konsum von Elektrizität, zur Bauaktivität, zum Transport und zur Entwicklung der Konsumentenpreise herangezogen. In diesem Zusammenhang brachte es der sogenannte „Li-Keqiang-Index“ zu besonderer Prominenz. Während seiner Amtszeit als Parteisekretär in der Provinz Liaoning verfolgte der spätere Ministerpräsident die dortige Wirtschaftsentwicklung anhand von Daten zum Eisenbahngüterverkehr, zum Stromverbrauch und zur Kreditvergabe. Viele traditionelle alternative Indikatoren sind jedoch aufgrund ihrer Fokussierung auf die Schwerindustrie nur begrenzt dazu geeignet, die Entwicklung der nationalen Wirtschaft einzuschätzen, die zunehmend durch den Dienstleistungssektor und die Konsumgüterindustrie geprägt wird.

Seit sich die Partei- und Staatsführung unter Xi Jinping um einen umfassenden wirtschaftlichen Strukturwandel bemüht, zeichnet sich ein Umdenken ab. Qualität und Nachhaltigkeit der wirtschaftlichen Entwicklung sollen anstelle der bloßen Zunahme des BIP ins Zentrum der Aufmerksamkeit rücken. So kündigte das NBS 2014 die Entwicklung eines Indikatoren-Systems an, das die Bewertung qualitativer Kriterien wie wirtschaftlicher Stabilität, Innovation, Umwelt und Lebensbedingungen der Bevölkerung ermöglichen solle. Zu diesem Zweck wird das Indikatoren-System BIP-Daten unter anderem mit Angaben zum Verhältnis von Steuereinnahmen zu staatlicher Verschuldung, privatem Konsum und Ausgaben für Forschung und Entwicklung kombinieren (Zhongguo xinxi bao 2014).

4.3 Voraussetzungen der Wirtschaftsreformpolitik

Sebastian Heilmann

Wie weit sich China inzwischen von verschiedenen Varianten sozialistischer Staatswirtschaften entfernt hat, kann ein kurzer kontrastierender oder differenzierender Rückblick auf typische Merkmale sozialistischer, von Kommunistischen Parteien regierter, traditioneller Staatswirtschaften dienen.

Diese Wirtschaftssysteme waren vor 1989 (also vor dem Zusammenbruch der Sowjetunion und des Bündnissystems sozialistischer Staaten in Osteuropa) gekennzeichnet durch: zentralisierte administrative Planung und Zuteilung von Rohstoffen, Investitionsmitteln und Gütern; Dominanz von Staats- und Kollektiveigentum; Mangel an harten Finanzbeschränkungen für Unternehmen; politische Bevorzugung der Schwer- und Rüstungsindustrie; ein hochzentralisiertes Außenhandelssystem (Kornai 1995). Bürokratische Koordination, Preissetzung und Allokation (nicht Marktkoordination mittels Preis-, Nachfrage- und Wettbewerbssignalen) regelten

das Wirtschaftsleben. Ressourcen wurden nach politischen Kriterien (nicht nach Kriterien sparsamen und bedarfsgerechten Wirtschaftens) vergeben. Dies führte zu einer gewaltigen Verschwendung von Ressourcen und zugleich zu ständigen Versorgungsengpässen.

Über diese zentralen Gemeinsamkeiten hinaus zeigten sich allerdings vielgestaltige Variationen zwischen verschiedenen kommunistischen Herrschafts- und Wirtschaftsordnungen, was die konkreten Praktiken und Wirkungen von administrativer Planung und Allokation anging. Diese Unterschiede bedingten sehr unterschiedliche Voraussetzungen für die Einführung von Strukturveränderungen und Marktwettbewerb in den nationalen Ökonomien.

Wie stark diese Variationen Reformchancen und Reformergebnisse in den einzelnen Ländern beeinflussten, wird deutlich, wenn man den Verlauf der Wirtschaftstransformation in Russland und China systematisch vergleicht (Heilmann 2000). Es zeigt sich, dass sich einige markante Besonderheiten der chinesischen staatswirtschaftlichen Ordnung als günstig für die Initiierung von Strukturformen erwiesen. Diese besonderen Voraussetzungen sind knapp in Übersicht 4.4 zusammengefasst.

Übersicht 4.4 Voraussetzungen für die Einführung marktorientierter Reformen in China

Wirtschaft	Vergleichsweise kleiner staatlicher Industriesektor; geringer Grad interregionaler Arbeitsteilung; damit geringe Verwundbarkeit bei Demontage der zentralen Plankoordination und Raum für dezentrale Eigeninitiative; makroökonomische Stabilität in Anfangsperiode der Reformpolitik (niedrige Inflationsrate, geringe Haushalts- und Leistungsbilanzdefizite)
Verwaltung	In Maos China wesentlich stärker auf regionale Autarkie ausgerichtete, <i>dezentralisierte</i> Planwirtschaft (Abweichung vom sowjetischen Modell)
Politik	Politisch-bürokratische Reformwiderstände geringer, da zentrale Planungsbürokratien in Phase der „Kulturrevolution“ (1966–1976) organisatorisch geschwächt
Gesellschaft	Tradition eines familiengestützten Unternehmertums; Zwangskollektivierung in Landwirtschaft nur etwas mehr als 20 Jahre lang betrieben
Internationaler Kontext	Dynamisches asiatisch-pazifisches Umfeld; Investitionen von Auslandschinesen; dichte ökonomische Verflechtungen zunächst mit Hongkong, seit 1990er Jahren auch mit Taiwan

Zwar waren viele typische strukturelle Verzerrungen der Staatswirtschaft auch in China am Ende der Mao-Ära zu finden: etwa Staatsinvestitionen ohne Wirtschaftlichkeitsprüfung, administrativ verfügte Preise, Monopolstrukturen und mangelnder Wettbewerb, Überbeschäftigung in der Staatsindustrie, Abschottung von Konkurrenz auf internationalen Märkten. In vielen anderen Bereichen jedoch – so etwa im Hinblick auf den Grad der Industrialisierung, der regionalen Spezialisierung und der makroökonomischen Instabilität – wies China weitreichende Unterschiede zu anderen Staatswirtschaften auf.

Eine signifikante Besonderheit der staatswirtschaftlichen Struktur der VRC vor 1979 muss im Vergleich zu Systemen des sowjetischen Typs besonders hervorgehoben werden: Aufgrund maoistischer Vorstellungen von regionaler wirtschaftlicher Autarkie, mehrerer Dezentralisierungswellen im Zuge politischer Kampagnen seit den 1950er Jahren sowie ungenügender administrativ-technischer Kapazität der zentralen Wirtschaftsbükratie war die Kontrolle über die Wirtschaft in China weit weniger zentralisiert und institutionalisiert als in der Sowjetunion. Seit der frühen Abkehr vom sowjetischen Entwicklungsmodell in der zweiten Hälfte der 1950er Jahre wurden regionalen Regierungen umfangreiche Kompetenzen in der Wirtschaftsplanung und Wirtschaftsverwaltung eingeräumt. Der größte Teil der Staatsunternehmen wurde einer dezentralen Kontrolle auf der Ebene von Provinzen, Bezirken, Städten und Kreisen unterstellt. So entwickelte sich in der VRC ein kompliziertes Geflecht territorial abgestufter staatlicher Eigentumsrechte, das nur in Teilbereichen zentralisierter Kontrolle und Planung unterworfen war (Herrmann-Pillath 1990; Naughton 1995). Grundlegende Unterschiede zur Sowjetunion bestanden deshalb im Ausmaß von Planzentralisierung, Industrialisierung, regionaler Spezialisierung und makroökonomischer Instabilität. China hatte hier wesentlich leichtere Erblasten zu tragen.

Weiterhin trugen gesellschaftliche Faktoren nach den ersten Liberalisierungsschritten zu einer breiten unternehmerischen Initiative in China bei. Denn die Erfahrungen eines familiengestützten Unternehmertums waren zumindest auf dem Lande nach nur etwas mehr als 20 Jahren der Zwangskollektivierung noch vorhanden. Darüber hinaus begünstigte das von Anfang an rege Engagement von Chinesen aus Hongkong und Übersee den Transfer von unternehmerischem Wissen und die Einbindung Chinas in das dynamische asiatisch-pazifische Wirtschaftsumfeld.

4.4 Politische Durchsetzung von Wirtschaftsreformen

Sebastian Heilmann und Sandra Heep

Es sind jedoch nicht nur länderspezifische Ausgangsbedingungen, die Pfade und Strategien der Wirtschaftsreform bestimmen. Die politische Kräftekonstellation, reformerische Führungs-, Mobilisierungs- und Kommunikationsleistungen sowie die konkreten Vorgehensweisen und Ablaufmuster bilden den Schlüssel zum Verständnis des Reformverlaufs in China.

Anders als in der untergegangenen Sowjetunion erwies sich die politische Autorität der chinesischen Partei- und Regierungszentrale über Jahrzehnte als stark genug, um einen Ordnungszusammenbruch trotz politischer und sozialer Verwerfungen zu verhindern. Zugleich aber wurden wichtige wirtschaftspolitische Kompetenzen regionalen Regierungen überlassen. Die Zentrale nahm einen Kontrollverlust gegenüber Reforminitiativen und informellen Ausweichstrategien auf regionaler Ebene zumindest phasenweise hin.

Der Verlauf der Wirtschaftsreformen in China ist ein wichtiger Beleg dafür, dass eine Politik, die dezentrale institutionelle Experimente, Innovationen und Lernprozesse fördert, besonders günstige Voraussetzungen für eine erfolgreiche Einleitung von Strukturreformen bietet. Die prekäre Balance zwischen zentralstaatlicher Autorität und dezentraler Reforminitiative bildete die politische Grundlage für den überwiegend in begrenzten Einzelschritten vorangetriebenen Reformkurs Chinas in den ersten beiden Jahrzehnten nach 1978. Übersicht 4.5 zeigt Kernelemente der chinesischen Reformpraxis 1978–1998.

Übersicht 4.5 Politische Besonderheiten der chinesischen Reformpraxis (1978–1998)

- Zweigleisige Reformpraxis (neue Strukturen entstehen neben alten Strukturen, ersetzen diese zunächst nicht, wachsen aber schneller und lassen die alten Strukturen obsolet werden)
- Politische Durchsetzung schmerzhafter Reformen in Krisenphasen (1979, 1992, 1998)
- Duldung und selektive Förderung dezentraler Reforminitiativen und lokaler Experimente
- Wettbewerb zwischen Regionen um Investitionsmittel, Wirtschaftswachstum und Einnahmewachstum
- Lernbereitschaft gegenüber ausländischen institutionellen Modellen
- Autorität der Parteizentrale stark genug, um politische Desintegration trotz wirtschaftlicher Dezentralisierung zu verhindern
- Flexibilisierung durch dezentrale Reforminitiativen bzw. informelles Ausweichverhalten auf regionaler und lokaler Ebene
- „Kaderkapitalismus“ und „systemische Korruption“ in Funktionärsschicht

Die chinesischen Wirtschaftsreformen gingen *nicht* von einer vorgefassten, in sich schlüssigen Strategie aus. Der wirtschaftliche Wandel entsprang *nicht* der Suche nach der optimalen ökonomischen Effizienz. Vielmehr mussten Chinas Wirtschaftsreformer Rücksicht auf vielfältige Widerstände in Funktionärsschicht, Staatsbürokratie und Staatsunternehmen gegen einen Umbau der staatswirtschaftlichen Ordnung nehmen. Die starken politisch-ideologischen Widerstände und Kompromisszwänge schlugen sich in wechselnden offiziellen Formeln zur Kennzeichnung des Wirtschaftssystems der VRC nieder (siehe Übersicht 4.6).

Die wesentliche Besonderheit in den ersten Phasen des wirtschaftlichen Strukturwandels bestand in einer zweigleisigen Reformpraxis, die eine Koexistenz von Plan- und Marktcoordination bei schrittweise sinkendem Plananteil erlaubte: ein „Herauswachsen aus dem Plan“ (Naughton 1995). Die chinesische Reformpraxis wich den politischen Reformwiderständen nahezu zwei Jahrzehnte lang aus. Denn der sozialistische Staatssektor (das „alte Gleis“ der Wirtschaft) wurde anfangs von Restrukturierungsmaßnahmen ausgenommen. Zunächst nur als Ergänzung wurde eine planexterne, nicht-staatliche Wirtschaft („neues Gleis“) zugelassen.

Das dynamische Wachstum der planexternen Wirtschaft setzte jedoch den Staatssektor unter zunehmenden Wettbewerbsdruck und erzwang in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre schließlich Restrukturierungsmaßnahmen der defizitären Staatsunternehmen. Der schrittweise Wandel erlaubte allmähliche Anpassungs- und Lernprozesse. Auch blieb Raum für konkurrierende Reformexperimente und für Korrekturen einzelner Reformmaßnahmen.

Übersicht 4.6 Entwicklungsphasen und Reformmaßnahmen seit 1979

	Offizielle Formeln zur Kennzeichnung der Wirtschaftsordnung	Wirtschaftliche Reformmaßnahmen
1979–1984	„Planwirtschaft, ergänzt durch Marktelemente“	Landwirtschaftliche Entkollektivierung und Ausbau ländlicher Kleinindustrien; Zulassung privaten Kleingewerbes; Errichtung von Sonderwirtschaftszonen
1984–1988	„Geplante Warenwirtschaft“	Schrittweise Reformen in städtischer Industrie; mehr Entscheidungsbefugnisse für Betriebsleitungen; außenwirtschaftliche Öffnung in Küstenregionen
1988–1991	„Der Staat reguliert den Markt, der Markt die Unternehmen“; „Integration zwischen Planwirtschaft und Marktregulierung“	Verlangsamung der ökonomischen Liberalisierung; Versuche zur Rezentralisierung der Wirtschaftssteuerung; ökonomische Stabilisierung durch administrative Kontrollen

1992–1997	„Sozialistische Marktwirtschaft (SMW) mit Dominanz öffentlichen Eigentums“	Inflationsbekämpfung; beschleunigte ökonomische Liberalisierung, Dezentralisierung, außenwirtschaftliche Öffnung; Neuordnung von Finanz- und Fiskalsystem
1998–2002	SMW mit „Koexistenz verschiedener Eigentumsformen“; mit „Integration in den Welthandel“ (WTO)	Reorganisation/Teilprivatisierung von Staatsunternehmen; Reorganisation der Wirtschaftsverwaltung; Aufwertung des Privatsektors; WTO-Beitritt; vertiefte Weltmarktintegration
2003–2007	SMW neu ausgerichtet durch „Going Global“ und „Einheimische Innovation“	Globale Investitionen chinesischer Unternehmen; Börsengänge staatlicher Unternehmen; Lockerungen des Kapitalverkehrs; sehr aktive Technologie- und Sozialpolitik
2008–2012	SMW in „Phase der Revitalisierung“	Große staatliche Konjunktur-, Kredit-, Investitionsprogramme; aktive Industriepolitik
seit 2013	SMW mit „entscheidender Rolle des Marktes“	Vorbereitung grundlegender institutioneller Reformen inkl. Finanz-/Fiskalsystem; Rechtssystem; Deregulierung

© Heilmann 2015

Eine zweigleisige Reformpraxis hat beträchtliche Vorteile im Hinblick auf die politische Durchsetzbarkeit: Zum einen wird die Opposition gegen Reformen minimiert, weil die Interessengruppen des alten Systems zunächst keine Kosten zu tragen haben. Zum anderen entstehen im Falle eines Erfolgs der Reformmaßnahmen neue Interessengruppen, welche die erreichten Neuerungen verteidigen und sich für eine Ausweitung der Experimente einsetzen. Tatsächlich hat der chinesische Reformansatz zu einer umfassenden Neuformierung von Interessengruppen in der Herrschafts- und Wirtschaftsordnung geführt (siehe 2.5.2).

Nur in Ausnahmesituationen – meist unmittelbar nach politischen Machtwechseln oder einschneidenden wirtschaftlichen Einbrüchen – bieten sich Chancen zur Durchsetzung radikaler Strukturreformen. In solchen „Perioden außergewöhnlicher Politik“, wie sie der polnische Ökonom und Finanzpolitiker Balcerowicz (1995) treffend nannte, ist die Akzeptanz schmerzhafter Neuerungen kurzzeitig erhöht. Solche Perioden ergaben sich in China nach dem Scheitern des Programms zur Rezentralisierung unter Hua Guofeng 1978/79, unter dem Eindruck des Zusammenbruchs der osteuropäischen sozialistischen Staaten 1991/92, im Kontext der Finanzkrise in vielen ost- und südasiatischen Staaten („Asienkrise“) 1997/98 sowie in Reaktion auf die Krise des export- und investitionsgetriebenen Wachstumsmodells 2013/14. In China wurden diese Gelegenheiten von Reformpolitikern genutzt, um wirtschaftliche Strukturveränderungen entschieden voranzutreiben und politische Widerstände in Parteiführung, Staatsverwaltung und staatlichen Großunternehmen zu überwinden.

Die Globale Finanzkrise 2007-9 löste allerdings eine Krisenreaktion aus, die sich nicht auf Strukturveränderungen richtete, sondern auf umfassende Stimulierungsmaßnahmen und „Revitalisierungsprogramme“ (振兴规划). Chinas Regierung startete das weltweit größte Konjunkturprogramm in Höhe von insgesamt ca. 13 Prozent des BIP (bezogen auf BIP 2008), indem sie die Wirtschaft phasenweise mit Krediten und Investitionen – nahezu ohne Bonitätsprüfung – flutete. Die im internationalen Vergleich äußerst rasch eingeführten und sehr umfangreichen Stimulierungsmaßnahmen machten zuvor eingeleitete Strukturanpassungen und Investitionskontrollen rückgängig. Diese Krisenpolitik verschlechterte das Risikomanagement in der Kreditvergabe von Banken, in den Genehmigungsverfahren für öffentliche Investitionen wie auch in den Budgetprozessen subnationaler Regierungen (siehe 6.6 und 6.7).

Im Ergebnis verstärkte das Konjunkturprogramm einen seit Mitte der 2000er Jahre bestehenden Trend: Staatliche Infrastrukturinvestitionen wurden zur treibenden Kraft für die Aufrechterhaltung des chinesischen Hochwachstums. Schon früh aber wiesen chinesische Kritiker auch innerhalb der Regierung darauf hin, dass die mit den staatlichen Konjunkturmaßnahmen einhergehende exorbitante Verschuldung nicht Grundlage für eine dauerhaft tragfähige und stabile Wirtschaftsentwicklung sein könne.

Um eine seit den 1990er Jahren immer wieder angekündigte Umorientierung hin zu einem stärker konsum- und innovationsgetriebenem Wachstum zu ermöglichen, musste die chinesische Regierung Strukturreformen im Investitions-, Finanz- und öffentlichen Haushaltssystem durchsetzen (siehe 2.8 und 4.6). Solche Strukturreformen trafen innerhalb der Funktionärs-, Manager- und Unternehmerschichten auf erheblichen Widerstand, da vielfältige Genehmigungsrechte und Abschöpfungsmöglichkeiten („rent-seeking“) für politisch gut verbundene Regulierer und Marktteilnehmer in einem transparenteren, regelgebundenen Umfeld wegfallen müssten (siehe 4.8). Aus diesen Gründen schrieb sich die 2012/2013 neu eingesetzte Parteiführung um Xi Jinping auf die Fahnen, den Einfluss und die Abschöpfungsmöglichkeiten privilegierter politischer und wirtschaftlicher Akteure (insbesondere der Funktionärsschicht und Staatsunternehmen) zurückzudrängen, um Handlungsräume für die Durchsetzung schmerzhafter Strukturreformen zu eröffnen.

Im Rückblick stellt der bisherige chinesische Reformpfad eine Herausforderung für die gängige politik- und wirtschaftswissenschaftliche Annahme dar, dass eine marktorientierte Transformation unter kommunistischer Herrschaft nicht möglich sei. Auch das in weiten Teilen der Wirtschaftswissenschaft vertretene Postulat, dass radikale Strukturreformen selbst bei hohen sozialen Kosten einer graduellen Strategie vorzuziehen seien, wird durch die chinesische Erfahrung relativiert.

Von grundsätzlicher Bedeutung für das Verständnis des chinesischen Reformpfades ist jedoch, dass die notwendige Anpassungsfähigkeit nicht durch die offiziellen Institutionen, sondern durch eine verbreitete Praxis des Ausweichens ermöglicht wurde: Maßgebliche politische und wirtschaftliche Akteure nutzten die Chancen der ökonomischen Liberalisierung mit großer Flexibilität. Und viele lokale Regierungen umgingen immer wieder Vorgaben aus Beijing und beschritten eigene, neue Wege. Andererseits erhielt die Parteiführung die zentralstaatliche Autorität und Einheit aufrecht, ohne jedoch im Einzelnen kontrollieren zu können, wie die nationale Politik auf den unteren Ebenen tatsächlich umgesetzt wurde.

In der Durchsetzung von wirtschaftlichen Strukturreformen bestand das chinesische „Erfolgsrezept“ nach 1978 darin, die starre kommunistische Ordnung durch dezentrale Initiativen zu flexibilisieren, ohne dadurch einen politischen Ordnungskollaps auszulösen. Dies blieb jedoch stets eine riskante Gratwanderung. Denn die Ausweitung des informellen Tausch- und Korruptionssystems in Chinas Wirtschaft (siehe 4.8) rief nicht nur gravierende Verzerrungen etwa in der Investitionstätigkeit und Einkommensverteilung hervor, sondern auch eine politische Legitimations- und Organisationskrise. Die Parteiführung unter Xi Jinping verfolgte deshalb nach 2012 eine aggressive reformpolitische „Gestaltung von der Spitze her“ (顶层设计, „top-level design“): Etablierte Interessengruppen, Korruptionsnetzwerke und dezentrale Ausweichmechanismen sollten durch die Autorität der Parteizentrale und eine vehemente Anti-Korruptionskampagne zurückgedrängt werden. Auf dem Stand von 2015 war es zweifelhaft, ob die Regierungszentrale auf diesem Wege die breit gefächerten und tief greifenden Strukturreformen durchzusetzen vermochte, die im Herbst 2013 angekündigt worden waren.

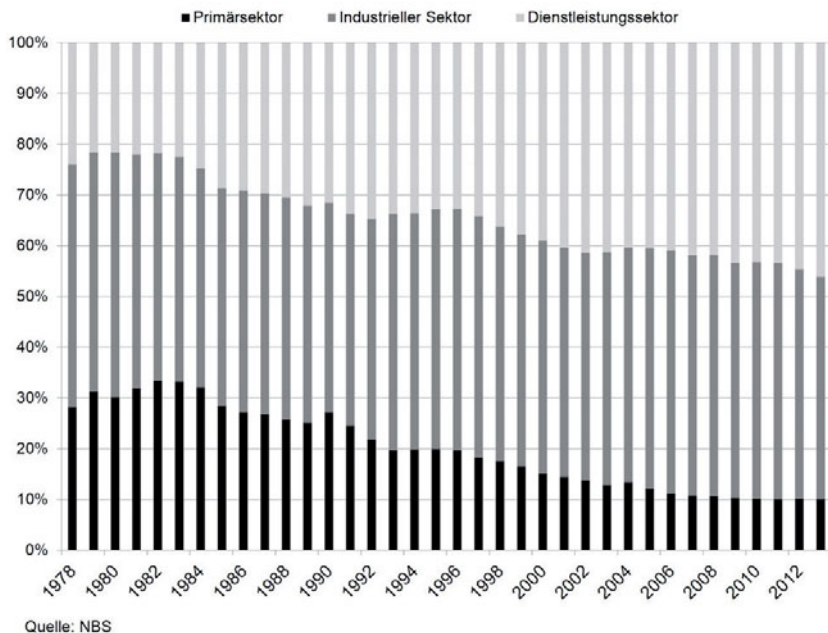
4.5 Realwirtschaft und Staat

Marc Szepan

Die Wahrnehmung von Chinas Realwirtschaft (Industrie-, Technologie-, Rohstoff- und Nahrungsmittelproduktion in Abgrenzung von der Finanzwirtschaft) ist geprägt durch äußerst widersprüchliche Beobachtungen und Charakterisierungen. Auf der einen Seite bezeichnet China das eigene Wirtschafts- und Gesellschaftssystem als „Sozialismus mit chinesischen Besonderheiten“ (中国特色社会主义). Auf der anderen Seite ergibt sich für aktive Marktteilnehmer – Investoren, Manager und Angestellte – in vielen Branchen der Eindruck eines gnadenlosen „Extremkapitalismus“.

Chinas gegenwärtige Wirtschaftsordnung lässt sich als Mischsystem begreifen, das staatskapitalistische und marktwirtschaftliche Elemente in unkonventioneller Weise kombiniert. In keinem Falle lässt sich Chinas Realwirtschaft noch als sozialistische Planwirtschaft begreifen. Der Anteil an Chinas Wirtschaftsleistung, der im Rahmen verbindlicher staatlicher Pläne beziehungsweise Preiskontrollen erzielt wird, hat sich im Laufe der vergangenen Jahrzehnte drastisch verringert. Viele Wirtschaftsbranchen in China sind heute geprägt durch einen intensiven Wettbewerb zwischen chinesischen Unternehmen bzw. zwischen chinesischen und ausländischen Firmen. Zugleich sind politische Einflussnahmen und Eingriffe aber weiterhin allgegenwärtig.

Übersicht 4.7 Sektorale Verschiebungen in Chinas Wirtschaft, 1978–2013
(Anteile am BIP)



Seit Beginn der Reform-Periode 1978 hat die chinesische Volkswirtschaft einen tief greifenden sektoralen Veränderungsprozess durchlaufen. Aktivitäten im Primär-

sektor (Land-, Forst-, Fischereiwirtschaft) schrumpften von knapp einem Drittel der Wirtschaftsleistung Anfang der 1980er Jahre auf nur noch rund zehn Prozent des BIP in 2013, wie Übersicht 4.7 zeigt. Die folgende Darstellung konzentriert sich daher auf Firmentypen in den Sekundär- und Tertiärsektoren.

4.5.1 Verschiedene Firmentypen

Chinas Realwirtschaft hat sich während der vergangenen Jahrzehnte außergewöhnlich schnell entwickelt (siehe 4.1). Diese Entwicklung hat staatseigene und private Unternehmen hervorgebracht, die mit ausländischen Investoren im chinesischen Markt im Wettbewerb stehen und von denen sich viele auch in globalen Produkt- und Kapitalmärkten etabliert haben. Chinesische Unternehmen insgesamt stellen mittlerweile die zweitgrößte Gruppe – nach amerikanischen Firmen – in der jährlichen *Fortune Global 500* Rangliste dar (Fortune 2014). Chinas Realwirtschaft ist geprägt durch eine Koexistenz von bzw. einen intensiven Wettbewerb zwischen staatseigenen und privaten Firmen. Diese Firmen können gruppiert werden in vier Grundtypen, die in Übersicht 4.8 dargestellt werden.

Übersicht 4.8 Grundtypen chinesischer Firmen – Staatliche und private Kontrolle (2014)

		Überwiegende Eigentums- und Kontrollrechte	
		staatlich	privat
Positionierung zu staatlichen Stellen bzw. Märkten	staatsnah und staatlich gefördert	<i>Typ 1</i> (Sinopec; CNOOC; AVIC; State Grid; China Telecom)	<i>Typ 3</i> (Huawei; ZTE)
	marktbasiert und wettbewerbsorientiert	<i>Typ 2</i> (Shandong Heavy Industry Group; SAIC Motor)	<i>Typ 4</i> (Alibaba; Geely; Sany; Fosun; Xiaomi)

© Heilmann/Szepan 2015

- *Typ 1*: Aus Sicht des chinesischen Staates strategisch wichtige Industrien (etwa Öl und Gas oder Luft- und Raumfahrt) werden dominiert von großen Staatsunternehmen, die ihrerseits von der chinesische Zentralregierung kontrolliert werden (etwa Sinopec oder die Aviation Industry Corporation of China, AVIC). Diese Industrien sind überwiegend durch Oligopole oder sogar Monopole

geprägt. Gleiches gilt für die Kerninfrastruktur wie zum Beispiel Strom- und Telekommunikationsnetze (etwa State Grid und China Telecom).

- *Typ 2:* Eine zweite Gruppe von Staatsunternehmen – oft eher mittelgroß – zeichnet sich durch eine markt- und wettbewerbsorientierte Unternehmenssteuerung aus und untersteht häufig lokalen Regierungen als Eigentümern. Diese Unternehmen agieren überwiegend in nicht strategischen Bereichen wie zum Beispiel in der Automobilindustrie und müssen in hartem Wettbewerb mit chinesischen und ausländischen Firmen bestehen (etwa Shandong Heavy Industry Group oder SAIC Motor).
- *Typ 3:* Als dritte Gruppe sind Unternehmen in Privatbesitz zu nennen, die überwiegend privatwirtschaftlich und unternehmerisch agieren. Aufgrund der strategischen Bedeutung ihrer Produkte und wegen der vertriebsseitigen Wichtigkeit guter Beziehungen zu staatlichen Stellen können sie als „staatsnah“ betrachtet werden (etwa Huawei oder ZTE). Diese Unternehmen stellen jedoch nicht einfach einen „verlängerten Arm“ der chinesischen Regierung dar. Vielmehr befinden sie sich in einem komplexen Aushandlungsverhältnis mit staatlichen Stellen, das je nach Branche, Kontext und Marktrisiken zu mehr oder weniger Spielraum in der Betriebsführung führen kann.
- *Typ 4:* Die vierte Gruppe besteht aus Firmen in Privatbesitz, die in nicht-strategischen Märkten in einem offenen Wettbewerb stehen. Einige dieser Firmen haben beträchtliche Betriebsgrößen im chinesischen Heimatmarkt erreicht und agieren erfolgreich auch in globalen Märkten (zum Beispiel Alibaba oder Sany). Allerdings gibt es in dieser Gruppe bislang nur wenige Großunternehmen mit globalen Beteiligungen.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass der Anteil von Staatsbetrieben an der Wirtschaftsleistung Chinas rapide abgenommen hat. Von 1998 bis 2010 fiel der Anteil von Staatsbetrieben an der industriellen Gesamtbeschäftigung in China von über 60 auf unter 30 Prozent. Im gleichen Zeitraum verringerte sich der Anteil an Staatsbetrieben an der gesamten Industrieunternehmenszahl von etwa 40 auf unter zehn Prozent (Weltbank/DRC 2013).

4.5.2 Staatlicher Einfluss auf Betriebe

Regierungsstellen üben in China nach wie vor erheblichen direkten und indirekten Einfluss auf die Betriebe aus. Allerdings haben sich die Eingriffsmethoden von direkten administrativen Interventionen hin zu subtileren regulatorischen oder industriepolitischen Steuerungsinstrumenten gewandelt (Heilmann 2011). Staatliche

Stellen nehmen Einfluss auf Firmen mittels sechs typischer Mechanismen, die in Übersicht 4.9 dargestellt sind.

Übersicht 4.9 Staatliche Einfluss- und Eingriffsmechanismen gegenüber Unternehmen

<i>Einfluss- und Eingriffsmechanismen</i>	<i>Betriebliche Eigentumsformen</i>	
	<i>Staatlich (Typ 1 + 2)</i>	<i>Privat (Typ 3 + 4)</i>
Staat als Eigentümer (Gewinnabführungen)	☑	
Kadersystem (Leitungspersonal)	☑	
Finanzierung (Kreditvergabe)	☑	☑
Industriepolitik (Förderprogramme)	☑	☑
Regulierung (Genehmigungen etc.)	☑	☑
Staat als Kunde (öffentliche Beschaffungen)	☑	☑

© Heilmann/Szezan 2015

Staatliche Stellen als Eigentümer: Sowohl die Zentralregierung als auch subnationale Regierungen halten Eigentumsrechte an Staatsunternehmen. Unternehmensbeteiligungen der Zentralregierung sind gebündelt in einer dem Staatsrat zugeordneten Staatlichen Vermögensverwaltungskommission (SASAC, vgl. 2.4.1). Die SASAC war 2014 verantwortlich für die strategische Steuerung von mehr als 100 der größten chinesischen Staatsbetriebe. Formell ist die SASAC zuständig für die Besetzung der höchsten Managementpositionen, die strategische Unternehmensentwicklung und die Dividendenverwendung. Vergleichbare Institutionen existieren auf lokaler Ebene und verwalten die jeweiligen Unternehmensbeteiligungen der subnationalen Regierungen.

Kadersystem der KPC: Formell ist die SASAC für Entscheidungen über Leitungspositionen in den von ihr beaufsichtigten Staatsunternehmen verantwortlich. De facto werden die Spitzenpositionen auch von börsennotierten Unternehmen, an denen staatliche Stellen die Aktienmehrheit halten, von den staatlichen Anteilseignern in enger Abstimmung mit der Zentralen Organisationsabteilung der KPC besetzt. Letztlich übt die KPC die Kontrolle über alle wichtigen personalpolitischen Entscheidungen in staatsnahen Unternehmen aus (McGregor 2012). Und es herrscht ein reger Personalaustausch zwischen Regierungs- und Parteistellen einerseits und staatsnahen Unternehmen und Organisationen andererseits. Es ist nicht ungewöhnlich, dass der Vorstandschef eines durch SASAC gesteuerten Staatsbetriebes Regierungsaufgaben auf Ministerebene übernimmt, um danach wieder in die Wirtschaft zu wechseln. Tatsächlich nehmen die Vorstandsvorsitzenden der größten staatlich

kontrollierten Betriebe zugleich den Rang eines Vizeministers (in Ausnahmefällen sogar eines Ministers) im Kadersystem der KPC ein. Einflussmöglichkeiten der KPC existieren auch für innerbetriebliche Personalentscheidungen unterhalb der höchsten Management-Ebene. In staatsnahen Betrieben werden auch obere und mittlere Leitungspositionen in aller Regel nur an Parteimitglieder vergeben.

Finanzierung: Die beiden soeben genannten Mechanismen betreffen formell nur Staatsunternehmen. Im Gegensatz dazu üben Regierungsstellen in China maßgeblichen Einfluss auf staatliche und private Unternehmen auf dem Wege der Kapitalallokation aus. Sowohl der Eigen- als auch Fremdkapitalmarkt in China wird durch formelle und informelle Genehmigungsverfahren durch staatliche Stellen gesteuert. Ohne das Wohlwollen der zuständigen Regierungsstellen ist es in China außerordentlich schwierig, Umlaufvermögen wie auch Investitionen zu finanzieren. Dadurch ergibt sich selbst für Privatfirmen in deren unternehmerischen Investitionsentscheidungen eine hohe Abhängigkeit von staatlichen Stellen.

Industriepolitik: Der chinesische Staat betreibt eine aktive branchenbezogene Industriepolitik. In Mehrjahresprogrammen legen Zentralregierung und subnationale Regierungen industrielle Prioritäten und Fördermaßnahmen fest. Durch die staatliche Vergabe von Lizenzen sowie staatlich gesteuerte Unternehmensfusionen oder -reorganisationen bieten sich vielfältige Möglichkeiten zur Einflussnahme auf Strategie und operatives Geschäft von Privatfirmen.

Regulierung: Mit dem Ziel, direkte administrative Eingriffe im Wirtschaftsgeschehen zu minimieren und stattdessen indirekte, rechtsbasierte Formen einer neutralen Regulierung zu schaffen, baute die chinesische Regierung seit den 1990er Jahren eine Serie von Regulierungs- und Aufsichtsbehörden auf. Diese Behörden sollen als Schiedsrichter über einen fairen Marktzugang und Marktwettbewerb wachen. De facto sind politisch motivierte Eingriffe auch seitens der neuen Regulierer häufig. Die Zulassung zur Kapitalaufnahme an chinesischen oder internationalen Börsen etwa war immer wieder durch politische Vorgaben und Verhandlungen bestimmt. Auch die Umsetzung des chinesischen Kartellgesetzes (Anti-Monopoly Law) kann als Beispiel für die Risiken unberechenbarer staatlicher Eingriffe dienen. Die Kartellaufsicht wurde in China auf drei verschiedene Behörden (NDRC, SAIC und MOFCOM, siehe 2.4) aufgeteilt. Hierdurch entstanden vielfältige Eingriffsmöglichkeiten durch Behörden, die untereinander rivalisieren und eigenmächtig gegen in- und ausländische Unternehmen vorgehen (Slaughter and May 2014).

Staat als Kunde: Der chinesische Staat ist über seine Beschaffungs- und Investitionsmaßnahmen wie auch indirekt über die Beschaffungspolitik von Staatsunternehmen der „größte Kunde“ im chinesischen Markt. Durch die Auswahl von bestimmten chinesischen oder ausländischen Lieferanten haben staatliche Stellen beträchtliche Möglichkeiten, einzelne Unternehmen, Industrien, Technologien,

Produkte oder technische Standards zu fördern. Auf diesem Wege nehmen staatliche Beschaffungsentscheidungen maßgeblichen Einfluss darauf, welche Unternehmen oder Technologien sich am Markt etablieren können.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Chinas Wirtschaftssystem staatskapitalistische Steuerungsmechanismen und marktwirtschaftliche Wettbewerbsmechanismen kombiniert. Die Eingriffsmöglichkeiten staatlicher Stellen gegenüber staatsnahen und auch privaten Unternehmen sind weiterhin außerordentlich groß.

4.6 Finanzsystem und Staat

Sandra Heep

Ein Verständnis der Entwicklungen im Finanzsystem ist unabdingbar für die Analyse der chinesischen Wirtschaftsreformen und deren politische Gestaltung. Denn Finanzsysteme üben einen entscheidenden Einfluss auf die Verteilung von Kapitalressourcen aus und prägen dadurch Strukturen und Dynamik der wirtschaftlichen Entwicklung. Die Kontrolle über das Finanzsystem eines Landes ist ein zentraler Hebel für die Lenkung der Wirtschaftsentwicklung. Chinas Partei- und Staatsführung schränkt ihre Macht über das Finanzsystem aus diesem Grund nur in äußerst vorsichtigen oder zögerlichen Schritten ein.

Die politische Kontrolle über das Finanzsystem beruht auf einigen wenigen Pfeilern:

- Zum einen wird das Finanzsystem von *staatseigenen Banken* dominiert, deren Führungspersonal im Rahmen des *Kadersystems* der Partei eingesetzt wird (siehe 2.9). Dies ermöglicht es der Partei- und Staatsführung, gezielten Einfluss auf die Kreditvergabe der Banken auszuüben.
- Zum anderen sorgt der Staat durch eine *administrative Festsetzung des Zinsniveaus* dafür, dass insbesondere Staatsunternehmen günstige Kredite für ihre Investitionen erhalten. Dies geschieht auf Kosten der Sparer: Private Sparer erhalten für ihre Einlagen bei Banken vergleichsweise niedrige Zinsen und subventionieren damit die Kreditvergabe und Investitionen in staatlich präferierten Teilen der Wirtschaft.
- Gleichzeitig hat die chinesische Regierung die *Entwicklung der Kapitalmärkte* gebremst, um zu verhindern, dass Ersparnisse aus dem Bankensektor abfließen. Selbst die Aktien- und Anleihemärkte Chinas befriedigen in erster Linie die Finanzierungsbedürfnisse staatlicher Institutionen und staatseigener Unternehmen.

- Abgerundet wird dieses System durch ein striktes Wechselkursmanagement sowie *Kapitalverkehrskontrollen*, die einen Abfluss von Ersparnissen ins Ausland verhindern sollen.

Chinas Finanzsystem stellt somit ein Paradebeispiel für ein *System finanzieller Repression* (McKinnon 1973; Heep 2014) dar, in dem Kapitalressourcen auf Kosten der Sparer gezielt für die wirtschaftliche Entwicklung mobilisiert werden. Die folgenden Abschnitte geben einen Überblick darüber, wie sich die einzelnen Komponenten dieses Systems in der Reformperiode entwickelt haben.

Zu Zeiten der Planwirtschaft bestand Chinas Finanzsystem aus einer einzigen staatlich kontrollierten Bank (Monobank), die im Wesentlichen passive Funktionen als Staatskasse für die Verwaltung und Weiterleitung staatlicher Finanzmittel erfüllte. Da sämtliche Investitionen aus dem Staatshaushalt finanziert wurden, stellte die Monobank lediglich die Infrastruktur für den Transfer von Geldern bereit. Erst in der Reformperiode entstand ein konventionelles Bankensystem, das die Ersparnisse der Haushalte an investierende Unternehmen vermittelte (finanzielle Intermediation). Diese Entwicklung begann in den 1980er Jahren, als die Monobank in eine Zentralbank (People's Bank of China, PBOC, 中国人民银行, kurz: 人行 oder 央行) sowie vier große staatseigene Geschäftsbanken (Industrial and Commercial Bank of China, ICBC, 中国工商银行; China Construction Bank, CCB, 中国建设银行; Bank of China, BOC, 中国银行; Agricultural Bank of China, ABC, 中国农业银行) aufgliedert wurde (Naughton 2007). Diese Institute dominieren das Bankensystem bis heute.

Die Geschäftsbanken waren jedoch keineswegs frei von politischem Einfluss. Vielmehr erhielten sie von verschiedenen Regierungsebenen den Auftrag, Staatsunternehmen unabhängig von deren Bonität mit Krediten zu versorgen. Dieser Einsatz des Bankensystems zur Unterstützung des Staatssektors war auch durch schrumpfende Fiskaleinnahmen motiviert (siehe 2.8). Das enge Zusammenwirken zwischen Staatsbanken und Staatsindustrie erfüllte sehr wichtige *politische* Funktionen: Der abrupte Zusammenbruch von unprofitablen staatlichen Großbetrieben wurde verhindert; die Restrukturierung der Staatswirtschaft konnte über einen längeren Zeitraum gedehnt werden; Widerstände aus dem Staatssektor gegen Einführung von Marktwettbewerb und außenwirtschaftliche Öffnung ließen sich minimieren, indem Staatsbetriebe zunächst nicht dem vollen Wettbewerbsdruck ausgesetzt wurden (siehe 4.4). Die Kosten dieser Politik allerdings zeigten sich in einem kontinuierlich wachsenden Volumen uneinbringlicher Kredite im Staatssektor, die wiederum die mittel- und langfristige Stabilität des Bankensystems gefährdeten.

In den 1990er Jahren ergriff die Regierung erste Maßnahmen, die auf eine verstärkte Unabhängigkeit der Banken abzielten. So wurden die Hauptsitze der

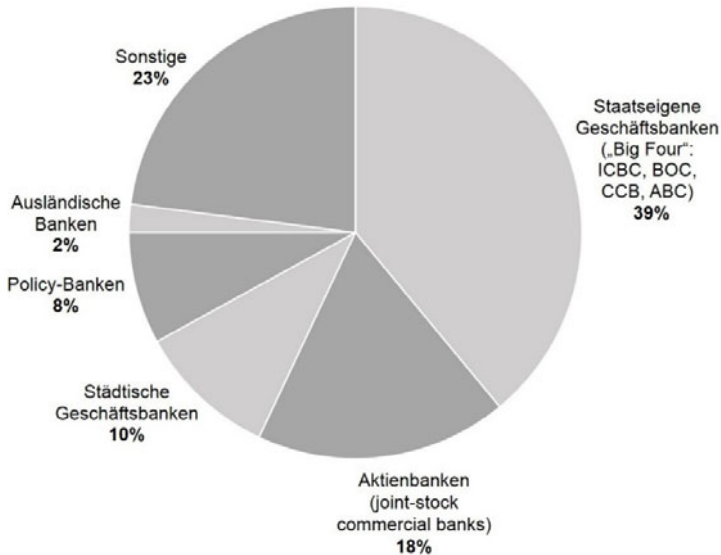
Geschäftsbanken mit Sitz in Beijing gestärkt, um den Einfluss subnationaler Regierungen auf die Kreditvergabe zu schwächen. Zudem wurden drei staatliche Förderbanken mit explizitem politischen Mandat (sog. *policy banks*) gegründet (China Development Bank, 国家开发银行; Export-Import Bank of China, 中国进出口银行; Agricultural Development Bank of China, 中国农业发展银行). Diese Förderbanken sollten die staatseigenen Geschäftsbanken von der Last politisch gelenkter Kredite befreien.

Entscheidende Schritte zur Stabilisierung des Bankensystems erfolgten jedoch erst vor dem Hintergrund der asiatischen Finanzkrise (1997-99). Uneinbringliche Kredite (*bad loans*) der Geschäftsbanken wurden in speziell zu diesem Zweck gegründete, eigenständige Vermögensverwaltungsfirmer (*asset management companies*) transferiert. 2004 begann eine zweite Runde von Reformen, in denen die Banken mit Hilfe staatlicher Währungsreserven rekapitalisiert wurden, strategische Investoren anwarben und durch Börsengänge in Shanghai und Hongkong neues Kapital aufnahmen. Diese Maßnahmen bewirkten eine durchgreifende Reorganisation der staatseigenen Geschäftsbanken mit Blick auf deren Kapitalisierung, Management und Risikokontrolle.

Dennoch üben Partei- und Staatsführung insbesondere in Krisenzeiten nach wie vor einen erheblichen Einfluss auf Chinas Geschäftsbanken aus (Schlichting 2008). Dies wurde vor dem Hintergrund der globalen Finanzkrise 2007-9 deutlich, als die Banken auf Geheiß der Parteizentrale ohne Bonitätsprüfung eine wahre Flut von Krediten an regionale Regierungen und Staatsunternehmen vergaben (siehe Fallstudien 6.6. und 6.7). Seit 2009 stieg deshalb das Volumen uneinbringlicher Kredite im Bankensystem wieder stark an. Übersicht 4.10 zeigt die Struktur des chinesischen Bankensektors.

In Ergänzung zum Bankensystem führte Chinas Regierung auch schrittweise Elemente von Kapitalmärkten ein. Die Initiative zur Gründung von Aktienmärkten ging von den Regierungen in Shanghai und Shenzhen aus, die in den späten 1980er Jahren in Konkurrenz zueinander die Etablierung einer Börse betrieben. Offiziell eröffnet wurden die beiden Börsen Anfang der 1990er Jahre, zunächst für eine Testphase und als wirtschaftspolitisches Experiment. Die Börsen sollten der bevorzugten Kapitalaufnahme für die börsennotierten Tochterunternehmen von Staatskonzernen dienen, also zusätzliche Finanzierungsquellen für den Staatssektor erschließen. Die staatliche Kontrolle über die Unternehmen wurde dadurch gesichert, dass staatliche Eigentümer stets die Aktienmehrheit behielten und diese Aktien vom Verkauf an der Börse ausgeschlossen wurden (Naughton 2007).

Übersicht 4.10 Vermögenswerte im Bankensektor



Quellen: PBOC via CEIC; CBRC

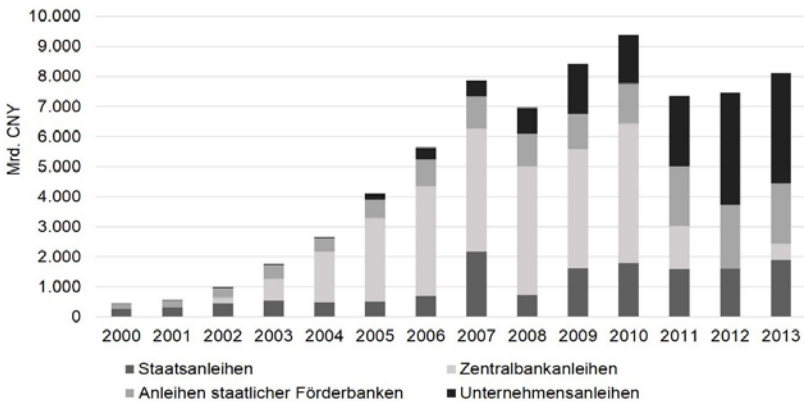
Die ursprüngliche Entscheidung, die Börsen vornehmlich für die Finanzierung und Restrukturierung der Staatsunternehmen zu nutzen, prägt die Funktionen der Aktienmärkte Chinas bis zum heutigen Tag. Zwar ist vor allem in Shenzhen seit Mitte der 2000er Jahre eine wachsende Zahl von Privatunternehmen an die Börse gegangen. Doch bleiben Chinas Aktienmärkte weiterhin von Staatsunternehmen dominiert. Die Entwicklung der Aktienkurse wird weniger durch konkrete Erfolge oder Misserfolge einzelner Unternehmen beeinflusst als vielmehr durch regulatorische Eingriffe und Signale der Regierung („policy-driven markets“, Heilmann 2002). Daraus resultiert eine hohe Volatilität, die durch die Dominanz spekulativ orientierter Privatinvestoren verstärkt wird.

Die Entwicklung der Anleihemärkte setzte ebenfalls in den 1980er Jahren ein, als die Zentralregierung ihre ersten Haushaltsdefizite zu verzeichnen hatte (siehe 2.8.2). 1981 emittierte das Finanzministerium die ersten *Staatsanleihen*. Zunächst kauften vor allem Staatsunternehmen, zunehmend aber auch private Haushalte diese Anleihen auf. Dieser Entwicklung bereitete das Finanzministerium in den 1990er Jahren allerdings ein Ende, als es die staatseigenen Geschäftsbanken zum Kauf von Staatsanleihen verpflichtete, um eine besonders kostengünstige Finan-

zierung staatlicher Haushaltsdefizite zu ermöglichen (Walter/Howie 2011). In den 2000er Jahren gewannen die Anleihemärkte auch für PBOC große Bedeutung. In der Zeit von 2003 bis 2010 dominierte sie die Anleihemärkte durch die Emission von *Zentralbankanleihen*. Auch die für die Finanzierung von Infrastrukturprojekten zuständige China Development Bank entwickelte sich zu einem wichtigen Emittenten. Beide Institute profitierten davon, dass Chinas Geschäftsbanken zum Kauf von Anleihen der Zentralbank und der Förderbanken verpflichtet wurden.

Seit Mitte der 2000er Jahre hat auch der Markt für *Unternehmensanleihen* an Bedeutung gewonnen. Als treibende Kraft hinter dieser Entwicklung fungierte die PBOC, die darum bemüht war, Risiken vom Bankensystem in die Kapitalmärkte zu verlagern. Staatsnahe Unternehmen stiegen zu wichtigen Emittenten auf. Ihre Anleihen wurden nicht nur von staatlichen Finanzinstituten, sondern auch von nicht-staatlichen Investoren (darunter auch von ausländischen Banken) erworben. Übersicht 4.11 zeigt die Entwicklung des chinesischen Anleihemarktes.

Übersicht 4.11 Das Gewicht staatlicher Emittenten auf dem chinesischen Anleihemarkt



Quellen: China Central Depository & Clearing Co., Ltd.; PBOC

Neben der staatlichen Kontrolle im Bankensystem und der Lenkung der Kapitalmarktentwicklung spielt die administrative Festsetzung des Zinsniveaus eine zentrale Rolle in Chinas Finanzsystem. Indem die Zentralbank eine Obergrenze für die Zinsen auf Spareinlagen und eine Untergrenze für Kreditzinsen definierte, stellte sie sicher, dass sich Staatsunternehmen günstig finanzieren konnten. Gleich-

zeitig garantierte die administrativ festgelegte Differenz zwischen diesen beiden Zinsraten stabile Einnahmen für die Banken. Die Untergrenze für Kreditzinsen wurde 2013 abgeschafft. Die Obergrenze für Zinsen auf Spareinlagen wurde seit 2012 schrittweise flexibilisiert.

Chinas System finanzieller Repression hat das bisherige Wachstumsmodell des Landes mit dessen Fokus auf Investitionen und Exporten unterstützt. Die notwendige Umorientierung hin zu einem Wachstumsmodell, das sich auf Binnenkonsum, Innovation und Produktivität stützen soll, erfordert jedoch eine grundlegende Umstrukturierung des Finanzsystems: Zinsen auf Spareinlagen müssen liberalisiert werden, um die Kaufkraft der Haushalte und damit die Binnennachfrage zu stärken; gleichzeitig muss die bevorzugte Behandlung von Staatsunternehmen bei der Kreditvergabe einer stärkeren Risikoorientierung weichen; die Finanzierung profitabler Privatunternehmen und innovativer Unternehmensneugründungen muss Vorrang vor der verdeckten Subventionierung defizitärer staatsnaher Betriebe erhalten. Eine solche Umstrukturierung im Finanzsystem hätte allerdings weitreichende Folgen für politische Kontroll- und Lenkungsmöglichkeiten in Chinas Wirtschaftssystem. Denn der politische Lenkungsanspruch stützt sich auf staatliche Unternehmen und Finanzinstitute, die mit Partei und Regierung durch Führungspersonal und Eigentumsrechte eng verbunden sind.

Chinas politische Führung verabschiedete 2013 eine umfassende Reformagenda, in der Neuordnung und Liberalisierung des Finanzsystems eine zentrale Rolle spielen sollten. Doch verlief die Umsetzung dieser Maßnahmen bis 2015 sehr schleppend. Die Gründe hierfür sind offenkundig: Kontrollverluste über Finanzsystem und Kapitalmärkte schwächen die Steuerungsfähigkeit des Parteistaats; derartige Reformen sind deshalb innerhalb der politischen Führung sehr umstritten. Zugleich erhöhten sich die Risiken einer Finanzkrise in China durch eine seit 2008 rapide ansteigende Verschuldung von Unternehmen und subnationalen Regierungen sowie eine wachsende Bedeutung des Schattenbanksektors. Im Kontext eines ohnehin fragilen Finanzsystems aber lassen Liberalisierungsmaßnahmen die vorhandenen Schwächen und Risiken noch deutlicher zu Tage treten und können dadurch den Ausbruch einer offenen Finanzkrise begünstigen.

4.7 Wirtschaftliche Globalisierung und Regierungspolitik

Mikko Huotari, Dirk Schmidt und Sebastian Heilmann

Noch Mitte der 1970er Jahre war die VRC von den internationalen Waren- und Kapitalströmen weitgehend entkoppelt, Chinas Ökonomie weltwirtschaftlich nicht eingebunden und unbedeutend. In den drei Jahrzehnten nach Einleitung der Öffnungspolitik 1978 aber stieg China in beispielloser Geschwindigkeit zunächst zur wichtigsten Exportökonomie und zu einem der wichtigsten Empfänger internationalen Kapitals auf. Die Regierungspolitik (insbesondere die Währungs- und Außenwirtschaftspolitik) spielte in diesen Entwicklungen eine sehr wichtige, wenn auch auf Seiten der Handelspartner Chinas sehr umstrittene und immer wieder offen kritisierte Rolle.

4.7.1 Währungs- und Außenwirtschaftspolitik

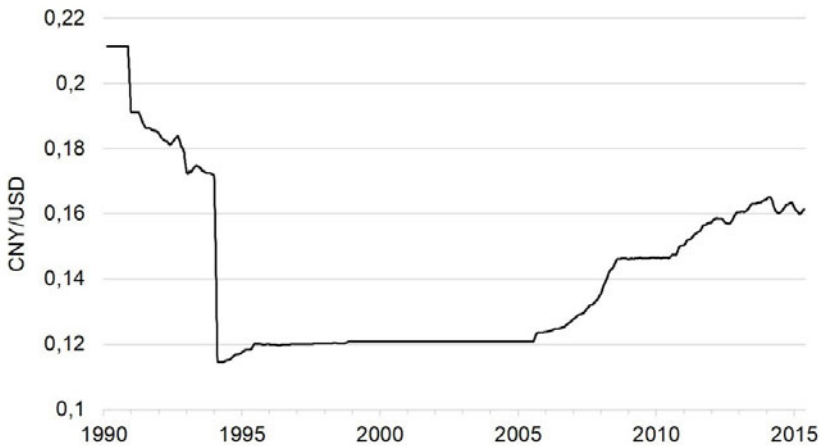
Während Chinas Handel 1980 lediglich einen Bruchteil des Welthandels ausmachte, überholte China 2009 Deutschland als weltgrößten Güterexporteur und ist heute auch der zweitgrößte Importeur hinter den USA. Für viele Produkte und vor allem Rohstoffe ist China bereits der deutlich größte Absatzmarkt. Die VRC wurde 2012 zur weltweit größten Handelsmacht und erreichte 2013 einen Anteil von mehr als 12 Prozent am gesamten Welthandel. Diese nationalen Außenhandelsdaten geben keinen Aufschluss über die gravierenden regionalen Unterschiede, die innerhalb Chinas mit Blick auf die globale Handelsintegration bestehen. Diese Unterschiede haben jedoch große Bedeutung für politische Prozesse und Machtstrukturen innerhalb des Regierungssystems. Denn rund drei Viertel des chinesischen Außenhandels gingen Mitte der 2010er Jahre auf nur vier küstennahe Provinzen (Guangdong, Zhejiang, Jiangsu, Shandong) sowie die Städte Beijing und Shanghai zurück. Diese Verwaltungseinheiten besaßen entsprechend ein sehr hohes Gewicht in der Ausgestaltung der chinesischen Außenwirtschaftspolitik.

Mehrere wirtschaftliche und wirtschaftspolitische Voraussetzungen haben Chinas Aufstieg im globalen Handel begünstigt: die beschleunigte Globalisierung und Ausweitung von Handels-, Investitions- und Kapitalströmen seit den 1980er Jahren; ein Welthandelsregime, das Chinas Eintritt nicht verhinderte, sondern einen Abbau von Handelshemmnissen ermöglichte (WTO-Beitritt Chinas 2001); die enge Einbindung Chinas in rasant wachsende transnationale Produktionsnetzwerke; eine außerordentlich hohe Wachstumsdynamik in der asiatisch-pazifischen Nachbargesion; die Förderung chinesischen Exportwachstums durch das Wechselkursregime.

Chinas *Wechselkursregime* ist als zentrales Instrument der Außenwirtschaftspolitik seit 1978 mehreren grundlegenden Änderungen unterzogen worden. Bis Ende der 1970er Jahre war die chinesische Währung (CNY) im System der sozialistischen Planwirtschaft zu einem deutlich überbewerteten Kurs fixiert, um die Akquisition von ausländischen Devisen zu ermöglichen. Von 1979 bis 1994 wurde dieses rigide Wechselkursregime schrittweise durch eine Serie von Maßnahmen und lokale Experimente reformiert. 1994 wurde ein einheitlicher Wechselkurs eingeführt. Die relative Unterbewertung der chinesischen Währung wurde damals zu einer elementaren Voraussetzung für die Expansion des Exportsektors. Im Kontext turbulenter Wechselkurse während der asiatischen Finanzkrise 1997-99 passten die chinesischen Behörden den Kurs des CNY im Verhältnis zum USD an. Dieser Kurs blieb im Wesentlichen unverändert bis Juli 2005.

Übersicht 4.12 zeigt den langfristigen Aufwertungs-trend des CNY gegenüber dem USD seit der Jahrtausendwende. Dieser Aufwertungs-trend wurde von fortlaufenden Stabilisierungs- und Steuerungseingriffen der chinesischen Zentralbank begleitet. Chinas Wechselkurspolitik unterliegt einer aktiven politischen Steuerung, die allerdings im Zeitverlauf unterschiedlichen Prioritäten folgte. Unter dem 2005 eingeführten neuen Wechselkurs-Regime konnte der CNY gegenüber dem USD in einer täglichen Bandbreite schwanken. Im Kontext der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise koppelte China 2008 den CNY erneut für zwei Jahre eng an den USD. Erst im Juni 2010 kehrte China zu dem System der gleitenden Wechselkursanpassung zurück. Die tolerierte Schwankungsbreite des CNY wurde seitdem erweitert. Durch die Aufwertung des CNY um real knapp 40 Prozent im Zeitraum 2005 bis 2014 verringerte sich die wechsellkurs- und preisbasierte Wettbewerbsfähigkeit des chinesischen Exportsektors. Chinas Zentralbank und Regierung nahmen diese Entwicklung hin. Denn eine stärkere chinesische Währung wurde als Voraussetzung verstanden für den Übergang zu einem neuen Wachstumsmodell, das durch die Binnennachfrage und innerchinesische Kaufkraft angetrieben werden soll.

Sowohl für Chinas Integration in die Weltwirtschaft als auch für die Förderung von Wettbewerb und Deregulierung in der Binnenwirtschaft war die *katalytische Wirkung des Beitritts zur WTO* (2001) ein sehr wichtiger Faktor. Die notwendigen binnenwirtschaftlichen Anpassungen gingen weit über einen Abbau von Zollschränken hinaus, die bereits im Vorfeld des Beitritts erfolgten. Den mit dem WTO-Beitritt erforderlichen Umbau der Wirtschaftsregulierung nutzte die damalige politische Führung, um marktwirtschaftliche Reformen gegen innenpolitische Widerstände durchzusetzen.

Übersicht 4.12 Langfristiger Aufwertungstrend des CNY (1990–2015)

Quelle: oanda.com

Der damalige Ministerpräsident Zhu Rongji spielte ein klassisches Zwei-Ebenen-Spiel („two-level game“, Putnam 1988) der Verhandlungspolitik: In der Entscheidungsbildung in Beijing verwies er auf die internationalen Anpassungszwänge der WTO, um innenpolitische Zugeständnisse zu erreichen. Und in den diplomatischen Verhandlungen um den WTO-Beitritt wiederum verwies er auf die innerchinesischen Widerstände und Einwände, um Zugeständnisse von den WTO-Vertragsparteien zu erlangen.

Chinas Position im internationalen Handel wurde durch den WTO-Beitritt und die damit einhergehenden binnenwirtschaftlichen Anpassungen, Wettbewerbsregeln und Deregulierungen noch weiter gefördert. Andererseits wurden chinesische Regelverletzungen (typischer Weise etwa Vorwürfe der Subventionierung chinesischer Exporteure oder der Diskriminierung ausländischer Wettbewerber) immer wieder zum Gegenstand von WTO-Streitschlichtungsverfahren. Mit einigen Jahren Verzögerung nutzte die chinesische Regierung aber auch selbst das Instrumentarium der WTO, um gegen Vertragsverletzungen in Exportmärkten vorzugehen. Übersicht 4.13 zeigt die Auswirkungen von Zollabbau und Exportorientierung im Überblick.

Übersicht 4.13 Chinas Außenhandel (1980–2014)

	1980	1990	2000	2004	2008	2010	2012	2013	2014
Handel (Mrd. USD)	38	115	474	1.155	2.563	2.974	3.867	4.159	4.305
Anteil am Welthandel (%)	0,9	1,6	3,6	6,1	7,8	9,7	10,4	11,0	11,5
Handelsbilanz (Mrd. USD)	-1,9	8,8	24,1	32,1	298,1	181,5	230,3	259	380
Außenhandelsquote (Handel als Anteil am BIP, %)	k.A.	26,7	44,2	65,5	62,3	55,0	51,8	50,2	42,9
Leistungsbilanzüberschuss (als Anteil am BIP, %)	0,1	3,1	1,7	3,6	9,3	4,0	2,6	2,6	3,8

Quelle/Anmerkung: NBS via CEIC; die absoluten Zahlen für Handel, Exporte und Importe sind gerundet auf volle Mrd.

Mit einer Außenhandelsquote (Anteil des Handels am BIP) von mehr als 60 Prozent (2004–2008) stieg China zu einer der offensten Volkswirtschaften der Welt auf. Diese Quote sank bis 2014 allerdings auf nur noch 43 Prozent. Chinas Überschüsse in der Handels- und Leistungsbilanz wurden zum Anlass internationaler Kritik. Große Handelspartner Chinas, insbesondere die USA, prangerten Chinas „merkantilistische“ Währungs- und Außenwirtschaftspolitik an. Der chinesischen Regierung wurde vorgehalten, dass sie die chinesische Währung künstlich niedrig bewertet halte, um Vorteile für chinesische Firmen im Export zu erlangen. Darüber hinaus praktiziere die chinesische Regierung Protektionismus in wichtigen Branchen der chinesischen Wirtschaft, diskriminiere nicht-chinesische Firmen im Marktzugang und subventioniere die globale Expansion chinesischer Firmen durch günstige Kredite staatlicher Banken.

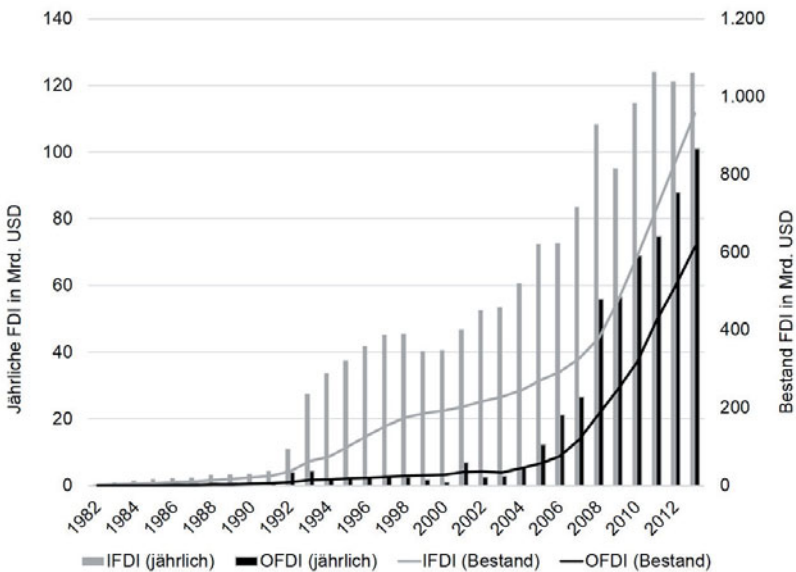
Nach gängigen Kriterien (Anteil der Importe am BIP, Anteil der Zolleinnahmen in Prozent der Importe) allerdings kann China keineswegs als nach außen verschlossene „merkantilistische“ Wirtschaft gelten. Darüber hinaus erreichte der Dollar-Wechselkurs der chinesischen Währung im Laufe der 2010er Jahre als Ergebnis einer schleichenden Aufwertung ein auch von vormaligen Kritikern überwiegend akzeptiertes Niveau. Auch reduzierte sich Chinas Leistungsbilanzüberschuss seit dem Höchststand 2008 markant.

Die Öffnung für ausländische Direktinvestitionen (ADI) war ein zentrales Element von Chinas Reformpolitik seit 1979: Für den Zugang zu Hochtechnologie, industriellen Strukturwandel und die Ausweitung des Außenhandels spielten ausländische Unternehmen und chinesisch-ausländische Gemeinschaftsunternehmen (Joint Ventures) eine zentrale Rolle. Nach 1992 wurde für Unternehmen mit aus-

ländischer Beteiligung – über die zuvor etablierten speziellen Entwicklungszonen hinaus – der Zugang zum chinesischen Markt und zu vielen weiteren Branchen erleichtert. Die chinesische Regierung versucht bis heute, durch verbindliche Investitionskataloge und andere Förder- und Steuerungsinstrumente die Entwicklung bestimmter Branchen und Technologien gezielt zu fördern oder Investitionen in bestimmte Regionen zu steuern.

Ausländische Investoren und Unternehmen spielen in Chinas Wirtschaft eine unverzichtbare und von der chinesischen Regierung anerkannte Rolle. In China sind ungefähr eine halbe Million Unternehmen mit ausländischer Beteiligung operativ tätig. Sie trugen offiziellen Angaben zufolge 2013 rund 45 Prozent zu Chinas Außenhandel bei und schufen Dutzende Millionen Arbeitsplätze (allein 55 Millionen in der städtischen Wirtschaft; das ist rund ein Sechstel der dort Beschäftigten). Seit 2000 zieht China jährlich etwa 8-9 Prozent der globalen Direktinvestitionen auf sich. Die aktive Förderung chinesischer Auslandsinvestitionen (Outbound FDI, OFDI) durch die Regierung ist ein jüngeres Phänomen. Übersicht 4.14 zeigt den

Übersicht 4.14 Ausländische Direktinvestitionen nach China (IFDI) bzw. aus China (OFDI)



Quelle: UNCTAD

rasanten Anstieg von Bestand und Strömen der Direktinvestitionen nach China und mit etwa zehn Jahren Verzögerung auch den Strom von Direktinvestitionen, der aus China in ausländische Märkte fließt.

Manche Medienberichte im westlichen Ausland neigen dazu, hinter der Auslandsexpansion chinesischer Unternehmen stets politische Ziele, nicht aber betriebswirtschaftliches Kalkül zu erkennen. Entgegen dieser Annahme ist festzustellen, dass die Auslandsengagements chinesischer Unternehmen und Investoren primär von kommerziellen Interessen wie etwa Erschließung von Absatzmärkten oder Akquisition fortgeschrittener Technologien angetrieben werden. Staatliche Ziele und Eingriffe werden hingegen deutlich in der Sicherung des Zugangs zu Energie- und Rohstoffträgern insbesondere in Afrika und Lateinamerika. Auch wenn private chinesische OFDI stark zunahm, waren es Mitte der 2010er Jahre immer noch vornehmlich chinesische Staatsunternehmen, die global expandierten. Die chinesische Regierung unterstützte mit Nachdruck die Auslandsexpansion ihrer „Nationalen Champions“, um diese in die Lage zu versetzen, auf den Weltmärkten mit führenden Konzernen zu konkurrieren. Für die Genehmigung und Beaufsichtigung chinesischer Großinvestitionen im Ausland wurden aufwändige Verwaltungsverfahren etabliert, in die eine Vielzahl staatlicher Stellen involviert ist (Sauvant/Chen 2014).

4.7.2 Kapitalverkehrskontrollen

Im Vergleich zu ausländischen Direktinvestitionen haben kurzfristige Portfolioinvestitionen oder Bankkredite aus dem Ausland bis Mitte der 2000er Jahre quantitativ nahezu keine Rolle in der chinesischen Wirtschaft gespielt. Die Erfahrung der asiatischen Finanzkrise 1997-99 stärkte die Bedenken gegen Währungskonvertibilität und freien Kapitalverkehr in der Partei- und Staatsführung. China erhielt seine Kapitalverkehrskontrollen aufrecht, um volatile Kapitalbewegungen mit deren wirtschaftlich und politisch destabilisierenden Wirkungen einzudämmen. Nur in kontrollierten Schritten und in ausgewählten Marktsegmenten wurden die Beschränkungen für den Kapitalverkehr in den 2000er und 2010er Jahren gelockert. Diese Distanz gegenüber internationalen Finanzmärkten sorgte in der globalen Finanzkrise nach 2007 dafür, dass Chinas Ökonomie nicht auf dem direkten Wege der Finanzmärkte getroffen wurde. Indirekt und mit Verzögerung traf die globale Finanzkrise die chinesische Realwirtschaft jedoch hart: Exporte und Industrieproduktion Chinas brachen 2008-9 ein.

Angepasst an den Verlauf der Reformen im Finanzsystem (siehe 4.6), wurden seit 2003 trotz Bedenken in Teilen der chinesischen Regierung vorsichtige Schritte

zur selektiven Zulassung von Portfolio-Investitionen und ausländischen Banken unternommen. Den Beitrittsvereinbarungen mit der WTO zufolge musste ab 2006 der chinesische Markt im Banken- und Wertpapiermarkt stärker geöffnet werden. Ein wichtiger Schritt der selektiven finanzwirtschaftlichen Internationalisierung war die Förderung eines Marktes für Anleihen in chinesischer Währung. Darüber hinaus wurde es „qualifizierten“, also speziell lizenzierten, Finanzdienstleistern gestattet, auf der Basis strikter Quoten Kapital in chinesische Finanzprodukte zu investieren. Erklärtes Ziel der chinesischen Regierung ist es, Shanghai langfristig als dominantes internationales Finanzzentrum in Ostasien zu positionieren.

Seit 2008 wurden auch vorsichtige Schritte zur Internationalisierung der chinesischen Währung unternommen. Chinas Regierung strebte an, nach und nach die Bedingungen für eine verstärkte Nutzung des CNY im globalen Handel, auf den internationalen Devisenmärkten und innerhalb des Internationalen Währungsfonds zu schaffen. Die chinesische Zentralbank baute durch eine Reihe von Abkommen (Vereinbarungen zum Währungstausch, für den Direkthandel von Währungen sowie designierte Clearing-Banken) eine globale Infrastruktur auf, die eine wachsende Rolle des CNY im globalen Finanzsystem untermauern soll.

Obwohl die chinesische Regierung ihre Kapitalverkehrskontrollen nach 2008 nur sehr vorsichtig in kleinen Schritten reduzierte, erhöhten sich die spekulativen Kapitalflüsse mit Hilfe raffinierter Umgehungsinstrumente (etwa Fälschung von Export-Import-Rechnungen, Geldwäsche in Macau und Offshore-Finanzplätzen) dennoch beständig. Auch nahmen die Auslandsschulden innerchinesischer Unternehmen (von Immobilienentwicklern über Schiffswerften bis hin zu IT-Startups) signifikant zu. Die Vorbehalte der chinesischen Regierung und die zögerliche Liberalisierung des Kapitalverkehrs konnten Chinas Wirtschaft immer weniger gegenüber den Risiken von Finanzkrisen im In- und Ausland isolieren und schützen.

Wichtige staatliche chinesische Akteure auf den internationalen Finanzmärkten sind die *State Administration of Foreign Exchange* (国家外汇管理局, SAFE) und die *China Investment Corporation* (中国投资有限责任公司, CIC). Die SAFE untersteht der chinesischen Zentralbank und ist für die Investition der chinesischen Währungsreserven verantwortlich, die sich Ende 2014 auf 3,8 Billionen USD beliefen. Die SAFE investierte traditionell konservativ etwa in amerikanische und europäische Staatsanleihen. Vor dem Hintergrund rapide wachsender Währungsreserven begann die Behörde in den 2000er Jahren allerdings, einen kleinen Teil der Reserven in risikoreichere Instrumente wie etwa Aktien zu investieren. Diese Investitionen wurden von der SAFE Investment Company getätigt, einer Tochter der SAFE mit Sitz in Hongkong.

Die CIC wurde 2007 mit dem Auftrag gegründet, einen Teil der chinesischen Währungsreserven in Anlageinstrumente mit höherem Risiko, aber besseren Ren-

ditechancen zu investieren. Mit ihrer Gründung übernahm die CIC die Holdinggesellschaft Central Huijin, über die der Staat seine Anteile an chinesischen Banken und Wertpapierhäusern hält. Ihre internationalen Investitionsaktivitäten verlagerte die CIC 2011 in die neu gegründete Tochtergesellschaft CIC International. CIC International hält vor allem kleinere Anteile an Unternehmen, hat allerdings auch als strategischer Investor Anteile in Höhe von mehr als zehn Prozent insbesondere an Unternehmen im Rohstoff- und Energiebereich erworben. 2013 verwaltete die CIC ein Vermögen von 650 Milliarden USD.

Auch der *National Social Security Fund* (全国社会保障基金, NSSF) ist auf den internationalen Finanzmärkten aktiv. Er wurde im Jahr 2000 als strategischer Reservefonds zur Unterstützung der sozialen Sicherungssysteme gegründet. Der Fonds wird vom National Council for Social Security Fund verwaltet, einem Gremium auf Ministerialebene. Finanziert wird der Fonds vor allem durch die Zuteilung von Steuergeldern und die Übertragung von Anteilen an staatlichen Unternehmen. 2014 verwaltete er ein Vermögen von 1,5 Billionen CNY. Seine Satzung begrenzt Investitionen im Ausland auf 20 Prozent des Portfolios.

SAFE, CIC und NSSF stehen miteinander im Wettstreit um eine möglichst profitable Anlage der von ihnen verwalteten Devisen. Im Falle von SAFE und CIC hat dieser Konkurrenzdruck wiederholt zu risikoreichen Investitionen mit hohen Verlusten geführt, die von der chinesischen Öffentlichkeit mit scharfer Kritik bedacht wurden.

4.7.3 Politische Konsequenzen der Globalisierung

Die Integration Chinas in die Weltwirtschaft hat zu einer starken Präsenz internationaler Akteure in China und zu einer immer stärker internationalisierten Orientierung chinesischer Firmen mit den dahinter stehenden Interessengruppen geführt. Die weit fortgeschrittene Öffnung für Handel und Investitionen und die partielle Integration in globale Finanz- und Devisenmärkte bedingen weitreichende Abhängigkeiten chinesischer Wirtschaftsakteure vom globalen Austausch (mit Blick auf Produktionsnetzwerke, Rohstoffe, Technologie, Kapital und Absatzmärkte). Internationale Wirtschaftsentwicklungen beeinflussen wirtschaftspolitische Entscheidungen und Programme innerhalb Chinas. Die globale Einbindung der chinesischen Wirtschaft verändert und beeinflusst also die Interessenabwägungen, Entscheidungen und Maßnahmen von Partei- und Regierungsstellen in China.

Die Einbeziehung Chinas in transnationale Handels- und Kapitalströme brachte außerdem Kräfteverschiebungen, Lernprozesse und Veränderungen der politischen Interaktionsregeln mit sich, die von der chinesischen Führung keinesfalls

immer vorhergesehen oder intendiert wurden. Neue Unternehmensformen mit ausländischer Beteiligung etwa lösten einen immensen Veränderungsdruck auf den staatlichen Wirtschaftssektor aus. Durch die Einbindung der chinesischen Küstenwirtschaft in transnationale Fertigungsnetzwerke veränderte sich die Position und Autorität der Zentralregierung im Regierungssystem. Denn die dezentralen Geflechte zwischen regionalen Regierungen und Funktionären sowie nichtchinesischen Unternehmen und Investoren verfolgen keinesfalls immer die gleichen Interessen wie die Zentralregierung.

Die meisten staatlichen Stellen stehen inzwischen in regelmäßigem und zum Teil sehr intensivem Kontakt mit internationalen Organisationen sowie global operierenden Konzernen. Ein erheblicher Teil der neueren chinesischen Wirtschaftsgesetzgebung wurde durch ausländische juristische Berater mitgestaltet. Die mit den außenwirtschaftlichen Verflechtungen zunehmenden administrativen Kooperationserfordernisse führten zu Veränderungen in der Binnenorganisation chinesischer Staatsorgane. Reorganisationen etwa im Patentwesen oder in der Zollverwaltung wurden durch Kooperationsprogramme mit ausländischen Partnerorganisationen unterstützt. Mit Blick auf die internationale Zusammenarbeit vertreten Zentralbank und Handelsministerium ein staatliches Handeln, das sich auf intensives und reibungsarmes Zusammenwirken mit ausländischen Partnerorganisationen richtet. Manche regionalen Regierungsstellen sind in regelrecht symbiotischen Beziehungsgeflechten mit ausländischen Investoren verbunden. Innerhalb Chinas sind durch diese Formen der Zusammenarbeit neue transnationale Interessengruppen und neue Interessenkonstellationen entstanden, deren Schicksal aufs Engste mit der Weltmarktintegration Chinas verknüpft ist.

In die Irre führen vereinfachende Annahmen, die von einer automatischen Wechselwirkung zwischen außenwirtschaftlicher Öffnung und politischer Liberalisierung (bzw. Destabilisierung des bestehenden politischen Systems) ausgehen. Die besondere innere Spannung von Chinas Außenwirtschaftspolitik besteht darin, dass gegensätzliche – teils eher liberale und teils eher merkantilistische – Ziele sehr unterschiedlicher Interessengruppen zum Ausgleich gebracht werden müssen. Chinas exportorientierte Industrien pochen auf Öffnung und Weltmarktintegration. Große staatsnahe Industrien fordern hingegen politischen Schutz vor übermächtiger ausländischer Konkurrenz. Aufgrund dieser innerchinesischen Spannungen unterliegen Tempo und Richtung der Internationalisierung wiederkehrenden politischen Korrekturen.

Im Kern geht es um die Frage, inwieweit Chinas politische Führung tolerieren kann, dass der internationale Wettbewerbs- und Integrationsdruck die politisch-ökonomischen Strukturen in der VRC aufricht und umformt. Sollte ein Verlust der politischen Kontrolle über diese Anpassungsprozesse drohen, so wird

die Parteiführung eher auf protektionistische Maßnahmen zurückgreifen als eine soziale und politische Desintegration des Landes hinzunehmen.

4.8 „Kaderkapitalismus“, Korruption und wirtschaftliches Schattensystem

Sebastian Heilmann

In China blieben nach Einleitung der Wirtschaftsreformen 1978 die grundlegenden Organisationsprinzipien des Parteistaates unverändert. Das Verhalten der politischen Akteure aber wandelte sich dramatisch: Auf private Vorteilsnahme gerichtete Tauschgeflechte politischer und ökonomischer Akteure (die im Staatssektor alle zur von der KPC eingesetzten Funktionärsschicht gehören) begannen die offizielle Ordnung in einem Umfang zu unterlaufen, der in der Mao-Ära undenkbar gewesen wäre. Der chinesische Parteistaat verwandelte sich in weiten Teilen in einen „Administrativen Markt“, auf dem politische Macht systematisch gegen wirtschaftliche Vorteile getauscht wird. Dieser „Kaderkapitalismus“ wurde zum deutlichsten Ausdruck des organisatorischen Verfalls der KPC. Folgerichtig wird die Eindämmung der Korruption (in China ist dieser Begriff noch weiter definiert als in westlichen Gesellschaften und umfasst nicht nur Bestechlichkeit im Amt, Veruntreuung öffentlicher Mittel und widerrechtliche Aneignung von Staatseigentum, sondern auch moralische und private Verfehlungen) von der KP-Führung als Kampf „auf Leben und Tod“ für die Partei eingeschätzt (Cai Yongshun 2015).

4.8.1 Ausmaß der Korruption

Die Sozialwissenschaften tun sich schwer damit, das Korruptionsniveau in verschiedenen Ländern vergleichend zu messen. Indizes, die auf Befragungen von international tätigen Geschäftsleuten, Forschern und Unternehmensberatungen im Hinblick auf deren Korruptionswahrnehmung beruhen, bieten jedoch nützliche Richtwerte. Dem vergleichenden *Index der Korruptionswahrnehmung* zufolge, den die Nichtregierungsorganisation „Transparency International“ periodisch herausgibt, fand sich die VRC im Jahre 2013 unter Staaten mit mittelhoher Korruptionsanfälligkeit auf Platz 80 (von insgesamt 175) zusammen mit Griechenland und auf vergleichbarem Niveau mit Tunesien (Rang 77) und El Salvador (83). China

wurde als weniger korruptionsgeprägt eingeschätzt als etwa Indien (Rang 94) oder Russland (Rang 127) (Transparency International 2013).

Das für die nationale Korruptionsbekämpfung zuständige Organ der KPC – die Zentrale Disziplinarcommission der KPC (Central Commission for Discipline Inspection, 中央纪律检查委员会, vgl. 2.3.2) – macht im Rahmen regelmäßig (insbesondere nach dem Antritt einer neuen Parteiführung) wiederkehrender Disziplinierungskampagnen detaillierte Angaben zu aktuellen Ermittlungsergebnissen und Korruptionsskandalen. Diese offiziellen Informationen sind zwar nach politischen Kriterien ausgewählt und lückenhaft. Sie erlauben aber dennoch Rückschlüsse zu Aktivitäts- und Strukturmustern von Korruptionsnetzwerken in China.

Nach dem Amtsantritt von KP-Generalsekretär Xi Jinping und des für die Korruptionsbekämpfung zuständigen Leiters der Zentralen Disziplinarcommission Wang Qishan wurden in den Jahren nach 2012 die Korruptionsermittlungen innerhalb der KPC intensiviert. Allein im Jahr 2013 wurden mehr als 180.000 Parteimitglieder und Hunderte von Führungskadern (darunter Dutzende im Range eines Ministers oder höher) zum Gegenstand von internen Ermittlungsverfahren. Die KP-Disziplinarorgane verhängen in der überwiegenden Zahl der Fälle interne Sanktionen (von Verweisen über Geldbußen bis hin zu Degradierungen). In Fällen, die als besonders gravierend eingeschätzt werden und mit denen die Selbstreinigungskraft der KPC demonstriert werden soll, werden die Beschuldigten zunächst aus der Partei ausgeschlossen. Die Ermittlungsergebnisse der innerparteilichen Disziplinarorgane werden sodann an die Staatsanwaltschaften weitergereicht, um ein reguläres Ermittlungs- und Gerichtsverfahren durchzuführen.

Sucht man nach quantitativen Indikatoren für das Ausmaß der Korruption, so kann der Transfer von Kapitalvermögen ins Ausland („Kapitalflucht“) als ein grobes Orientierungsmaß dienen. Insbesondere der Abgleich chinesischer und nichtchinesischer Handels- und Zollstatistiken ergibt Hinweise auf den Umfang illegaler Kapitalbewegungen. Denn solche Kapitaltransfers werden auf chinesischer Seite häufig durch Falschangaben in Export- und Importrechnungen bewerkstelligt. Darüber hinaus konnten investigative Journalisten in den 2010er Jahren durch sorgfältige Recherchen das phantastische Ausmaß an Offshore-Vermögen der Familien vieler Spitzenfunktionäre und anderer prominenter Chinesen im Detail belegen (Barboza 2012; International Consortium of Investigative Journalists 2014). In der Kapitalflucht manifestieren sich allerdings nicht nur die Bewegungen „heißen“, „korrupten“ Kapitals. Vielmehr handelt es sich um einen allgemeinen Indikator für die Einschätzung der politischen Stabilität, wirtschaftlicher Wachstums- und Rendite-Erwartungen sowie Anlagerisiken in China im Vergleich zu ausländischen Märkten. Ein markanter Anstieg von Kapitalabflüssen zeigte sich in den Jahren vor 2012, als die politische und wirtschaftliche Stabilität Chinas auch

innerhalb der Führungsschicht selbst in Zweifel gezogen wurde. Die Tendenzen zur Kapitalflucht beruhigten sich nach Xi Jinpings Amtsantritt vorübergehend. In den Jahren 2014–2015 aber nahm der Kapitalabfluss – begünstigt durch eine Lockerung von Kapitalverkehrskontrollen – wieder zu.

Funktionäre strebten seit den 2000er Jahren häufig ausländische Staatsbürgerschaften für ihre Kinder an oder schickten Teile ihrer Familie für Langzeitaufenthalte ins westliche Ausland. Investitionen und Familienmitglieder im Ausland sollten der Absicherung gegenüber Stabilitäts- und Sicherheitsrisiken in China dienen. Chinas mächtigste politische, wirtschaftliche und militärische Clans versuchten auf diese Weise gleichsam, sich „transnational“ neu aufzustellen und gegen Rückschlagsrisiken in China abzusichern.

4.8.2 Informelle Regeln eines „Administrativen Marktes“

Im Zuge der Reform- und Öffnungspolitik verzichtete die KPC weitgehend auf zuvor äußerst druckvolle Disziplinierungsinstrumente wie etwa wiederkehrende politische Kampfkampagnen, personelle „Säuberungen“ und tagtägliche ideologische Indoktrinierung. Stattdessen wurden wirtschaftliche Anreize und Belohnungen auch für die Funktionäre der Partei zunehmend maßgeblich für das eigene Verhalten in öffentlichen Ämtern.

In Verbindung mit dem rasanten Fortschritt der marktwirtschaftlichen Neuordnung verwandelte sich der chinesische Staat in einen riesigen Tauschmarkt: Betriebsdirektoren, Parteisekretäre und Behördenleiter zweigten Produktions- und Finanzmittel aus dem staatlichen Wirtschaftssektor ab, um damit neu entstehende Märkte zu beliefern; politische Leitungspositionen oder behördliche Genehmigungen wurden gegen Gewinnbeteiligungen in lukrativen Privatgeschäften getauscht; einzelne hochrangige Funktionäre begannen als Patrone für eine sich rasch verzweigende Unterwelt (insbesondere Rohstoff-, Immobilien- und Baubranchen) zu fungieren. Da die Funktionäre der Partei immer noch an den Schlüsselstellen in Behörden, Polizei und vielen Betrieben saßen, kam niemand an ihnen vorbei oder ohne politische Verbindungen aus, der wirtschaftlich oder unternehmerisch tätig werden wollte.

Es entwickelte sich ein Tauschmarkt *innerhalb* der staatlichen Strukturen, ein „Administrativer Markt“ (Naishul’ 1991; Heilmann 2000). Die KPC wurde unter diesen Bedingungen zu einem organisatorischen Mantel für ganz anders gerichtete Aktivitäten. Die Mitglieder der Funktionärsschicht operierten zwar offiziell weiter innerhalb der staatlichen Hierarchien. Aber das Verhalten einer wachsenden Zahl

von Funktionären wurde von anderen Regeln bestimmt: von den Tauschgeschäften auf dem „Administrativen Markt“.

Die Macht der Partei- und Staatsfunktionäre gegenüber den Unternehmen beruhte nun nicht mehr auf direkter politisch-ideologischer Kontrolle. Sie erwuchs vielmehr aus den umfassenden Verfügungsrechten der Wirtschaftsverwaltung. Verwaltungs- und Parteikader konnten entscheidenden Einfluss darauf nehmen, welcher Unternehmer billige Kredite erhielt, wer bestimmte Grundstücke oder Gebäude zur Nutzung überlassen bekam, wer günstige Verträge abschließen durfte, wer wie viele Steuern bezahlen musste und wer politische Protektion genoss. Chinesische Unternehmer blieben deshalb auf eine enge Zusammenarbeit mit Partei- und Regierungsstellen angewiesen. Die Abhängigkeit beruhte allerdings auf Gegenseitigkeit: Die privaten Zusatzeinkommen der Kader und die Haushaltseinnahmen der von ihnen verwalteten Gebietskörperschaften stützten sich auf die Gewinnabführungen profitabler Unternehmen.

Die Abkehr von der sozialistischen Kommandowirtschaft bereitete in China einem Kapitalismus den Weg, der durch die Omnipräsenz von Kadern im Wirtschaftsleben geprägt ist. Die kleinen und größeren Machthaber auf allen Ebenen von Partei, Verwaltung und Armee nutzten die Möglichkeiten zur persönlichen Bereicherung, die die noch unvollkommene Markt- und Rechtsordnung ihnen bot. Die enge Verflechtung zwischen alten Macht- und neuen Wirtschaftseliten prägte das Verhältnis zwischen Parteistaat, Wirtschaft und Gesellschaft. Die in der KPC beheimateten Machteliten und die aus verschiedenen Unternehmensformen hervorgegangenen neuen Wirtschaftseliten wurden verbunden durch für beide Seiten nützliche, symbiotische Beziehungsgeflechte, die unterhalb der Systemoberfläche wucherten. Innerhalb dieser Netzwerke zwischen Parteikadern, Verwaltungsfunktionären, Bankbeamten, Finanzmanagern und Unternehmern fanden die nicht-öffentlichen Tausch- und Verhandlungsprozesse statt, die das Wirtschaftsgeschehen in weiten Teilen Chinas kennzeichneten.

Die informellen Strukturen an den Grenzen zwischen Politik und Wirtschaft trugen maßgeblich dazu bei, dass sich das Kommandosystem des von der KPC regierten Zentral- und Einheitsstaates lockerte. In gewisser Hinsicht gerieten die Verwaltungs- und Regierungsorgane der unteren Ebenen in einen Loyalitätskonflikt zwischen zentralstaatlichen politischen Vorgaben und den vor Ort im Rahmen informeller Beziehungsgeflechte vorgebrachten wirtschaftlichen Forderungen. Auf der Ebene von Kreisen, Gemeinden und Dörfern wurden lokale Funktionäre und Unternehmensleiter in einer Interessenallianz vereint, die darauf zielte, möglichst autonom gegenüber zentralstaatlichen Vorgaben entscheiden und handeln zu können. Durch die Bereicherung vieler Parteifunktionäre und ihrer Entourage wurde die politische Macht der Funktionärsschicht in privaten ökonomischen

Reichtum transformiert. Die politische Elite des kommunistischen Regimes passte sich dadurch dem veränderten wirtschaftlichen Umfeld an.

4.8.3 Varianten der Korruption

Ein hohes Korruptionsniveau wirkt im Allgemeinen dämpfend auf das Investitionsverhalten und das Wirtschaftswachstum. Denn durch die politische Manipulation und Verzerrung der Wirtschaftsregulierung bleiben Anreize zum Strukturwandel und zu produktiven Tätigkeiten schwach. Wie aber ist das hohe Wirtschaftswachstum in China angesichts eines hohen Korruptionsniveaus zu erklären? Hierzu kann man unterschiedliche Typen der politischen Korruption unterscheiden, die ganz verschiedene ökonomische Wirkungen nach sich ziehen (Wedeman 2012). Im chinesischen Kontext ist es zweckmäßig, sich drei Grundvarianten der Korruption vor Augen zu führen, die in Übersicht 4.15 aufgeführt sind.

Übersicht 4.15 Grundvarianten der politischen Korruption in der VRC

Variante	Merkmale	Wirkung auf Wirtschaftswachstum
Konfiskatorische „räuberische“ Korruption	Systematischer Diebstahl öffentlicher und privater Finanz- und Vermögenswerte; Konsum oder Export (Kapitalflucht) der abgeschöpften Werte	extrem wachstumsfeindlich
„Dividenden-Eintreibung“	Politische Akteure fordern regelmäßig Teile des Profits von Unternehmen ein; im Tausch gegen wachstums- und stabilitätsfördernde administrative Leistungen; beteiligte Unternehmen können zeitweilig rasch wachsen	temporär wachstumskonform
Organisierte Kriminalität	Tritt als konfiskatorische Korruption wie auch als „Dividenden-Eintreibung“ auf. Unterschiedliche Kräfteverhältnisse und Tauschbeziehungen zwischen politischen und kriminellen Akteuren bis hin zur „Privatisierung des Staates“	meist wachstumsfeindlich

© Heilmann 2002/2015

Während die Wirkungsweisen und Folgen der konfiskatorischen Korruption und der organisierten Kriminalität hinlänglich bekannt sind, bedarf die Variante der „Dividenden-Eintreibung“ der näheren Erläuterung. Denn dieser Korruptionsspielart kam in den wirtschaftlich erfolgreichen, exportorientierten Regionen Chinas bis

in die 2000er Jahre hinein eine entscheidende Rolle zu. Die „Dividenden-Eintreibung“ ist eine Nebenerscheinung wachstumsfördernder Wirtschaftspolitik, die es höherrangigen politischen Akteuren erlaubt, Teile des Profits prosperierender Privatunternehmen einzufordern. Hier werden gleichsam politisch-administrative Regeln, Maßnahmen und Leistungen, die es nicht-staatlichen Unternehmen erlauben, Profite zu machen, getauscht gegen einen Anteil an den Profiten dieser Unternehmen. Durch eine solche Dividenden-Abführung entstehen starke Anreize für politische Akteure, eine Wirtschaftsregulierung zu betreiben, die zu produktiven Tätigkeiten und unternehmerischer Expansion ermuntert. Die Kompensation korrupter Politiker wird auf diese Weise an die Entwicklung der Unternehmensprofite gekoppelt. Transferzahlungen von Unternehmen an politische und bürokratische Patrone lassen sich in diesem Kontext als Form der Gewinnbeteiligung und Dividendenausschüttung verstehen.

In Fällen von hohem Wirtschaftswachstum bei gleichzeitig hohem Korruptionsniveau – wie etwa in China oder auch jahrzehntelang in Südkorea – ist eine Dominanz der „Dividenden-Eintreibung“ gegenüber anderen Korruptionsformen charakteristisch. Korruption kann eine positive Wirkung auf das Wirtschaftswachstum allerdings nur dann ausüben, wenn die abgeschöpften Finanz- und Vermögenswerte in produktive Branchen und Unternehmen re-investiert werden. Dies ist nur unter besonderen politischen und wirtschaftlichen Bedingungen wahrscheinlich: Die in Korruptionsnetzwerken beteiligten politischen und bürokratischen Akteure müssen über eine sichere Position und einen längeren Zeithorizont verfügen, um nicht in „räuberische“ Verhaltensweisen (konfiskatorische Korruption) zu verfallen, die auf kurzfristige Bereicherung angelegt sind. Darüber hinaus müssen Investitionen im Inland profitabler sein als im Ausland, wenn es nicht zu einem massiven Export illegal angeeigneten Kapitals kommen soll.

In China sahen korrupte Nomenklatura-Akteure Investitionen im Inland offenkundig lange Zeit als lohnend an, denn privat angeeignetes „heißes Kapital“ wurde nach einer „Geldwäsche“ im Ausland überwiegend wieder in China investiert. Sollten sich andere Investitionsziele künftig als profitabler erweisen, so könnte dieser für die chinesische Volkswirtschaft vergleichsweise günstige Kreislauf allerdings unterbrochen werden.

Große Bedeutung für die Ausprägung verschiedener Korruptionsformen besitzt die Wirtschafts- und Exportstruktur (Wedeman 2012). Bei einer breiter gestreuten Exportstruktur von Industriegütern, die wie im Falle Chinas nur durch ständige Investitionen am Laufen zu halten ist, führt ungehemmt „räuberisches“ Verhalten zur Zerstörung der Produktionsgrundlagen. Das damit verbundene Versiegen der Einnahmequellen steht im Gegensatz zu den Interessen von Funktionären und Managern, die von einer beständigen Rentenabschöpfung profitieren.

Beunruhigend sind die zahlreichen Hinweise darauf, dass sich die Korruptionsvariante der organisierten Kriminalität in China rasch auszubreiten und auf Partei- und Regierungsstellen selbst in größeren Städten überzugreifen scheint. Seit den 1990er Jahren wurden in der VRC viele überregionale Netzwerke der organisierten Wirtschaftskriminalität aufgedeckt, die jeweils hochrangige Partei- und Staatsfunktionäre einschlossen und sich vor allem in Rohstoff-, Finanzmarkt-, Immobilien- und Schmuggelgeschäften betätigten. Auf einigen Jahrestagungen des NVK wurde das Problem der Protektion krimineller Vereinigungen durch Partei- und Regierungsfunktionäre von Vertretern der Justiz offen angesprochen. Sollte sich diese Variante der politischen Korruption weiter verbreiten, dürfte dies das staatliche Gewaltmonopol, die organisatorische Einheit der KPC und auch die wirtschaftlichen Wachstumschancen wesentlich stärker beschädigen als die „Dividenden-Eintreibung“, die in den Küstenregionen lange Zeit politische Stabilität und wirtschaftliches Wachstum ermöglichte.

Das Ansehen der Parteizentrale als Verteidigerin einer langfristig allen Chinesen zu Gute kommenden Modernisierungsstrategie wurde seit 2012 durch eine Serie öffentlicher, hochrangiger Skandale erschüttert. Die Aufdeckung jahrelangen Machtmissbrauchs durch ein Politbüromitglied (Bo Xilai) und dessen Entourage in der Metropole Chongqing wie auch Meldungen über die phantastische Vermögensanhäufung in der Familie des damaligen Ministerpräsidenten (Wen Jiabao) beschädigten das Image der Parteizentrale (Barboza 2012). Die Ermittlungen gegen den ehemals höchsten Aufseher des Sicherheits- und Justizapparats (Zhou Yongkang) 2014-15 machte äußerst gravierende Disziplinverstöße und Korruptionsaktivitäten sogar eines Mitgliedes des Ständigen Ausschusses des Politbüros bekannt. Die aufgedeckten Immobilien-, Börsen-, Außenhandels- und Beteiligungsgeschäfte der Ehepartner und Kinder von Politbüromitgliedern belegten ein ungeheures Ausmaß der Bereicherung auf Seiten der Funktionärsschicht. Viele Familien verfügten über Offshore-Vermögenswerte in Höhe von mehreren hundert Millionen Dollar oder sogar über Milliardenvermögen im In- und Ausland (Barboza/LaFraniere 2012). Eine politisch äußerst wertvolle Legitimationsreserve der KPC wurde beschädigt: die verbreitete Überzeugung, dass in der Zentrale mehrheitlich verantwortungsvolle und integre Parteikader das Sagen haben.

Die informellen Macht- und Tauschnetzwerke der chinesischen Funktionärsschicht wurden seit den 1980er Jahren zusammengehalten nicht nur von dem Monopol auf die politische Macht, sondern auch durch den exklusiven Zugriff auf die lukrativsten Vermögenswerte in Chinas Wirtschaft. Diese Konstellation blieb solange attraktiv und stabil, wie die Staatswirtschaft genügend Verteilungsgewinne abwarf für alle Clans und Interessengruppen im Umfeld der politischen Elite. Wenn aber die ökonomische Dynamik dauerhaft nachlassen und bedrohliche Risse

in der politischen Führung sichtbar werden sollten, werden viele Insider versucht sein, ihre Loyalität gegenüber der KPC aufzukündigen und sich mit ihren Familien ins Ausland abzusetzen. Sofern es der Parteiführung um Xi Jinping gelingt, das Vertrauen in die dauerhafte politische Stabilität und wirtschaftliche Attraktivität Chinas aufrechtzuerhalten, könnten sich diese Tendenzen zur Desertion eindämmen lassen. Die Entwicklungen von Korruption und Kapitalflucht in den 2010er Jahren enthielten aber deutliche Warnsignale, wie labil die Unterstützung für die KP-Führung innerhalb der politischen und wirtschaftlichen Elite Chinas im Falle einer akuten Krise ausfallen wird.

4.8.4 Widerstände gegen die Korruptionsbekämpfung

Die Tiefenstrukturen der chinesischen Reformpolitik bestehen aus einem Geflecht von Tauschbeziehungen, Begünstigungen und Manipulationen, in dem politische Akteure die führende Rolle spielen. Dieses Geflecht behindert nicht nur die Entstehung eines offeneren wirtschaftlichen und politischen Wettbewerbs. Sondern es erschwert insgesamt die Durchsetzung allgemein gültiger, staatlich gesetzter Regeln. Die politischen und wirtschaftlichen Akteure in China bewegen sich virtuos in den Grauzonen des Wandels und lassen in ihrem praktischen Handeln keinen Zweifel daran, dass unkonventionelle Wege der Interessendurchsetzung wesentlich effektiver sind als legale. Informelle Spielregeln in Politik und Wirtschaft schieben sich gleichsam unter die offiziellen Strukturen, verändern diese, hebeln sie aus oder ergänzen sie. Das Verständnis dieser Doppelbödigkeit ist von grundlegender Bedeutung, um zu begreifen, wie sich Chinas Wirtschaft und Gesellschaft an politischen Vorgaben vorbei neu organisieren.

Die vehementen, aber in der Regel kurzlebigen Kampagnen zur Bekämpfung von Korruption in Partei und Verwaltung haben nur bescheidene Erfolge gezeitigt. Die Gründe hierfür sind offensichtlich: Viele führende Parteifunktionäre und deren Familienmitglieder sind selbst in die weitläufigen Korruptionsgeflechte eingebunden und haben kein Interesse daran, eine Kampagne zur Aufdeckung dieser Strukturen mitzutragen. So trifft die Korruptionsbekämpfung in vielen Landesteilen und Institutionen auf stillen Widerstand und Obstruktion innerhalb der Funktionärsschicht. Daran haben auch die Korruptionsuntersuchungen gegen Spitzenfunktionäre nichts geändert, die seit 1995 zu einer Reihe von Amtsenthebungen und Verurteilungen auch auf hoher politischer Ebene (sogar im Politbüro) geführt haben.

Eines der Ziele der Parteiführung um Xi Jinping ist die Bekämpfung der Korruption auf der höchsten Ebene sogar des Ständigen Ausschusses des Politbüros oder der ZMK. Bis Mitte 2014 waren mehr als 30 Parteifunktionäre im Range eines

Vizepräsidenten oder höher zu Haftstrafen verurteilt worden. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass Chinas Regierungsapparat aus mehr als 5.000 Funktionären dieser Hierarchiestufen besteht (Li/McElveen 2014).

Die mangelnde Abgrenzung zwischen politischen und wirtschaftlichen Verfügungsrechten bereitet den Boden für die grassierende Korruption in China. Ein durch politische Eingriffe verzerrter und intransparenter Marktwettbewerb bietet vielfältige Gelegenheiten zur korruptiven Abschöpfung. Die Abkehr von der Staatswirtschaft erfordert den Aufbau eines Systems gesicherter privater Verfügungsrechte anstelle des alten Systems, in dem Rechte durch den Rang in einer politischen Hierarchie definiert werden. Ohne eine drastische Beschränkung der Verfügungsrechte, Kompetenzen und Interventionen der Behörden gegenüber Unternehmen und ohne durchgreifende institutionelle Reformen, die den Kern des politischen Systems betreffen – unabhängige Justiz und regierungskritische Medien –, ist eine Eindämmung des Korruptionsproblems nicht zu erwarten. Da solche Reformen aber das Machtmonopol der KPC einschränken würden, sind die Widerstände gegenüber der Schaffung unabhängiger Kontrollinstanzen auch unter der Parteiführung Xi Jinpings unüberwindlich.

4.9 Dezentrale Wirtschaftspolitik und regionales Entwicklungsgefälle

Sandra Heep und Sebastian Heilmann

Die Kontrolle subnationaler Regierungen über das Wirtschaftsleben ist ein Schlüsselmerkmal der chinesischen Wirtschaftsordnung. Seit der Abkehr vom sowjetischen Entwicklungsmodell in der zweiten Hälfte der 1950er Jahre wurden lokalen Regierungen umfangreiche Verfügungsrechte in der Wirtschaftsverwaltung eingeräumt. Der größte Teil der Staatsunternehmen wurde einer dezentralen Kontrolle auf der Ebene von Provinzen, Bezirken, Städten und Kreisen unterstellt. So entwickelte sich in der VRC ein kompliziertes Geflecht territorial abgestufter staatlicher Eigentumsrechte, das nur in Teilbereichen zentralisierter Kontrolle und Planung unterworfen war (Lyons 1987).

Um die lokale Eigeninitiative zu beleben, verstärkte Chinas Zentralregierung in den 1980er Jahren die Anreize für regionale Führungen, das Wirtschaftswachstum im eigenen Verwaltungsbereich zu fördern (Shirk 1993). Märkte und Unternehmen, staatliche wie private, gerieten überwiegend unter dezentrale Kontrolle. Und so weist die chinesische Wirtschaftsordnung auch heute noch markante Merkmale einer dezentralisierten Staatswirtschaft auf, die durch Wettbewerb zwischen Ge-

bietskörperschaften (Provinzen, Städte, Kreise) mitsamt den diesen unterstehenden Unternehmen gekennzeichnet ist. Die enge Verflechtung zwischen örtlichen Regierungsstellen und Unternehmen hat nicht nur weit reichende Auswirkungen auf das Verhalten politischer Akteure, sondern auch auf das Verhältnis regionaler Regierungen und Wirtschaftsräume zueinander.

4.9.1 Regionale Varianten der Wirtschaftsorganisation

Die geographische Ausdehnung des Landes, die administrative Dezentralisierung sowie lokale wirtschaftspolitische Experimente haben im Laufe der Reformperiode zu einer erheblichen Differenzierung der Wachstumsmodelle in den verschiedenen Regionen geführt. China sollte daher weniger als homogener Wirtschaftsraum, sondern vielmehr als ein Laboratorium für verschiedene regionale Spielarten des Kapitalismus aufgefasst werden (Zhang/Peck 2014).

Unter den Lokalvarianten des Kapitalismus stimmt die südliche Provinz Guangdong am ehesten mit landläufigen Vorstellungen von Chinas Entwicklungsmodell überein. Die Provinz wurde seit den späten 1970er Jahren zum Experimentierfeld der Öffnung gegenüber den Weltmärkten und zog in großem Umfang Investoren aus Hongkong und Taiwan an. Diese verwandelten die Region in eine gigantische Werkbank für den Export von Konsumgütern und Elektronik. Da sich regionale Wirtschaftspolitik und Unternehmen aber lange Zeit auf arbeitsintensive Produktionsprozesse konzentrierten, blieben Produktivitätszuwächse und Innovationskraft zurück. Lohnsteigerungen innerhalb Chinas brachten in den 2010er Jahren deshalb zahlreiche exportorientierte Industrien in der Region in Bedrängnis.

Weniger bekannt ist in der westlichen Debatte die wirtschaftliche Entwicklung, die Sunan (der südliche Teil der Provinz Jiangsu) in den letzten Jahrzehnten durchlaufen hat. Aufgrund einer ausgeprägten handwerklichen Tradition, einer bereits in der Mao-Ära betriebenen Schattenwirtschaft und untereinander konkurrierender Kommunalregierungen entstanden dort in den 1980er Jahren viele ertragskräftige „Kollektivunternehmen“. Diese Unternehmen blieben formal zunächst Eigentum der örtlichen kommunalen Verwaltungen. Ihre Manager aber führten diese Unternehmen in einem harten Wettbewerbsumfeld als profitorientierte Unternehmen. Im Laufe der 1990er Jahre wurden viele dieser Unternehmen – häufig auf dem Wege von „Management Buyouts“ – privatisiert und rasch in transnationale Produktionsnetzwerke mit immer höherem Technologieniveau integriert. Gleichzeitig gelang es kommunalen Regierungen, internationale Elektronik- und IT-Unternehmen mit finanziellen Anreizen als Investoren für lokale Industriezonen zu gewinnen. Deshalb spielen Forschung und Entwicklung im Sunan-Entwicklungsmodell eine weitaus

bedeutendere Rolle als in Guangdong. Die Schwäche des Sunan-Modells besteht jedoch darin, dass Impulse zur technologischen Weiterentwicklung überwiegend von ausländischen Firmen ausgehen, während einheimische Innovationskapazitäten in den Kinderschuhen stecken (Zhang/Peck 2014).

Anders sehen die Konturen des lokalen Kapitalismus in Zhongguancun aus, einem weit verzweigten Technologiepark, der in den 1980er Jahren in den nördlichen Stadtgebieten Beijings gegründet wurde. Dieser Technologiepark brachte eine Reihe von Chinas Hochtechnologie-Pionieren hervor. Diese konnten sich auf Forschungskapazitäten und Absolventen landesweit führender Universitäten sowie exzellente Vernetzungsmöglichkeiten in der Hauptstadt stützen. Transnationale Netzwerke von Forschern, Start-Up-Unternehmern und Private-Equity-Investoren führten zu einem intensiven Austausch mit Innovationszentren im Ausland. Hohe staatliche Fördermittel in Verbindung mit in- und ausländischen privaten Investitionen ermöglichten es den in Zhongguancun angesiedelten Firmen, sich auf Forschung, Design und Marketing im Hochtechnologie-Sektor zu konzentrieren. Eine Reihe dieser Firmen stand in den 2010er Jahren vor dem Sprung an internationale Börsen (Zhang/Peck 2014).

Die spannungsvolle Kombination von autoritärer Regierung und Marktkonkurrenz wird innerhalb Chinas also mit unterschiedlichsten Organisationsmustern und Ergebnissen ausgestaltet. Chinas Regionen erscheinen als dynamisches Laboratorium für voneinander abweichende Varianten politisch-ökonomischer Strukturen und Prozesse. Die regionalen Divergenzen sind im chinesischen Fall nicht nur ein Ergebnis der geographischen Ausdehnung. Sie werden vielmehr begünstigt durch weit reichende wirtschaftspolitische Gestaltungsspielräume und eine Tradition wirtschaftspolitischer Experimente auf den unteren Verwaltungsebenen.

4.9.2 Regionales Entwicklungsgefälle

Die Entwicklung verschiedener Wirtschaftsmodelle führte im Laufe der Reformperiode zu einem großen regionalen Entwicklungsgefälle. Durch die außenwirtschaftliche Privilegierung der Küstenregionen begünstigte die Zentralregierung ungleiche Startbedingungen und eine Auseinanderentwicklung der Wirtschaftskraft zwischen Binnen- und Küstenprovinzen: Wirtschaftskraft und Wachstumspotenziale entwickelten sich in den Küstenprovinzen deutlich stärker als in den Inlandsprovinzen. Zudem entwickelten sich Regionen mit einem kleinen Staatssektor in der Regel schneller als solche, die durch ein Übergewicht der alten sozialistischen Industrien geprägt waren. Insbesondere nach dem Reformschub von 1992 verstärkte sich die

Auseinanderentwicklung zwischen den reichsten und den ärmsten Regionen im Bereich der Wirtschaftskraft massiv (Wang/Hu 2001).

Um den sozialen und politischen Folgen dieser Auseinanderentwicklung entgegenzuwirken, begann die Zentralregierung Mitte der 1990er Jahre, ihre Regionalpolitik zu revidieren: Programme zur Armutsbekämpfung und zur Entwicklungszusammenarbeit zwischen Binnen- und Küstenprovinzen wurden seitdem mit größerer Energie betrieben. Dabei erhielten die Binnenprovinzen weitergehende Befugnisse in der außenwirtschaftlichen Öffnung.

Das im Jahr 2000 eingeleitete Großprogramm zur Entwicklung und Erschließung Westchinas (西部大开发) zielte darauf ab, die westlichen Regionen durch massive Infrastrukturinvestitionen besser an die Märkte in den Küstenregionen anzubinden. Ein weiterer Schwerpunkt bestand in der Erschließung der dortigen Rohstoff- und Energiereserven (insbesondere Erdgas und Wasserkraft), die das Wachstum der Westregionen fördern und gleichzeitig die Versorgung der Küstenprovinzen sicherstellen sollten. Darüber hinaus sollten sich die westlichen Regionen als attraktives Ziel für ausländische Direktinvestitionen etablieren und verstärkt in den internationalen Handel integrieren. Finanziert wurde das Programm durch Haushaltsmittel von Zentralregierung und örtlichen Regierungen sowie durch Kredite staatlicher Förderbanken.

2007 verabschiedete die Zentralregierung ein weiteres regionales Entwicklungsprogramm zur „Revitalisierung des Nordostens“ (东北地区振兴规划). Diese Region war zu Zeiten der Planwirtschaft ein Zentrum der Schwerindustrie. Die in den 1990er Jahren begonnene Umstrukturierung des Staatssektors hatte gravierende Auswirkungen auf die Beschäftigungslage in der Region. Das Entwicklungsprogramm richtete sich daher auf die grundlegende Neuausrichtung der industriellen Basis des Nordostens (Heilmann/Melton 2013).

Seit Mitte der 2000er Jahre zeichnete sich ein Trend hin zu einer ausgewogeneren Entwicklung mit einer Dynamisierung der Westregionen ab. Verstärkt wurde diese Tendenz durch die Auswirkungen der globalen Finanzkrise, die zu einem Einbruch des Exportwachstums und damit zu einem verlangsamten Wirtschaftswachstum in den Küstenprovinzen führte. Einige westliche Regionen (insbesondere Chongqing, aber auch Tibet) begannen Mitte der 2010er Jahre die Wachstumsraten der Küstenprovinzen zu übertreffen). Auch der Strom ausländischer Direktinvestitionen diversifizierte sich in zuvor vernachlässigte Regionen. Die Verlagerung von Produktionsstätten in die westlichen Regionen gewann an Geschwindigkeit, da dort das Lohnniveau weit unter dem in den Küstenprovinzen lag und die örtliche Nachfrage nach Investitions- und Konsumgütern gleichzeitig stark anstieg. Das Entwicklungsprogramm für die westlichen Regionen führte zu deutlich höheren Wachstumsraten auch in den von ethnischen Minderheiten besiedelten Autonomen

Regionen Tibet und Xinjiang. Allerdings profitierten Han-Chinesen von dieser Entwicklung häufig stärker als Tibeter und Uiguren, sodass sich gesellschaftliche und politische Spannungen innerhalb dieser Regionen verschärften (siehe 5.7.2).

Übersicht 4.16 Regionale wirtschaftliche Disparitäten (2014)

	Jiangsu	Shanxi	Guizhou
Bevölkerung (Mio.)	79,6	36,5	35,1
BIP pro Kopf (CNY)	81.874	35.064	26.393
BIP-Wachstum (% , offizielle Angabe)	8,7	4,9	10,8
Anteil am nationalen BIP (%)	10,2	2,0	1,5
Exporte (Mrd. USD)	350,6	11,6	3,6
Realisierte ADI (Mrd. USD) (2013)	33,3	2,8	1,5

Quelle: NBS, MOFCOM, General Administration of Customs, via CEIC

Trotz hoher Wirtschaftsdynamik in den Westregionen blieb das grundlegende Gefälle im Entwicklungs- und Wohlstandsniveau groß. Das Pro-Kopf-BIP der wohlhabendsten Provinz Jiangsu beläuft sich auf mehr als das Dreifache der ärmsten Provinz Guizhou (siehe Übersicht 4.17). Zudem hat die Ungleichheit zwischen Stadt- und Landbevölkerung innerhalb der verschiedenen Regionen seit den 2000er Jahren zugenommen (Weltbank 2009). Verschärft werden diese Unterschiede durch ein öffentliches Haushaltssystem, das keine ausreichenden ausgleichenden Transferzahlungen vorsieht (siehe 2.8).

Übersicht 4.17 Chinas Ost-West-Wohlstandsgefälle (2014)

Quelle: NBS via CEIC

4.10 Dynamiken eines entwicklungslenkenden Staates

Mikko Huotari, Sandra Heep und Sebastian Heilmann

Trotz innerer Widersprüche und regionaler Differenzierung ist der Versuch sinnvoll, Chinas politökonomisches System als dynamisches Ganzes zu erfassen. Wie die vorangehenden Abschnitte gezeigt haben, tragen jedoch einfache Dichotomien wie „Plan vs. Markt“ oder „staatlich vs. privat“ nicht weit, wenn man die Antriebskräfte der politischen Ökonomie Chinas verstehen will. Zwar sind auch in China universelle Züge kapitalistischer Modernisierung zu erkennen. Das Gesamtgefüge der politischen Ordnung und des Wirtschaftssystems Chinas durchläuft jedoch

eine beschleunigte, phasenweise sprunghafte institutionelle Evolution, die sich statischen Zustandsbeschreibungen und Klassifizierungen entzieht.

Institutionelle Konstanten wie etwa die Alleinregierung der KPC oder die Sonderstellung des Staatssektors können weder die Funktionsweise des Gesamtsystems noch dessen Problemlösungsfähigkeit erklären. Auch wenn einzelne Bausteine der politischen Ökonomie oberflächlich vergleichbar mit anderen historischen oder gegenwärtigen Institutionensystemen erscheinen, so werden politische Gestaltungsanstrengungen und politisch-ökonomischer Wandel in China doch immer wieder maßgeblich durch unkonventionelle Instrumente und Prozesse sowie eigenständige institutionelle Innovationen angetrieben. Die Evolution der politischen Ökonomie Chinas muss deshalb als historisch präzedenzloser, immer wieder überraschender und höchst widersprüchlicher Prozess mit offenem Ausgang begriffen werden.

Auch die Debatte über ein mögliches „China-Modell“ (häufig unter dem Schlagwort „Beijing Consensus“ geführt) ist nicht hilfreich, um die besonderen Voraussetzungen, Dynamiken und Risiken im Entwicklungsweg Chinas zu begreifen. Denn diese Modell-Debatte stilisiert Chinas Erfahrungen zu einer scheinbar klar definierten Systemalternative und setzt sie in Kontrast zu einem ebenfalls nur scheinbar einheitlichen und gefestigten liberalen oder neoliberalen Entwicklungsmodell.

Die chinesische Kombination autoritären Regierens mit kapitalistischer Entwicklung mag oberflächlich vielen autoritären Herrschern attraktiv erscheinen. Die Voraussetzungen, Praktiken und Dynamiken der politischen Ökonomie Chinas aber sind im Vergleich mit anderen historischen und gegenwärtigen Gesellschaften derart außergewöhnlich, dass es unmöglich erscheint, die chinesischen Erfahrungen als Patentlösungen in andere Kontexte zu übertragen und dort fruchtbar zu machen. Chinas unkonventionelle Kombinationen von bekannten und neuartigen politischen und wirtschaftlichen Methoden, Instrumenten und Institutionen können als Inspiration für eigenständige, kontextbasierte, experimentierende Entwicklungsanstrengungen in anderen Ländern dienen. Sie eignen sich aber keinesfalls als übertragbares Modell.

Ein grundlegendes Muster politisch-ökonomischer Interaktionen in China hat sich trotz aller wirtschaftlicher Entwicklungsdynamik und institutioneller Anpassungen nicht verändert: Chinas Regierung versteht sich als Gestalterin und Lenkerin der Wirtschafts- und Gesellschaftsentwicklung und greift energisch in das wirtschaftliche Geschehen ein. Die offizielle Charakterisierung als „Sozialistische Marktwirtschaft“ verweist auf die Führungsrolle der KPC und deren umfassenden Lenkungsanspruch.

Eine statisch-vereinheitlichende Modell-Klassifizierung erscheint grundsätzlich wenig tauglich, die außergewöhnliche Veränderungsdynamik der politischen Ökonomie Chinas zu erfassen. Allenfalls lässt sich China als entwicklungslenkender

Staat (*developmental state*) charakterisieren, der in bestimmten Entwicklungsphasen Funktionen wahrnimmt, wie sie in den industriellen Hochwachstums- und Transformationsphasen etwa Japans, Südkoreas, Taiwans oder Singapurs zu beobachten waren. Der entwicklungslenkende Staat beschränkt sich nicht auf die wirtschaftliche Regulierung, sondern greift systematisch in den Wirtschaftsprozess ein, um nachholende Entwicklung durch gezielte Faktormobilisierung (mittels Industriepolitik, Investitions- und Kreditlenkung etc.) voranzutreiben. Zwar gewannen Marktmechanismen im entwicklungslenkenden Staat Chinas immer mehr an Bedeutung. Alle Investoren und Unternehmen in Chinas Wirtschaft aber operieren bis heute unter dem Schatten der staatlichen Hierarchie: Staatliche Eingriffe bleiben in nahezu allen Wirtschaftsbranchen und Wirtschaftsabläufen gegenwärtig. Und die Staatstätigkeit umfasst auch das Bestreben, eine Dominanz ausländischer Investoren und Technologien in maßgeblichen Bereichen der Zukunftsgestaltung („Strategische Industrien“, „Zukunftstechnologien“) zu verhindern.

Entwicklungslenkende Staaten allerdings sind kein statisches System, sondern verändern sich fortlaufend in Reaktion auf die veränderten wirtschaftlichen, gesellschaftlichen, technologischen und internationalen Möglichkeiten und Beschränkungen. Chinas entwicklungslenkender Staat muss nach dreieinhalb Jahrzehnten stürmischer Industrialisierung und Wohlstandssteigerung in den 2010er Jahren mit vielen krisenhaften Erscheinungen fertig werden: China hat ein Entwicklungsstadium erreicht, das eine grundlegende Neuausrichtung des Wirtschaftsmodells erfordert. Die alte entwicklungspolitische Strategie (Mobilisierung der Erwerbsbevölkerung und Ausbau des Kapitalstocks zur Ermöglichung eines rapiden export- und investitionsgetriebenen Wachstums) hat ihre Grenzen erreicht. Billige Arbeitskräfte, staatliche Investitionen und globale Exporte können die wirtschaftliche Dynamik nicht länger antreiben. Um weiterhin Wachstum generieren zu können, sind eine Stärkung des Binnenkonsums und des Dienstleistungssektors ebenso wie eine Steigerung der Produktivität chinesischer Unternehmen unerlässlich. Ohne eine Entfesselung und Förderung privaten Unternehmertums in allen Wirtschaftsbranchen wird Chinas Wirtschaft immer stärker an Dynamik verlieren

Diese unabweisbaren Anpassungserfordernisse werden weitreichende politische Folgen für den entwicklungslenkenden Staat Chinas haben. Denn eine derart tief greifende Umstrukturierung der Wirtschaft erfordert mindestens folgende Schritte: (1) Liberalisierungsmaßnahmen insbesondere im Privatsektor und Finanzsystem; (2) Rechtssicherheit und Gleichbehandlung für alle Unternehmensformen; (3) eine Reorganisation und Teilprivatisierung der Staatsunternehmen; (4) eine drastische Reduzierung staatlicher Eingriffe ins Wirtschaftsleben. Eine diesen Anforderungen weitgehend entsprechende Reformagenda verabschiedete die chinesische Führung im November 2013. Doch diese Agenda würde die Macht des Parteistaats deutlich

schwächen und in Widerspruch zu den Interessen der etablierten politischen und staatsnahen wirtschaftlichen Eliten geraten. Darüber hinaus bleibt der Grundwiderspruch ungelöst, wie ein derart umfassendes wirtschaftliches Liberalisierungsprogramm mit dem ungebrochenen Führungs- und Kontrollanspruch der KPC vereinbar sein kann. Es ist daher nicht auszuschließen, dass die 2013 angekündigten Maßnahmen zur wirtschaftlichen Deregulierung und Liberalisierung erst dann politisch realisiert werden, wenn das Wirtschaftswachstum auf ein Niveau sinkt, das von der KP-Führung als politisch stabilitätsgefährdend und bedrohlich beurteilt wird.

Seit den 1980er Jahren verringerte die Parteiführung das Ausmaß ihrer Kontrolle über das Gesellschafts- und Privatleben der Bevölkerung und weitete die Möglichkeiten zum internationalen Austausch schrittweise aus, um wirtschaftliche Wachstumspotenziale zu fördern. Lebensformen, Konsumgewohnheiten und Wertvorstellungen pluralisierten sich. Neue Technologien und Soziale Medien ermöglichten neue Formen der Information, Kommunikation und Meinungsbildung. Welche politischen Rückwirkungen haben diese Veränderungen in Chinas Gesellschaft? Inwieweit fordern sie die Autorität von Partei und Staat heraus?

5.1 Politische Kontrolle und „Gesellschaftsmanagement“

Kristin Shi-Kupfer und Sebastian Heilmann

Die politisch-administrative Kontrolle der Bevölkerung stützt sich in der VRC auf besondere Methoden: unter anderem auf eine restriktive Wohnsitzregistrierung, eine nur allmählich gelockerte Geburtenkontrolle und neuartige technologiegestützte Überwachungsmöglichkeiten von innerstädtischen Kamera- und Gesichtserkennungssystemen bis hin zu vielfältigen Formen der Online-Überwachung und Datenauswertung. Traditionelle Kontrollinstanzen wie etwa die Basiseinheiten (*danwei*, 单位) oder Einwohnerkomitees (居民委员会) haben seit den 1990er Jahren an Effektivität verloren, wurden in ihren Funktionen durch die Regierung neu definiert oder durch neue Organisationsformen abgelöst. Chinas politische Führung verfolgt seit den 2000er Jahren ein aktives, präventives „Gesellschaftsmanagement“ (社会管理) durch Ausbau, Umorganisation oder Auslagerung öffentlicher Dienstleistungen und einen professionalisierten, auf möglichst frühzeitige Konfliktbeilegung zielenden Umgang mit gesellschaftlicher Spannungen auf den

unteren Verwaltungsebenen. Zugleich aber erfuhr der staatliche Sicherheits- und Überwachungsapparat einen raschen Ausbau für solche Fälle, in denen präventives „Gesellschaftsmanagement“ aus Regierungssicht nicht ausreicht, um gesellschaftliche und politische Stabilität zu sichern.

5.1.1 Kontrollmechanismen unter Wandlungsdruck

Zu den charakteristischen Herrschaftsinstrumenten der KPC gehörten bis zum Ende der 1970er Jahre die sogenannte „Massenlinie“ und der „Klassenkampf“. In einer nicht abreißenden Serie von politischen Kampagnen wurden die „Volksmassen“ zur Durchsetzung der revolutionären Ziele der Partei mobilisiert. So erzwang die KPC ein hohes Maß an politischer Konformität. Die vom „Kampf gegen Klassenfeinde“ angetriebenen – regelmäßig mit Denunziationen und Gewaltakten verbundenen – politischen Massenkampagnen fanden in der „Großen Proletarischen Kulturrevolution“ (1966–1976) ihren Höhepunkt.

Nach den Wirren der „Kulturrevolution“ und dem Tode Mao Zedongs 1976 schwenkte die chinesische Führung Ende der 1970er Jahre unter der Regie Deng Xiaopings auf einen Kurs der administrativen und wirtschaftlichen Konsolidierung um. Massenkampagnen wurden nur noch gelegentlich verwendet, etwa bei der Bekämpfung der Kriminalität oder spirituell-religiöser Gruppen. Parteichef Xi Jinping allerdings setzte sich seit 2012 für eine Wiederbelebung der „Massenlinie“ als Herrschaftsinstrument der KPC ein. Parteikader sollten ihre Nähe zu den „Massen“ wieder durch Arbeitsaufenthalte in armen ländlichen Regionen beweisen. Führungskader mussten in parteiinternen Sitzungen ihre Fehler in Form schriftlicher und mündlicher „Selbstkritik“ offenlegen. In einer vehementen Anti-Korruptionskampagne stützte sich die KP-Disziplinarkommission auf Anzeigen aus der Bevölkerung (überwiegend per Internet), eine aggressive Propagandaarbeit und öffentliche Vorführung von Korruptionsverdächtigen. Politisch nicht erwünschte Stimmen aus der Gesellschaft – speziell regierungskritische Blogger, Journalisten und Rechtsanwälte – wurden als kommerziell getrieben, ideologisch verwestlicht, unpatriotisch oder als Unruhestifter angeprangert und teils im Fernsehen zu öffentlichen Selbstbeichtigungen („Selbstkritik“) genötigt.

In Chinas Städten wurde seit den 1950er Jahren ein dichtes Netz sogenannter Basiseinheiten in Unternehmen, Behörden, Schulen und Straßenvierteln etabliert. Jeder Chinese wurde an seiner Arbeits-, Ausbildungs- oder Wohnstätte einer von der KPC beaufsichtigten Basiseinheit zugeordnet. Diese *Danwei* (wörtlich: Einheit) nahm wichtige Funktionen im Alltag wahr (von der Wohnungsversorgung bis hin zur Eheberatung) und ermöglichte so ein nahezu lückenloses und effektives Sys-

tem sozialer Kontrolle. Mit dem Vordringen der Marktwirtschaft seit den 1980er Jahren allerdings büßten die Basiseinheiten viele ihrer Funktionen ein: Durch das Wachstum des privaten Wirtschaftssektors entstanden neue marktwirtschaftliche Alternativen etwa bei der Arbeitssuche oder der Wohnraumversorgung. Für viele Chinesen brachte diese Entwicklung einerseits neue Freiräume und Entfaltungsmöglichkeiten mit sich, andererseits aber auch höhere Lebensrisiken aufgrund der wegfallenden sozialen Einbindung und Absicherung in den Basiseinheiten (Lü Xiaobo/Perry 1997; Liu Tianyu/Chai Yanwei 2013).

Als Reaktion auf Funktionsverluste der *Danwei* und den rasanten Zustrom an Wanderarbeitern seit Beginn der 1990er Jahre gründete die Zentralregierung städtische Selbstverwaltungskomitees für größere Wohnbezirke (社区居民委员会). Diese umfassten meist mehrere der seit den 1950er Jahren existierenden Einwohnerkomitees, die als Nachbarschaftsaufsicht und Ansprechpartner für Belange im Wohnumfeld fungieren. Zunächst waren überwiegend von staatlichen Stellen ernannte ältere Frauen und Männer in den Selbstverwaltungskomitees aktiv. Seit 1999 strebte die Regierung jedoch an, durch Direktwahlen die Akzeptanz und Verantwortlichkeit der Komitees zu stärken (Kojima/Kokubun 2002). Die Komitees der meist 1.000 bis 3.000 Haushalte umfassenden Wohnbezirke übernahmen wichtige Funktionen in der Verteilung von Sozialleistungen und sollten dadurch übergeordnete Regierungsstellen entlasten. Die Selbstverwaltungskomitees der Wohnbezirke rekrutierten auch sogenannte „Sicherheitsfreiwillige“ (治安志愿者), die insbesondere im Kontext von Großereignissen (etwa Olympische Spiele 2008 oder APEC-Gipfel 2014) als informelle Aufpasser an der Basis Hinweise auf Kriminalität oder sonstige sicherheitsrelevante Vorfälle geben sollten. Spannungen in der veränderten städtischen Wohn-, Eigentums- und Verwaltungsstruktur manifestierten sich in vielfachen Konflikten zwischen den Selbstverwaltungskomitees, kommerziellen Gebäudemanagementfirmen und neu entstandenen, selbstorganisierten Eigentümerversammlungen.

5.1.2 Geburtenkontrolle

Eine der größten Herausforderungen für die politische Führung Chinas war wegen weitreichender wirtschaftlicher und sozialer Folgen die Kontrolle des seit 1949 rapiden Bevölkerungswachstums. In der Mao-Ära trug der rasche Zuwachs der chinesischen Bevölkerung maßgeblich dazu bei, dass sich trotz zeitweise hoher wirtschaftlicher Wachstumsraten der Lebensstandard eines großen Teils der ländlichen Bevölkerung nicht durchgreifend verbesserte. Regierungsnaher Wissenschaftler definierten mit Rücksicht auf ökonomische und ökologische Bedingungen eine

optimale Bevölkerungsgröße von 0,7 Milliarden Menschen für das Territorium der VRC. Die tatsächliche Bevölkerungszahl lag 2014 bei knapp 1,4 Milliarden Menschen und wird bis 2030 bei bis zu 1,7 Milliarden Menschen den Scheitelpunkt erreichen (Banister et al. 2010; UN 2013). Übersicht 5.1 bietet einen Überblick zur Entwicklung der Bevölkerungsstruktur.

Übersicht 5.1 Bevölkerungsstruktur der VRC

	Bevölkerung insges. (Mio.)	Stadt/Land (Mio.)	Urbanisierungs grad (%)	Bevölkerungs- wachstumsrate*	Alters- struktur*** (%)	Personen pro Fami- lie (Ø)
1953	594	77 505	15	k.A.	36 59 4	4,33
1964	695	127 567	18	k.A.	41 56 4	4,43
1982	1.008	211 797	21	1,57	34 62 5	4,41
1990	1.134	300 834	26	1,44	28 67 6	3,96
2000	1.265	458 807	36	0,88**	23 70 7	3,44
2010	1.341	670 671	50	0,48	17 75 9	3,10
2013	1.361	731 630	54	0,49	16 74 10	2,98

Gerundete Angaben (bei Summenbildung Rundungsabweichungen).

*Natürliche Wachstumsrate (%) im betreffenden Jahr. **Angabe für 1999. ***Drei Kategorien nach Lebensjahren: 0-14/15-64/65+.

Quelle: NBS 2014a

Die Ende der 1970er Jahre eingeleitete staatliche Geburtenplanung war nicht nur im Westen, sondern auch in China selbst umstritten und vor allem in der ländlichen Bevölkerung sehr unpopulär. Aufklärung einerseits und Strafgeldandrohungen andererseits sollten die Bevölkerung zur Kooperation veranlassen. Für den Fall der Zuwiderhandlung verhängten manche ländlichen Verwaltungsstellen strengste Sanktionen bis hin zu Zwangssterilisationen und Zwangsabtreibungen, sogar im Spätstadium der Schwangerschaft (Greenhalgh 2008). In vielen ländlichen Regionen galten allerdings Sonderregelungen: Familien konnten ein zweites Kind bekommen, falls das erste ein Mädchen war. Auch ethnische Minderheiten durften mehr Nachwuchs bekommen.

Die chinesische Regierung hält sich zugute, dass die staatliche Geburtenkontrolle seit Anfang der 1980er Jahre bis zur Jahrtausendwende rund 400 Millionen Geburten verhindert habe. Welchen Anteil die staatliche Politik an dem Geburtenrückgang hatte, ist allerdings unter chinesischen Wissenschaftlern umstritten. Aufgrund der Erfahrungen in anderen Entwicklungs- und Schwellenländern ist davon auszugehen,

dass eine deutliche Verlangsamung des Bevölkerungswachstums auch in China ohne staatliche Zwangsmaßnahmen erreicht worden wäre – aufgrund einer mit Bildung, Wohlstand und Zugang zu Verhütungsmitteln einhergehenden selbstbestimmten Reduzierung der Kinderzahl pro Familie (Wang Feng et al. 2013).

Infolge der Geburtenkontrollpolitik wuchs die Altersgruppe der 60-Jährigen und älteren Chinesen in den 2010er Jahren vier Mal so schnell wie die Gesamtbevölkerung. 2050 wird der Anteil dieser Altersgruppe voraussichtlich 30 Prozent übersteigen (Banister et al. 2010). Diese demographische Entwicklung wird äußerst leistungsfähige Systeme der Alters-, Gesundheits- und Pflegeversicherung erforderlich machen (siehe 6.5).

Als Folge der traditionell verwurzelten Bevorzugung von Söhnen, die besonders auf dem Lande zu selektiver Abtreibung weiblicher Föten und Kindstötungen führte, hat sich die Geschlechterrelation unter Neugeborenen stark verschoben. 2012 kamen offiziellen Statistiken zufolge landesweit auf 100 weibliche Neugeborene 117 Jungen. Zwar war in den 2010er Jahren eine Tendenz zur Linderung dieses Ungleichgewichts zu erkennen. Aber der gravierende Männerüberschuss wird dazu führen, dass Mitte des 21. Jahrhunderts rund ein Fünftel der chinesischen Männer keine einheimische Partnerin mehr finden können (Jiang Quanbao et al. 2011).

Um den Folgen der Überalterung entgegenzuwirken, hat die Regierung seit 2009 die Geburtenkontrolle sukzessive gelockert. Zunächst konnten in Städten Ehepartner, wenn sie beide selbst Einzelkinder waren, die Geburt eines zweiten Kindes beantragen. Ab November 2013 reichte dafür der Nachweis, dass nur einer der Ehepartner keine weiteren Geschwister hat. Der durch diese Lockerungen angestrebte Geburtenzuwachs blieb jedoch zunächst hinter den Erwartungen der Regierung zurück. Viele junge Ehepaare gaben als Gründe für ihre Zurückhaltung an, dass sie sich zusätzliche Kinder aus beruflichen, zeitlichen und finanziellen Gründen nicht leisten könnten. Bis Ende August 2014 beantragten nur rund 700.000 von 11 Millionen Berechtigten die Erlaubnis für ein zweites Kind.

5.1.3 Wohnsitzregistrierung

Das 1958 etablierte System der Wohnsitzregistrierung (户口登记制度, kurz: *Hukou*-System) besitzt bis heute zentrale Wichtigkeit für die staatliche Kontrolle der Bevölkerung. Erstens legte es eine strikte Trennung zwischen städtischen und ländlichen Haushalten fest. Dadurch wollte die Regierung die in den 1950er Jahren aufgekommenen unkontrollierten Wanderungsbewegungen vom Land in die Städte unterbinden. Denn das *Hukou*-System regelte, zweitens, den Zugang zu Bildung, Gesundheitsversorgung, städtischen Wohnungen und – bis in die 1990er

Jahre hinein – den Anspruch auf staatliche Lebensmittelzuteilungen und sonstige Unterstützungsleistungen. Bis zur Einführung marktwirtschaftlicher Mechanismen in den 1990er Jahren war die städtische Bevölkerung durch eine umfassende Versorgung (u. a. mit rationierten Lebensmitteln und Wohnraum) und soziale Sicherung (u. a. kostenlose Gesundheitsversorgung) gegenüber der ländlichen Bevölkerung stark privilegiert. Drittens sollten durch die Fixierung des Wohnsitzes potenziell destabilisierende Teile der Bevölkerung (Wanderarbeiter, Kriminelle, politische Abweichler, ethnisch-religiöse Minderheiten etc.) besser kontrollierbar bleiben.

Mithilfe der strikten Wohnsitzkontrolle wurde in China die Bildung von großflächigen Armutssiedlungen („Slums“ am Rande städtischer Ballungsräume) durch unkontrollierte Zuwanderung aus ländlichen Räumen, wie sie für viele Entwicklungsländer kennzeichnend ist, weitgehend vermieden. Seit den 1980er Jahren haben aber die Folgen des Wirtschaftswachstums zu grundlegenden Veränderungen in der räumlichen Mobilität der Bevölkerung geführt: In den Boom-Regionen an Chinas Küsten entstand ein sehr großer Bedarf an Arbeitskräften. Deshalb wurde ländlichen Arbeitssuchenden seit Anfang der 1990er Jahre vermehrt gestattet, in den Städten vorübergehend eine Arbeit aufzunehmen. In kleineren und mittleren Städten lockerten Behörden schrittweise die Wohnsitzbestimmungen.

Im Juli 2014 veröffentlichte der Staatsrat ein Dokument zur umfassenden Reform des Systems der Wohnsitzregistrierung. Die Regierung kündigte darin die Abschaffung der traditionellen Trennung zwischen „ländlichem“ und „nicht-ländlichem“ Wohnsitz an – in Verbindung mit dem Aufbau eines national einheitlichen Meldesystems bis 2020. Allerdings wollte die Regierung die Unterscheidung zwischen permanenten und temporären Wohnsitzregistrierungen weiter aufrechterhalten. Eine freie Wahl des Hauptwohnsitzes und offenen Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen in Chinas Städten sollte es nach diesen Bestimmungen weiterhin nicht geben. Je nach Größe der Stadt konnten kommunale Regierungen die Vergabe eines örtlichen Wohnsitzes an unterschiedliche Bedingungen (etwa Dauer des Aufenthalts, Höhe von Einkommen und Steuerzahlungen, Besitz einer Eigentumswohnung, Bildungshintergrund) knüpfen (Goodbum 2014).

5.1.4 Gesellschaft als Gegenstand staatlicher Steuerung

Der Anspruch der Parteiführung auf politische Steuerung und Kontrolle der gesellschaftlichen Entwicklung unterliegt einer grundlegenden Spannung. Denn die wirtschaftliche und technologische Modernisierung Chinas erfordert eine dynamische, weltoffene, vielfältige, innovative und unternehmerische Gesellschaft. Das traditionell paternalistische Selbstverständnis einer Kommunistischen Partei, die

als elitäre „Avantgarde“ den Fortschritt der breiten „Volksmassen“ anleitet, passt nicht zu diesen gesellschaftlichen Erfordernissen.

Nach der Niederschlagung der städtischen Protestbewegung 1989 förderte die KP-Führung gezielt die Entpolitisierung der Bevölkerung: Alle gesellschaftlichen Energien sollten in die wirtschaftliche Entwicklung, berufliche Karrieren und privaten Konsum kanalisiert und von politischem Engagement ferngehalten werden. Alle Ansätze zu organisierter Dissidenz oder Opposition wurden unterdrückt.

Allerdings wuchsen mit wirtschaftlichem Wohlstand und gesellschaftlichem Bildungsniveau auch die Erwartungen und Anforderungen aus der Bevölkerung an die Regierung. Chinas Gesellschaft wurde vielfältiger und anspruchsvoller. Die KPC reagierte mit dem 1998 erstmals formulierten Konzept des aktiven „Gesellschaftsmanagements“ (社会管理) auf die neuen Anforderungen und Strukturen. Staatliche Stellen sollten nicht mehr primär als hierarchische Steuerungs- und Verteilungsinstanzen auftreten. Sie sollten stattdessen auf der Basis von Konzepten der dienstleistungsorientierten Verwaltung und Selbstverwaltung neuartige Beziehungen zur Gesellschaft knüpfen und die Herrschaft der KPC neu legitimieren.

Zum Konzept des „Gesellschaftsmanagements“ gehörte auch die Etablierung professioneller und transparenter Standards für die Verwaltungsarbeit. Die anfängliche innerstaatliche Vertuschung der hoch gefährlichen Lungenerkrankung SARS im Jahr 2003 verstärkte die Forderungen nach einer stärker öffentlichkeits- und bürgerorientierten Verwaltungsführung sowohl in der gesellschaftlichen Wahrnehmung als auch in Teilen der gerade neu eingesetzten Parteiführung. Soziale Spannungen, Missstände und Proteste wie auch unvorhergesehene Naturkatastrophen (Erdbeben in Sichuan 2008) oder wirtschaftliche Krisen (Globale Finanzkrise nach 2007) sollten durch ein vorausschauendes staatliches Management mit modernen – teils aus dem Ausland importierten und an den chinesischen Kontext angepassten – Methoden eingedämmt und bearbeitet werden.

Seit 2012/13 führte die Parteiführung das Konzept der „Gesellschaftlichen Governance“ (社会治理) in offiziellen Dokumenten ein. Dieses Konzept lehnt sich an die internationale Governance-Diskussion an und soll ein interaktives, kooperatives Verhältnis zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren implizieren (Novaretti 2014). De facto verstärkten sich aber seit 2012/13 die Tendenzen zu einer stärker hierarchischen staatlichen Steuerung und Aufsicht gegenüber gesellschaftlichen Akteuren wie etwa Nichtregierungsorganisationen oder karitativen Organisationen (siehe 5.5.3).

5.2 Politische Kontrolle und Partizipationsforderungen

Sebastian Heilmann und Yi Zhu

5.2.1 Menschenrechtsverständnis im Wandel

Chinesische Traditionen des Staatsdenkens bieten nur wenige Anknüpfungspunkte für einen Menschenrechtsbegriff im Sinne individueller, unveräußerlicher, dem Staat vorausgehender Rechte. Recht wurde traditionell in erster Linie als Instrument der Verbrechenskontrolle und der Machtdurchsetzung der Herrschenden eingesetzt.

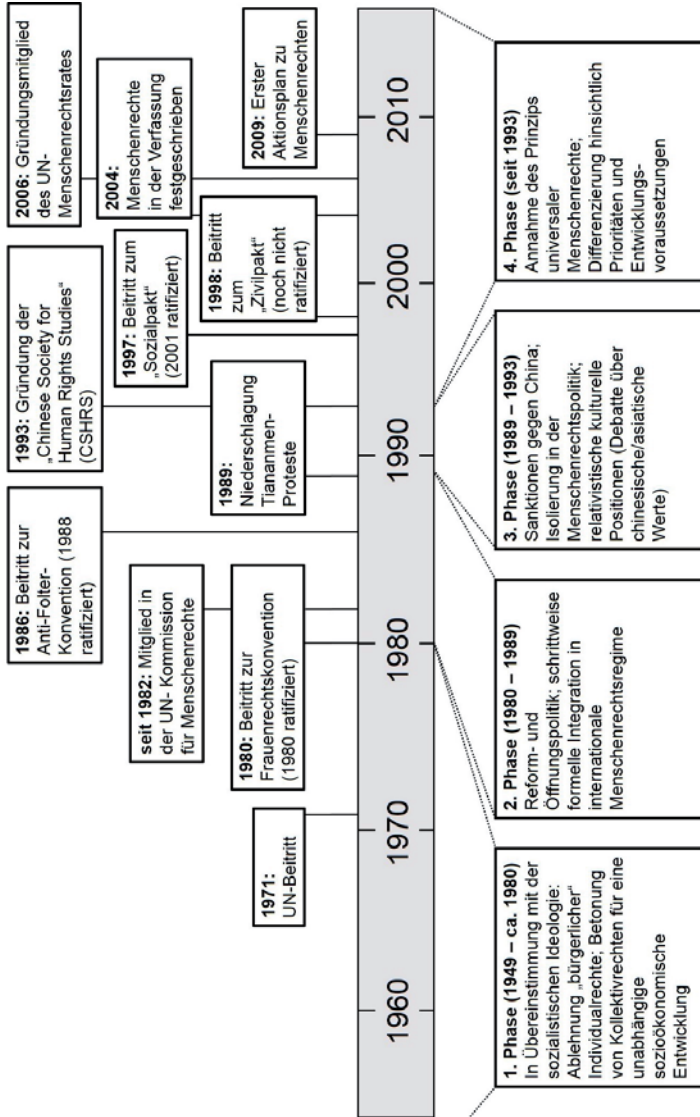
Nach der Gründung der VRC wurden unter den Bedingungen von „revolutionärem Klassenkampf“ und der „Diktatur des Proletariats“ allen von der Partei definierten „Klassenfeinden“ die Menschen- und Bürgerrechte verweigert. Bis zur Einleitung der Reform- und Öffnungspolitik 1979 saßen durchweg mindestens zehn Millionen Menschen, darunter mehrere Millionen politische Häftlinge, in Zwangsarbeitslagern ein. Zwar gab es in der VRC zu keinem Zeitpunkt Vernichtungslager. Aber Misshandlungen, Seuchen und Hungersnöte führten dennoch zu einer überdurchschnittlich hohen Sterblichkeit in den Lagern (Domenach 1995).

Nach 1979 stufte die KP-Führung die Bedeutung des „Klassenkampfes“ herab. Der ausführliche Grundrechtekatalog, der in der Verfassung von 1982 enthalten ist, weist dem Wortlaut nach viele textliche Übereinstimmungen mit westlichen Grundrechteformulierungen auf. 2004 wurde der „Schutz von Menschenrechten“ in die Verfassung aufgenommen. Die Wirksamkeit solcher Grundrechte ist bis heute jedoch sehr begrenzt, da diese mangels Gewaltenteilung und gerichtlichen Schutzes nicht entgegen politischer Vorgaben durchsetzbar sind.

1982 wurde China Mitglied der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen (UNCHR) und trat bis 2013 insgesamt 26 speziellen Menschenrechtskonventionen bei. Im Jahr 2001 ratifizierte der NVK den internationalen „Sozialpakt“ (Internationale Konvention über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte). Den „Zivilpakt“ (Internationale Konvention über bürgerliche und politische Rechte) hat die chinesische Regierung zwar 1998 unterzeichnet, aber danach nicht ratifiziert. Eine glaubwürdige nationale Umsetzung des „Zivilpakts“ in der VRC würde eine Serie von Anpassungen in Verfassung, Gesetzen und Justizorganisation erfordern, zu denen sich Chinas politische Führung bislang nicht bereit zeigte.

Seit den 1990er Jahren versuchte die chinesische Regierung eine eigene Position in der Menschenrechtsdebatte zu entwickeln. Dies erfolgte als Reaktion auf die scharfe Kritik aus dem Westen an der politischen Repression in China insbesondere nach der gewaltsamen Unterdrückung der Protestbewegung von 1989. Die chinesische Regierung hält an der Priorisierung von kollektiven, nicht-einklagbaren

Übersicht 5.2 China und die internationale Menschenrechtspolitik



Quelle: Schmidt/Heilmann 2012

Menschenrechten fest (Recht auf Entwicklung, soziale und wirtschaftliche Rechte), die sich auf eine modernisierte sozialistische und kulturalistische Interpretation stützen.

In der chinesischen Gesellschaft entwickelte sich aufgrund des Aufbaus von Justizinstitutionen, eines steigenden Bildungsniveaus und einer Vermehrung des Privateigentums ein neues Rechtsbewusstsein. Immer mehr Bürger forderten Abwehrrechte gegen staatliche Eingriffe ein. Aufgrund öffentlicher Debatten kam es zu einzelnen Verbesserungen auf dem Feld der Menschenrechte. Ein Beispiel hierfür ist die Änderung des Strafprozessgesetzes im Jahr 2012. Die Gesetzesnovelle schrieb erstmals den „Schutz der Menschenrechte“ im Strafverfahren fest. Auch die Abschaffung des jahrzehntealten *Laojiao*-Systems („Umerziehung durch Arbeit“: von der Polizei ohne Gerichtsverfahren angeordnete Zwangsarbeit; siehe 6.3) ist als wichtiger Fortschritt zu bewerten.

Im internationalen Vergleich bewerten Menschenrechtsorganisationen wie etwa Amnesty International oder Human Rights Watch die Situation der Menschenrechte in China unverändert sehr negativ. Verhaftungen von politischen Dissidenten, Bürgerrechtsanwälten und NGO-Aktivisten sowie generell die staatliche Unterdrückung der Meinungs- und Organisationsfreiheit stellen zentrale Kritikpunkte dar.

5.2.2 Politische Opposition und Protestbewegungen

Unter kommunistischer Herrschaft wurden in China seit den 1950er Jahren alle Formen organisierter politischer Opposition unterdrückt. Zahlreiche Intellektuelle und Parteikritiker nutzten während einer kurzen Phase der Liberalisierung 1957 („Hundert-Blumen-Bewegung“) oder in einer Trauer- und Protestbewegung 1976 („Bewegung vom 5. April“) die Gelegenheit zur Äußerung grundsätzlicher Kritik an der Herrschaftspraxis der KPC. Seit der „Demokratiemauer-Bewegung“ 1978-79 sind Forderungen nach Gewährung umfassender Menschen- und Bürgerrechte nicht mehr verstummt.

In der städtischen Protestbewegung von 1989 wurden die Begriffe „Demokratie“ und „Menschenrechte“ zu politischen Losungen, die Ablehnung von politischer Willkür und Sehnsucht nach größeren Freiheitsräumen zum Ausdruck brachten. Im Zentrum der Proteste standen Beijinger Studenten, denen es gelang, mit Demonstrationen und Hungerstreiks auf dem Tiananmen-Platz bis zu zwei Millionen Bürger für den Protest gegen Inflation, Korruption und Amtswillkür zu mobilisieren. Unter Einsatz von Schusswaffen und Panzern schlug das chinesische Militär in der Nacht zum 4. Juni 1989 die Protestbewegung nieder. Nach auseinandergehenden Schätzungen kamen in Beijing zwischen 500 und 1.500 Menschen ums Leben.

Landesweit wurden zehntausende Kundgebungsteilnehmer verhaftet, Tausende zu Haftstrafen, Dutzende zum Tode verurteilt (Schier et al. 1993; Brook 1998).

Die Unterdrückung der Tiananmen-Protestbewegung kennzeichnete einen Wendepunkt in der politischen Entwicklung Chinas. Angesichts des Schocks der gewaltsamen Niederschlagung verbreitete sich in der Gesellschaft politische Apathie. Die Regierungspolitik förderte die Entpolitisierung gezielt: Alle gesellschaftlichen Energien sollten nach 1989 in die wirtschaftliche Entwicklung fließen. Der in der jüngeren Generation verbreitete politische Idealismus der 1980er Jahre wich einer von der KPC energisch geförderten Wachstums- und Konsumorientierung in der Bevölkerung. Politische Aktivitäten „von unten“ fanden nur noch wenig Resonanz. Zwar entstanden in einigen Großstädten in den 1990ern Jahren oppositionelle Untergrundorganisationen. Diese hatten aber in der Regel nicht mehr als ein paar Dutzend Mitglieder. 1998 kam es mit der Gründung einer „Demokratischen Partei Chinas“ zu einem überregionalen Zusammenschluss von mehreren hundert Dissidenten. Die Sicherheitsbehörden unterbanden rigoros diesen Versuch zur Gründung einer größeren politischen Organisation.

Zugleich aber nahmen lokale gesellschaftliche Protestereignisse rapide zu (siehe 5.8). Diese Proteste verfolgten in der Regel die Durchsetzung konkreter Interessen und die Behebung lokaler Missstände (etwa Zahlung ausstehender Löhne; Entschädigungszahlungen an Bewohner von Abrisshäusern; Eindämmung von Umweltzerstörungen etc.). Sie forderten die Herrschaft der KPC also nicht direkt heraus, setzten aber die Regierenden dennoch unter Druck. Denn die Herrschaftslegitimation der KPC ist an das Versprechen von gesellschaftlichem Wohlstand und sozialer Stabilität gekoppelt.

Dank der raschen Verbreitung der neuen Kommunikationstechnologien und Sozialen Medien in China konnten zuvor isolierte agierende Bürgeraktivisten oder Kritiker von gesellschaftlichen Missständen zunehmend Verbindungen zu einer sehr viel größeren Öffentlichkeit herstellen. Deren Aufmerksamkeit richtete sich nicht auf politischen Systemwandel, sondern auf konkrete Anforderungen und Aufgaben. Beispielsweise unterstützten einzelne Anwälte den Schutz von Rechtsansprüchen (维权) seitens protestierender Bauern oder Arbeiter. Journalisten machten per Internet die Kontrollfunktion der Medien gegenüber Korruption und Machtmissbrauch lokaler Kader geltend. Weitere Aktivisten kooperierten mit lokalen Nichtregierungsorganisationen oder unterstützten „unabhängige Kandidaten“ (独立参选人) in Direktwahlen zu den Volkskongressen auf Kreisebene. Neue Verknüpfungen und Aktionsmuster begannen dank der neuen technologischen Möglichkeiten zu entstehen.

Partei- und Sicherheitsorgane allerdings verstanden die neuartigen Vernetzungen zwischen zuvor isolierten gesellschaftlichen Akteuren als gravierende politische

Herausforderung und verschärften seit 2008 die Repressionsmaßnahmen. Zum Internationalen Tag der Menschenrechte im Dezember 2008 veröffentlichten 300 Intellektuelle im Internet ein Bürgerrechtsmanifest unter dem Titel „Charta 08“ und forderten zur Unterzeichnung durch weitere Unterstützer auf. Bevor die betreffende Website durch die Regierung im Januar 2009 geschlossen wurde, traten mehr als 8.000 Personen aus ganz unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen dem Aufruf bei. Einer der Initiatoren dieser Charta – der Schriftsteller und Bürgerrechtler Liu Xiaobo – wurde in China zu elf Jahren Haft verurteilt. 2010 zeichnete das Stockholmer Preiskomitee ihn in Abwesenheit mit dem Friedensnobelpreis aus.

Als 2011 vage Anspielungen auf eine chinesische „Jasmin-Revolution“ (in Anlehnung an die Systemumstürze in Nordafrika) im Internet kursierten, nahmen Chinas Sicherheitsorgane prophylaktisch in mehreren Städten politische Aktivisten fest oder stellten sie unter Hausarrest. Allerdings waren hinter den chinesischen „Jasmin“-Aktivitäten weder eine Organisation noch ein Konzept erkennbar. Die harschen Reaktionen der Behörden spiegelten eine tiefe Verunsicherung mit Blick auf die Stabilität des Herrschaftssystems und der gesellschaftlichen Unterstützung wider. Die staatlichen Ausgaben für die „Aufrechterhaltung der Stabilität“ und die Sicherheitsorgane stiegen seit 2008 steil an. Unter der 2012 eingesetzten Parteiführung erhöhte sich der Druck auf Bürgerrechtler. Der Beijinger Jurist Xu Zhiyong, der eine „Neue Bürgerbewegung“ (新公民运动) als überregionales Netzwerk aufzubauen versuchte, wurde wegen „Störung der öffentlichen Ordnung“ zu einer mehrjährigen Haftstrafe verurteilt. Weitere Bürgerrechtsaktivisten wurden inhaftiert oder unter Hausarrest gestellt.

Die KP-Führung ließ seit 2008 keinen Zweifel daran, dass sie alle Formen organisierter, überregionaler politischer Aktivität in einem möglichst frühen Stadium zu unterdrücken gedenkt. Aufgrund der Intensivierung von Interessenkonflikten und einer schnellen Verbreitung auch von offiziell unerwünschten Informationen werden die Kosten für eine solche Herangehensweise an die „Aufrechterhaltung der Stabilität“ voraussichtlich weiter ansteigen.

5.3 Ländliche Gesellschaft

Matthias Stepan und Sebastian Heilmann

Seit Beginn der Reform- und Öffnungspolitik hat sich die Struktur der ländlichen Gesellschaft tief greifend verändert. Die Auflösung der ländlichen Kommunen in den 1980er Jahren und die schrittweise Liberalisierung der Wohnsitzregistrierung

seit Mitte der 1990er Jahre (siehe 5.1) hatten große Auswirkungen auf die Lebensbedingungen und Erwerbschancen für Chinesen mit ländlichem Wohnsitz. Dennoch blieb eine Kluft hinsichtlich des Entwicklungsniveaus zwischen ländlichem Raum und Städten weiter bestehen. Allgemeingültige Aussagen über „die ländliche Gesellschaft“ Chinas und ihre Entwicklungsperspektiven als Ganzes zu treffen, ist schwierig: Zu groß und offensichtlich sind die Unterschiede zwischen westlichen Armutsregionen und wirtschaftlich begünstigten küstennahen Gebieten, zwischen kargen Bergregionen und fruchtbaren Lössgebieten. Die folgenden Abschnitte konzentrieren sich deshalb auf Hauptentwicklungstendenzen.

5.3.1 Sozialer Wandel im ländlichen Raum

Chinas ländliche Gesellschaft durchlief seit den 1980er Jahren einen fundamentalen Wandel. Offiziellen Daten zufolge betrug der Anteil der Bevölkerung mit ländlichem Wohnsitz 2012 lediglich 47 Prozent. Noch 1990 hatten beinahe drei Viertel der Bevölkerung auf dem Land gelebt. Die Zahl der Arbeitskräfte im ländlichen Raum ist seit 1998 rückläufig: von 1998 ca. 490 Millionen Beschäftigten (damals rund 70 Prozent aller Erwerbstätigen) auf 2012 nur noch knapp 400 Millionen (knapp mehr als die Hälfte der 2012 Erwerbstätigen). Von diesen 400 Millionen gingen mehr als 200 Millionen als Wanderarbeiter saisonweise oder dauerhaft einer Beschäftigung in städtischen Ballungsräumen nach.

Der Arbeitsmarkt im ländlichen Raum ist sehr heterogen und weist starke regionale Unterschiede auf. In der Land- und Forstwirtschaft arbeiteten 2011 noch rund zwei Drittel der ländlichen Arbeitskräfte. Dies ist ein starker Rückgang im Vergleich zum Beginn der 1990er Jahre, als der Anteil noch mehr als 80 Prozent betrug. Ursächlich für diesen Wandel war unter anderem der Einsatz von neuen Anbaumethoden, die zu Produktivitätssteigerungen führten und weniger Arbeitskräfte erforderten.

Ausgangspunkt des Wandels war die ländliche Gesellschafts- und Agrarpolitik der 1980er Jahre. Die landesweite Einführung des *Haushaltsverantwortungssystems* (家庭承包责任制) ermöglichte es ländlichen Haushalten, Produktionsüberschüsse selbst zu vermarkten. Nach schrittweiser Auflösung der ländlichen Kollektivwirtschaft („Volkskommunen“) entstanden allmählich privatwirtschaftliche Strukturen auf dem Lande. Heute gibt es verschiedenste Unternehmensformen. Sie reichen von spezialisierten, ertragskräftigen landwirtschaftlichen Unternehmen über wohlhabende Einzelhaushalte bis hin zu Bauern, die mit ihrer Feldarbeit nicht zur Eigenversorgung fähig sind. Außerhalb der Landwirtschaft boten seit den 1980er Jahren kommunale Unternehmen (乡镇企业, *township and village enterprises*, TVE),

die zunehmend von den Geschäftsführern als Privatbetriebe geführt wurden, neue Beschäftigungsmöglichkeiten.

Trotz dieser Veränderungen hat die ländliche Gesellschaft im Vergleich zur städtischen Bevölkerung weniger vom Wachstum der chinesischen Wirtschaft profitiert. Die Einkommenskluft zwischen Haushalten in städtischen und ländlichen Gebieten wuchs seit Beginn der 1990er Jahre. Ländliche Haushalte verfügten 2012 über weniger als ein Drittel des jährlichen Einkommens von städtischen Haushalten (siehe Übersicht 5.3). De facto verschlechterte sich die Versorgungslage der ländlichen Bevölkerung in vielen Gebieten trotz tendenziell steigender Einkommen. In Folge der Auflösung von Kollektivwirtschaft und Volkskommunen kam es zu Engpässen bei der Bereitstellung von öffentlichen Dienstleistungen, insbesondere in den Bereichen Gesundheit und Bildung. Um diese Lücke zu schließen und Alternativen zu schaffen, experimentierte die chinesische Regierung in den 1990er Jahren mit marktbasierter Lösungen. So mussten Landbewohner hohe Kosten etwa für Schulbesuch und Krankenversorgung in Kauf nehmen, während gleichzeitig die Erlöse für Agrarerzeugnisse sanken (Shue/Wong 2007). Darüber hinaus war die ländliche Bevölkerung vielerorts durch ein intransparentes Netz von Steuern, Sonderabgaben und Gebühren belastet, die teilweise willkürlich von den Gemeindeverwaltungen erhoben wurden.

Übersicht 5.3 Ländliche Haushaltseinkommen und Stadt-Land-Einkommensgefälle

	1990	1995	2000	2005	2010	2011	2012
Durchschnittliches Jahreseinkommen (in CNY)	686	1.578	2.253	3.255	5.919	6.977	7.917
Als Anteil der Jahreseinkommen städtischer Haushalte	45%	37%	36%	31%	31%	32%	32%

Quelle: NBS 2013a

5.3.2 Ländliche Armut und staatliche Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums

Noch bis Mitte der 1970er Jahre hatte es in einigen Provinzen Chinas Hungersnöte, in vielen ländlichen Regionen wiederkehrende Versorgungsengpässe gegeben. Die ländliche Armut war 1975 Anlass zu heftigen Auseinandersetzungen im Politbüro, als Deng Xiaoping gegenüber den Befürwortern ideologisch-kollektivistischer Kampagnen für eine Stärkung individueller materieller Anreize in der Landwirtschaft eintrat. Deng scheiterte zunächst mit seinem Vorstoß, verfolgte aber

nach dem Tod Maos entschieden eine Revision der kollektivistischen ländlichen Gesellschaftspolitik.

Die Koordination der staatlichen Armutsbekämpfung ist seit 1986 auf nationaler Ebene in einer Zentralen Führungsgruppe des Staatsrates angesiedelt. Regierungen der Provinz- und vor allem Kreisebene sind für die eigentliche Umsetzung verantwortlich. Bei der inhaltlichen Ausgestaltung und partiellen Finanzierung der Armutsbekämpfungsprogramme spielten internationale Organisationen, wie insbesondere das United Nations Development Programme (UNDP), die Asian Development Bank (ADB), die Weltbank oder nationale Entwicklungshilfeagenturen, wie etwa die deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), eine aktive begleitende Rolle. Maßgeblich für die im internationalen Vergleich rasche Reduzierung absoluter Armut in China seit den 1980er Jahren aber war das jahrzehntelang nahezu kontinuierlich hohe Wirtschaftswachstum und die damit einhergehenden, allerdings sehr ungleich verteilten, neuen Einkommensmöglichkeiten.

Nach offiziellen Angaben der Regierung ging der Anteil der ländlichen Bevölkerung, der unterhalb der offiziellen Armutsgrenze lebt, von 31 Prozent (250 Millionen) im Jahr 1978 auf 2,8 Prozent (26,8 Millionen) im Jahr 2011 zurück (NBS 2012:124). Den höher angesetzten Armutsschwellenwerten der Weltbank zufolge lebten 2011 in städtischen und ländlichen Gebieten Chinas immer noch mehr als 84 Millionen Menschen – rund 6,8 Prozent der Gesamtbevölkerung – in Armut (World Bank 2014). Die von der chinesischen Regierung veranschlagte Armutsgrenze lag 2011 bei einem äußerst niedrigen Pro-Kopf-Jahreseinkommen von 1.274 CNY (umgerechnet 0,55 USD pro Tag). Die Weltbank hingegen legte mehr als die doppelte Summe (1,25 USD pro Tag) als Schwellenwert fest. Trotz dieser unterschiedlichen Bemessungskriterien stellt keine internationale Organisation die historisch außergewöhnlichen Fortschritte der VRC in der Armutsreduzierung in Frage. Diese Fortschritte zählen zu den großen humanitären Erfolgen der chinesischen Wirtschaftsreformpolitik (UNDP 1997–2001).

Die beachtliche Reduzierung der Armut, die in den 1980er Jahren einsetzte, war eine Folge von Liberalisierungsmaßnahmen in der Landwirtschaft (siehe 5.3.1): Ohne größere staatliche Investitionen löste die bloße Einführung marktwirtschaftlicher Anreizmechanismen starke Produktivitätszuwächse aus. In den 1990er Jahren kamen staatliche Initiativen zur gezielten Bekämpfung von Armut in wirtschaftlich isolierten und rückständigen Regionen trotz eines ehrgeizigen Regierungsprogramms und großzügiger internationaler Hilfen nur langsam voran. Das ZK der KPC verabschiedete 1998 eine Grundsatzentscheidung zur Modernisierung des ländlichen Raums. Aber Strukturdefizite wurden erst nach 2000 offen mit der Formel der „Drei ländlichen Probleme“ (三农问题) thematisiert: die soziale Notlage der Bauern (农民), die strukturell rückständige Organisation der

Landwirtschaft (农业) und mangelnde administrative Kapazitäten in den Dörfern (农村) (Ahlers 2014a:30).

Seit Beginn der 1990er Jahre arbeiteten chinesische Regierungsstellen – unterstützt von Experten der Weltbank und anderen internationalen Organisationen – an Plänen zu einer umfassenden Modernisierung des ländlichen Raumes (World Bank 1999). Initiativen zur Reduzierung der Abgabenlast für Chinas Bauern wurden immer wieder gestartet, blieben aber jahrelang lückenhaft und ineffektiv. Im Jahr 2000 kündigte die KP-Führung eine landesweite Reform ländlicher Steuern und Abgaben (农村税费改革) an. Die Vielzahl zuvor existierender Abgaben sollte in einer allgemeinen Agrarsteuer zusammengefasst werden, die nicht mehr als sieben Prozent des Einkommens der Bauern ausmachen durfte. Diese Reformankündigung verfehlte jedoch ihre Wirkung. Die Abgabenlast verringerte sich nur geringfügig, während sich in vielen ländlichen Regionen aufgrund der reduzierten Haushaltseinnahmen von Kreisen und Gemeinden die Bereitstellung öffentlicher Güter (Gesundheit, Bildung) verschlechterte. Zeitweilig stark sinkende Preise für Agrarprodukte erhöhten den Handlungsdruck in der ländlichen Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik zusätzlich. Unterbeschäftigung und Perspektivenlosigkeit in der ländlichen Gesellschaft entluden sich nicht selten in gewalttätigen Protestaktionen (Bernstein/Lü 2003) (siehe 5.8.)

Mit dem Wechsel an der Partei- und Regierungsspitze 2002/2003 änderte sich die Haltung der chinesischen Führung gegenüber der Entwicklung des ländlichen Raumes. Hu Jintao und Wen Jiabao erklärten die Verbesserung der Situation der ländlichen Gesellschaft zu einem Schwerpunkt ihrer politischen Agenda. Im März 2003 traten neue gesetzliche Regelungen zu ländlichen Pachtverträgen und Bodennutzungsrechten in Kraft. Chinas ländliche Bevölkerung sollte Nutzungsrechte über Grund und Boden künftig weiterverkaufen können. Der Transfer von Nutzungsrechten sollte freiwillig und gesetzesgemäß von statten gehen. Bauern sollten bei der Abtretung ihrer Nutzungsrechte angemessen entschädigt werden. Die Rechte der Bauern sollten gegenüber Willkürakten subnationaler Regierungen gestärkt und vor Landraub durch Immobilienentwickler besser geschützt werden. Gleichzeitig verfolgte die Zentralregierung auch wirtschaftliche Ziele. Größere, unternehmerisch geführte Bewirtschaftungseinheiten sollten auf dem Lande entstehen. Zugleich betrieb die Regierung eine neue Urbanisierungsstrategie in ländlichen Räumen (mit Schwerpunkt auf der Bildung von kleinen und mittleren Städten), um beschäftigungslosen Bauern und armen ländlichen Bevölkerungsteilen neue Erwerbchancen zu bieten (siehe 5.3.3). Auch beim Ausbau sozialer Leistungen auf dem Land setzte die Hu-Wen-Administration neue Akzente. 2003 starteten mehrere Pilotprojekte in der ländlichen sozialen Grundsicherung (农村低保) und

in der ländlichen Krankenversicherung, die durch umfassende staatliche Zuschüsse unterstützt wurden.

Ein umfassendes Programm zu Strukturreformen in ländlichen Gebieten und zum „Aufbau eines neuen sozialistischen ländlichen Raumes“ (社会主义新农村建设) nahm im 11. Fünfjahrplan (2006–2010) Gestalt an. Als Teil dieses Programms wurde im Jahr 2006 der Wildwuchs kommunaler Agrarabgaben und Sondergebühren offiziell durch Verordnung der Zentralregierung abgeschafft. Substanzielle kommunale Einnahmen fielen mit dieser Maßnahme abrupt weg. Dank einer gleichzeitig sehr positiven Entwicklung der Steuereinnahmen der Zentralregierung konnte diese die Transferzahlungen an lokale Verwaltungsebenen zwar deutlich erhöhen. Aber die fiskalische und soziale Stabilität in ländlichen Gebieten geriet in dem Jahrzehnt nach 2006 immer stärker in Abhängigkeit von Finanztransfers höherer Verwaltungsebenen (siehe 6.7).

5.3.3 Wanderarbeiter und Versuche zur Integration städtischer und ländlicher Gebiete

Der Migrationsdruck auf die städtischen Wirtschaftsräume ist eines der unübersehbaren Anzeichen für den fundamentalen sozialen Wandel, den die chinesische Gesellschaft seit den 1980er Jahren durchläuft. Offiziellen Erhebungen zufolge wurden 2013 rund 268 Millionen Chinesen – beinahe ein Fünftel der Gesamtbevölkerung – als Wanderarbeiter (农民工) eingestuft (NBS 2014b).

Insgesamt mehr als zwei Drittel dieser Wanderarbeiter – 166 Millionen – verlassen ihren Heimatkreis. Über Provinzgrenzen hinweg wandern jedoch nur 77 Millionen auf der Suche nach besser bezahlter Arbeit. Bauarbeiter, Haushaltshilfen und Gastronomiepersonal in Städten stammen zum Großteil aus ländlichen Gebieten. In zahlreichen Großstädten konzentrierten sich die Zuwanderer nach landsmannschaftlichen Gruppen in bestimmten Stadtvierteln und richteten dort eine eigene soziale Infrastruktur (Kindergärten, Schulen, Gesundheitsberatung etc.) ein, weil ihnen die städtischen Einrichtungen verschlossen blieben.

Zwar befürwortete die Hu-Wen-Administration grundsätzlich eine schrittweise Gleichbehandlung von städtischen Einwohnern und Wanderarbeitern. Vielerorts aber blieben die Arbeitsmigranten Bürger zweiter Klasse ohne Zugang zu öffentlichen Leistungen und einem gesicherten städtischen Wohnsitz. Stadtregierungen und Städter sahen in den Zuwanderern in erster Linie billige, austauschbare Arbeitskräfte. Zwar leisteten die ländlichen Arbeitskräfte einen unverkennbaren Beitrag zum wirtschaftlichen Wachstum und zur Verbesserung des Dienstleistungsangebots in den Städten. Die Konzentration in bestimmten Stadtbezirken und die

zunehmende Aufenthaltsdauer in den Städten aber ließen die Wanderarbeiter in den Augen vieler Städter zugleich als Risikogruppe im Hinblick auf Kriminalität und soziale Unruhen erscheinen.

In den 1980er Jahren versuchten subnationale Regierungen, den Zuzug zu begrenzen und „illegale“ Zuwanderer in ihre Heimatgebiete zurückzuschicken. Seit Mitte der 1990er Jahre bemüht sich die Zentralregierung um eine bessere administrative Koordination der Wanderungsbewegungen. Neue, national einheitliche Meldebestimmungen wurden 1995 erlassen, denen zufolge Wanderarbeiter eine Abwanderungsgenehmigung an ihrem ländlichen Wohnsitz und eine temporäre Aufenthaltsgenehmigung von städtischen Behörden benötigten. Einige dieser Regierungen formalisierten die Vergabe solcher Wohnsitzregistrierungen. Die Stadt Guangzhou etwa arbeitete mit einem Punktesystem, in dem unter anderem der Bildungshintergrund oder die Finanzkraft zum Erwerb von Wohneigentum eine bedeutende Rolle spielten.

Die Benachteiligung der ländlichen Zuwanderer in Chinas Städten aber wird in der „zweiten Generation“ von Arbeitsmigranten (die besser ausgebildet und teils bereits in den Städten aufgewachsen sind und gar nicht mehr in ländliche Heimat zurückkehren wollen) nicht mehr passiv hingenommen. Individuelle und kollektive Proteste, insbesondere unter Industriearbeitern, nahmen deutlich zu. Chinas junge Generation von Arbeitsmigranten trat mit weitaus mehr Selbstbewusstsein für die Gleichbehandlung als Bürger und Arbeitnehmer ein als die ländliche geprägte, äußerst duldsame Generation ihrer Eltern.

Im Jahr 2014 verabschiedete die Zentralregierung einen nationalen Plan zum Ausbau kleiner und mittelgroßer Städte. Das Programm für „neue Formen der Urbanisierung“ (新型城镇化规划) beinhaltete eine Begrenzung des Zuzugs in die Metropolen Beijing, Shanghai und Tianjin sowie ausgewählte Provinzhauptstädte. Zuvor hatten knapp 30 Städte als besonders attraktive Zuwanderungsziele ein Drittel aller Wanderarbeiter Chinas aufgenommen. Städtische Infrastrukturen und öffentliche Dienstleistungen stießen in vielen Metropolen zunehmend an ihre Belastungsgrenze. Die Regierung entschloss sich daher, den zuvor weitgehend ungesteuerten Prozess durch sehr kostspielige neue Urbanisierungsprogramme zu regulieren und zu unterstützen. Dies sollte zugleich neue wirtschaftliche Wachstumspotenziale in den geförderten urbanen Zentren eröffnen (siehe 6.15).

Übersicht 5.4 Wanderungsziele chinesischer Arbeitsmigranten (2013)

Insgesamt	Regierungs-unmittelbare Städte		Provinzhauptstädte		Städte		Kleinstädte		andere	
	Anzahl Mio.	Anteil %	Anzahl Mio.	Anteil %	Anzahl Mio.	Anteil %	Anzahl Mio.	Anteil %	Anzahl Mio.	Anteil %
166	14,1	8,5%	36,5	22%	55,5	33,4%	59,2	35,6%	0,7	0,4%

Quelle: NBS 2014b

5.4 Städtische Gesellschaft und neue soziale Gruppen

Kristin Shi-Kupfer und Sebastian Heilmann

Die Machtübernahme durch die KPC 1949 hatte eine durchgreifende Änderung der traditionellen Sozialstruktur Chinas zur Folge. Zuvor dominierende Gesellschaftsschichten (wie etwa die der Grundherren und Kaufleute) wurden zerschlagen. Die Eigentumsverhältnisse wurden durch einschneidende Umverteilungsmaßnahmen (Bodenreform, Kollektivierung der Landwirtschaft, Verstaatlichung der wichtigsten Industrien) grundlegend verändert.

Seit den 1980er Jahren entwickeln sich in Chinas Städten infolge der Ausdifferenzierung von Einkommensstrukturen, Berufsgruppen, Konsum- und Kommunikationsstilen neuartige, fluide gesellschaftliche Strukturmuster. Die politischen Konsequenzen dieses gesellschaftlichen Strukturwandels sind bislang zutiefst widersprüchlich und werden womöglich anders ausfallen, als es Erfahrungen anderer Gesellschaften aus dem 19. und 20. Jahrhundert (in denen wohlhabende und gebildete Mittelschichten politische Mitspracherechte forderten und den Übergang zur Demokratie vorantrieben) nahelegen.

5.4.1 Einkommensdifferenzierung und soziale Mobilität

Bis 1978 war die chinesische Gesellschaft durch eine fast egalitäre Einkommensverteilung auf sehr niedrigem Wohlstandsniveau gekennzeichnet. Aufgrund der Privilegierung der städtischen Bevölkerung mit staatlichen Dienstleistungen bestand allerdings in der Nahrungsmittel- und Wohnraumversorgung sowie im Bildungs- und Gesundheitswesen ein scharfes Gefälle zwischen städtischer und ländlicher Gesellschaft, das in konventionellen Statistiken zur Einkommensverteilung nicht angemessen zum Ausdruck kommt. Auch die vielfältigen Versorgungsvorteile

der Funktionärsschicht (Dienstwohnungen, -personal, -wagen etc.) sowie „graue Einkommen“ (Schatten- und Ausweichwirtschaft) sind nicht mit amtlichen Einkommensstatistiken zu erfassen.

Unterschiedliche Berechnungen des Gini-Koeffizienten (Maßzahl für die gesellschaftliche Einkommensverteilung zwischen 0 [Gleichverteilung] und 1 [vollständige Einkommenskonzentration]) kommen übereinstimmend zu dem Schluss, dass die VRC gegenwärtig zu den ostasiatischen Ländern mit einer besonders stark ausgeprägten Ungleichverteilung gehört. Nach amtlichen Angaben erreichte der Koeffizient 2008 mit 0,49 einen Höchststand, lag 2012 aber trotz staatlicher Umverteilungsmaßnahmen immer noch bei 0,47. 1978 hatte dieser Wert laut offiziellen Statistiken bei 0,21 in der ländlichen und 0,16 in der städtischen Gesellschaft gelegen.

Die Wirtschaftsreformen nach 1978 verhalfen vielen städtischen Haushalten zu einer sprunghaften Steigerung des Lebensstandards und des Konsumniveaus. Die Früchte dieser Steigerung sind allerdings nach Regionen sehr unterschiedlich verteilt (siehe Übersicht 5.5). Offiziellen Statistiken zufolge verringerte sich die zuvor immer größer werdende Kluft zwischen städtischen und ländlichen Einkommen seit 2006 (Lü Qingzhe 2013).

Übersicht 5.5 Jahreseinkommen und Konsumstandard nach Regionen (2013)

Verwaltungseinheit		Nettojahreseinkommen pro Kopf (CNY, gerundet)	Anzahl Geräte pro 100 Haushalte			
			PCs	Wasch- maschine	Mobil- telefon	Klima- anlage
Shanghai	Stadt	43.900	144	101	240	207
	Land	19.600	49	90	200	136
Henan	Stadt	22.400	74	100	200	138
	Land	8.500	20	93	194	37
Guizhou	Stadt	20.700	71	100	215	22
	Land	5.400	5	70	173	0,8
Tibet	Stadt	20.000	63	88	187	15
	Land	6.600	0,5	8	132	0,2

Quelle: NBS 2013b, 2014a

Umfassende Studien der Chinesischen Akademie der Sozialwissenschaften (中国社会科学院, Chinese Academy of Social Sciences, CASS) (Lu Xueyi 2002/2010) unterteilen die gegenwärtige chinesische Gesellschaft in 10 berufs- und vermögensbezogene Schichten auf der Basis von Einkommen, Status, Bildung und Position innerhalb bzw. außerhalb staatsnaher Strukturen und Zugangsmöglichkeiten. Ein

darauf aufbauendes, populäres und in Wissenschaftler-Blogs zirkulierendes Modell definiert für jede Schicht ein Abgrenzungskriterium.

Übersicht 5.6 Gesellschaftliche Schichten nach Teilhabemöglichkeiten

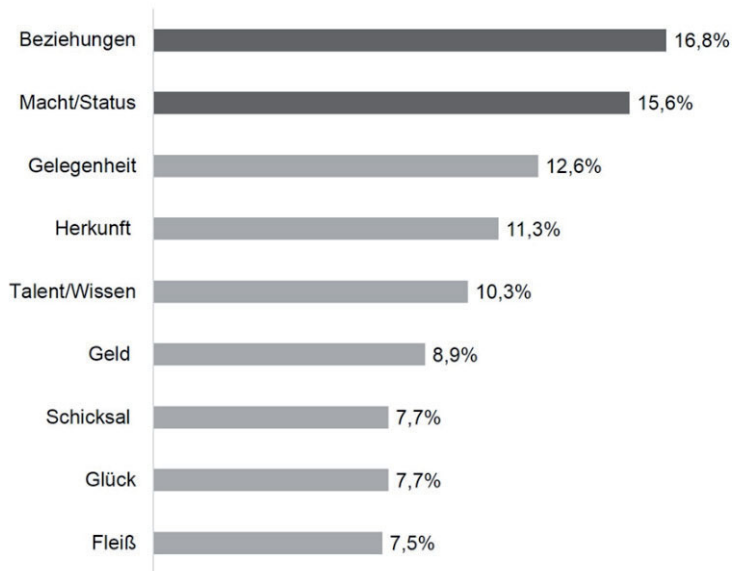
1. Spitzenkader (Politbüro-Ebene)	Mitwirkung an nationalen Entscheidungen	Oberschicht
2. Kader im Ministerrang; CEOs von „National Champions“	Zugang zu nationaler Entscheidungsbildung	
3. Kader im Vize-Ministerrang; Provinzkader; Leiter von Großunternehmen	Mitwirkung an Entscheidungen über Teilbereiche von Politik und Wirtschaft	
4. Lokale Führungskader; prominente Berater und Professoren; Medienstars	Punktuelle Zugänge zur Oberschicht	Mittelschicht
5. Mittlere Kader; Kleinunternehmer; Professoren; regionale Stars	Aufstieg in obere Mittelschicht möglich	
6. Beamte; Angestellte; Lehrer; Freiberufler; Ingenieure	Begrenzte Aufstiegschancen	
7. Kleine Angestellte; Facharbeiter; Landwirte	Regelmäßige, bescheidene Arbeitseinkünfte	Unterschicht
8. Fabrikarbeiter; Arbeitsmigranten; Bauern in wohlhabenderen Regionen	Finanzierung der Lebensführung durch Arbeit knapp möglich	
9. Arbeitslose in den Städten; Bauern in ärmeren Regionen	Finanzierung der Lebensführung durch Arbeit nicht möglich	

In Chinas Sozialen Medien in vielfältigen Varianten verbreitetes Schichtenmodell.

Quellen: Zhihu 2013; Tianya shequ 2013; Baidu tieba 2013; Zhonghua luntan 2013

Eine Mehrheit der Chinesen sieht Umfrageergebnissen zufolge die gesellschaftlichen Aufstiegschancen (soziale Mobilität) als stark eingeschränkt an. Chinesen der unteren Mittelschicht und Unterschicht begreifen ihren sozialen Status im Vergleich mit dem ihrer Eltern nicht als Aufstieg, sondern stellen eine Fixierung in der Schichtenzugehörigkeit über mindestens zwei Generationen fest (Goodman 2014). Populäre Bezeichnungen für soziale Identitäten spiegelten diese Wahrnehmung wider: Begriffe wie „Kader-Zweitgeneration“ (官二代) oder „Reichen-Zweitgeneration“ (富二代) verwendeten in den 2010er Jahren vielfach sogar die staatlichen Medien. Soziale Beziehungen, gesellschaftlichen Status und familiäre Herkunft betrachteten viele Befragte als maßgebliche Voraussetzung für gesellschaftlichen Erfolg – deutlich vor Talent, Wissen oder Fleiß (vgl. Übersicht 5.7).

Übersicht 5.7 Voraussetzungen für gesellschaftlichen Erfolg



© Heilmann/Shi-Kupfer 2015

Quelle: Umfrageergebnisse von Horizon Research (Shuai et al. 2013)

5.4.2 Mittelschichten: Professionals und Privatunternehmer

Eine der am meisten diskutierten sozialen Veränderungen besteht in der Herausbildung neuer städtischer Mittelschichten, die unter anderem gekennzeichnet sind durch ein vergleichsweise hohes Bildungsniveau, ein stabiles Haushaltseinkommen und ein wachsendes Privatvermögen. Sie entstammen den unterschiedlichsten Berufsgruppen: Manager von staatlichen Betrieben, Architekten oder auch Verwaltungsangestellte sind im Zuge der Wirtschaftsreformen Teil der Mittelschichten geworden. Andere Berufe wie Unternehmer, Rechtsanwälte, Immobilienmakler oder IT-Fachkräfte sind erst im Zuge der ökonomischen Entwicklung entstanden. Nationale Durchschnittszahlen sind mit großer Vorsicht zu behandeln. Der Sozialwissenschaftler Lu Xueyi (Xinhuanet 2009) stufte für das Jahr 2008 rund 23 Prozent der Chinesen als Angehörige der Mittelschichten ein. Nach dem Kriterium eines Jahreseinkommens zwischen 10.000 und 100.000 USD umfassten

Chinas Mittelschichten 2013 rund 300 Millionen Menschen, etwa 22 Prozent der Gesamtbevölkerung (Credit Suisse 2014).

Eine wichtige Gruppe innerhalb der Mittelschichten bilden die sogenannten *Professionals* (职业人). Zu ihnen gehören Rechtsanwälte, Journalisten, IT-Fachkräfte, Ärzte, Ingenieure und Wissenschaftler, die aufgrund ihres Bildungsniveaus und sozialen Status besondere professionelle Standards und Ansprüche an die persönliche Lebensqualität entwickelt haben. Unter diesen *Professionals* finden sich viele, die nach einem Auslandsstudium – oft angelockt durch staatliche Förderprogramme – als „Heimkehrer aus Übersee“ (海归 bzw. gleichlautend: 海龟 „Meeresschildkröten“) mit internationalisierten Denkweisen und Erfahrungen nach China zurückgekehrt sind. Ein an internationalen Standards orientiertes Berufsverständnis führt nicht selten insbesondere bei Wissenschaftlern, Rechtsanwälten oder Journalisten zu Spannungen und Enttäuschungen in Bezug auf staatliche Versuche politischer und ideologischer Kontrolle gegenüber diesen Berufsgruppen. In der Selbstwahrnehmung von *Professionals*, aber auch in Medien und öffentlichen Diskursen, dient der Begriff der persönlichen „Qualität“ (素质) im Sinne von Bildungsniveau und kultiviertem Verhalten oft als Abgrenzungskriterium zwischen *Professionals* (die eine hohe „Qualität“ und Qualifikation für sich in Anspruch nehmen) und Privatunternehmern (denen diese persönlichen Qualitäten vielfach abgesprochen werden).

Aufgrund des sehr heterogenen sozialen Hintergrunds von Privatunternehmern (von Universitätsabsolventen bis hin zu Selfmademen ohne Schulabschluss) und des sehr unterschiedlichen wirtschaftlichen Gewichts (größere Privatunternehmen verfügen als bedeutsame Steuerquelle über ein beachtliches Eigengewicht gegenüber den Behörden und brauchen keine kleineren Verbündeten, um ihre Interessen vorzubringen) besitzen die Privatunternehmer gewöhnlich keine stark ausgeprägte Gruppenidentität. Die Beziehungen zwischen Unternehmen und subnationalen Regierungen variieren je nach Einfluss. In Regionen mit einem hohen Anteil an Privatunternehmern versuchten lokale Behörden (beispielsweise in den Provinzen Zhejiang oder Fujian) oftmals, die Interessen der Geschäftsleute gegenüber zentralstaatlichen Eingriffen oder Restriktionen zu schützen.

Nach offiziellen Angaben versechsfachte sich die Zahl der Privatunternehmer von rund zwei Millionen im Jahr 2001 auf rund 12 Millionen Ende 2013. Privatunternehmen in unterschiedlichsten Dimensionen (vom Individualgewerbe vor Ort bis hin zu börsennotierten Konzernen wie Alibaba) erwirtschafteten bis zu zwei Drittel des chinesischen BIPs. Allerdings sehen sich Privatunternehmer durch die anhaltende politische Sonderbehandlung von Staatsunternehmen weiterhin mit vielfachen Diskriminierungen in Fragen des Kreditzugangs und der Rechtssicherheit konfrontiert. Dennoch konnten Chinas Privatunternehmer gewaltige Vermögen bilden (siehe Übersicht 5.8).

Übersicht 5.8 Chinas Superreiche und deren Vermögen

Jahr	Anzahl der Reichen auf der Hurun-Liste	Vermögensschwelle für Aufnahme in „Top 50“ (in Mio. USD)	Anzahl USD-Milliardäre
1999	50	6	1
2002	100	145	0
2005	400	320	7
2008	1000	1500	101
2011	1000	2700	271
2014	1271	3300	354

Quelle: Hurun China Rich List 1999–2014

Umfragen verdeutlichen immer wieder, dass sehr viele Chinesen die Superreichen als bewundernswerte Vorbilder ansehen. Sozialneid-Debatten oder gar Gewaltattacken auf Millionäre und Milliardäre sind sehr selten, auch wenn die Rechtmäßigkeit der Vermögen vieler „Neureicher“ (暴发户) oft vehement in Frage gestellt und mehr soziales Engagement seitens der Reichen gefordert wird.

5.4.3 Konsumverhalten und politische Einstellungen

Seit den 1980er Jahren kam Chinas Stadtbevölkerung in den Genuss eines zunehmend reicheren und bunteren Angebots an Waren und Dienstleistungen wie auch an Ideen und Wertvorstellungen. Produkte und Denker aus westlichen Industrieländern wurden zu Ikonen von Fortschritt und Freiheit. Nach der Niederschlagung der städtischen Protestbewegung 1989 suchte die KP-Führung Zweifel innerhalb der Eliten mit einer entfesselten Marktdynamik zu überwinden. Weite Teile der urbanen Gesellschaft akzeptierten das Wohlstandsversprechen und die wachsenden Konsummöglichkeiten als Legitimitätsbasis der chinesischen Führung. Chinas Mittelschichten übten politisches Schweigen und suchten Identitäten und Werte überwiegend in Kommerz und Konsum. Die Suche nach Status und Sicherheit bestimmte auch die Konsummuster der städtischen Bevölkerung. Der Erwerb eines Autos, also individuelle Mobilität, galt seit den späten 1990er Jahren als einer der wichtigsten Indikatoren für die Zugehörigkeit zu den Mittel- und Oberschichten (vgl. Übersicht 5.9).

Übersicht 5.9 Schichtenspezifische Ausgaben privater Haushalte

	Haushalte mit sehr niedrigem Einkommen (10% aller Haushalte)	Haushalte mit niedrigem Einkommen (10%)	Haushalte mit Einkommen im unteren mittleren Bereich (20%)	Haushalte mit Einkommen im mittleren Bereich (20%)	Haushalte mit Einkommen im oberen mittleren Bereich (20%)	Haushalte mit hohem Einkommen (10%)	Haushalte mit sehr hohem Einkommen (10%)
Anteil an Konsumausgaben für bestimmte Güter (in %, gerundet)							
Essen	45	43	41	39	36	33	27
Bekleidung	10	11	11	11	11	11	10
Wohnen	11	10	9	9	9	8	8
Haushaltgüter	6	6	6	6	7	7	7
Mobilität; Kommunikation	8	10	11	13	15	17	21
Bildung; Kultur; Erholung	10	11	11	11	12	13	14
Gesundheit	8	7	7	7	6	6	5
Sonstiges	2	3	3	3	4	5	6

Quelle: NBS 2013b. Verteilung der Haushalte nach Dezilen (umfangsgleiche Zehntelwerte).

Die intensive Konsumorientierung konnte und sollte im Interesse der Parteiführung als Ersatz für politische Aktivität und Mitspracheforderungen dienen. Bis auf gelegentliche lokale Protestbewegungen erwies sich der von der KPC angestrebte inoffizielle Gesellschaftsvertrag nach 1989 als unerwartet tragfähig: Während die Regierung materielle Wohlstandsgewinne und autoritäre Stabilität nach innen und außen sicherte, verharrte eine überwältigende Mehrheit der Bevölkerung in politischer Passivität.

Die Verteidigung neu erworbenen Eigentums führte allerdings auch in Chinas konsumorientierten städtischen Mittelschichten zu punktuell politischem Engagement: Wohnungsbesitzer begannen sich in Eigentümerversammlungen zu organisieren, um den Wert ihrer Immobilien gegenüber Eingriffen seitens Immobilienentwicklern, Hausverwaltungen oder örtlichen Regierungsstellen (beispielsweise im Falle des Baus von Chemiefabriken oder Müllverbrennungsanlagen in der

Nähe des Wohneigentums) zu verteidigen. Solche Formen der Selbstorganisation blieben jedoch auf die eigenen materiellen Interessen fixiert. Sie traten als räumlich und inhaltlich eng begrenzte „NIMBY“ (Not-in-my-backyard)-Aktivitäten in Erscheinung und erzielten nur selten Wirkung über das eigene Wohnviertel hinaus.

Offizielle Umfragen zu politischen Einstellungen in Chinas Bevölkerung spiegeln verbreitete Apathie wider. Allerdings unterliegen Umfragen zu politisch sensiblen Themen in China erfahrungsgemäß starken Verzerrungen: Die Befragten geben meist vorsichtshalber die Antworten, von denen sie annehmen, dass diese offiziell genehm sind. Umfrageforscher der staatlichen CASS (Li Peilin et al. 2013) kamen zu dem Ergebnis, dass eine Mehrheit der Befragten noch nie an legal-institutionalisierten Partizipationsformen (etwa Stimmabgabe für lokale Volkskongress-Kandidaten) und auch nicht an inoffiziellen politischen Aktivitäten (etwa Eigentümerproteste oder Online-Proteste) teilgenommen hat und dies auch in Zukunft nicht zu tun gedenkt. Von der Regierung geförderte und regulierte Mitwirkungsmöglichkeiten (Wahlen zu Einwohnerkomitees bzw. Dorfwahlen) fanden zwar bei 40 Prozent der Befragten Zustimmung. Aber der Wunsch nach Nicht-Beteiligung bzw. explizites Desinteresse gegenüber solchen Beteiligungsformen überwog.

Umfragen zu konkreten sozialen Fragen ließen hingegen Ansätze eines politischen Bewusstseins erkennen, etwa mit Blick auf Wohlstandsverteilung und soziale Gerechtigkeit. In einer Umfrage von 2013 bewerteten 34 Prozent der Befragten die Gesellschaftsordnung insgesamt als ungerecht. Bei der gleichen Umfrage im Jahr 2006 hatten 30 Prozent dieses Urteil abgegeben. In Fragen zu „tatsächlich anwendbaren politischen Rechten der Bürger“ zeigte sich ein besonders deutlicher Anstieg der Unzufriedenheit. Umfragen unter Studenten (die in ihrem Antwortverhalten meist weniger vorsichtig sind als der Durchschnitt der Bevölkerung) ergaben, dass fast zwei Drittel der Befragten den KP-Kadern vornehmlich eigeninteressiertes Kalkül und keine echte Anteilnahme an den Belangen der Bevölkerung zuschrieben (Zhao Lianfei/Tian Feng 2013).

5.4.4 Ansätze einer Bürgergesellschaft

Eine gut ausgebildete und wohlhabende städtische Bevölkerung erwies sich historisch immer wieder als politische Kraft, die auf Abwehr- und Mitwirkungsrechte gegenüber der Staatsgewalt drängte. In anderen ostasiatischen Staaten, insbesondere Taiwan und Südkorea, trugen neue städtische Mittelschichten als Teil einer politisch aktiven Bürgergesellschaft maßgeblich zu Demokratisierungsbestrebungen bei. Die Frage, ob auch in China eine Bürgergesellschaft in Entstehung begriffen ist, wird seit 1989 heftig diskutiert (Brook/Frolic 1997; Zheng/Fewsmith 2008; Teets 2014).

Die Debatte dreht sich um demokratiegeschichtlich vertraute Fragen: um Probleme der gesellschaftlichen Selbstorganisation, des Gemeinschaftssinns, Grundlagen des gesellschaftlichen Pluralismus, die Differenzierung von Staat, Ökonomie und politischer Öffentlichkeit.

Ein Großteil der städtischen Bevölkerung Chinas blieb bislang vornehmlich an sozialem Statusgewinn durch Einkommens- und Vermögenszuwachs sowie an politischer Stabilität interessiert. Privatunternehmer profitierten von den Wirtschaftsreformen und unterhielten zur Absicherung ihrer Geschäftstätigkeit enge Kontakte mit politisch-administrativen Eliten. Sie wurden nicht zu einer gegenüber dem Staate unabhängigen gesellschaftlich-politischen Kraft, da sie in ihrem wirtschaftlichen Erfolg auf die Protektion durch Partei- und Verwaltungsfunktionäre angewiesen blieben (Dickson 2008; Chen/Dickson 2010).

Unterhalb offener Selbstorganisation und Interessenartikulation allerdings entwickelte sich in Teilen der städtischen Gesellschaft durch die Mehrung von Privateigentum, Bildungsstand und Rechtsbewusstsein auch eine größere Sensibilität gegenüber politischen und gesellschaftlichen Widersprüchen und Missständen. Die rasche Verbreitung des Internets förderte eine größere Informationsvielfalt und ein generelles, nur selten – vornehmlich in inoffiziellen Internet-Foren – öffentlich ausgedrücktes Misstrauen gegenüber politischen und wirtschaftlichen Eliten.

Selbst organisierte politische Aktivitäten sind den Städtern zwar verwehrt. Eine wachsende Zahl von Stadtbewohnern aber spendet für karitative Zwecke und engagiert sich ehrenamtlich (Shi-Kupfer/Zhu Yi 2014). Fälle von unterlassener Hilfeleistung bei Unfällen im Alltag entfachten zutiefst selbstkritische öffentliche Debatten über den Zustand einer Gesellschaft, die von vielen als mitleidlos und unmoralisch empfunden wird. Nicht nur Defekte des politischen und wirtschaftlichen Systems werden als Ursache für den Verfall von Moral und Vertrauen in der Gesellschaft benannt. Auch die städtischen Mittelschichten selbst werden in medial und online kontrovers geführten Debatten als mitverantwortlich für moralischen, ökologischen und sozialen Verfall kritisiert.

Diese Debatten verdeutlichten, dass Chinas städtische Gesellschaft dazu in der Lage ist, eine kritische Öffentlichkeit jenseits staatlicher Medien- und Meinungslenkung hervorzubringen. Sollten sich diese Tendenzen – trotz intensiver Bemühungen der Regierenden, auch die Meinungsbildung im Cyberspace und in Sozialen Medien aktiv zu steuern – weiter verstärken, dann wird die politische, wirtschaftliche und soziale Entwicklung Chinas künftig nicht mehr vornehmlich durch obrigkeitliche Entscheidungen gestaltbar sein, sondern durch ein wesentlich größeres Spektrum von Interessen und Wertvorstellungen geprägt werden können.

Zu einer gesellschaftlich sehr rasch an Prestige und Einfluss gewinnenden Gruppe wurden im Laufe der 2010er Jahre die sogenannten „Geeks“ (极客). Dieser

Begriff bezeichnet in China insbesondere die erfolgreichen Unternehmensgründer in IT-nahen Branchen, mobiler Kommunikation und E-Commerce. IT-Unternehmer werden in China keinesfalls als weltferne „Nerds“ belächelt, sondern als zukunftsweisende Vorbilder gefeiert. Viele junge IT-Unternehmer verfügen über ein beachtliches Selbst- und Sendungsbewusstsein. Gestützt auf die Möglichkeiten der Sozialen Medien drängen sie in die Öffentlichkeit und ziehen eine gewaltige Online-Gefolgschaft an. Sie orientieren sich nicht an staatlichen Karrieren, Hierarchien, Plänen oder an ideologischen Appellen der Parteiführung. Vielmehr arbeitet Chinas IT-Gründergeneration mittels technologischer Innovation und unternehmerischer Expansion auf eine umfassende Veränderung gesellschaftlicher Kommunikations- und Lebensstile hin – vorerst ohne die politische Autorität der KPC unmittelbar herauszufordern.

In der Popularität der IT-Unternehmer aber verkörpern sich tief greifende Veränderungen von Wertvorstellungen, Zukunftserwartungen und Verhaltensmustern vor allem der jüngeren Generation. Dauerhaft werden sich diese veränderten Erwartungen nicht (oder nur mit einer drastischen Beschränkung der privaten IT-Wirtschaft) vom politischen System fernhalten lassen: Eine geschlossene politische Willensbildung, obrigkeitliches Verwaltungshandeln und mangelnde Responsivität gegenüber gesellschaftlichen Forderungen werden mit Chinas aufstrebender Informations- und Kommunikationsgesellschaft immer weniger vereinbar sein.

5.5 Gesellschaftliche Vereinigungen und Gewerkschaften

Lea Shih, Yi Zhu, Matthias Stepan und Sebastian Heilmann

Eng verbunden mit der Entstehung einer Öffentlichkeit und Bürgergesellschaft in China ist die Frage, inwieweit die Bildung gesellschaftlicher Vereinigungen möglich ist. Denn solche Vereinigungen könnten als Mittler zwischen Gesellschaft und Staat die Artikulierung und Bündelung bestimmter Gruppeninteressen übernehmen. Unmittelbar vor Einleitung der Reform- und Öffnungspolitik gab es in China nichts, was sich als Verbändesystem bezeichnen ließe: Die Interessenvermittlung fand ausschließlich innerhalb und zwischen den Organen des Parteistaats statt. Hierzu gehörten auch von der Partei installierte „Massenorganisationen“ wie insbesondere der Gesamtchinesische Gewerkschaftsbund (siehe 5.5.2).

Vor diesem Hintergrund ist die rasante Entwicklung und fortschreitende Differenzierung des Verbändesystems seit 1979 umso bemerkenswerter. Zwischen den 1980er und 1990er Jahren entstanden vielfältige neue Formen gesellschaftlicher

Vereinigungen vor allem in Chinas Städten. Nach 2004 nahm mit dem staatlichen Programm zur Schaffung eines „neuen sozialistischen ländlichen Raumes“ die Zahl von Vereinigungen, die sich der landwirtschaftlichen und dörflichen Entwicklung widmen, ebenfalls rapide zu.

Landesweit waren Ende 2012 insgesamt rund 270.000 gesellschaftliche Vereinigungen offiziell registriert. Darüber hinaus waren zusätzlich beinahe 230.000 gemeinnützige, nicht-gewinnorientierte Organisationen (Stiftungen, karitative Organisationen etc.) registriert (vgl. Übersicht 5.10). Diese befassten sich mit gesellschaftlichen Herausforderungen in so unterschiedlichen Feldern wie Gesundheitsvorsorge, Aus- und Weiterbildung, Armutsbekämpfung oder Umwelterziehung, in denen Regierungsstellen gesellschaftlichen Organisationen zunehmende Wirkungsmöglichkeiten einräumten.

Übersicht 5.10 Entwicklung gesellschaftlicher Organisationen in der VRC

	2004	2006	2008	2010	2012
Gesellschaftliche Vereinigungen	153.359	191.946	229.681	245.256	271.131
Gemeinnützige Organisationen	135.181	161.303	182.382	198.175	225.108
Stiftungen	892	1.144	1.597	2.200	3.029

Quelle: MOCA 2013

© Heilmann 2015

5.5.1 Staatliche Regulierung des Vereinswesens

Die Regulierung des Vereins- und Verbändesystems gehört zu den politisch sensibelsten Fragen in der VRC. Nach 1989 war die staatliche Politik gegenüber gesellschaftlichen Vereinigungen durch eine Doppelstrategie gekennzeichnet: einerseits durch die Unterdrückung von Vereinigungen, die das Machtmonopol der KPC potenziell gefährden konnten; andererseits durch Bemühungen um eine enge korporatistische Einbindung neuer gesellschaftlicher Kräfte.

Die korporatistische Einbindungsstrategie erfuhr seit Mitte der 2000er Jahre Veränderungen, als die Regierung eine vorsichtige funktionale Aufgliederung und Arbeitsteilung zwischen Regierung und Gesellschaft (政社分开) ankündigte und neuartige Formen gesellschaftlicher Selbstorganisation in politisch nicht-sensiblen Bereichen förderte. Auch wurden nun auf lokaler Ebene häufig konkurrierende Vereinigungen in einzelnen Arbeitsfeldern oder Wirtschaftsbranchen zugelassen. Bis dato galt ein branchenbezogenes Repräsentationsmonopol für regierungsnahen Vereinigungen. 2013 wurden die zuvor sehr hohen Schwellen für eine offizielle

Registrierung gesenkt: Neugegründete Vereinigungen mussten nun für die Registrierung nicht mehr eine staatliche Bürgschafts- und Partnerorganisation nachweisen. Diese gelockerten Regeln galten allerdings explizit nicht für Vereinigungen in den Bereichen Menschenrechte und Religion und auch nicht für transnationale NGOs. Diese blieben restriktiven Zulassungsbeschränkungen unterworfen. Die Gründung politischer – auch nur potenziell parteiähnlicher – Organisationen blieb verboten.

Die Zulassung konkurrierender Vereinigungen im Wirtschaftsbereich sollte die Interessenvertretung der Privatwirtschaft verbessern. Öffentliches Lobbying ist in einem sozialistischen System im Grundsatz nicht zulässig. Wirtschafts- und Industrieverbände im Sinne von *pressure groups* einer scharf umrissenen Klientel kommen in Regierungsdokumenten nicht vor.

In der Praxis aber gehört das Lobbying zum Tagesgeschäft chinesischer Wirtschaftsverbände (siehe Übersicht 5.11). Beispielsweise ging die Aufnahme des Artikels über den Schutz des Privateigentums in die Verfassung im Jahr 2004 auf eine jahrelange, leise und beharrlich geführte Kampagne der nationalen Dachorganisation privater Unternehmen (Gesamtchinesischer Bund für Industrie und Handel, All-China Federation of Industry and Commerce, 中华全国工商业联合会) zurück. Dadurch erhielt das Privateigentum verfassungsrechtlich den gleichen Stellenwert wie öffentliches Eigentum (vgl. Heilmann et al. 2004).

Übersicht 5.11 In der nationalen politischen Willensbildung aktive Vereinigungen (Auswahl)

Verband	Repräsentierte Mitglieder
Chinesischer Verband der Unternehmensdirektoren (China Enterprise Directors' Association, CEDA)	Dachorganisation der Arbeitgeberverbände
Chinesischer Verband der Unternehmensgruppen (China Group Companies Association, CGCA)	Staatliche Großkonzerne (<i>national champions</i>)
Chinesischer Verband der Automobilhersteller (China Association of Automobile Manufacturer, CAAM)	Automobilbauer
Chinesischer Verband für Wissenschaft und Technologie (China Association for Science and Technology, CAST)	Technologieunternehmen
Verband der Wertpapierunternehmen Chinas (Securities Association of China, SAC)	Wertpapierunternehmen
Gesamtchinesischer Bund für Industrie und Handel (All-China Federation of Industry and Commerce, ACFIC)	Größere private Unternehmen

Nationale industrielle Branchenverbände sind häufig aus staatlichen Branchenverwaltungen hervorgegangen und verfügen über engste Verbindungen in Regierung und Großunternehmen. Deshalb vertreten sie vornehmlich die Interessen staatsnaher Unternehmen und können an der Ausgestaltung staatlicher Industriepolitik und Förderprogrammen aktiv mitwirken (Shih 2015).

5.5.2 Parteigelenkte Gewerkschaften unter Druck

Im Unterschied zu dem Bedeutungsgewinn von Wirtschafts- und Industrieverbänden gerät die Interessenvertretung der Arbeitnehmer durch Gewerkschaftsorganisationen zunehmend unter Druck. Die KPC sieht sich ungeachtet aller wirtschaftlichen und sozialen Veränderungen weiterhin als „Vorhut der Arbeiterklasse“ (KPC/Parteisatzung 2012). Deshalb ist der Gesamtchinesische Gewerkschaftsbund, der 81 Prozent der chinesischen Arbeitnehmer vertritt (Juni 2013: 280 Millionen registrierte Mitglieder), der direkten Aufsicht durch Parteiorgane unterworfen.

Der Gesamtchinesische Gewerkschaftsbund gilt als Dachverband von 34 regionalen Untergliederungen, 12 Branchengewerkschaften und rund 31.000 lokalen Gewerkschaftsorganisationen. Die hauptamtlichen Funktionäre dieser Organisationen werden von den KP-Organisationsabteilungen eingesetzt und gehören zum KP-Kadersystem (siehe 2.9.1). Darüber hinaus gibt es noch 2,7 Millionen Basisorganisationen in den Unternehmen, Institutionen und Behörden, deren Leitungen dem Gewerkschaftsgesetz zufolge von ihren Mitgliedern gewählt werden und die Interessen der Arbeitnehmer an der Basis vertreten sollen. Allerdings ist eine freie Wahl in der Praxis eher die Ausnahme. Die Leitung von Basisgewerkschaften wird überwiegend von den für die Aufsicht zuständigen Partei- und Gewerkschaftsorganen nominiert. Deshalb hat der Gewerkschaftsbund bis heute das Image einer Unterorganisation der KPC nicht abstreifen können.

Das Gewerkschaftsgesetz von 1992 (novelliert 2001) wie auch das Arbeitsgesetz (1995) und das Arbeitsvertragsgesetz (2008) brachten die Gewerkschaften in eine prekäre Spagatposition: Sie sollten sowohl die Interessen der Arbeiter vertreten als auch mit Betriebsleitungen und Staatsbehörden im Dienste rascher wirtschaftlicher Entwicklung harmonisch kooperieren. Diese Doppelrolle führte in der Praxis häufig dazu, dass Gewerkschaften in Konfliktsituationen auf der Seite des Managements und der örtlichen Regierungen standen, anstatt für Interessen der Belegschaft einzutreten. Denn die Forderungen der Beschäftigten nach höheren Löhnen und Sozialleistungen, die immer häufiger durch Streiks und andere Protestformen zum Ausdruck gebracht wurden, könnten Investoren abschrecken und die soziale Stabilität bedrohen. Insofern ist eine konfrontative Vertretung der Interessen der

Arbeitnehmer durch Gewerkschaften gegenüber den Arbeitsgebern, wie sie in vielen westlichen Industrienationen üblich ist, in China bisher nicht gegeben (Schlinger/Schucher 2014).

Darüber hinaus ist die Errichtung unabhängiger Gewerkschaften untersagt. Den Beschäftigten fehlt daher eine alternative Organisation, um die eigenen Interessen zu bündeln und kollektiv durchzusetzen. Unter solchen Umständen greifen die Beschäftigten auf spontane Streiks oder Proteste zurück, um sich gegen Rechtsverletzungen oder Missstände zu wehren.

Folglich nahmen unorganisierte Streiks seit den 2000er Jahren signifikant an Häufigkeit zu. Dem in Hongkong publizierten *China Labour Bulletin* zufolge stieg die Zahl der dokumentierten Streiks von 182 im Jahr 2011 auf 1.379 im Jahr 2014. Die KP-Führung reagierte mit regionalen Experimenten zur Herstellung „harmonischer“ Arbeitsbeziehungen durch geregelte Kollektivverhandlungen in Unternehmen. Ein Verzicht auf den politischen Kontrollanspruch über die Gewerkschaften oder eine Ausgliederung der Gewerkschaftsfunktionäre aus dem Kadersystem aber stand nicht zur Debatte. Auch die offizielle Zulassung konkurrierender Arbeitervertretungen und damit die Preisgabe des Repräsentationsmonopols der offiziellen Gewerkschaften waren in den Reformplanungen der KP-Führung unter Xi Jinping nicht vorgesehen.

5.5.3 Ausländische Stiftungen und Nichtregierungsorganisationen

Nach Gründung der VRC mussten alle internationalen Nichtregierungsorganisationen (INGOs) ihre Aktivitäten in China einstellen und sich aus dem Land zurückziehen. Nach Beginn der Öffnungspolitik Ende der 1970er Jahre gehörten der World Wide Fund (WWF), die Ford Foundation und Oxfam zu den ersten INGOs, die in China wieder Fuß fassen konnten. Zu dieser Zeit strebte die chinesische Regierung danach, China mit Hilfe finanzieller Mittel und technischer Expertise aus dem Ausland zu modernisieren.

Die Zahl der in China agierenden INGOs blieb bis in die 1990er Jahre hinein überschaubar und stieg erst nach der Weltfrauenkonferenz in Beijing 1995 deutlich an. Im Rahmen dieser UN-Veranstaltung nahmen über 30.000 Personen aus aller Welt an einem NGO-Forum teil, auf dem viele teilnehmende Organisationen Kontakte mit chinesischen Partnern knüpfen konnten.

Belastbare quantitative Angaben zur breit gefächerten Präsenz und Aktivität von INGOs in China liegen nicht vor. Aufgrund schwieriger rechtlicher und politischer Rahmenbedingungen konnten sich die meisten INGOs nicht offiziell registrieren

lassen und verblieben in einem prekären legalen Status. Denn es mangelte an spezifischen, verlässlichen staatlichen Regularien für INGOs. In der Praxis wandten Regierungsstellen ein zweistufiges Verwaltungsverfahren an, das beträchtlichen Spielraum für Einzelfallentscheidungen und für deren Rücknahme bot. Demnach musste jede ausländische Organisation zuerst eine staatliche Institution als Bürgen finden, um dann eine Registrierung bei den Behörden für zivile Angelegenheiten beantragen zu können (Yin Deyong 2009). In der Praxis ergab sich daraus eine große organisatorische Vielfalt: Manche INGOs eröffneten dauerhafte Vertretungsbüros oder sie arbeiteten projektweise mit chinesischen Partnern zusammen. Andere wiederum ließen sich als Firmen registrieren. Die vertragliche Anstellung chinesischer Mitarbeiter und die Visabeantragung für ausländische INGO-Vertreter blieben unter diesen Bedingungen von Provisorien gekennzeichnet, die bei strenger rechtlicher Prüfung und im politischen Konfliktfall die gesamte Aktivität abrupt gefährden konnten.

Der Großteil der in China tätigen ausländischen NGOs musste deshalb Kooperationsformen mit offiziellen Partnern suchen. Einige deutsche politische Stiftungen etwa arbeiteten eng mit der Zentralen Parteischule oder der CASS zusammen. Chinesische Partei- und Regierungsstellen profitierten von der Zusammenarbeit mit INGOs. Eine Studie zu US-amerikanischen NGOs schätzt, dass mehr als 80 Prozent der nach China transferierten Expertise und Finanzmittel staatlichen Institutionen (Universitäten, Forschungsinstituten, Regierungsorganen etc.) zufließen. Chinesische nichtstaatliche Organisationen (nach einer strikten Definition, die alle staatsnahen und staatsfinanzierten Organisationen ausschließt) erhielten weniger als ein Zehntel der Unterstützungs- und Kooperationsleistungen (Peng Jianmei/Liu Youping 2012).

Über klassische Felder der Entwicklungszusammenarbeit wie Armutsbekämpfung, Katastrophenhilfe oder Umwelt- und Naturschutz hinaus sind die Aktivitätsfelder von INGOs in China vielgestaltig und umfassten seit 2000 auch politisch sensible Felder wie etwa Arbeitnehmerrechte, Geschlechtergerechtigkeit oder Verwaltungs- und Justizreformen. Der Spielraum für die Bearbeitung politisch heikler Themenfelder durch INGOs verringerte sich allerdings in den ersten Jahren der Amtszeit von Partei- und Staatschef Xi Jinping markant.

Die chinesische Regierung demonstrierte eine zutiefst ambivalente und im Zeitverlauf schwankende Haltung gegenüber INGOs. In einem politischen System, in dem der Staat die Gesellschaft obrigkeitlich zu steuern und kontrollieren versucht, wirkt die Vorstellung einer sich selbst verwaltenden Zivilgesellschaft fremd und erregt Misstrauen. Die chinesische Regierung verweist regelmäßig darauf, dass westliche INGOs in Umsturzbewegungen Osteuropas und Nordafrikas als destabilisierende und infiltrierende politische Kräfte gewirkt hätten. Wenn INGOs aber

durch verdeckte politische Aktivitäten im Interesse ausländischer Regierungen zu „feindlichen Kräften“ (敌对势力) würden, die in China auf einen Systemwechsel hinarbeiten wollten, könnten sie nicht länger geduldet werden.

Die Grenzziehung zwischen politisch sensiblen oder gar feindseligen Aktivitäten einerseits und erwünschten entwicklungsbezogenen Tätigkeitsfeldern andererseits blieb stets fließend. Als sich im Jahr 2005 chinesische Umwelt-NGOs gegen einen großen Staudamm im Fluss Nujiang in der Provinz Yunnan engagierten, untersuchte die chinesische Regierung deren Verbindungen zu internationalen Umweltorganisationen. Anschließend konnten neue INGOs in China drei Jahre lang kaum Fuß fassen. Erst als 2008 nach dem großen Erdbeben in Sichuan internationale Katastrophenhilfe nach China strömte, lockerte die chinesische Regierung die Kontrollen gegenüber INGOs vorübergehend wieder (Lin Dechang 2010).

INGOs, die sich mit politisch auch nur potenziell brisanten – oder situativ plötzlich brisant werdenden – Themen befassten, mussten mit kurzfristigen behördlichen Verwarnungen und Verboten oder mit der Einstellung der Kooperation seitens ihrer chinesischen Bürgerschafts- und Partnerorganisationen rechnen. 2014 und 2015 fanden erneut Überprüfungen von in China tätigen INGOs durch staatliche Behörden und chinesische Partnerorganisationen statt. Die KP-Führung verstärkte den Kampf gegen eine „Infiltration durch feindliche ausländische Kräfte“ in Gesellschaft, Medien und Bildungssystem. INGOs wurden als potenzielles Risiko für die breit definierte „Staatssicherheit“ eingestuft und schärferen Kontrollen unterworfen. Im Frühjahr 2015 wurde ein Entwurf zu einem neuen Gesetz über die Tätigkeit ausländischer NGOs veröffentlicht. Dieser Gesetzentwurf sah vor, die Aufsicht über INGOs dem Ministerium für Öffentliche Sicherheit (Polizeiministerium) zu übertragen, und sah deutliche Einschränkungen für die Aktivität ausländischer NGOs in China vor.

5.5.4 Perspektiven einer offeneren Interessenvermittlung

Die Zahl eingetragener gesellschaftlicher Vereinigungen in China hat sich seit der Jahrtausendwende mehr als verdoppelt. Impulse für einen stärkeren Pluralismus in der politischen Interessenvermittlung brachte diese Entwicklung nicht mit sich. Ursächlich für diese auf den ersten Blick widersprüchlichen Entwicklungen ist das anhaltende Misstrauen von Partei- und Regierungsstellen gegenüber zivilgesellschaftlichen Organisationen. Die Regierung bewertet die Aktivitäten nichtstaatlicher Akteure dann positiv, wenn sie staatliche Stellen in der Bereitstellung öffentlicher und sozialer Dienstleistungen (Bildung, Gesundheit, Behindertenbetreuung, Altenpflege etc.) entlasten. Die Behörden bleiben jedoch äußerst misstrauisch gegen-

über allen Aktivitäten, die mittel- bis langfristig zum Ausgangspunkt politischer Bewegungen werden könnten.

Staatlich gelenkte Massenorganisationen, wie etwa der Gesamtchinesische Gewerkschaftsbund, sind nicht mehr zeitgemäß, um eine Interessenvermittlung zwischen staatlichen Stellen und einer zunehmend pluralisierten und interessenbewussten Gesellschaft zu erreichen. Im Bereich sozialer Dienstleistungen verändert sich die Arbeitsteilung zwischen Behörden und nichtstaatlichen Organisationen bereits markant durch die wachsende Bedeutung von Vereinen und Stiftungen in der Daseinsfürsorge. Die in diesem Bereich beginnende Arbeitsteilung erfordert neue Mechanismen der Interessenvermittlung und auch des Finanztransfers zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Stellen. Das deutsche korporatistische Verbändemodell und speziell die deutschen Wohlfahrtsverbände finden Interesse bei chinesischen Regierungsvertretern, die stabilere Formen des staatlich-gesellschaftlichen Interessenausgleichs anstreben. Die Rechte zur Selbstorganisation und politischen Mitsprache, die zum deutschen korporatistischen System gehören, werden auf chinesischer Seite allerdings weiterhin ausgeblendet.

5.6 Medien und Öffentlichkeit

Yi Zhu

Chinas Mediensystem änderte sich im Verlauf der Wirtschaftsreformen signifikant. Die ökonomisch ertragreiche Kommerzialisierung der Medienbranche ging jedoch nicht mit einer politischen Liberalisierung in Richtung Pressefreiheit einher. Trotz weiterhin bestehender restriktiver Medienkontrolle wuchs die Vielfalt von Medieninhalten und Medienmachern, die nach freierer Informationsvermittlung und Qualitätsjournalismus streben. Insbesondere durch die schnelle Verbreitung des Internets und interaktiver Sozialer Medien konnten mehr kritische Themen öffentlich diskutiert werden. So zeigten sich Ansätze einer lebendigeren politischen Öffentlichkeit parallel zur offiziellen Propaganda.

5.6.1 Kommerzialisierung der Medienindustrie

Die KPC legte seit ihrer Gründung großen Wert auf die Medienpolitik. Im Einklang mit sowjetischen Vorbildern wies die KP-Führung der Presse eine Funktion als „Sprachrohr“ der Partei und als „ideologische Waffe“ zu (Xu Guangchun 2011).

Von den 1950er Jahren bis zum Ende der „Kulturrevolution“ dienten chinesische Medien der politischen Indoktrination. Nach Einleitung der Reform- und Öffnungspolitik wurde Werbung in Zeitungen, Rundfunk und Fernsehen zugelassen. Die damalige politische Führung strebte eine Modernisierung und Kommerzialisierung des Mediensystems an, ohne die Meinungskontrolle der Partei aufzugeben. Medieninstitutionen durchliefen eine Serie von Strukturreformen. Sie behielten den Status „öffentlicher Dienstleistungseinheiten“ (事业单位), sollten zugleich aber als gewinnorientierte Unternehmen geführt werden.

In den 1990er Jahren zog sich der Staat aus der Vollsubvention der meisten Medien zurück. Die daraus entstandenen Finanzierungslücken konnten nur durch Erfolg bei den Konsumenten und durch Werbeeinnahmen kompensiert werden. Die einzelnen Medienbetriebe konkurrierten untereinander und tendierten zur Konzernbildung mit umfangreichen Geschäftsbereichen. In den 2000er Jahren lockerten die Propagandabehörden vorsichtig die Regeln zur Kapitalaufnahme: Mit Ausnahme der Kernaufgaben – Berichterstattung und Propaganda – durften andere Geschäftszweige der Mediengruppen durch Börsengänge Kapital aufnehmen. Der Jahresumsatz der Medienindustrie hat sich zwischen 2004 und 2013 nahezu vervierfacht (Cui Baoguo 2009; 2014). Die Medienindustrie wies somit ein deutlich höheres Wachstum auf als das chinesische BIP im gleichen Zeitraum.

5.6.2 Medienbranche und Medienmacher

Die äußerst dynamische Entwicklung der Medienindustrie spiegelt den Nachholbedarf in der chinesischen Gesellschaft wider: Nach jahrzehntelanger einseitiger Propaganda sehnten sich chinesische Mediennutzer nach attraktiverer medialer Unterhaltung und mehr Informationen. In den 1980er Jahren begannen die Zeitungen Wochenendausgaben oder Abendzeitungen herauszugeben, um neben der Sprachrohr-Funktion auch leserorientierte Inhalte anzubieten. 1984 wurde die Wochenzeitung *Southern Weekly* (南方周末) in Guangzhou gegründet, die mit kritischer Berichterstattung und kontroversen Feuilleton-Beiträgen zu einem der meinungsbildenden und einflussreichsten Medien Chinas aufstieg.

Infolge des wachsenden Wohlstands in der Bevölkerung und des schnellen Ausbaus der Infrastruktur entwickelte sich das Fernsehen in den 1990er Jahren zur populärsten Medienbranche (1998 erreichte es bereits 89 Prozent der Gesamtbevölkerung). Die Werbeeinnahmen des nationalen Staatssenders China Central Television (CCTV) stiegen von 100 Millionen CNY im Jahr 1990 auf 4,5 Milliarden im Jahr 1997 an. Dies ist zum Teil Monopolprivilegien zu verdanken: CCTV hat den Rang einer „Einheit im Vizeminister-Rang“ und untersteht der

Zentralen Propagandaabteilung (中宣部). Alle chinesischen Sender auf Provinzebene müssen die abendlichen CCTV-Hauptnachrichten als gemeinsame Sendung inklusive anschließender Werbung übertragen. Zum anderen kann CCTV mit üppigen Ressourcen vielseitige Programme produzieren und lange Sendezeiten anbieten. Seit 1994 strahlt CCTV das Programm „Focus Report“ (焦点访谈) aus, mit dem die investigative Berichterstattung in China hoffähig gemacht wurde. „Focus“-Berichte kritisierten einzelne Fälle von Fehlverhalten lokaler Kader und lokalen Missständen. Solche Einzelfallkritik hat Ventilfunktion und kommt beim Publikum gut an, ohne aber die Funktionsweise des nationalen politischen Systems zum Gegenstand zu machen.

Seit der Jahrtausendwende fordern neue internetbasierte Medien Chinas traditionelle Medien heraus. Internet-Nachrichtenportale wie Sina, Sohu oder Netease erhalten als Privatunternehmen keine staatliche Lizenz für eine eigene Berichterstattung. Sie bieten aber Kommentierungs- und Kommunikationsplattformen, die den interaktiven Medienvorlieben vieler Nutzer entgegenkommen. Das schnelle Wachstum der IT-Branche machte für viele erfahrene Journalisten und Redakteure internetbasierte Medien attraktiv. Seit den 2010er Jahren haben einige von ihnen eigene Medien-Startup-Unternehmen gegründet, sogenannte „WeMedia“ (自媒体).

Chinesische Journalisten werden häufig als „Tänzer mit Fußfessel“ bezeichnet (Shirk 2011). In den 1980er Jahren engagierten sie sich als intellektuelle Elite in Reformdebatten. Viele Journalisten sympathisierten 1989 offen mit den protestierenden Studenten und gerieten nach der Niederschlagung der Bewegung ins Visier der Sicherheitsbehörden. Viele zuvor prominente Journalisten mussten ihren Beruf aufgeben, wechselten freiwillig in andere Tätigkeiten oder siedelten ins Ausland über.

Heutige Journalisten durchliefen in der Regel eine Ausbildung, die einerseits der ideologischen Indoktrinierung unterlag, andererseits aber durch internationalen Austausch und neue professionelle Standards beeinflusst war (Wu Fei 2009). Die Vorstellung von Medien als unverzichtbare Instrumente der Machtkontrolle kollidiert mit der Sprachrohrfunktion, die den Medien seitens der KPC zugedacht ist. Umfragen verdeutlichen, dass Journalisten eine hohe Motivation besitzen, „gesellschaftliche Probleme aufzudecken“. Chinas Medienmacher müssen sich allerdings beständig die Risiken vor Augen halten, die sie eingehen, wenn sie ihren Spielraum zur Kritik an Missständen und Mächtigen testen. Unter dem Motto des journalistischen Professionalismus entfaltete sich seit den 2000er Jahren ein spezielles Genre: Wirtschaftsmagazine (etwa die Zeitschriften *Caijing* 财经 und *Caixin* 财新, die beide von der Pionierjournalistin Hu Shuli gegründet wurden) begannen mittels fundierter, investigativer Berichterstattung Ineffizienz und Korruption in Unternehmen und Regulierungsbehörden aufzudecken. Neue Kriterien eines kri-

tikbereiten, seriösen Qualitätsjournalismus fanden so Eingang in die chinesische Medienindustrie.

Allerdings ist zu betonen, dass Chinas Medienbranche im Allgemeinen noch sehr weit entfernt von professionellen journalistischen Standards oder gar einem verbindenden Berufsethos ist. Ein äußerst harter Wettbewerb um Werbeeinnahmen, mangelnde Trennung von Redaktionsarbeit und Geschäftsführung wie auch der Mangel an Selbstkontrolle führten zu einer Ausbreitung der Korruption in Chinas Medienunternehmen. 2014 wurde auch der zuvor häufig als Speerspitze des Qualitätsjournalismus angesehene Medienkonzern der *Southern Weekly* zum Gegenstand von Korruptionsermittlungen und temporären Redaktionsschließungen. Es ist gängige Praxis, dass Firmen Sonderzuwendungen an Journalisten verteilen, um beschönigende Berichte im Zusammenhang von Bilanzkonferenzen und Hauptversammlungen oder im Vorfeld eines Börsenganges zu erkaufen. Mehrfach sind Erpressungsfälle in Redaktionen von Parteimedien und kommerziellen Medien aufgedeckt worden, in denen Journalisten von Unternehmen Sonderzuwendungen forderten, um negative Berichterstattung zu verhindern.

5.6.3 Medienkontrolle und „Meinungsanleitung“

Chinas Mediensystem widerspricht der Erwartung, dass Marktorientierung von Medien auf Dauer nicht mit einem autoritären Regierungssystem zu vereinbaren sei. Im Gegenteil vertreten einige Forscher die These, dass die Kommerzialisierung der chinesischen Medien die autoritäre Herrschaft sogar eher gestärkt habe (Stockmann 2013). Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass in China auch die Medienkommerzialisierung staatlich gesteuert ist. Als Haupteigentümer der meisten Medienbetriebe profitieren staatliche Stellen von den Gewinnen, können zugleich aber die Medienkontrolle in politisch sensiblen Feldern weiterhin aufrechterhalten (Zhao Yuezhi 1998).

Nach wie vor leitet die Zentrale Propagandaabteilung der KPC die Medienüberwachung mit Hilfe eines gewaltigen bürokratischen Apparats, zu dem unter anderem die Staatliches Hauptamt für Presse, Publikationen, Rundfunk und Fernsehen (国家新闻出版广电总局, State Administration of Radio, Film and Television, SARFT) gehört. Die Kontrollen können sich auf folgende Mechanismen stützen (Abels 2006; Shambaugh 2007):

- Formale Regulierung: Vergabe von Lizenzen; Genehmigung und Anbahnung von Reorganisationen und Veränderungen der Eigentumsverhältnisse; Presseakkreditierungen; Schulungen (auch politisch-ideologische Schulungen).

- Inhaltliche Aufsicht: Prüfung und Zensur von konkreten Medieninhalten; verbindliche Vorgabe von zu verbreitenden Inhalten; Ad-hoc-Eingriffe seitens Propaganda- und Aufsichtsbehörden in die Arbeit von Redaktionen.
- Psychologische Disziplinierung: Durch Einschüchterung werden Medien und Journalisten zur Selbstzensur gezwungen. Leitende Mitarbeiter von Medienunternehmen unterstehen der Aufsicht des Propaganda-Apparates. Kritische Berichterstattung kann als Verleumdung, Verrat von Staatsgeheimnissen oder Aufruf zum Umsturz kriminalisiert werden. Internationale NGOs wie „Freedom House“ oder „Reporter ohne Grenzen“ klassifizieren China als eines der Länder mit der geringsten Pressefreiheit. 2013 identifizierte das „Committee to Protect Journalists“ 32 chinesische Journalisten, die wegen ihrer Arbeit inhaftiert waren.
- Technologische Überwachung: Begleitende, massenhafte elektronische Überwachung und Blockierung von Online-Informationen und -Diskussionen.

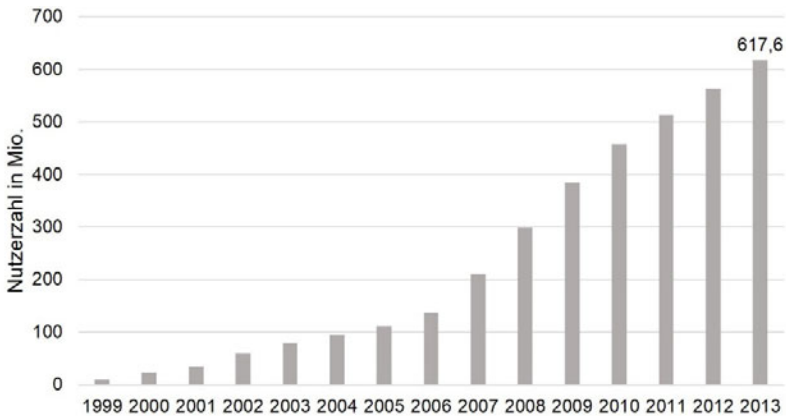
Neben der restriktiven Medienkontrolle bemühte sich die KPC seit der Hu-Wen-Administration, eine proaktive Variante der Propaganda zu verstärken, die als „Meinungsanleitung“ (舆论引导) gekennzeichnet wird und darauf zielt, „mit einem zeitlichen Vorsprung“ die Deutungshoheit in heiklen öffentlichen Debatten zu gewinnen (Ren Xianliang 2010) oder die Begriffe und Zusammenhänge kritischer Debatten von Beginn an im Sinne der KPC zu prägen.

2009 startete Chinas politische Führung mit gewaltigem finanziellen Einsatz eine große „Auswärtige Propaganda-Strategie“ und gründete mehrere fremdsprachige Presseunternehmen und TV-Kanäle, um ein positiveres globales Image und eine globale „Soft Power“ Chinas zu fördern. In der nach innen gerichteten Propaganda bemühten sich die Propagandabehörden im Falle unvorhergesehener negativer Ereignisse darum, möglichst frühzeitig eine kompatible offizielle Interpretation der Geschehnisse zu liefern, um nicht von einer unabhängigen öffentlichen Meinungsbildung unter Druck gesetzt zu werden. Als etwa 2014 eine pekingkritische Protestbewegung („Occupy Central“) in Hongkong ausbrach, wurden die Protestierenden in chinesischen Medien von Beginn an als vom Westen manipulierte, unpatriotische Kräfte dargestellt. Differenzierte Informationen und Diskussionen wurden strikt unterbunden. Nach seinem Amtsantritt forderte Xi Jinping die Medien auf, „positive Energien“ (正能量) im Einklang mit den Modernisierungszielen der Partei zu vermitteln. Die Möglichkeiten für eine pluralistische Medienarbeit wurden 2012–2014 noch stärker eingeschränkt als schon zuvor.

5.6.4 Internet

Die Verschärfung der Medienkontrolle und aktiven „Meinungsanleitung“ deutete darauf hin, dass die Informations- und Meinungsvielfalt im Internet die politische Führung Chinas zutiefst verunsicherte (Lorentzen 2014). Paradoxe Weise war die rasante Entwicklung des chinesischen Internets massiver staatlicher Förderung zu verdanken. Die Regierung investierte seit 1994 gewaltige Summen in den Aufbau der Internet-Infrastruktur. Die damalige Führung betrachtete das Internet als Schlüsseltechnologie, die Chinas wirtschaftliches Wachstum vorantreiben und die internationale Wettbewerbsfähigkeit stärken sollte. Seit 2008 beheimatet China weltweit die meisten Internet-Nutzer. Im Juni 2014 nutzten 632 Millionen Chinesen regelmäßig das Internet. Hauptsächlich surfen sie im Internet, um zu kommunizieren (per Instant Messaging), sich zu informieren (Suchmaschinen, Online-Nachrichten), zur Unterhaltung (Online-Musik, Online-Videos, Online-Spiele) und zum Online-Shopping.

Übersicht 5.12 Chinesische Internetnutzer (1999–2013)



© Heilmann 2015

Quelle: CNNIC 2004–2014

Zwischen Kommerzialisierung und staatlicher Kontrolle erfahren Chinas Netizens ihre virtuelle Individualität und Identität immer wieder neu. Die nutzergenerierte Kommunikation des Internets bietet ihnen die Möglichkeit zur Meinungsäußerung. Der schnelle und volatile Informationsfluss im Netz fordert die staatlichen Zensurinstrumente heraus. Korruption und Fehlverhalten lokaler Kader wurden häufig zuerst im Internet enthüllt. Proteste gegen Großprojekte mit unbekanntem Umweltrisiken (Chemiefabriken, Müllverbrennungsanlagen) wurden über Diskussionsforen und Soziale Medien organisiert. Einige so organisierte Protestdemonstrationen mobilisierten tausende Teilnehmer.

Prominente Blog-Betreiber – von öffentlichkeitsorientierten Intellektuellen über Film- und Musikstars bis hin zu extrovertierten Immobilienunternehmern – nutzten als Meinungsführer das Netz seit den 2000er Jahren als virtuelle Arena, in der sich die Themen gesellschaftlicher Massendebatten prägen ließen. Mit mehreren Millionen „Followers“ in Sozialen Medien erzielten Mitte der 2010er Jahre prominente Meinungsmacher eine deutlich größere Reichweite als viele überregionale Zeitungen. Netzaktivisten erhofften sich ursprünglich von den neuen Internet-Technologien eine politische Liberalisierung und Demokratisierung Chinas. Allerdings stellt sich Chinas Internet-Öffentlichkeit als äußerst fragmentiert und politisch überwiegend uninteressiert dar. Die Zensurbehörden ließen bestimmte kritische Themen zeitweilig zu, solange sie nicht Partei und Regierungssystem direkt attackierten (King et al. 2013). Die Online-Inhalte von politisch aktiven Vereinigungen oder Bewegungen wurden hingegen konsequent zensiert.

Die bis dahin beliebteste Social-Media-Plattform *Sina Weibo* erlitt 2013 einen herben Rückschlag, als die Regierung eine Kampagne gegen prominente Meinungsführer in Gang setzte (Shi-Kupfer/Zhu Yi 2013). Gleichzeitig begann die Regierung eine umfassende Strategie zur Gewährleistung von Cyber-Sicherheit umzusetzen, die mit gewaltigem Personal- und Finanzeinsatz sowie ständig verbesserter Überwachungssoftware auf die komplette Eliminierung politisch unerwünschter Inhalte im Netz zielte (Gierow 2014a).

Immer wieder aber forderte das Internet den politischen Anspruch auf Öffentlichkeits- und Medienkontrolle heraus, etwa als im März 2015 eine Video-Dokumentation über Ursachen und Folgen der städtischen Luftverschmutzung sich binnen weniger Stunden in einem viralen Lauffeuer verbreitete und im chinesischen Netz rund 200 Millionen Mal angeklickt wurde. Die staatliche Zensur hatte die Verbreitung der Video-Dokumentation anfangs nicht behindert, da der Kampf gegen Luftverschmutzung auch zur Agenda der Regierung gehörte. Als aber die massenhafte Verbreitung viele regierungskritische Kommentare auszulösen begann, schritten Chinas Internetwächter ein und sperrten den Zugriff auf das virale Video.

Die Interaktionen zwischen internet-basierter Öffentlichkeit und staatlichem Steuerungsanspruch blieben Mitte der 2010er Jahre von überraschenden Wendungen geprägt. Die rasante Weiterentwicklung neuer Überwachungs-, Zensur- und Blockierungssoftware ließ – in Verbindung mit dem energischen Ausbau einer zentralisierten „Cyberspace-Administration“ unter der direkten Kontrolle der Parteiführung (siehe 6.16) – keinesfalls eine lineare Entwicklung von Meinungsfreiheit im Internet erwarten. Vielmehr gab es Anzeichen dafür, dass der Propaganda-Apparat die neuen Möglichkeiten des Internets aktiv zur Steuerung von Informationsverbreitung und Meinungsbildung im Sinne der Partei zu nutzen begann. Aus der Sicht der Partei muss Propaganda-Arbeit unter den technologischen Bedingungen des 21. Jahrhunderts das Internet und Soziale Medien entschlossen nutzen, um die selektive Informationsvermittlung noch wirkungsvoller im Sinne der politischen Führung betreiben zu können.

5.7 Ethnische Minderheiten und religiöse Gruppierungen

Kristin Shi-Kupfer und Sebastian Heilmann

Ethnische Minderheiten und religiöse Gruppierungen stellen sowohl in administrativer als auch ideologischer Sicht eine besondere Herausforderung für den umfassenden Kontrollanspruch der KPC dar. Die VRC ist im Vergleich zur ehemaligen Sowjetunion oder zum heutigen Indien ein überwiegend homogener Staat: 91,5 Prozent der Bevölkerung stellten 2010 die Han-Chinesen (dies ist die offizielle Bezeichnung für die ethnische Gruppe der Chinesen). Obwohl die 55 offiziell als „Minderheitennationalitäten“ (少数民族) anerkannten Volksgruppen also nur 8,5 Prozent der Gesamtbevölkerung ausmachen, besiedeln sie riesige Territorien in den rohstoffreichen und geostrategisch wichtigen Randgebieten Chinas (Mackerras 2011).

5.7.1 Ethnische Minderheiten und Gebietsautonomie

Für Chinas kommunistische Regierung stellten ethnische Minderheiten seit Gründung der VRC eine Herausforderung für die Sicherung der territorialen Integrität und Schaffung einer verbindenden nationalen Identität dar. Im Rahmen der ersten Volkszählung 1953 sah sich die Parteiführung über die fünf historisch anerkannten Volksgruppen (Han, Mandschu, Mongolen, Tibeter und Hui) hinaus mit mehr als 400 ethnischen Selbstbezeichnungen konfrontiert. Nach dem Vorbild

der UdSSR klassifizierte die KPC schließlich 55 „Minderheitennationalitäten“ als staatlich anerkannte Volksgruppen und gewährte diesen einen administrativen Sonderstatus (Hao Shiyuan 2012).

Übersicht 5.13 Verbreitungsgebiet und Bevölkerungszahl von „Minderheitennationalitäten“

Name	Verbreitungsgebiet	Bevölkerung (Mio.)	Anteil an Gesamtbevölkerung (%)
Zhuang	<i>Guangxi</i> , Yunnan, Guangdong	16,9	1,3
Mandschu	sechs nord- und nordöstliche Provinzen	10,4	0,8
Hui	<i>Ningxia</i> , 18 weitere Provinzen	10,6	0,8
Miao	sieben südwest-/zentralchines. Provinzen	9,4	0,7
Uiguren	Xinjiang	10,1	0,8
Tujia	Hunan, Hubei, Guizhou, Chongqing	8,4	0,6
Yi	Yunnan, Sichuan, Guizhou	8,7	0,7
Mongolen	<i>Innere Mongolei</i> u. fünf nördl. Provinzen	6,0	0,5
Tibeter	<i>Tibet</i> , Sichuan, Qinghai, Gansu, Yunnan	6,3	0,5

Quelle: NBS 2010. Kursiv hervorgehoben sind „Autonome Regionen“ der entsprechenden Minderheit.

Nach Jahrzehnten der Unterdrückung im Rahmen maoistischer Kampagnen wurde 1984 ein Gesetz über die Gebietsautonomie der Nationalitäten (kurz „Autonomiegesetz“, 2001 novelliert) verabschiedet. Dieses Gesetz sieht in Siedlungsgebieten ethnischer Minderheiten eine örtliche Selbstverwaltung sowie das Recht auf die Pflege der eigenen Sprache und Kultur vor. Das „Autonomiegesetz“ stellt zugleich klar, dass die Wahrung der Einheit der VRC das übergeordnete Ziel der chinesischen Nationalitätenpolitik ist und dass alle Nationalitäten und Autonomen Regionen der Führung der KPC unterstehen. Als besonders problematisch für das Funktionieren einer regionalen Gebietsautonomie erwies sich die politisch-administrative Doppelstruktur von Partei- und Staatsorganen in der VRC (vgl. 3.2 und 3.3). Örtliche Selbstverwaltungsbefugnisse sind in der Praxis zwangsläufig eingeschränkt, wenn die politisch ausschlaggebenden KP-Organen von Han-Chinesen dominiert und in eine zentralisierte Parteihierarchie eingebunden sind.

In der administrativen Realität sind die Autonomiebefugnisse der Minderheiten eng begrenzt. Aufgrund ihrer wirtschaftlichen Unterentwicklung sind die meisten Autonomiegebiete von Zuwendungen der chinesischen Zentralregierung abhängig. Die örtlichen politischen und betrieblichen Schlüsselpositionen werden durch

übergeordnete Organe der KPC nach politischen Loyalitätskriterien vergeben. Polizei, Justiz und Militär werden von Han-Chinesen dominiert und gehen in den Minderheitengebieten mit besonderer Härte gegen politische „Unruhestifter“, „separatistische“ Bewegungen und „terroristische“ Aktivitäten vor. Das staatlich garantierte Recht auf lokale Selbstverwaltung schließt ausdrücklich kein Recht auf Sezession vom chinesischen Staat ein. Nur in Bereichen wie Sprache, Kultur, Bildung und lokaler Wirtschaftsförderung genießen die Minderheiten tatsächliche Autonomierechte. Beschränkungen in der Religionsausübung sowie die seit Ende der 1990er Jahre geförderte, schrittweise Ausweitung von Chinesisch als Unterrichtssprache empfinden Tibeter und Uiguren als Bedrohung ihres kulturellen Erbes.

Angehörige ethnischer Minderheiten besitzen aber auch eine Reihe von Sonderrechten. Unter anderem werden ihnen besondere Aufnahmequoten für Hochschulzugangsprüfungen und eine gelockerte Geburtenkontrolle eingeräumt. Die Spannung zwischen staatlichem Integrations- und Assimilationsdruck einerseits sowie Sonderrechten und Quotenregelungen andererseits trug zur Politisierung und Problematisierung der Beziehungen zwischen Han-Chinesen und ethnischen Minderheiten maßgeblich bei (Ma Rong 2010).

5.7.2 Konflikte in Tibet und Xinjiang

Den gravierenden ethnischen Spannungen in den Regionen Tibet und Xinjiang liegt ein komplexes Bündel von Ursachen zugrunde. Die Zentralregierung geht vehement gegen alle Anzeichen einer Gefährdung der territorialen Einheit Chinas vor. Zugleich bestehen nach wie vor sehr starke politische Spannungen mit Blick auf die kulturell-religiöse Selbstbestimmung von Tibetern und Uiguren. Darüber hinaus sind Tibet und Xinjiang ins Zentrum einer von der Zentralregierung forcierten, überwiegend von Staatsunternehmen betriebenen wirtschaftlichen Modernisierung und Rohstoffgewinnung gerückt. Vor diesem konfliktgeladenen Hintergrund kam es in Tibet und Xinjiang immer wieder zu heftigen Protesten und auch zu Terroranschlägen. Proteste und Gewaltakte richteten sich gegen die chinesische Herrschaft und Zuwanderung sowie gegen religiöse Unterdrückung und Diskriminierung der einheimischen Volksgruppe (zu Tibet: Tsering 1999; Sautman/Dreyer 2006; Shi-Kupfer 2014a; zu Xinjiang: Dillon 2004; Mackerras/Clarke 2011; Shi-Kupfer 2014b).

Eine dauerhafte Mäßigung der Konflikte in Tibet und Xinjiang ist nicht allein von einer Anpassung einzelner politischer Maßnahmen seitens der Zentralregierung zu erwarten. Eine Lösung wird von Veränderungen im nationalen politischen System Chinas abhängen – etwa in einem denkbaren Übergang zu einer föderalen Ordnung,

die ethnischen Minderheiten institutionell besser geschützte Autonomierechte einräumen könnte. Durch verstärkte Repression, han-chinesische Zuwanderung und zentralstaatliche Dekrete werden sich, wie die Erfahrungen der vergangenen Jahrzehnte zeigen, die Spannungen nicht eindämmen lassen.

Tibets politische Lage

Die chinesische Regierung rechtfertigt ihren Souveränitätsanspruch über Tibet damit, dass die Region seit der Eingliederung in die Yuan-Dynastie Mitte des 13. Jahrhunderts ein untrennbarer Teil Chinas gewesen sei. Die vom Dalai Lama im indischen Dharamsala geführte tibetische Exilbewegung hingegen verweist auf wiederkehrende lange Phasen vollständiger Autonomie und Abwesenheit chinesischer Kontrolle in der Geschichte Tibets. Die seit Ende der 1950er Jahre angewandten gewaltsamen Methoden zur Durchsetzung der chinesischen Herrschaft führten zur Flucht des Dalai Lama ins indische Exil. Die Zentralregierung in Beijing stellt dies dar als „Befreiung“ Tibets von einer „feudalistischen Sklaverei“, in der Leibeigene 95 Prozent der Bevölkerung ausgemacht hätten. Dieser „Befreiung“ fielen nicht nur viele Widerstand leistende Tibeter, sondern auch ein großer Teil der Kulturgüter Tibets zum Opfer. Insbesondere Mönche und Nonnen, die sich nicht mit dem Exil des Dalai Lama und politischen Eingriffen ins Glaubens- und Klosterleben abfanden, blieben ein Ziel intensiver Überwachung und Repression. Andererseits sorgten chinesische Infrastruktur- und Wirtschaftsförderung für eine substanzielle Verbesserung der Versorgungslage und des Lebensstandards. Da han-chinesische Zuwanderer bei der Vergabe von Arbeitsplätzen und Geschäftslizenzen aber gegenüber Tibetern oft bevorzugt werden, befürchten viele Tibeter eine komplette „Sinisierung“ der Region auf dem Wege der Zuwanderung.

Die chinesische Regierung hält daran fest, dass der Weg zu formellen Verhandlungen über eine Rückkehr des Dalai Lama frei sei, sobald dieser anerkenne, dass Tibet ein integraler Bestandteil des Territoriums der VRC sei. Der Dalai Lama hat erklärt, dass er keine staatliche Unabhängigkeit Tibets anstrebe, sondern eine gestärkte und gesicherte Autonomie aller historischen tibetischen Siedlungsgebiete (diese umfassen ein wesentlich größeres Gebiet als die heutige Autonome Region Tibet) innerhalb der VRC.

Die chinesische Parteiführung (vertreten durch Kader der KP-Einheitsfrontabteilung im Minister- oder Vizeminister-Rang) und Vertreter des Dalai Lama führten zwischen 2002 und 2010 eine Serie von informellen Gesprächen (meist in Beijing, teils auch in Provinzhauptstädten). Die tibetische Seite unterbreitete Vorschläge zur Ausgestaltung einer weiter gehenden, gesicherten Autonomie für tibetische Siedlungsgebiete. Die chinesische Seite lehnte 2010 schließlich die Vorschläge der

Vertreter des Dalai Lama in ihrer Gesamtheit als nicht akzeptabel ab. Die Gespräche wurden deshalb 2010 abgebrochen und blieben ohne konkrete Ergebnisse.

Die chinesische Zentralregierung setzt augenscheinlich auf eine Lösung der Tibet-Frage nach dem Tod des 14. Dalai Lama, der eine sehr große internationale Popularität genießt. Nicht auszuschließen ist allerdings, dass nach dem Tod des Dalai Lama radikalere Kräfte innerhalb Tibets und in der tibetischen Exilbewegung die Oberhand gewinnen könnten. Eine solche Radikalisierung liefe den Interessen Beijings zuwider.

Xinjiangs politische Lage

Im vorwiegend muslimisch besiedelten *Xinjiang* („Neue Gebiete“) widersetzen sich wachsende Teile der uigurischen Minderheit der chinesischen Herrschaft. Immer wieder kam es seit den 1990er Jahren besonders in den grenznahen südwestlichen Regionen Xinjiangs (mit einem Schwerpunkt in der Stadt Kashgar und deren erweiterter Umgebung) zu Anschlägen und gewaltsamen Unruhen. Zwischen 2008 und 2014 wurden in Xinjiang mindestens 900 Todesfälle im Zusammenhang mit politisch motivierten Ausschreitungen, Attentaten oder Terroraktionen registriert. Die Frequenz solcher gewaltsamer Vorfälle nahm 2013–2014 nochmals signifikant zu (Collins 2015).

Untergrundkämpfer in der Region unterhalten nach Angaben der chinesischen Regierung Verbindungen zu radikalen islamistischen Gruppen in Zentralasien. Ausbildung, finanzielle und logistische Unterstützung sowie Waffen sollen jahrelang über die Taliban in Afghanistan und Pakistan sowie über das von Osama bin Laden aufgebaute terroristische Netzwerk bereitgestellt worden sein. Die chinesische Regierung nutzte die internationalen Anstrengungen zur Bekämpfung des Terrorismus nach dem 11. September 2001, verschärfte die gegen terroristische Aktivitäten gerichteten Bestimmungen im Strafgesetz und ging mit Massenverhaftungen gegen Aktivisten und Gruppen in Xinjiang vor, die aus der Sicht der Sicherheitsorgane umstürzlerische oder terroristische Ziele „unter dem Deckmantel der Religion“ verfolgen. Terroristische Anschläge, die sich gegen unbeteiligte Zivilisten richteten und auf die internationale Öffentlichkeit zielten, wurden von mutmaßlich uigurischen oder islamistischen Tätern seit 2013 auch außerhalb Xinjiangs vereinzelt in han-chinesischen Metropolen verübt. Örtliche und zentrale Behörden klassifizieren sehr unterschiedliche Formen von Gewalt – von sozialen Unruhen über gewaltsame Demonstrationen und Angriffe auf Polizeistationen bis hin zu Bombenanschlägen und Messerattacken – als terroristische Anschläge. Für die Aktivität von transnationalen islamistischen Terrornetzwerken in Xinjiang legte die chinesische Regierung nur bruchstückhafte Evidenz vor (Rodríguez 2013).

Anders als im Falle Tibets gibt es hinsichtlich der Xinjiang-Frage bislang keinerlei Dialogmechanismen zwischen uigurischen politischen Kräften und chinesischer Zentralregierung. Der in München ansässige „Weltkongress der Uiguren“ beansprucht, die Interessen aller Uiguren zu repräsentieren, und fordert eine Unabhängigkeit „Ostturkestans“. Die chinesische Regierung beschuldigt diese Organisation, unter anderem an der Planung gewaltsamer Ausschreitungen mit mindestens 200 Toten und 1.700 Verletzten in der Hauptstadt Xinjiangs, Ürümqi, im Jahr 2009 beteiligt gewesen zu sein. Deutsche Ermittlungsbehörden fanden keinen Beleg für eine Verwicklung des „Weltkongresses der Uiguren“ in Terrorakte. Mangels politischer Verhandlungsmechanismen und Lösungsperspektiven steckte die Entwicklung Xinjiangs Mitte der 2010er Jahre in einem Kreislauf von offenen ethnischen Ressentiments und wiederkehrenden gewalttätigen Unruhen insbesondere in den südwestlichen Regionen Xinjiangs fest.

5.7.3 Religiöse Gruppen

In der VRC sind Religionsgemeinschaften mit wechselnder Intensität staatlichen Restriktionen ausgesetzt. Die KPC begann nach ihrer Machtkonsolidierung zu Beginn der 1950er Jahre mit einem rigorosen Kampf gegen „feudalistischen Aberglauben“ und „reaktionäre“ Religionsgemeinschaften. Von den 1950er bis zu den 1970er Jahren kam es zu Verfolgungen, die in der Zeit der „Kulturrevolution“ (1966–1976) ihren Höhepunkt erfuhren: Zahllose religiöse Stätten wurden zerstört oder zweckentfremdet, viele geistliche Führer und Gläubige inhaftiert, gefoltert oder sogar getötet. Noch heute gilt die Mitgliedschaft in der KPC offiziell als unvereinbar mit der Zugehörigkeit zu einer Religionsgemeinschaft. De facto aber unterhalten nicht wenige Parteimitglieder regelmäßige Bindungen zu religiösen Gemeinschaften und Praktiken.

Seit 1978 ist der Schutz „regulärer religiöser Aktivitäten“ im Rahmen der fünf staatlich anerkannten Religionen (siehe Übersicht 5.14) in Verfassung und staatlicher Rechtsetzung verankert. Die Gründung von Glaubensgemeinschaften, Qualifizierung von Geistlichen und Religionsausübung wird von staatlichen Religionsbehörden genehmigt und überwacht. Strikt untersagt sind alle religiösen Aktivitäten, welche die öffentliche Ordnung und nationale Sicherheit gefährden, die körperliche Gesundheit von Bürgern schädigen oder das staatliche Bildungswesen beeinträchtigen. Religionsgemeinschaften dürfen nicht finanziell oder organisatorisch von ausländischen Organisationen unterstützt werden. Dies stellt beispielsweise die katholischen Gläubigen vor das Dilemma, entweder ihre Bindung an den Vatikan aufzugeben (wie dies die staatlich anerkannte katholische Kirche Chinas getan hat) oder illegal

im Untergrund agieren zu müssen. Ausländischen religiösen Gemeinschaften und Organisationen ist Missionsarbeit in China untersagt. Dennoch ist eine Vielzahl insbesondere protestantischer ausländischer Gruppen seit den 1980er Jahren in China präsent. Diese betreiben allerdings keine offene Missionsarbeit, sondern engagieren sich überwiegend karitativ in Armutregionen, im Gesundheitswesen sowie in der Alten- und Behindertenversorgung.

Seit den 1990er Jahren konnten insbesondere protestantische Glaubensgemeinschaften eine große Zahl neuer Anhänger gewinnen. Teile der gebildeten städtischen Mittelschicht wendeten sich vermehrt protestantischen Gemeinden zu. In China aktive protestantische Gemeinschaften bieten eine große Vielfalt an religiösen Ausrichtungen und Gottesdienstpraktiken. Der Protestantismus gilt als lebenszugewandte, auch mit wirtschaftlichem Erwerbsstreben vereinbare Religion, die international akzeptiert ist und auch deshalb von vielen Chinesen als modern und zeitgemäß angesehen wird. Weit auseinander gehenden inoffiziellen Schätzungen zufolge gab es Mitte der 2010er Jahre zwischen 30 und 80 Millionen Protestanten sowie zwischen sechs und 13 Millionen Katholiken mit teils enger, teils lockerer Bindung an eine Religionsgemeinschaft. Die Zahl der in protestantischen Hauskirchen und katholischen Untergrundgemeinden aktiven Christen lässt sich mangels Registrierung nicht verlässlich erfassen, sodass es sich bei diesen Angaben nur um Richtwerte handelt. Christliche Haus- und Untergrundgemeinden werden von den Behörden je nach örtlicher und nationaler politischer Spannungslage toleriert oder aber zum Ziel plötzlicher Repression, wenn sie nach Größe und Engagement öffentlich sichtbar und politisch als Risiko wahrgenommen werden oder aber in den Fokus einer der wiederkehrenden religionspolitischen Kampagnen auf örtlicher oder nationaler Ebene geraten.

Über christliche Religionen hinaus gab es staatlichen Zensuserhebungen und nichtstaatlichen Umfragen zufolge in den 2010er Jahren bis zu 250 Millionen organisatorisch nur locker oder gar nicht gebundene Buddhisten und Daoisten, die überwiegend nur gelegentlich an religiösen Praktiken („Volksglauben“) teilnehmen, ohne aber einer Religionsgemeinschaft anzugehören. Auch schließen sich buddhistische und daoistische religiöse Aktivitäten untereinander nicht zwingend aus, sodass hier Doppelangaben möglich sind. Die Zahl der muslimischen ethnischen Minderheiten belief sich 2014 auf rund 22 Millionen. Diese lebten überwiegend in den nordwestlichen Regionen Chinas (Wenzel-Teuber 2015).

Übersicht 5.14 Teilnahme an religiösen Aktivitäten der chinesischen Bevölkerung

		1949	1978	2010
Buddhismus (überwiegend nicht-organisiert)		k.A.	k.A.	150-200 Mio.
Daoismus (überwiegend nicht-organisiert)		k.A.	k.A.	50-100 Mio.
Protestan- tismus	registrierte Gemeinden	1-7 Mio.	mind. 3 Mio.	23 Mio.
	nicht-registrierte Gemeinden (Schätzungen)	k.A.	k.A.	45-60 Mio.
Katholi- zismus	registrierte Gemeinden	ca. 3 Mio.	2-3 Mio.	6 Mio.
	nicht-registrierte Gemeinden (Schätzungen)	k.A.	k.A.	5-7 Mio.
Islam (muslimische ethnische Minderheiten)		k.A.	k.A.	22 Mio.

Quellen: China Zentrum (Sankt Augustin); CASS

Chinas Regierung versucht, insbesondere die „indigenen Religionen“ (本土宗教) wie Buddhismus und Daoismus als karitative Dienstleister zu kooptieren. Seit den 2000er Jahren werden die karitativen und gesellschaftsstabilisierenden Funktionen von Religionsgemeinschaften von der staatlichen Religionspolitik anerkannt, sofern sich die Aktivitäten innerhalb staatlicher Regulierung bewegen. Auch wenn Parteimitglieder offiziell keine Religion praktizieren dürfen, erfreuen sich laut Medienberichten insbesondere volksreligiöse Praktiken (Wahrsagerei und Anbetung einer Vielzahl von Gottheiten für die Hilfe in konkreten Lebenssituation) und persönliche Konsultationen bei buddhistischen und lamaistischen Meistern auch unter Parteikadern großer Beliebtheit.

Ende der 1990er Jahre wuchs die zeitweise mehrere Millionen Mitglieder umfassende, buddhistisch inspirierte und traditionelle Atemübungen (Qigong, 气功) praktizierende Falungong-Bewegung („Kultivierung des Gebotsrads“; 法轮功) zu einer organisierten Herausforderung für die KPC heran. Mit einer explizit antimodernistischen Morallehre sowie gemeinschaftlichen Übungsgruppen und großangelegten Heilungsveranstaltungen mobilisierte der Falungong-Gründer Li Hongzhi (1996 wanderte er in die USA aus) Anhänger aus allen Bevölkerungsschichten unter Einschluss von Partei- und Militärangehörigen. Eine Sitzdemonstration von Anhängern rund um das Regierungsviertel Zhongnanhai in Beijing 1999 und die transnationale, finanzkräftige Organisationsform von Falungong veranlassten die KP-Führung zu einem strikten Verbot und einer bis heute anhaltenden rigorosen Repression gegen Anhänger und Aktivitäten von Falungong.

In Zuge des Verbots von Falungong bekämpfte die KPC in einer „Anti-Heterodoxie“-Kampagne (反邪教) auch eine Reihe anderer spiritueller Gruppierungen und Bewegungen. Sicherheitsbehörden behaupteten, dass viele dieser Gruppen

von Scharlatanen angeführt würden, die ihre Mitglieder finanziell und sexuell ausbeuteten. Die Köpfe solcher Gruppen wurden regelmäßig zu langen Haftstrafen oder in Einzelfällen gar zum Tode verurteilt. Manche christlich inspirierten Gruppierungen (etwa die „Kirche des Allmächtigen Gottes“ oder die „Lehre der Drei-Klassen-Diener“) brachten überregionale, straff organisierte Netzwerke von Aktivisten und Anhängern hervor, die auch unter bestehenden christlichen Gemeinden aggressiv missionierten. In die teils elaborierten Heilslehren dieser Gruppierungen wurde der Widerstand gegen staatliche Unterdrückung als „Kampf gegen des Böse“ integriert.

Die KP-Führung hegt ein grundsätzliches Misstrauen gegenüber außerstaatlichen Vereinigungen und Religionslehren, die potenziell eine Bedrohung der staatlichen Ordnung darstellen könnten. Die Ausbreitung religiös-spiritueller Untergrundbewegungen trotz staatlichen Verbots und massiver Repressalien stellt eine Herausforderung für die Herrschaft der KPC dar und steht in engem Zusammenhang mit einem wachsenden sozialen Unruhepotenzial.

5.8 Gesellschaftliches Unruhepotenzial

Kristin Shi-Kupfer und Sebastian Heilmann

Soziale Unruhen, welche die Stabilität der politischen Ordnung gefährden, gehören aus der Sicht der KP-Führung zu den sensibelsten Fragen der Herrschaft. Sie stellen nicht nur das Gewaltmonopol und die Legitimität von Partei und Staat in Frage, sondern verursachen zugleich wachsende administrative und fiskalische Kosten.

Dem Ministerium für Öffentliche Sicherheit (Polizeiministerium) zufolge stieg die Zahl von „unerwartet aufgetretenen Vorfällen mit Beteiligung einer Menschenmenge“ (群体性突发事件, öffentliche Aufläufe, Proteste, Ausschreitungen) von 10.000 im Jahr 1993 auf 60.000 im Jahr 2003. Neuere Zahlen hat das Ministerium nicht mehr publiziert. Chinesische Protestforscher aber vermeldeten für das Jahr 2010 rund 180.000 derartiger „Vorfälle“ (Lü Li 2013).

Alle Zahlenangaben zu solchen Protestereignissen sind mit großer Vorsicht zu behandeln. Es handelt sich um völlig unterschiedliche Anlässe, Ursachen, Abläufe, Beteiligengruppen und Beteiligenzahlen. Chinas Sicherheitsorgane haben ein institutionelles Eigeninteresse daran, das Ausmaß sozialer Unruhe zu dramatisieren. Zugleich ließe sich eine Zunahme der Protestaktivität auch als Beleg für einen veränderten, elastischeren oder gar toleranteren Umgang mit gesellschaftlichen Beschwerden und Forderungen seitens der Regierenden deuten. Sofern sozialer Pro-

test als Hinweis auf tatsächliche Missstände von den Regierenden ernst genommen wird, können solche Vorfälle als Lerngelegenheiten und Korrekturmechanismen für Regierungen dauerhaft sogar politisch stabilisierende Wirkung haben. Deshalb ist es nicht ratsam, allein aus der steigenden Zahl vieler sehr kleiner und nur weniger sehr großer Protestvorfälle pauschale Schlussfolgerungen über eine soziale und politische Destabilisierung Chinas zu ziehen.

Übersicht 5.15 Gesellschaftlicher Protest in der VRC

Protestanlass	Typische Ursachen	Akteure	Überregionale politische Auswirkungen
Arbeitskonflikte	Lohnrückstände; Lohnverhandlungen; Arbeitsbedingungen; Versicherungsbeiträge	Arbeiter in Industrie- betrieben	mittel bis hoch (bislang lokal, aber dauerhaft; überregionales Vernetzungspotenzial)
Umweltschäden	Furcht vor Gesundheitschäden; Umweltskandale (Wasserverseuchung); Bau von Chemiefabriken, Müllverbrennungsanlagen etc.	Betroffene ländliche und städtische Einwohner	mittel (bislang lokal und kurzlebig; überregionales Solidarisierungspotenzial)
Behördliche Verbote und Anordnungen	Misstrauen geg. Behörden; Nichterklärung bzw. Willkür von Entscheidungen; Korruption	Gesamte städtische und ländliche Bevölkerung	gering bis mittel (meist nur lokales Solidarisierungspotenzial)
Immobilienprojekte	Zwangsent eignung und -abriss; intransparente Entschädigungszahlungen	Betroffene ländliche und städtische Einwohner	gering (begrenzter Betroffenenkreis; kurzlebige Proteste)

© Heilmann/Shi-Kupfer 2015

5.8.1 Arbeiterproteste

Die Restrukturierung von oftmals hoch verschuldeten Staatsunternehmen und der damit verbundene Abbau von mehreren Dutzend Millionen Arbeitskräften in den späten 1990er Jahren barg aus Sicht der KPC besonderen sozialen Sprengstoff: Rund 36 Millionen Menschen verloren damals ihre Arbeit. Arbeitsniederlegungen und größere Proteste (u. a. 2001/2002 in der besonders betroffenen Region Nordostchina und 2004 in den Provinzen Sichuan und Hebei) waren die Folge. Immer wieder forderten Arbeiter dabei auch die Einrichtung unabhängiger Gewerkschaften (siehe

5.5.2). Oft gaben die regionalen Regierungen einzelnen Forderungen der Arbeiter nach, sodass es nur punktuell zu gewaltsamen Unterdrückungsmaßnahmen kam (Chan 2001). Nach 2004 blieb es unter den Arbeitern im Staatssektor weitgehend ruhig, da die meisten Staatsbetriebe nach den Restrukturierungswellen zwischen 1997 und 2003 von einem rasanten Wirtschaftswachstum, großzügigen Finanzierungen durch Staatsbanken und Monopolvorteilen in geschützten Wirtschaftszweigen profitierten.

Proteste im privaten Sektor wurden in den 2000er und 2010er Jahren überregional vornehmlich aus Großunternehmen bekannt, die von auswärtigen Investoren aus Hongkong, Taiwan oder Südkorea betrieben wurden. Die erste Generation von Wanderarbeitern in transnationalen Industrieunternehmen war mit niedrigen Löhnen und sehr bescheidenen Arbeitsbedingungen noch zufriedenzustellen. Die selbstbewusstere und besser gebildete zweite Generation von Wanderarbeitern aber begann nicht nur auf gesetzlich garantierte Rechte zu pochen (das neue Arbeitsvertragsgesetz von 2008 war in dieser Hinsicht ein wichtiger Fortschritt). Sie forderten auch höhere Löhne, mehr Weiterbildungs- und Aufstiegsmöglichkeiten sowie eine gestärkte Interessenvertretung durch gewählte Betriebsräte. Die große Streikwelle des Jahres 2010 in südchinesischen Fertigungsbetrieben von Foxconn (taiwanischer Investor u. a. in der iPhone-Produktion) und Honda (japanischer Investor) machte deutlich, dass sich Arbeiteraktivisten zunehmend vernetzten, um Strategien, Forderungen und überregionale Öffentlichkeitsarbeit ihrer Proteste zu koordinieren. Eine solche Vernetzung stellte aus der Sicht der chinesischen Regierung ein besonderes politisches Risiko dar (Chan/Ngai 2009). Um Streiks und Eskalationen zu verhindern, versuchten lokale Behörden deshalb in der Regel, aktiv zwischen Arbeitern und Betriebsleitungen zu vermitteln. Da die offiziellen Betriebsgewerkschaften von den Industriearbeitern oft als Handlanger des Managements wahrgenommen wurden, ließen örtliche Regierungen zumindest in der südlichen Provinz Guangdong in den 2010er Jahren vereinzelt und versuchsweise offenere Kollektivverhandlungen zwischen gewählten Arbeitervertretern und den Betriebsleitungen in Arbeitskonflikten zu.

Insgesamt deuteten Mitte der 2010er Jahre viele Umfragen und Feldforschungen in den großen industriellen Fertigungsstandorten Chinas darauf hin, dass sich die Spannungen in den industriellen Arbeitsbeziehungen verstärkten und die Frequenz von Arbeitsniederlegungen und langwierigen Tarifverhandlungen zunahm. Industrielle Arbeitskräfte konnten dank gestärkter Interessenvertretung und abnehmendem Nachschub an Arbeitsmigranten innerhalb Chinas mehrere Jahre hintereinander deutlich höhere Löhne durchsetzen. Die Steigerung der Lohnkosten wiederum setzte Investoren und Management unter Druck, die Pro-

duktivität durch Automatisierung (Roboter) zu steigern oder aber die Produktion an außerchinesische Standorte mit günstigeren Lohnstückkosten zu verlagern.

Auch Studenten und Universitätsabsolventen zogen Mitte der 2010er Jahre die besondere Aufmerksamkeit staatlicher Aufsichtsstellen auf sich, da diese Gruppe bis Ende der 1980er Jahre in China immer wieder an der Spitze gesellschaftlicher Proteste gestanden hatte. Trotz eines massiven Anstiegs der Studierendenzahlen wurden Chinas Universitäten seit den letzten Großdemonstrationen von 1989 durch eine Stärkung der internen Aufsicht, hohe Studienanforderungen und gute Berufs- und Einkommensaussichten zu einem Hort der politischen Stabilität. Sorgen äußerten Regierungsstellen allerdings darüber, dass es angesichts steigender Absolventenzahlen tendenziell immer weniger adäquate Arbeitsplätze mit guter Bezahlung für die nachwachsenden Jahrgänge gab. 2014 hatten kurz vor dem Abschluss nur etwas über die Hälfte der Studierenden einen Arbeitsvertrag. Die Einstiegsgehälter eines großen Teils der Universitätsabsolventen, die überwiegend in den öffentlichen oder Dienstleistungssektor drängten, lagen kaum noch über denen von Fabrikarbeitern. Facharbeiter waren in Chinas Industrie an vielen Standorten stark gefragt, da der Zustrom ländlicher Arbeitsmigranten Mitte der 2010er Jahre stark nachließ.

5.8.2 Urbanisierung, Immobilienprojekte und Landenteignung

Nach Arbeiterprotesten sind Konflikte um Bodennutzungsrechte die zweithäufigste Ursache von sozialen Protesten. Hintergrund dieser Entwicklungen ist der gewaltige Urbanisierungsprozess, den die chinesische Regierung seit zwei Jahrzehnten vortreibt (siehe 6.15). Nach einem Bericht der Kommission für Landwirtschaft und ländliche Regionen des NVK von 2011 hat China aufgrund von Immobilien- und Infrastrukturprojekten fast ein Zehntel seiner Agrarfläche verloren. Der Verkauf von Boden an Immobilienentwickler wurde zu einer der wichtigsten Einnahmequellen subnationaler Regierungen.

Gesetze und Bestimmungen zu Nutzung und Übertragung von Bodenrechten enthielten seit den 1980er Jahren viele Unklarheiten und Widersprüche (vgl. 5.3). Regierungsstellen hatten die Möglichkeit, Land von Bauern im Namen des „öffentlichen Interesses“ zu beschlagnahmen. Dabei legten lokale Behörden die Höhe der Entschädigung von Betroffenen in der Regel selbst fest. Seit den 2000er Jahren entstanden vermehrt örtliche und gelegentlich auch gewaltsame Proteste gegen Zwangsenteignungen und unzureichende oder intransparente Entschädigungszahlungen. Nur selten aber kam es zu einer dauerhaften Mobilisierung und Organisa-

tion von örtlichen Protestgruppen. Auch die lokalen Kreis- und Stadtregierungen bedienten sich eines vielfältigen Repertoires aus Anreiz- und Druckmechanismen (etwa finanzielle Offerten, emotionaler Druck durch Verwandte und Freunde, Einbeziehung von Dritten als Schlichter, Einschleusung von Provokateuren zur Diskreditierung und Spaltung von Protestierenden) (Lee/Zhang 2013).

In städtischen Gebieten kam es ebenfalls zu vielfachen Protesten gegen Enteignungen und gerichtlich angeordnete Zwangsabrisse. Auch hier standen meist Unregelmäßigkeiten in der Projektanbahnung und in der Festlegung von Entschädigungszahlungen im Mittelpunkt der Auseinandersetzungen. Bilder von sogenannten „Nagelhäusern“ (钉子户, bis zuletzt ausharrende Hausbesitzer oder -bewohner inmitten einer riesigen Baugrube) oder sogar Selbstverbrennungen verzweifelter Eigentümer erschütterten die chinesische und internationale Öffentlichkeit. Zwar erließ die Zentralregierung seit 2011 eine Serie klar formulierter Regelungen für den Boden- und Immobilienmarkt. Aber Misstrauen und Proteste gegen die verbreitete Kollusion zwischen örtlichen Regierungsstellen und Immobilienfirmen zu Lasten der städtischen Wohnbevölkerung blieben virulent. Dadurch, dass die allermeisten der Vorfälle aber auf die lokale Ebene beschränkt blieben, hielten sich die Auswirkungen auf das nationale politische System in engen Grenzen.

5.8.3 Umweltproteste

Ökologische Probleme gehören mit zu den häufigsten Ursachen für Beschwerden bei Behörden. Allein zwischen 1995 und 2006 hat sich die Zahl der eingereichten Petitionen aufgrund von Umweltverschmutzung verzehnfacht. Demonstrationen gegen Müllverbrennungsanlagen oder ökologisch umstrittene Fabrikstandorte erreichten mittels Sozialer Medien gelegentlich eine überregionale Öffentlichkeit. Dadurch wurden lokale Behörden unter Handlungs- und Rechtfertigungsdruck gesetzt.

Bei einem Großteil der Umweltproteste handelt es sich um sogenannte NIMBY (Not-in-my-backyard)-Aktivitäten. Vielfach nutzen Protestierende in ländlichen Regionen ökologische Missstände, um zugleich anders gelagerte Forderungen (etwa in Bezug auf Landfragen) zu thematisieren. Ob sich größere Teile der Bevölkerung in ländlichen Regionen für Umweltproteste mobilisieren lassen, hängt ganz wesentlich von wirtschaftlichen Abhängigkeiten gegenüber den Firmen ab, denen Umweltschädigungen vorgeworfen werden. Bauern, deren Felder verseucht wurden, vertreten in solchen Konflikten andere Positionen als Arbeiter der betroffenen Firma (Deng Yanhua/Yang Guobin 2013).

Die seit Mitte der 2000er Jahre in mehreren großen Städten auftretenden – überwiegend friedlichen, gelegentlich auch gewalttätigen – Proteste gegen geplante Fabrik- oder Müllverbrennungsanlagen sind mit dem NIMBY-Begriff nicht vollständig zu erklären. Innerhalb der städtischen Mittelschichten hat sich eine breit verankerte Unzufriedenheit mit der staatlichen Umweltpolitik entwickelt. Laut einer Umfrage der CASS aus dem Jahr 2007 gaben 46 Prozent an, sie seien mit den Leistungen der Regierung im Bereich Umweltschutz eher nicht oder gar nicht zufrieden. Kenntnisse und Einforderung bestehender Umweltgesetze, eine gewisse politische Risikobereitschaft und neuartige Protestmethoden (etwa als „kollektive Spaziergänge“ per Internet initiierte Demonstrationen) weisen auf Ansätze eines neuen Bürgeraktivismus im Umweltbereich hin. Als Reaktion auf Proteste stoppten lokale Behörden nicht selten die geplanten Projekte oder verlagerten sie an einen anderen Standort.

5.8.4 Behördenwillkür, Gewaltakte und Selbstjustiz

Im Jahr 2009 entzündeten sich 17 große Proteste an zunächst unbedeutend scheinenden Zwischenfällen. Folgender Beispielfall kann der Veranschaulichung dienen: Eine städtische Ordnungskraft maßregelte eine Straßenverkäuferin. Diese aber verweigerte eine Strafzahlung und es kam zu einem lautstarken Streit. Zeugen des Streits und Passanten solidarisierten sich mit der Verkäuferin. Herbeigerufenen Polizisten gelang es nicht, den Streit zu beenden oder die Verkäuferin abzuführen. Binnen weniger Minuten geriet die Situation außer Kontrolle. Es entwickelte sich eine gewaltsame Straßenschlacht zwischen einer aufgebrachten Menge von schließlich mehreren tausend Personen und eilig herbeigerufenen Polizeikräften. In einem Kontext grundlegenden Misstrauens gegenüber örtlichen Behörden und einer „Wir hier unten gegen die da oben“-Mentalität konnten sich kleine Vorfälle binnen kürzester Zeit zu einem kollektiven Gewaltrausch entwickeln – ohne erkennbare Führung, Organisation oder Forderungen. Straßenschlachten werden in solchen Fällen zu einer Art Ventil für alle möglichen Frustrationen und Unzufriedenheiten der beteiligten Menschen.

Gesellschaftliche Frustrationen entluden sich seit Mitte der 2000er Jahre auch zunehmend in Krankenhäusern. Nach Angaben des Gesundheitsministeriums kam es im Jahr 2010 zu mehr als 17.000 gewaltsamen Attacken auf das Personal in Gesundheitseinrichtungen. 2012 wurden mehrere tödliche Angriffe auf Ärzte bekannt. Vermehrt boten sogar organisierte „Krankenhausrandalierer“ (医闹) ihre „Dienstleistungen“ für den Fall tatsächlicher oder wahrgenommener Fehlbehandlungen an, entweder um Entschädigungszahlungen zu erhalten oder aber

um sich zu rächen (Hesketh et al. 2012). Intransparente Kosten für Behandlungen, erforderliche Sonderzahlungen an das Krankenhauspersonal sowie hohe Erwartungen seitens der Patienten bei gleichzeitigem Misstrauen gegenüber Ärzten trugen zum Anstieg von Gewaltattacken bei. Die Anzeichen für einen weit verbreiteten, mit tiefen Frustrationen einhergehenden Vertrauensverlust in der Bevölkerung gegenüber staatlichen Behörden und öffentlichen Dienstleistungen waren in den 2010er Jahren nicht mehr zu übersehen.

5.8.5 Kriminalität

Auch die starke Zunahme der Kriminalität gehört seit den 1990er Jahren zu den Manifestationen einer Destabilisierung des sozialen Gefüges. Internationalen Vergleichsstatistiken zufolge ist Kriminalität in der VRC eher ein geringes Problem (siehe Übersicht 5.16). Wie in anderen Schwellenländern (z. B. Indien und Indonesien) auch gibt es jedoch eine Dunkelziffer an nicht erfassten oder nicht gemeldeten Morden und Vergewaltigungen, sodass bloße Statistiken nur einen Teil der Wirklichkeit erfassen.

Übersicht 5.16 Dimensionen von Kriminalität in der VRC im internationalen Vergleich

	Gefängnispopulation (pro 100.000)	Angezeigte Morde in % (pro 100.000)	Angezeigte Vergewaltigungen (pro 100.000)
China	122	0,9 – 1,3	1 – 10
USA	743	3,1 – 4,9	11 – 30
Deutschland	85	0,0 – 0,8	11 – 30
Indien	32	3,1 – 4,9	1 – 10
Indonesien	61	5 – 9,9	1 – 10

Quellen: Walmsley 2011; UNODC 2011

Die Kriminalität hat in China seit den 1990er Jahren sichtbar zugekommen. Die Rate der angezeigten Verbrechen pro 10.000 Menschen hat sich von 4,7 Prozent im Jahr 1997 auf 7,4 Prozent im Jahr 2007 erhöht. In Chinas Metropolen Beijing, Shanghai und Chongqing sowie in den östlichen Provinzen ist die Rate am höchsten. Rascher sozialer Wandel, Auflösung traditioneller Lebensbezüge, wachsende Ungleichheit und ein unzureichendes Justizsystem werden als Ursachen für diese Entwicklung angesehen (Cheong/Wu 2013).

Nach Polizeistatistiken nahm die Bandenkriminalität seit den 1990er Jahren dramatisch zu. Die Ausdehnung der Aktivitäten von ehemals in Taiwan und Hongkong aktiven Banden sowie ein zunehmender politisch-krimineller Nexus („rot-schwarze Verbindung“) werden häufig als Gründe für das Anwachsen krimineller Netzwerke angeführt (Wang Peng 2013a). Die meisten kriminellen Banden sind klein und nur lokal aktiv. Es haben sich aber auch größere kriminelle Organisationen formiert, die über Provinzgrenzen hinweg und in einigen Fällen sogar transnational operieren. Diese Banden sind insbesondere an der Grenze zu Myanmar und Vietnam sowie nach Pakistan und Zentralasien im Menschen- und Drogenschmuggel, aber auch im illegalen Handel mit Wildtieren, Elektroschrott und Holz aktiv. Sie haben an zahlreichen Orten Behörden, KP-Organisation, Zoll, Handel und Banken unterwandert. Auch in den USA und Europa sind chinesische Banden an Menschenmuggel und Geldwäsche beteiligt.

Seit den 1990er Jahren haben Behörden wiederholt regionale und nationale „Hart-Zuschlagen“ (严打)-Kampagnen gegen Kriminalität gestartet. In der jüngsten Kampagne gegen das organisierte Verbrechen haben Polizeibehörden vom Frühjahr 2006 bis Herbst 2009 rund 13.000 Banden zerschlagen, 870.000 Verdächtige festgenommen und 89.000 offiziell angeklagt. Solche Kampagnen sind ein offizielles Eingeständnis des Ausmaßes der Probleme, vor das kriminelle Organisationen die Sicherheitsbehörden stellen. Allerdings wird die Ausbreitung der organisierten Kriminalität durch Protektion seitens korrupter Geschäftsleute und Funktionäre, insbesondere im Sicherheitsapparat, begünstigt. Eine vom damaligen Parteichef der Metropole Chongqing, Bo Xilai, im Juni 2009 initiierte Kampagne gegen organisierte Kriminalität zielte erstmals auch auf Partei- und Regierungskader sowie Geschäftsleute. Die Kampagne offenbarte am Beispiel Chongqings zuvor nicht belegbare Ausmaße der Verflechtung einer „roten Mafia“ zwischen leitenden Parteifunktionären und führenden Geschäftsleuten (Wang Peng 2013b). Die seit 2013 vehement betriebene nationale Anti-Korruptionskampagne förderte weitere Fälle engster krimineller Tauschnetzwerke zwischen mafiosen Geschäftsleuten und Funktionären in vielen Kreisen, Städten und Provinzen zu Tage. Es erscheint mangels unabhängiger Justiz- und Kontrollinstitutionen wenig wahrscheinlich, dass sich dieses ausgedehnte und lukrative Schattensystem durch politische Kampagnen wird beseitigen lassen (vgl. 4.8).

5.9 Politische Konsequenzen des gesellschaftlichen Wandels

Sebastian Heilmann

Das landesweite Unruhepotenzial, das sich aus den oft bruchstückhaften Daten und Informationen herauslesen lässt, scheint auf den ersten Blick beachtlich. Der soziale und politische Sprengstoff, der sich im Laufe der Wirtschaftsreformen angesammelt hat, könnte eine Bedrohung für die Herrschaftsordnung darstellen – wenn es eine Initialzündung gäbe, die in verschiedenen Regionen gleichzeitig wirkte.

Die Warnungen aus der Regierungszentrale vor einem Verfall der öffentlichen Ordnung in Teilen des Landes entspringen einerseits einer tiefen Besorgnis angesichts der allmählichen Erosion der politischen und sozialen Kontrolle gegenüber der Bevölkerung. Andererseits dienen die Appelle aber auch der Disziplinierung regionaler Führungen und der Rechtfertigung für die Unterdrückung aller Formen organisierter Opposition: Mit dem Slogan der Stabilitätssicherung wird die politische Repression im Dienste der Machterhaltung beschönigt.

Zurzeit sind mit Ausnahme von Untergrundbewegungen in Xinjiang sowie einzelnen radikalen religiösen Bewegungen keine Anzeichen dafür zu erkennen, dass Mobilisierungsversuche zum Sturz des gegenwärtigen Herrschaftssystems unternommen werden. Aus sich heraus erscheint keine Bevölkerungsgruppe zur Organisation einer breiten sozialen Bewegung gegen die kommunistische Herrschaft fähig. Anders könnte sich die Lage im Bereich der Industriearbeiterschaft darstellen, wo es immer wieder Ansätze zur Bildung autonomer Arbeitervertretungen gibt. Angesichts eines im Alarmzustand befindlichen Repressionsapparats scheinen die Möglichkeiten zur Formierung einer überregionalen oder gar nationalen Arbeiterbewegung nur unter außergewöhnlichen Umständen (etwa im Falle einer schweren Wirtschaftskrise mit Massenentlassungen in Chinas Industriebetrieben) gegeben.

Bislang hat die chinesische Führung es vermocht, durch eine Kombination aus Repression und politischen Zugeständnissen dafür zu sorgen, dass soziale Unruhen auf lokale Ausschreitungen begrenzt blieben und keine Bedrohung des nationalen politischen Systems darstellten. Solange die Protestierenden ihre Forderungen auf konkrete Probleme konzentrierten, waren die meisten Regierungsstellen bereit, die Klagen der betroffenen Bevölkerungsgruppen zumindest anzuhören. Insofern trugen soziale Proteste zu – rechtlich nicht abgesicherten und stets durch gewaltsame Rückschläge bedrohten – Veränderungen im Umgang zwischen staatlichen Stellen und gesellschaftlichen Gruppen bei.

Unklar ist, ob die gegenwärtigen sozialen Spannungen China tatsächlich dauerhaft prägen werden oder ob es sich nur um Übergangsphänomene handelt: Ein so

umfassender Strukturwandel, wie er sich in China vollzieht, muss unweigerlich mit sozialen Verwerfungen einhergehen. Unter den gegenwärtigen Bedingungen muss soziale Instabilität deshalb nicht unbedingt ein Zeichen für den nahen Untergang des politischen Systems sein, sondern kann auch auf einen zwar schmerzhaften, aber unvermeidlichen und letztlich womöglich besser ausbalancierten Anpassungsprozess hindeuten.

Der von der Reform- und Öffnungspolitik in Gang gesetzte wirtschaftliche und gesellschaftliche Wandel zieht in der VRC eine schrittweise Transformation, nicht jedoch eine einfache Reduktion staatlichen Einflusses in Gesellschaft und Wirtschaftsleben nach sich. Im Konfliktfall waren die Autorität der Regierungszentrale und die Schlagkraft des Sicherheitsapparats bislang stets unwiderstehlich.

Dennoch hat die despotische Macht des chinesischen Staates, die unter der Herrschaft Mao Zedongs einen nahezu totalen Zugriff auf Wirtschaft und Gesellschaft erlaubte, substanzielle Einschränkungen erfahren. Das vereinfachende Bild einer Konfrontation zwischen Staat und Volk, wie es vielen journalistischen Darstellungen und zum Teil auch der wissenschaftlichen Diskussion um eine chinesische Bürgergesellschaft zugrunde liegt, kann die vielschichtigen Verflechtungserscheinungen im Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft in China nicht erfassen.

Viele Chinesen der städtischen Mittel- und Oberschichten sind beruflich in staatliche Organisationen oder staatsnahe Unternehmen eingebunden. Andere sind durch private Bekanntschaften, regelmäßige Behördenkontakte und informelle Tauschnetzwerke in Chinas „Administrativem Markt“ (vgl. Kapitel 4) mit der Funktionärsschicht verbandelt. Viele Chinesen nehmen die Weisungen und Eingriffe staatlicher Stellen als unvermeidliche Tatsache des öffentlichen Lebens in einem entrückten politischen System hin. Nur wenige lehnen sich gegen staatliche Eingriffe auf, auch weil ihnen vielfältige Ausweich- und Entfaltungsmöglichkeiten im privaten und beruflichen Leben bleiben.

In Chinas aufstrebender Informations- und Kommunikationsgesellschaft arrangieren sich staatliche Instanzen und gesellschaftliche Kräfte gegenwärtig neu miteinander. In der jüngeren Generation der „Digital Natives“ zeigen sich tief greifende Veränderungen von Wertvorstellungen, Zukunftserwartungen und Verhaltensmustern. Nur sehr zaghaft aber zeigen sich gesellschaftliche Kräfte, die von sich aus imstande sein könnten, politische Mitspracherechte und institutionelle Neuerungen zu erstreiten. Solange es nicht zu einer offenen Organisationskrise in der KPC mit Kontrollverlusten über Sicherheitsapparat, Medien und Gesellschaft kommt, werden die Möglichkeiten für autonome politische Aktivität äußerst begrenzt und stets repressionsgefährdet bleiben.

Traditionelle Modelle von politischen Systemen konzentrieren sich überwiegend auf die Klassifizierung von Regimetypen auf einem Spektrum „von der Demokratie bis zur Diktatur“ (Gandhi 2010; Teorell 2010; Smolik 2012) mit einem großen Graubereich von „hybriden“ oder „fragilen“ Systemen (Diamond 2002; Levitsky/Way 2011; Naude et al. 2011). Aus der Klassifizierung des institutionellen Systems (demokratisch, offen, inklusiv vs. diktatorisch, geschlossen, extraktiv) werden häufig auch die Leistungen und Ergebnisse von Staatstätigkeit – in diesem Buch verstanden als *fortlaufende Gestaltung, Umsetzung und Anpassung politischer Handlungsprogramme* – in generalisierender Weise hergeleitet (äußerst einflussreich: Acemoglu/Robinson 2009 und 2013).

Politischen Systemen, in denen Kommunistische Parteien ein Machtmonopol behaupten, wird – aufgrund der Erfahrungen mit den untergegangenen sozialistischen Systemen in Ost- und Mitteleuropa – eine nur marginale oder nahezu keinerlei Anpassungsfähigkeit zugestanden. Kommunistische Einparteiensysteme weisen nicht nur fundamentale politische Defekte auf: fehlende Machtkontrolle, Unterdrückung der Meinungsvielfalt und systematische Menschenrechtsverletzungen. Sie haben sich vielmehr historisch auch als äußerst unflexibel in Institutionen, Programmatik und Staatstätigkeit erwiesen. Deshalb wird ihnen die Fähigkeit zu Verbesserungen in der Verwaltungsorganisation, wirtschaftlichen Koordination, technologischen Innovation und internationalen Wettbewerbsfähigkeit in Standardwerken zu sozialistischen Systemen abgesprochen (Bunce 1999; Brown 2009).

Diese institutionell-systemische Klassifizierungs- und Erklärungsperspektive allerdings ist nicht hilfreich, um die Dynamik des in vielen Politikfeldern – besonders offensichtlich in der Wirtschafts- und Technologiepolitik – unerwartet anpassungs- und wandlungsfähigen Regierungssystems der VRC zu verstehen. Die Erfahrungen mit den untergegangenen osteuropäischen kommunistischen Systemen sind nicht dazu geeignet, die Entwicklungen in der VRC zu erfassen. Die Beobachtung, dass viele offizielle Institutionen in der VRC den Institutionen von UdSSR oder DDR

sehr ähnlich sind, trägt nicht dazu bei, die völlig unterschiedlichen Leistungen und Ergebnisse von Staatstätigkeit zu verstehen. Um die Entwicklungsdynamik Chinas zu begreifen, sind deshalb Analyseperspektiven erforderlich, die über vorgefasste Institutionen- und Regimetypologien hinausgehen.

Um einen weniger vorgeprägten, also ergebnisoffenen Blick auf Chinas Entwicklungsdynamik richten zu können, nutzt dieses Kapitel analytische Vorgehensweisen der handlungsbezogenen *Policy Studies*: Prozess-, Interaktions- und Problemlösungsstudien in konkreten Politikfeldern. Die Fallstudien dieses Kapitels konzentrieren sich also auf die Art und Weise, wie neue Handlungsprogramme in Chinas Regierungssystem entwickelt, formuliert, umgesetzt, angepasst und revidiert werden. Zentral hierfür sind die politischen und administrativen Methoden und Kapazitäten zur Bearbeitung bestehender und beständig neu entstehender Herausforderungen; Korrekturmechanismen im Falle von Fehlentwicklungen und Konflikten; und die Anpassungsfähigkeit in veränderten wirtschaftlichen oder internationalen Kontexten.

Derartige prozess-, handlungs- und ergebnisbezogene Studien der Dynamik von Staatstätigkeit im Zeitverlauf führen über abstrakt-verallgemeinernde systemische und institutionelle Perspektiven hinaus. In diesem Kapitel geht es also nicht um die „Hardware“ des politischen Systems (Verfassungsorgane, Führungsgremien, bürokratische Organisationen etc.) und auch nicht um die Überprüfung isolierter Großvariablen (Machtkonzentration, hierarchische Kontrolle, Rechtssicherheit, inklusive vs. extraktive Institutionen etc.). Vielmehr geht es um die „Software“ der chinesischen Politik, mit der Handlungserfordernisse und Handlungsprogramme verarbeitet werden. Es geht um die Ablaufmuster, die schwerfällige Bürokratien und statische Verfassungsregeln gleichsam erst zum Leben erwecken. Im Zentrum der Analyse stehen *beobachtbare Interaktionsmuster, Problembearbeitungsmethoden, Anpassungskapazitäten sowie Politikergebnisse und Entwicklungspotenziale in konkreten Handlungsfeldern*.

Ein maßgeblicher Vorzug von Politikfeld- und Politikprozess-Studien ist deren *offene Analyseperspektive*: Wenn neue Handlungserfordernisse – und in deren Gefolge neue Problemdefinitionen, Interessen, Aktionsprogramme und Konflikte – auftreten, erfassen Analysen des politischen Verarbeitungs- und Gestaltungsprozesses diese problemlos. Hingegen sind vorgefasste Regime- und Institutionenanalysen tendenziell blind für neue und abweichende Beobachtungen und Entwicklungen, die nicht in den vorstrukturierten analytischen Rahmen passen. Sozialwissenschaftliche Forschung, die sich in teleologischer Weise auf die Suche nach Anzeichen für „echte“ Marktwirtschaft oder „echte“ Demokratie in China fixiert, verschließt den Blick für überraschende Beobachtungen, unerwartete Merkmale und Kapazitäten sowie unorthodoxe Methoden und Mechanismen, die politische Gestaltungs- und

Problembearbeitungsprozesse in China prägen können. Deshalb wird Politikgestaltung in diesem Kapitel als ein von Ereignissen, Interessen, Interaktionen und fortlaufenden Rückkopplungen angetriebener Handlungsprozess mit ungewissem Ausgang angesehen – nicht aber als durch Geschichte, Regimetyp oder Institutionen determiniert.

Die Fallstudien dieses Kapitels sollen die große Vielfalt politikfeldspezifischer Handlungserfordernisse, Programme, Instrumente und Ablaufmuster darlegen. Nicht theoretische Zugänge, sondern konkrete, beobachtbare Praktiken und Abläufe sind der Ausgangspunkt. Durch den unmittelbaren Handlungsbezug bieten diese Studien auch viele wichtige Informationen und Erkenntnisse für Praktiker aus Diplomatie, Unternehmen, NGOs und Medien, die in ihren Tätigkeiten regelmäßig mit chinesischen Regierungsstellen zu tun haben.

Für die Fallstudien wurden Politikfelder ausgewählt, die für die gegenwärtige und künftige Entwicklung Chinas besondere Bedeutung besitzen und zugleich ein breites Spektrum unterschiedlicher Ausprägungen der Staatstätigkeit abdecken. Alle Fallstudien folgen gleichen Gliederungsschritten. Das sind je Politikfeld: Akteure und Interessen; Entscheidungsbildung und Konflikte; Implementation; Ergebnisse und Anpassungen. Der strukturierte Vergleich soll es ermöglichen, über Politikbereiche hinweg Gemeinsamkeiten und Grundmuster, aber auch signifikante Abweichungen und Besonderheiten zu erfassen. Die Fallstudien verdeutlichen eine große Vielfalt und Dynamik der Staatstätigkeit in der VRC.

Im folgenden Abschnitt sollen zunächst aber besondere Prozessmuster von Politikgestaltung und Staatstätigkeit dargelegt werden: Normalmodus und Krisenmodus; Entwicklungsplanung und Megaprojekte; Experimentalprogramme und Politikinnovation; Prioritätenanpassungen mittels Zielvorgaben im Kadersystem; Politikdurchsetzung mittels Kampagnen; innerstaatliche Politikberatung und Konsultationen; externe Inputs in die politische Entscheidungsbildung (Lobbying, Nichtregierungsinitiativen, Umfragen); E-Government; Cyberkontrolle und Steuerung der öffentlichen Meinung. Diese Besonderheiten des Politikprozesses markieren zugleich wichtige Stärken und Schwächen des chinesischen Regierungssystems, die in den anschließenden Fallstudien anhand konkreter Politikfelder dargelegt werden.

6.1 Besonderheiten des Politikprozesses

Sebastian Heilmann

Politikgestaltung und Staatstätigkeit in China weisen Ablauf- und Handlungsmuster wie auch Methoden und Instrumente auf, die sich markant von demokratischen Verfassungsstaaten (oder auch von anderen großen Schwellenländern wie etwa Indien, Brasilien oder Mexiko) unterscheiden und auch andere Handlungsmöglichkeiten bzw. Handlungsbegrenzungen und Ergebnisse hervorbringen. Manche Besonderheiten des Politikprozesses (etwa Entwicklungsplanung, Kampagnen, Propaganda etc.) lassen sich auf institutionelle Besonderheiten eines autoritären Parteistaates zurückführen. Bemerkenswert ist jedoch, wie diese konventionell und bekannt erscheinenden Instrumentarien im Laufe der Reform- und Öffnungsperiode an völlig neue staatliche Handlungserfordernisse angepasst wurden und deshalb unerwartete Ergebnisse hervorbringen konnten.

Normalmodus vs. Krisenmodus: Zwischen Fragmentierung und Machtkonzentration

Auch in demokratischen politischen Systemen finden wir einen Krisenmodus als außergewöhnlichen Handlungskontext der Politik, in dem weitreichende gesetzgeberische Entscheidungen über den Einsatz etwa von Haushaltsmitteln oder Sicherheitskräften viel schneller getroffen und umgesetzt werden können als in Normalzeiten. In China allerdings wird der Krisen-, Kampf- und Mobilisierungsmodus (vgl. 3.1.3) nicht im Rahmen von Verfassungsregeln vollzogen, sondern führt de facto zur Transformation des gesamten Entscheidungs- und Führungssystems.

In scharfem Kontrast zu der für Normalzeiten typischen politisch-administrativen Fragmentierung nimmt Chinas Führungssystem in Krisenzeiten einen gänzlich anderen Charakter an. Es wandelt sich von einem bürokratisch-trägen, fragmentierten Verhandlungssystem hin zu einem zentralisierten, autokratischen Mobilisierungssystem mit einer hohen Konzentration personalisierter Macht. Auslöser für den Wechsel in den Krisenmodus können in China nicht nur (wie in anderen politischen Systemen) Ereignisse wie etwa Naturkatastrophen, Terroranschläge und Finanzkrisen sein, sondern auch politische Unruhen oder Führungskonflikte und Organisationskrisen innerhalb der KPC.

In Phasen des Krisenmodus ist die politische Führung Chinas bis heute durchsetzungsfähiger als die Führungen in nahezu allen anderen Entwicklungs- und Schwellenländern. Einerseits zeigen sich in solchen Phasen die traditionellen Merkmale einer Parteidiktatur: Das Krisen- und Konfliktmanagement stützt sich auf Mobilisierungs- und Repressionsmaßnahmen ohne rechtliche Grundlage und

Begrenzung; innerparteiliche Kritik wie auch externe Opposition werden unterdrückt. Zugleich zeigen sich aber auch neue Herangehensweisen und eine beachtliche Lernfähigkeit etwa in der Katastrophenhilfe (umfassende prophylaktische Notfallplanung; zivil-militärische Einsatzkoordination), in der Nutzung internationaler „best practices“ in der Eindämmung von Finanzkrisen oder in der Kombination von bürokratisch-justiziellen Vorgehensweisen mit Mobilisierungstechniken aus der Mao-Ära etwa zu Bekämpfung von Epidemien oder der Korruption.

In den folgenden Fallstudien zeigen sich Grundmuster des Krisenmodus insbesondere in Chinas Management der globalen Finanzkrise (6.6) und der staatlichen Haushaltspolitik (6.7). Ein weiteres Fallbeispiel liefert die Katastrophenhilfe nach dem schweren Erdbeben in Sichuan 2008 (6.13). Doch auch andere Politikfelder weisen besonders in konfliktträchtigen Phasen von Politikkorrekturen eine für den Krisenmodus typische Zentralisierung von Entscheidungsbefugnissen auf, beispielsweise in der Neudefinition maritimer Interessen (6.14) oder in der Neuorganisation der Cyberkontrolle (6.16).

Entwicklungsplanung, Makroprogramme, Megaprojekte

Die chinesische Führung sieht eine der größten Stärken des politischen Systems der VRC in der Möglichkeit zur Festlegung langfristiger Entwicklungsprioritäten und zur „Konzentration der Kräfte“ (集中力量) auf nationale Großprojekte. Im Kontrast wird eine der größten Schwächen demokratischer politischer Systeme darin gesehen, dass diese aufgrund häufiger Regierungswechsel und Wahlkämpfe nicht zur Verfolgung langfristiger Entwicklungsziele und Programme in der Lage seien.

Tatsächlich spielt die mittel- und langfristige Entwicklungsplanung (中长期发展规划) in der VRC eine maßgebliche Rolle für die Koordination und Ausrichtung der Staatstätigkeit über unterschiedliche Politikfelder hinweg. Die sichtbarsten Elemente dieser Entwicklungsplanung sind weiterhin die nationalen Fünfjahrpläne, in denen KPC und Regierung die eigenen Handlungsprioritäten darlegen. In der administrativen Praxis werden diese nationalen Rahmenpläne durch ein nicht konsequent abgestimmtes, also oft widerspruchsvolles Gewebe tausender spezieller Aktionsprogramme auf den verschiedenen Verwaltungsebenen ausgefüllt. Dieses Gewebe entwickelt sich vor, während und nach der offiziellen Periode des nationalen Fünfjahrplans – also mit versetzten, nicht-koordinierten Laufzeiten – immer weiter. Bei den Mehrjahresplanungen im gegenwärtigen China handelt es sich also nicht um eine für alle Politikfelder und Verwaltungsebenen vereinheitlichte Planungsperiode, sondern vielmehr um einen variablen, fortlaufenden Koordinations- und Evaluationszyklus. Chinas Entwicklungspläne enthalten seit den 2000er Jahren differenzierte Kataloge von indikativen Zielvorgaben (预测性指标, also von der Regierung erwünschten, aber flexiblen Zielen) und strikt verbindlichen

Zielvorgaben (约束性指标), die zugleich zur administrativen Leistungsmessung und Kader-Evaluation dienen.

Die Funktionen, Verfahren und Instrumente der Entwicklungsplanung haben sich inzwischen sehr weit von der traditionellen sozialistischen Wirtschaftsplanung entfernt, die Chinas Kommunisten ursprünglich aus der Sowjetunion übernommen hatten. Seit den 1990er Jahren richten sich Chinas Entwicklungspläne explizit darauf, *für* und *mit* den nationalen und internationalen Märkten zu planen, neue Wachstumspotenziale für Chinas Wirtschaft zu erschließen und langfristige Umsteuerungen in der Wirtschaftsorganisation wie auch in der gesellschaftlichen und ökologischen Entwicklung vorzunehmen. Die Entwicklungsplanung repräsentiert den Anspruch der politischen Führung, die „Makrosteuerung“ (宏观调控) durch Partei und Regierung aufrechtzuerhalten.

Der Prozess zur Erstellung, Evaluation und Anpassung der Entwicklungspläne bezieht seit den 1990er Jahren sehr viel mehr Regierungsstellen, wissenschaftliche Berater und unternehmerische wie auch gesellschaftliche Interessen ein als in den Jahrzehnten zuvor. Auch ausländische Wirtschafts- und Umweltexperten sowie Organisationen (etwa die Weltbank) werden in die regelmäßigen Konsultationen zur Formulierung und Evaluation von Mehrjahresprogrammen der chinesischen Regierung einbezogen.

Bei Chinas mittel- und langfristiger Entwicklungsplanung handelt es sich um eine Staatstätigkeit, die über die separate Bearbeitung einzelner Politikfelder hinausführen soll. Es geht um folgende Kernfunktionen:

- *Strategische Politikkoordination* im Sinne der Priorisierung und Koordinierung staatlicher Aktionsprogramme aus einer antizipierenden, langfristigen und viele Politikfelder übergreifenden Perspektive;
- *Ressourcenmobilisierung* im Sinne der Mobilisierung und Bündelung begrenzter Ressourcen mit dem Ziel, strukturelle Veränderungen herbeizuführen, die von der Regierung als notwendig identifiziert wurden, um eine dauerhaft tragfähige wirtschaftliche, soziale oder ökologische Entwicklung zu erreichen;
- *Makrosteuerung* im Sinne einer Kontrolle des Niveaus und der Veränderungen maßgeblicher wirtschaftlicher Variablen mit dem Ziel, festgelegte prioritäre Entwicklungsziele zu erreichen, schwere Konjunkturreinbrüche zu verhindern und die Auswirkungen externer Schocks einzugrenzen, die vom globalen Handels- und Finanzsystem ausgehen können.

Die Effektivität der Entwicklungsplanung ist auch in China umstritten. Es lassen sich Belege für eine effektive Planumsetzung (etwa in der Infrastrukturentwicklung, Armutsbekämpfung oder Technologiepolitik) genauso finden wie Planversagen

(insbesondere in den Bemühungen um Einleitung eines neuen Wachstumsmodells jenseits von Investitionen und Exporten). Aufgrund dieser ausgeprägten Varianz in der Wirksamkeit staatlicher Entwicklungsplanung in China ist es ratsam, von pauschalen Urteilen über Chinas Planungssystem (etwa: „Chinas staatliche Planung ist wirkungsvoll und zeitgemäß“ oder aber „wirkungslos und obsolet“) abzusehen und stattdessen konsequent nach unterschiedlichen Politikfeldern mit deren unterschiedlichen Ergebnissen im Zeitverlauf zu differenzieren.

In vielen der folgenden Fallstudien zeigen sich Prozesse und Wirkungen von Langzeitprogrammen, besonders deutlich in der Infrastrukturpolitik (6.8), Industriepolitik (6.9) und Bildungspolitik (6.17). Eine im internationalen Vergleich außergewöhnliche Variante der Langzeitplanung zeigt sich in Chinas „Jahrhundertprojekten“ wie etwa dem Süd-Nord-Wassertransferprojekt (6.18). Die Fallstudie zur Umweltpolitik (6.11) wiederum illustriert gravierende Spannungen zwischen langfristigen Entwicklungsprioritäten und kurzfristigem Wirtschaftswachstum.

Experimentalprogramme und Politikinnovation

Dezentrale Reforminitiativen und lokale Reformexperimente, die in landesweite politische Programme überführt werden können, sind für den Verlauf der wirtschaftlichen Entwicklung Chinas nach 1978 außerordentlich bedeutsam. Es handelt sich um eine besondere Methodik der experimentierenden Politikentwicklung (policy experimentation, 政策试验), die auch einem schwerfälligen bürokratisch-autoritären Regierungssystem vielfältige und ungeahnte Handlungsmöglichkeiten eröffnen kann.

Die besondere Methodik, die sich auch in einer eigentümlichen chinesischen Terminologie niederschlägt, besteht im Kern aus drei Schritten. Zunächst werden lokale „Experimentierpunkte“ (试点) oder „Experimentierzonen“ (试验区) eingerichtet. Unter diesen Pilotprojekten werden, zweitens, erfolgreiche „Modellexperimente“ (典型试验) identifiziert und „vom Punkt in die Fläche“ (由点到面 oder 以点带面) ausgeweitet, um zu testen, inwieweit sich die neuen Politik-Optionen verallgemeinern lassen oder zu modifizieren sind. Erst als Abschluss einer in den meisten Fällen jahrelangen Erprobung in der administrativen Praxis folgt, drittens, die nationale Gesetzgebung. Beispielsweise vergingen von den ersten Experimenten mit der Insolvenz von Staatsbetrieben 1984 bis zur Inkraftsetzung eines national anzuwendenden Konkursgesetzes 2007 insgesamt 23 Jahre, in denen eine Vielzahl von experimentellen Regelungen in diesem umstrittenen Politikbereich zunächst in einzelnen Städten, Branchen oder Unternehmen erprobt wurde.

Die international bekannteste Variante für dieses experimentierende Vorgehen sind Chinas Sonderwirtschaftszonen (经济特区), die explizit als Experimentierzonen im Dienste außenwirtschaftlicher Öffnung und moderner Wirtschaftsregulierung eingerichtet wurden. Nahezu ausnahmslos gingen die wichtigsten reformpolitischen

Maßnahmen – von der ländlichen Entkollektivierung über Management-Reformen in Staatsbetrieben und Einrichtung von Aktienmärkten bis zu Reformen im ländlichen Gesundheitssystem – aus dezentral durchgeführten Experimenten hervor, die jedoch stets selektiven Eingriffen höherer Partei- und Regierungsebenen unterworfen blieben. Essenziell ist das Wechselspiel zwischen dezentraler und zentraler Initiative, das die experimentellen Politik-Verfahren in China antreibt: Manche Phasen des experimentierenden Prozesses sind stark dezentralisiert (die Initiierung lokaler Experimente und die Durchführung offizieller Experimental-Programme). Andere Phasen (die Identifizierung erfolgreicher lokaler „Modellexperimente“ und die Initiative zur Ausweitung „vom Punkt in die Fläche“) sind wiederum zentralisiert. Die übergeordneten Politik-Ziele werden zentral festgelegt, die Politikinstrumente aber dezentral entwickelt und erprobt, um sie erst dann landesweit anzuwenden.

In der Praxis erlaubt das experimentierende Vorgehen, in einem kontinuierlichen Suchprozess neue Lösungen für immer wieder neu auftretende Anpassungserfordernisse zu identifizieren. Diese besondere Methodik der schrittweisen Politikausgestaltung bildet eine entscheidende Voraussetzung dafür, dass China – den vielfältigen institutionellen, politischen und ideologischen Beharrungskräften zum Trotz – einen so umfassenden Politik- und Institutionenwandel seit den 1980er Jahre durchlaufen konnte, ohne dass der Parteistaat darüber kollabierte.

Die chinesische Herangehensweise in der Entwicklung von Reform- und Innovationsmaßnahmen ist unkonventionell, da die Erprobung neuer Handlungsprogramme regelmäßig der nationalen Gesetzgebung vorausgeht. In dem Politik-Zyklus demokratischer Verfassungsstaaten stehen in aller Regel ein Gesetz oder eine Verordnung am Beginn der Umsetzung; Verwaltungstätigkeit wird grundsätzlich als gesetzesgebunden verstanden. Die in China praktizierte experimentierende Staatstätigkeit ist unvereinbar mit strikten Standards der Gesetzmäßigkeit von Verwaltungshandeln. Die Erprobung von Reformmaßnahmen *vor* der Gesetzgebung aber ist ein Schlüssel zum Verständnis der Anpassungs- und Innovationsfähigkeit, die Chinas Regierungssystem nach 1978 in vielen Politikbereichen – nicht nur in der der Wirtschafts- und Technologiepolitik, sondern auch im Ausbau sozialer Sicherungssysteme – demonstrierte.

In den folgenden Fallstudien zeigen sich Besonderheiten der experimentierenden Politikentwicklung deutlich in der Einführung staatlicher Renten für Chinas ländliche Bevölkerung (6.5). Auch Chinas Innovationspolitik (6.10) und Urbanisierungsstrategie (6.15) werden von der Dynamik lokaler Experimentierzonen und Pilotprojekte wesentlich angetrieben.

Prioritätenanpassungen mittels Zielvorgaben im Kadersystem

In den meisten politischen Systemen werden übergeordnete Kataloge der Ziele und Prioritäten von Regierungen und Parlamenten nur vage und punktuell (häufig nur unmittelbar nach dem Antritt einer neuen Regierung) oder nur für eng umgrenzte, konsensgestützte Politikbereiche (etwa Umwelt- und Technologiepolitik) formuliert. Im Alltag der Regierungsgeschäfte erfolgt sodann aber in der Regel nur eine inkrementelle, durch innenpolitische Kompromisszwänge oder ständig neu auftretende akute Handlungserfordernisse (Krisenmanagement) abgelenkte und gehemmte Umsetzung des ursprünglichen Zielkatalogs in der Gesetzgebung.

In ihrer Gesetzgebung definieren Regierungen und die sie stützenden parlamentarische Mehrheiten nur sehr selten quantitative Leistungsziele, an denen sich die Regierungstätigkeit in der Folgezeit periodisch messen lassen könnte. Vielmehr vermeiden Gesetzgeber es in aller Regel, sich an quantitative Leistungsziele in transparenter und überprüfbarer Weise zu binden. Dies wird plausibel dadurch begründet, dass in einer offenen Marktwirtschaft die Regierungen viele Variablen der ökonomischen und gesellschaftlichen Entwicklung nicht kontrollieren und lenken können. Zugleich aber besteht ein starkes politisches Eigeninteresse daran, die Bewertung der eigenen Regierungsleistung nicht durch quantitative Vorgaben messbar und im Falle einer negativen Entwicklung politisch angreifbar zu machen.

Im Verwaltungshandeln wirkt sich diese Vorgehensweise so aus, dass unscharf definierte Zielvorgaben in Gesetzen keine wirkungsvolle Anleitungsfunktion ausüben können. Eine gesetzmäßige Verwaltung hält sich dann zwar an die festgelegten Verfahrensregeln, erhält aber keine klare Orientierung oder Priorisierung für die Erreichung übergeordneter Ziele. In den Verwaltungssystemen vieler Industrie- und Schwellenländer, die nach Prinzipien und Praktiken eines unternehmensförmigen Managements („New Public Management“) organisiert sind, spielen quantitative Leistungsziele innerhalb von Fachbürokratien für die Lenkung des Verwaltungshandelns zwar eine wichtige Rolle. Diese Leistungsziele beziehen sich aber in aller Regel nur auf enge fachlich-bürokratische Vorgaben (entsprechend dem Auftrag etwa der Steuer- oder Umweltverwaltung), nicht auf übergeordnete Ziele wie etwa allseitige Unterstützung eines wirtschaftlichen Strukturwandels, Aufrechterhaltung sozialer Stabilität oder Förderung von Technologieinvestitionen.

In China arbeiten Regierungen und Verwaltungen anders. Denn sie versuchen, das Handeln von Führungskräften/Führungskadern (领导干部) in Partei- und Staatsorganen durch ein vielseitiges Spektrum an quantitativen Zielvorgaben (干部指标) zu lenken. Diese Zielvorgaben sind nicht auf die speziellen Aufgaben („mission-based targets“) einzelner Fachverwaltungen begrenzt, sondern beziehen stets auch übergeordnete, nationale und politische Zielsetzungen („non-mission-based targets“, Gao Jie 2010) ein, die von höheren Partei- und Regierungsebenen festge-

legt werden: von der Entwicklung der KPC-Organisation und der Korruptionsbekämpfung bis hin zur Innovationsorientierung in Wirtschaft und Verwaltung oder Aufrechterhaltung sozialer Stabilität.

Die Ziel- und Leistungsvorgaben für Führungskader sollen der disziplinierten Ausführung nationaler Politik auf den unteren Verwaltungsebenen dienen. In China wird das Verwaltungshandeln also angeleitet durch eine *personen- und parteibasierte (kaderbasierte) Verantwortlichkeit und Rechenschaftspflicht*. Die Leistungsbeurteilung im Verwaltungshandeln stützt sich weiterhin primär auf politische Vorgaben und Eingriffe mittels des KPC-Kadersystems, nicht auf staatliche gesetzliche oder bürokratische Regeln.

Das auf politischen Prioritäten und Zielvorgaben beruhende System der Kaderevaluation ist der zentrale Mechanismus für die Durchsetzung der teils mittel- und langfristigen, teils kurzfristig angepassten Prioritäten der nationalen politischen Führung. Beförderungen, Degradierungen oder Entlassungen in staatlichen Positionen sind formell von den regelmäßigen (meist jährlichen) Kaderevaluationen (干部考核) abhängig. Zusätzlich sind Förderung und Empfehlung durch hochrangige innerparteiliche Patrone für Karrieren als Führungskader unabdingbar. Die für die Kaderverwaltung zuständigen Organisationsabteilungen der KPC haben seit den 1990er Jahren die Zielkataloge und Evaluationsverfahren fortlaufend den Prioritäten der Parteiführung angepasst. Sehr anfällig ist die quantitative Leistungsmessung allerdings für die Manipulation von Ergebnis- und Datenberichten (etwa in der Wirtschafts-, Sozial- oder Umweltstatistik), die zu systematischen Verzerrungen und Beschönigungen von Evaluationsergebnissen genutzt werden können.

Festzuhalten ist, dass Regierungs- und Verwaltungstätigkeit in der VRC durch gänzlich andere Mechanismen, Kriterien, Anreize und Sanktionen angetrieben werden als in anderen Industrie- und Schwellenländern. Langfristig festgelegte wie auch kurzfristig hinzugefügte *politische* Prioritäten, die von der Parteiführung vorgegeben werden, haben Vorrang vor gesetzlichen und fachlichen Kriterien. Die Handlungsprioritäten der KPC werden in Leistungszielen für Führungskader umgesetzt. Diese Praxis der Verwaltungssteuerung bringt im internationalen Vergleich besondere Handlungsmöglichkeiten und -ergebnisse hervor.

Einerseits können mittels Kader-Leitungszielen Arbeitsprioritäten klar signalisiert und auch kurzfristig angepasst werden. Diese Möglichkeiten hat die nationale Parteiführung seit den 1990er Jahren genutzt, indem sie alle Regierungsbehörden durch quantitative Zielvorgaben dazu verpflichtete, aktiv um ausländische Investoren zu werben, den Ausbau der physischen Infrastruktur zu forcieren, neue Umweltstandards in der Industrie einzuführen und ländliche Sonderabgaben abzuschaffen.

Andererseits rufen quantitative, harte Zielvorgaben staatliche Eingriffe hervor, die keine Rücksicht auf Interessen und Rechte betroffener gesellschaftlicher Gruppen

und Individuen nehmen. Beispielsweise führten quantitative Zielvorgaben in der Geburtenkontrolle (strikte Obergrenzen für lokale Geburtenzahlen) und in der Kriminalitätsbekämpfung (Verhaftungs- und Verurteilungsquoten) regelmäßig zu exzessiv-gewaltsamen Durchsetzungsmaßnahmen mit schwersten Verletzungen bürgerlicher Rechte. Hierin zeigte sich das Erbe eines autoritären Planungs- und Kampagnenregimes, das mit gesetzmäßigem, gerichtlich kontrollierbarem Verwaltungshandeln nicht vereinbar ist. Letztlich ist Chinas Verwaltung weiterhin weder dem Gesetz noch der Bevölkerung gegenüber verantwortlich, sondern ausschließlich höheren Hierarchieebenen der KPC.

In allen folgenden Fallstudien spielen die Anreiz- und Sanktionsmechanismen der Kader-Evaluation eine zentrale Rolle für Dynamik und Ergebnisse von Staatstätigkeit. Das Regieren durch Leistungsziele ist besonders wichtig in den Politikfeldern Infrastrukturpolitik (6.8), Industriepolitik (6.9), Innovationspolitik (6.10) und Umweltpolitik (6.11), für die verbindliche, unabweisbare Leistungsvorgaben durch nationale oder regionale Parteiführung festgelegt werden.

Politikdurchsetzung mittels Kampagnen

Politische Handlungsprogramme werden in der Form von Gesetzen und Verordnungen in allen Regierungssystemen durch staatliche Behörden implementiert. Politisches Kommunikationsgeschick und PR-Kampagnen können die Akzeptanz von Handlungsprogrammen in Verwaltung und Bevölkerung erhöhen und die Realisierung erleichtern. Was die Instrumente zur Implementation und Politikdurchsetzung angeht, sind die Mittel demokratisch gewählter Regierungen jedoch begrenzt auf gesetzmäßig handelnde Verwaltungsbehörden und Gerichte oder gesetzlich autorisierte Zentralbanken und staatliche Förderbanken.

Das politische System der VRC ist von seinen revolutionären Ursprüngen her ein Mobilisierungs- und Kampagnenregime, das sich bis heute nicht nur auf bürokratische Mittel zur Politikdurchsetzung stützt: Parteigelenkte Mobilisierungskampagnen können dazu dienen, akute Handlungserfordernisse und Krisenreaktionen an der Bürokratie vorbei durchzusetzen. Wenn die Parteiführung mit der Umsetzung prioritärer Politikprogramme durch die Staatsverwaltung nicht zufrieden ist oder eine beschleunigte Umsetzung etwa von Krisenmaßnahmen erreichen will, greift sie regelmäßig auf die Direktmobilisierung über die Parteihierarchie, Staatsmedien und Basisorganisationen zurück. Markant trat dieser Kampagnenmodus in jüngerer Vergangenheit hervor etwa in der Bekämpfung der hochgefährlichen SARS-Epidemie 2003, in den nationalen Hilfsmaßnahmen für das katastrophale Erdbeben von 2008 oder auch in der Kampagne zur Korruptionsbekämpfung 2013–2015. In all diesen Fällen wurden konventionelle bürokratisch-organisatorische Instrumente mit extremem politischen Umsetzungsdruck, Ideologie- und Medienkampagnen,

Entsendung von Inspektionsgruppen der Zentrale und Ad-hoc-Disziplinierungsmaßnahmen kombiniert. Die KP-Führung verfügt in diesem Kampagnenmodus über die Möglichkeit, ihren politischen Willen auch gegen träge, widerstrebende oder korrupte Verwaltungsstellen auf den unteren Regierungsebenen durchzusetzen.

Die typische Schrittfolge solcher Kampagnen ist folgende: (1) Die Parteispitze findet einen Konsens über Handlungsbedarf mit höchster Priorität; (2) Die Parteizentrale legt Kampagnenziele fest; (3) Über Parteihierarchie und Kadernsystem wird ein massiver Umsetzungsdruck mittels Fristen, Quoten und Propaganda auf untere Parteiebenen ausgeübt; (4) Behördliche Arbeitsroutinen werden durch eine gleichsam militärische Kampf- und Mobilisierungsatmosphäre außer Kraft gesetzt; Parteisekretäre übernehmen die Direktaufsicht über maßgebliche Behörden; (5) Höhere Partei- und Regierungsebenen demonstrieren ihre Durchgriffsmacht gegenüber lokalen Stellen, indem sie vor Ort neue Kommandozentralen einrichten oder hochrangiger Sonderinspektionsgruppen aus der Zentrale entsenden; (6) KP-Disziplinarkommissionen setzen unfähige oder widerstrebende Funktionäre in Schnellverfahren ab; KP-Organisationsabteilungen reorganisieren Führungsgremien; (7) Die Staatsmedien verbreiten Erfolgsmeldungen, preisen Vorbilder im Einsatz für die Kampagne, warnen anhand konkreter Beispiele vor den Folgen von Fehlverhalten und Disziplinlosigkeit.

Die direkte, militärisch-mobilisatorische Variante der Politikdurchsetzung erwies sich immer wieder als effektiv in der Bekämpfung akuter Missstände und Krisen (Schmuggelbekämpfung 1998; SARS-Eindämmung 2003; Investitionsprogramm gegen Auswirkungen der globalen Wirtschaftskrise 2007–2009). Nicht wirkungsvoll hingegen sind Kampagnen für die Verbesserung administrativer und justizieller Daueraufgaben (Bekämpfung von Produktpiraterie; Arzneimittelsicherheit; Verbesserung von Gesundheitsversorgung auf dem Lande).

Politische Kampagnen lassen sich als eine Art „Reservekapazität“ der Parteizentrale verstehen. Punktuell und befristet kann die Zentrale landesweit einen extremen Druck zur Politikdurchsetzung entfalten. Diese Mobilisierungsmethoden sind ein Anker zentralstaatlicher Autorität und Handlungsfähigkeit in China. Sie sind aber keinesfalls mit einem Rechts- oder Regulierungsstaat vereinbar, der auf einer gesetzmäßigen Verwaltung beruht.

Die Wichtigkeit der Kampagnenmethodik für die Staatstätigkeit in China zeigt sich in den folgenden Fallstudien besonders markant im Katastrophenmanagement (6.13), in den Gegenmaßnahmen gegen die globale Finanzkrise 2007-9 (6.6) und in der Medienpolitik und Meinungssteuerung (6.4). Die Grenzen der Wirksamkeit von Kampagnen zur Lösung administrativer und justizieller Daueraufgaben zeigen sich sehr klar im Bereich der Lebensmittelsicherheit (6.12).

Innerstaatliche Inputs: Politikberatung und Konsultationen

Parteizentrale und Staatsrat sind für die Festlegung strategischer Richtlinien und nationaler Programme zuständig. In Normalzeiten der Entscheidungsvorbereitung (also außerhalb des Krisen- und Mobilisierungsmodus) wird die politische Führung darin von einem Heer von Technokraten, Think Tanks und Experten unterstützt, die maßgeblichen Einfluss auf die Formulierung staatlicher Aktionsprogramme und Langzeitplanungen gewonnen haben. Seit den 2000er Jahren verlangen die Arbeitsregeln des Staatsrats explizit und regelmäßig die Einbeziehung wissenschaftlicher Beratung in die Politikvorbereitung.

Ein markantes Beispiel für Bedeutung und Ausmaße der Konsultationen war die Vorbereitung des nationalen Langzeitplans für die technologische Entwicklung im Zeitraum 2006–2020. Mehr als 2.000 Wissenschaftler, Ingenieure und Unternehmensvertreter wurden 2003–6 für dieses strategische Projekt konsultiert und in die Beratungen einbezogen, um zentrale Herausforderungen und Lösungsoptionen zu identifizieren. Es kam zu heftigen Auseinandersetzungen über Prioritäten, Organisationsmodelle und Mitteleinsatz. Die Gewichtung zwischen „einheimischer Innovation“ (自主创新) und internationaler Technologiekoooperation wurde kontrovers diskutiert. Die Parteiführung entschied schließlich, dass die „einheimische Innovation“ Vorrang haben solle, um die Dominanz ausländischer Technologiegeber mittel- und langfristig zurückzudrängen.

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 teils staatsnahen, teils staatsferneren Fachleuten im jeweiligen Themenfeld zusammensetzen. Für die Vorbereitung und Formulierung nationaler Langzeit- oder Restrukturierungsprogramme dienen die Stabsstellen der Zentralen Führungsgruppen (vgl. 2.3.4 und 3.4) als Dreh- und Angelpunkte. Die Leiter der Arbeitsgruppen sind in der Regel ehemalige Wissenschaftler, die nun direkt dem KP-Politbüro zuarbeiten und für spezifische Projekte jeweils zusätzlich externe Fachbeamte und Fachwissenschaftler für die Mitarbeit in Task Forces auf begrenzte Zeit rekrutieren.

Auf dem Feld der Politikberatung durch Think Tanks (Zhu Xufeng 2012) sind grob zu unterscheiden: (1) Ministerielle Forschungs- und Beratungsinstitute, die Studien im Auftrag staatlicher Stellen leisten, aber durch ministerielle Eigeninteressen eingeschränkt sind; (2) Staatliche Denkfabriken, die keinem speziellen Ministerium unterstehen und deshalb mehr inhaltlichen Spielraum genießen (hierzu gehört auch das Zentrum für Entwicklungsforschung des Staatsrats, das eigenständig Forschungsprogramme initiieren kann); (3) Nichtregierungs-Denkfabriken, die

sich durch staatliche, private oder auch internationale Aufträge finanzieren, deshalb einerseits mehr Unabhängigkeit gegenüber der Regierung genießen, zugleich aber in den Verdacht lobbyistischer Interessenvertretung geraten können. Entscheidend für den konkreten Einfluss von Think Tanks ist nicht die institutionelle Zuordnung, sondern der Zugang und das Vertrauen, das leitende Forscher und Berater bei hochrangigen politischen Entscheidern genießen. Chinas höchstrangige Entscheider legen zunehmend Wert auf Expertise, die nicht durch ministerielle Eigeninteressen gefiltert ist, sondern von außerhalb des staatlichen Apparats kommt.

In allen Politikbereichen, die durch die folgenden Fallstudien behandelt werden, spielt wissenschaftliche – innerstaatliche, akademische und internationale – Politikberatung und Konsultation eine wichtige Rolle in der Politikvorbereitung, -evaluation und -revision.

Externe Inputs: Lobbying, Politikunternehmer, Nichtregierungsinitiativen, Umfragen

Politikformulierung und Politikrevision werden in China immer noch ganz überwiegend von innerstaatlichen Akteuren dominiert. Allerdings gibt es vielfältige informelle Kanäle der Einspeisung von wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Interessen.

Politisches Lobbying durch Interessengruppen ist in der VRC offiziell nicht vorgesehen. Stattdessen werden regelmäßig Konsultationen zu Gesetzgebungsvorhaben abgehalten, zu denen die Regierung ausgewählte Repräsentanten aus betroffenen Wirtschafts- und Gesellschaftsbereichen einlädt. Auch ausländische Unternehmen und Organisationen können Stellungnahmen zu Verordnungs- und Gesetzentwürfen abgeben. Tatsächlich führen die Einwände und Vorschläge der Konsultierten in vielen Fällen zu Modifizierungen und Einzelkorrekturen, in Ausnahmefällen auch zu substanziellen Veränderungen oder gar zur Zurückziehung der Regulierungsvorhaben. Über diese formellen Konsultationsverfahren hinaus findet die Einflussnahme von Interessengruppen in Politikformulierung oder Politikumsetzung auf nicht-formalisiertem Wege statt. Sonderinteressen werden durch informelle und persönliche Kontakte zwischen den Lobbying betreibenden Akteuren (darunter viele „Partei-Prinzen“ und Think-Tank-Forscher) und politischen-administrativen Entscheidungsträgern eingespeist (vgl. 3.7.4).

Bemerkenswert ist jenseits des überwiegend wirtschaftlichen Lobbyings die teils sehr wirkungsvolle Aktivität individueller Politikunternehmer (*policy entrepreneurs*), die bestimmte Themen und Belange (etwa Umweltschutz, Justizreformen, Schutz privater Unternehmen oder Behindertenrechte) auf die politische Agenda zu bringen versuchen. Die Chancen solchen politischen Unternehmertums sind abhängig von einer Reihe typischer Voraussetzungen: nicht-konfrontatives „Framing“ und

geschicktes „Timing“ von Initiativen mit Blick auf die Möglichkeiten zur Einspeisung in die aktuelle politische Agenda; wissenschaftliches oder unternehmerisches Prestige, Medienprominenz und aktive multimediale Öffentlichkeitsarbeit; Aufbau einer möglichst großen Gefolgschaft in Chinas Sozialen Medien; persönlicher Zugang zu Insidern in der Partei- und Regierungszentrale.

Nichtregierungsinitiativen, denen es gelingt, ihre Anliegen in die innerstaatliche Willensbildung einzubringen, sind oft eng verbunden mit dem Einsatz individueller Politikunternehmer. Insbesondere in der Umweltpolitik und im Kontext staatlicher Großprojekte (Dammbauten etc.) oder Großunfälle (Wasserverseuchung durch Chemiefabriken etc.) haben Umweltinitiativen in einigen Fällen Verlagerungen, Planungsanpassungen oder sogar Einstellung von Großprojekten erreichen können (Mertha 2008). Die Xi-Li-Administration allerdings engte die Bewegungsräume für derartige Initiativen ein, die häufig intensiven Austausch mit ausländischen NGOs pflegten und sich teils mit ausländischen Mitteln finanzierten (vgl. 5.5.3).

Meinungsumfragen sind gegenwärtig der systematischste externe Input für die innerstaatliche Willens- und Entscheidungsbildung in China. Umfragestudien werden von Regierungsstellen auf lokaler Ebene in wachsender Frequenz in Auftrag gegeben, um die Reaktion in der Bevölkerung auf Regierungsmaßnahmen und Verwaltungshandeln (etwa in den Bereichen Umwelt, Schule, Verkehr) zu testen. Die meisten Umfragen werden nicht publiziert. Sie dienen für die Regierung als Feedback- und Frühwarn-Mechanismus, der dazu verhelfen soll, Unzufriedenheit und Unruhe in der Gesellschaft so früh wie möglich zu erfassen (The Economist 2015). Auf diese Weise können Umfragen zwar zu einer erhöhten Responsivität im Regierungssystem beitragen. Aber es geht in den staatlich beauftragten Umfragen um die Erfassung eines kollektiven, „objektiv“ feststellbaren Willens der „Massen“, nicht um partikulare Präferenzen, pluralistischen Wettbewerb oder gar um politische Systemkritik. Umfragen stellen also nicht politische Partizipation und Verantwortlichkeit her, sondern dienen konkreten administrativen Anpassungen – unter der Kontrolle von Parteigremien. Die Rückwirkung solcher Umfragen ist auf die subnationale Regierungsebene begrenzt, wo die meisten öffentlichen Dienstleistungen erbracht werden müssen.

Eine besonders aktive Beteiligung von Lobbies, Politikunternehmern und Nichtregierungsinitiativen zeigt sich in den folgenden Fallstudien auf den Feldern der Industriepolitik (6.9) und Umweltpolitik (6.11). Ein markantes Beispiel für das Ringen unterschiedlicher Interessengruppen liefert die Fallstudie zur Abschaffung der Administrativhaft („Umerziehung durch Arbeit“) (6.3). Ein Beispiel für den Umgang der Regierung mit unerwünschten externen Inputs liefert die Fallstudie zu Megaprojekten (6.18).

IKT-gestütztes Regieren: E-Government und öffentliche Dienstleistungen

Seit 2002 hat die chinesische Regierung umfangreiche Programme verabschiedet, um Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) für die Modernisierung der Staatstätigkeit zu nutzen: für die Errichtung einer stärker dienstleistungsorientierten Verwaltung und für neue Interaktionsformen zwischen Bürgern und Verwaltung. Es entstand keine einheitliche, standardisierte und leistungsfähige E-Government-Plattform, sondern ein Flickenteppich von lokalen Initiativen mit völlig unterschiedlichen Funktionen und Leistungen.

Die Steuerverwaltung durchlief dank IKT große Entwicklungssprünge mit Blick auf Erfassung und Einnahmen. Die sozialen Sicherungssysteme bleiben eine gewaltige Herausforderung angesichts regionalisierter Organisationen und fragmentierter IKT-Strukturen.

Der Zugang zu Regierungsdokumenten für Bürger und Unternehmen hat sich mit dem stetigen Ausbau umfassender institutioneller Homepages deutlich verbessert (Liou 2008). Von dem erklärten Ziel, transparent-offene Verwaltungsprozesse (政务公开) zu fördern, sind Chinas staatliche Stellen allerdings noch weit entfernt. Wichtige Funktionen haben Online-Plattformen für die Annahme von Beschwerden und Anzeigen aus der Bevölkerung im Falle von Amtsmissbrauch und Korruption gewonnen. Durch die Einrichtung solcher Beschwerdestellen soll innerhalb der Staatsverwaltung die Kontrolle gegenüber einzelnen Behörden und Beamten erhöht werden (Göbel/Chen 2014).

Bemerkenswert ist es, wie aktiv viele chinesische Behörden Mitte der 2010er Jahre Online-Messaging-Dienste nutzten, um etwa in Katastrophenfällen die Bevölkerung zu informieren, Hilfsmaßnahmen zu koordinieren oder eine Vermisstensuche zu organisieren. In vielen Städten nutzte die Polizei Soziale Medien regelmäßig für Verkehrsinformationen oder auch für Fahndungsaufrufe.

Viele Bereiche der Staatstätigkeit in China werden immer stärker durch die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien geprägt. Es ist absehbar, dass Chinas Staatsverwaltung zu Beginn der 2020er Jahre zu den international am weitesten fortgeschrittenen E-Government-Innovatoren gehören wird. Kontroll- und Dienstleistungsfunktionen der neuen Technologien werden sich parallel und womöglich auf zunehmend integrierten technischen Plattformen entwickeln.

Propaganda und Cyberkontrolle: Steuerung der öffentlichen Meinung

Pluralistische politische Systeme gehen davon aus, dass sich die öffentliche Meinung im Wettbewerb zwischen unterschiedlichen Positionen herausbildet, nicht aber durch den Staat vorgegeben, kanalisiert, manipuliert werden kann und soll.

Die KPC ist in dieser Hinsicht völlig anderer Auffassung und setzt diese Auffassung konsequent und mit neuesten technologischen Mitteln in die Praxis um: Die öffentliche Meinung ist durch selektive Informationsvermittlung und aktive politische Kommunikation formbar. Die Öffentlichkeit – unter Einschluss des Cyberspace – ist ein „Schlachtfeld“, das die KPC dominieren und kontrollieren muss, um „inkorrekte“, „unpatriotische“ und politisch aufrührerische Positionen an der Wurzel bekämpfen zu können.

Die „Propaganda-Arbeit“ (宣传工作) der KPC hat sich in Zeiten des Internets und Sozialer Medien grundlegend gewandelt und erneuert. Während die Propaganda-Spezialisten der Partei die neuen interaktiven Medien anfangs als Gefahr für die Herrschaft der KPC ansahen, sind sie inzwischen dazu übergegangen, die neuen technischen Möglichkeiten für umfassende Kontroll- und Zensurmaßnahmen sowie für eine aktive inhaltliche und regulatorische Gestaltung des Cyberspace zu nutzen.

Traditionell wird politische Konformität in der VRC durch eine strikte Regulierung der öffentlichen Sprache abgesichert. Politisch verbindliche Standardformeln (提法; z. B. „harmonische Gesellschaft“, „wissenschaftliches Entwicklungskonzept“, „China-Traum“ oder „Vier umfassende Handlungen“, vgl. 2.1.2) fungieren als in die Sprache eingebautes Loyalitätsritual: Konformität wird dadurch gleichsam hörbar. Und die politische Hierarchie wird geklärt, da nur die Parteizentrale bzw. der KP-Generalsekretär solche Standardformeln festlegen kann. Die politischen Wirkungen sind weitreichend: Die öffentliche Sprache chinesischer Führungskräfte wird homogenisiert. Die öffentliche Rede wird vom privaten gesellschaftlichen Diskurs abgetrennt. Das Dilemma für die Partei besteht aber darin, dass die offizielle Sprachregulierung in der Regel nur noch rituelle Lippenbekenntnisse und taktisch-inhaltsleere Sprachfloskeln hervorbringt. Die Spaltung zwischen öffentlichem und privatem Sprachgebrauch aber begünstigt Zynismus und innere Distanzierung innerhalb der Funktionärsschicht, die das politische System tragen soll.

Den größten Teil der Bevölkerung erreichen die Staatsmedien mit ihren Standardformeln seit den 1980er Jahren nicht mehr. Deshalb gehen die Ideologie- und Propaganda-Verantwortlichen in Zeiten des Cyberspace neue Wege. Parteistellen nutzen Soziale Medien, Messaging-Dienste, Kurznachrichten und Cartoons, um in populären Formaten ihre offiziellen Botschaften auch gegenüber zuvor unerreichbaren „Netizens“ zu verbreiten. Die Steuerung der öffentlichen Meinung durch Parteistellen wird also an neue technologische Möglichkeiten angepasst (Tai Zixue 2013). Internet-basierte Technologien werden von Chinas Regierung gezielt gefördert und gegenüber politisch unzuverlässiger ausländischer Konkurrenz geschützt. Zugleich wird eines der weltweit effektivsten Aufsichts- und Zensursysteme für den Cyberspace entwickelt (häufig als „Great Firewall“ bezeichnet), um die Kontrolle der Partei über die öffentliche Meinung auch im Cyberspace aufrechtzuerhalten.

Mitte der 2010er Jahre baute die Partei- und Regierungszentrale das neue Institutionen- und Techniksystem zur Steuerung der öffentlichen Meinung im Cyberspace mit großen Schritten aus. Die Parteiführung forderte 2015 alle Partei- und Regierungsstellen dazu auf, sich aktiv auf dem neuen „Schlachtfeld der öffentlichen Meinung“, dem Cyberspace, mit eigenen Beiträgen und Formaten zu engagieren und die Regierungspositionen zu popularisieren und propagieren. Die schwerfällig-floskelhafte offizielle Sprache blieb den traditionellen Print- und TV-Formaten vorbehalten. In den Sozialen Medien aber wurden Regierungspositionen im „WeChat“-Stil knapp und locker mit bunten Grafiken und Cartoons in einfachen Worten dargelegt. Die Staatsmedien definieren zwar immer noch die offiziellen Positionen und Botschaften. Aber in den Sozialen Medien werden diese Botschaften umformatiert und popularisiert.

Die staatlichen Instrumentarien zur Lenkung der öffentlichen Meinung in China durchlaufen eine umfassende Neuorganisation, die durch die neuen Kommunikationstechnologien angetrieben wird. In den Augen vieler Propagandakader bieten die Sozialen Medien äußerst flexible und effektive neue Instrumente. Wie wichtig die Steuerung der öffentlichen Meinungsbildung und der Kampf um den Cyberspace für die Staatstätigkeit in China sind, zeigen die Fallstudien zur Kontrolle Sozialer Medien (6.4) und Internetsicherheit (6.16).

6.2 **Verwaltungsmodernisierung: Deregulierung in der Wirtschaftsbürokratie**

Matthias Stepan

Die Begrenzung staatlicher Eingriffe ins Wirtschaftsleben ist in vielen Staaten seit den 1980er Jahren Kernbestandteil von Verwaltungsreformen, die auf eine Stärkung des Wirtschaftswachstums zielen. Bürokratieabbau und Deregulierung in der Wirtschaftsverwaltung können in China potenziell noch viel wirkungsvoller sein als in liberalen Marktwirtschaften. Denn das staats- und planwirtschaftliche Erbe in China ermöglicht staatlichen Instanzen umfassende Eingriffsmöglichkeiten. Bis heute ist das Ausmaß staatlicher Wirtschaftssteuerung in China in vielen Branchen weitaus höher als in liberalen Marktwirtschaften.

Unter Bürokratieabbau wird in erster Linie die Reduzierung bürokratischer Kosten für Staat und Unternehmen verstanden. Prozesse sollen effizienter und transparenter gestaltet werden. Erklärte Ziele der Deregulierung sind die Vereinfachung und der Abbau geltender – als obsolet oder redundant eingeschätzter – Vorschriften

etwa mit Blick auf administrative Anforderungen für Unternehmensgründungen. Zugleich muss die chinesische Regierung zur Förderung von Investitionstätigkeit und Marktwettbewerb neue Vorschriften erlassen, um etwa eine rechtlich-regulatorische Gleichbehandlung aller Marktteilnehmer (speziell: Nicht-Diskriminierung privater oder ausländischer Unternehmen) glaubwürdig zu etablieren.

Verwaltungsmodernisierung in China trifft jedoch auf einige harte Schranken. Eine Preisgabe von politischen und gesellschaftlichen Kontrollen ist nicht beabsichtigt. Vielmehr soll staatliche Aufsicht in sensiblen Bereichen sogar konzentriert und gestärkt werden. Es geht also nicht um „Liberalisierung“ per se, sondern um eine strikt kontrollierte, marktbezogene Deregulierung bei gleichzeitig reorganisierten, verschlankten und deshalb potenziell sogar effektiveren staatlichen Aufsichtsinstanzen.

Seit Beginn der 2000er Jahre steht das System der Prüf- und Genehmigungsverfahren (行政审批制度) im Zentrum der Debatten zur Verwaltungsmodernisierung. Prüf- und Genehmigungsverfahren sind ein zentraler Bestandteil des chinesischen Verwaltungshandelns. Aufgrund der Vielzahl von beteiligten Behörden, unklaren Zuständigkeiten, hohen Gebühren und langen Wartezeiten sind die Verfahren bereits seit langem ein Ärgernis für Unternehmer.

Maßgebliche Akteure und Interessen

Zentraler Akteur bei Reformen hinsichtlich Bürokratieabbau und Deregulierung ist die Zentrale Organ- und Stellenplankommission mit ihrem ständigen Arbeitsstab (中央机构编制委员会办公室, kurz: 中编办, State Commission Office for Public Sector Reform, SCOPSR). Als Kommission, die direkt unter der Leitung des Ministerpräsidenten steht, hat sie besonderen Einfluss auf Organisations- und Stellenzuschnitt wie auch administrative Kompetenzen chinesischer Regierungsorgane.

Auch wenn die Zentrale Organ- und Stellenplankommission innerhalb der staatlichen Verwaltung über umfassende Befugnisse verfügt, können andere Behörden Reforminitiativen dennoch in verdeckter Weise entgegenwirken. Sie verschleppen etwa Anweisungen zur Reorganisation oder wenden Ausweichstrategien in der Umsetzung an, um Personal- und Kompetenzverluste aufzuhalten. Solche Ausweichstrategien zu unterbinden, ist die Aufgabe des Ministeriums für Disziplinaraufsicht (监察部, Ministry of Supervision, MOS). Nachdem sich die staatliche Aufsicht und Sanktionen vielerorts als ineffektiv erwiesen hatten, öffnete die Zentralregierung in den 1990er Jahren erste Kanäle, um den Anliegen der Akteure der Wirtschaft Gehör zu verschaffen. Chinesische Industrieverbände, ausländische Außenhandelskammern oder die WTO melden sich seither verstärkt mit ihren Forderungen zum Bürokratieabbau und der Deregulierung zu Wort.

Übersicht 6.1 Akteure und Interessen in Programmen zur Deregulierung

Akteure	Aufgaben und Interessen
Zentrale Organ- und Stellenplankommission	Planung von Verwaltungsreformen; Aufgabenverteilung zwischen staatlichen Organen; Festlegung von Stellenplänen und Gehältern im öffentlichen Dienst; Effizienzsteigerung des Behördenapparats
MOS	Aufsicht über die Arbeit von Ministerien und einzelner Beamter; Sicherstellung der Befolgung zentralstaatlicher Weisungen
Stabstelle der Staatsrat-Führungsgruppe zur Reform von Prüf- und Genehmigungsverfahren	Koordination der interministeriellen Zusammenarbeit bei der Umsetzung der Reform des Systems der Prüf- und Genehmigungsverfahren; Aufsicht über die Umsetzung
Unternehmen	Klare Regelung von Kompetenzen, Abläufen und Kosten in der Verwaltungsarbeit; Reduzierung bürokratischer Hürden und Kosten
Bürger	Klare Regelung von Kompetenzen, Abläufen und Kosten in der Verwaltungsarbeit; Reduzierung von Behördengängen
WTO, ausländische Handelskammern in China	Abbau bürokratischer Hürden und Kosten für Marktzugang, Investitionen und unternehmerische Tätigkeit in China
Subnationale Regierungen	Beibehaltung von Genehmigungsverfahren zur Sicherung der Kontrolle über Wirtschaft und Gesellschaft; Verwaltungsgebühren als Einnahmequelle

© Heilmann/Stepan 2015

Entscheidungsbildung und Konflikte

Bereits 1998 trat der damalige Premier Zhu Rongji im Vorlauf der Beitrittsverhandlungen zur WTO für eine Deregulierung ein und nutzte den Anforderungskatalog der WTO, um den Widerstand innerhalb der Wirtschaftsbürokratie zu überwinden. Unter Einbezug von akademischen Experten begann die Arbeit an Gesetzentwürfen, die im August 2003 zur Verabschiedung des *Verwaltungserlaubnisgesetzes* (行政许可法) durch den NVK führten. Bereits 2001 richtete der Staatsrat eine Führungsgruppe mit einer Stabstelle im MOS ein, welche die Arbeit zwischen verschiedenen Ministerien beim Abbau von Prüf- und Genehmigungsverfahren koordinieren und überwachen sollte.

Ogleich Prüf- und Genehmigungsverfahren für Privatpersonen wie auch für Unternehmen hohe Kosten nach sich ziehen können, standen insbesondere wirtschaftliche Interessen im Zentrum der Debatten. Experten diskutierten über die Vereinfachung und den Abbau von Verfahren sowie die daraus entstehenden Vor- und Nachteile für in- und ausländische Unternehmen. Viele zentralstaatliche

Akteure befürworteten eine landesweite Vereinheitlichung der Verfahren. Subnationale Regierungen befürchteten hingegen in erster Linie den Verlust von Einfluss und Einnahmen. Bereits kurz nach Eintritt in die WTO schaffte der Staatsrat Ende 2002 knapp 800 Verfahren ab. Das 2003 verabschiedete Verwaltungserlaubnisgesetz beinhaltete weitere Neuerungen, welche die Anzahl und Art von Verfahren reduzieren und den gesamten Prozess transparenter gestalten sollten. Im Gesetz fanden sich indes keine Angaben dazu, wie diese Ziele umgesetzt werden sollten.

Implementation

Nach der Verabschiedung des Gesetzes forcierte der Staatsrat eine schnelle Umsetzung. Im September 2003 traten die höchsten Vertreter des Staats- und Parteiapparates zusammen und beschlossen Fortbildungsmaßnahmen für Behördenmitarbeiter auf allen Regierungsebenen. Ende Dezember veröffentlichte der Staatsrat eine Ankündigung zu den Umsetzungsbestimmungen: In einem ersten Schritt sollten bis März 2004 alle Behörden die Notwendigkeit sämtlicher Prüf- und Genehmigungsverfahren in ihrem Verantwortungsbereich überprüfen; in einem zweiten Schritt bis Ende Mai sollten alle als überflüssig eingestuften Verfahren abgeschafft sein.

Bereits früh identifizierte die für den Gesetzentwurf verantwortliche Führungsgruppe eine weit verbreitete Umgehungsstrategie. Um den Verlust von Entscheidungsgewalt und Einnahmen zu verhindern, definierten Behörden eine Vielzahl von Verfahren kurzweg um. Da sich das Gesetz nur auf Verwaltungshandeln bezog, nahm die Anzahl an Verfahren, die formal nicht dem Verwaltungshandeln zugeordnet sind (非行政审批), drastisch zu.

Der Staatsrat versuchte, diese Umgehungsstrategie zu unterbinden. Zwei Dokumente des Rechtsamts des Staatsrates zur Klärung „relevanter Fragestellungen hinsichtlich des Verwaltungserlaubnisgesetzes“ im Jahr 2004 machten den Versuch, den Anwendungsbereich des Gesetzes klar abzustecken (Bath 2008). Drei Hauptkriterien für Verwaltungsgenehmigungen wurden festgelegt: (1) Gegenstand sind wirtschaftliche oder gesellschaftliche Aktivitäten; (2) die Verwaltungsgenehmigung betrifft eine Aktivität, die sich außerhalb der Behörde abspielt; (3) die Verwaltungsgenehmigung ist eine Entscheidung seitens der Behörde, die auf Anfrage eines Bürgers oder einer juristischen Person und nach Prüfung des Sachverhalts vorgenommen wird.

Im Januar 2004 unterstrich der Ministerpräsident die Bedeutung des Gesetzes für die Modernisierung der chinesischen Verwaltung. Der Staatsrat entschied Mitte 2004, beinahe die Hälfte aller Genehmigungsverfahren, die in die Kompetenz zentralstaatlicher Behörden fielen, zu straffen oder ganz abzuschaffen. Die andere Hälfte sollte beibehalten werden. Mit Hinweis auf die Erfordernisse staatlicher

Aufsicht oder Geheimhaltung garantierte der Staatsrat im Sommer 2004 den Fortbestand von 600 Verfahren.

Politikergebnisse und Politikanpassungen

Die Umsetzung des Verwaltungserlaubnisgesetzes führte erstmalig zu einer großangelegten Inventarisierung, Dokumentation und Überprüfung der verschiedenen Prüf- und Genehmigungsverfahren. Die Reformen verbesserten die Abläufe und Zuständigkeiten bei der Vergabe von Genehmigungen. Dennoch kam es nicht zu einem grundsätzlichen Umdenken hinsichtlich der Rolle des Staates bei der Aufsicht und Regulierung der wirtschaftlichen Aktivitäten. Aufgrund des Einflusses subnationaler Regierungen gibt es bis heute weiterhin keine landesweit einheitlichen Verfahrensstandards. Unternehmen bemängelten daher, dass die Reformen nicht weit genug reichten. Die Zahl der erforderlichen Genehmigungen habe zwar abgenommen. Die Anzahl der zu erfüllenden Kriterien sei aber nahezu gleich geblieben. Fehlende Transparenz hinsichtlich der Zuständigkeiten von Behörden und der Höhe von Gebühren war ein weiterer Punkt, der immer wieder auch in Medienberichten moniert wurde. 2007 reagierte der Staatsrat auf die anhaltende Kritik und verabschiedete ein Dokument, das den offenen Zugang zu Regierungsdokumenten vereinfachte und somit für mehr Transparenz sorgen sollte (Staatsrat 2007).

In regelmäßigen Abständen, so in den Jahren 2007, 2010 und 2012, forderte der Staatsrat einen weiteren Abbau von Verfahren ein. Zu Beginn der Amtszeit von Ministerpräsident Li Keqiang im März 2013 belief sich die Anzahl der Verfahren, für welche zentralstaatliche Behörden verantwortlich waren, auf rund 1.700. Li versprach, ungefähr ein Drittel dieser Verfahren entweder abzuschaffen oder aber auf untere Verwaltungsebenen zu delegieren (Song Shiming 2013).

Organisatorisch kam es zur Verlagerung des Arbeitsstabs der Führungsgruppe für Prüf- und Genehmigungsverfahren vom MOS in die Zentrale Organ- und Stellenplankommission, der Li Keqiang selbst vorsteht. Von März 2013 bis September 2014 gab es sechs Runden des Abbaus oder der Neuorganisation von Verfahren. Die Bemühungen der Zentralregierung um eine bürokratische Deregulierung beschleunigten sich beträchtlich gegenüber den vorangehenden Administrationen (vgl. Übersicht 6.2).

Übersicht 6.2 Deregulierung: Reduzierung zentralstaatlicher Genehmigungsverfahren (2002–2014)

	Regierung Zhu Rongji (2002–2003)	Regierung Wen Jiabao I (2003–2008)	Regierung Wen Jiabao II (2008–2013)	Regierung Li Keqiang (2013–2014)
Reformrunden	2	2	2	6
Abgeschaffte Verfahren	1.195	537	284	333
Delegation von Verfahren an nichtstaatliche Einrich- tungen (z. B. Industrie- verbände)	82	39	0	1
Delegation von Verfahren an lokale Behörden (Dezentralisierung)	0	76	188	106

Quelle: 2002–2012 (Wang Jianing/Luo Zhongpu 2013), 2013–2014 Entscheidungen des Staatsrates

2014 verfügte der Staatsrat eine systematische Offenlegung aller existierenden Prüf- und Genehmigungsverfahren. Alle zentralstaatlichen Behörden veröffentlichten daraufhin detaillierte Listen von Prüf- und Genehmigungsverfahren im eigenen Amtsbereich. Innerhalb der Regierung wurde diskutiert, welche Verfahren abgeschafft oder an andere Stellen delegiert werden können, ohne die Kontrolle und Aufsicht staatlicher Stellen in wichtigen Bereichen preiszugeben. Anders als unter seinen Vorgängern wurden behördliche Genehmigungsbefugnisse unter Ministerpräsident Li Keqiang nicht mehr an Industrieverbände und andere staatsnahe Vereinigungen übertragen. Stattdessen wurden die Befugnisse für beinahe alle Prüf- und Genehmigungsverfahren auf subnationale Regierungen delegiert. Diese Behörden besaßen allerdings nur wenig Erfahrung mit der Bearbeitung von Verfahren, die teils sehr komplexe Materien und große Investitionsvolumina beinhalten können. Die Umsetzung des neuen Schubs zur Deregulierung offenbarte daher zwei Grundrisiken: Verzögerungen aufgrund des Mangels an notwendiger Expertise in örtlichen Verwaltungen; steigende Unsicherheiten auf Unternehmensseite hinsichtlich der Abläufe und Standards, die lokal stärker variieren konnten als zuvor.

6.3 Innere Sicherheit und Justiz: Abschaffung der „Umerziehung durch Arbeit“

Yi Zhu

Chinas Parteiführung kündigte im November 2013 an, das Administrativhaftsystem „Umerziehung durch Arbeit“ (劳动教养, kurz: 劳教 *laojiao*) abzuschaffen. Internationale Organisationen und Medien würdigten diese Entscheidung als wichtigen Reformschritt im Rechtssystem mit positiven Auswirkungen auf den Schutz elementarer Menschenrechte, insbesondere einen verbesserten Schutz vor willkürlicher Inhaftierung. Wie bei vielen Änderungsprozessen im chinesischen Justiz- und Strafvollzugssystem konnte die Abschaffung erst nach jahrzehntelangen teils intern, teils öffentlich geführten Kontroversen erreicht werden. Die Umsetzungsschritte zur Abschaffung der „Umerziehung durch Arbeit“ warfen neue Fragen auf.

Maßgebliche Akteure und Interessen

Seit den 1950er Jahren konnten Polizeiorgane auf dem Wege des *Laojiao*-Systems Personen ohne Justizverfahren bis zu vier Jahren in Lagern oder Anstalten zur „Umerziehung“ festhalten und zur Zwangsarbeit in Industrie, Bauprojekten oder Landwirtschaft einsetzen. Dieses System erwies sich als außerordentlich anfällig für Willkür und Missbrauch seitens der Polizeibehörden: Ohne richterliche Überprüfung wurden viele Chinesen wegen Bagatelldfällen oder willkürlich festgestellter moralischer oder politischer Verfehlungen zu jahrelanger Zwangsarbeit verpflichtet. Das Ringen um eine Veränderung und Abschaffung dieser willkürlichen Form des Strafvollzugs begann in den 1990er Jahren. Juristen und öffentliche Intellektuelle übernahmen eine führende Rolle. Rechtswissenschaftler, Anwälte sowie Mitglieder und Berater von NVK-Rechtausschuss und Justizorganen forderten zunächst in Fachpublikationen und internen Reformpapieren eine gesetzliche Neuregelung der „Umerziehung durch Arbeit“. Prominente „öffentliche Intellektuelle“ nahmen sich sodann des Themas an und nutzen ihren Zugang zu marktorientierten Medien und ihre Prominenz in Sozialen Medien, um eine breitere Aufmerksamkeit für Missstände und Reformbedarf im *Laojiao*-System zu mobilisieren.

Übersicht 6.3 Akteure und Interessen in der Reform des Strafvollzugs

Akteure	Aufgaben und Interessen
National: ZK-Kommission für Politik und Recht und Polizeiministerium	<i>Laojiao</i> -System als flexibles Instrument zur Unterdrückung von politisch unerwünschtem Verhalten und „Aufrechterhaltung der gesellschaftlichen Stabilität“; Gewinnerzielung durch Zwangsarbeit
Örtliche Regierungen und Polizeibehörden	<i>Laojiao</i> -System als flexibles Instrument zur Unterdrückung von Widerständen gegen örtliche Behörden und Investoren; Gewinnerzielung durch Zwangsarbeit
NVK (Rechtsausschuss); Justizministerium; Gerichte	Stärkung der Gesetzgebung gegenüber Verwaltungsanordnungen; Stärkung der Justizorgane gegenüber der Polizei
Rechtsexperten außerhalb der Staatsverwaltung	Förderung von Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten
Rechtsanwälte	Verbesserung der Arbeitsbedingungen in Strafverfahren
Gesellschaftliche Aktivisten (darunter ehemalige Inhaftierte)	Abschaffung willkürlicher Verhaftung
Marktorientierte Medien	Steigerung von Nutzerzahlen durch Reportagen und Debatten mit breitem Appeal

© Heilmann/Zhu 2015

Entscheidungsbildung und Konflikte

Das Prinzip „Umerziehung durch Arbeit“ lehnte sich an das ideologische und praktische Vorbild der UdSSR an. Nach dem Sieg in der Revolution und der Staatsgründung 1949 nahm Chinas neue kommunistische Regierung umfassende „Säuberungen“ von Gesellschaft, Wirtschaft und Verwaltung vor und errichtete ein umfassendes Lagersystem. Politische Gegner und Verdächtige wurden als „Konterrevolutionäre“ bekämpft und in Straflager zur „Umerziehung“ eingewiesen. Verhaftungswellen wurden in politischen Kampagnen und Tribunalen durch Partei- und Sicherheitsorgane umgesetzt, nicht durch regelgebundene Strafverfahren. 1957 erließ Chinas Zentralregierung einen formellen Beschluss, der als Grundlage für den weiteren Ausbau des *Laojiao*-Systems diente.

Nach dem Ende der Mao-Ära wandelt sich das *Laojiao*-System von einem Instrument der ideologischen Disziplinierung und Umformung zu einem Instrument des Stabilitätserhalts und der Bekämpfung unerwünschter, teils neuer Formen abweichenden Verhaltens in der Gesellschaft. Das Polizeiministerium definierte und ergänzte seit 1982 eine Liste mit Delikten, für die anstelle strafrechtlicher und gerichtlicher Verfolgung die „Umerziehung durch Arbeit“ angewendet werden sollte. Unter anderem wurden Prostitution, Drogenkonsum und irreguläre Einreichung

von Petitionen (zumeist Beschwerden gegen lokale Behörden) auf diesen Deliktlisten geführt. Offizielle Zahlen zu den *Laojiao*-Betroffenen wurden nicht veröffentlicht. 2013 berichteten chinesische Medien von mehr als 300 Haftanstalten mit landesweit etwa 260.000 Insassen (Xinhuanet 2013).

Das *Laojiao*-System erzeugte vielschichtige gesellschaftliche und politische Konflikte. Chinesische Juristen kritisierten die „Umerziehung durch Arbeit“ als rechtswidrig, da Chinas Verfassung eine Verhaftung nur mit Genehmigung von Staatsanwaltschaften oder Gerichten erlaubt. Auch bestimmt Chinas Gesetzgebungsgesetz, dass nur der NVK und dessen Ständiger Ausschuss gesetzliche Regelungen zum Freiheitsentzug verabschieden können. Heftige öffentliche Kritik zogen Missstände in der *Laojiao*-Praxis auf sich: Entscheidungen über Inhaftierung und Haftdauer oblagen allein den örtlichen Polizeibehörden. Inhaftierte arbeiteten unter sehr harten Bedingungen. Körperliche Misshandlungen, Folterungen und auch Todesfälle wurden dokumentiert. Die Verwendung von Einnahmen aus der Zwangsarbeit blieb generell intransparent. Wegen der Möglichkeiten zur verdeckten Erzielung von Zusatzeinnahmen aber war das Interesse der Sicherheitsbehörden groß, das System am Leben zu erhalten. Rechtsanwälte kritisierten die besonderen Schwierigkeiten in der rechtlichen Vertretung der *Laojiao*-Betroffenen. Anders als in gerichtlichen Strafprozessen gab es im *Laojiao*-Verfahren keine verlässlichen Rechtsmittel gegen polizeiliche Entscheidungen.

Implementation

Eine Neuorganisation des *Laojiao*-Systems wurde seit den 1990er Jahren von vielen chinesischen Juristen und auch von einzelnen Mitgliedern der Partei- und Regierungsführung befürwortet. Die Umsetzung von Reformen aber gestaltete sich äußerst zäh. Zunächst bemühten sich Experten im Justizministerium und in der Rechtsarbeitskommission des Ständigen Ausschusses des NVK darum, eine Rechtsgrundlage für die „Umerziehung durch Arbeit“ zu schaffen. Das diesbezügliche Gesetzesvorhaben fand Eingang in mehrere offizielle Gesetzgebungspläne des NVK. Allerdings wurde das Vorhaben auf Eis gelegt, als von 1999 an landesweite Aktivitäten und Proteste der Falungong-Bewegung unterdrückt werden sollten, die von der Regierung als gefährlicher Kult eingestuft und bekämpft wurde. Das *Laojiao*-System erwies sich in den Händen der Sicherheitsorgane als rasch und flexibel einzusetzendes Instrument, um große Zahlen von Falungong-Anhängern ohne gerichtliches Verfahren in die Zwangsarbeit einzuweisen. Da die Regierung jede Kritik an der Unterdrückung von Falungong unterband, kamen die Vorarbeiten zur Reorganisation der „Umerziehung durch Arbeit“ zunächst nicht mehr voran.

In der Folgezeit erschienen einzelne Reformforderungen in Form von akademischen Aufsätzen, offenen Briefen und Anträgen während NVK-Sitzungen. Die

Argumentation blieb in der Regel juristisch-fachlich und konnte keine Aufmerksamkeit in breiteren Gesellschaftsschichten erzielen. 2005 kündigte der Ständige Ausschuss des NVK ein Gesetzesvorhaben zur „Korrektur minderer Vergehen“ (违法行为矫治法) an, die das traditionelle *Laojiao*-System ersetzen sollte. Aufgrund massiven Widerstands seitens Polizeibehörden und örtlicher Regierungen kam diese Initiative jedoch zum Erliegen.

Über diese staatsinternen Auseinandersetzungen hinaus nahm gleichzeitig eine rasch wachsende, neue mediale Öffentlichkeit in China Gestalt an (vgl. 5.6). Insbesondere durch die rasante Entwicklung Sozialer Medien konnten prominente Meinungsführer zunehmend Themen im öffentlichen Diskurs aufbringen und popularisieren, die zuvor auf die innerstaatliche Meinungs- und Willensbildung begrenzt waren. Ein einflussreicher Meinungsbildner in der Reorganisation der „Umerziehung durch Arbeit“ wurde der Sozialwissenschaftler Yu Jianrong. Um die politischen „roten Linien“ im Zusammenhang mit der Unterdrückung von Falungong zu umgehen, konzentrierte sich Yu Jianrong auf Fallstudien über politisch weniger aufgeladene Fälle, in denen Chinesen wegen der Einreichung von Petitionen und Beschwerden über örtliche Behörden mit *Laojiao* bestraft worden waren. Gemeinsam mit Journalisten, Anwälten und Künstlern bereitete Yu diese persönlichen Schicksale mediengerecht auf und verbreitete sie über seinen persönlichen Mikroblog. Mit diesen Mitteln gelang 2010 ein entscheidender Durchbruch: Die Diskussion zur „Umerziehung durch Arbeit“ wurde enttabuisiert und entwickelte sich zu einem populären Thema in der damals sehr vitalen medialen Öffentlichkeit Chinas.

Die öffentliche Debatte allein – ohne eine Verknüpfung mit der innerparteilichen Entscheidungsbildung – hätte nicht zu einem politischen Durchbruch führen können. 2011 allerdings ergab sich eine günstige Konstellation: ein parteiinterner Machtkampf zwischen Bo Xilai (dem damaligen Parteisekretär der Stadt Chongqing) einerseits und der Parteizentrale um Generalsekretär Hu Jintao andererseits. In Bo Xilais Machtbereich verhängte die Polizei *Laojiao* gegen mehrere Bürger, die sich im Internet kritisch über Bos Politik geäußert hatten. Als Bo Xilai 2012 aus seinen Ämtern entfernt wurde, kamen diese Kritiker wieder frei. Chinas traditionelle und Soziale Medien stellten deren Schicksale nun als exemplarisch für die Willkür und Missbrauchsanfälligkeit des *Laojiao*-Systems dar und forderten dessen Abschaffung. Kurz: Ein akuter innerparteilicher Konflikt sorgte im Zusammenspiel mit einer zunehmend lebhaften öffentlichen Debatte dafür, dass sich eine günstige Konstellation für die Neuordnung des *Laojiao*-Systems ergab.

Politikergebnisse und Politikanpassungen

Die 2012 eingesetzte neue Parteiführung unter Xi Jinping entschied sich nicht aus juristischen, sondern vornehmlich aus politischen Gründen für eine Abschaffung der „Umerziehung durch Arbeit“. Einerseits konnte sie die Missstände im Strafvollzug parteiinternen Widersachern zuschreiben (mit Zhou Yongkang wurde 2013/14 auch der vormals Hauptverantwortliche des Sicherheits- und Justizapparats zum Ziel eines Verfahrens wegen Amtsmissbrauch und Korruption). Andererseits konnte sich die neue Parteiführung gegenüber der eigenen Bevölkerung und der internationalen Öffentlichkeit als fortschrittlich präsentieren. So gerieten die Disziplinierung des Sicherheitsapparats und die Aufwertung des Gerichtssystems als Gegengewicht gegen Macht der Polizei auf die politische Agenda der neuen Parteiführung.

Für Juristen, öffentliche Intellektuelle, Journalisten und Rechtsanwälte kann diese Entwicklung als politischer Erfolg gewertet werden: Obwohl diese Akteure am Rande des politischen Machtzentrums standen, konnten sie in diesem Falle ein politisch heikles Thema erfolgreich in die öffentliche Debatte und auf die politische Agenda der Parteiführung bringen.

Die tatsächlichen Auswirkungen der Abschaffung der „Umerziehung durch Arbeit“ und die Fortschritte in der Praxis von Polizeiarbeit und Strafvollzug allerdings betrachteten viele chinesische Rechtsexperten auch nach 2013 mit Skepsis. Der Entwurf des neuen Gesetzes zur „Korrektur milderer Vergehen“ wurde nicht öffentlich zugänglich gemacht. Anhaltende Konflikte gibt es über die Verteilung von Entscheidungsbefugnissen zwischen Polizei und Justiz. Darüber hinaus existierten in China weitere – de facto administrative – Haftsysteme fort, etwa Aufnahme- und Erziehungsanstalten (收容教育) für Prostitutionsvergehen oder die Einweisung in psychiatrische Einrichtungen (安康医院) durch Polizeibehörden. Für politisch unerwünschtes Verhalten kamen neue Repressionsformen zum Zuge: Wegen „Erregung öffentlichen Ärgernisses“ (寻衅滋事罪) wurden seit 2013 mehrere Kritiker des Rechtssystems zu Haftstrafen verurteilt, darunter einflussreiche Meinungsführer in Chinas Sozialen Medien wie etwa der Menschenrechtsanwalt Pu Zhiqiang, der kurz zuvor noch wegen seiner Bemühungen um die Abschaffung des *Laojiao*-Systems mit einem Medienpreis ausgezeichnet worden war.

6.4 Medienpolitik: Kontrolle Sozialer Medien

Kristin Shi-Kupfer

Sozialen Medien schenkte die chinesische Regierung zunächst wenig Beachtung. 2007 nutzte nur eine kleine Gruppe von Bürgerrechtlern, Akademikern und Journalisten die frei zugänglichen US-amerikanischen Plattformen wie Facebook und Twitter bzw. deren chinesische Ableger. Das änderte sich im Jahr 2009: Im Frühjahr verbreiteten Nutzer von chinesischen Mikroblogdiensten Fotos und Spottkommentare zu einem Feuer am umstrittenen CCTV-Tower in Beijing schnell im ganzen Land. Im Zuge der Unruhen in der Autonomen Region Xinjiang im Juli 2009 (siehe 5.7) schickten Augenzeugen unabhängige Informationen aus der Hauptstadt Urumqi

Übersicht 6.4 Akteure, Aufgaben und Interessen in der Medienkontrolle

Akteure	Aufgaben	Interessen
Zentrale Führungsgruppen für Propaganda und Ideologie bzw. für <i>Cyber</i> -Sicherheit und Informatisierung	Formulierung von nationalen Richtlinien für die Medienarbeit und Internet-Regulierung	Politisch-ideologische Führung; Informationssteuerung; Deutungshoheit
Nationaler Arbeitsstab für Internet-Information (seit März 2011)	Ausführung der Richtlinien der Zentralen Führungsgruppen	Eingriffsbefugnisse; Weisungsautorität; Budget; Personal
Nationale Ministerien und subnationale Staats- und Parteiorgane (Propaganda, Polizei, Informationsindustrie)	Konkretisierung von nationalen Vorgaben zur Medienberichterstattung, Propagandaarbeit, Krisenkommunikation etc.	Soziale Medien als Informationsquelle und Stimmungsbarometer; Verhinderung internetgestützter zivilgesellschaftlicher Mobilisierung
IT-Unternehmen	Entwicklung von IT-Produkten; Umsetzung staatlicher Vorgaben (Zensur)	Unternehmensgewinne; innovative Produkte; Rechtssicherheit
Informeller IT-Sektor („Verwässerungsarmee“)	Bezahlte PR für Firmen und Behörden	Unternehmensgewinne; verdeckte Einflussnahme
Internet-Prominente	Selbstvermarktung; Imagebildung	Themenprägung; öffentlicher Einfluss; Einnahmensteigerung
Zivilgesellschaftliche Aktivisten	Kritik an Missständen; u. a. Engagement für Benachteiligte und Rechtsreformen	Themenprägung; Pluralismus von Informationen und Meinungen; Mobilisierung von Bürgern

über Twitter in die ganze Welt. Für Beijing war dies ein Schock: Im August 2009 ließ sie sämtliche chinesische Mikroblogging-Plattformen schließen und den Zugang zu Twitter und Facebook blockieren. Kurznachrichtendienste stehen bis heute im Fokus der Kontrolle Sozialer Medien.

Entscheidungsbildung und Konflikte

Nach dem Sommer 2009 war für die chinesischen Behörden klar, dass Bürger mit Hilfe der Mikroblogplattformen das Informationsmonopol der KPC durchbrechen können. Dennoch wollte Beijing die Entwicklung der Sozialen Medien fördern: Neben wirtschaftlichem Potenzial sah die chinesische Regierung in den neuen Kommunikationskanälen eine Möglichkeit, die „öffentliche Meinung im Internet“ (网络舆论) zu überwachen und zu beeinflussen. In Kooperation mit den etablierten privaten IT-Firmen wollte die KP-Führung einen kontrollierbaren Mikroblogging-Sektor aufbauen. Dazu hielt Beijing potentielle ausländische Konkurrenz durch Zensurblockade vom Markt fern. Im Gegenzug sollten die nationalen Internetunternehmer „schädliche“, d. h. vor allem politisch sensible Inhalte, filtern. Größter Profitteur war die Firma Sina.com. Sie hatte ihren Mikroblogdienst Sina Weibo bereits vollständig entwickelt und konnte diesen nur wenige Tage nach dem Verbot aller Plattformen lancieren. Andere chinesische IT-Unternehmen und Staatsmedien (CCTV, „Volkszeitung“) zogen erst Monate später nach. Durch geschicktes Marketing wie die gezielte Anwerbung von prominenten Stars, Ökonomen und Journalisten konnte Sina sich schnell als Marktführer etablieren (Wang Tong 2012).

Die von der Regierung angestrebte Kooptierung der Mikroblogs mit Hilfe der IT-Unternehmen funktionierte jedoch nicht wie geplant: Die von Sina angelockten „V-Leute“ („V“ stand zunächst für „VIP“, später für „verified users“) gewannen schnell mehrere Millionen „Fans“ bzw. Leser. Sie nutzten die Plattform zur Informationsverbreitung und Diskussion über Themen, die staatlichen Medien nicht oder nur nach offiziellen Propagandavorschriften thematisierten (siehe 5.6). Diese „Gegen-Öffentlichkeit“ entlarvte offizielle Propaganda und erzwang Verhaltenskorrekturen staatlicher Autoritäten (Beispiel Zugangsglück in Wenzhou im Juli 2011). Netizens nutzten Mikroblogs auch vermehrt zur Organisation von Protestaktionen (Beispiel: Demonstrationen gegen Chemiefabrik in Dalian August 2011) (Shi-Kupfer/Zhu Yi 2013).

Das Mobilisierungspotenzial der Mikroblogs alarmierte die chinesische Führung auf höchster Ebene: Der damalige Chef des nationalen Sicherheitsapparats Zhou Yongkang und der neu gegründete Nationale Arbeitsstab für Internet-Information drängten die IT-Unternehmen, ihre internen Kontrollmaßnahmen zu verschärfen. Einen Monat später veröffentlichte die Stadt Beijing die ersten spezifischen Bestimmungen zur Regulierung von Mikroblogdiensten: eine verpflichtende

Klarnamenregistrierung binnen drei Monaten und eine Klassifizierung verbotener Inhalte (u. a. „Gerüchte und Informationen, welche die soziale Ordnung stören“). Eigene, liberalere Bestimmungen erließ die Provinz Guangdong u. a. für das dortige IT-Unternehmen Tencent: Die Klarnamenregistrierung sei nur für neue Nutzer anzuwenden. Aus Sorge Nutzer zu verlieren, setzten die Firmen die neuen Vorschriften jedoch nur halbherzig um (Lagerkvist 2012). Nachdem im Zuge der Entmachtung des populären Chongqinger Parteisekretärs Bo Xilai Ende März 2012 Mikroblogger Gerüchte über einen Militärputsch in Beijing posteten, sendete der Nationale Arbeitsstab für Internet-Information ein deutliches Warnsignal an alle Mikroblogdienste: Die Behörde schloss 16 Nachrichtenplattformen; zudem verhafteten Polizeibehörden sechs Mikroblogger. Zur „Bereinigung von Informationen“ mussten die Mikroblogdienste der Firmen Sina und Tencent für drei Tage ihre Kommentarfunktion abschalten.

Implementation

Dass sich Mikroblogs so schnell zu einer unabhängigen Kommunikations- und Mobilisierungsplattform entwickeln würden, überraschte die chinesische Regierung offensichtlich. Staatliche Behörden delegierten die Kontrolle zunächst an die Unternehmen, die sie im Gegenzug gegenüber ausländischer Konkurrenz protegierte. Chinas Führung unterschätzte jedoch das unternehmerische Eigeninteresse der IT-Firmen: Übermäßige Regulierung schränkt aus Sicht der Unternehmen professionelle und attraktive Informationsvermittlung ein und verprellt Nutzer.

Aufgrund des Widerstands der Internetfirmen zielt die chinesische Führung seit 2013 auf die Kriminalisierung der Mikroblogger selbst. Unmittelbar nach Erscheinen eines ideologischen Grundsatzdokumentes zu Tabu-Themen in der öffentlichen Diskussion startete der Nationale Arbeitsstab für Internet-Information am 2. Mai eine Kampagne gegen die Verbreitung von „Gerüchten“. Dabei definierte er „Gerüchte“ bewusst nicht näher, um Blogger zur Selbstzensur anzuhalten. Behörden klassifizieren oft sensible Informationen oder politische Äußerungen als „Gerüchte“. Ende August 2013 nahmen Sicherheitsbehörden mehrere Hunderte Mikroblogger wegen der „Verbreitung von Gerüchten“ fest.

Die Verhaftungswelle begleitete die KP-Führung mit maoistischen Politikinstrumenten: ideologisierende Artikel in zentralen Medien, Politisierung von tatsächlichen oder fingierten moralischen Verfehlungen führender Mikroblogger sowie medial inszenierte und gegen die Strafprozessrechtsordnung verstoßende „Bekanntnisse“ von in Untersuchungshaft befindlichen Verdächtigen. Um die für die Verhaftungen notwendigen strafrechtlichen Grundlagen zu schaffen, ließ die Regierung bestehende Gesetze durch rechtsbindende Erklärungen der Justiz

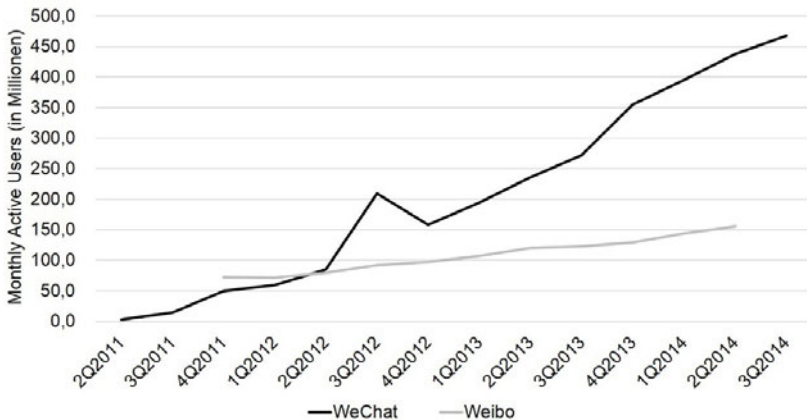
ausweiten. So konnte der Sicherheitsapparat die formellen Gesetzgebungs- und Revisionsprozesse über den NVK umgehen.

Politikergebnisse und Politikanpassungen

Durch die Verhaftungswelle gegen Meinungsführer (意见领袖) hat die KPC die wirtschaftliche und politische Dynamik des Marktführers Sina Weibo gedämpft. Laut einer Studie der East Normal University (华东师范大学) im Auftrag der britischen Zeitung „The Telegraph“ ist die Zahl der aktiven Mikroblogger (40 Posts und mehr pro Tag) von August bis Dezember 2013 um 79 Prozent gesunken (Moore 2014). Sina Weibo setzt seitdem verstärkt auf eine Professionalisierung von Infotainment-Inhalten und kommerzielle Zusatzfunktionen für Unternehmenskonten.

Beijing hat den Druck auf Mikrobloggerbetreiber verstärkt: Der Oberste Volksgerichtshof hat im Oktober 2014 eine justizielle Erklärung verabschiedet, nach der Betreiber für Verletzung der Privatsphäre durch ihre Nutzer zivilrechtlich belangt werden können. Befürworter sehen Nutzerrechte gestärkt, Kritiker hingegen sehen darin Potenzial für staatlichen Missbrauch. Die „Erklärung“ definiert auch erstmals das bezahlte Schreiben von Posts durch Firmen des bis dato nicht regulierten, informellen PR-Sektors (水军; „Verwässerungsarmee“) als illegal.

Übersicht 6.5 Der Aufstieg von WeChat als Kommunikationsplattform



Quellen: Angabe nach Sina.com, QQ.com, Statistica

Die 2011 gegründete Instant-Messaging-Plattform WeChat (微信) des IT-Unternehmens Tencent hat eine sehr starke Wachstumsdynamik entfaltet (vgl. Übersicht 6.5). Durch die staatlichen Restriktionen gegen Sina Weibo abgeschreckt, gingen Chinas Netizens nun dazu über, potenziell sensible Informationen in geschlossenen „Freundeskreisen“ (persönliche Kontaktgruppen von bis zu 100 Personen) zu verbreiten, die für staatliche Zensoren sehr viel schwieriger zu filtern sind.

Als Reaktion auf diese Entwicklung verbot der Nationale Arbeitsstab für Internet-Information im August 2014 privaten Medienmachern (自媒体, d. h. nicht als Medieninstitutionen registrierte Nutzer), „aktuelle Nachrichten“ weiterzuverbreiten. Ende April 2015 veröffentlichte die Behörde neue Richtlinien für regelmäßige Überprüfungen der Anbieter von IT-Informationsdiensten: Für den Fall, dass IT-Dienstleister staatliche Zensurvorgaben nicht konsequent umsetzten, drohten nun Geldstrafen und Lizenzentzug. Kurz zuvor hatte die Behörde die Unternehmen *Sina* und *Netease* für eine mangelhafte Umsetzung von Zensurvorschriften in Bezug unter anderem auf Pornographie, Gewalt, aber auch „die soziale Ordnung störende Gerüchte“ öffentlich kritisiert. Dies deutete auf stille Widerstände und Verzögerungen seitens wichtiger IT-Unternehmen in der Umsetzung verschärfter staatlicher Eingriffe hin.

Staats- und Parteiinstitutionen banden im Laufe der 2010er Jahre Soziale Medien zunehmend in die eigene Propaganda- und Kommunikationsarbeit mit ein. Ende 2013 existierten laut offiziellen Angaben rund 180.000 institutionelle und 75.000 personalisierte Mikroblog-Konten von Staats- und Parteiorganen – doppelt so viele wie 2012. Polizeistellen betrieben allein rund ein Drittel dieser Konten. Sie nutzen die Plattformen vermehrt für Zwecke der Verbrechensbekämpfung, lieferten aber auch Sicherheits- und Verkehrshinweise (China Academy of Governance 2014).

Neben erforderlichen Schulungen für Kader in Kooperation mit IT-Unternehmen trieb die KP-Propagandaabteilung eine Restrukturierung der Medienindustrie voran: Insbesondere staatliche Medien sollten erfolgreiche Soziale Medien-Plattformen integrieren und zusätzlich eigene mediale Apps und Online-Formate entwickeln. Mit Cartoons und unterhaltsamen Infographiken beabsichtigte die KP-Führung, offizielle politische Positionen in kürzeren und spielerischen Formaten an jüngere Zielgruppen zu vermitteln.

6.5 Soziale Sicherheit: Staatliche Renten für Chinas Landbevölkerung

Matthias Stepan

Der Ausbau staatlicher Leistungen und Programme zur sozialen Absicherung von Individuen im Fall von Krankheit, Arbeitslosigkeit oder Erwerbsunfähigkeit ist eine Entwicklung, die insbesondere nach Ende des Zweiten Weltkrieges ihren Lauf nahm. China ist hier keine Ausnahme. Allerdings waren staatliche Sozialleistungen bis Mitte der 2000er Jahre in erster Linie ein Privileg für die Minderheit von Staatsbediensteten und städtischen Arbeitern.

Die KPC konzentrierte sich nach Gründung der VRC 1949 zuerst auf den Aufbau eines Systems der sozialen Sicherheit in Städten nach dem Vorbild der Sowjetunion. In ländlichen Gebieten wurde die Altersversorgung den traditionellen Leistungen von Familien und Dorfgemeinschaften überlassen. Dies führte zu einer Zweiteilung des Systems. In Städten war soziale Sicherheit über die Zugehörigkeit zu einer Arbeitseinheit (单位, danwei) organisiert. Betriebe waren gemäß der Arbeitsversicherungsregeln (劳动保险条例) ab 1951 für die Versorgung ihrer Arbeiter und deren Familien verantwortlich. Die gleiche Funktion erfüllten Verwaltungseinheiten und das Militär gegenüber ihrem Personal. Sie unterhielten Krankenhäuser, Kindergärten und Altenheime. Und sie leisteten Pensionszahlungen im Alter. In ländlichen Gebieten blieb die Familie die Hauptstütze der sozialen Sicherheit (Dixon 1981).

Die strukturellen Reformen seit den 1980er Jahren unterhöhlten beide Teilsysteme. In Städten konnten die Arbeitsversicherungsregeln nicht ohne Anpassungen auf die neu entstandenen, teils personalstarken privaten Unternehmen übertragen werden. Viele der Arbeitskräfte in Privatunternehmen und im städtischen informellen Sektor – mehrere zehn Millionen Menschen – blieben zunächst ohne soziale Absicherung. Auf dem Land litten insbesondere die Alten in wirtschaftlich unterentwickelten Regionen unter den Folgen der Landflucht von jungen Arbeitskräften. Letztere konnten fortan die Versorgung der Alten nicht mehr oder nur noch begrenzt übernehmen. Erst seit Anfang der 1990er Jahre begann die Zentralregierung, mit einer aktiven staatlichen Sozialpolitik dieser Entwicklung gezielter entgegenzutreten. Die Ausweitung der sozialen Sicherheit – insbesondere in den Bereichen Krankenversicherung und Altersrenten – auf nahezu alle Bürger am Ende der Amtszeit von Präsident Hu Jintao und Premierminister Wen Jiabao 2013 – stellt im Vergleich zu anderen Schwellenländern einen großen Fortschritt dar.

Maßgebliche Akteure und Interessen

Chinas System der sozialen Sicherheit zeichnet sich durch eine Dominanz staatlicher Akteure aus. Sozialverbände und Gewerkschaften spielen eine untergeordnete Rolle. Im Bereich staatlicher Transferleistungen, denen Altersrenten zugeordnet werden, konkurrieren zwei Ministerien mit unterschiedlichen Programmen um Einfluss. Das MOHRSS (Vorgängerorganisation: Ministerium für Arbeit und Soziale Sicherheit, 劳动和社会保障部, Ministry of Labor and Social Security, MOLSS, 1998–2008) setzt auf das Prinzip von beitragsfinanzierten Sozialversicherungen. Das Ministerium für Zivilangelegenheiten (民政部, Ministry of Civil Affairs, MOCA) hingegen präferiert steuerfinanzierte Leistungen. Mit der konkreten Umsetzung von Maßnahmen sind Regierungen auf Stadt- und Kreisebene betraut. Staatliche Think Tanks wie das dem Staatsrat nachgeordnete Zentrum für Entwicklungsforschung (国务院发展研究中心, Development Research Center, DRC) unterstützen die Regierung bei der Identifizierung und Erprobung neuer Lösungen. Das Ministerium für Finanzen entscheidet über die Mittelzuteilung. Seit den 1990er Jahren traten internationale Organisationen wie die Asian Development Bank (ADB), die Weltbank oder ausländische Regierungen als Projektpartner auf. Sie brachten in erster Linie technische Expertise und finanzielle Mittel in Pilotprojekte ein.

Übersicht 6.6 Akteure der chinesischen Rentenpolitik

Akteure	Aufgaben und Interessen
MOHRSS	Ausarbeitung und Ausweitung staatlicher Sozialversicherungsprogramme; Stärkung von Haushaltsmitteln, Personal und Kompetenzen
MOCA	Administration von sozialpolitischen Programmen (Grundsicherung, Armutsbekämpfung) außerhalb der Sozialversicherungssysteme
MOF	Haushaltsplanung; Defizitkontrolle; Finanztransfers an andere staatliche Stellen
Provinzregierungen	Verhandlungen mit Zentralregierung über Finanztransfers; Umsetzung zentralstaatlicher Programme; Wahrung regionaler Entscheidungsspielräume; Sicherung regionaler wirtschaftlicher Dynamik und sozialer Stabilität
Regierungen auf Kreisebene	Verhandlungen über Finanztransfers von Provinzebene; Umsetzung von Entscheidungen der Provinzebene; Bereitstellung sozialer Leistungen und Wahrung sozialer Stabilität vor Ort
Internationale Organisationen (z. B. UNDP, Weltbank)	Bekämpfung ländlicher Armut; Vermittlung von Expertise, „best practices“ und Fördermitteln; Einfluss auf Pilotprojekte und Gesetzgebung

Entscheidungsbildung und Konflikte

Die Einführung eines staatlichen Rentenversicherungsprogramms für die ländliche Bevölkerung ist Teil der aktiven Sozialpolitik. Eine erste Initiative in den Jahren 1991–1998 scheiterte allerdings aufgrund geringer Versichertenzahlen, niedriger Rentenhöhen und hoher Verwaltungskosten (Gong Sen 2003). In der Folge ging die Verantwortung für ländliche Renten 1998 vom Ministerium für Zivilangelegenheiten an das Ministerium für Arbeit und Soziale Sicherheit über. Dieses Ministerium trat jedoch erst 2003 mit eigenen Initiativen in Erscheinung.

Nachdem sich Anfang der 2000er Jahre die wirtschaftliche und soziale Lage in vielen ländlichen Gegenden verschlechtert hatte und die Zahl der ländlichen Proteste gestiegen war, setzte die chinesische Führung ab 2003 unter Hu Jintao und Wen Jiabao einen Schwerpunkt ihres politischen Programms auf die Verbesserung der Situation der Bauern. Dieses beinhaltete neben wirtschaftlichen Programmen den Ausbau von staatlichen Sozialprogrammen. Dem Problem zunehmender Altersarmut widmeten sich MOLSS und MOCA. Unabhängig voneinander führten sie experimentelle Pilotprogramme in einzelnen Kreisen durch und suchten den Austausch mit internationalen Organisationen und ausländischen Regierungen. Unter anderem waren die ADB, die Weltbank sowie die GIZ an der Umsetzung und Evaluierung von lokal begrenzten Experimenten beteiligt.

Innerhalb der Staats- und Parteiführung traten unterschiedliche ideologische und programmatische Präferenzen auf. Traditionalisten vertraten die Meinung, dass die Familien in ländlichen Gebieten weiterhin in der Lage seien, die Alten zu versorgen und staatliche Eingriffe nicht mit der chinesischen Kultur vereinbar seien. Modernisierer setzten sich hingegen für den Aufbau eines Systems ein, das sich an westlichen Sozialstaatsmodellen orientieren sollte. Auf der Programmebene standen zwei grundlegend unterschiedliche Finanzierungsmodelle zur Debatte. Der Vorschlag von MOLSS orientierte sich an dem Rentenprogramm für städtische Arbeiter in Unternehmen. Dieses bestand aus zwei Komponenten: einer durch Umlagen finanzierten Sozialversicherung und einem kapitalgedeckten persönlichen Konto. Um sich von der fehlgeschlagenen Initiative der 1990er Jahre abzusetzen, bezeichnete man das Programm als „ländliche Rentenversicherung neuer Form“ (新型农村社会养老保险). Als Alternative stand eine aus Steuern finanzierte Grundrente zur Debatte.

Als die zentrale Führung 2006 die Kampagne „Aufbau eines neuen sozialistischen ländlichen Raumes“ ausrief, gab dies den subnationalen Regierungen weiteren Antrieb, die Erprobung der ländlichen Rentenversicherung voranzubringen. Letztlich einigte man sich auf die Formel, dass eine staatliche ländliche Altersrente lediglich das bestehende System unterstützen solle. Hinsichtlich des Aufbaus des Programms setzte sich das beitragsfinanzierte Modell aufgrund seiner Popularität durch.

Ende 2007 hatten bereits mehr als zwei Drittel der 3.000 chinesischen Kreisregierungen mit der Vorbereitung von Pilotprogrammen für die Einführung von beitragsfinanzierten Renten begonnen. Es dauerte weitere zwei Jahre, bis der Staatsrat eine Richtlinie zur Umsetzung der Pilotprogramme veröffentlichte (Staatsrat 2009). Finanzministerium und Provinzregierungen hatten bei der Ausgestaltung der Programme lange um die Kostenaufteilung bei staatlichen Zuschüssen und um einen Ausgleich von Defiziten in Rentenversicherungskassen gerungen. Provinzregierungen befürchteten, dass die Zentralregierung sie mit den Kosten alleine lassen könnte. Die Richtlinie legte fest, dass der Staat eine Grundrente garantiere und jährlich einen geringen Pro-Kopf Zuschuss in die Rentenversicherungskassen leiste. Die Kostenteilung zwischen der Zentralregierung und den Provinzen orientierte sich an der wirtschaftlichen Entwicklung. In westchinesischen Provinzen übernahm die Zentralregierung den vollen Betrag, in zentralchinesischen Provinzen 50 Prozent. Die wohlhabenden Küstenprovinzen hingegen sollten die Kosten aus eigenen Einnahmen decken.

Implementation

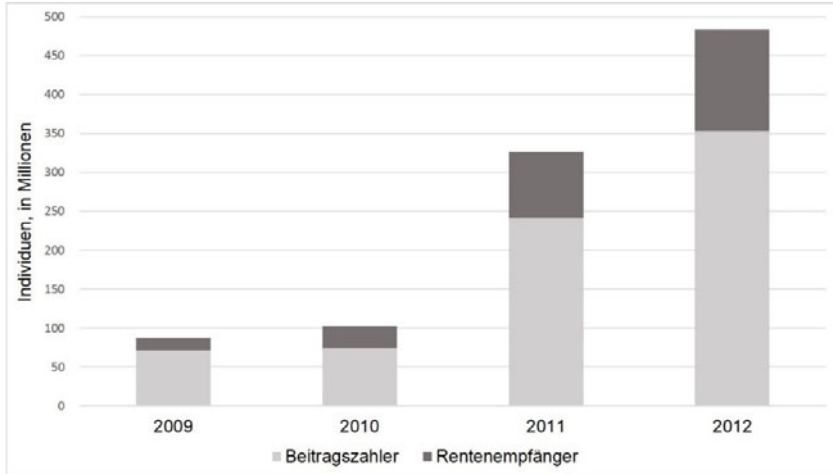
Zur Koordinierung zwischen Regierungsstellen in der Implementation von Pilotprogrammen zur ländlichen Rentenversicherung richtete der Staatsrat 2009 eigens eine Führungsgruppe ein. Dieses Lenkungs-gremium stand unter der Leitung eines Stellvertretenden Ministerpräsidenten. Innerhalb weniger Monate setzten Provinzregierungen die Vorgaben bezüglich der Implementation der neuen ländlichen Rentenversicherung in lokale Verwaltungsverordnungen um (Stepan 2015). Bei der Umsetzung gab es jedoch weiterhin regionale Unterschiede in der Verwaltung und Finanzierung der Programme. Während in manchen Provinzen lokale Büros des MOHRSS die Verwaltung in die Hand nahmen, waren es in anderen Regionen örtliche Finanzämter. Die Höhe der Rentenversicherungsbeiträge und die Kostenteilung zwischen Provinz- und örtlichen Regierungen wiesen ebenfalls markante Unterschiede auf.

Politikergebnisse und Politikanpassungen

Die Einführung des neuen Rentenprogramms ist in erster Linie ein Erfolg mit Blick auf Versichertenzahlen. Im Zeitraum von 2009 bis 2012 stieg die Zahl der Beitragszahler von 71 auf 353 Millionen Menschen an. Die Zahl der Rentempfänger wuchs im gleichen Zeitraum von 15 auf 130 Millionen (siehe Übersicht 6.7). Dennoch bestanden weiterhin grundlegende Probleme fort: Die Rentenhöhen lagen in vielen Provinzen unter dem staatlich definierten Existenzsicherungsminimum. Darüber hinaus handelte es sich um ein ortsgebundenes System: Versicherte konn-

ten durch einen Umzug vom Land in die Stadt oder in eine andere Provinz einen substanziellen Teil ihrer Rentenansprüche verlieren.

Übersicht 6.7 Ausweitung der ländlichen Rentenversicherung (2009–2012)



Quellen: Statistisches Kommuniqué MOLSS/MOHRSS (2009–2013)

Um einen Beitrag zur Bekämpfung von Altersarmut zu leisten, hob der Staatsrat 2014 die Mindestrente auf 75 CNY pro Monat an. In welchem Umfang diese Bestimmung umgesetzt wurde, hing aber in der Regel von den finanziellen Mitteln der Regierungen vor Ort ab. Was die Mobilität zwischen Stadt und Land anging, forcierte die Zentralregierung die Zusammenführung der neuen ländlichen Altersrentenversicherung mit der Rentenversicherung für städtische Einwohner ohne Arbeitgeber (城镇居民社会养老保险). Die meisten Provinzen setzten diese Neuregelung zügig um. Erstmals genossen Chinesen mit städtischer und ländlicher Haushaltsregistrierung den gleichen Zugang zu einem staatlichen Sozialprogramm (城乡居民社会养老保险).

Mit der Ausweitung der sozialen Sicherheit auf nahezu die gesamte Bevölkerung hat die chinesische Regierung einen historischen Meilenstein gesetzt. Insbesondere bei ärmeren Bevölkerungsschichten kann sie dadurch an Legitimität hinzugewinnen. Dennoch steht das System der sozialen Sicherheit vor weiteren Herausforderungen: in erster Linie die finanzielle Nachhaltigkeit angesichts einer alternden

Bevölkerung. Hierbei sind das Verhältnis zwischen aktiven Beitragszahlern und Leistungsempfängern sowie der Aufbau von finanziellen Reserven entscheidend. Abgesehen von der demografischen Entwicklung, die ab 2030 ihre Wirkung zeigen wird, sind bereits heute diejenigen Regionen übermäßig belastet, aus welchen die meisten jungen Wanderarbeiter stammen. Ein landesweit einheitlicher Pool für Renten- und Krankenversicherung könnte hier Abhilfe schaffen. Einer solchen Lösung traten Provinzregierungen allerdings energisch entgegen, weil sie den Abfluss von in ihrem Amtsbereich erhobenen und verwalteten Sozialbeiträgen befürchteten. Inwiefern die Einlagen des im 2000 errichteten Nationalen Fonds Soziale Sicherheit (全国社会保障基金, National Social Security Fund, NSSF) ausreichen, um die Kosten für soziale Sicherheit abzufedern, bleibt abzuwarten.

6.6 Makroökonomische Steuerung: Chinas Management der globalen Finanzkrise 2008–2010

Dirk Schmidt

Chinas Management der globalen Finanzkrise in den Jahren 2008 bis 2010 ging deutlich über westliche Standardvorstellungen von Stabilisierungspolitik hinaus. Es ist zurückzuführen auf ein spezifisches chinesisches Verständnis von Makrosteuerung (宏观调控). Mittels Makrosteuerung strebt die chinesische Führung an, schwerwiegende zyklische Schwankungen der Volkswirtschaft und die Folgen externer Schocks durch geld- und fiskalpolitische Interventionen nicht nur ad hoc zu bekämpfen, sondern bereits präventiv zu verhindern. Hierzu sollen makroökonomische Schlüsselvariablen (Wachstum, Inflation, fiskalische Defizite, Kreditvolumina, Kapital- und Leistungsbilanz, Wechselkurs) nicht dem freien Spiel volatiler Marktkräfte überlassen werden, sondern staatlicher Kontrolle unterworfen bleiben (Heilmann/Melton 2013).

Nach dem Selbstverständnis führender Wirtschaftspolitiker in der Parteizentrale (Liu He 2014) sind staatliche Interventionen in den Wirtschaftsablauf in China – im Kontrast zu westlichen marktwirtschaftlichen Demokratien – in Krisenzeiten nicht kurzfristig orientierten populistischen Kräften unterworfen und nicht von organisierten Interessengruppen vereinnahmt. Dass das politische System Chinas dazu fähig sei, langfristige strukturelle Reformerfordernisse umzusetzen und staatliche Ressourcen auf Prioritätsbereiche zu konzentrieren (集中力量), wird von Vertretern der chinesischen Regierung – und auch von manchen Staats- und

Unternehmenslenkern im Ausland – als besondere Stärke des chinesischen politischen Systems hervorgehoben.

Im Normalmodus der chinesischen Politik (siehe 3.1.3) allerdings kollidiert dieser Anspruch auf weitsichtige nationale Führung und Prioritätensetzung regelmäßig mit den dezidiert partikularen Interessen von regionalen Regierungen sowie staatlichen und privaten Unternehmen, die primär an kurzfristigem Wirtschaftswachstum sowie der unmittelbaren Verbesserung von Einnahmen und Erträgen orientiert sind, nicht aber an politisch und unternehmerisch riskanten Strukturveränderungen (Fiskalreformen, Stärkung des Wettbewerbs etc.), die von der Zentralregierung befürwortet werden.

Übersicht 6.8 Akteure und Interessen der Makrosteuerung

Akteure	Aufgaben	Interessen
Partei- und Staatsführung	Makroökonomische und politische Stabilität	Beständiges Wirtschaftswachstum; nationale Stabilität und Sicherheit
NDRC	Makroökonomische Stabilität; langfristige Planung; Koordination staatlicher Investitionsprogramme	Sonderstatus als Koordinationszentrale für gesamte Regierungsarbeit
MOF	Defizitbegrenzung; Fiskalreform; Konjunkturmaßnahmen	Stärkung zentralisierter Budgetmacht
Zentralbank	Stabilität im Finanz- und Währungssystem; geld- und kreditpolitische Konjunkturmaßnahmen	Etablierung als zentrales Organ der Wirtschaftspolitik (nach Vorbild unabhängiger Zentralbanken)
CBRC	Aufsicht und Risikokontrolle im Bankensystem	Expansion und Internationalisierung im Bankensystem
MOFCOM	Ausgestaltung der Integration Chinas in globale Märkte	Förderung des Exportsektors
SASAC	Aufsicht über Staatsunternehmen; Aufbau von „national champions“	Geschützte Märkte für Staatsunternehmen
Örtliche Regierungen	Akquisition von Investitionen (Immobilien, Industrie, Infrastruktur)	Förderung der örtlichen Wirtschaft; Steuereinnahmen; soziale Stabilität

© Heilmann/Schmidt 2015

Entscheidungsbildung und Konflikte

Die globale Finanzkrise schlug auf China 2007/8 nicht unmittelbar auf dem Wege des Banken- und Wertpapiersektors durch. Chinas Finanzsystem war durch strikte Kapitalverkehrskontrollen vor den heftigsten Turbulenzen auf globalen Finanzmärkten geschützt. Die globale Krise übte stattdessen über realwirtschaftliche

Handelskanäle einen starken Abwärtsdruck auf China aus: Durch den abrupten Rückgang der Nachfrage in den USA und in Europa brachen die chinesischen Exporte drastisch ein. Chinas Wirtschaftswachstum sank rapide auf weniger als 7 Prozent im letzten Quartal 2008. Diese prekäre Situation wurde von der Führung als ernsthafte Gefahr für die soziale Stabilität des Landes begriffen. Diese Einschätzung löste im politischen System den Krisenmodus mit zentralisierter und beschleunigter Entscheidungsfindung aus. Die Zentralregierung verkündete ein binnen weniger Wochen vorbereitetes Konjunkturprogramm im Umfang von rund 13 Prozent des BIP. Die Parteiführung verpflichtete die Regierungen aller Ebenen auf die Verteidigung eines Wirtschaftswachstums von mindestens 8 Prozent, um Massenentlassungen in der Exportindustrie zu verhindern. Zugleich verfolgte die Zentralregierung mit dem großzügigen Finanzierungsprogramm längerfristige Ziele wie etwa die Entwicklung der west- und zentralchinesischen Provinzen, die Reform des Krankenversicherungssystems, des sozialen Wohnungsbaus und die Förderung von Zukunftsindustrien.

Von besonderer Bedeutung für das Krisenmanagement der chinesischen Regierung war der Rückgriff auf Planungs- und Investitionsmethoden aus der Kommandowirtschaft, die eigentlich im Laufe der 1990er Jahre stark reduziert worden waren. Als Zentralregierung und NDRC die unteren Regierungsebenen aufforderten, umgehend realisierbare Vorschläge zum Ausbau der Infrastruktur vorzulegen, präsentierten die örtlichen Regierungen eine lange Liste von Wunschprojekten. Diese Projekte hatten zum Teil seit Jahren in den örtlichen Investitionsplanungen gestanden, waren aber von den höheren Regierungsebenen wegen hoher Kosten oder geringem Nutzen nicht genehmigt worden.

Auf diese Weise kamen innerhalb von vier Wochen Projektvorschläge im Umfang von rund 70 Prozent des BIP des Jahres 2007 zusammen. Obwohl nur ein Bruchteil der Projekte von der NDRC genehmigt wurde, gewannen die örtlichen Regierungen durch den Zwang zu schnellem Handeln und eine reduzierte behördliche Risiko- und Kostenkontrolle erheblich an Handlungsautonomie. Mittelverschwendung und Korruption waren in vielen Projekten kennzeichnend für Chinas gewaltiges Konjunkturprogramm.

Innerstaatliche Interessenkonflikte brachen allerdings aus, als im zweiten Halbjahr 2009 die wirtschaftliche Stabilisierung erreicht schien und der Krisenmodus ein Ende fand. Die Zentralbank und die Aufsichtskommission für das Bankwesen (中国银行业监督管理委员会, China Banking Regulatory Commission, CBRC) wollten die lockere Geldpolitik angesichts der Gefahren für das Finanzsystem (Inflation, Kreditschwemme, Vermögenspreisblasen) zurückfahren. Hiergegen stemmten sich Handelsministerium und regionale Regierungen, die an Fördermaßnahmen für die Exportwirtschaft festhalten wollten. Erst zu Beginn des Jahres 2010, als

makroökonomische Risiken unübersehbar wurden und die restriktive Position der Zentralbank rechtfertigten, wurden die Konjunkturmaßnahmen schrittweise zurückgefahren.

Implementation

Inhalte und Implementation des chinesischen Krisen- und Konjunkturprogramms wiesen im Vergleich zu westlichen Maßnahmen einige Besonderheiten auf (Lardy 2012, Heilmann/Schmidt 2010; Wong 2011):

1. *Dominanz administrativer Instrumente:* Die in der VRC angewendeten geld- und fiskalpolitischen Maßnahmen beruhten nur in Teilen auf gängigen marktwirtschaftlichen Instrumenten. Im Falle der Geldpolitik spielten preisbasierte Instrumente (Leitzinssenkungen, Reduzierung der Mindestreservesätze, Offenmarktoperationen) nur eine unterstützende Rolle. Stattdessen dominierten primär mengenbasierte oder administrative Eingriffe wie etwa indikative Kreditpläne oder verbindliche Quoten, die bis hin zur Ebene einzelner Banken die Kreditvergabepraxis bestimmten. Im Falle der Fiskalpolitik setzte die Führung in erster Linie auf der Ausgabenseite an: So flossen erhebliche Mittel in den Ausbau der Transport- und Energieinfrastruktur sowie zur Ankurbelung des privaten Konsums in ländlichen Gebieten. Außenwirtschaftlich wurde die chinesische Währung wieder enger an den US-Dollar gekoppelt. Exporteure wurden durch Steuergutschriften unterstützt, die heimische Industrie bei staatlichen Ausschreibungen zu Lasten ausländischer Wettbewerber protegert.
2. *Schaffung neuer Finanzierungsinstrumente auf lokaler Ebene:* Während die Finanzierung der Maßnahmen im Westen in der Regel aus dem Staatshaushalt erfolgte, stellte die chinesische Zentralregierung lediglich 25 Prozent der nötigen Budgetmittel direkt zur Verfügung. Der Rest der Finanzierung erfolgte über die kommunalen Regierungen, die eigene Investitionsgesellschaften als Finanzierungsvehikel gründeten, um bei staatseigenen Banken in großem Umfang Kredite aufnehmen zu können (kommunalen Regierungen waren damals andere Wege zur Aufnahme von Fremdkapital verwehrt, siehe 6.7). Diese massenhaft neu geschaffene Liquidität wurde auf politische Weisung hin ohne adäquate Risikoprüfung in den Infrastruktur- und Industriesektor geleitet, gelangte also im Gegensatz zum Westen unmittelbar und schnell in die Realwirtschaft.
3. *Kampagnenstil:* Zur Beschleunigung der Umsetzung und Überwindung administrativer Widerstände und Verzögerungen griffen die Regierungsstellen auf Kampagnenrhetorik und -methoden aus der Mao-Ära zurück (Kampf gegen die wirtschaftliche Krise als patriotische Pflicht; Inspektionsreisen von Spitzenkadern zur Ausübung von Druck auf untere Ebenen etc.).

Politikergebnisse und Politikanpassungen

Die Stabilisierungswirkung des wirtschaftspolitischen Krisenmanagements in China war kurzfristig sehr beeindruckend: Das Wachstum stieg bis zum 4. Quartal 2009 auf 11 Prozent, also ungefähr auf das Niveau vor der Krise. Sozialpolitiker in der Zentralregierung konnten zudem einige große Vorhaben – insbesondere den Ausbau des Krankenversicherungssystems – vorantreiben, die zuvor durch interne Bedenken und Kostenrisiken gebremst worden waren.

Zugleich brachte das Konjunkturprogramm aber zahlreiche negative Begleiterscheinungen hervor: Chinas ohnehin schon international einzigartig hohe Investitionsquote stieg nochmals an. Dies schlug sich in gravierenden Fehlallokationen und Überkapazitäten (insbesondere in der Stahl-, Zement- und Bauindustrie) nieder. Vor der Krise betriebene Maßnahmen zur Verbesserung von Investitionsmanagement und Risikokontrollen in Staatsunternehmen, Banken und öffentlichen Haushalten wurden zurückgeworfen. Vom staatlichen Krisenmanagement profitierten vor allem Institutionen mit Befugnissen in der Investitionssteuerung (wie etwa die NDRC, das Eisenbahnministerium oder das Ministerium für Industrie und Informationstechnologie) zu Lasten von Aufsichts- und Regulierungsbehörden.

In offiziellen Stellungnahmen von Regierungsvertretern wird das Krisenmanagement der Jahre 2008-10 als Beleg für den Erfolg der chinesischen Variante der Makrosteuerung dargelegt. In der internen und wissenschaftlichen Diskussion gibt es allerdings vielfältige harte Kritik, die auf die mittel- und langfristigen Kosten und Risiken aus den Konjunktur- und Investitionsprogrammen hinweist. Als Chinas Wirtschaftsdynamik 2014/15 markant nachließ, reagierte die Regierung zunächst mit gezielten und eingegrenzten kreditpolitischen Stimulierungsmaßnahmen. Forderungen nach umfassenden zentralstaatlichen Programmen zur Bekämpfung deflationärer Tendenzen – etwa im Stile der expansiven amerikanischen und europäischen Zentralbankpolitik („Quantitative Easing“) – wurden auch in China verstärkt erhoben.

6.7 Staatliche Haushaltspolitik: Die Rolle lokaler Finanzierungsplattformen

Sandra Heep

Chinas Haushaltspolitik ist durch ein Ungleichgewicht in der Verteilung öffentlicher Mittel zwischen der Zentralregierung einerseits und Provinz- und Kommunalregierungen andererseits gekennzeichnet. Da subnationale Regierungen keine

ausreichenden Steuergelder für ihre kostspieligen Aufgaben erhalten, sind sie von etatexternen (extrabudgetären) Finanzierungsmechanismen abhängig (siehe 2.8). So bringen sie Kapital für Infrastrukturinvestitionen über lokale Finanzierungsplattformen (地方政府融资平台) auf. Bei der Umsetzung des Konjunkturprogramms von 2008/9 spielten diese Plattformen eine zentrale Rolle. Ihre Investitionen ermöglichten eine rasche wirtschaftliche Erholung, führten jedoch gleichzeitig zu einer massiven Verschuldung dieser Regierungen.

Maßgebliche Akteure und Interessen

Ihre Zuständigkeit für Infrastrukturinvestitionen bereitete den subnationalen Regierungen bereits in den 1990er Jahren Finanzierungsprobleme. Zum einen standen ihnen keine ausreichenden Steuermittel zur Verfügung. Zum anderen untersagte ihnen das Haushaltsgesetz, sich zu verschulden. Um dieses Verbot zu umgehen, gründeten sie Finanzierungsplattformen, die als Unternehmen registriert sind, de facto aber als Investitionsabteilungen dieser Regierungen fungieren. Subnationale Regierungen versorgten diese Plattformen mit Kapital, indem sie ihnen vor allem Steuereinnahmen und Landnutzungsrechte übertrugen. Die Plattformen hinterlegten diese Vermögenswerte wiederum bei den staatseigenen Banken als Sicherheiten, für die sie im Gegenzug Kredite für den Infrastrukturausbau erhielten.

Da die Zentralregierung nicht gewillt war, den subnationalen Regierungen einen höheren Anteil an den Steuereinnahmen zuzuteilen, tolerierte sie diesen Finanzierungsmechanismus bis zum Ausbruch der globalen Finanzkrise 2008 stillschweigend. Erst als sie 2008/9 vor dem Hintergrund dieser Krise ein umfassendes Konjunkturprogramm in Höhe von insgesamt rund 13 Prozent des BIP verabschiedete (siehe 6.6), ging sie zu einer aktiven Förderung lokaler Finanzierungsplattformen über. Denn diese sollten es den subnationalen Regierungen ermöglichen, drei Viertel dieses Programms zu finanzieren. Für die Zentralregierung war dieses Vorgehen von Vorteil. Denn es ermöglichte eine wirkungsvolle Stimulierung der Wirtschaft bei Schonung des zentralstaatlichen Haushalts.

Übersicht 6.9 Akteure und Interessen in der Haushaltspolitik

Akteure	Aufgaben	Interessen
Provinz- und Kommunalregierungen	Umsetzung und Finanzierung von Investitionsprojekten	Wirtschaftswachstum; Schließen von Finanzierungslücken
Zentralregierung	Regulierung von Finanzierungsinstrumenten	Wirtschaftliche Stabilität

NDRC	Investitionssteuerung; Projektgenehmigungen	Wirtschaftliche Stabilität
MOF	Regelsetzung für öffentliche Haushalte auf unteren Verwaltungsebenen	Zentralstaatliche Einnahmensicherung und Defizitreduzierung; Minimierung von Finanztransfers an untere Ebenen
Zentralbank	Geld-, Kredit-, Währungs- politik	Finanzstabilität; Entwicklung von Anleihemärkten für untere Regierungsebenen
CBRC	Erstellung von Richtlinien zur Kreditvergabe der Banken	Stabilität des Bankensektors
NAO	Überprüfung der öffentlichen Haushalte aller Ebenen	Aufdeckung von Mittelverschwendung und fiskalischen Risiken
Staatseigene Geschäfts- und Förderbanken	Subventionierung von Investitionsprojekten durch Vergabe günstiger Kredite	Bevorzugte Kreditvergabe an staatliche und staatsnahe Kreditnehmer

© Heilmann/Heep 2015

Entscheidungsbildung und Konflikte

Der Einbruch des Wirtschaftswachstums löste Ende 2008 einen politischen Krisenmodus mit einer entsprechenden Zentralisierung des Entscheidungsprozesses aus (siehe 3.1.3). Als die Parteispitze die Stabilisierung der Wachstumsraten zur obersten Priorität erklärte, bemühten sich alle beteiligten Akteure um eine Ausweitung der Finanzierungsmöglichkeiten der subnationalen Regierungen. Im Zentrum standen dabei lokale Finanzierungsplattformen, die nahezu unbegrenzte Unterstützung von den Banken erfahren sollten.

Zu Konflikten kam es erst, als sich die Wirtschaft Mitte 2009 erholte und das politische System in seinen Normalmodus zurückkehrte. Besorgt um die Stabilität des Finanzsystems wiesen zunächst die CBRC, die PBOC und das MOF auf die hohen Kreditausfallrisiken der Finanzierungsplattformen hin und ergriffen Maßnahmen zur Eindämmung der Kreditvergabe an diese Plattformen. Seit 2010 erfuhren sie dabei Unterstützung von der NDRC, die die wirtschaftliche Stabilität durch die wachsende Verschuldung der subnationalen Regierungen gefährdet sah.

Da diese Regierungen aber nicht über alternative Finanzierungsquellen für ihre Infrastrukturprojekte verfügten, blieben sie auf die Kreditvergabe an ihre Finanzierungsplattformen angewiesen. Unterstützung erhielten sie von den staatseigenen Banken, die aufgrund der starken Kreditnachfrage der Finanzierungsplattformen wachsende Gewinne erzielten. Da die Banken von einer impliziten Garantie dieser Kredite durch die Zentralregierung ausgingen, sahen sie in diesem Geschäft keine nennenswerten Risiken.

Implementation

Im März 2009 forderten PBOC und CBRC die subnationalen Regierungen in einem gemeinsamen Dokument explizit zur Gründung von Finanzierungsplattformen auf. Gleichzeitig beauftragten sie die Banken damit, die Investitionsprojekte der subnationalen Regierungen zu finanzieren (PBOC/CBRC 2009). Diese setzten diese Aufforderung sogleich in die Tat um, da sie eine willkommene Gelegenheit bot, bereits geplante Projekte durchzuführen und so zum Wachstum ihrer jeweiligen Regionen beizutragen. Dabei spielten auch persönliche Motive der Kader auf lokaler Ebene eine zentrale Rolle. Denn regionale Wachstumsraten wirken sich entscheidend auf ihre Karriere aus. Bis Ende 2010 erhöhte sich die Anzahl der Plattformen auf mehr als 10.000, was einen Zuwachs um 25 Prozent innerhalb von zwei Jahren bedeutete (PBOC 2011). Mit dem Konjunkturprogramm entwickelten sich die Plattformen zu einem der Hauptempfänger von Bankkrediten: Schätzungen zufolge hielten sie Ende 2009 18,5 Prozent aller ausstehenden Kredite (Bateson 2010).

Als die von den Finanzierungsplattformen ausgehenden Risiken Ende 2009 ins Zentrum der Aufmerksamkeit rückten, wies die CBRC die Banken an, den Plattformen nicht mehr als 30 Prozent der für Investitionsprojekte benötigten Mittel zur Verfügung zu stellen. Nachdem sich Ministerpräsident Wen Jiabao nachdrücklich dafür ausgesprochen hatte, die Kontrolle der Zentralregierung über die Plattformen zu stärken, verabschiedete auch der Staatsrat im Juni 2010 eine Reihe entsprechender Anweisungen, die wenig später in einem gemeinsamen Dokument von MOF, NDRC, PBOC und CBRC konkretisiert wurden (Ma Jun 2013). Zum einen zielten die neuen Regeln darauf ab, die Finanzierungsplattformen nach ihrer finanziellen Abhängigkeit von den subnationalen Regierungen zu klassifizieren. So durften Plattformen ihre Schulden nicht länger von den subnationalen Regierungen garantieren lassen, wenn sie diese Schulden aus laufenden Einnahmen bedienen konnten. Zum anderen wurde es den subnationalen Regierungen verboten, Infrastrukturprojekte, die keine Einnahmen generierten, über ihre Plattformen zu finanzieren. Zudem wurden die Banken dazu angehalten, nur noch nach strengster Risikoprüfung Kredite an lokale Plattformen zu vergeben (Staatsrat 2010; MOF et al. 2010).

Politikergebnisse und Politikanpassung

Die Ausweitung der Finanzierungsmöglichkeiten für subnationale Regierungen erzielte innerhalb kürzester Zeit das gewünschte Ergebnis: Die massive Kapitalaufnahme über Finanzierungsplattformen ermöglichte es ihnen, die Wirtschaft durch unzählige Infrastrukturprojekte zu stimulieren. Somit erreichte das Wirtschaftswachstum bereits im vierten Quartal 2009 wieder ein Niveau von 11 Prozent. Allerdings wurde dieser Erfolg durch eine massive Verschuldung der subnationalen

Regierungen erkaufte: Gemäß eines Berichts des NAO beliefen sich die Schulden der subnationalen Regierungen Mitte 2013 auf 31 Prozent des BIP. Mehr als ein Drittel dieser Schulden entfielen auf lokale Finanzierungsplattformen (NAO 2013).

Diese Verschuldung gefährdete Chinas wirtschaftliche Stabilität, da sie sich in einem Graubereich abspielte, in dem es keinerlei etablierte Verfahren für Risikokontrolle oder Schuldenmanagement gab. Problematisch war ferner, dass die meisten langfristigen Infrastrukturprojekte über Bankkredite mit relativ kurzer Laufzeit finanziert wurden. Laufzeitungleichgewichte wurden somit verschärft und das Risiko für Zahlungsausfälle erhöht. Zwar versuchten Zentralregierung und Aufsichtsbehörden, diese Risiken durch verstärkte Überwachung und restriktive Regulierung einzudämmen. Doch schlossen sie weder die Finanzierungslücken auf lokaler Ebene, noch änderten sie das Anreizsystem für lokale Kader. Da die Plattformen nicht länger Zugang zum formellen Finanzsektor hatten, verlagerte sich ihre Finanzierung zunehmend in den Schattenbanksektor, in dem nicht zuletzt die staatseigenen Geschäftsbanken außerbilanzielle Kreditgeschäfte jenseits der Aufsicht der Behörden tätigten.

Gleichzeitig bemühte sich die Zentralregierung allerdings darum, risikoarme Finanzierungsmechanismen für die subnationalen Regierungen zu schaffen. 2009 starteten erste Pilotprojekte zur Emission von Anleihen durch ausgewählte Regierungen auf Provinzebene. Diese mündeten in eine Reform des Haushaltsrechts: Seit 2015 ist es Regierungen auf Provinzebene und ausgewählten Großstädten gestattet, sich bis zu einer von der Zentralregierung festzulegenden Grenze über die Anleihemärkte zu finanzieren. Diese Neuerung könnte die Finanzlage der Provinzregierungen stabilisieren. Die desolante Situation der Kommunalregierungen veränderte sie nicht.

6.8 Infrastrukturpolitik: Hochgeschwindigkeits-Bahnnetz

Mirjam Meissner

Seit Anfang der 1990er Jahre investierte China massiv in Instandsetzung und Neubau von Infrastruktur wie etwa in den Bau von Autobahnen und Flughäfen. Im Eisenbahnsektor rüstete China zunächst zwischen 1997 und 2007 im Zuge einer „Beschleunigungs-Kampagne“ 22.000 km der bestehenden Eisenbahninfrastruktur auf und ermöglichte so Höchstgeschwindigkeiten von bis zu 250 km/h. Seit 2006 stand mit dem „Plan zur mittel- bis langfristigen Entwicklung des Eisenbahnnetzes“ (中长期铁路网规划) der Neubau eines nur für Personenverkehr vorgesehenen

Hochgeschwindigkeits-Bahnnetzes im Mittelpunkt – mit Geschwindigkeiten von bis zu 350 km/h. Ende 2014 betrug dessen Länge bereits über 16.000 km; weitere 8.000 km befanden sich im Bau. Das Netz sollte nicht nur die urbanen Zentren des Landes verbinden und schnelleren Personenverkehr ermöglichen. Es sollte auch größere Kapazitäten für Frachtverkehr auf dem herkömmlichen Bahnnetz schaffen, das parallel weiter ausgebaut wurde. Zudem wollte die Regierung die wirtschaftliche Entwicklung und politische Integration westlicher Landesteile vorantreiben.

Maßgebliche Akteure und Interessen

Bis 2013 war das ehemalige Eisenbahnministerium (铁道部) sowohl regulative politische Instanz als auch Investor und Entwickler von Bauvorhaben sowie Betreiber des Bahnnetzes und Dienstleister im Personenverkehr. Diese Konzentration von Entscheidungsbefugnissen begünstigte jedoch Korruption und Verschleierung von Sicherheitsmängeln des Bahnnetzes. Seit der Auflösung des Eisenbahnministeriums im März 2013 ist das Ministerium für Verkehr und Transport (交通运输部, Ministry of Transport, MOT), neben der NDRC und dem Staatsrat, der zentrale politische Akteur für alle Bereiche überregionaler Verkehrsinfrastruktur, darunter auch für die Eisenbahninfrastruktur. Innerhalb des Ministeriums ist die Eisenbahnbehörde (铁路局) für den Eisenbahnsektor zuständig. Der Betrieb des Eisenbahnnetzes liegt hingegen in der Verantwortung der China Railway Corporation (中国铁路总公司, CRC). Die Ausführung von Bauprojekten teilen sich in nahezu allen Fällen einige wenige staatliche Großkonzerne untereinander auf. Diese besitzen durch enge Anbindung an Regierungsstellen großes politisches Gewicht. Ebenso wie in anderen Bereichen öffentlicher Infrastruktur besteht daher auch im Eisenbahnsektor keine vollständige Trennung politischer und wirtschaftlicher Akteure. Dadurch bleiben Infrastrukturprojekte anfällig für Korruption und unzureichende Qualitätskontrolle.

Übersicht 6.10 Akteure und Interessen in der Eisenbahnpolitik

Akteure	Aufgaben und Interessen
Inneres Kabinett des Staatsrats	Richtlinienkompetenz, Beschluss über und Veröffentlichung von Infrastruktur-Entwicklungsplänen
NDRC	Formulierung sektorenübergreifender Entwicklungs- und Infrastrukturpläne; Genehmigung von Infrastrukturprojekten
Eisenbahnbehörde des MOT	Formulierung von Infrastrukturplänen im Eisenbahnsektor; Qualitätssicherung
CRC	Betrieb; Planung und Oberaufsicht bei Bauvorhaben

Staatliche chinesische Großkonzerne (Zugbauer: CSR, CNR; Baukonzerne: CREC, CRCC)	Durchführung von Bauprojekten; Bau von Zügen
Staatseigene Geschäftsbanken und China Development Bank (CDB)	Gewährung günstiger Kredite für Infrastrukturprojekte
Provinz- und Kommunalregierungen	Planung und Finanzierung von Infrastrukturprojekten gemeinsam mit CRC
MEP	Umweltfolgenabschätzung; kann Baustopp verhängen
Wissenschaftliche Einrichtungen	Beratende Funktion
Bürger; Medien; Internet; Öffentlichkeit	Einfluss durch Proteste, Berichte, Kritik, Petitionen

© Heilmann/Meissner 2015

Entscheidungsbildung und Konflikte

Grundsatzentscheidungen über mittel- bis langfristige Ausbauziele, Investitionsvolumina und Wahl der Technologien für den überregionalen Infrastrukturausbau finden auf zentralstaatlicher Ebene statt. Während die NDRC für die nationalen, sektorenübergreifenden Entwicklungsprogramme verantwortlich ist, formuliert das MOT politische Programme und Pläne für die Verkehrsbranche, darunter auch für den Eisenbahnsektor. Die endgültige Entscheidung über die Vorschläge des MOT liegt in den Händen des Inneren Kabinetts des Staatsrates. Zuvor finden teils langwierige Abstimmungs- und Verhandlungsprozesse statt, in die neben den betroffenen Staatsunternehmen auch wissenschaftliche Berater einbezogen sind. So ist der 2006 vom Inneren Kabinett des Staatsrats verabschiedete und 2008 von der NDRC überarbeitete „Plan zur mittel- bis langfristigen Entwicklung des Eisenbahnnetzes“ Ergebnis eines 1998 begonnenen Entscheidungsprozesses. Dieser befasste sich mit zwei Grundsatzentscheidungen: Zum einen stand die Wahl der Zugtechnologie (Magnetschwebbahnen vs. herkömmliche Züge) zur Debatte. Insbesondere der damalige Ministerpräsident Zhu Rongji hatte sich 1998 zunächst für die Verwendung der Magnetschwebetechnologie eingesetzt. Unter anderem aufgrund des hohen Preises der deutschen Technologie setzt China seit 2006 jedoch auf konventionelle Zugtechnologie, mit Ausnahme der Pilotstrecke des Transrapids in Shanghai.

Zum anderen herrschte über die Art des Netzausbaus (Ausweitung des bestehenden Netzes vs. Bau eines neuen, unabhängigen Hochgeschwindigkeits-Netzes speziell für den Personenverkehr) lange keine Einigkeit unter den beteiligten

Akteuren. Strittig war besonders die Frage der Wirtschaftlichkeit des Baus eines eigenständigen Hochgeschwindigkeits-Netzes, zu dessen Gunsten die Entscheidung schließlich fiel. 2008 nutzte die NDRC den Ausbau des Hochgeschwindigkeits-Bahnnetzes, um die wirtschaftlichen Auswirkungen der globalen Finanzkrise aufzufangen. Hierfür erhöhte sie die 2006 festgelegten Investitionsziele ad hoc und beschleunigte den Ausbau so erheblich.

Implementation

Die Genehmigung von großen, überregionalen Infrastrukturprojekten erfolgt durch die NDRC. Die Anträge für Bauprojekte im Bahnsektor stellt die CRC gemeinsam mit den Provinzregierungen, die vom Streckenverlauf betroffen sind. Die Finanzierung der Projekte teilen sich subnationale Regierungen, CRC und Zentralregierung. Der von der Zentralregierung übernommene Finanzierungsanteil sank zwischen 2008 und 2015 von durchschnittlich 45 Prozent auf nur noch rund 20 Prozent. Zudem öffnet China auch im Eisenbahnsektor Infrastrukturprojekte verstärkt für private und ausländische Investoren. Nach Genehmigung eines Bauvorhabens schreibt die CRC die Durchführung des Projekts sowie die Lieferung von Zügen und Signaltechnologie öffentlich aus.

Ausländische Unternehmen waren von den Verfahren 2013 und 2014 durch entsprechende Regelungen de facto ausgeschlossen. Einzige Bieter sind daher die großen chinesischen Staatskonzerne wie die beiden Baukonzerne China Railway Engineering Corporation (CREC) und China Railway Construction Corporation (CRCC) und die Zughersteller China South Locomotive and Rolling Stock Corporation (CSR) und China North Locomotive and Rolling Stock Corporation (CNR) sowie ihre jeweiligen Tochterunternehmen. Die Qualitätssicherung bei der Durchführung von Bauprojekten liegt seit der Aufspaltung des Eisenbahnministeriums in der Verantwortung der Eisenbahnbehörde des MOT.

Politikergebnisse und Politikanpassung

Qualitätsmängel und Korruption im Eisenbahnsektor sind das Ergebnis der langjährigen Einheit von politischer Regulierung, Administration und Netzbetrieb. Der rasante und mit hohem politischem Druck vorangetriebene Netzausbau verschärfte dies zusätzlich. So führte Anfang 2011 ein Korruptionsskandal zur Absetzung des damaligen Eisenbahnministers Liu Zhijun. Kurz darauf, im Juli 2011, ereignete sich nahe der Stadt Wenzhou ein Zugunglück mit 40 Toten, das einem Regierungsbericht zufolge auf Mängel an der Signalanlage und unzureichendes Sicherheitsmanagement zurückzuführen war. Die chinesische Regierung setzte daraufhin kurzzeitig die Genehmigungen weiterer Strecken aus und der NVK beschloss im März 2013 die

Zerschlagung des damaligen Eisenbahnministeriums. Bis heute bestehen jedoch enge Verflechtungen zwischen politischer Administration und Betrieb, weshalb die Effektivität und Unabhängigkeit der Qualitätskontrolle durch die Eisenbahnbehörde fraglich bleibt.

Technologisch hat China durch den Ausbau von Hochgeschwindigkeits-Strecken aufholen können. Für die Entwicklung der ersten Hochgeschwindigkeits-Züge waren die chinesischen Zughersteller noch auf die Zusammenarbeit mit ausländischen Anbietern angewiesen. Das politische Ziel war jedoch von Anfang an, durch Technologietransfers eigene Hochgeschwindigkeits-Züge zu entwickeln. 2010 gelang dieser Schritt, was die Dominanz chinesischer Staatskonzerne im Infrastruktursektor stärkte. Diese führen mit Unterstützung der chinesischen Regierung zunehmend auch im Ausland Infrastrukturprojekte durch und exportieren Signal- und Zugtechnologien. Aufgrund ihrer Benachteiligung bei öffentlichen Ausschreibungen haben ausländische Anbieter lediglich als Zulieferer von Komponenten Zukunftsaussichten auf dem chinesischen Markt.

Der Ausbau des Hochgeschwindigkeits-Bahnnetzes führte jedoch auch zu erheblicher staatlicher Verschuldung auf zentraler und lokaler Ebene. Durch die Übernahme der Schulden des ehemaligen Eisenbahnministeriums trägt alleine die CRC eine Schuldenlast in Höhe von rund 5 Prozent des chinesischen BIP. Im Falle eines Zahlungsausfalls garantiert die Zentralregierung, hierfür als Bürge einzutreten (zur staatlichen Verschuldung siehe auch 6.7). Dies ist besonders bedenklich, da der Betrieb der Strecken bislang wirtschaftlich nicht rentabel ist. Das liegt auch an den Ticketpreisen. Diese entsprechen nicht den tatsächlichen Betriebskosten und sind dennoch für große Teile der chinesischen Bevölkerung zu teuer, um eine Alternative zu langsameren Zügen und Bussen darzustellen. Befürworter des schnellen Ausbaus weisen dennoch auf dessen langfristigen Beitrag zu einem stabilen Wirtschaftswachstum sowie auf die unmittelbar positiven Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt hin. Und auch die Zentralregierung lässt bislang keinen Zweifel daran, dass sie den Ausbau des Hochgeschwindigkeits-Bahnnetzes trotz finanzieller Risiken und offener Fragen im Qualitätsmanagement in Zukunft weiterverfolgen wird.

6.9 Industriepolitik, Investitionskataloge und öffentliche Beschaffung: Automobilindustrie

Mirjam Meissner

Das Ziel der chinesischen Industriepolitik ist es, leistungsfähige und international wettbewerbsfähige chinesische Unternehmen, technologische Innovationen und damit anhaltendes Wachstum hervorzubringen. Durch staatliche Eingriffe will die Regierung die Stärkung ausgewählter Industrien und Technologien sowie die Umstrukturierung von Wirtschaftsbranchen erreichen. Dies geschieht unter anderem mit Hilfe von Instrumenten wie der öffentlichen Beschaffung und Investitionskatalogen, durch die Investitionen in bestimmte Industrien gelenkt werden.

Maßgebliche Akteure und Interessen

Die NDRC ist der dominierende staatliche Akteur der chinesischen Industriepolitik. Sie ist verantwortlich für die Formulierung von Industriep länen und -programmen. Die endgültige Entscheidung über industriepolitische Programme sowie deren Veröffentlichung liegt hingegen meist in den Händen des Inneren Kabinetts des Staatsrats. Weitere Ministerien, darunter besonders das MIIT, aber auch andere Fachministerien wie MOST und MOF sowie Unternehmen und ihre Branchenvereinigungen, nehmen Einfluss auf die Formulierung industriepolitischer Programme und sind gleichzeitig Schlüsselakteure der Implementierung.

Wichtigkeit und Einfluss der einzelnen Akteure unterscheiden sich von Industrie zu Industrie. In der Automobilindustrie konkurriert das MIIT mit der NDRC um die Regelsetzung in der Industriepolitik. Auf Unternehmensseite haben die drei großen Staatskonzerne FAW, SAIC und Dongfeng sowie der zuständige Branchenverband China Association of Automobile Manufacturers (中国企业工业协会, CAAM) großes politisches Gewicht. Zunehmend weiten jedoch private Unternehmen wie der Autobauer BYD ihren Einfluss aus und verändern das etablierte Machtgefüge schrittweise. Auch ausländische Unternehmen und Handelskammern, wie etwa die EU Chamber of Commerce, haben Einflussmöglichkeiten. Einer Gruppe hochrangiger Regierungsbeamter sowie Führungspersonen staatlicher Forschungsinstitute kommt zudem als *policy community* eine wichtige Funktion bei der Formulierung industriepolitischer Programme zu (Heilmann/Shih 2013).

Übersicht 6.11 Akteure und Interessen im Politikfeld Automobilität

Akteure	Aufgaben und Interessen
Inneres Kabinett	Verabschiedung und Veröffentlichung von Industrieprogrammen
NDRC	Formulierung von sektorenübergreifenden Industrieprogrammen; Veröffentlichung sektoraler Industriepäne sowie von Investitionskatalogen
MIIT	Formulierung und Veröffentlichung sektoraler Industrieprogramme; zentraler Akteur der Implementierung
MOF	Koordination und Implementierung von Finanz- und Steuermaßnahmen
Weitere Ministerien und Behörden	Je nach Fachgebiet Beteiligung an Politikformulierung; Übernahmen von Teilbereichen der Implementierung (Beispiel: MOST für alle technologiepolitisch relevanten Aspekte)
Spitzenbeamte; industriepolitische Experten	Impulsgeber und Wissensvermittler, prägen industriepolitische Entscheidungsprozesse; wirken koordinierend
Staatsunternehmen; SASAC	Interessenvertretung gegenüber Politik; Investitionen in die von den staatlichen Rahmenplänen vorgesehenen Technologien und Produkte
Branchenverbände (z. B. CAAM)	Beratende Funktion bei der Formulierung von industriepolitischen Programmen und Rahmenplänen
Privatunternehmen	Lobbying für eigene Interessen, auch über Unternehmensverbände
Provinzen; Städte	Formulierung lokaler Industrieprogramme; Implementierung zentralstaatlicher Rahmenpläne/Maßnahmen auf lokaler Ebene; Förderung der lokalen Wirtschaft u. a. durch dezentrale Experimente
Kunden; Autofahrer	Entscheidung z. B. für eine Automarke auf Grundlage von marktwirtschaftlichen Kriterien wie Preis, Qualität und Prestigewert

© Heilmann/Meissner 2015

Entscheidungsbildung und Konflikte

Im Mittelpunkt der Entscheidungsbildung für Industrieprogramme steht die Auswahl der zu fördernden Industrien und Technologien sowie quantitativer Zielvorgaben. Die Initiative für die Formulierung eines neuen Programms kann sowohl durch die staatlichen Organe der Zentralregierung als auch auf Empfehlung staatsnaher Forschungsinstitute sowie von Branchenverbänden erfolgen. Den ersten Entwurf industriepolitischer Programme arbeiten meist die NDRC, das MIIT oder auch mehrere Ministerien gemeinsam aus. Vom ersten Entwurf bis zur Verabschiedung eines neuen politischen Programms findet ein Aushandlungs- und Abstimmungsprozess zwischen den für das Industriefeld relevanten Akteuren statt. Die Vielzahl einflussreicher Akteure bringt dabei Herausforderungen für die Koordination im politischen Entscheidungsprozess mit sich. Koordinierend wirkt hier unter anderem die industriepolitische *policy community*. Ihre Mitglieder

tragen zur Entscheidungsfindung bei, indem sie über ihre breiten Netzwerke den Aufbau formeller und informeller Plattformen und so den regelmäßigen Austausch zwischen Entscheidungsträgern und Meinungsführern befördern.

Nach Verabschiedung eines Industriepfandes arbeiten die einzelnen Ministerien – wie etwa für den Automobilsektor das MIIT oder das MOF – konkrete Fördermaßnahmen zur Umsetzung aus. Der grundlegende Konflikt der Industriepolitik ist dabei der Grad der Einmischung des Staates in die Gestaltung der Marktstruktur. Die zentrale Konfliktlinie verläuft zwischen den Befürwortern von mehr marktwirtschaftlichem Wettbewerb und denen einer Konzentration der Industriepolitik auf Staatsunternehmen. Großkonzerne wie die drei „nationalen Champions“ im Automobilsektor, FAW, SAIC und Dongfeng, versuchen dabei mit Hilfe ihres über lange Jahre gefestigten politischen Gewichts, Maßnahmen zur Stärkung des Wettbewerbs in der Automobilbranche entgegenzuwirken.

Übersicht 6.12 Industriepolitische Großprogramme (2004–2014)

Sektoreübergreifende Programme	2005	Anpassung industrieller Strukturen	Staatsrat
	2007	Beschleunigung der Entwicklung des Service-Sektors	Staatsrat
	2009	Industrielle Technologiepolitik	MIIT
	2010	Beschleunigte Entwicklung „Strategischer Aufstrebender Industrien“	Staatsrat
	2011	Industrielle Restrukturierung und Aufwertung (2011–2015)	Staatsrat
		12. Fünfjahrplan für industrielle technologische Innovationen	MIIT
	2012	12. Fünfjahrplan für „Strategische Aufstrebende Industrien“	Staatsrat
		Internationale Kooperation und Wettbewerb	NDRC u. a.
	2013	Bekämpfung von Überkapazitäten	Staatsrat

Sektorale Programme	2004	Automobilindustrie	NDRC
	2006	Maschinenbau	Staatsrat
	2009	E-Commerce	Staatsrat
		„Revitalisierungsprogramme“ für zehn Industrien	Staatsrat
		Kulturindustrie	Staatsrat
	2011	insgesamt 21 sektorale Fünfjahrpläne	mehrere Ministerien
		Seltene Erden	Staatsrat
	2012	Fahrzeuge mit alternativen Antriebstechnologien	Staatsrat
		Zivile Luftfahrt	Staatsrat
		Biotechnologie	Staatsrat
	2013	Halbleiterindustrie	Staatsrat
		Internet der Dinge	Staatsrat
		Informationstechnologie	MIIT, NDRC
		Solarindustrie	Staatsrat
		Energie- und Umweltschutzindustrie	Staatsrat
		Satellitengestützte Navigation	Staatsrat
	2014	Tourismusindustrie	Staatsrat
		Schifffahrt	Staatsrat
		Logistikindustrie	Staatsrat
F&E Dienstleistungen		Staatsrat	
Versicherungsindustrie		Staatsrat	

Aktualisierte und modifizierte Tabelle auf der Basis von Heilmann/Shih 2013.

Implementation

Weiterhin ist Chinas Industriepolitik geprägt von der staatlichen Lenkung von Investitionen in bestimmte Industriezweige oder Technologien. Dies erfolgt in Form von Investitionskatalogen, die festlegen, in welchen Industrien Investitionen gefördert werden oder nur eingeschränkt möglich sind. Diese von der NDRC veröffentlichten Kataloge legen beispielsweise auch fest, dass ausländische Investitionen im Automobilsektor nur in Form eines Joint Ventures mit einem chinesischen Autobauer möglich sind.

Ein starkes Instrument der chinesischen Industriepolitik ist zudem die Beeinflussung der Nachfrage durch öffentliche Beschaffung. Aufgrund der Größe des öffentlichen Sektors ist dies ein wichtiger Hebel, um beispielsweise die Nachfrage nach Autos chinesischer Hersteller durch deren Einsatz in Staatsflotten zu erhöhen. Nicht-chinesische Unternehmen haben nur in wenigen Fällen gleichberechtigten

Zugang zu öffentlichen Ausschreibungen und drängen daher seit langem auf den Beitritt Chinas zum *Government Procurement Agreement* der WTO. Weitere Instrumente der chinesischen Industriepolitik umfassen die eingeschränkte oder bevorzugte Vergabe von Krediten, Steuervergünstigungen sowie produkt- und leistungsspezifische Preissubventionen wie etwa die Bindung von Subventionen für Elektroautos an ihre Reichweite.

Typischer Effekt der Maßnahmen ist die Bevorteilung von staatlichen Großkonzernen gegenüber kleinen und privaten Unternehmen sowie von inländischen gegenüber ausländischen Unternehmen. Herausforderung für die Implementation der Industriepolitik ist die geringe Kontrolle über ihre tatsächliche Umsetzung durch die Provinz- und Stadtregierungen sowie durch Unternehmen. Von Zentralstaat bis auf Provinz- und Stadtebene sind zahlreiche politische und wirtschaftliche Akteure an der Umsetzung beteiligt. Eine Überprüfung der Umsetzung oder gar Ahndung bei Verstößen gegen zentralstaatliche Vorgaben sehen die Programme und Maßnahmen oft nicht vor. Insbesondere staatliche Unternehmen, deren Investitionen sich eng an den politischen Vorgaben orientieren sollten, können von den zentralstaatlichen Organen nicht wegen abweichenden Verhaltens belangt werden.

Politikergebnisse und Politikanpassung

Abgesehen von wenigen Ausnahmen hat Chinas Industriepolitik bisher nicht zu der politisch gewollten Wettbewerbsfähigkeit chinesischer Unternehmen geführt. Das gilt besonders für Industrien wie die Automobilindustrie, in denen wenige große Staatskonzerne erheblichen Einfluss auf politische Entscheidungen ausüben und so jahrelang Wettbewerb auf dem chinesischen Markt erfolgreich verhinderten. Sie profitierten zwar von zahlreichen staatlichen Zuwendungen und hohen Erträgen durch ihre Joint Ventures mit ausländischen Partnern, sind selbst jedoch kaum in der Lage, wettbewerbsfähige Produkte zu entwickeln. Dementsprechend halten internationale Autobauer weiterhin rund 60 Prozent der Marktanteile am chinesischen Automarkt. Eine der Ursachen hierfür ist auch, dass der Einfluss des Staates durch öffentliche Beschaffung auf die Nachfrage im Automobilssektor geringer ist als in Industrien, in denen Chinas Industriepolitik Erfolge vorweisen kann – etwa bei Hochgeschwindigkeitszügen und erneuerbaren Energien.

Weitere Beispiele für den Erfolg chinesischer Industriepolitik sind neue und schnell expandierende Industrien wie etwa die Internet-Industrie. Diese zeichnen sich insbesondere dadurch aus, dass Staatskonzerne sie nicht dominieren und so günstigere Umgebungsbedingungen für die Expansion neuer, innovativer Privatunternehmen bestehen. Chinas Industriepolitik unterstützt dies, indem sie die neu entstehenden Unternehmen vor ausländischer Konkurrenz und Übernahmen

schützt und so – wie beispielsweise im Fall von Huawei und Alibaba – die Entstehung international wettbewerbsfähiger Unternehmen begünstigt.

China hat in den vergangenen Jahrzehnten seine Industriepolitik regelmäßig neu aufgestellt. Dies ging mit Machtverschiebungen zwischen den maßgeblichen Akteuren einher. Im Falle des Automobilsektors wurden unter anderem 2013/2014 Politikanpassungen auf den Weg gebracht. So setzten NDRC, MIIT, MOST und MOF neue Pilotprojekte für Elektromobilität auf, passten Subventionshöhen sowie deren Laufzeit an und legten neue Zielvorgaben für die öffentliche Beschaffung von E-Fahrzeugen fest. Gleichzeitig setzte die chinesische Regierung internationale Autobauer ebenso wie chinesische Großkonzerne zunehmend unter Druck – unter anderem durch Kartellrechtsverfahren und Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung.

Dies deutet darauf hin, dass sich die Befürworter von mehr Wettbewerb auf dem chinesischen Markt bei gleichzeitigem Schutz der heimischen Industrie vor zu starker Konkurrenz durch internationale Autobauer durchsetzen konnten. Verschiebungen des Machtgleichgewichts zwischen den beteiligten Akteuren können diese Tendenz jedoch erneut verändern. Sicher ist, dass die chinesische Regierung weiter fest davon überzeugt ist, dass Industriepolitik positiv auf die Entwicklung der heimischen Industrie wirkt. Sie wird auch in Zukunft Industriepolitik einsetzen, um die heimische Wirtschaft zu stärken und in eine politisch gewollte Richtung zu lenken.

6.10 Innovationspolitik: Internet der Dinge

Jost Wübbeke

Innovationsfähigkeit ist ein wichtiger Pfeiler für das zukünftige wirtschaftliche Wachstum Chinas. Weil billige Arbeitskraft, Massenproduktion und Exporte die hohen Wachstumsraten auf lange Sicht nicht mehr garantieren können, will die chinesische Regierung technologisch durch „eigenständige Innovationen“ (自主创新) zu führenden Industrienationen aufschließen oder sie gar überholen. Das Internet der Dinge (engl. Internet of Things, IoT, 物联网) zählt zu den Zukunftstechnologien, durch die China zentrale Wirtschaftsfelder der Zukunft besetzen will. Das Internet der Dinge stattet „intelligente“ und miteinander vernetzte Gegenstände mit neuen Fähigkeiten aus und baut interaktive Infrastrukturen auf: von intelligenten Kühlschränken, die selbstständig Lebensmittel nachbestellen, bis zu miteinander vernetzten Fahrzeugen, die Verkehrsdaten austauschen.

Maßgebliche Akteure und Interessen

Am Beispiel IoT sind typische Merkmale des chinesischen Innovationssystems erkennbar. Das für Wissenschaftspolitik verantwortliche MOST ist allgemein zwar für die nationalen Forschungspläne verantwortlich. Allerdings hat es stetig an Gestaltungsmöglichkeiten eingebüßt, weil andere Behörden immer größere Teile der Mittelvergabe an sich gezogen haben. Nachdem der Staatsrat das IoT 2009 auf die Forschungsagenda gesetzt hatte, betraute er nicht das MOST, sondern die NDRC und das MIIT mit der konkreten Ausarbeitung des politischen Rahmens und der interministeriellen Koordination.

Zwei weitere Akteure haben an Bedeutung gewonnen. Erstens haben sich subnationale Regierungen als wichtige Impulsgeber für Innovationen erwiesen. Sie bringen den Großteil der staatlichen Ausgaben für Forschung und Entwicklung (F&E) auf. Früher als die Zentralregierung haben sie begonnen, das IoT durch Innovationszentren und Hochtechnologieparks zu fördern. Zweitens sind zwar die Chinesische Akademie der Wissenschaften (CAS), staatliche Forschungsinstitute und Eliteuniversitäten in der IoT-Forschung weiter führend. Viele Innovationen finden mittlerweile jedoch in Unternehmen statt, die teilweise in transnationale Forschungsnetzwerke eingebunden sind (CCID Consulting 2014; Sun Yutao/Cao Cong 2014).

Übersicht 6.13 Akteure und Interessen im Politikfeld „Internet der Dinge“

Akteure	Aufgaben und Interessen
Staatsrat-Führungsgruppe für Wissenschaft, Technologie und Bildung	Nationale Leitlinien für Wissenschafts- und Innovationspolitik
MOST	Mittel- und langfristige Programme zur Innovationsförderung
NDRC	Intersektorale Koordinierung; Förderung traditioneller Industrien
MIIT	Förderung neuer IT-Industrien
Finanzministerium	Finanzzuweisungen für nationale Schwerpunktprogramme
Nationale Stiftung für Naturwissenschaften (NSFC)	Grundlagenforschung im Rahmen staatlicher Vorgaben
CAS	Grundlagenforschung im Rahmen staatlicher Vorgaben
Provinzen; Städte; Technologiezonen	Örtliches Wachstum, Nutzung von Förderprogrammen; Profilierung als Innovationsstandort; eigene Gestaltungsmöglichkeiten
Unternehmen; Verbände	Gewinne und Expansion in neuen Geschäftsfeldern wie IoT; Akquisition staatlicher Fördermittel
Universitäten; staatliche Forschungseinheiten	Grundlagenforschung und angewandte Forschung im Rahmen staatlicher Vorgaben; Fördermittel; Patente; Reputation

Entscheidungsbildung und Konflikte

Das traditionell durch strikte staatliche Steuerung geprägte Innovationssystem hat sich zunehmend für dezentrale Entscheidungsstrukturen geöffnet. Lokale Experimente und zentralstaatliche Entscheidungsmacht existieren nebeneinander.

Der Zentralstaat gibt mit dem „Mittel- und Langfristigen Rahmenplan für die wissenschaftliche und technologische Entwicklung (2006–2020)“ die Forschungsprioritäten vor. Noch stärker als in anderen Technologiefeldern haben die NDRC und das MIIT eine Führungsrolle in der strategischen Ausrichtung der IoT-Innovationspolitik. Sie üben großen Einfluss auf Festlegung der F&E-Prioritäten aus. Der industriepolitische Fokus dieser Ministerien prägt die Innovationspolitik sehr stark. Ihr Ziel ist, neben dem technologischen Fortschritt, der Aufbau international wettbewerbsfähiger Unternehmen. Der industriepolitische Schwerpunkt ist dadurch begründet, dass es beim IoT auf die Integration bereits entwickelter Technologien ankommt: Vernetzte Autos verbinden beispielsweise Sensoren, Bordcomputer, Datentransfertechnologien und Software-Plattformen miteinander. Demonstration, Kommerzialisierung und die Erschließung neuer Geschäftsmodelle stehen hierbei im Mittelpunkt. Diese liegen im Verantwortungsbereich von NDRC und MIIT (NDRC 2013).

Die Schwerpunkte der regionalen Innovationssysteme fließen auch in die Innovationspolitik der Zentralregierung ein. So diente beispielsweise das Cluster für Sensortechnologie in der Stadt Wuxi 2009 als Vorbild für die nationale „Sensing China“-Strategie zur Stärkung der Innovation in der Sensor-Industrie. Die lokalen Experimente stärken einerseits Chinas Innovationspotenzial erheblich. Andererseits führt die lokale Konkurrenz teilweise zu einer fehlenden Koordinierung und zu Duplizierungen (ETIRI 2014; Heilmann et al. 2013).

Implementation

Der Staat hat die Unterstützung von Innovationstätigkeiten durch eine beeindruckende Erhöhung der F&E-Ausgaben intensiviert. Der Anteil der Bruttoinlandsaufwendungen für F&E (GERD) am BIP war 2013 mit 2,1 Prozent höher als der europäische Durchschnitt und soll bis 2020 2,5 Prozent erreichen. Hierarchische Instrumente wie die Forschungspläne „863“ (erstmalig verabschiedet im Jahr 1986) und „976“ (erstmalig 1997) sind zentrale Elemente der Forschungspolitik.

Der Staat spielt bei der Kommerzialisierung von Innovationen eine bedeutende Rolle. Dies gilt für das IoT ganz besonders, weil dafür noch kein vollständiger Markt existiert. Der Staat erzeugt durch öffentliche Beschaffungskataloge und Demonstrationsprojekte Nachfrage in unterschiedlichen Anwendungsbereichen wie Smart City, Smart Grid und Industrie 4.0. Zwischenzeitlich führte die Verpflichtung

zur Nutzung „eigenständiger Innovationen“ in der öffentlichen Beschaffung zum Ausschluss ausländischer Technologie. Nach starker Kritik aus dem Ausland hat die Zentralregierung diese Bestimmungen wieder aufgehoben. Industriepolitische Förderinstrumente wie Subventionen an IoT-Hochtechnologieunternehmen gehören ebenfalls in das Sortiment der Innovationspolitik. Weil Technologiestandards wesentlich die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen mitbestimmen, versucht die Regierung aktiv auf internationale Standardsetzungsprozesse einzuwirken (Zhao Bo/Zhang Zhihua 2013; ETIRI 2014).

Neben diesen staatsgetriebenen Instrumenten konzentriert sich die Regierung seit 2006 zunehmend auf Innovationen in Unternehmen. Aufgrund der technologieübergreifenden Anforderungen des IoT treibt die Regierung die „kollaborative Innovation“ (协同创新) zwischen Unternehmen und Forschungsinstitutionen in diesem Bereich besonders aktiv voran. IoT-Hochtechnologieparks wie in Wuxi fördern die Ansiedlung und Vernetzung von Universitäten, Forschungsinstituten und Unternehmen, etwa durch Investitionsfonds.

Politikergebnisse und Politikanpassung

Trotz massiver F&E-Investitionen liegt Chinas Innovationsfähigkeit in vielen Bereichen weiterhin hinter führenden Industrieländern zurück. Wichtige Output-Indikatoren wie etwa die angemeldeten Patente sind zwar sehr stark gewachsen. Weil viele Patente jedoch von geringer Qualität sind, hat dies zu einer Patentschwemme geführt. China konnte sich zwar in Einzeltechnologien wie der Mobilfunkkommunikation auch substantziell an die Spitze der weltweiten Forschung setzen. In der Breite erreicht China aber nicht das Niveau technologischer Entwicklung der Industrieländer. Bei essentiellen IoT-Komponenten, wie etwa anspruchsvollen Sensoren, ist China auf Importe angewiesen (Pan Ying/Lu Zhangping 2013).

Viele Faktoren behindern den effektiven Einsatz von F&E-Geldern und die Kommerzialisierung von Erfindungen: Die Mittelvergabe bleibt intransparent und auf Beziehungsnetzwerke gestützt; die Evaluierung von Projekten ist unterentwickelt; Korruption und Mittelveruntreuung sind weit verbreitet. Das industriepolitisch orientierte Innovationssystem fördert große Staatsunternehmen, die nur geringe Innovationsanreize haben. Ein Großteil der Unternehmen investiert zu wenig in F&E und spezialisiert sich stattdessen auf einfache Produkte. Die staatlichen Subventionen ersticken teilweise risiko-orientierte Innovationen und erhalten stattdessen einige defizitäre Unternehmen wie im IoT-Park Wuxi am Leben. Die Zusammenarbeit mit ausländischen Unternehmen hat nicht zu einem nachhaltigen Spillover von Innovationsfähigkeit geführt (CATR 2014; Shi Yigong/Rao Yi 2010; OECD 2008).

Aufgrund dieser Mängel will die Regierung das Innovationssystem grundlegend reformieren. Die 2012 vom Staatsrat gegründete „Führungsgruppe für die Reform des

Wissenschafts- und Technologiesystems und die Errichtung des Innovationssystems“ (国家科技体制改革和创新体系建设领导小组) will die Finanzierungsmöglichkeiten für innovative kleine und mittlere Unternehmen verbessern und die Zusammenarbeit von Bildung, Forschung und Wirtschaft weiter stärken. Innovationsallianzen zwischen Unternehmen und Wissenschaft im IoT-Bereich sind hier ein erster Schritt. Darüber hinaus will die Führung die Mittelvergabe und Evaluierung institutionell voneinander trennen. Die Regierung experimentiert zudem mit Neuerungen im Bildungssystem, z. B. bei den Hochschulaufnahmepfungen und der dualen Berufsbildung. Außerdem hat die Regierung trotz Implementierungsschwierigkeiten den Schutz geistigen Eigentums gestärkt (MIIT 2013).

Trotz dieser Mängel ist es wahrscheinlich, dass China seine Innovationsfähigkeit weiter ausbauen wird. Zu bedenken ist, dass China zwar noch nicht Technologieführer ist. Aber es hat die Technologielücken stetig verkleinert und ausländische Produkte durch inländische Technologie ersetzt. Die angegangenen Reformen könnten dazu beitragen, dass China die Defizite ausräumen und in Zukunft deutlich mehr bahnbrechende Innovationen hervorbringen wird. Wenn das gelingt, hat China gute Voraussetzungen, um an der Weiterentwicklung von Zukunftstechnologien wie dem IoT wesentlich mitzuwirken.

6.11 Umweltpolitik: Urbane Luftverschmutzung

Björn Conrad

Die gelbbraunen Smogwolken, die Chinas Metropolen umhüllen, sind das sichtbarste Zeichen für die dramatische Umweltsituation des Landes. Vergiftete Flüsse, verseuchte Böden und verschmutzte Luft verursachen jährlich mehrere hunderttausend frühzeitige Todesfälle. Die Umweltzerstörung ist der Preis für Jahrzehnte des ungebremsen Wachstums, getrieben von Industrialisierung und Kohlekraft. Doch parallel zur Umweltkrise verlieren die bisherigen Garanten wirtschaftlichen Erfolgs, billige Arbeitskraft, Massenproduktion und Exporte, an Kraft. Das Ziel einer grundlegenden Transformation des chinesischen Wirtschaftsmodells, hin zu höherer Wertschöpfung und geringerem Ressourcenverbrauch, führt ökonomische und ökologische Interessen zusammen. Die Zentralregierung setzt Umweltpolitik mittlerweile gezielt als Katalysator ein, um wirtschaftliche Reformen auch gegen innere Widerstände voranzutreiben. Hierbei stehen ihr jedoch mächtige Partikularinteressen gegenüber, die die chinesische Umweltpolitik immer wieder untergraben.

Maßgebliche Akteure und Interessen

Die Spannung zwischen kurzfristiger Wirtschaftsförderung einerseits und langfristigen Umweltschutz andererseits teilt die maßgeblichen Akteure in zwei große Interessengruppen. Auf der einen Seite steht die Industrie, vor allem in Form großer SOEs in den stark verschmutzenden Branchen, deren Interesse in der Beschränkung umweltpolitischer Eingriffe liegt. Auf zentralstaatlicher Ebene ist das MIIT ein wichtiger Förderer der Industrieinteressen. Auf lokaler Ebene bestehen vielerorts enge Interessensverflechtungen zwischen örtlichen Regierungen und Industrieunternehmen.

Auf der anderen Seite steht in erster Linie das Ministerium für Umweltschutz (环境保护部, Ministry of Environmental Protection, MEP). Zur Stärkung der eigenen Position sucht dieses zum einen Allianzen mit Fachministerien (z. B. Staatliche Forstverwaltung). Zum anderen vergrößert es seinen Einfluss durch geschickte Nutzung der öffentlichen Unzufriedenheit und der zahlreichen Umweltschutzproteste. Das MEP hat sich als Advokat der Bevölkerung in Umweltfragen etabliert und damit seinen politischen Spielraum ausgeweitet (Geall 2013).

Der Vorrang wirtschaftlicher Entwicklung sorgte in der Vergangenheit dafür, dass die politische Gewichtung zwischen den widersprüchlichen Zielen rascher Industrialisierung und Schutz der Umwelt eindeutig zugunsten der Industrie geklärt war. Seitdem jedoch die langfristigen wirtschaftlichen Vorstellungen der Parteiführung zunehmend in Einklang mit ökologischen Zielen stehen, hat sich diese Situation geändert. Verstärkter Umweltschutz treibt gleichzeitig die Veränderung des Wirtschaftsmodells voran. Im Kontext der wirtschaftlichen Transformationsbestrebungen liegt es somit im Interesse der Parteiführung, die Balance stärker in Richtung Umweltschutz zu verschieben. Kurzfristig sollen dabei allerdings keine drastischen Einschränkungen der wirtschaftlichen Wachstumsdynamik durch restriktive Umweltvorgaben riskiert werden. Die Steuerung dieses schwierigen Balanceakts kommt vor allem der NDRC unter gelegentlicher Einflussnahme des Inneren Kabinetts des Staatsrates zu. Die NDRC nutzt hierfür ihre dominante Rolle in der Formulierung langfristiger Zielvorgaben. Partei- und Regierungsführung üben zudem direkten Einfluss auf die Machtverhältnisse zwischen den Akteuren der beiden Interessengruppen aus. Das sichtbarste Beispiel hierfür ist die Kompetenzausweitung des MEP. Von einer nahezu einflusslosen Umweltschutzbehörde entwickelte es sich bis 2008 zu einem vollwertigen Ministerium mit fünf regionalen Inspektionszentren und einem Netzwerk lokaler Umweltschutzbüros.

Übersicht 6.14 Akteure und Interessen in der Umweltpolitik

Akteure	Aufgaben und Interessen
NDRC	Formulierung langfristiger nationaler Ziele und Vorgaben; Koordination von Umweltpolitik in der staatlichen Exekutive
NVK	Vorbereitung von Gesetzentwürfen durch NVK-Ausschuss für Umwelt und Ressourcen
Inneres Kabinett des Staatsrats	Spezifische Aktionsprogramme; Anpassung von nationalen Umweltschutzziele
MEP	Implementation von Umweltregulierung; Weisungskompetenzen gegenüber anderen staatlichen Akteuren oft unklar
Örtliche Umweltschutzbehörden	Ambivalente Funktionen als Teil der jeweiligen Regierung und als dezentrale Struktur des MEP zur Überwachung von Umweltregulierung
Regionale Zentren des MEP	Unterstützung der Überwachung und Durchsetzung von Umweltregulierung
Fachministerien	Teil des Aushandlungsprozesses umweltpolitischer Maßnahmen
MOST	Förderung von Umwelttechnologien; Schnittstelle zwischen Umwelt- und Innovationspolitik
Subnationale Regierungen	Verantwortlich für die Formulierung und Durchsetzung lokaler Umweltziele im Einklang mit nationalen Vorgaben; Interessensverflechtung mit lokaler Industrie
Unternehmen	Verpflichtet zur Umsetzung von Umweltregulierung; Akteure im Aushandlungsprozess; teils Blockierer der praktischen Umsetzung; teils Nutznießer umweltbezogener Anreizsysteme
Wissenschaftliche Institutionen	Politikberatung zu Umweltzielen, Regulierung und Anreizsystemen
NGOs	Pressure Groups; Expertise-Geber; beratende Rolle internationaler Umwelt-NGOs
Bevölkerung	Unzufriedenheit und Umweltproteste als Treiber umweltpolitischer Maßnahmen

© Heilmann/Conrad 2015

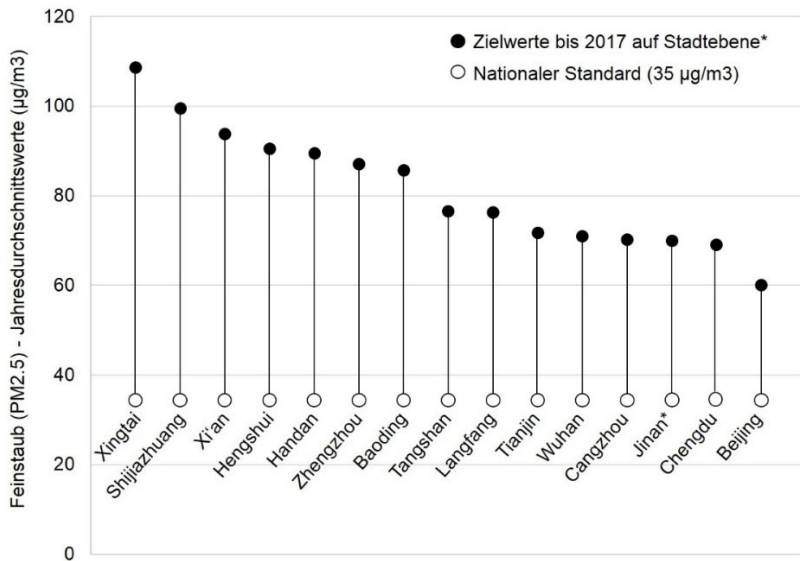
Entscheidungsbildung und Konflikte

Die Regierungsführung ist sich der Herausforderung bewusst, stärkeren Umweltschutz gegen die Interessen einer einflussreichen Allianz aus Staatsbetrieben, verschiedener nationaler Ministerien und subnationaler Regierungen durchzusetzen. Voraussetzung hierfür war es zunächst, Umweltschutzziele in unmissverständlicher Deutlichkeit in den langfristigen Entwicklungsplänen zu verankern. Der Startschuss hierfür fiel mit dem 10. Fünfjahrplan (2001–2005), der zum ersten Mal umfassende Zielvorgaben für die Luft- und Wasserqualität fest schrieb. Damit signalisierte die Partei- und Regierungsführung die Stellung des Umweltschutzes als politische

Priorität auf höchster Ebene. Die folgenden Fünfjahrpläne sowie andere nationale Mittel- bis Langfristpläne festigten die Bedeutung des Umweltschutzes.

Die Umweltvorgaben lösten nicht den grundlegenden Konflikt zwischen Umweltschutz und kurzfristigen Wirtschaftsinteressen. Sie bewirkten jedoch, dass dieser Konflikt in der Entscheidungsbildung nur selten offen ausgetragen wird. Regierungsorgane auf allen administrativen Ebenen überführten die nationalen Umweltvorgaben zügig und reibungslos in lokale Entwicklungspläne. Innerhalb weniger Jahre entwickelte sich so ein umfassendes System von Umweltgesetzen und Umweltstandards sowie entsprechender Regulierung. Besonders intensiv sind diese Bemühungen im Bereich urbaner Luftverschmutzung. Die von Smog geplagten chinesischen Metropolen überboten sich geradezu mit entsprechenden Maßnahmenkatalogen. Die zahlreichen Maßnahmen reichen dabei von der Schließung städtischer Kohlekraftwerke und besonders verschmutzender Unternehmen bis zur strikten Begrenzung privater PKW.

Übersicht 6.15 Feinstaubreduzierung: Lokale Zielvorgaben bleiben hinter nationalen Standards zurück



* Jinan: Zielwert für 2015

Quelle: basierend auf Wübbecke/Klorer 2014

Die Fülle von Aktivitäten chinesischer Städte zur Verbesserung der Luftqualität verschleiert die weiterhin bestehende Kluft zwischen den langfristigen ökologischen Ambitionen der Zentralregierung und dem, was auf lokaler Ebene nach Abwägung wirtschaftlicher Kosten erreichbar erscheint. Übersicht 6.15 zeigt die lokalen Zielwerte für die Feinstaubkonzentration (PM 2,5) in 15 stark verschmutzten chinesischen Metropolen bis 2017. In allen Städten bleibt das avisierte Ziel deutlich hinter den ab 2016 geltenden nationalen Richtwerten zurück. Diese Lücke zwischen nationalem Anspruch und lokaler Wirklichkeit kommt in der Implementation von Umweltschutzvorgaben noch deutlicher zum Tragen.

Implementation

In der Umsetzung offenbaren sich die größten Schwächen chinesischer Umweltpolitik. Das MEP ist auch nach der Ausweitung seiner Kapazitäten den Herausforderungen einer effektiven Kontrolle von Umweltstandards weder personell noch technisch gewachsen. Die Kontrollfunktion des MEP wird zudem durch die unklare Rolle der lokalen Umweltschutzbüros untergraben. Bei diesen liegt die Durchführung der Umweltkontrollen auf lokaler Ebene. Sie unterstehen jedoch den subnationalen Regierungen und nicht dem MEP. Das MEP wird zusätzlich dadurch geschwächt, dass es, selbst wenn es Umweltvergehen aufdeckt, diese bisher nur mit geringfügigen Strafen ahnden konnte. Diese Schwächen des MEP nutzen lokale Allianzen aus Unternehmen und örtlichen Regierungen, um sich der Umsetzung von Umweltschutzmaßnahmen systematisch zu entziehen (Economy 2004; Kostka/Hobbs 2013).

Die Zentralregierung hat die offensichtlichen Schwächen des Umsetzungssystems über lange Zeit hingenommen und damit die Unterwanderung von Umweltschutzvorgaben geduldet. Erst im Laufe der 2010er Jahre betrieb die Regierung aktiv eine Stärkung des Kontrollsystems (siehe Politikergebnisse und Politikanpassung). Die lange Zeit fehlende Tatkraft kann damit erklärt werden, dass ein schwaches Umsetzungssystem die Folgen einer zu ambitionierten Regelsetzung ausbalancieren kann. Umweltvorgaben auf nationaler Ebene sind schwer auszutarieren und stets mit der Gefahr verbunden, über das Ziel hinauszuschießen und wirtschaftliche Wachstumsdynamik unerwünscht stark einzuschränken. Ein schwaches Implementationssystem gibt subnationalen Regierungen Ausweichmöglichkeiten. Das Umsetzungssystem dient somit als „Sicherheitsventil“.

Ein weiteres Problem der Implementation liegt darin, dass Umweltprobleme zumeist aus den grundlegenden Merkmalen des chinesischen Wirtschaftsmodells entstehen und letztendlich nur im Zuge einer Transformation des Systems zu lösen sind. Dies wird am Beispiel Smog deutlich: Ein Hauptgrund der Luftverschmutzung ist die Verbrennung von Kohle. Die chinesische Regierung unternimmt

bemerkenswerte Anstrengungen, den Kohleverbrauch durch Energieeffizienz und erneuerbare Energien zu senken. Trotzdem wird sich die Abhängigkeit der chinesischen Wirtschaft von billiger Kohlekraft mittelfristig nicht durchbrechen lassen. Selbst wenn Städte konsequent gegen den urbanen Smog vorgehen und die zur Verfügung stehenden Maßnahmen nutzen, ist somit eine der wichtigsten Ursachen des Problems kurzfristig nicht maßgeblich zu beeinflussen.

Politikergebnisse und Politikanpassungen

Die chinesische Regierung hat den Umweltschutz als politische Priorität etabliert. Innerhalb kurzer Zeit ist ein gesetzlicher und regulatorischer Rahmen entstanden, der eine stabile Basis für effektive Umweltpolitik bietet. Doch die Umsetzung von Umweltschutzmaßnahmen wird diesen Rahmenbedingungen nicht gerecht. Die tatsächlichen Ergebnisse der Umweltpolitik sind weit davon entfernt, die Umweltprobleme zu lösen.

Die Schwäche chinesischer Umweltpolitik entsteht aus der Verbindung von lokalen Wirtschaftsinteressen und den Defiziten des Kontrollsystems. Die Regierung reagiert auf beide Schwachstellen mit neuen politischen Instrumenten. Zum einen sollen Partikularinteressen durch neue Anreizsysteme durchbrochen werden. Auf der politischen Seite zählt hierzu die Aufnahme von Umweltkriterien in das Kaderbewertungssystem. Die Interessenlage der Unternehmen soll unter anderem durch marktbasierende Instrumente wie Verschmutzungsrechtehandel beeinflusst werden. Zum anderen soll die Kontrollfunktion des MEP gestärkt werden. Das neue Umweltschutzgesetz (in Kraft seit Januar 2015) wird hierzu einen Beitrag leisten können (Wübbecke 2014). Denn das MEP kann auf der Grundlage des Gesetzes Umweltvergehen mit ungleich höheren Strafen belegen als bisher.

Die Ernsthaftigkeit chinesischer Umweltpolitik ist, insbesondere auf zentraler Ebene, nicht strittig. Der von Ministerpräsident Li Keqiang ausgerufene „Krieg gegen die Verschmutzung“ (向污染宣战) geht über reine Ankündigungspolitik hinaus. Eine wichtige Motivation hierfür bleibt jedoch das ökonomische Interesse langfristigen gesicherten Wirtschaftswachstums. Dementsprechend riskiert die Regierung bislang keine Eingriffe, die zu tiefgreifenden Einschränkungen wirtschaftlicher Wachstumsdynamik führen könnten. Die Sorge um die richtige Balance verhindert ein konsequenteres Durchgreifen der Zentralregierung auf lokaler Ebene (Ran Ran 2009). Stattdessen setzt die Regierung auf eine Lösung der Umweltprobleme im Zuge des graduellen Übergangs in ein neues Wirtschaftsmodell. Dies wird allerdings selbst im besten Fall viele Jahre in Anspruch nehmen. In der Zwischenzeit wird Luft-, Wasser- und Bodenqualität in China weiterhin in desolatem Zustand bleiben.

6.12 Lebensmittelsicherheit: Gesundheitsgefährdende Grundnahrungsmittel – Beispiel Speiseöl

Jost Wübbeke

Die Verunreinigung von Lebensmitteln und deren gesundheitliche Folgen haben in den letzten Jahrzehnten ein bedrohliches Ausmaß erreicht. Die vielen Skandale wie die Verseuchung von Milch mit Melamin haben die Bevölkerung gegenüber der gesamten Lebensmittelindustrie misstrauisch gemacht. Das staatliche Regulierungssystem, das sich seit den 1980ern entwickelt hat, ahndet aufgrund der schwachen Durchsetzung die Verunreinigung von Lebensmitteln nicht ausreichend. Jüngere Enthüllungen um die Verwendung von verunreinigtem Speiseöl verdeutlichten wiederholt die Ohnmacht des Staates. 2010 wurde bekannt, dass etwa zehn Prozent des Speiseöls aus Speise- und Abfallresten wiedergewonnen wird. Dieses recycelte Abfallöl ist auch als „Gully-Öl“ (地沟油) bekannt, weil Kriminelle die Speisereste aus den Abflussleitungen der Restaurants abschöpfen (Peng Liu 2010).

Maßgebliche Akteure und Interessen

Auf die verbreitete Verunreinigung von Lebensmitteln hat der Staat mehrfach mit regulativen und institutionellen Reformen reagiert. Weil der Staatsrat die mangelnde Zusammenarbeit der Ministerien als ein großes Hindernis für bessere Kontrolle sieht, hat er die Zahl der unmittelbar verantwortlichen Ministerien deutlich reduziert (Übersicht 6.12). Die seit 2013 führende Behörde für Lebensmittelkontrolle ist die Nationale Behörde für Lebens- und Arzneimittel (国家食品药品监督管理局总局, China Food and Drug Administration, CFDA). Sie hat die Planungsarbeit der Lebensmittelkontrolle vom Büro der Kommission für Lebensmittelsicherheit übernommen und ist für Ermittlungen entlang der gesamten Wertschöpfungskette verantwortlich.

Die Kommission für Gesundheit und Geburtenplanung (国家卫生和计划生育委员会, National Health and Family Planning Commission, NHFPC) hat die Kompetenzen des ehemaligen Gesundheitsministeriums für die Risikobewertung und Festlegung von Lebensmittelstandards übernommen. Daneben existieren weitere relevante Ministerien wie das Ministerium für Landwirtschaft (农业部, Ministry of Agriculture, MOA)(Jia/Jukes 2013).

Die Herstellung von „Gully-Öl“ ist eine hochgradig organisierte Industrie. Viele Spieler sind in der illegalen Wertschöpfungskette von der Abschöpfung der Speisereste, der Wiederaufbereitung des Öls bis hin zur Wiedereinführung in den Handel involviert. Für einige Lebensmittelhersteller ist es wirtschaftlich lohnend, günstiges „Gully-Öl“ aufzubereiten und als teures Speiseöl zu verkaufen. Teilweise sind das

Kleinkriminelle, teilweise provinzübergreifende Netzwerke. Obwohl „Gully-Öl“ durch Vermischung mit reinem Speiseöl in den Handel gelangt, haben Groß- und Einzelhändler, die das Speiseöl von den Herstellern kaufen, keine gesetzlichen Anreize auf „Gully-Öl“ zu testen.

Für die Konsumenten sind die in „Gully-Öl“ enthaltenen Stoffe und Zusätze gesundheitsschädlich und teilweise sogar krebserregend. In China gibt es jedoch keine unabhängigen Verbände, die die Interessen der Konsumenten vertreten oder eine wirkungsvolle zivilgesellschaftliche Lebensmittelkontrolle organisieren. Zwar sind manche Konsumenten durchaus dazu bereit, mehr Geld für sichere Lebensmittel auszugeben. Vielen fehlen aber Informationen und Kennzeichnungen von Lebensmitteln, um Qualitätsunterschiede zu erkennen. Traditionelle und Soziale Medien haben eine wichtige Rolle gespielt, um die Verwendung von „Gully-Öl“ zu skandalisieren (Liu Shan et al. 2013; Yang Guobin 2013).

Übersicht 6.16 Akteure und Interessen im Politikfeld Lebensmittelsicherheit

Akteure	Aufgaben und Interessen
CFDA	Planung der Lebensmittelkontrolle; Ermittlungen und Lizensierungen entlang der Wertschöpfungskette
NHFPC	Risikobewertung; Festlegung von Lebensmittelstandards
MOA	Qualität landwirtschaftlicher Produkte (Zertifizierung)
Zentralamt für Qualitätsaufsicht, Inspektion und Quarantäne	Überwachung von Import und Export von Lebensmitteln
Staatliche Hauptverwaltung für Industrie und Handel	Razzien und Produktionsschließungen
Staatliches Amt für Getreide	Qualitätsstandards für Speiseöle im Handel
Polizeiministerium	Strafverfolgung
Höchster Gerichtshof	Interpretation von Gesetzen und Rechtsprechung
Kommunen	Implementation nationaler Politik; Abfallmanagement; lokale Verordnungen; Begrenzte Geldzuweisungen für Lebensmittelkontrolle und Abfallmanagement
Lebensmittelindustrie	Herstellung und Verkauf von Lebensmitteln; Gewinn, teilweise auch auf illegalem Wege
Konsumenten	Verzehr; gesunde Nahrung

Entscheidungsbildung und Konflikte

Bis 2009 existierte keine einheitliche gesetzliche Grundlage für die Lebensmittelsicherheit. Die zuständigen Ministerien stützten sich jeweils auf unterschiedliche Gesetze. Das damalige Gesundheitsministerium, das Landwirtschaftsministerium und das Zentralamt für Qualitätsaufsicht, Inspektion und Quarantäne erließen daher teilweise widersprüchliche Lebensmittelstandards. Seit 2004 erarbeitete die Regierung das Lebensmittelsicherheitsgesetz (食品安全法). Mehrere Ministerien blockierten jedoch den Prozess, um den Verlust von Kompetenzen zu vermeiden. Nach dem Melamin-Skandal (2008) schalteten der Staatsrat und der Rechtsausschuss des NVK noch im gleichen Jahr in den Krisenmodus und zogen den Gesetzgebungsprozess an sich. Dadurch konnte das Gesetz 2009 verabschiedet werden (Balzano 2012).

Das Lebensmittelgesetz grenzt die ministeriellen Kompetenzen stärker ab. Es richtete die Kommission für Lebensmittelsicherheit des Staatsrates (国务院食品安全委员会) als planende und koordinierende Einheit ein. Diese institutionelle Neuordnung konnte die Kompetenzkonflikte innerhalb der Regierung nicht lösen. Unstimmigkeiten zwischen der Kommission für Lebensmittelsicherheit mit dem damaligen Gesundheitsministerium über Planung und Ausführung führten zwischenzeitlich zu neuen Spannungen. Im Ergebnis verlor das Gesundheitsministerium seine Leitungsfunktion wieder.

Implementation

Die Behörden auf Stadt- und Kreisebene sind für die Durchführung der Lebensmittelkontrolle zuständig. Das Kontrollsystem hat sich in der Praxis als ungenügend erwiesen, die Verunreinigung von Lebensmitteln einzudämmen. Erstens ist eine systematische Aufsicht über die fragmentierte Lebensmittelindustrie nicht möglich, weil die personellen und technischen Kapazitäten fehlen. Die meisten lokalen Labore sind nicht ausreichend ausgestattet, um „Gully-Öl“ zuverlässig zu identifizieren. Unabhängige oder private Testlabore sind kaum verbreitet. Die unzureichende Abfallentsorgung der Städte erleichtert es Kriminellen, Speisereste aus dem Gastgewerbe im großen Stil abzuführen. Besonders immer dann, wenn neue Skandale das Versagen dieses Systems vor Augen führen, reagieren die Zentralregierung und subnationale Regierungen mit großangelegten aber zeitlich begrenzten Razzien, wie 2011 und 2012 gegen „Gully-Öl“. Diese erzielten langfristig aber keine Besserung (Lu Fangqi/Wu Xuli 2014).

Zweitens erschweren die geteilten Zuständigkeiten für einzelne Teile der Wertschöpfungskette die Aufdeckung von „Gully-Öl“-Netzwerken. Jedes Ministerium befasst sich mit seinem eigenen Zuständigkeitsbereich und weist darüber hinaus-

gehende Verantwortung von sich. Drittens existiert bislang kein Standard für die Identifizierung von „Gully-Öl“. Die Tests werden nach den bestehenden Standards für Speiseöl durchgeführt. Die Hersteller von „Gully-Öl“ haben Wege gefunden, um durch den Einsatz von Chemikalien diesen Standards zu entsprechen. Bislang ist es der NHFPC nicht gelungen, einen verlässlichen Standard zu formulieren (Jia/Jukes 2013).

Politikergebnisse und Politikanpassung

Die Maßnahmen des Staates haben zu einer Verbesserung der gesetzlichen Bestimmungen geführt. Dies gilt jedoch nicht für die Effektivität der Lebensmittelkontrolle. Die Regierung ist weit davon entfernt, die verbreitete Verunreinigung von Lebensmitteln zu beenden. Das Misstrauen der Bevölkerung ist größer denn je und Berichte über die Erkrankungen und Sterbefälle durch verunreinigte Nahrung sind nach wie vor häufig. Kriminelle bringen „Gully-Öl“ auch weiterhin in den Handel. Razzien gegen die „Gully-Öl“-Wertschöpfungskette waren 2014 ein Schwerpunkt von Regierungskampagnen. Solche punktuellen Aktionen machten deutlich, dass die systematische, administrative Lebensmittelkontrolle nicht funktionierte.

Das Lebensmittelgesetz führte mehrere neue Elemente in die Lebensmittelkontrolle ein. Die NHFPC begann mit dem Aufbau eines Systems für Risikobewertung. Das Nationale Zentrum für Risikobewertung in der Lebensmittelsicherheit (卫生部食品安全风险评估中心) soll lebensmittelbedingte Krankheiten beobachten und Gefährdungslagen einschätzen. Im April 2015 verabschiedete der NVK eine Novelle des Lebensmittelsicherheitsgesetzes. Wichtige Neuerungen sind härtere Strafen bei Lebensmittelverunreinigung, umfassender definierte Verbraucherrechte sowie neue Regeln für den Online-Verkauf. Die Gesetzesnovelle sieht deutlich strengere Auflagen für die Hersteller von Babynahrung vor.

Nach Aufdeckung der industriell betriebenen Produktion von „Gully-Öl“ hat die Regierung die Strafen für die Produktion und den Verkauf von verunreinigtem Speiseöl deutlich erhöht. Nach dem Lebensmittelgesetz ist sogar die Todesstrafe für besonders schwerwiegende Fälle möglich (Lu Fangqi/Wu Xuli 2014). Daneben hat die NDRC ein Pilotprogramm gestartet, um die Lebensmittelentsorgung in den Städten zu verbessern. Außerdem hat die Regierung 2013 die ministerielle Kompetenzaufteilung entlang der Wertschöpfungskette aufgehoben. Zuvor beaufsichtigte das Zentralamt für Qualitätsaufsicht, Inspektion und Quarantäne Produktion und Import, die CFDA den Verzehr im Gastgewerbe und das Staatliche Amt für Industrie und Handel den Verkauf. Diese Funktionen sind seit 2013 in der CFDA gebündelt.

Die angestoßenen Reformen machen deutlich, dass die Regierung der Problematik große Aufmerksamkeit beimisst. Angesichts der Herausforderungen werden die Neuerungen jedoch nicht zu einer schnellen Lösung führen. Die gesetzlichen

Fortschritte sind wirkungslos, solange die Lebensmittelkontrolle unfähig bleibt, die Herstellung und den Verkauf von „Gully-Öl“ und anderen verunreinigten Lebensmitteln systematisch zu ahnden. Langfristig könnten ein wachsendes Konsumentenbewusstsein und eine Stärkung von Verbraucherorganisationen zu einer Verbesserung der Lebensmittelkontrollen beitragen.

6.13 Katastrophenmanagement: Notfallplanungen und Rettungsmaßnahmen

Johannes Buckow

In China sind jährlich viele Millionen Menschen durch Auswirkungen von Fluten, Dürren, Erdbeben, industriellen und ökologischen sowie meteorologischen Katastrophen betroffen. Seit den frühen 2000er Jahren bemüht sich die chinesische Regierung um ein abgestimmtes („integriertes“) und vorausschauendes („permanentes“) Katastrophenmanagement (KM), dessen institutionelle Entwicklung allerdings noch nicht abgeschlossen ist.

Als im Mai 2008 ein Erdbeben mit einer Stärke von 8,0 auf der Richter-Skala die Region Wenchuan in der Provinz Sichuan traf, waren viele Mechanismen der Katastrophenbewältigung gerade erst neu eingerichtet. Die meisten Notfallpläne waren erst wenige Monate zuvor ausgearbeitet worden. Das Wenchuan-Erdbeben gilt als die schwerste Naturkatastrophe in China seit der Jahrtausendwende. Nach offiziellen Angaben gab es über 69.000 Tote und 374.000 Verletzte. Weitere 18.000 Menschen galten als vermisst (UNESCAP 2008).

Die Rettungsmaßnahmen, die medizinische Versorgung der Zivilbevölkerung, die Wiederherstellung der Infrastruktur sowie die Aufräumarbeiten im Erdbebengebiet bei schwierigen Gelände- und Wetterbedingungen stellten für das erst kurz zuvor errichtete KM-System einen Härte-test dar.

Maßgebliche Akteure und Interessen

Laut dem Notfallreaktionsgesetz (突发事件应对法, 2007) ist die maßgebliche Instanz im chinesischen Katastrophenmanagement der Staatsrat, also die Zentralregierung. In Nicht-Krisenzeiten entscheiden interministerielle Lenkungsgruppen in der Zentralregierung über den Aufbau, die Aufgabenverteilung und die Zuweisung von Ressourcen innerhalb des KM-Systems. Im Katastrophenfall übernimmt das Innere Kabinett mit dem Ministerpräsidenten an der Spitze die Verantwortung in der Bewältigung „besonders schwerwiegender“ Krisen. In Katastrophenfällen

mit begrenzten, lokalen Auswirkungen liegt die Leitung zunächst auf Kreis- oder Provinzebene.

Die Verantwortung für die Krisenprävention, die Ausarbeitung von Notfallplänen sowie für Katastrophenforschung und -monitoring ist auf eine Vielzahl von Regierungsstellen verteilt, die teils dem Staatsrat direkt untergeordnet, teils in Ministerien verankert sind (darunter mehrere im Ministerium für Zivilangelegenheiten). Im Falle des Erdbebenschutzes spielt insbesondere die Chinesische Erdbebenbehörde (中国地震局, China Earthquake Administration, CEA) eine wichtige Rolle in der Vorsorge sowie in der Katastrophenbewältigung vor Ort.

Den ersten Schritt hin zu einer Bündelung des Katastrophenmanagements stellte die Gründung eines Staatsrat-Arbeitsstabes für Notfallmanagement (国务院应急管理办公室, State Council Emergency Management Office, EMO) mit eigenem Personal und Etat 2005 dar. Das EMO sollte dem Staatsrat als zentrale Informationsschnittstelle dienen und das Zusammenwirken zwischen relevanten Ministerien, Behörden, Programmen und sonstigen Organisationen koordinieren. Dem EMO beigeordnet ist eine Reihe von auf einzelne Katastrophentypen spezialisierten Kommissionen. Diese sollen im Krisenfall in Zusammenarbeit mit dem EMO Hilfsmaßnahmen über Ministerien und Regierungsebenen hinweg koordinieren. Die wichtigste dieser Kommissionen mit Zuständigkeit für Naturkatastrophen ist die Nationale Kommission für Katastrophenbegrenzung (国家减灾委员会, National Commission for Disaster Reduction, NCDR).

Da in China die Streitkräfte maßgeblich in das Katastrophenmanagement eingebunden sind, spielt die Koordination zwischen zivilen und militärischen Entscheidungsträgern im Krisenfall eine grundlegend wichtige Rolle. Das Notfallreaktionsgesetz sieht vor, dass sich die Volksbefreiungsarmee, die Bewaffnete Volkspolizei und die Miliz im Katastrophenfall an Hilfs- und Rettungsmaßnahmen beteiligen und dabei gleichermaßen dem Staatsrat und der ZMK unterstehen.

Chinesische NGOs und internationale Hilfswerke spielen insbesondere in der Mobilisierung von Hilfsgütern und Spenden im Katastrophenfall eine Rolle.

Übersicht 6.17 Akteure und Interessen im Politikfeld Katastrophenmanagement

Akteure	Aufgaben und Interessen
Staatsrat, Ministerpräsident	Entscheidung und Leitung der Katastrophenbewältigung in schwersten Fällen
EMO	Expertise und Koordination in Katastrophenbewältigung; vorausschauende Ausarbeitung von Programmen
Spezialisierte staatliche Organe: <ul style="list-style-type: none"> • Nationale Kommission für Katastrophenbegrenzung (NCDR, unter Ministerium für Zivilangelegenheiten) • Staatliche Aufsichtsbehörde für Produktionssicherheit (SSAPS, unter Staatlicher Behörde für Arbeitssicherheit) • Komitee der Patriotischen Gesundheitskampagne (PHCC, unter Nationalem Zentrum für Seuchenkontrolle) • Zentrales Komitee für die umfassende Verwaltung der gesellschaftlichen Ordnung (Central Commission for Comprehensive Management of Public Security, unter Polizeiministerium) 	Monitoring und Prognosen; Katastrophenprävention; Ausarbeitung von Notfallplänen; Beratung des Staatsrats in der Bewältigung von Katastrophen <ul style="list-style-type: none"> • NCDR: Naturkatastrophen • SSAPS: Industrienunfälle • PHCC: Epidemien • Central Commission for Comprehensive Management of Public Security: Terrorismus
Nationale Ministerien	Ad hoc: Bereitstellung von weiteren Ressourcen
Spezialisierte Organisationen: <ul style="list-style-type: none"> • CEA • Forstverwaltung • Ozeanbehörde • Behörde für Fluten- und Dürrekontrolle 	Präventionsmaßnahmen und Notfallpläne; Spezialexpertise für Katastrophenschutz
Leitung von Provinz- und Kreisregierungen	Leitung in eingegrenzten, lokalen Katastrophenfällen; Erstellung eigener Notfall-Infrastruktur
Provinz- und Kreis-EMOs	Beratung von Provinz- und Kreisregierungen; Abstimmung mit nationalem EMO
Armee und Bewaffnete Volkspolizei (beide im Katastrophenfall unter Doppelkommando von ZMK und Staatsrat)	Durchführung von Notfall- und Rettungsmaßnahmen; Aufrechterhaltung der sozialen Ordnung
NGOs, Hilfswerke	Mobilisierung von Spenden und Hilfsgütern

Entscheidungsbildung und Konflikte

Die Struktur des chinesischen KM-Systems ist hochgradig zentralisiert: In Nicht-Krisenzeiten nimmt der Ministerpräsident unter Konsultation aller Ministerien und zentraler Parteiorgane die Zuteilung von Zuständigkeiten innerhalb des KM-Systems vor. Im Katastrophenfall selbst zieht die Staatsführung alle Entscheidungsbefugnisse im Krisengebiet an sich und richtet lokale Kommandostrukturen ein.

Unterhalb des Staatsrats jedoch überlappen sich bei der Katastrophenprävention und -bewältigung die Kompetenzen verschiedener KM-Organen: Im Erdbebenschutz führen sowohl die CEA als auch die NCDR eigene seismografische Messungen durch. CEA, NCDR und EMO konkurrieren um die Position als zentraler Berater für den Ministerpräsidenten und die am Katastrophenmanagement beteiligten Minister in Erdbebenfragen. Alle drei Stellen unterhalten eigene Erdbebenpräventionsprogramme.

Über welche Befehlsketten im Krisenfall Hilfs- und Rettungsmaßnahmen mobilisiert werden, wird von Notfallplänen festgelegt, die auf nationaler Ebene vom EMO ausgearbeitet werden. Seiner ursprünglichen Aufgabe als zentrale Koordinierungsstelle für alle KM-Maßnahmen wird das EMO jedoch nur teilweise gerecht, da sich die betreffenden Ministerien und Regierungsstellen direkt miteinander abstimmen (Lü Xiaoli/Zhong Kaibin 2013).

Da die VBA im Katastrophenfall oft noch vor den zivilen Entscheidungsträgern am Katastrophenort eintrifft und auch danach Rettungs- und Hilfsmaßnahmen selbst plant und umsetzt, sind ihre Kommandostrukturen vor Ort maßgeblich für die Katastrophenbewältigung (Li Nan 2010). Dabei sind die Aufgabenverteilung und die Kommunikation zwischen dem Militär und der Ministerialbürokratie nicht immer klar geregelt, was auch in der Erdbebenbewältigung in Sichuan 2008 zu Abstimmungsschwierigkeiten führte (ebenda).

Implementation

Im Falle des außergewöhnlich schweren Wenchuan-Erdbebens vom Mai 2008 behinderten das gebirgige Gelände, Steinschläge, Erdbeben, Straßenabbrüche, Dammbüche sowie dichter Regen und Nebel das Eingreifen der Rettungskräfte und die Evakuierung der gefährdeten Bevölkerung.

Das Innere Kabinett mit dem Ministerpräsidenten an der Spitze verordnete umgehend die höchste Katastrophenstufe und leitete die Notfallpläne für Natur- und Erdbebenkatastrophen ein. Der Ministerpräsident zog die Führung in der Katastrophenbewältigung und alle lokalen Entscheidungskompetenzen an sich. Gleichzeitig verstärkte die Organisationsabteilung der KPC die hierarchischen Disziplinar- und Kontrollmechanismen und den politischen Druck zur einheitli-

chen und raschen Mobilisierung von Führungskadern und Parteimitgliedern in Regierungs- und Militärorganen aller Ebenen (Xiao Yuefan 2013).

Die VBA entsandte bereits wenige Minuten nach dem Erdbeben erste militärische Rettungsteams in die Katastrophenregion. Vor Ort richtete das Militär ad hoc einen Kommandostab ein und versuchte, in die zerstörten Gebiete vorzudringen. Als der Ministerpräsident vor Ort eintraf, richtete er seinerseits eine zivile Kommandozentrale mit neun Arbeitsgruppen ein, unter Beteiligung von NCDR, CEA und anderen Organisationen des Katastrophenschutzes.

Die Abstimmung zwischen zivilen und militärischen Entscheidungssträngen und Einsatzkräften erwies sich insbesondere in den ersten Tagen als schwierig. Die Verankerung der zivilen Behörden und der VBA-Rettungseinheiten in unterschiedlichen Befehlsketten erschwerte die Zusammenarbeit. Auch konnte die VBA einige der Anordnungen des Staatsrats, wie den Einsatz von Fallschirmspringern über zerstörten Städten bei beständigen Unwettern, schlechter Sicht und unsicherem Gelände, nur teilweise umsetzen. Aufgrund von Spannungen zwischen Regierungs- und Armeestellen übernahm KP-Generalsekretär Hu Jintao Mitte Mai selbst die Leitung der Katastrophenbewältigung, verknüpfte die zivilen und militärischen Arbeitsgruppen miteinander und ermöglichte eine verbesserte Abstimmung der Hilfsmaßnahmen (Li Nan 2010; Mulvenon 2008).

Anders als in Katastrophen zuvor ließen die offiziellen Stellen nach anfänglichem Zögern eine umfassende Begleitung der Katastrophe und der Rettungsarbeiten durch nichtstaatliche Medien zu. Die staatliche Kontrolle über die Krisenberichterstattung wurde jedoch nach wenigen Tagen wiederhergestellt (Xiao Yuefan 2013). Infolge des Erdbebens strömten freiwillige Helfer und Vertreter von NGOs ins Erdbebengebiet, um zur Versorgung der Bevölkerung und den Wiederaufbaumaßnahmen beizutragen. Auch beteiligten sich erstmals ausländische und internationale Such- und Rettungseinheiten an einem Katastropheneinsatz in China.

Politikergebnisse und Politikanpassung

Die rasche Notevakuierung von mehr als 200.000 Menschen, die medizinische Versorgung von knapp 400.000 Menschen, die Wiederherstellung von wichtigen Verkehrswegen wie auch die Sicherung einer Grundversorgung mit Wasser und Lebensmitteln in der unwegsamen Katastrophenregion führte im Jahr 2008 eine – im Vergleich zu dem teils chaotischen Katastrophenmanagement in früheren Fällen – unerwartete, beachtliche Leistungsfähigkeit des erst kurz zuvor geschaffenen chinesischen KM-Systems vor Augen (UNESCAP 2008). Die rasche Zentralisierung von Entscheidungsbefugnissen ermöglichte eine umfassende Mobilisierung von Ressourcen in Staat und Militär. Gleichzeitig jedoch zeigten die Abstimmungsschwierigkeiten zwischen Regierungs- und Armeestellen deutliche Schwächen in

der Krisenreaktion und erschwerten zumindest in den kritischen ersten Tagen die Rettungsmaßnahmen.

Schwächen traten auch in der Krisenprävention zutage. Zwar ermöglichten die Notfallpläne eine rasche Reaktion vor Ort. Aber es mangelte sowohl zivilen als auch militärischen Rettungsteams an spezialisierter Ausrüstung und Ausbildung. Auch waren viele Gebäude vor Ort trotz des bekannten Risikos nicht erdbebensicher gebaut worden. Da die meisten der fast 70.000 Todesopfer durch Gebäudeeinstürze ums Leben gekommen waren, entbrannte eine Reihe von Skandalen um die Sicherheit von öffentlichen Gebäuden und insbesondere um die Bauqualität von Schulen, von denen viele während des Erdbebens in sich zusammenfielen und hunderte Schüler unter sich begruben.

Die Staats- und Parteiführung nutzte die Erfahrungen aus der Erdbebenkatastrophe von 2008, um das KM-System kritisch zu prüfen und weiterzuentwickeln. Nach der Katastrophe richteten auch die Regierungen auf Provinz- und Kreisebene eigene EMOs und KM-Infrastrukturen ein. Die ZMK arbeitete Richtlinien für die Zusammenarbeit der VBA mit zivilen Behörden aus. Um ihre Fähigkeiten in der Krisenbewältigung und -prävention zu verbessern, schuf die VBA Katastrophenschutz-Einheiten in einer Stärke von 50.000 Soldaten mit spezialisierter Ausrüstung und Ausbildung für Rettungs- und Hilfseinsätze (Suttmeier 2012).

6.14 Außen- und Sicherheitspolitik: Maritime Rechte und Interessen

Mikko Huotari

Chinas maritime Interessen gehen über territoriale Ansprüche und die wirtschaftliche Nutzung der Ozeane weit hinaus. Die chinesische Außenpolitik in diesem Feld muss deshalb integriert mit sicherheitspolitischen und wirtschaftlichen Prozessen betrachtet werden. Internationale Beobachter interpretieren Chinas maritime Aktivitäten oft als bewusste, gesteuerte Aggressivität. Charakteristisch waren lange Zeit allerdings eine eher schwache Koordination zwischen einer Vielzahl staatlicher und militärischer Akteure, die zum Teil widerstreitende Interessen und Aktivitäten verfolgten (Schmidt 2012; ICG 2012). Mit dem Ziel, umfassende *maritime Macht* zu entwickeln, versuchte die chinesische Führung unter Xi Jinping nach 2012, die Steuerungskapazitäten in diesem Politikbereich zu bündeln. Die Zentralisierung von Entscheidungsgewalt wurde als entscheidende Voraussetzung für die Neuausrichtung der Außenpolitik unter Xi Jinping betrieben.

Maßgebliche Akteure und Interessen

In Chinas maritimer Politik ist eine Vielzahl staatlicher wie auch bewaffneter Organe aktiv. Sie reichen vom Ministerium für Land und Ressourcen über die Regierungen in den Küstenprovinzen bis zur Marine der VBA. Bis 2013 verfolgten fünf verschiedene Ordnungsbehörden in der Küsten- und Meeresverwaltung eigene Interessen, darunter die Fischereibehörde, die Zollverwaltung und die Küstenpolizei. Örtliche Regierungen, aber auch wirtschaftliche und militärische Akteure in den Küstenprovinzen oder die nationalen staatlichen Ölfirmen mit ihren Offshore-Aktivitäten verfolgen eigene Interessen im Küsten- und Meeresraum, die nicht notwendiger Weise im Einklang mit Handlungsprioritäten der Regierungs- und Militärzentrale stehen. Darüber hinaus bestehen Spannungen zwischen ziviler Bürokratie und militärischen Stellen. Während etwa die Marine der VBA auf Ausweitung ihrer Kapazitäten und Handlungsmöglichkeiten drängt, befürwortet das staatliche Außenministerium eine auf diplomatischen Ausgleich gerichtete regionale Nachbarschaftspolitik.

Übersicht 6.18 Akteure und Interessen in Chinas maritimer Politik

Akteure	Aufgaben und Interessen
Zentrale Führungsgruppe für maritime Rechte und Interessen	Zentralisierte, ressortübergreifende Autorität; Leitlinien; Koordination; strikte Durchsetzung zentraler Weisungen
ZMK; Oberkommando der Marine	Ausweitung maritimer Macht; Modernisierung von Marine und Küstenwache; Erweiterung des Aktionsradius der Marine
Außenministerium	Diplomatische Vermittlung in regionaler Nachbarschaftspolitik; wenig Mitsprache in Fragen ökonomischer und militärischer Seemacht
Nationale Behörde für maritime Angelegenheiten (inkl. Küstenwache)	Organisatorisch gebündelte Kompetenzen zur Durchsetzung maritimer Rechte und Interessen; zivil-militärische Koordination
Nationale Staatskonzerne (Energie, Rohstoffe)	Verstärkung der Erschließung maritimer Ressourcen durch Offshore-Standorte
Regierungsstellen in Küstenprovinzen	Etablierung von küstennahen Meeres-Entwicklungszonen

Entscheidungsbildung und Konflikte

Regierungsberater hatten schon in den 1990er Jahren eine administrative Reorganisation zur Zusammenführung der verschiedenen maritimen Ordnungsorgane gefordert. Unter der Hu-Wen-Administration (2002–2012) wurden auf Provinzebene begrenzte Behördenzusammenlegungen getestet. Im 12. Fünfjahrplan (2011–15) wurde die Entwicklung der maritimen Wirtschaft besonders hervorgehoben und von Chinas Außen- und Militärpolitikern offen propagiert. Den raschen Ausbau maritimer Aktivitäten und Ambitionen führte die Xi-Li-Administration seit 2012 konsequent fort. Mit Blick auf Chinas Seemacht behandelt die politische Führung wirtschaftliche und sicherheitspolitische Interessen in einem gemeinsamen begrifflich-programmatischen Rahmen der „maritimen Rechte und Interessen“ (海洋权益) Chinas.

Die zunehmend zentralisierte Koordinierung von Chinas maritimer Außenpolitik war das Resultat jahrelanger interner Kontroversen. Die Neuorganisation der maritimen Ordnungsorgane ging mit umfassenden und deshalb hart umkämpften innerstaatlichen Reorganisationen, Personalumsetzungen und Machtverschiebungen einher. Innenpolitische Manöver im Rahmen des Führungswechsels Ende 2012 überlagerten die Entscheidungsbildung. Bereits vor seiner Einsetzung als Parteichef war Xi Jinping zum Leiter einer neu errichteten Zentralen Führungsgruppe für maritime Rechte und Interessen (中央海洋权益工作领导小组) bestimmt worden. Xi übernahm damals im Kontext des Streits mit Japan um die Diaoyu-/Senkaku-Inseln die Leitungsfunktion in einem besonders konfliktanfälligen Politikfeld. Die Verschärfung maritimer Konflikte im ost- und südchinesischen Meer wirkte beschleunigend auf die Neuordnung von Chinas maritimen Institutionen ein.

Implementation

Die Umsetzung des Ausbaus der maritimen Macht vollzieht sich auf verschiedenen Ebenen. Chinas diplomatischer Apparat richtete sich verstärkt auf die Durchsetzung Chinas maritimer Interessen aus. Staatsführung und Außenministerium umwarben Chinas Anrainerstaaten seit Ende 2013 mit einer Charme-Offensive. Mittels einer „Maritimen Seidenstraße“ (Handelswege, Hafen- und Logistikstandorte von Chinas Südküste über Südostasien und Südasien bis in den Mittleren Osten und nach Afrika) sollen wirtschaftliche Verflechtungen mit politisch-diplomatischen Interessen aufs engste verknüpft werden. Eine aktive „Nachbarschaftspolitik“ (周边外交工作) insbesondere in Südost- und Südasien wurde auf einer hochrangigen Außenpolitik- und Botschafterkonferenz im Oktober 2013 von Xi Jinping bekräftigt.

In der Parteizentrale – im unmittelbaren Umfeld von Partei- und Staatschef Xi Jinping – spielt der Arbeitsstab der Zentralen Führungsgruppe für maritime

Rechte und Interessen (kurz: Arbeitsstab für maritime Rechte; englisch: Maritime Rights Staff Office) eine maßgebliche planende und koordinierende Rolle. Auch in Fragen umstrittener Meeresgebiete und in Spannungslagen werden Entscheidungen dort vorbereitet. Im Regierungsapparat wurde eine zusätzliche Lenkungskommission für maritime Angelegenheiten (国家海洋委员会) etabliert, die eine bessere Koordination zwischen Ministerien in der Umsetzung von zivilen maritimen Programmen ermöglichen soll.

Die Umstrukturierungen auf mittlerer Behördenebene waren ebenfalls weitreichend. Administrativ bleibt die Nationale Behörde für maritime Angelegenheiten (国家海洋局, State Oceanic Administration, SOA) dem Ministerium für Land und Ressourcen untergeordnet. Operativ kontrolliert ein Vizeminister des Polizeiministeriums in der SOA das „integrierte Ozeanmanagement“. Eine national organisierte Küstenwache (中国海警局), die innerhalb der SOA angesiedelt wurde, trat an die Stelle von vier zuvor bestehenden maritimen Ordnungsorganen und bündelte deren Ressourcen (Zhou Hang 2014).

Die wirtschaftlichen Ambitionen, die mit dem Ausbau maritimer Aktivität und Präsenz verbunden sind, werden durch den im Januar 2013 vom Staatsrat veröffentlichten Fünfjahrplan für die maritime Wirtschaft erfasst. Die Wertschöpfung aus der maritimen Wirtschaft soll rasch wachsen. Hierfür werden unter anderem die seit 2011 ausgebauten Meereseentwicklungszone in Küstenregionen systematisch gefördert.

Politikergebnisse und Politikanpassungen

Die Konsolidierung der maritimen Interessen Chinas ist noch nicht abgeschlossen. Diplomatische Initiativen zur Einbindung der Nachbarstaaten stoßen auf Bedenken und Widerstände. In der Partei- und Regierungszentrale ist der Status neu geschaffener maritimer Entscheidungs-, Koordinations- und Exekutivorgane im Verhältnis zu traditionellen außenpolitischen, außenwirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Hierarchien noch nicht vollständig geklärt. Kompetenzen und Machtverteilung zwischen den beteiligten Staatsorganen bleiben umkämpft.

Die weitreichenden institutionellen Veränderungen boten der Parteispitze jedoch die Möglichkeit zur Durchsetzung neuer Prioritäten und Programme in einem außenpolitisch, außenwirtschaftlich und militärisch wichtigen Politikfeld. Die zivil-militärische Koordination zwischen staatlichen Küsten- und Meeresbehörden und der Marine der VBA wurde vereinfacht. Küstenwache und Marine führten nach der innerstaatlichen Neuordnung gemeinsame Manöver durch. Die maritimen Wirtschaftsaktivitäten in Küstenprovinzen wie auch Offshore- und Tiefsee-Explorationen nahmen markant zu.

Durch den jahrelangen hochrangigen Einsatz für eine aktive maritime Strategie und institutionelle Neuordnung sind die Aussichten Chinas, wirtschaftliche und sicherheitspolitische Interessen als Seemacht im 21. Jahrhundert durchzusetzen, deutlich gewachsen. Für die Nachbarn im regionalen Umfeld hat die Neuordnung in Chinas maritimer Politik zwiespältige Folgen: Zwar ist die Gefahr unkoordinierter Eskalationen durch die Entscheidungscentralisierung und verbesserte Koordination auf chinesischer Seite geringer geworden. Aber die chinesische Führung wird mit klarer definierten Zielen und gestärkten Instrumenten die eigenen Interessen im Süd- und Ostchinesischen Meer wirkungsvoller verfolgen können als zuvor.

6.15 Urbanisierungspolitik: Experimentelle Stadtmodelle

Elena Klorer

Die chinesische Regierung sieht Urbanisierung als wichtigen Motor für anhaltendes Wirtschaftswachstum und die Weiterentwicklung des Wirtschaftssystems. Denn Städte sind der geeignete Ort, um technologischen Fortschritt, den Ausbau des Dienstleistungssektors und die Binnennachfrage zu fördern. Deshalb versucht die Regierung, Urbanisierungsvorgänge aktiv zu steuern und als Instrument wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und technologischen Wandels einzusetzen. Die Gestaltung der Urbanisierung stellt die Regierung jedoch vor große Herausforderungen. Dazu gehören die Reorganisation der staatlichen Wohnsitzregistrierung (*Hukou*-System), eine Neuaufteilung der Steuereinnahmen zwischen Zentralregierung und subnationalen Regierungen (siehe 2.8), der Umgang mit Bodennutzungsrechten sowie die ökologischen Auswirkungen einer forcierten Urbanisierung.

In Pilotprojekten experimentiert die chinesische Regierung seit vielen Jahren mit verschiedenen Stadtmodellen, um Antworten auf diese vielfältigen Herausforderungen zu finden. Schwerpunkt der existierenden Modelle sind Möglichkeiten einer nachhaltigen, ressourcen- und umweltschonenden Entwicklung, die auf Stadtebene mit konkreteren Praxiserkenntnissen erkundet werden können als in heterogenen Großprovinzen. Über die Betonung von Umweltaspekten in „Eco-Cities“ oder „Low-Carbon Cities“ hinaus weitet sich das Spektrum existierender Stadtmodelle zunehmend auch auf andere Felder aus, beispielsweise in Pilotstädten für Elektromobilität und Smart Grids.

Maßgebliche Akteure

Partei- und Regierungszentrale geben die grundsätzliche Richtung vor, Urbanisierung als treibende Kraft für ein neues Wachstumsmodell und dauerhaftes Wirtschaftswachstum zu nutzen. Die Ausgestaltung und Koordination dieser Politik in Form von nationalen Urbanisierungsplänen ist bei der NDRC angesiedelt. In der Entwicklung und Förderung einzelner Stadtmodelle auf nationaler Ebene stehen unterschiedliche Fachministerien (MEP, MOHURD, MIIT, MOST) und die NDRC untereinander in Konkurrenz. Die Unterstützung bestimmter Modelle ist deshalb eng mit den Interessen und Befugnissen einzelner Ministerien verknüpft. So fördert beispielsweise das MEP Eco-City-Stadtmodelle, das MIIT hingegen Smart-City-Stadtmodelle. Die Ministerien versuchen die Förderung bestimmter Stadtmodelle zu nutzen, um ihren eigenen Wirkungsbereich im Wettbewerb mit anderen Ministerien auszudehnen.

Übersicht 6.19 Akteure und Interessen in der Urbanisierungspolitik

Akteure	Aufgaben und Interessen
Partei-/Regierungszentrale	Makrosteuerung; Wachstums-, Innovations-, Umweltziele
NDRC	Planungshoheit; nationale Koordination
MEP	Aufwertung des Umweltschutzes in Verwaltung und Wirtschaft
MOHURD	Entwicklung nationaler Standards
MIIT	IKT-Politik
MOST	Innovationspolitik
MOF	Fiskalisch tragfähige Stadtentwicklung; MOF als Partner für Weltbankbericht „Urban China“
MOT	Transport- und verkehrstechnische Infrastruktur
Chinese Academy of Urban Planning and Design (CAUPD)	Forschungsinstitut unter MOHURD; Träger der Urban Planning Society of China (UPSC)
Chinese Society for Urban Studies (CSUS)	Forschung und Beratung zu nachhaltiger Stadtentwicklung
Development Research Center (DRC)	Beratung und wissenschaftliche Berichterstattung
NGOs	Unterstützung von Pilotprojekten (u. a. WWF Low Carbon City)
Internationale Akteure	Bilaterale Pilotprojekte (u. a. Sino-Singapore Tianjin Eco-City)
Provinzregierungen	Ressourcenaufstockung; Lobbying für Provinzstädte
Stadtregierungen	Projektumsetzung; Stadtfinanzierung; Stadtmarketing
Bürger	Landflucht; Proteste gegen Umsiedlung; Entschädigungen
Unternehmen, Investoren	Öffentliche Aufträge/Fördermittel; lukrative Investitionen

Die Umsetzung der jeweiligen Stadtmodelle liegt in der Hand der Städte und Kommunen. Diese haben nicht nur aus Imagegründen, sondern auch aus finanziellen Motiven großes Interesse an der Zuteilung von Pilotprojekten. Denn solche Projekte sind in der Regel mit der Vergabe von mehr oder weniger großzügigen Fördergeldern verbunden. Wegen dieser Fördermittel spielen auch Unternehmen (Investoren, Bau- und Immobilienfirmen etc.) aus dem staatlichen oder privaten Sektor in der Anbahnung und Etablierung von Pilotprojekten eine Rolle.

Einige Pilotprojekte (etwa die Wuxi Sino-Swedish Low-Carbon Eco-City) entstehen in Kooperation mit internationalen Partnern. Auf wissenschaftlicher Ebene wird Stadtplanungspolitik von regierungsnahen Forschungsinstituten (CAUPD, DRC, CSUS) beeinflusst. Bei der Entwicklung und Förderung nachhaltiger Stadtmodelle sind zudem nationale und internationale NGOs häufig beratend beteiligt.

Entscheidungsbildung und Konflikte

Pilotprojekte zur nachhaltigen Urbanisierung wurden seit den 1990er Jahren initiiert. Nach 2000 hat die Anzahl umfassenderer Stadtprojekte stark zugenommen. Impulse gingen dabei von der Zentralregierung, lokalen Initiativen und internationalen Partnern aus. China ist weltweit eines der aktivsten Länder im Bereich experimenteller Projekte zu nachhaltiger Stadtentwicklung (Liu Hongling et al. 2014).

Welche Stadtmodelle gefördert werden, entscheiden die Ministerien ohne übergeordnete Koordination einer höheren Stelle. Dadurch gibt es oft mehrere parallel existierende Initiativen zur Förderung ähnlicher Stadtmodelle. Die Auswahl der teilnehmenden Provinzen, Städte und Kommunen erfolgt auf nationaler Ebene durch die jeweils beteiligten Ministerien. Dabei werden Städte nach bestimmten Kriterien, wie etwa der Existenz von Modell- und Finanzierungsplänen, ausgewählt und können sich für Pilotprojekte bewerben.

Neben politischen Interessen spielen bei der Auswahl von Pilotstädten wirtschaftliche Anreize eine zentrale Rolle. Der Status von Pilotprojekten ist für Städte finanziell erstrebenswert, da sich die Städte mit der Zuteilung solcher Projekte um Fördergelder der Zentralregierung bewerben und zusätzlich an den steigenden Baulandpreisen verdienen können. Außerdem können mit Pilotprojekten Investoren angelockt und die lokale Wirtschaft gefördert werden. Für lokale Kader und Stadtverwaltungen, die immer noch maßgeblich an ihrem Beitrag zur Wirtschaftsleistung gemessen werden, ist das ein wichtiger Anreiz. Konkurrierende politische und wirtschaftliche Interessen können die postulierten Ziele der Modellstädte jedoch verzerren und eine erfolgreiche Umsetzung erschweren.

Übersicht 6.20 Ausgewählte Bezeichnungen und Förderministerien von Stadtprojekten

	Name	Zeit	Ministerium	Städte
ECO	Eco-Garden City	2004	MOHURD	12
	Eco-County; Eco-City; Eco-Province	2003	MEP	38
	Environmental Protection Model Cities/Districts	1997	MEP	84
LOW-CARBON	Low-Carbon Provinces and Cities	2010	NDRC	8
	Low-Carbon Eco-City	2009	MOHURD; CSUS	13
SMART	EU-China Smart and Green City Cooperation	2014	EU; MIIT	30 (je 15 EU/ China)
	Smart City Pilot Project	2013	MIIT	2
	Smart City Pilot	2013	MOHURD	171
	863 Smart City Project	2013	MOST	2

© Heilmann/Klorer 2015

Implementation

Die Zuteilung von Pilotprojekten erfolgt auf der Grundlage von bereits existierenden Projekten oder Plänen. Dieses Vorgehen fördert einerseits die Eigeninitiative von Städten, indem es erfolgreiche Projekte belohnt. Es schafft andererseits aber auch Anreize, übermäßig hoch gesteckte Ziele anzustreben, um die Chancen bei der Vergabe von Pilotprojekten zu erhöhen.

Dieser Anreizkonflikt führt immer wieder zu Projekten, die an der Realität vorbeigehen, wie es beispielsweise die Dongtan Eco-City zeigt. 25 km außerhalb von Shanghai sollte Dongtan als erste CO₂-neutrale Eco-City in Asien gebaut werden. Das Prestigeprojekt des Shanghaier Bürgermeisters kam jedoch zum Erliegen, als dieser wegen Korruption angeklagt wurde und sich herausstellte, dass sich das Bauland in unmittelbarer Nähe eines Umweltschutzgebiets befand (Yu Li 2014). Dieser Fall zeigte, dass sowohl die Stadtregierung als auch Investoren oftmals deutlich mehr an der Maximierung eigener Profite als an der erfolgreichen Umsetzung eines ökologischen Stadtmodells interessiert sind (Chien 2013). Die Zuteilung von Pilotprojekten stellt für lokale Kader eine Möglichkeit dar, sowohl ausländische als auch inländische Investitionen einzuwerben und damit auch die eigene Karriere voranzutreiben. Diese starke Koppelung an lokale wirtschaftliche und individuelle politische Interessen birgt das Risiko, dass Pilotprojekte die tatsächlichen Bedürfnisse der Bevölkerung nicht ausreichend einbeziehen.

Erschwerend für die Durchführung von nachhaltigen Stadtmodellen kommt hinzu, dass viele Städte wenig Erfahrung mit experimentellen Stadtmodellen haben.

In der Ausgestaltung von Projekten richten sie sich darum an den nationalen Zielsetzungen und nicht zwangsläufig an den lokalen Bedürfnissen aus. Marktbasierende Mechanismen zur Identifizierung solcher Bedürfnisse fehlen bisher (Wang Can et al. 2014). Nur in Ausnahmefällen beinhaltet die Entwicklung von Stadtmodellprojekten eine Konsultation der Bevölkerung. Und selbst wenn ein Stadtmodell bereits umgesetzt worden ist, kann es immer noch an fehlender Praktikabilität oder mangelnden Kenntnissen der Bevölkerung scheitern, wie am Beispiel der China-Singapur Tianjin Eco-City zu sehen ist. Der Großteil der Bevölkerung hat den Nutzen und Gebrauch der energieeffizienten Anlagen in ihren Wohnhäusern nicht verstanden und benutzt diese darum nicht (Yu Li 2014).

Politikergebnisse und Politikanpassungen

Urbanisierungspolitik ist ein Querschnittsfeld mit zahlreichen Akteuren. Das wird an der stetig zunehmenden Zahl von Pilotprojekten deutlich. Ein übergeordnetes Kontroll- und Organisationsgremium fehlt. Die Experimente mit Stadtmodellen finden daher unabhängig voneinander statt und orientieren sich je nach Projekt an unterschiedlichen Indikatoren (Zhou Nan et al. 2012). Das macht den Erfolg der Pilotprojekte schwer messbar und vergleichbar.

Angesichts der weiter zunehmenden Urbanisierung und der massiven Umweltprobleme, die daraus resultieren, ist die Entwicklung und Förderung alternativer, nachhaltiger Stadtmodelle dennoch dringend notwendig. Die chinesische Regierung versucht dies aktiv anzugehen. Das zeigt sich unter anderem am *Nationalen Plan für neuartige Urbanisierung (2014–2020)* (Staatsrat 2014b). Dieser Plan stellt Urbanisierung als zentralen Faktor für ein langfristig stabiles Wirtschaftswachstum dar, verbindet dies jedoch explizit mit dem Anspruch einer ökologisch nachhaltigen Urbanisierung. Die Regierung legt konkrete politische Ziele zur Verbesserung der Umweltsituation in Städten fest: etwa den Ausbau des öffentlichen Nahverkehrs; an den Verbrauch angepasste Preise für Strom, Wasser und Gas; das Einhalten internationaler Luftstandards; die Einführung von handelbaren Verschmutzungsrechten.

Chinas städtische Pilotprojekte greifen solche Vorgaben auf und testen neue Instrumente und Verfahren. Trotz aller Schwierigkeiten in der Implementation gehen aus einigen dieser Experimente innovative Lösungsansätze für drängende Probleme hervor. Für eine grundlegende Lösung dieser Probleme müssen die erfolgsversprechenden Ansätze jedoch über lokale Pilotprojekte hinaus in einer weitaus größeren Zahl von Städten wirkungsvoll umgesetzt werden.

6.16 Internetsicherheit: Nationale IT-Autarkie und Cyber-Politik

Hauke Gierow

„Ohne *Cyber Security* keine nationale Sicherheit“ (没有网络安全就没有国家安全). Diese programmatische Vorgabe für die Regierungsarbeit formulierte im April 2014 Partei- und Staatschef Xi Jinping (Xinhuanet 2014). Internetsicherheit ist zu einer politischen Priorität der chinesischen Führung unter Xi geworden. Chinas Regierung definiert *Cyber Security* jedoch anders als westliche Staaten. Beijing erhebt den Anspruch, Informationen, Netzwerke und Technologien möglichst umfassend zu kontrollieren. Internetzensur ist demnach eine unverzichtbare Komponente der *Cyber Security*-Politik. Dies führt in der Praxis zu Konflikten innerhalb der Regierung und mit Unternehmen aus der Privatwirtschaft.

Westliche Technologie und Software werden als Sicherheitsrisiko angesehen. Herzstück der chinesischen *Cyber Security*-Politik ist deshalb die Entwicklung eigener Technologien und Sicherheitsstandards, um eine weitgehende IT-Autarkie zu erreichen. Die chinesische Politik schwankt dabei zwischen wirtschaftspolitischen Interessen und tatsächlichen Sicherheitsbedenken. Sicherheitsaspekte dienen hierin auch als Begründung, um protektionistische Maßnahmen zu rechtfertigen.

Maßgebliche Akteure und Interessen

Die Leitlinien der chinesischen *Cyber Security*-Politik legte die Anfang 2014 eingerichtete Zentrale Führungsgruppe für Internetsicherheit und Informatisierung (中央网络安全和信息化领导小组) fest. Sie arbeitet unter Leitung von Partei- und Staatschef Xi Jinping und ist mit zahlreichen Entscheidungsträgern aus verschiedenen Ministerien und der Partei hochrangig besetzt. Sie ist eng mit dem Nationalen Arbeitsstab für Internet-Information (国家互联网信息办公室, Cyberspace Administration of China, CAC) verknüpft. Dieses Organ wurde zur Schlüsselstelle chinesischer Internetpolitik ausgebaut und bündelt vielfältige Entscheidungskompetenzen.

Die Befugnisse in der routinemäßigen *Cyber*-Politik liegen ganz überwiegend bei Sicherheitsorganen: dem Polizeiministerium; der Zentralen Kommission für Staatsgeheimnisse (中央保密委员会, identisch mit dem Nationalen Amt für Staatsgeheimnisse, 国家保密局); der Zentralen Führungsgruppe für Verschlüsselung (中央密码工作领导小组, identisch mit dem Nationalen Amt für Verschlüsselung, 国家密码管理局) und der Generalstabsabteilung der VBA mit deren *Cyber*-Einheiten. Auch das zivile MIIT ist in die *Cyber Security*-Politik involviert.

Übersicht 6.21 Akteure und Aufgaben in Chinas Cyber-Politik



Quelle: Gierow 2014b

Cyber Security war in den 2000er Jahren noch kein Schwerpunkt der Regierungsarbeit. Unterschiedliche Ministerien nutzten die ungeklärten Kompetenzen in diesem rasant wachsenden Sektor, um ihren eigenen Einfluss in der Internetaufsicht zu stärken. Anhaltende Kompetenzkonflikte umfassen über bürokratische Rivalitäten hinaus auch Meinungsverschiedenheiten inhaltlicher Natur, etwa über Methoden und Umfang der Internetaufsicht. Unternehmen und Wirtschaftsverwaltung sehen eine verschärfte Kontrolle und Zensur als Behinderung wirtschaftlicher Dynamik. Diese Kritiker konnten sich bislang aber nicht gegen umfassende Überwachungsinteressen in der Partei- und Regierungszentrale durchsetzen.

Entscheidungsbildung und Konflikte

Bereits 2003 formulierte Chinas Parteizentrale eine erste *Cyber Security*-Strategie (ZK-Kanzlei 2003). Dieses Strategiepapier erarbeitete eine Gruppe von Führungskräften, die heute höchste Ämter bekleiden – darunter der seit 2013 amtierende Ministerpräsident Li Keqiang. Eine einheitliche, konsequente Durchsetzung dieser

Strategie gab es vor dem Amtsantritt von Partei- und Staatschef Xi Jinping jedoch nicht.

Die regulatorischen Anforderungen an die Sicherheit von in China eingesetzten IT-Produkten nahmen in den 2010er Jahren stetig zu. Dies lag einerseits an der stärkeren Vernetzung Chinas und der zunehmenden Bedeutung des Internets für die wirtschaftliche Entwicklung. Andererseits beschleunigten die Enthüllungen Edward Snowdens über die Spionage westlicher Geheimdienste die politische Entscheidungsbildung in Beijing auf dem Feld der *Cyber*-Politik (Williams 2014). Der Anspruch der Regierung auf umfassende Kontrolle aller Informationen verschärfte sich drastisch: Neben der Zensur unerwünschter Inhalte wurde nun auch die Kontrolle über alle relevanten IT-Technologien in die staatliche *Cyber*-Strategie einbezogen.

Mit der Bündelung von Exekutivkompetenzen beim Nationalen Arbeitsstab für Internet-Information (in den Medien häufig „Cyberspace Administration of China“, CAC, genannt) und der politischen Priorisierung von *Cyber Security* unter Xi Jinping reagierte die chinesische Führung auf zuvor bestehende Lücken und Defizite in der Internet-Regulierung. Der vehemente Einsatz des Parteichefs machte es möglich, zuvor teils widerstreitende Interessen von Ministerien, Parteiorganen, Geheimdiensten und Militärstellen zu integrieren. Die Bündelung der Kompetenzen zog weitreichende Wirkungen nach sich: Nach außen trat China seit 2013 in Fragen der Internetdiplomatie immer selbstbewusster und druckvoller auf. Diesen Druck bekamen große amerikanische IT-Unternehmen zu spüren: Manche Produkte wurden von der öffentlichen Beschaffung in China ausgeschlossen oder wurden umfassenden Sicherheitsprüfungen durch chinesische Behörden unterworfen.

Implementation

Eine zumindest bis 2013/14 lückenhafte Implementation manifestierte sich in widersprüchlichen Maßnahmen verschiedener Ministerien. Diese versuchten zeitweilig, unterschiedliche Sicherheitsstandards für die Produkte von IT-Unternehmen durchzusetzen. Dies verursachte Probleme für kleine und mittelständische IT-Unternehmen, die sich aufwändigen Zertifizierungsverfahren unterziehen mussten, insbesondere wenn sie ihre Technologie an öffentliche Stellen verkaufen wollten. Viele Firmen verzichteten daher auf den lukrativen Markt im chinesischen öffentlichen Sektor (Goodrich 2012).

Um gleichermaßen Sicherheit und Wachstum zu fördern, entwickelte die chinesische Regierung seit 2007 das sogenannte *Multi-Level Protection Scheme* (eigentlich: „Regulations on Classified Protection of Information Security“, 信息安全等级保护管理办法, siehe Übersicht 6.21). Behörden und Unternehmen aus sicherheitskritischen Bereichen durften aufgrund dieser Bestimmungen bestimmte

Produkte ausländischer Hersteller nicht mehr anschaffen. Davon betroffen waren zum Beispiel Virens Scanner von Kaspersky oder Norton und Windows 8. Die chinesische Regierung schrieb mit detaillierten Listen vor, welche Produkte eingesetzt werden durften. Auch der Einsatz ausländischer Verschlüsselungstechnologie wurde streng geregelt. Chinesische Firmen durften Produkte ausländischer Hersteller nur dann nutzen, wenn sie diese nachweislich zur Kommunikation mit externen Partnern benötigten.

Übersicht 6.22 Chinas „Multi-Level Protection Scheme“ für IT-Sicherheit

Stufe	Betroffene	Folgen bei Ausfall der IT	Sicherheitsanforderungen	Betroffene ausländische Software (Bsp.)
1 + 2	Privatanwender; kleine und mittlere Unternehmen	Individuelle Schäden; keine unmittelbare Gefahr für die Gesellschaft	Selbstschutz von Nutzern und Unternehmen, z. B. durch Firewall/Virens Scanner	Keine Vorschriften
3	Unternehmen aus den Bereichen Energie, Finanzen, Transport, Infrastruktur	Gefahr für die soziale Ordnung und das öffentliche Interesse; evtl. Schäden für die nationale Sicherheit	Vorschriften für Zugang und Nutzung der Systeme; Information der Behörden über Tests und Sicherheitsrisiken; jährliche Sicherheitsüberprüfung	Ausländische Antivirus- und Business-Software
4	Behörden	Besonders schwere Schäden für öffentliche Interessen; schwere Schäden für nationale Sicherheit	Klar definierte Schutzniveaus und Zugriffsberechtigungen; erweiterte Sicherheitstests; „Trusted Computing“-Hardware; Sicherheitsüberprüfung alle sechs Monate	Windows-Betriebssystem
5	Behörden mit erhöhten Sicherheitsanforderungen	Besonders schwere Schäden für nationale Sicherheit	Verpflichtende Zugangskontrolle; minimale Komplexität der Systeme; fortlaufende Sicherheitsprüfung	Windows-Betriebssystem

Quelle: Gierow 2014b

Ein Problem für viele Firmen blieb, dass nicht immer ausreichend leistungsfähige chinesische Alternativen zur Verfügung standen. Die chinesische Führung nahm hohe Anpassungskosten für Unternehmen und eine Abschwächung der Wirtschaftsleistung in Kauf, um politisch-technologische Sicherheitsinteressen durchzusetzen.

Viele westliche Ökonomen sehen einen Widerspruch zwischen einer starken staatlichen Kontrolle des Marktes und der Innovationskraft einer Wirtschaft. Diesen konventionellen Annahmen zum Trotz entstanden in China international operierende, börsennotierte, hoch profitable und innovationsstarke IT-Großkonzerne (Ernst/Naughton 2008). China versuchte in den 2010er Jahren, die eigenen IT-Parallelstandards auch weltweit durchzusetzen. Von der chinesischen Regierung geförderte Technologien im Mobilfunkbereich blieben jedoch außerhalb Chinas zunächst wenig erfolgreich. Mobilfunknetze mit dem chinesischen Standard TD-SCMA gab es 2015 beispielsweise nur noch in Nicaragua und Zimbabwe.

Politikergebnisse und Politikanpassung

Chinas Regierung nutzt die internationale *Cyber Security*-Debatte, um ihr Konzept der nationalen Internet-Souveränität und -Zensur zu propagieren. Die Priorisierung der *Cyber Security*-Politik unter Xi Jinping hatte Signalwirkung: „Internetminister“ Lu Wei etablierte sich als zentraler Spieler in Fragen der Netzregulierung und vertrat die chinesische Position auch in internationalen Foren aktiv. Wenn Chinas Regierung den Kurs zur weiteren Abschottung des chinesischen IT-Marktes fortsetzen sollte, dann werden es westliche IT-Konzerne immer schwerer haben, im chinesischen Markt Fuß zu fassen.

Umstritten ist jedoch, ob Abschottung und IT-Autarkie tatsächlich einen Gewinn an Sicherheit im Sinne der Regierung erbringen können. Chinesische und westliche Experten (Zhang Yu 2014; Maurer et. al. 2014) betonen, dass die Herkunft eines IT-Produktes nur wenig über dessen Sicherheit aussagt. Chinas *Cyber Security*-Politik konzentriert sich auf die Abwehr innerer und äußerer Gefahren für die Regierung. Die Sicherheit von Netznutzern vor Hackern und Datenmissbrauch ist bislang nicht zentraler Bestandteil der Regierungspolitik (Kovacs/Hawtin 2013). Ein Hauptziel der chinesischen *Cyber*-Politik aber ist klar: China soll von ausländischen IT-Technologien gänzlich unabhängig werden.

6.17 Bildungspolitik: Berufliche Bildung

Elena Klorer

Die chinesische Regierung sieht Bildung als Schlüssel zur Stärkung der „Humanressourcen“ (人力资源) Chinas und als Voraussetzung für die wirtschafts- und technologiebezogene Steigerung von Produktivität, Innovationskraft und Wettbewerbsfähigkeit. Auch in der chinesischen Gesellschaft hat Bildung einen sehr hohen Stellenwert. In Meinungsumfragen wird ein Hochschulabschluss regelmäßig als notwendige Voraussetzung für beruflichen Erfolg, materiellen Wohlstand und privates Glück genannt. Allerdings zeigten sich ab Anfang der 2010er Jahre Schwierigkeiten für eine wachsende Anzahl von Hochschulabsolventen, eine der Ausbildung und den Erwartungen entsprechende gut bezahlte Beschäftigungsposition zu finden.

Trotz aktiver staatlicher Förderung von Bildungsinstitutionen und fortlaufender Modernisierung der Bildungsinhalte entsprechen die Qualifikationen chinesischer Schul- und Hochschulabsolventen oft nicht den Anforderungen von Arbeitsmarkt und Arbeitgeber. Zentrale Ursachen hierfür sind: eine das gesamte Bildungssystem prägende Prüfungsfixierung (Reproduktion standardisierten und testbaren Wissens ohne Eigenkreativität) sowie in der Regel komplett fehlende Praxisbezüge in der Ausbildung.

Aufgrund der Umstrukturierung des chinesischen Wirtschaftssystems hin zur Entwicklung und Herstellung technologisch anspruchsvoller Produkte und komplexer Systemlösungen steigt der Bedarf an zeitgemäß und praxisbezogen qualifizierten Facharbeitern und Technikern. Diese können, ohne ein komplettes Hochschulstudium durchlaufen zu müssen, maßgeblich zur Produktivität und Innovation in modernen Industrieökonomien beitragen. Die chinesische Regierung forcierte deshalb in den 2010er Jahren erneut die staatliche Förderung beruflicher, produktionsnaher Bildungsangebote.

Maßgebliche Akteure und Interessen

Die Führungsgruppe des Staatsrates für Wissenschaft und Bildung entscheidet über die nationalen Strategien und Forschungsprogramme und koordiniert die nationale Forschungspolitik. Das Bildungsministerium (教育部, Ministry of Education, MOE) ist zuständig für die Ausgestaltung der Struktur und der Inhalte des Schul- und Hochschulwesens sowie bei der Überprüfung der Umsetzung der allgemeinen und beruflichen Bildungspolitik. Die Umsetzung erfolgt durch die jeweiligen Bildungsbehörden auf Provinz-, Stadt- und Kreisebene. Die Zuständigkeit für die Arbeitsmarktpolitik liegt hingegen beim MOHRSS. Dieses bestimmt die berufliche Bildungspolitik mit, indem es Standards für berufliche Fähigkeiten formuliert und

entsprechende Zertifikate ausstellt. Finanzmittel für nationale Bildungsprogramme teilt das MOF den regionalen Regierungen zu, die für die Bildungseinrichtungen in ihrem jeweiligen Amtsbereich verantwortlich sind.

In den Ausbau des beruflichen Bildungsbereichs sind somit zahlreiche staatliche Stellen mit teils sehr unterschiedlichen Interessen involviert (siehe Übersicht 6.23). Diese Akteurs- und Interessenvielfalt zeigt sich auch in der Trägerschaft beruflicher Schulen: Sowohl private als auch staatliche Anbieter treten als Träger auf und verfolgen teils kommerzielle, teils gemeinnützige Ziele. Internationale Akteure (Bildungseinrichtungen anderer Länder, Stiftungen, NGOs, aber auch ausländische Unternehmen) spielen eine Rolle im chinesischen Bildungssystem. Im beruflichen Bildungssektor wird von chinesischer Seite insbesondere Expertise über ausländische Referenzmodelle (darunter das deutsche System der dualen beruflichen Bildung) nachgefragt. Ausländische Organisationen treten aber auch operativ als Projektpartner zur Qualitätsverbesserung bestehender beruflicher Bildungseinrichtungen in Erscheinung. In China produzierende internationale Unternehmen haben großes Interesse an gut ausgebildeten chinesischen Fachkräften. Deshalb investieren sie häufig von sich aus in die berufliche Ausbildung an ihren Produktionsstandorten.

Übersicht 6.23 Akteure und Aufgaben in der Bildungspolitik

Akteure	Aufgaben und Interessen
Staatsrat-Führungsgruppe für Wissenschaft und Bildung	Formulierung/Koordination nationaler Strategien und Programme
MOE	Rahmenkompetenz für Strukturen und Inhalte im Bildungssystem
MOHRSS	Arbeitsmarktpolitik; Standards für berufliche Bildung
MOST	Förderprogramme für Technologie-/Innovationspolitik
MOF	Mittelzuweisungen für nationale Bildungsprogramme
China Institute for Vocational and Technical Education (CIVTE)	An MOE angegliedertes Forschungsinstitut; Expertise für MOE und Bildungseinrichtungen
China Society of Vocational Education and Training (CVET)	Forum zum Austausch für Kooperation in- und ausländischer Berufsbildungsinstitutionen
Subnationale Regierungen	Institutionelle Finanzierung von Bildungseinrichtungen; Verteilung von Mitteln aus nationalen Sonderprogrammen
NGOs; Stiftungen	Förderung von Bildungsprojekten bzw. Bildungsgerechtigkeit
Internationale Akteure	Bilaterale Bildungskooperationen; Internationalisierung
Unternehmen	Kooperationen mit Hochschulen und Berufsschulen
Bürger	Nachfrage und Finanzierung von Bildungsangeboten

Entscheidungsbildung und Konflikte

Anders als etwa in Deutschland geht die berufliche Bildung in China nicht auf Industrieverbände oder Handwerkskammern zurück, sondern beruht auf der Initiative akademischer und politischer Eliten (Schucher 2012). Dieser Umstand erklärt einige strukturelle Schwierigkeiten bei der Umsetzung von beruflicher Bildungspolitik in China. Mit der Reform- und Öffnungspolitik nach 1978 entstand ein großer Bedarf an technisch qualifizierten Arbeitskräften und die Berufsbildung gewann an bildungspolitischer Bedeutung. Zunächst konzentrierte sich China jedoch primär darauf, das allgemeine Hochschulsystem auszubauen und zu internationalisieren. Erst 1996 wurde das bis heute gültige Berufsbildungsgesetz verabschiedet, dem ein starker zahlenmäßiger Ausbau von Berufsschulen folgte (Yang Po 2014). Die Hu-Wen-Administration (2002-12) forcierte mit dem allgemeinen Ausbau des Bildungssystems auch die Förderung der beruflichen Bildung. Die tatsächlich umgesetzten Finanzierungs- und Reorganisationsmaßnahmen blieben aber deutlich hinter den ambitionierten Ankündigungen zurück.

Ursächlich für Defizite in der Umsetzung sind anhaltende Koordinationschwierigkeiten, die sich aus breit gestreuten Zuständigkeiten zwischen verschiedenen Behörden und Verwaltungsebenen ergeben. In China ist ein regelrechter Flickenteppich an Schulformen, Zertifikaten und finanziellen Trägern entstanden, die das berufliche Bildungssystem mangels einheitlicher und verbindlicher Qualitätsstandards wenig leistungsfähig erscheinen lassen (Hansen/Woronov 2013).

Geschwächt wird die Position der beruflichen Bildung zusätzlich durch die Koppelung des schulischen Werdegangs an die Wohnsitzregistrierung (*Hukou*). So mussten Schüler bis 2013 den allgemeinen Mittelschulzugangstest (中考) dort schreiben, wo sie gemäß *Hukou* registriert sind. Vielen Prüflingen aus ländlichen Regionen blieb somit der Zugang zu besseren Schulen in den Städten verwehrt. Dieses Problem setzte sich beim allgemeinen Hochschulzugangstest (高考) fort. Eine 2013 eingeführte Reform dieser restriktiven Regelungen wurde nicht konsequent umgesetzt (Schulte 2014). Bleibt der Erfolg im allgemeinen Bildungswesen aus, besuchen Schüler häufig berufliche Bildungseinrichtungen. Diese haben daher in der chinesischen Gesellschaft eine Reputation als Auffangbecken für schwache Schüler, die in den Prüfungen nicht erfolgreich waren.

Implementation

Die Stärkung der beruflichen Bildung in China wird nicht nur durch Finanzierungspässe, sondern auch durch Umsetzungs- und Akzeptanzdefizite gehemmt. Chinesische Unternehmen zeigen wenig Interesse, sich an der Ausbildung von Berufsschülern zu beteiligen. Auszubildende werden als finanzielle Belastung an-

gesehen, deren langfristiger Verbleib im Unternehmen aufgrund einer verbreitet sehr hohen Wechselbereitschaft nicht garantiert ist. Deshalb investieren chinesische Unternehmen eher in Weiterbildungsmaßnahmen ihrer Angestellten (Schulte 2014). Der Praxisanteil einer beruflichen Ausbildung beschränkt sich meist auf Simulationen im Klassenzimmer oder mehrwöchige Praktika.

An mittleren Berufsschulen stellt der Unterrichtsinhalt oftmals auch nur eine reduzierte Variante des Unterrichtsstoffs von allgemeinen Mittelschulen dar. Ein zentrales Problem der beruflichen Bildung ist außerdem der Mangel an verbindlichen Qualitätsstandards und vergleichbaren Ausbildungsgängen. Es fehlen häufig qualifizierte Lehrkräfte mit Praxiserfahrung, adäquat ausgestattete Schulen und die notwendigen Verbindungen zwischen Berufsschulen und produzierenden Unternehmen. Auf diese Weise können jedoch nur wenige praxisbezogene Qualifizierungen für den Arbeitsmarkt erworben werden. Ein weiteres Problem ist die enge Fokussierung von beruflichen Bildungseinrichtungen auf Vollzeit-Studenten. Wichtige weitere Zielgruppen wie etwa Teilzeitkräfte, Wanderarbeiter oder Arbeitslose gehen dem beruflichen Bildungssystem dadurch verloren (Shi Weiping 2013).

Politikergebnisse und Politikanpassungen

Als Industriegesellschaft im 21. Jahrhundert benötigt China eine sehr große Zahl hoch qualifizierter Fachkräfte und Techniker, um der Produktivitäts- und Innovationsfalle (sogenannte *middle-income trap*) zu entgehen, in der viele Schwellenländer wie etwa Brasilien oder Thailand gefangen geblieben sind. Im beruflichen Bildungsbereich aber schöpft China sein Potenzial bislang nur unzureichend aus (Stewart 2015). Zwar steigen die Zahlen der Berufsschüler kontinuierlich an. Berufsschulen unterliegen jedoch weiterhin dem Stigma, ein Auffangbecken für Prüfungsversager zu sein. Erschwerend kommt hinzu, dass ein Übergang vom beruflichen zum allgemeinen Bildungsweg kaum möglich ist.

Chinas Regierung hat eine Serie von Maßnahmen zur Verbesserung der Lage im beruflichen Bildungssektor ergriffen. Der für die Jahre 2010–2020 eingeführte nationale Plan für die Reform und Entwicklung der Bildung (教育改革和发展规划) ging auf Schwachstellen des beruflichen Bildungssystems explizit ein. In 56 Pilotstädten wurden seit 2011 Projekte durchgeführt, die die Kooperation zwischen Unternehmen und Berufsschulen stärken sollten (Hao Yan 2012).

Ein eigener Plan für die Entwicklung einer modernen Berufsbildung im Zeitraum 2014–2020 (现代职业教育体系建设规划) wie auch ein neues Berufsbildungsgesetz sollen dazu beitragen, die strukturellen Probleme des beruflichen Bildungssektors zu überwinden. Im Fokus steht dabei eine verbesserte Durchlässigkeit zwischen allgemeiner und beruflicher Bildung. Hochschulen auf lokaler Ebene sollen in „angewandte Hochschulen“ aufgewertet werden, verstärkt mit den lokalen Un-

ternehmen zusammenarbeiten und dadurch den Bedarf lokaler Industriezweige abdecken. Ein stärker fach-, praxis- und berufsbezogener Hochschulzugangstest soll eine Alternative zur konventionellen, allgemeinen Hochschulausbildung bieten. Die Finanzierung des Systems der beruflichen Bildung soll durch neue Finanzierungsmodelle und stärkere Einbindung von Unternehmen verbessert werden. Unternehmen sollen zu einer Zusammenarbeit mit Berufsschulen verpflichtet werden und auch Inhalt und Ablauf der Berufsbildung stärker mitgestalten. Unter chinesischen Bildungsforschern gibt es allerdings viele Zweifel daran, inwieweit sich diese bildungspolitischen Ziele – angesichts weithin fehlender Akzeptanz in Gesellschaft und Unternehmen – in die Praxis umsetzen lassen.

6.18 Megaprojekte: Chinas Süd-Nord-Wassertransferprojekt

Björn Conrad

China hat in den letzten beiden Jahrzehnten eine Vielzahl von Megaprojekten realisiert. Flüsse wurden aufgestaut und umgeleitet, Berge versetzt und untertunnelt, ganze Gebirgs- und Schluchtensysteme überbrückt, städtische Ballungsräume aus- und umgebaut, zuvor unzugängliche Regionen an nationale Logistiknetze und Märkte angeschlossen. Das ambitionierteste dieser Megaprojekte ist das Süd-Nord-Wassertransferprojekt (SNWTP), eines der größten und technisch aufwändigsten Infrastrukturprojekte aller Zeiten. Über drei Kanäle mit einer Gesamtlänge von fast 2.500 km wird es nach Fertigstellung jährlich 45 Milliarden Kubikmeter Wasser vom wasserreichen Süden in die trockenen Ebenen Nordchinas transportieren. Die Wassermenge entspricht ungefähr der Hälfte der jährlichen Wasserführung des Nils. Die chinesische Regierung veranschlagt Kosten von über 60 Milliarden US-Dollar. Die geplanten Investitionen liegen damit mehr als doppelt so hoch wie für die Drei-Schluchten-Talsperre. Das SNWTP ist ein besonders markantes Beispiel dafür, wie die chinesische Regierung Megaprojekte auch gegen technologische, ökologische, soziale und politische Bedenken durchzusetzen vermag.

Maßgebliche Akteure und Interessen

Infrastrukturprojekte von der Größenordnung des SNWTP unterstehen der Kontrolle der höchsten Regierungsebenen. Der Ständige Ausschuss des Politbüros und das Innere Kabinett des Staatsrates formulieren die zentralen Richtlinien des Projekts. Zudem unterliegen alle wichtigen Entscheidungen der Genehmigung durch

die nationale Planungsbehörde NDRC. Auf der Arbeitsebene ist das Ministerium für Wasserressourcen (水利部, Ministry of Water Resources, MWR) bei Planung und Durchführung großer Wasser-Infrastrukturprojekte (Bewässerungssysteme, Umleitungen, Dämme) federführend. Es stützt sich unter anderem auf sieben regionale Wasserbehörden, die dem Ministerium direkt unterstellt und jeweils für einen der großen Flussläufe verantwortlich sind. Das MWR koordiniert die weiteren Fachministerien, die an der Wasser-Infrastruktur beteiligt sind. Hierzu gehören das MEP (Wasserqualität), das MOFCOM (Schifffahrt) und das MOA (Bewässerungsinfrastruktur).

Der NVK hat als Legislativorgan im Normalfall lediglich eine formale Zustimmungsfunktion ohne tatsächlichen Einfluss auf die Gestaltung von Wasserinfrastrukturprojekten. Eine Ausnahme stellte der Fall der Drei-Schluchten-Talsperre dar. Der Genehmigung ging eine kontrovers geführte Debatte voraus, die teilweise auch im NVK ausgetragen wurde. Bei der Abstimmung im NVK 1992 stimmte fast ein Drittel der Delegierten der Vorlage des Staatsrates nicht zu. Im Zusammenhang mit dem SNWTP spielte der NVK allerdings keine solche hervorgehobene Rolle.

Im Zusammenhang mit Wasser-Infrastrukturprojekten hat sich das Spektrum der Akteure, die an der Anbahnung, Planung und Umsetzung solcher Projekte mitwirken, erweitert. Auch zivilgesellschaftliche Organisationen und traditionelle wie auch interaktive digitale Medien spielen in Kontroversen um Großprojekte eine zunehmend wichtige Rolle. Das SNWTP stellt jedoch auch in dieser Hinsicht eine Besonderheit dar: Der zivilgesellschaftliche Widerstand blieb äußerst begrenzt (siehe unten unter Entscheidungsbildung).

Große Wasser-Infrastrukturprojekte haben Auswirkungen über Provinzgrenzen hinweg. Die beteiligten Regierungen auf Provinz- und Kommunalebene haben dabei oftmals gegenläufige Interessen und versuchen diese im Verlauf des Planungs- und Bauprozesses durchzusetzen. So zeigt sich beim SNWTP ein grundlegender Interessenkonflikt zwischen den vom Projekt profitierenden Nordprovinzen auf der einen Seite und den durch Wasserentnahme benachteiligten Südprovinzen auf der anderen Seite.

Übersicht 6.24 Akteure und Aufgaben in Megaprojekten der Wasser-Infrastruktur

Akteure	Aufgaben und Interessen
Ständiger Ausschuss Politbüro	Höchstrangige Richtlinien und Entscheidungen zu Megaprojekten
Inneres Kabinett des Staatsrats	Entscheidungen/Aufsicht über Umsetzung von Megaprojekten
NDRC	Planungsaufsicht; Genehmigung von Einzelentscheidungen
MWR	Federführung und Verantwortung für Projektdurchführung
Regionale Wasserbehörden	Direkt dem MWR unterstellte Einheiten; Kontrolle der Durchführung; Vermittlung zwischen Verwaltungseinheiten
SNWTP Company	Eigens gegründetes Staatsunternehmen als „Kommandozentrale“ für Megaprojekt; Kontrolle über Wassernutzungsrechte
Fachministerien	Konsultationen: Umweltschutzministerium zu Wasserqualität; Handelsministerium zu Schifffahrt; MOA zu Bewässerungsinfrastruktur
NVK	Normalfall: Zustimmung ohne Einflussmöglichkeit
Örtliche Regierungen	Positionierung je nach Vorteilen/Nachteilen aus dem Megaprojekt; Interesse an Entschädigungsleistungen der Zentralregierung
Zivilgesellschaftliche Organisationen, Medien	Öffentliche Diskussion, Kritik, Kontrolle; Aktivitätsniveau abhängig von geschlossener/kontroverser Willensbildung in staatlicher Exekutive

© Heilmann/Conrad 2015

Entscheidungsbildung und Konflikte

Die Anfänge des SNWTP gehen auf Mao Zedong zurück, der 1952 einen damals besonders kühn anmutenden Vorschlag in Umlauf brachte: Um das trockene Nordchina zu bewässern, solle die Regierung einfach Wasser aus dem feuchten Süden „ausleihen“ und umleiten. Das SNWTP in seiner ursprünglichen Form wurde bereits 1958 von der Parteiführung gebilligt, war über Jahrzehnte aber nicht realisierbar. Chinas Planer gingen jedoch entschlossen an die Realisierung, als sich seit den 1990er Jahren neue finanzielle und technische Möglichkeiten eröffneten. Der Planungsprozess war geprägt von zentralisierter Entscheidungsbildung auf höchster Regierungsebene und wurde getrieben von einem technokratisch-autoritären Ansatz der Problemlösung. Das in dieser Zeit in der chinesischen Führung besonders ausgeprägte Vertrauen in die Möglichkeiten modernen Wasserbaus spiegelt sich in der Entscheidungsbildung wider. Der Bau der Kanäle begann 2002. Seit Ende 2015 sind bereits zwei der geplanten drei Kanalsysteme (Ostroute, Zentralroute, Westroute) im Testbetrieb.

Interessenkonflikte zwischen Provinzen, die von dem Megaprojekt unterschiedlich betroffen waren, traten während der Entscheidungsbildung anfangs deutlich

zu Tage. Provinzen wie Sichuan, die neben der Wasserentnahme auch eine erhöhte Erdbebengefahr durch die Erdarbeiten befürchteten, stellten sich offen gegen das SNWTP. Im Verlauf der Entscheidungsbildung gelang es der Zentralregierung jedoch, Widerstände auf Provinz- und Kommunalebene nahezu völlig einzudämmen. Die Regierungszentrale stützte sich dabei keinesfalls nur auf Gewalt. Dekrete, Polizei und überfallartig anrückende Bautrupps spielten eine Rolle. Aber die örtlichen Widerstände entlang des Süd-Nord-Wassertransferprojekts wurden durch eine Kombination sehr unterschiedlicher Methoden ausgehebelt, die über bloße Druckausübung hinausgingen. Eine massive Medienkampagne propagierte das Projekt als nationale Aufgabe, für die alle patriotischen Chinesen Opfer bringen müssten. Zugleich leistete die Zentralregierung umfangreiche Entschädigungszahlungen an betroffene Kommunen und Bürger. Auch wurden in kontrollierter Weise Ventile für Beschwerden und Forderungen in staatlich organisierten „Konsultationsverfahren“ eröffnet. Letztlich aber hatten die Betroffenen keine andere Wahl, als sich den nationalen Planungen zu beugen und dabei möglichst viel an Kompensationsleistungen für sich herauszuholen (Moore 2014). Im Gegenzug ließen die subnationalen Regierungen ihren Widerstand gegen das SNWTP weitgehend fallen. Auch

Übersicht 6.25 Chinas Megaprojekt des Süd-Nord-Wassertransfers



- ① Östlicher Kanal, seit 2013 im Testbetrieb
- ② Mittlerer Kanal, seit 2014 im Testbetrieb
- ③ Westlicher Kanal, in Planung

Quelle: basierend auf Moore 2013

von Seiten zivilgesellschaftlicher Gruppen gab es während der Entscheidungsbildung und Durchführung des SNWTP bemerkenswert wenig Widerstand. Das SNWTP liefert per se zahlreiche Gründe für Bürgerproteste: Regional umfangreiche Umsiedlungen, Zerstörung religiöser Gebäude auf der Qinghai-Tibet-Hochebene, massive ökologische Schäden durch die Bauarbeiten und Wasserumleitungen. Trotzdem blieb eine organisierte zivilgesellschaftliche Opposition gegen das SNWTP weitgehend aus.

Implementation

Für die Durchführung des SNWTP wurde eigens eine staatseigene SNWTP Company errichtet. Die Regierung folgte hier dem alten Organisationsmodell aus staatswirtschaftlichen Zeiten: Seit den 1950er Jahren wurden für alle Schwerpunktprojekte staatlicher Planung jeweils eigene „Kommandozentralen“ (司令部) mit umfassenden Entscheidungsvollmachten, finanziellen Mitteln sowie Nutzungsrechten an Boden- und Wasserressourcen zur Projektdurchsetzung eingerichtet. Eine privatwirtschaftliche Beteiligung an der Finanzierung und Durchführung hatte die Regierung aufgrund der strategischen Bedeutung des Projekts weitgehend ausgeschlossen.

Die Bauarbeiten konzentrierten sich zunächst auf den östlichen und den mittleren Kanal. Der östliche Kanal nutzt die bestehenden Strukturen des historischen Kaiserkanals, dessen Anfänge bis ins 6. Jahrhundert zurückreichen. Dementsprechend sind die Bauarbeiten auf dieser Route weniger umfassend. Der östliche Kanal wurde Ende 2013 zum ersten Mal auf der ganzen Strecke mit Wasser geflutet. Im Dezember 2014 wurde auch der mittlere Kanal auf der Strecke von der Provinz Hubei bis nach Beijing für den Testbetrieb geöffnet. Damit blieb der Baufortschritt nicht weit hinter der ursprünglichen Zeitplanung zurück.

Die größten Probleme während der Implementation entstanden auf der östlichen Route. Der Kanal verläuft dort durch dicht besiedeltes und industriell entwickeltes Gebiet. Hieraus resultierte eine unerwartet starke Verschmutzung des Wassers auf dem Weg nach Norden. Das Wasser, das letztendlich Nord-Jiangsu und Shandong versorgen soll, drohte auf dem Transferweg unbrauchbar zu werden. Die Regierung reagierte mit einem über die ursprünglichen Pläne hinausgehenden System der Wasseraufbereitung. Auf der Strecke wurden 426 Anlagen zur Wasseraufbereitung errichtet, um die Wasserqualität zu sichern.

Politikergebnisse und Politikanpassungen

Mit Megaprojekten will Chinas Regierungszentrale politische, finanzielle und technologische Handlungsfähigkeit und Durchsetzungskraft demonstrieren. Den

Darstellungen der Zentralregierung zufolge verlief das SNWTP erfolgreich. Widerstände und Interessenkonflikte konnten frühzeitig ausgeräumt werden. Die Bauarbeiten schritten zügig voran. Technische Probleme wurden zeitnah überwunden.

Große Zweifel bestehen auch unter Wasserbauexperten allerdings daran, ob das SNWTP maßgeblich zur Lösung des eigentlichen Problems beitragen kann: der Ungleichverteilung der Wasserressourcen innerhalb Chinas. Unter internationalen und chinesischen Wissenschaftlern besteht weit verbreitete Skepsis, ob das SNWTP in dieser Hinsicht ein zweckmäßiges Projekt darstellt. Gegenargumente sind unter anderem: Wasserverschwendung durch starke Verdunstung, sehr hohe Kosten durch Umweltschäden entlang des mittleren Kanals sowie die Kosten-Nutzen-Bilanz des Megaprojektes im Vergleich zu kostengünstigeren Alternativen (sparsamere, effizientere Wassernutzung; höhere Kosten für Wasserverbrauch; höhere Kapazitäten für Wasseraufbereitung). Der tatsächliche Beitrag des SNWTP zur Linderung der Wasserknappheit in Nordchina wird erst in Jahren fundiert zu beurteilen sein. Bis dahin erfüllt das SNWTP für die Regierungszentrale seinen Zweck als politisches Vorzeigeprojekt.

6.19 Besonderheiten, Stärken und Schwächen der Politikgestaltung

Sebastian Heilmann

Zentrale Mechanismen der politischen Kommunikation (Propaganda), politischen Prioritätensetzung und Prioritätenanpassung (Entwicklungsplanung; Zielvorgaben im Kadersystem), Politikinnovation und Politiküberprüfung (experimentierende Staatstätigkeit) sowie der Politikdurchsetzung (Krisenmodus; Kampagnen) gehen auf besondere Organisations- und Mobilisierungserfahrungen der KPC zurück. Daraus ergeben sich aus international vergleichender Sicht vielfältige unkonventionelle Formen der Staatstätigkeit, die auch unerwartete Ergebnisse mit sich bringen.

Der Rhythmus der chinesischen Politik unterscheidet sich grundsätzlich von den meisten anderen politischen Systemen. Nicht Wahlkampf- und Wahlzyklen oder kurzfristige Regierungswechsel, sondern lange Regierungs- und Programmzyklen (Mehrjahresprogramme) prägen die chinesische Politik. Auch die Handlungsmuster im Krisenmanagement (Zentralisierung; Kampagnen) sind trotz vergleichbarer Schocks und Anlässe (etwa im Kontext der globalen Wirtschaftskrise 2007-9) überaus unterschiedlich im Vergleich mit Krisenprogrammen in anderen Ländern.

Chinas Politik und Bürokratie tickt also in völlig anderen Prozessen und Rhythmen als Regierungssysteme in Europa oder Amerika. Die chinesische Herangehensweise an die Politikgestaltung ist unorthodox: Häufig werden Handlungsprogramme – ohne abgeschlossene Gesetzgebung und Regulierung – versuchsweise angeschoben, um sie dann sozusagen im Laufen (also während der Umsetzung, Anpassung, Neuumsetzung etc.) weiterzuentwickeln. Politikgestaltung bleibt dadurch im Fluss, Handlungsprogramme bleiben gestaltungsoffen, Handlungskorridore für die Staatstätigkeit bleiben beweglicher und zugleich ungesicherter und unberechenbarer als in demokratisch-rechtsstaatlichen Politikprozessen.

Ein Grundmuster im Politikprozess prägt Chinas Reformpolitik: Übergeordnete Politikziele werden zentral festgelegt; die Politikinstrumente aber werden dezentral entwickelt und erprobt, um erst dann landesweit angewendet zu werden. Ein solcher von beständigen Experimenten und Feedbacks in einem so vielgestaltigen Land wie China angetriebener Politikprozess bringt ein weit gespanntes Spektrum an Politikinstrumenten und Organisationsmustern hervor. Dieser Prozess erlaubt der Regierungszentrale immer wieder den Rückgriff auf eine Vielzahl alternativer Politikoptionen, um auf sich ändernde Kontextbedingungen und Handlungserfordernisse zu reagieren. Das Wechselspiel zwischen zentralisierter Macht und Hierarchie einerseits sowie dezentraler Initiative, Experimenten und Abweichungen (bis hin zu organisierter Korruption) andererseits ist in Chinas Politiksystem eingebaut. Es handelt sich um ein äußerst spannungsreiches, keinesfalls erstarrtes, sondern hoch flexibles und zugleich prekäres Arrangement.

Im Ergebnis sind politische Entscheidungen und Programme in der VRC nicht als einzelnes, abgrenzbares, formalisiertes Ereignis zu begreifen. Sondern vielmehr als Kette von Stellungnahmen, Dokumenten, Umsetzungsexperimenten, Feedbacks und Modifizierungen. Die ausgeprägt prozess- und feedback-getriebene, nicht aber regel- und verantwortlichkeitsorientierte Politikgestaltung in China kann autoritäre Flexibilität, Anpassungsfähigkeit und Durchsetzungskraft ermöglichen. Sie ist zugleich aber die Grundlage für Willkürakte, mangelnde Rechenschaftspflichten und unzureichende Machtkontrollen.

Chinas Politikprozess unterstützt eine Lernfähigkeit, die für eine Einpartei-herrschaft im historischen Vergleich ungewöhnlich ist. Aber dieses Lernen findet in engen Grenzen statt. Es bleibt strikt instrumentell, problembezogen, reversibel und kontrolliert. Keinesfalls handelt es sich um eine Lernfähigkeit, die zu Veränderungen in den Machtstrukturen der Partei-herrschaft oder gar zu einer neuen Verfassung im Sinne konstitutionellen Lernens führen könnte. Die Kerndefizite des chinesischen Regierungssystems – mangelhafte Machtkontrolle und Rechtssicherheit – werden durch einen unerwartet produktiven Politikprozess nicht behoben, sondern nur partiell kompensiert.

Dieser abschließende Teil greift einige grundsätzliche Entwicklungstendenzen und zentrale Erkenntnisse aus den vorangehenden Kapiteln auf. Zunächst werden Besonderheiten des chinesischen Transformationspfades sowie Machtgrundlagen und verdeckte Fragilitäten der Herrschaftsordnung behandelt. Auf dieser Grundlage werden mittelfristige Szenarien für die politische Entwicklung dargelegt und Chancen einer demokratischen Evolution erörtert. Zum Schluss richtet sich der Blick auf die Konsequenzen für die internationale Zusammenarbeit mit China: einen voraussichtlich intensivierten Systemwettbewerb und Möglichkeiten eines konstruktiven Zusammenwirkens trotz vielfältiger Spannungsfelder.

7.1 Chinas Transformationspfad: Erosion und Wiederbelebung des Parteistaats

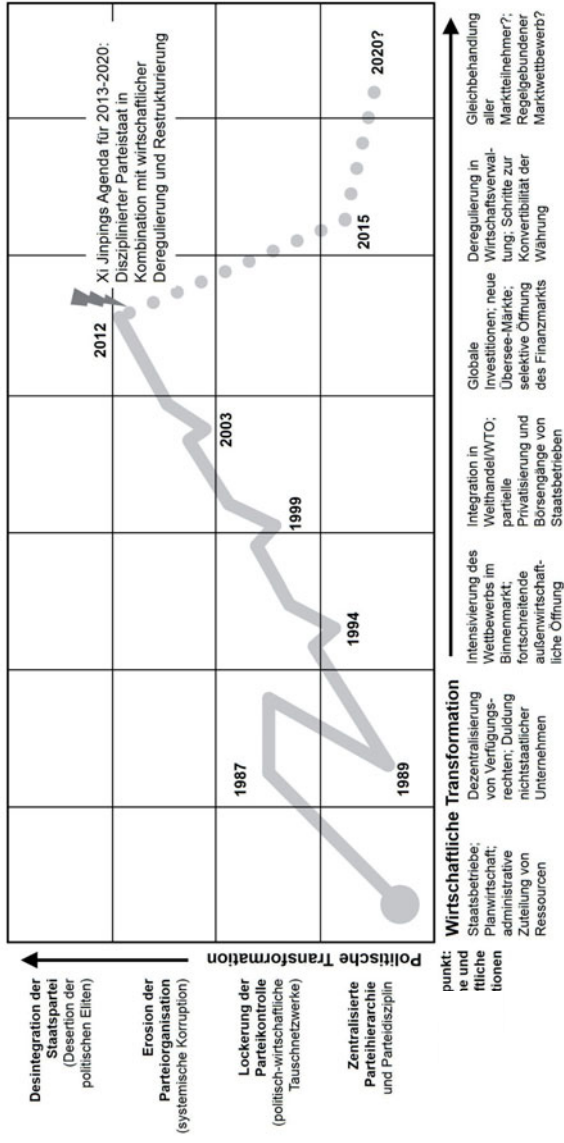
Der politische und wirtschaftliche Transformationspfad Chinas seit dem epochalen Schwenk zur „Sozialistischen Marktwirtschaft“ 1992 wird hier bewusst in einem integrierenden Koordinatensystem (Politische Ökonomie) und entlang der Selbstwahrnehmung der Parteiführung dargestellt (vgl. Übersicht 7.1). Nicht die im Westen vielfach selbstverständlich zugrunde gelegte Transition zu einer liberalen politischen Ordnung, sondern der seit den 1980er Jahren fortschreitende Verfall der Parteiorganisation und Parteidisziplin bildet die maßgebliche Entwicklung innerhalb des politischen Systems der VRC. Die wirtschaftliche Transformation wiederum folgte einem verzögerten, selektiven und begrenzten Öffnungs- und Liberalisierungsprozess, der sich trotz wiederkehrender Kräfteverschiebungen im politischen Umfeld und auch im Kontext des Disziplinierungs- und Zentralisierungsschubs unter Xi Jinping fortsetzte.

Obwohl die offiziellen politischen Institutionen der VRC erstarrt schienen, verlagerten sich seit den 1980er Jahren viele wirtschaftspolitische und administrative Entscheidungen auf untere Regierungsebenen. Darüber hinaus konterkarierten informelle Tauschbeziehungen zwischen politischen und wirtschaftlichen Akteuren die Befehlshierarchie der KPC. Ein politisch-ökonomisches Schattensystem bildete sich heraus, das sich der Kontrolle durch die Parteizentrale zusehends entzog. Vom Totalitarismus der Mao-Ära, als Funktionäre und Organe der KPC einen nahezu lückenlosen Zugriff auf das wirtschaftliche und gesellschaftliche Leben ausüben konnten, entfernte sich die politische Ordnung bis in die 2000er Jahre hinein. Stattdessen ließ sich das politische System treffend als „fragmentierter Autoritarismus“ kennzeichnen, in dem zentrale Durchgriffe nur noch in Ausnahmep Perioden des „Krisenmodus“ möglich waren (vgl. Kapitel 3). Die VRC erschien in den letzten Jahren der Hu-Wen-Administration (2002–2012) als in wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Hinsicht gleichsam „postsozialistische“ Herrschaftsordnung, in der die Veränderungen der offiziellen politischen Institutionen dem rasch fortschreitenden Wandel in Wirtschaft, Gesellschaft, Technologie und internationaler Umwelt weit hinterherhinkten.

Mit der Xi-Li-Administration erfuhr die politische Entwicklung Chinas eine markante Wendung: Die Parteizentrale zeigt sich entschlossen, die zuvor unaufhaltsam scheinende Erosion der Parteiorganisation durch eine vehemente Anti-Korruptions- und Disziplinierungskampagne zu bekämpfen sowie Funktions- und Leistungsfähigkeit des Parteistaats durch eine Machtkonzentration in der Parteizentrale zu stärken. Generalsekretär Xi Jinping stellte klar, dass nur die KPC das Land durch das 21. Jahrhundert führen könne und alle Ansätze zur Unterminierung der Parteiherrschaft oder westlich-demokratischer Evolution entschlossen bekämpft würden. Der neuen Parteiführung ging es um nichts weniger als um eine Neuaufstellung des Parteistaats für die Verwirklichung eines nationalen „China-Traums“. Für eine rapide Steigerung der „umfassenden nationalen Stärke“ sollten die politischen und wirtschaftlichen Voraussetzungen geschaffen werden. Mit Blick auf die wirtschaftlichen Voraussetzungen des „China-Traums“ verabschiedete die Parteizentrale 2013 ein Programm für Strukturreformen, das eine „entscheidende Rolle des Marktes“ durchzusetzen versprach: Liberalisierungsmaßnahmen im Privatsektor und Finanzsystem; Rechtssicherheit und Gleichbehandlung für alle Unternehmensformen; eine Reorganisation und Teilprivatisierung von Staatsunternehmen; eine drastische Reduzierung staatlicher Eingriffe ins Wirtschaftsleben.

Die konsequente Umsetzung dieser Reformagenda hätte einschneidende politische Folgen für Chinas entwicklungslenkenden Staat. Denn ein derart umfassendes wirtschaftliches Liberalisierungsprogramm würde die Eingriffsmöglichkeiten des Parteistaats begrenzen und in Widerspruch zu den Interessen der etablierten

Übersicht 7.1 Der politische und wirtschaftliche Transformationspfad Chinas



© Heilmann 2015

Modifiziert und ergänzt nach Hasegawa 1992, Heilmann 2012.

politischen und staatsnahen wirtschaftlichen Eliten geraten. Aufgrund dieses Widerspruchs ist nicht auszuschließen, dass die 2013 angekündigten Maßnahmen zur wirtschaftlichen Liberalisierung erst dann konsequent umgesetzt werden, wenn das Wirtschaftswachstum auf ein Niveau sinken sollte, dass von der KP-Führung als politisch stabilitätsgefährdend und bedrohlich beurteilt wird. Denn politische Ziele – innenpolitische Disziplinierung und außenpolitische Machtentfaltung – hatten in den ersten Jahren der Amtszeit Xi Jinpings eindeutig Vorrang vor wirtschaftlichen.

7.2 Machtgrundlagen der Herrschaft der KPC

Dass die chinesische Regierung immer noch stabiler wirkt und mit größerer Autorität ausgestattet ist als Regierungen in den meisten Entwicklungs- und Schwellenländern, macht einen guten Teil der Anziehungskraft gegenüber ausländischen Investoren aus. Diese schätzen in erster Linie ein berechenbares politisches Umfeld und sind nur im Falle nachteiliger Wirtschaftsregulierung an der Art und Weise der politischen Willens- und Entscheidungsbildung interessiert. Wie robust aber sind die Machtgrundlagen tatsächlich, auf die sich die Herrschaft der KPC stützen kann?

Als wichtige Faktoren, die die KP-Herrschaft stützen, sind zu nennen:

- die beträchtliche Verbesserung des materiellen Lebensstandards für große Teile der Bevölkerung und für die Funktionärsschicht seit 1979;
- die Bindung eines großen Teils der neuen wirtschaftlichen Eliten und neuen sozialen Ober- und Mittelschichten an das Herrschaftssystem;
- die im Vergleich zu vorangegangenen Jahrzehnten größere Geschlossenheit der Parteiführung, in der es seit 1989 nicht mehr zu den offenen Spaltungen und organisatorischen Zusammenbrüchen im Entscheidungszentrum kam, die zuvor das politische System immer wieder destabilisiert hatten;
- die Aufrechterhaltung der zivilen Kontrolle über das Militär durch die Parteiführung;
- die kompromisslose Verteidigung des Machtmonopols der Partei mittels eines schlagkräftigen Überwachungs- und Polizeiapparats;
- eine patriotisch-nationalistische Grundstimmung unter Funktionären und in der Bevölkerung, die es der Partei erlaubt, sich als Hüterin der nationalen Würde gegenüber ausländischen Herausforderungen zu präsentieren.

In einer grundsätzlicheren Perspektive lässt sich politische Macht – angelehnt an Michael Mann (1984) und Christian Göbel (2012) – in mehrere zentrale Kompo-

nenten zerlegen, die Aufschluss über die Effektivität der Machtausübung geben können. Für den chinesischen Kontext sollen hier die symbolischen, despotischen, infrastrukturellen und kommunikativ-diskursiven Komponenten von Macht knapp erörtert werden.

Was die *symbolische Komponente von Macht* angeht, so ist die chinesische Führung hinter den hohen Mauern von Zhongnanhai (dem Sitz der Partei- und Regierungszentrale im Westen des Beijinger Kaiserpalastes) immer noch mit der Aura des Undurchschaubaren, Geheimnisvollen und Übermächtigen ausgestattet. Während in vielen westlichen Regierungssystemen die Medienorientierung der Regierenden sowie die Integration von Politik in Medienkonsum und Unterhaltungsprogramm zu einer Veralltäglichung und Banalisierung politischer Prozesse und Funktionen beigetragen haben, ist in China die geheimnisvolle Aura der Führungszentrale noch weitgehend intakt. Dies zeigt sich etwa deutlich in einem äußerst regen Petitionswesen, das Zehntausende von chinesischen Bürgern nach Beijing in der Hoffnung treibt, dass die Zentrale (Generalsekretär, Premier, Politbüro etc.) für Abhilfe sorgen könnte und wollte, sofern sie nur von den Missständen und Skandalen in den Provinzen erführe. Diese Aura der Macht dient der chinesischen Partei- und Regierungsspitze als wichtige symbolische Quelle der eigenen Autorität und der Gefolgschaft oder Vorsicht seitens der Bevölkerung gegenüber der Staatsmacht. Darüber hinaus führte Xi Jinping einen in der chinesischen Politik neuartigen, mediengerechten, präsidentialen Repräsentationsstil ein: mit Fernsehansprachen aus seinem Amtszimmer heraus, einer lebendigeren öffentlichen Sprache und Einbeziehung seiner populären und weltgewandten Gattin insbesondere auf der diplomatischen Bühne. Dieser neue Repräsentationsstil zielt – über Funktionäre und Parteimitglieder hinaus – auf eine breite, emotional begründete Unterstützung in der Bevölkerung.

Im Hinblick auf die *despotische Komponente von Macht* stehen den staatlichen Organen Chinas immer noch viele – nur teilweise abgemilderte und durchweg unzureichend kontrollierte – Werkzeuge aus den dunklen Kammern der Diktatur zur Verfügung: von einem umfassenden Spitzelsystem über viele Varianten informeller Inhaftierung und Gewaltanwendung bis hin zu raffinierten elektronischen Überwachungssystemen. Der wie aus dem Nichts mobilisierbare Kampagnenterror der Ära Mao ist aus der politischen Erfahrung der allermeisten Chinesen (mit Ausnahme von ethnischen und religiösen Minderheitsgruppen) verschwunden. Mit Gewalt und Repression allein kann der chinesische Staat seine Macht nicht mehr aufrechterhalten und tut dies auch nicht. Die westliche China-Diskussion ist in dieser Frage oft immer noch zu sehr auf das alte Wahrnehmungsmuster „Unterdrücker gegen Unterdrückte“ fixiert. Dieses Muster aber erklärt nur einen kleinen Teil der politischen Dynamik Chinas.

Im Alltag von Regierungstätigkeit und Gesellschaftsleben ist die *infrastrukturelle Komponente von Macht* weitaus wichtiger. Hierbei geht es um eine in die Gesellschaft implantierte und weithin akzeptierte Ausübung staatlicher Macht, die insbesondere durch die Bereitstellung materieller und immaterieller Leistungen – von Bildung und Gesundheit über Sicherheit und Nationalstolz bis hin zu Karrieren im Staatsdienst – erreicht wird. Die chinesische Gesellschaft wird durch staatliche Ausgabenprogramme und die damit verbundenen Vergünstigungen wie auch Regeln für die Ziele der Regierenden gleichsam vorstrukturiert und für staatlichen Einfluss empfänglich gemacht. Hieraus ergeben sich vielgestaltige Phänomene einer engen Kollaboration oder Symbiose zwischen Staat und Gesellschaft, die nicht durch despotische Zwangsmaßnahmen, sondern durch staatliche Leistungen erreicht werden.

Die größte Herausforderung für den chinesischen Parteistaat geht von der *kommunikativ-diskursiven Komponente der Macht* in Zeiten interaktiver digitaler Medien aus. Auch in China zeigen sich fragmentarisierende Kräfte der neuen Netzkommunikation, die als dezentrales und libertär-anarchisches Medium die traditionell-hierarchischen Muster der Machtausübung in China unterlaufen. Die Entmystifizierung von politischer Macht durch Sichtbarmachung der Banalität der Mächtigen schreitet insbesondere auf den unteren Verwaltungsebenen, in den Gemeinden, Kreisen und Städten Chinas, voran. Die interaktiven digitalen Medien sind eine fundamentale Herausforderung für die Parteiherrschaft. Chinas Regierung unternimmt deshalb entschlossene Versuche zur aktiven Lenkung der neuen Medien, um das Internet für die Zwecke der Regierung zu instrumentalisieren. Ganz im traditionellen KP-Verständnis geht es auch bei der Medienpolitik gegenüber digitalen Netzwerken darum, im Sinne der Partei eine „günstige öffentliche Meinung zu schaffen“ (vgl. Kapitel 5).

Beim Blick auf die unterschiedlichen Komponenten der Macht wird deutlich: Die traditionellen Hebel der Machtausübung sind in China im Hinblick auf symbolische, despotische und vor allem infrastrukturelle Macht zurzeit immer noch effektiver als in den meisten anderen Staaten. Die kommunikativ-diskursive Macht der KP allerdings wird aufgrund der IT-Revolution sehr viel stärker herausgefordert als jemals zuvor.

7.3 Verdeckte Fragilitäten der Herrschaftsordnung

Die Machtgrundlagen der KP-Herrschaft werden zusätzlich durch gewaltige Aufgaben herausgefordert, die von der Parteiführung in der nahen Zukunft politisch zu bewältigen sind und große Risiken mit sich bringen (vgl. Übersicht 7.2).

Übersicht 7.2 Voraussetzungen für Chinas künftige politische Entwicklung

Stärken und Potenziale	Schwächen und Risiken
Vergleichsweise starke administrative Kapazität in der Umsetzung politischer Maßnahmen	Erosion dieser Kapazität durch Korruption und lokale Eigeninteressen
Ausgeprägte Lernbereitschaft unter politischen und wirtschaftlichen Führungskräften	Rigide offizielle leninistische Institutionen des politischen Systems
Beständige institutionelle Anpassungen und Korrekturen (Verwaltung, Gesetzgebung etc.)	Von wirtschaftlichem Erfolg abhängige politische Legitimation der KPC
Sehr dynamisches privates Unternehmertum; wachsende Innovationskraft	Defizitärer, teilreformierter Staatssektor; staatliche Eingriffe ins Wirtschaftsleben
Hohe Inlandssparquote; hohe Investitionen in Infrastruktur und Bildung	Labiles Finanzsystem; hohe Verschuldung von Unternehmen und kommunalen Regierungen
Unersetzbarkeit als internationaler Markt	Großes Konfliktpotenzial in Außenpolitik und Außenhandel
Erstklassige Infrastruktur	Entwicklungsgefälle im Land; gravierende Umweltzerstörungen
Wachsende Mittelschichten; aufstiegsorientierte, lernbereite, agile Bevölkerung	Soziale Ungleichheiten und Spannungen; rapider demographischer Wandel
Vielfältige Instrumente zur Steuerung und Kontrolle der öffentlichen Meinung	Inoffizielle Informationen und Gerüchte in Sozialen Medien; Misstrauen hervorrufoende Kommunikation der Regierung in Krisenfällen

© Heilmann 2002/2015

Ein Analysemodell, das von den konkreten Krisenerfahrungen des frühen 21. Jahrhunderts abgeleitet ist, betrachtet speziell die Voraussetzungen für Robustheit und Resilienz („Anti-Fragilität“) eines politischen Systems im Falle unerwarteter exogener oder endogener Schocks. Nicht die nach außen stabilen und machtvollen Fassaden, sondern die Elastizität und Absorptionsfähigkeit des Systems in Reaktion auf akute Krisen sind entscheidend für die Resilienz der politischen Ordnung (Taleb/Treverton 2015). Nach diesen Kriterien schneidet Chinas politisches System unter

den vorangehenden Administrationen besser ab als das zentralisierte und personalisierte Entscheidungssystem unter der Xi-Li-Administration (vgl. Übersicht 7.3).

Übersicht 7.3 Stabile Fassaden, verdeckte Fragilitäten: Wie resilient ist Chinas politische Ordnung gegenüber unvorhergesehenen Schocks?

Voraussetzungen für die Resilienz eines politischen Systems	Jiang-Zhu-Administration (1998–2002)	Hu-Wen-Administration (2002–12)	Xi-Li-Administration (2012–)
1 Diversifizierte Wirtschaftsstruktur	+	+	+
2 Dezentrale Politikinitiative	+	~	⊕
3 Moderater staatlicher Schuldenstand	+	⊕	⊕
4 Politische Variabilität und Diversität	⊕	⊕	⊕
5 Erfahrung mit Bewältigung von Systemkrisen	+	+	~

Zeichen in der Tabelle: + resilient / ~ nachlassend resilient / ⊕ fragil.

Modifiziert und auf China angewendet nach dem allgemeinen Modell von Taleb/Treverton 2015.

Eine der wichtigsten Resilienzquellen Chinas ist die im Vergleich mit historischen autoritären Staaten (und insbesondere im Vergleich mit allen kommunistischen Parteistaaten) *hoch diversifizierte Wirtschaftsstruktur*. China ist nicht einseitig abhängig von Rohstoffexporten oder spezialisierten Industrien. Chinas Wirtschaft weist eine zunehmende Innovationskraft auf und kann sich auf einen gewaltigen Binnenmarkt stützen, der künftiges Wachstum ermöglichen kann, selbst wenn Exportmärkte einbrechen. In dieser wirtschaftlichen Diversifizierung liegen große Vorzüge auch für die Krisenresilienz des politischen Systems, das nicht durch akute Schocks in Teilbereichen der Wirtschaft umgeworfen werden wird.

In anderen Bereichen droht die Krisenresilienz der politischen Ökonomie Chinas gegenüber den vorangehenden Jahrzehnten schwächer zu werden. Bisherige Stärken erfahren in den 2010er Jahren teils durch wirtschaftliche Strukturveränderungen, teils durch politische Eingriffe Einschränkungen. Dies bezieht sich insbesondere auf das *Niveau der Verschuldung von Staat und Unternehmen in Relation zum BIP und BIP-Wachstum* mit negativen Wirkungen auch auf die Krisenfestigkeit des Bankensystems. Der im historischen Vergleich extrem rapide Anstieg der Verschuldung seit dem Konjunkturprogramm von 2008 wird eine gravierende Handlungsbeschränkung im Falle von akuten wirtschaftlichen oder politischen

Krisen bilden. Die Xi-Li-Administration verfügt nicht mehr über die gewaltigen Puffer für eine expansive Fiskal- und Finanzpolitik, über die Chinas Regierung noch in den 2000er Jahren verfügen konnte.

Auf weiteren Feldern, die für die Krisenresilienz maßgeblich sind, ist der Befund noch nicht stabil, tendiert aber zu einer Schwächung. Eine *dezentralisierte Politikgestaltung* durch handlungsfähige lokale Verwaltungen kann im Krisenfall für eine dezentrale Kompensation von Blockaden, Politikfehlern oder Reformversagen in der Regierungszentrale sorgen. Die Zentralisierung der Politikinitiative unter Xi Jinping schwächt diesen sehr wichtigen Krisen- und Innovationspuffer in Chinas Regierungssystem.

Unklar ist, ob in der Xi-Li-Administration die historischen *Erfahrungen der Bewältigung früherer Systemkrisen* (insbesondere 1989) noch präsent sind. Alle Mitglieder der chinesischen Führung haben Erfahrungen als politische Entscheider mit den Auswirkungen der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise 2007-9. Erfahrungen mit der Bewältigung einer größeren politischen Krise als Entscheidungsträger aber haben sie nicht. Xi Jinping und die Parteizentrale sind öffentlichen und internen Verlautbarungen zufolge sehr stark auf die „Lektionen“ des Untergangs der Sowjetunion und des politischen „Versagens“ der dortigen politischen Führung unter Gorbatschow fixiert. Inwieweit diese sowjetischen „Lektionen“ lediglich eine politische Verhärtung, nicht aber eine Lernbereitschaft und Flexibilität in Chinas Führung hervorrufen, ist durch externe Analyse nicht festzustellen.

Die größte systemische Schwäche mit Blick auf die Resilienz der Regierungsordnung ist die mangelnde *politische Variabilität und Diversität*. Politischer Wettbewerb und friedliche Wechsel der Regierungspartei sind in Chinas politischem System nicht möglich. Eine öffentliche Debatte von verdeckten Defekten des politischen Systems wird bestenfalls punktuell und nur in engen Grenzen zugelassen. Kritische politische Positionen und deren Vertreter finden unter der Xi-Li-Administration weniger Eingang in die Entscheidungszirkel als unter den vorangegangenen Parteiführungen. Diese Restriktionen begrenzen im Krisenfall eine frühzeitige Erfassung von systembedrohenden Krisenanzeichen und die Einleitung stabilitätswahrender Krisenmaßnahmen.

Die unter Xi Jinping mit großer Durchschlagskraft eingeführte politische „Gestaltung von der Spitze her“ birgt zusätzliche systemische Risiken, die in der innerchinesischen Diskussion nicht thematisiert werden können. Es handelt sich um eine substanzielle Veränderung und Verfestigung der zuvor flexiblen, explorativen Politikprozesse, die in Kapitel 6 in vielen Fallstudien dargelegt wurden. Die Parteispitze mit Xi Jinping als Dreh- und Angelpunkt zog binnen kurzer Zeit maßgebliche Entscheidungskompetenzen und Programme zur institutionellen Restrukturierung von Staat und Wirtschaft – einschließlich interner Entscheidungs-

vorbereitung, Konsultations- und Evaluationsverfahren sowie Überwachung der Umsetzung – an sich. Entscheidungsmacht wurde in einer Vielzahl neu geschaffener oder reorganisierter Zentraler Führungsgruppen konzentriert. Xi Jinping selbst häufte beträchtliche persönliche, autokratische Machtbefugnisse an und wurde in einem medialen Personenkult präsentiert wie kein Parteichef seit Mao Zedong (vgl. Kapitel 3).

Die politische Entscheidungsbildung unter Xi Jinping ist mehr „top-down“ und weniger konsultationsorientiert. Erfahrungen und Initiativen aus den Regionen werden durch das zentralisierte, personalisierte Entscheidungssystem ignoriert. 2014 und 2015 kam es zu zentralstaatlichen wirtschaftspolitischen Entscheidungen (etwa in Steuerpolitik, IT-Sicherheit, Börsenregulierung), die in regionalen Regierungen oder unter ausländischen Investoren für solche Kritik sorgen, dass sie kurzfristig wieder zurückgezogen werden mussten. Die Entscheider und ihre Berater in der Zentrale hatten offenbar die Konsequenzen ihrer neuen Regelsetzungen nicht realistisch einschätzen und antizipieren können.

Xi Jinping präferiert eine zentralisierte, geschlossene Entscheidungsbildung im kleinen Kreise. Dieser „Dezisionismus“ steht in scharfem Gegensatz zu dem von Deng Xiaoping propagierten (und von Jiang Zemin fortgeführten) „Implementarismus“: Jahrzehntlang ging die Reformpolitik Chinas nicht aus zentralen, einsamen Entscheidungen hervor, sondern aus explorativem Regieren auf der Basis dezentraler Reformexperimente und konkreter Implementationserfahrungen.

Das korrekturoffene Regieren der KP-Führung unter Deng Xiaoping und Jiang Zemin – bei expliziter Einbeziehung des Implementationswissens lokaler Regierungen – steht in scharfem Kontrast zur „Gestaltung von der Spitze her“, die Xi Jinping bevorzugt. Xi ist zweifellos entscheidungswillig und selbstbewusst, aber deutlich weniger konsultativ und reflexiv als seine Vorgänger. Ein impulsiverer oder sogar aggressiverer Entscheidungsstil zeigte sich auch in Chinas Außen- und Sicherheitspolitik etwa im Südchinesischen Meer.

Entscheidend wird sein, ob die Veränderung des Entscheidungssystems unter Xi Jinping dauerhaft Bestand haben wird oder nicht doch aufgrund vielfältigen Politikversagens in der Implementation nur eine vorübergehende Zentralisierung und Rigidität bringen wird. Die Rückkehr zum explorativen Regieren könnte zwingend werden, sobald die Realisierung des Strukturreform-Programms in der Periode 2013–2020 stecken bleibt.

Im Falle der Verstärkung des Dezisionismus unter Xi Jinping wird die Fragilität des politischen Systems zunehmen. Hingegen werden Lern- und Korrekturfähigkeit in einem zentralisierten Politiksystem abnehmen. Denn es handelt sich um ein rigides, weniger anpassungsfähiges System, das im Falle zentralen Politikversa-

gens oder im Falle etwa eines krankheitsbedingten Ausfalls von Xi Jinping keine Reservelegitimation und keinen Handlungspuffer in den Regionen mehr besäße.

7.4 Szenarien der politischen Entwicklung

Welche Zukunft haben die KPC und das von ihr dominierte politische System unter den soeben dargelegten teils günstigen, teils ungünstigen Voraussetzungen? Die folgenden Szenarien sind als heuristische Instrumente und analytische Konstrukte zu verstehen. Sie dienen dazu, die Bandbreite alternativer Entwicklungsmöglichkeiten zu erfassen, indem Grundtendenzen der gegenwärtigen Entwicklungen in bewusster, einseitiger Überspitzung in die Zukunft hinein fortgeschrieben werden. Die Reichweite der Szenarien ist auf mittlere Frist – also auf die nächsten drei bis zehn Jahre – begrenzt.

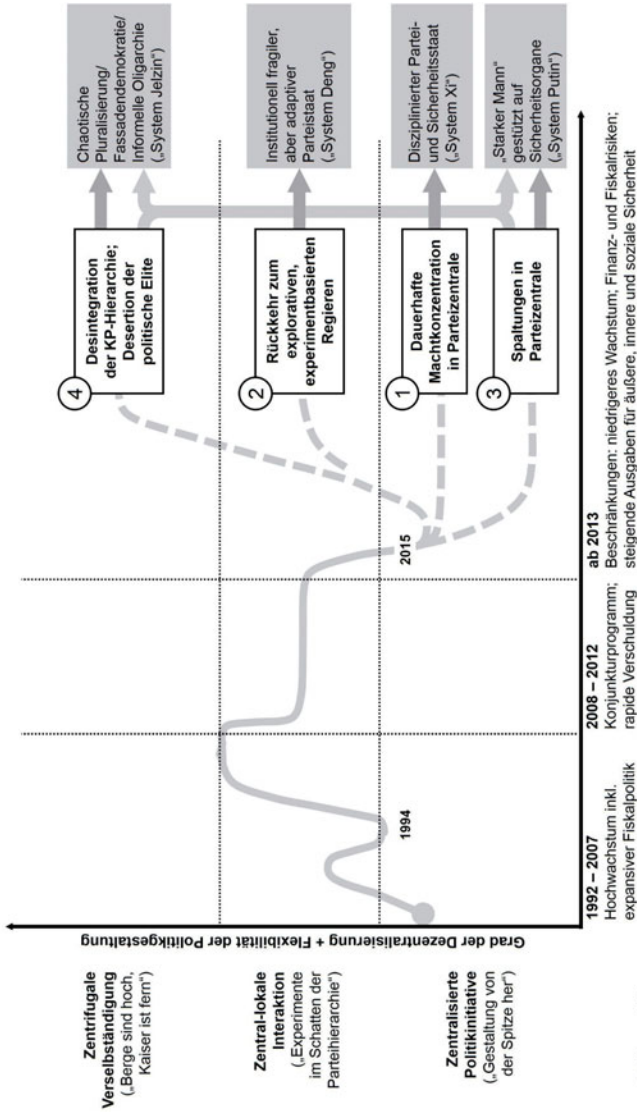
In diesem Zeitraum liegen maßgebliche Meilensteine der chinesischen Politik:

- 2017 steht die Bestätigung der amtierenden Parteiführung für weitere fünf Jahre und die Einbeziehung der nächsten Führungsgeneration in die höchsten Partei- und Regierungsgremien an.
- 2020 ist das Jahr, in dem die 2013 beschlossenen wirtschaftlichen Strukturreformen und eine „Gesellschaft mit bescheidenem Wohlstand“ realisiert sein sollen; der 13. Fünfjahrplan (2016–2020) dient der Umsetzung dieser Ziele.
- Im Jahr 2022 wiederum muss regulär eine neue Parteiführung mit einem neuen KP-Generalsekretär eingesetzt werden.

Übersicht 7.4 illustriert die Szenarien in einem Diagramm, dessen vertikale Achse den Grad der Dezentralisierung und Flexibilität der Politikgestaltung in drei großen Stufen anzeigt: von der unter Xi Jinping wieder strikt zentralisierten Politikinitiative („Gestaltung von der Spitze her“ 顶层设计) über die zentral-lokale Interaktion, wie sie typisch für Deng Xiaopings und Jiang Zemens Reformmethodik war („Experimente im Schatten der Parteihierarchie“), bis hin zur zentrifugalen Verselbständigung („Die Berge sind hoch, der Kaiser ist fern“ 山高皇帝远, „Politische Maßnahmen von oben treffen auf Gegenmaßnahmen von unten“ 上有政策下有对策).

Auf der horizontalen Achse sind die mit dem Zeitverlauf veränderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der politischen Entwicklung in drei großen Phasen eingetragen: von den auch politisch sehr günstigen Bedingungen des Hochwachstums und den wachsenden fiskalischen Möglichkeiten im Zeitraum 1992 bis 2007 über die von der Zentralregierung initiierten, gewaltigen, schuldenfinanzierten

Übersicht 7.4 Szenarien der politischen Entwicklung Chinas



© Heilmann 2015

Konjunktur- und Industrieprogramme der Jahre 2008–2012 bis zu den wesentlich schwierigeren Bedingungen der Xi-Li-Administration nach 2013. Denn diese Administration muss mit einem sinkenden Wirtschaftswachstum bei wachsenden Staats- und Unternehmensschulden sowie steigenden Ausgaben für äußere, innere und soziale Sicherheit umgehen. Mit Blick auf diese wirtschaftlichen Rahmenbedingungen werden vier Szenarien skizziert, die alle Stufen zentripetaler bis zentrifugaler Politikentwicklung einschließen.

Szenario 1: Zentralisierter, disziplinierter Partei- und Sicherheitsstaat („System Xi Jinping“)

Innenpolitik:

- Dauerhafte Machtkonzentration in Parteizentrale
- Effektive Bekämpfung von Korruption und Machtmissbrauch
- Effizienzsteigerung in staatlicher Verwaltung; Ausbau von E-Government auf allen Ebenen
- Repression gegenüber ethnisch-religiösen Minderheiten in Xinjiang und Tibet

Gesellschaft:

- Ausbau eines staatlich kontrollierten, korporatistischen Systems der Interessenvermittlung, in das alle kooperationsbereiten gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Gruppen einbezogen sind
- Strikte Unterbindung der Weiterentwicklung von NGOs und Zivilgesellschaft
- Sozialer und interethnischer Ausgleich; effektive Umverteilungspolitik im Sinne einer „Gesellschaft mit bescheidenem Wohlstand für alle“ (小康社会, 共同富裕)
- Re-Ideologisierung in Medien und Bildungssystem: Amalgam zwischen Nationalismus, ausgewählten Traditionen und „Sozialismus chinesischer Prägung“

Cyberspace:

- Umfassende Überwachung und Auswertung digitaler Medien; Komplettüberwachung des öffentlichen Raumes durch national integriertes Überwachungs- und Analysesystem
- Bewertung der „gesellschaftlichen Bonität“ (社会信用) jedes einzelnen Bürger anhand von Kommunikations-, Mobilitäts-, Transaktions- und Gesundheitsdaten
- China entwickelt sich zu einer IKT-gestützten Parteidiktatur mit totalitärem Potenzial

Wirtschaft:

- Anhaltendes Wirtschaftswachstum; Überwindung ökonomischer Strukturdefekte; selbsttragendes Marktwachstum in China
- Aggressive nationale Industriepolitik; sinkende ausländische Investitionen; wiederkehrende Handelskonflikte

Außen- und Sicherheitspolitik:

- Rapider militärischer Ausbau; offener Hegemonialanspruch im asiatisch-pazifischen Raum; Großmachtrivalität mit den USA und zunehmende internationale Spannungen; intensiviertere Cyber-Konflikte; Risiko militärischer Konfrontationen in Region und mit den USA
- Globale diplomatische Aktivität in Verbindung mit Export-, Investitions- und Finanzierungsinitiativen; Ausbau chinazentrierter multilateraler Institutionen in Konkurrenz zu US-dominierten etablierten Institutionen; zunehmender Einfluss Chinas auf die multilaterale Standardsetzung
- Ausbau der globalen Markt- und Regulierungsmacht Chinas im Cyberspace durch chinesische IT-Konzerne und Diplomatie; Demontage der US-Dominanz in Internet-Technologien und -Infrastruktur; Verankerung des Prinzips nationaler Cyber-Souveränität in multilateralen Regelwerken

© Heilmann 2015

Szenario 2: Dezentralisierter, institutionell fragiler, aber lern- und anpassungsfähiger Parteistaat („System Deng Xiaoping“)

Innenpolitik:

- Rückkehr zum explorativen, experimentbasierten Regieren und Reformprozess
- Dauerhaft ungefestigte Regierungs- und Rechtsordnung; machtvolle und korrupte politisch-wirtschaftlich-militärische Netzwerke im Hintergrund der offiziellen Parteiorganisation
- Fortschreitende Dezentralisierung des Regierungssystems mit sehr unterschiedlichen regionalen Entwicklungsmodellen
- Kompromissbereitschaft in den Fragen Xinjiangs, Tibets und Hongkongs; dennoch wiederkehrende Protest und Unruhen in diesen Regionen

Gesellschaft:

- Weiterentwicklung gesellschaftlicher Selbstorganisation und pluralistischer Zivilgesellschaft
- Weiter wachsende soziale, regionale, ethnische Disparitäten; ineffektive Umverteilungspolitik

- Nationalismus wird offen zur dominierenden Ideologie in Medien und Bildungssystem

Cyberspace:

- Zunehmender Kontrollverlust über interaktive digitale Medien; offenere Debatten auch über politisch heikle Themen; kurzlebige Medien- und Zensurkampagnen
- Nur lückenhafte elektronische Überwachungssysteme

Wirtschaft:

- Mittelhohes Wirtschaftswachstum mit wiederkehrenden Einbrüchen; keine Strukturreformen mehr durchsetzbar
- Offenheit für ausländische Investitionen; weitere Integration Chinas in Weltwirtschaft

Außen- und Sicherheitspolitik:

- Schwankender Kurs in der internationalen Zusammenarbeit; grundsätzliche Kooperationsbereitschaft im asiatisch-pazifischen Raum und gegenüber den USA
- Aus Kostengründen verlangsamter militärischer Ausbau; Verlust ziviler Kontrolle über Militär; wachsende Risiken militärischer Zufallskonfrontationen
- Rückläufige globale Export-, Investitions- und Finanzierungsinitiativen aus China; kein weiterer Ausbau chinazentrierter multilateraler Institutionen; Integration Chinas in die globale Zusammenarbeit mit wiederkehrenden Spannungen und Rückschlägen

© Heilmann 2015

Szenario 3: „Starker Mann“, gestützt auf Sicherheitsorgane und Nationalismus („System Putin“)

Innenpolitik:

- Spaltung in Parteizentrale; Konzentration der Macht in einer Führungsperson
- Autorität dieser Führungsperson stützt sich im Kern auf Sicherheits- und Militärapparat
- Parteiorganisation bleibt formell erhalten; Entscheidungen aber werden in informellen Oligarchien und Netzwerken ausgehandelt; informelle Stärkung der Regionen; nur noch lose Abstimmung mit Zentrale
- Keine Reorganisation oder Modernisierung der staatlichen Administration; institutionelle Stagnation

- Harte innere Repression; hoher Anteil staatlicher Ausgaben fließt in Sicherheitsapparate

Gesellschaft:

- Strikte Unterbindung der Entwicklung von Zivilgesellschaft und politischer Opposition; aber keine lückenlose Kontrolle der Gesellschaft
- Rasch wachsende soziale, regionale, ethnische Disparitäten; steigende Arbeitslosigkeit; Landflucht; hoher Auswanderungsdruck
- Wiederkehrende soziale und ethnische Unruhen; religiöse Erneuerungsbewegungen
- Stützung der labilen politischen und wirtschaftlichen Ordnung durch Nationalismus und Populismus

Cyberspace:

- Überwachung und Auswertung digitaler Medien; mangels fiskalischer Mittel und aufgrund organisatorischer Defizite aber keine lückenlose Überwachung herstellbar

Wirtschaft:

- Niedriges Wirtschaftswachstum; nachlassende in- und ausländische Investitionstätigkeit
- Kapital- und Unternehmerflucht ins Ausland

Außen- und Sicherheitspolitik:

- Rivalitäten mit der überlegenen USA und zunehmende internationale Spannungen; intensiviertere Cyber-Konflikte; Risiko militärischer Abenteuer zur Außenablenkung innenpolitischer Spannungen

© Heilmann 2015

Szenario 4: Chaotische Pluralisierung, demokratische Fassadeninstitutionen, informelle Oligarchien („System Jelzin“)

Innenpolitik:

- Spaltung und Machtvakuum in der Entscheidungszentrale; KPC zerfällt auf allen Organisationsebenen in Gruppierungen, die sich offen befehlen; einfache KPC-Mitglieder ziehen sich spontan aus der Parteiorganisation zurück; Auflösung der KPC
- Nur noch symbolische Zentralgewalt; starke zentrifugale Kräfte

- Abhaltung regionaler und nationaler Wahlen ohne Vorlaufzeit, ohne Einübung demokratischer Regeln und Parteienkonkurrenz; extreme politische Polarisierungen; politische Gewalt- und Terrorakte
- Verfassungsreformen unter Zeitdruck; Gewährung umfassender Rechte an Provinzen im Tausch für deren Unterstützung der Zentrale; Zugeständnisse auch an Xinjiang, Tibet und Hongkong
- Verselbständigung politischer und militärischer Cliques in den Provinzen; trotz regionaler Wahlen keine demokratische Öffnung
- Allianzen zwischen alter Machelite und neuer Wirtschaftselite, die den Großteil der Bevölkerung ausschließen; systemische Korruption und organisierte Kriminalität auf allen Ebenen verankert
- Ähnliche Grundmuster wie in den ersten zehn Jahren des postkommunistischen Russland unter Jelzin

Gesellschaft:

- Explosionsartige Entwicklung gesellschaftlicher Selbstorganisation; chaotische politische Pluralisierung
- Ungebremste Verschärfung sozialer, regionaler und ethnischer Disparitäten; rasch steigende Arbeitslosigkeit; Landflucht; Slumbildung in Ballungsräumen
- Wiederkehrende soziale und ethnische Unruhen; religiöse Erneuerungsbebewegungen
- Massenhafte, unregelte Auswanderung und Flucht in Nachbarländer und nach Übersee

Cyberspace:

- Soziale Medien als maßgebliches Feld der politischen Auseinandersetzung; Manipulationen; Verschwörungstheorien, Schlammschlachten, Polarisierungen

Wirtschaft:

- Drastische Kontraktion der Wirtschaftsleistung; massive Kapital- und Unternehmerflucht ins Ausland
- Abzug ausländischer Investoren; gravierender weltwirtschaftlicher Rückschlag mit kurz- und mittelfristig äußerst negativen Auswirkungen auf alle Handelspartner Chinas

Außen- und Sicherheitspolitik:

- Unberechenbare Außen- und Sicherheitspolitik; kompletter Kontrollverlust der Regierung über das Militär; Militäreinheiten handeln auf eigene Rechnung; große nukleare Proliferationsrisiken

Als Ergebnis einer informellen Umfrage im Juli 2015 unter Mitarbeitern und Fellows des Mercator Institut für China-Studien zur Einschätzung dieser vier Szenarien sah eine deutliche Mehrheit *kurzfristig* (also für die Jahre 2015–2018) das Szenario 1 („System Xi“) als die plausibelste Entwicklung an. Mit einem *mittelfristigen* Zeithorizont (also für den Zeitraum 2018–2025) aber erwartete eine knappe Mehrheit der Befragten, dass das „System Xi“ aufgrund von Misserfolgen in der Umsetzung der versprochenen wirtschaftlichen Strukturreformen und/oder anhaltender Wachstumsverlangsamung deutliche Zugeständnisse an subnationale Regierungsebenen in der Wirtschaftspolitik machen muss.

Zwar wird das „System Xi“ in allen Fragen politischer Kontrolle, öffentlicher Sicherheit, technischer Überwachungssysteme sowie Außen-/Sicherheits-/Militärpolitik seinen zentralisierten Charakter wahren. Da eine rigide zentralisierte Führung in der Wirtschaftspolitik aber die regionale Eigeninitiative hemmt, wird die aus dem Zeitraum 1978–2008 bekannte explorativ-flexible Reformmethodik des „Systems Deng“ zumindest auf dem Feld der Wirtschaftsregulierung voraussichtlich wieder an Boden gewinnen und das rigide „System Xi“ abmildern. Um die Wachstumsdynamik anzukurbeln, wird Chinas politische Führung privaten und ausländischen Investoren sehr viel weiter entgegenkommen müssen, als dies 2013–2015 der Falle war.

Eine offene Spaltung in der Parteispitze oder organisatorische Desintegration der KPC (Szenarien 3 bzw. 4) erwartete nur eine Minderheit der befragten Mitarbeiter und Fellows. Der Herausgeber dieses Buches und Autor dieses Kapitels ist in dieser Hinsicht skeptischer. Denn das Fundamentalrisiko eines Systemkollapses ist in Chinas Parteistaat höher als in Systemen mit politisch legitimierten, demokratischen Regierungswechseln. Autoritäre Regierungssysteme, deren Legitimation sich wie in China vornehmlich auf wirtschaftliche Erfolge stützt, sind im Falle eines Wachstumseinbruchs besonders anfällig für einen abrupten politischen Zerfall: In Wirtschaftskrisen manifestieren sich dann rasch die zerbrechlichen Grundlagen der politischen Legitimation, die labile Unterstützung durch politisch-wirtschaftliche Eliten und Bevölkerung wie vor allem auch die mangelnden Möglichkeiten zur Einsetzung einer glaubwürdigen neuen Regierung.

Ausschlaggebend für die mittelfristige Entwicklung des politischen Systems wird sein, inwieweit es der Parteiführung um Xi Jinping gelingt, die internen Verfallserscheinungen der Ankerorganisation der VRC – der Kommunistischen Partei – rückgängig zu machen und damit die Fortdauer des politischen Systems zu verstetigen. Auch dürfen die Bemühungen um eine wirtschaftliche Restrukturierung nicht scheitern, wenn ein politischer Verfall dauerhaft vermieden werden soll. Hierfür benötigt die chinesische Parteiführung Geschick in der Umsetzung der Wirtschaftspolitik und zugleich auch Glück in der Entwicklung des internationalen

wirtschaftlichen Umfeldes, sodass exogene Schocks nicht mit voller Wucht das im Umbau befindliche China treffen. Wenn Xi Jinpings Agenda der Wiederbelebung der Parteiherrschaft und der Restrukturierung der Wirtschaft bis 2020 aber sichtbar scheitern sollte, wird das Risiko eines Systemkollapses sehr präsent sein.

Im Falle einer Desintegration der Parteihierarchie wird die danach verfügbare Staatskapazität davon abhängen, inwieweit staatliche Organisationen ein sich selbst tragendes, auf Verfassung und Recht – nicht mehr auf Parteiweisungen – gestütztes System aufrechterhalten können. Einer solchen Transformation von der Parteidiktatur ohne Ordnungskollaps zum Verfassungsstaat stehen allerdings alle historischen Erfahrungen entgegen. China wird im Falle einer Desintegration der KPC voraussichtlich durch ein tiefes Tal der politischen Destruktion und Rekonstruktion gehen müssen. Da der wirtschaftliche Strukturwandel in China aber schon viel weiter vorangekommen ist als etwa in den osteuropäischen Staaten 1989, wird der durch einen politischen Systemwechsel verursachte ökonomische Einbruch in China voraussichtlich weniger drastisch ausfallen. Auch wird Chinas agile und ambitionierte Bevölkerung sogar unter instabilen Rahmenbedingungen eine große unternehmerische Dynamik entfalten können.

Gleich, welches Szenario eintritt: Grundsätzlich ist das sowjetische Szenario des staatlichen Zerfalls auf den chinesischen Kontext nicht anwendbar. Im Vergleich zur ehemaligen Sowjetunion (mit einem Anteil an nicht-russischen ethnischen Gruppen von nahezu 50 Prozent) ist China mit einem Minderheitenanteil von weniger als 10 Prozent ethnisch überwiegend homogen. Die Leitvorstellung der Reichseinheit ist in der chinesischen Gesellschaft und politischen Elite fest verankert, und die Einheit Chinas wird von einer starken nationalistischen Grundströmung getragen. In den Siedlungsgebieten ethnischer Minderheiten wie Tibet und Xinjiang ist die Situation verschieden: Dort werden im Falle einer Schwächung der Zentralgewalt separatistische Bewegungen größeren Ausmaßes als bisher in Gang kommen. Aufgrund der geographischen und politischen Randlage dieser Regionen ist es jedoch unwahrscheinlich, dass dortige Sezessionsbestrebungen auf das chinesische Kerngebiet übergreifen.

7.5 Sinkende Chancen einer demokratischen Evolution

Chinas politische Entwicklung wird aufgrund der internationalen Bedeutung des Landes von prominenten Politikforschern als entscheidend für die weltweite Durchsetzung der Demokratie angesehen (Diamond 1999; 2012). Ist das westliche

Leitbild des demokratischen Verfassungsstaates aber überhaupt ein realistisches Zukunftsszenario für China?

Die ökonomische Entwicklung hat zusammen mit einem höheren Bildungsniveau und besserer Kenntnis der eigenen Rechte eine differenzierte und mit neuen Einflussmöglichkeiten ausgestattete Gesellschaft hervorgebracht. Manche Autoren sehen deshalb Ansatzpunkte für eine „schleichende Demokratisierung“ (Pei Minxin 1997), die sich – nicht unähnlich dem Systemwandel in Taiwan – auf längere Sicht auch auf dem chinesischen Festland durchsetzen werde. Dieser optimistischen Perspektive lassen sich jedoch gewichtige Einwände entgegenhalten.

Nach den Kriterien, die in der vergleichenden Demokratieforschung als allgemeine Funktionsvoraussetzungen für die Errichtung einer stabilen Demokratie erarbeitet wurden (Schmidt 2000), weist die VRC einzelne günstige Vorbedingungen auf: weitgehende ethnische Homogenität (ethnische Minderheiten sind nur in der westlichen Peripherie konzentriert), ein hohes Wirtschaftswachstum bei moderater Inflation, bislang sehr positive Erfahrungen mit der Einbindung in die Weltmärkte und wachsende technologisch-kulturelle Verflechtungen mit demokratischen Gesellschaften. Chinas Pro-Kopf-BIP übertraf 2014 ein durchschnittliches Niveau von 7.000 USD, das nach historischer Erfahrung eine günstige Grundlage für fortschreitende gesellschaftliche Pluralisierung und politische Liberalisierung bietet. In Chinas am höchsten entwickelten Regionen hat sich eine – allerdings sehr heterogene – Mittelschicht von mehreren hundert Millionen Menschen gebildet, die dank ihres Einkommens-, Bildungs- und Informationsniveaus als tragende Kraft einer Demokratisierung in Frage käme.

Da valide repräsentative Umfragen zu der politisch extrem sensiblen Frage eines Systemwechsels in China nicht durchführbar sind, haben wir nur begrenzte und partielle Erkenntnisse darüber, ob es in der städtischen Mittelschicht (jenseits der kleinen Zahl politischer Aktivisten, die mit dem Herrschaftssystem in Konflikt geraten) überhaupt ein Interesse an politisch-institutionellen Reformen oder gar demokratischen Konkurrenzahlen gibt. Gerade die städtischen Mittel- und Oberschichten haben von den wirtschaftlichen Veränderungen der vergangenen Jahrzehnte eindeutig profitiert. Sie sind nach allen Fallstudien-Erkenntnissen in erster Linie an politischer Stabilität und Sicherung ihres neu erworbenen Wohlstands und Vermögens interessiert. Auch haben es die staatlichen Medien durch beharrliche selektive Berichterstattung über Missstände in demokratischen Systemen (insbesondere Gewalt und Diskriminierung in den USA und in Indien, aber auch z. B. Parlamentsschlägereien in Taiwan und Südkorea) verstanden, in großen Teilen der Mittelschicht ein Misstrauen gegenüber demokratischem Wettbewerb zu nähren. Hinzu kommt, dass westliche Kritik an der KPC in den staatlichen Medien und Bildungsinstitutionen Chinas als Angriff auf die nationale Selbstbestimmung und

Würde aller Chinesen dargestellt wird. Ausländische Kritik ruft bei vielen Chinesen eine patriotische Solidarisierung mit Staat und Partei hervor. Darüber hinaus wird die Staatsgewalt als so übermächtig empfunden, dass politisches Engagement für Systemänderungen schlicht hoffnungslos erscheint. Solange die Gestaltung des beruflichen, familiären und persönlichen Lebens nicht durch staatliche Stellen willkürlich und drastisch eingeschränkt wird und Möglichkeiten zum Ausweichen gegenüber staatlichen Eingriffen und Regulierungen bleiben, halten sich die allermeisten Angehörigen der Mittelschichten von politischer Aktivität fern.

Auch über das politisch passive Verhalten der Mittelschichten hinaus zeigen sich viele markante Defizite in den Voraussetzungen Chinas für eine Demokratisierung. Als sehr ungünstig werden sich dauerhaft die sozialen und regionalen Disparitäten im Land erweisen. Schwer wiegt auch, dass bürgerschaftliches Engagement in gesellschaftlichen Vereinigungen weiterhin unterdrückt und unterentwickelt ist und dass Rechts- und Justizsystem immer noch weitgehend politischen Weisungen unterliegen und nicht als institutionelles Gegengewicht gegen die Macht politischer Akteure fungieren können.

Was politisch-kulturelle Faktoren angeht, erscheinen die Voraussetzungen für eine demokratische Ordnung in China besonders ungünstig: Es fehlen wirkungsmächtige liberal-konstitutionelle Traditionen, positive historische Erfahrungen im Umgang mit politischem Wettbewerb und friedlicher politischer Konfliktbeilegung sowie ein Minimalkonsens im Hinblick auf Bürgerrechte und Grenzen staatlicher Macht. Der Beitrag der Medien und des Internets zur Entstehung einer pluralistischen Meinungsbildung und öffentlichen Kontrolle, die für eine demokratische Ordnung unverzichtbar sind, ist gegenwärtig skeptisch zu beurteilen (vgl. Kapitel 5).

Das größte Hemmnis für eine substanzielle und nicht bloß formale Demokratisierung Chinas wird darin bestehen, dass wirtschaftliche und politische Machtressourcen auf einen äußerst kleinen Teil der Bevölkerung konzentriert sind. Selbst die ökonomische Liberalisierung ist weniger weit gediehen, als es den Anschein hat. Viele chinesische Ökonomen und Unternehmer vertreten die Auffassung, dass der tatsächliche Grad an wirtschaftlicher Freiheit in China deutlich geringer ist, als es die offizielle Rhetorik und der harte wirtschaftliche Wettbewerb suggerieren: Chinesische Unternehmer sind so stark auf informelle politisch-wirtschaftliche Beziehungsgeflechte angewiesen, dass von unternehmerischer Unabhängigkeit wie auch von Eigentums- und Vertragssicherheit nicht wirklich die Rede sein kann (vgl. Kapitel 4).

Dies bietet eine einfache Erklärung dafür, dass die politische Demokratisierung nicht vorankommt: Die politische Klasse ist unter veränderten Bedingungen aufs Engste in wirtschaftliche Tauschnetzwerke eingebunden; und die wichtigsten wirtschaftlichen Akteure sind immer noch vielfältigen politischen Abhängigkei-

ten unterworfen. Insbesondere auf den unteren Organisationsebenen ähnelte die KPC – zumindest bis zur Disziplinierungskampagne Xi Jinpings – in vielen Orten einer mafiosen Gruppierung: Die Parteifunktionäre schöpften Profite aus legalen und illegalen Unternehmungen ab und konnten zugleich Widerstände gegen solche Praktiken mit Hilfe des staatlichen Gewaltmonopols bekämpfen. Die Dominanz informeller Tauschnetzwerke, die sich nicht nur im Bereich der Korruption, sondern auch in der legalen Wirtschaft Chinas findet, wird von westlichen Wissenschaftlern und Geschäftsleuten häufig als Manifestation eines flexiblen „Netzwerk-Kapitalismus“ gekennzeichnet (Wang Hongying 2001). In der Tat haben informelle Netzwerke in einer von politischer Reglementierung geprägten Ökonomie den Vorteil, dass sie widersinnige staatliche Beschränkungen überwinden helfen und die unternehmerische Dynamik am Leben halten. Die Schattenseiten aber zeigen sich in einer grassierenden Korruption, in der Plünderung von Vermögenswerten im Staatssektor, in Manipulationen im Finanzsystem sowie in politischem Zynismus und wachsender sozialer Ungleichheit.

Das gesamte wirtschaftliche und politische System Chinas bewegt sich auf einem doppelten Boden: Es gibt die legale, offiziell gepriesene Oberfläche des wirtschaftlichen Aufstiegs unter Leitung der KPC. Und es gibt die Tiefenstruktur eines dynamischen Schattensystems, in das große Teile der Funktionärschicht verwickelt sind, um sich private Vorteile zu sichern: Politische Macht wird systematisch gegen wirtschaftlichen Einfluss und materielle Vergünstigungen getauscht. Ein fundamentaler Fehler rein ökonomischer Analysen der chinesischen Wirtschaft besteht darin, dass der doppelbödige *politische* Gehalt des Wirtschaftslebens unterschätzt oder verkannt wird.

Den Erkenntnissen der historisch-quantitativen Demokratisierungsforschung zufolge (Vanhanen 1997) ist eine so ausgeprägte Ungleichverteilung wirtschaftlicher, sozialer und politischer Machtressourcen wie in China dem Aufbau demokratischer Institutionen genauso wenig förderlich wie die Dominanz informeller Netzwerke zwischen politischen, wirtschaftlichen und kriminellen Akteuren, die erfahrungsgemäß über einen offiziellen Systemwechsel hinweg Bestand haben. Deshalb ist in China selbst im besten Falle nur die Entstehung einer formalen Fassadendemokratie zu erwarten, die – in dieser Hinsicht teilweise Brasilien, teilweise Russland ähnlich – durch sehr starke soziale und regionale Disparitäten, einen eingeschränkten politischen wie wirtschaftlichen Wettbewerb und durch im Kern oligarchische Machtverhältnisse bestimmt sein wird.

Wer könnte die Demokratisierung in China überhaupt voranbringen? Es lässt sich gegenwärtig nicht eine wichtige politische oder gesellschaftliche Gruppe in China entdecken, die demokratische Wert- und Ordnungsvorstellungen repräsentieren könnte und zugleich über die Ressourcen verfügt, die demokratische Transformation

Chinas zu beschleunigen. Die städtische Mittelschicht einschließlich der Privatunternehmenschaft ist zu eng mit staatlichen Stellen und der Funktionärsschicht verbunden. Der Vorstoß zu einer Demokratisierung wird deshalb aus der Funktionärsschicht selbst kommen müssen. Hier aber gibt es bislang unüberwindliche Widerstände gegen institutionelle Reformen, die zur politisch-ökonomischen Erneuerung unverzichtbar wären: ein umfassender Rückzug des Staates aus der Wirtschaft, ein konsequenter Schutz privater Eigentums- und Vertragsrechte sowie die Errichtung unabhängiger politischer und justizieller Kontrollorgane. Solche Reformen würden der Sonderstellung der Funktionärsschicht den Boden entziehen.

Die evolutionäre Perspektive einer friedlichen, kontrollierten, ausgehandelten Transition – von der KP-Herrschaft zur pluralistischen Demokratie – findet in China aus heutiger Sicht keinerlei Rückhalt. Die politische Führung unter Xi Jinping hat konsistent klargestellt, dass sie den Parteistaat stärken und modernisieren, keinesfalls aber im westlichen Sinne durch Gewaltenteilung, Parteienkonkurrenz oder allgemeine Wahlen demokratisieren werde. Selbst viele seit den 1990er Jahren versuchsweise eingeführte *innerparteiliche* Reformen (etwa Kandidatenkonkurrenz in Wahlen zu Führungsgremien) wurden wieder zurückgefahren (Fewsmith 2013). Soziale Spannungen sollen durch eine Kombination verbesserter öffentlicher Dienstleistungen („Gesellschaftsmanagement“) und effektiverer Polizeiarbeit reduziert werden, nicht aber durch politische Reformen oder zivilgesellschaftliche Selbstorganisation. Eine Evolution des Parteistaats hin zu einer liberalen Ordnung oder gar Konkurrenzdemokratie wird es mit der gegenwärtigen politischen Führung definitiv nicht geben.

7.6 Systemwettbewerb im 21. Jahrhundert: China als Entwicklungsmodell?

Der rasante weltwirtschaftliche Aufstieg der VRC hat intensive Debatten darüber hervorgerufen, ob sich ein „Chinesisches Modell“ herausgebildet habe, das als Referenz für andere Entwicklungs- und Schwellenländer in der Verbindung von autoritärer Herrschaft und marktwirtschaftlicher Entwicklung dienen könne. In die Kontroversen fließen sehr unterschiedliche Diskussionsstränge ein, die sich drehen etwa um besondere Merkmale eines ostasiatischen „entwicklungslenkenden Staates“ (Johnson 1982; Woo-Cumings 1999; Heilmann 2006), die Herausbildung eines autoritär-marktwirtschaftlichen „Beijing-Konsens“ (im Kontrast zum liberalen „Washington-Konsens“; Ramo 2004; Halper 2010), neuartige Systeme des „Staatskapitalismus“ (Bremmer 2010), eine wirtschafts- und technologiegetriebene

Leistungssteigerung bestimmter autoritärer Regierungsformen („authoritarian upgrading“; Heilmann 2010), historisch begründete eigenständige Ordnungs- und Legitimationsvorstellungen (Jacques 2012) oder Vorzüge einer meritokratischen Herrschaftsordnung in der Rekrutierung politischer Führungskräfte und Legitimierung von Herrschaft im 21. Jahrhundert (Bell 2015). Übersicht 7.5 bietet einen Überblick über die wichtigsten Merkmale und Methoden, die in der Diskussion um ein „chinesisches Entwicklungsmodell“ angeführt werden.

Übersicht 7.5 Dem „Chinesischen Entwicklungsmodell“ zugeschriebene Merkmale und Methoden

Innen- und Rechtspolitik	Autoritäre, entwicklungslenkende, wirtschaftspolitisch agile und lernfähige Regierung; Unterbindung politischer Konkurrenz; Unterdrückung politischer Opposition; Rekrutierung nationalen politisch-administrativen Führungspersonals nach Erfahrung, Qualifikation, Leistung („Meritokratie“); nur kleinteilige politisch-administrative Reformen in Reaktion auf wirtschaftliche Erfordernisse; weder Verfassungsreform noch politische Liberalisierung; Herrschaftslegitimation durch wirtschaftliche Leistung und Nationalismus; nicht-öffentliche Konsultation wichtiger Interessengruppen („konsultativer Autoritarismus“); internationalen Standards formal entsprechende Gesetzgebung; keine Unabhängigkeit der Justiz
Gesellschafts- und Sozialpolitik	Unterdrückung politischer Selbstorganisation in NGOs; stattdessen Förderung staatlich kontrollierter GONGOs; Verhinderung von Unruhen durch präventives „Gesellschaftsmanagement“ (Überwachung, Beschwerdestellen, soziale Dienstleistungen; polizeiliche Repression stets möglich); strikte Wohnsitz- und Geburtenkontrolle; hohe Investitionen in Bildungssystem mit Fokus auf MINT-Fächern; Ausbau sozialer Sicherung; offizielles Ziel: „Wohlstand für alle“
Arbeitsbeziehungen	Staatlich gelenkte offizielle Gewerkschaften; Unterbindung von firmenübergreifenden Streiks und Tarifverhandlungen; enge Allianz zwischen Regierung und Großunternehmen
Binnenwirtschaft	Langfristige Entwicklungsplanungen; hohe Lernbereitschaft gegenüber internationalen Erfahrungen; strikt pragmatische (an konkreten Problemlösungen orientierte), nicht-ideologische, experimentierfreudige Wirtschaftspolitik; Wachstum um jeden Preis; massive staatliche Investitionen in Industrie und Infrastruktur; Protektion für staatsnahe Unternehmen; staatliche Kontrolle über Bankensystem
Finanzmärkte	Staatliche Finanzrepression (niedrige Einlagezinsen ohne Anlagealternative); Kanalisierung privater Sparvermögen in Investitionen für staatlich bevorzugte Industrien und Infrastruktur; staatlich kontrollierte, international investierende Sovereign Wealth Funds; Kapitalverkehrskontrollen; aktives Währungsmanagement und eingeschränkte Währungskonvertibilität

Außenpolitik	Globale diplomatische Präsenz; Verschmelzung der Diplomatie mit Außenwirtschafts- und Finanzaußenpolitik („Scheckbuch-Diplomatie“); strikte Verteidigung nationaler Souveränität und territorialer Ansprüche; Beharrung auf nationaler Souveränität in allen politischen (inkl. menschenrechtlichen) Fragen und auch im Cyberspace; massive militärische Aufrüstung
Außenwirtschaft	Weltmarkt- und Exportorientierung; langfristig angelegte Importsubstitution; selektiver Protektionismus für junge einheimische Industrien; gezielte Steuerung ausländischer Investitionen; Erringung globaler Marktanteile hat Vorrang vor kurzfristigen Erträgen; Sonderfinanzierungen für Auslandsengagement chinesischer Unternehmen; Stützung geopolitischer Ziele durch Außenwirtschaftspolitik
Industriepolitik	Gezielte staatliche Förderung von „Zukunftsindustrien“; staatliche Beeinflussung der sektoralen Industriestruktur; Aufrechterhaltung staatlicher Kontrolle in „strategischen“ Industrien
Energie-/Umweltpolitik	Extensive Ressourcennutzung mit gravierenden Umweltfolgen; technologiegetriebene Bemühungen um Übergang zu ressourcenschonender Energie- und Umweltpolitik
Technologiepolitik	Gewinnung fortgeschrittener ausländischer Technologien durch staatliche Lenkung und Förderung; Zugang zum Markt im Tausch gegen Investitionen und Technologien; Langzeitprogramme zum Aufbau eines global konkurrenzfähigen nationalen Innovationssystems
Medien und Öffentlichkeit	Aktive Steuerung von Medien und öffentlicher Meinungsbildung; Kommerzialisierung und Entpolitisierung der Medienbranche; Ausbau elektronischer Überwachungssysteme im Internet
Innere Sicherheit	Ausbau des Sicherheitsapparats auch für den Cyberspace; umfassende informationstechnische Überwachungssysteme

© Heilmann 2015

Auch in China selbst entwickelte sich eine lebhafte Debatte um Grundzüge eines leistungsstarken „Chinesischen Modells“ (中国模式, vgl. Pan Wei 2009) oder gar einen „neuen Typ von Supermacht“ (新型超级大国, Hu Angang 2012/2014). Diese Modelldiskussion wurde überwiegend von prominenten Sozialwissenschaftlern (darunter nicht wenige aus dem Umfeld der Partei- und Regierungszentrale), aber auch von einzelnen pensionierten Parteikadern (Chen Jinhua 2012) in einer Serie von Publikationen popularisiert. Allerdings traf die These von der Herausbildung eines „Chinesischen Modells“ auch in China selbst vielfach auf grundsätzliche Kritik (Ding Xueliang 2011; Zheng Yongnian 2010).

Bemerkenswert ist, dass Chinas Regierung zu keinem Zeitpunkt das eigene politisch-wirtschaftliche System als vorbildhaftes Modell für andere Staaten darstellte. Vielmehr wiesen chinesische Diplomaten gegenüber Partnerländern in Asien, Afrika und Lateinamerika beharrlich auf die Notwendigkeit hin, jeweils

eigenständige nationale Entwicklungsstrategien im Einklang mit den besonderen lokalen Voraussetzungen zu verfolgen. Während westliche Entwicklungszusammenarbeit Bedingungen an die Empfänger stelle und Patentrezepte für die Lösung sehr unterschiedlich gelagerter lokaler Probleme anbiete, verzichte China bewusst auf solche Konditionalisierungen, die den besonderen nationalen und regionalen Kontexten nicht gerecht werden könnten.

Die internationale Diskussion um ein „Chinesisches Modell“ hat erst seit der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise 2007-9 großen Auftrieb bekommen. Bis in die 1990er Jahre hinein war Chinas politisches System noch weithin als abträglich für die wirtschaftliche Modernisierung eingeschätzt worden. Die in der westlichen öffentlichen und sozialwissenschaftlichen Diskussion dominierende Logik der „Interdependenz der Ordnungen“ besagte, dass politische und wirtschaftliche Freiheit und Konkurrenz sich wechselseitig bedingten und dass Wachstum und Wohlstand nur in einer marktwirtschaftlichen Demokratie dauerhaft realisiert werden könnten. Dieses Erklärungsmodell bietet jedoch keine plausiblen Erklärungen für die wirtschaftliche und politische Entwicklung Chinas in den Jahren nach 1989. Der Kontrast zur Erfahrung osteuropäischer kommunistischer Parteistaaten mit Blick auf die wirtschaftspolitische und institutionelle Anpassungsfähigkeit unter Bedingungen einer globalisierten Wirtschaft ist offensichtlich.

In China engagierte Investoren und Unternehmen sehen eine zentrale Stärke des chinesischen politischen Systems darin, dass die Regierung langfristige Entwicklungsprioritäten und Großprojekte weitaus konsequenter verfolgen könne als Regierungen in kurzatmig, reaktiv und volatil erscheinenden demokratischen Systemen. China wird von den Protagonisten des „Chinesischen Modells“ als eines der wenigen Regierungssysteme gekennzeichnet, das noch strategiefähig – im Sinne vorausschauender Planung und Gestaltung – sei. Die Möglichkeit zu langfristiger Prioritätenverfolgung, von der Infrastruktur- über die Bildungs- bis zur Technologieplanung, ist in China allerdings untrennbar mit autoritärer Machtausübung und exekutiver Kontinuität verbunden – unter Ausschaltung von demokratischen Wahlen und Kontrollen.

Bietet China etwa tatsächlich das Modell eines effizienten, technokratischen Machtstaates, der sich auszeichnet durch ein Zusammenwirken politischer, ökonomischer und technologischer Akteure und Ressourcen, langfristige Entwicklungsziele und größere Durchsetzungsfähigkeit gegenüber Partikularinteressen?

Vieles an dieser Diskussion ist bei näherem Hinsehen ganz und gar nicht so plausibel und tragfähig, wie es in vielen vereinfachenden Darstellungen präsentiert wird. Bemerkenswerterweise bröckeln die traditionellen hierarchischen Fundamente staatlicher Macht auch in China. Zudem erscheint die Gestaltungsfähigkeit in wichtigen Entwicklungsfragen (Finanzsystem, Einkommensverteilung, Umwelt,

Demographie) eingeschränkt. Daran hat auch der Zentralisierungsschub unter Xi Jinping nichts grundlegend geändert. Insgesamt erfasst die verbreitete Wahrnehmung Chinas als zentralisierte Autokratie nur einen kleinen Teil der politisch-gesellschaftlichen Dynamik. Diese Dynamik wird viel stärker durch dezentral-unkontrollierte Kräfte angetrieben als es ein dichotomisches Denken in Systemtypen (Autokratie vs. Demokratie) suggeriert (vgl. Kapitel 4-6).

Was nun den Einfluss der chinesischen Erfahrungen und Praktiken in Entwicklungs- und Schwellenländern angeht, so dienen diese Praktiken nicht als Modell zur direkten Übernahme. Vielmehr fungieren insbesondere Chinas wirtschafts-politische Vorgehensweisen als flexibler, selektiver, alternativer Referenzrahmen, der Ideen, Methoden, Rechtfertigungen und Legitimationschancen jenseits westlicher Vorbilder und Einflussnahme bietet. Insbesondere autoritäre oder illiberale Regierungen und politische Eliten können dank China auf eine Erfolgsgeschichte verweisen, die autoritäre Herrschaftsmethoden und nationale Entwicklung unter einem „starken Staat“ legitimieren hilft.

Chinas Regierung selbst geht bislang ohne missionarischen Eifer an die eigene auswärtige Wirtschafts-, Finanz- und Entwicklungspolitik heran: Chinas Entwicklungserfahrungen werden nicht als in sich geschlossenes Modell propagiert, sondern als Anregung zu einer jeweils eigenständigen, nationalen, nachholenden Entwicklung. Die Kombination von autoritärem Staat und rasanter Wirtschaftsentwicklung bewirkt auch ohne offene Propagierung Demonstrations- und Nachahmungseffekte unter autoritären oder illiberalen politischen Eliten in sehr unterschiedlichen Ländern und Regionen (etwa Russland, Ungarn, Venezuela, Ecuador, Iran, Äthiopien, Simbabwe, Thailand, Kambodscha). Selbst wenn in den politischen Eliten und Gesellschaften der Länder, die mit China diplomatisch und wirtschaftlich interagieren, großes Misstrauen gegenüber einer chinesischen Übermacht herrscht, so besitzt die chinesische Herangehensweise an Politik und Wirtschaftsentwicklung für die dortigen Führungsschichten dennoch hohe Attraktivität. Chinas globale Wirtschafts- und Investitionsaktivität fördert die transnationale Diffusion chinesischer Politikansätze, Herrschaftspraktiken und Legitimationskonzepte.

Entsteht in China selbst und durch Chinas globale Aktivitäten eine Variante moderner Staatlichkeit, die das westliche Leitbild der marktwirtschaftlichen Demokratie dauerhaft herausfordern oder gar zurückdrängen kann? Insbesondere seit der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise 2007-9 haben die führenden westlichen Demokratien und Marktwirtschaften der USA, Europas und Japans einen substanziellen Ansehens- und Glaubwürdigkeitsverlust in Entwicklungs- und Schwellenländern erfahren. China nutzt diesen Ansehensverlust westlicher Modelle konsequent für die eigenen globalen Aktivitäten. Chinesische geopolitische Initiativen gründen auf der Annahme, dass sich die USA und Europa im

Niedergang befinden und China in diese Lücken hineinstoßen kann und muss. Die Schwächung der etablierten marktwirtschaftlichen Demokratien, die zuvor global eine modellprägende Anziehungskraft ausübten, bietet die wichtigste Voraussetzung für Chinas internationalen Prestige- und Wirkungsgewinn.

Unter bestimmten Voraussetzungen kann sich aus dieser Konstellation ein regelrechter Systemwettbewerb ergeben: Sollte Xi Jinpings Agenda – politische Disziplinierung und Zentralisierung in Kombination mit wirtschaftlicher Deregulierung und Restrukturierung – bis 2020 Erfolg haben, ohne dass die USA und die EU gleichzeitig ihre wirtschaftlich-technologische Leistungsfähigkeit sowie politische Handlungsfähigkeit erneuern, wird der dann noch sehr viel stärkere autoritäre Parteistaat Chinas ohne Zweifel zu einer formidablen systemischen Konkurrenz und zu einem permanenten Vergleichsmaßstab für marktwirtschaftliche Demokratien werden. Die Diskussion wird sich darum drehen, ob China womöglich doch das im krisenanfälligen Kontext des 21. Jahrhunderts leistungs- und anpassungsfähigere wie auch im Kern stabilere Herrschaftssystem entwickelt hat. Und die zunehmende globale Präsenz und Aktivität chinesischer Diplomaten und Investoren wird Herrschaftsmethoden in den Partner- und Zielländern fördern, die chinesischen Referenzpraktiken tendenziell immer stärker entsprechen werden als bisher. Ein wichtiges Feld für derartige Konvergenzen wird der Aufbau umfassender und effektiver staatlicher Überwachungssysteme mittels neuer Informations- und Kommunikationstechnologien sein. China wird durch den Export seiner immer leistungsfähigeren Sicherheits- und Überwachungstechnologien allein schon aus kommerziellen Interessen diese Entwicklung global vorantreiben.

Im volatilen, krisengetriebenen Kontext des 21. Jahrhunderts könnte Chinas politisches System – jenseits der Strategie- und Durchsetzungsfähigkeit – mit Blick auf eine Qualität von Regierungstätigkeit zusätzlich zu einer substanziellen Herausforderung für westliche Demokratien werden: die flexible Reaktions-, Anpassungs- und Korrekturfähigkeit des politischen Systems in der Bewältigung immer wieder neu entstehender akuter Krisen und Politikanforderungen. Diese zentrale Qualität politischer Systeme ist in Westeuropa und in den USA jahrzehntelang heruntergespielt und vernachlässigt worden mit dem Argument, dass demokratischer Wettbewerb gleichsam automatisch zu einer erneuerungsfähigen politischen Ordnung führen werde.

Diese Annahme ist aufgrund der jüngeren Erfahrungen mit gravierenden Korrektur- und Handlungsschwächen demokratischer Regierungssysteme – im Vorfeld und im Gefolge der globalen Finanzkrise wie auch der Eurokrise – nicht mehr haltbar und sogar äußerst riskant. Denn Selbstgefälligkeiten und Denkblockaden gegenüber der Erneuerung traditioneller Institutionen können das Scheitern dieser Institutionen begünstigen. Mit Blick auf neuartige Krisen-, Regelungs- und Schutz-

erfordernisse hinken traditionelle Politik- und Rechtssysteme vielen dringenden Herausforderungen unserer Zeit hinterher. Das Verharren in Organisations- und Regelungsmustern des 19. und 20. Jahrhunderts, institutionalisierte Korrekturträchtigkeit und die damit einhergehenden Erneuerungshemmnisse sind zu einer zentralen Schwäche vieler Regierungssysteme geworden. Alle Politik- und Rechtssysteme werden in einem radikal gewandelten wirtschaftlichen, technologischen und kommunikativen Umfeld unausweichlich sehr weitreichende Anpassungsleistungen erbringen müssen – unter Vermeidung politischer Systemzusammenbrüche und wirtschaftlicher Depressionen.

Chinas autoritärer Parteistaat ist für demokratische Gesellschaften als Modell zur Nachahmung nicht akzeptabel und tauglich. Rechtsstaatlichkeit, Begrenzung staatlicher Macht und gesicherte individuelle Freiheitsrechte sind – auch für große Teile der chinesischen Gesellschaft selbst – ohne Zweifel weiterhin der attraktivere Ordnungsentwurf. Dass Chinas politische und wirtschaftliche Eliten ihre Kinder und ihre Vermögenswerte nach Möglichkeit ins Ausland transferieren, um dort ein alternatives Standbein aufzubauen, ist ein sehr deutliches Indiz. Offensichtlich wird Chinas innere Ordnung von den System-Insidern keineswegs für so überzeugend und zukunftsfähig gehalten, wie es die Außendarstellung der Regierung nahelegen soll.

Trotz dieser virulenten Schwächen ruft der vordergründige Erfolg des chinesischen Regierungssystems in der internationalen Debatte Zweifel an der jahrzehntelang unangefochtenen institutionellen und wirtschaftlichen Überlegenheit marktwirtschaftlicher Demokratien hervor. Die Zeiten, in denen „der Westen“ als selbstverständliches Leitmodell galt, von dem alle anderen Weltregionen zu lernen haben, sind jedenfalls vorbei. Der Wettbewerb um wirtschaftlich-technologische Leistungsfähigkeit wie auch um politische Gestaltungsfähigkeit und Glaubwürdigkeit gewinnt wieder an Intensität. In dieser Hinsicht geraten westliche liberale Ordnungsmodelle und marktwirtschaftliche Demokratien gegenwärtig unter einen sehr viel größeren Leistungs- und Legitimationsdruck als vor dem Aufstieg Chinas.

7.7 Konsequenzen für den internationalen Austausch mit China

Das Koordinatensystem der chinesischen Außenpolitik verändert sich seit den 2000er Jahren – und beschleunigt unter der Führung Xi Jinpings – tiefgreifend. China fordert zunehmend offen die von den USA nach dem Ende des Kalten Krieges angeführte internationale Ordnung heraus. China will sich vom Westen nicht mehr zu dessen Bedingungen einbinden lassen. Seit Jahrzehnten etablierte Kooperati-

onsmuster westlicher Staaten mit China – etwa mittels politischer Stiftungen und NGOs – sind unter den Generalverdacht der „Infiltration durch feindliche Kräfte“ geraten, deren Ziel die Unterminierung des chinesischen politischen Systems sei.

Zugleich verändern sich außenpolitische Praktiken und Ambitionen: Chinas Führung verfolgt unter Xi Jinping neue internationale Prioritäten und eröffnet mit großem diplomatischen und finanziellen Einsatz neue geostrategische Korridore. Besondere Ambitionen richten sich auf den Ausbau von Handelskorridoren („Seidenstraßen“), die Chinas Nachbarländer durch Infrastruktur-Ausbau, Reduzierung von Handelsschranken und sicherheitspolitische Kooperation einbeziehen. „Süd-Süd-Kooperation“ wird für China immer wichtiger: Beijing baut seine wirtschaftlichen und diplomatischen Verflechtungen mit Schwellen- und Entwicklungsländern gezielt aus. In der asiatisch-pazifischen Region tritt die lange Zeit verdeckte Großmachtrivalität zwischen China und den USA immer offener zu Tage. Von beiden Seiten angetrieben wird sie sich in den kommenden Jahren noch verschärfen und neue Koordinaten für alle in der Region aktiven Staaten setzen, auch für die Europäer.

Für diese Verschiebungen sind neben Entscheidungen der chinesischen Führung auch innenpolitische, gesellschaftliche und binnenwirtschaftliche Krisenanzeichen ursächlich: Chinas Wirtschaft bewegt sich in eine neue Entwicklungsphase mit dauerhaft niedrigeren Wachstumsraten hinein. Das wird das bislang oft sehr ertragreiche Chinageschäft ausländischer Unternehmen in vielen Branchen weniger lukrativ machen. Zugleich aber wird Chinas Wirtschaft unersetzbar bleiben. Denn es ist weltweit schlicht kein Markt von vergleichbarer Dynamik und Größe in Sicht. Die westliche Chinapolitik wird deshalb kreativ mit einem „Gravitationsdilemma“ umgehen müssen: Selbst wenn Diplomaten und Unternehmen eine größere Distanz und Diversifizierung gegenüber China anstreben sollten, werden sie auf absehbare Zeit nicht von China loskommen.

Die europäische und amerikanische Chinapolitik muss sich den veränderten Rahmenbedingungen stellen und traditionelle Ziele und Prioritäten überprüfen. Zentrale Ziele bislang waren *erstens* die Förderung eines sich schrittweise liberalisierenden Chinas: „Wandel durch Handel“ und „Wandel durch Dialog“. *Zweitens* die Einbindung Chinas in die – unter westlicher Ägide etablierten – Regeln und Organisationen der internationalen Politik: „Wandel durch Völkerrecht“ und durch multilaterale Regelbindung. *Drittens* und in der Praxis bilateraler Beziehungen oft überragendes Ziel war und ist die Sicherung wirtschaftlicher Interessen auf dem chinesischen Markt – unter Einschluss von diplomatisch flankierten Verbesserungen in den Bereichen Marktzugang für ausländische Unternehmen und Schutz von deren geistigem Eigentum.

Mit Blick auf diese drei traditionellen Ziele kommen wir nach Jahrzehnten immer vielfältigeren Austauschs mit China an einem nüchternen Urteil nicht vorbei: Weder die rasante wirtschaftlich-technologische Entwicklung noch die vertiefte globale Einbindung Chinas haben zu einer innenpolitischen Liberalisierung und internationalen Einhegung Chinas nach westlichen Vorstellungen beigetragen.

Sollten deshalb die alten Ziele über Bord geworfen werden? Keinesfalls. Europäer und Amerikaner müssen an etablierten Mechanismen der Kooperation und des Dialogs festhalten und sich darin weiter engagieren, auch wenn das Umfeld sich aktuell ungünstig entwickeln sollte. Im Umgang mit China müssen „dicke Bretter“ über einen langen Zeitraum beharrlich bearbeitet werden: Der Aufbau eines Rechtsstaates mit leistungsfähigen und unabhängigen Gerichten sowie einer gesetzestreu, verlässlichen Verwaltung wird – westliche Staaten wissen dies aus eigener Erfahrung – Jahrzehnte benötigen und auch immer wieder schwere Rückschläge erleiden.

Der Anspruch oder die Hoffnung, China von Europa oder Amerika aus in eine Demokratie zu transformieren, ist allerdings völlig unrealistisch und sollte von der Agenda verschwinden. Die gezielte Beeinflussung der politischen Entwicklung Chinas von außen (Demokratieförderung) ist noch schwieriger als in früheren Jahrzehnten. Auswärtiger Druck (Sanktionsdrohung) führt zu nationalistischer Solidarisierung in China, stärkt also eher noch die Autorität der politischen Führung anstatt liberale politische Strömungen zu fördern.

Eine Demokratisierung Chinas werden die Chinesen selbst, auf eigenen Wegen und mit wahrscheinlich stark abweichenden Institutionen betreiben müssen. Amerikaner und Europäer werden keine Patentrezepte für die innerchinesischen Erneuerungsprozesse liefern und realisieren können. Zugleich muss die Anziehungskraft und Leistungsfähigkeit der westlichen marktwirtschaftlichen Demokratien verbessert werden, um die Attraktivität westlicher Leitbilder auch in China wieder zu stärken. Auf dem Feld eines unausgesprochenen, aber virulenten Systemwettbewerbs in Entwicklungs- und Schwellenländern dürfen Europäer und Amerikaner das Feld keinesfalls passiv der chinesischen Diplomatie und Außenwirtschaftspolitik überlassen.

In einem zentralen Punkt wird die Zusammenarbeit mit China in beiderseitigem Interesse intensiver ausfallen: China fordert zwar die alten Regeln einer amerikanischen dominierten Welt in zunehmend robuster Weise heraus. Doch ein regelloses, von militärischen Konflikten, Territorialrevisionen, Bürgerkriegen und Terrorismus gekennzeichnetes Umfeld wünscht Beijing genauso wenig wie Washington, Berlin, London oder Paris. Auf dieser Basis werden sich auch in Zukunft zahlreiche Felder der Kooperation erschließen lassen.

Es ist absehbar, dass das Zeitalter der westlich dominierten internationalen Institutionen zu Ende gehen wird. Deutschland und Europa sollten konsequent darauf setzen, China so weit wie nur irgend möglich in die neue Regelsetzung für die Weltwirtschaft und Weltpolitik einzubeziehen. Die Zusammenarbeit mit China ist zwingend, um die großen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts – von der Regelung neuer Sicherheits- und Umweltrisiken über Freihandel und Finanzmärkte bis hin zur Entwicklung eines Cyber-Regimes – anzugehen.

Ein weiterer Aufstieg Chinas in Weltwirtschaft und Weltpolitik wird jedoch in keinem Falle ohne anhaltende Reibungen und auch akute Konflikte im internationalen Umfeld zu bewältigen sein. Handelskonflikte, diplomatische Konfrontationen und im Extremfall auch begrenzte militärische Auseinandersetzungen sind nicht unwahrscheinlich. China hat den Zenit seiner nationalen Machtentfaltung noch nicht erreicht. Da dieses Bewusstsein in China fest verankert ist und im internationalen Bedeutungsgewinn des Landes eine reale Bestätigung findet, werden sich Chinas Nachbarländer, die USA und die europäischen Staaten einer grundsätzlichen Herausforderung stellen müssen: Die Weltordnung, die China akzeptieren kann, gibt es noch nicht. Eine solche für China akzeptable Ordnung wird sich nur durch eine aktive Einbeziehung Chinas in die Gestaltung von Weltwirtschaft und Weltpolitik schaffen lassen.

Das Glossar führt Bezeichnungen und Akronyme wichtiger ausgewählter Institutionen des politischen Systems der VRC auf.

Bezeichnung (Deutsch)	Bezeichnung (Chinesisch)	Akronym (Englisch)	Bezeichnung (Englisch)
Aufsichts- und Verwaltungskommission des Staatsrats für das Staatsvermögen	国务院国有资产监督管理委员会	SASAC	State-Owned Assets Supervision and Administration Commission of the State Council
Außenministerium	外交部	MOFA	Ministry of Foreign Affairs
Chinesische Akademie der Ingenieurwissenschaften	中国工程院	CAE	Chinese Academy of Engineering
Chinesische Akademie der Wissenschaften	中国科学院	CAS	Chinese Academy of Sciences
Chinesische Akademie für Sozialwissenschaften	中国社会科学院	CASS	Chinese Academy of Social Sciences
Erdbebenbehörde Chinas	中国地震局	CEA	China Earthquake Administration
Finanzministerium	财政部	MOF	Ministry of Finance
Führungsgruppe	领导小组		Leading Small Group
Führungsgruppe für Propaganda- und Ideologearbeit	宣传思想工作领导小组		Propaganda and Ideology Leading Small Group
Gesamtchinesischer Frauenverband	中华全国妇女联合会	ACWF	All-China Women's Federation
Gesamtchinesischer Gewerkschaftsbund	中华全国总工会	ACFTU	All-China Federation of Trade Unions
Handelsministerium	商务部	MOFCOM	Ministry of Commerce
Justizministerium	司法部	MOJ	Ministry of Justice
Komitee der Patriotischen Gesundheitskampagne	爱国卫生运动委员会	PHCC	Patriotic Health Campaign Committee
Kommission des Staatsrats für Lebensmittelsicherheit	国务院食品安全委员会		Commission on Food Safety of the State Council
Kommunistische Partei Chinas (KPC)	中国共产党 (kurz: 中共)	CCP	Chinese Communist Party

Kommunistischer Jugendverband (KJV)	共产主义青年团	CYLC	Communist Youth League of China
Ministerium für Arbeit und Soziale Sicherheit (bis 2008)	劳动和社会保障部	MOLSS	Ministry of Labor and Social Security
Ministerium für Bildung	教育部	MOE	Ministry of Education
Ministerium für Bodenverwaltung und Natürliche Ressourcen	国土资源部	MLR	Ministry of Land and Resources
Ministerium für Disziplinaraufsicht	监察部	MOS	Ministry of Supervision
Ministerium für Eisenbahnwesen	铁道部	MOR	Ministry of Railways
Ministerium für Industrie und Informatisierung	工业和信息化部	MIIT	Ministry of Industry and Information Technology
Ministerium für Kultur	文化部	MOC	Ministry of Culture
Ministerium für Landwirtschaft	农业部	MOA	Ministry of Agriculture
Ministerium für Öffentliche Sicherheit	公安部	MPS	Ministry of Public Security
Ministerium für Personal und Soziale Sicherheit	人力资源和社会保障部	MOHRSS	Ministry of Human Resources and Social Security
Ministerium für Staatssicherheit	国家安全部	MSS	Ministry of State Security
Ministerium für Umweltschutz	环境保护部	MEP	Ministry of Environmental Protection
Ministerium für Verkehr und Transport	交通运输部	MOT	Ministry of Transport
Ministerium für Wasserressourcen	水利部	MWR	Ministry of Water Resources
Ministerium für Wissenschaft und Technologie	科学技术部	MOST	Ministry of Science and Technology
Ministerium für Wohnungsbau und Stadt-Land-Entwicklung	住房和城乡建设部	MOHURD	Ministry of Housing and Urban-Rural Development
Ministerium für Zivilangelegenheiten	民政部	MOCA	Ministry of Civil Affairs
Nationale Aufsichtskommission für das Bankwesen	中国银行业监督管理委员会	CBRC	China Banking Regulatory Commission
Nationale Aufsichtskommission für das Versicherungswesen	中国保险监督管理委员会	CIRC	China Insurance Regulatory Commission

Nationale Aufsichtskommission für das Wertpapierwesen	中国证券监督管理委员会	CSRC	China Securities Regulatory Commission
Nationale Behörde für Industrie und Handel	国家工商行政管理总局	SAIC	State Administration for Industry and Commerce
Nationale Behörde für Lebensmittel und Arzneimittel	国家食品药品监督管理总局	CFDA	China Food and Drug Administration
Nationale Behörde für maritime Angelegenheiten	国家海洋局	SOA	State Oceanic Administration
Nationale Kommission für Energie	国家能源委员会	NEC	National Energy Commission
Nationale Kommission für Entwicklung und Reform	国家发展和改革委员会 (kurz: 发改委)	NDRC	National Development and Reform Commission
Nationale Kommission für Gesundheit und Geburtenplanung	国家卫生和计划生育委员会 (kurz: 卫计委)	NHFPC	National Health and Family Planning Commission
Nationale Kommission für Katastrophenbegrenzung	国家减灾委员会 (kurz: 减灾委)	NCDR	National Commission for Disaster Reduction
Nationaler Arbeitsstab für Internet-Information	国家互联网信息办公室	CAC	Cyberspace Administration of China / State Council Internet Information Office
Nationaler Parteitag der KPC	中共全国代表大会	NC	CCP National Congress
Nationaler Rechnungshof	审计署	NAO	National Audit Office
Nationaler Volkskongress (NVK)	全国人民代表大会	NPC	National People's Congress
Nationales Statistikamt	国家统计局	NBS	National Bureau of Statistics
Parteigruppe	党组		Party Group
Parteikomitee	党委		Party Committee
Politbüro	中共中央政治局		Political Bureau/Politburo
Politische Konsultativkonferenz des chinesischen Volkes (PKKCV)	中国人民政治协商会议	CPPCC	Chinese People's Political Consultative Conference
Polizeiministerium	Siehe Ministerium für Öffentliche Sicherheit		
Provinzparteikomitee	省党委		Provincial Party Committee
Provinzvolkskongress (PVK)	省人民代表大会		Provincial People's Congress
Staatliche Aufsichtsbehörde für Produktionssicherheit	国家安全生产监督管理总局	SSAPS	State Supervisory Authority for Production Safety

Staatliche Kommission für Angelegenheiten von Minderheitennationalitäten	国家民族事务委员会	SEAC	State Ethnic Affairs Commission
Staatliches Hauptamt für Presse, Publikationen, Rundfunk und Fernsehen	国家新闻出版广电总局	SARFT	State Administration of Radio, Film and Television
Staatsrat	国务院		State Council
Staatsrat-Arbeitsstab für Notfallmanagement	国务院应急管理办公室	EMO	State Council Emergency Management Office
Staatsratskanzlei	国务院办公厅		General Office of the State Council
Ständiger Arbeitsstab der Zentralen Organ- und Stellenplankommission	中央机构编制委员会办公室 (kurz: 中编办)	SCOPSR	State Commission Office for Public Sector Reform
Ständiger Ausschuss des NVK	全国人民代表大会常务委员会	NPCSC	NPC Standing Committee
Ständiger Ausschuss des Politbüros der KPC	中共中央政治局常务委员会	PSC	CCP Politburo Standing Committee
Verteidigungsministerium	国防部	MOD	Ministry of Defense
Volksbefreiungsarmee (VBA)	人民解放军	PLA	People's Liberation Army
Volksrepublik China (VRC)	中华人民共和国	PRC	People's Republic of China
Zentralbank der VRC (auch: „Chinesische Volksbank“)	中国人民银行	PBOC	People's Bank of China
Zentrale Disziplinar Kommission	中央纪律检查委员会	CCDI	Central Commission for Discipline Inspection
Zentrale Führungsgruppe für Auswärtige Angelegenheiten	中央外事工作领导小组		Central Foreign Affairs Work Leading Small Group
Zentrale Führungsgruppe für Cyber-Sicherheit und Informatisierung (ZFGCI)	中央网络安全和信息化领导小组		Central Cyber Security and Informatization Leading Small Group
Zentrale Führungsgruppe für den Aufbau der Parteiorganisation	中央党的建设工作领导小组		Central Party-Building Leading Small Group
Zentrale Führungsgruppe für die umfassende Vertiefung der Reformen (ZFGR)	中央全面深化改革改革领导小组	CDRLSG	Central Comprehensively Deepening Reform Leading Small Group
Zentrale Führungsgruppe für Finanzen und Wirtschaft (ZFGFW)	中央财经领导小组	CFELSG	Central Finance and Economy Leading Small Group

Zentrale Führungsgruppe für ländliche Arbeit	中央农村工作领导小组		Rural Work Leading Small Group
Zentrale Führungsgruppe für Taiwan-Angelegenheiten	中央对台工作领导小组		Central Taiwan Work Leading Small Group
Zentrale Kommission für Nationale Sicherheit (ZKNS)	中央国家安全委员会	CNSC	Central National Security Commission
Zentrale Kommission für Politik und Recht	中央政法委员会 (kurz: 政法委)		Central Political and Legal Affairs Commission
Zentrale Militärkommission (ZMK)	中央军委	CMC	Central Military Commission
Zentrale Organisationsabteilung	中共中央组织部 (kurz: 组织部)		CCPCC Organization Department
Zentrale Parteischule	中央党校		Central Party School
Zentrale Propagandaabteilung	中共中央宣传部 (kurz: 中宣部)		CCPCC Propaganda Department
Zentrale Reform-Führungsgruppe	Siehe Zentrale Führungsgruppe für die umfassende Vertiefung der Reformen		
Zentrales Forschungsinstitut für Parteigeschichte	中共中央党史研究室		CCPCC Party History Research Center
Zentrales Forschungsinstitut für ZK-Dokumente	中共中央文献研究室		CCPCC Documents Research Office
Zentrales Komitee für die umfassende Verwaltung der gesellschaftlichen Ordnung der KPC	中央社会治安综合治理委员会		Central Committee for Comprehensive Management of Public Security
Zentralkomitee der KPC (ZK)	中国共产党中央委员会 (kurz: 中共中央)	CCPCC	CCP Central Committee
Zentrum für Entwicklungsforschung des Staatsrats	国务院发展研究中心	DRC	Development Research Center of the State Council
ZK-Amt für Schutz der Parteizentrale	中共中央警卫局		CCPCC Central Security Bureau
ZK-Einheitsfrontabteilung	中共中央统一战线工作部 (kurz: 统战部)	UFWD	CCPCC United Front Work Department
ZK-Internationale Abteilung	中共中央对外联络部 (kurz: 中联部)		CCPCC International Department

ZK-Kanzlei	中共中央办公厅	CCPCC General Office
ZK-Politikforschungsbüro	Siehe ZK-Stabsstelle für Politikforschung	
ZK-Sekretariat	中共中央书记处	CCPCC Secretariat
ZK-Stabsstelle für Politikforschung	中共中央政策研究室	CCPCC Policy Research Office

9.1 Nachschlagewerke zur allgemeinen Grundinformation

- China Statistical Yearbook/*Zhongguo tongji nianjian* 中国统计年鉴, jährlich, Chinesisch-Englisch, Hrsg. Staatliches Statistikamt der VRC (NBS). Beijing: Zhongguo tongji chubanshe/China Statistical Press; im Internet zugänglich unter: <http://www.stats.gov.cn/english/statisticaldata/yearlydata/>.
- Das große China-Lexikon (2009), Hrsg.: Brunhild Staiger, Stefan Friedrich und Hans-Wilm Schütte. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft/Primus Verlag.
- Dictionary of the Political Thought of the People's Republic of China (2001), Hrsg. Henry He. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Dictionary of the Politics of the People's Republic of China (2001), Hrsg. Colin Mackerras, Donald H. McMillen und Andrew Watson. London: Routledge.
- Handbook of China's Governance and Domestic Politics (2013), Hrsg. Chris Ogden. New York: Routledge.
- Handbook on the Politics of China (2015), Hrsg. David S.G. Goodman. Cheltenham: Edward Elgar.
- Historical dictionary of the People's Republic of China (2007), Hrsg. Lawrence R. Sullivan. 2nd ed. Lanham: Scarecrow Press.
- Länderbericht China (2014), Schriftenreihe Band 1501, Hrsg. Doris Fischer und Christoph Müller-Hofstede. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- The New Cambridge Handbook of Contemporary China (2001), Hrsg. Colin Mackerras. Cambridge: Cambridge University Press.
- The State of China Atlas: Mapping the World's Fastest-Growing Economy (2009), Hrsg. Robert Benewick und Stephanie Hemelryk Donald. Berkeley; Los Angeles; London: University of California Press.
- Who Was Who in the People's Republic of China (1998), Hrsg. Wolfgang Bartke. München: K.G. Saur.
- Zhonghua renmin gongheguo zhengfu jigou wushi nian 中华人民共和国政府机构五十年 (50 Jahre Regierungsorgane der VRC) (2000). Beijing: Dangjian duwu chubanshe.

9.2 Internet-Quellen zu aktuellen Entwicklungen (Auswahl)

Nachrichten- und Portalseiten

- <http://www.scmp.com> (Englisch). South China Morning Post; Tageszeitung aus Hongkong mit umfassender China-Berichterstattung.
- <http://blogs.wsj.com/chinarealtime/> (Englisch). China Real Time; Artikel des Wall Street Journals.
- <http://www.ft.com/intl/world/asia-pacific/china> (Englisch). China-Berichterstattung der Financial Times.
- <http://www.peopledaily.com.cn> (u. a. Chinesisch, Englisch). Internet-Plattform des Zentrallorgans der KPC (Renmin Ribao/Volkszeitung); breit gefächertes offizielles Informationsangebot; Vielzahl von Links zu Regierungsstellen.
- <http://www.xinhuanet.com/> (u. a. Chinesisch, Englisch, Deutsch). Internetauftritt der staatlichen Nachrichtenagentur Xinhua.
- <http://thediplomat.com/> (Englisch). The Diplomat Magazine; Online-Nachrichtenmagazin mit Berichten und Analysen vor allem zu Chinas Außenpolitik und internationalen Beziehungen.
- <http://www.economist.com/sections/china> (Englisch). China-Berichterstattung des Economist.
- <http://foreignpolicy.com/channel/tea-leaf-nation/> (Englisch). China-Rubrik des US-amerikanischen Nachrichtenmagazins.
- <http://www.chinafile.com/> (Englisch). Online-Magazine der Asia Society (USA) über aktuelle Entwicklung in China und Chinaforschung.
- <http://chinadigitaltimes.net/> (Englisch, Chinesisch). US-amerikanisches Portal u. a. betrieben von Studenten der University of California, Berkeley mit Nachrichtenüberblick und vielen Verlinkungen.
- <http://english.caixin.com/> (Englisch, Chinesisch). Webseite eines einflussreichen chinesischen Nachrichtenmagazins.
- <http://www.chinablaetter.info/> (Deutsch, Englisch, Chinesisch). Privates Portal mit zahlreichen Links zu deutsch-, englisch- und chinesischsprachigen Zeitungsberichten über China.
- <http://www.zonaeuropa.com/weblog.htm> (Englisch, Chinesisch). Webseite des in Hongkong ansässigen Bloggers Roland Soong mit ausgewählten Nachrichten und Analysen.
- <http://www.omnitalk.com/> (Chinesisch). Privates Portal mit zahlreichen Verlinkungen zu überseechinesischen Nachrichtenplattformen und chinesischen Diskussionsforen.
- <http://www.21ccom.net/> (Chinesisch). Portal der Consensus Media Group mit Analysen und Essays.
- <http://www.wantchinatimes.com/> (Englisch). Aktuelle China-Berichterstattung aus Taiwan.

Regierung und Politik

- <http://www.gov.cn> (Chinesisch, Englisch). Offizielle Seite mit Regierungsinformationen und Links zu Provinzregierungen.
- <http://www.gov.cn/guowuyuan/> (Chinesisch). Seite des Staatsrates; Regierungsaktivitäten (auch einzelne Ministerien) inkl. neuer Dokumente, Sitzungsberichte, Reden.
- http://www.peopledaily.com.cn/zcxc/zcbw_home.html (Chinesisch). Aktuelle Informationen aus den Ministerien und der KPC.

- <http://cpc.people.com.cn/gbzl/index.html> (Chinesisch). Offizielle biographische Informationen.
- <http://www.chinavitae.com/> (Englisch). US-amerikanische Datenbank mit biographischen Informationen zu chinesischen Führungskräften.
- <http://www.npc.gov.cn/> (Chinesisch, Englisch). Internetauftritt des NVK; Informationen zu aktuellen Gesetzgebungsverfahren.
- <http://www.hoover.org/publications/china-leadership-monitor> (Englisch). Wissenschaftliche Analysen zu aktuellen Entwicklungen in Politik, Wirtschaft und Militär.
- <http://www.chinapolitik.de> (Deutsch, Englisch). Wissenschaftliche Analysen zur Innen- und Wirtschaftspolitik.
- <http://www.jamestown.org/chinabrief/> (Englisch). Kurzanalysen zu aktuellen politischen Entwicklungen.
- <http://carnegietsinghua.org/> (Englisch, Chinesisch). Hintergrundanalysen zur aktuellen Politik.
- <http://www.merics.org/> (Deutsch, Englisch, Chinesisch). Analysen und Updates des Mercator Institute for China Studies in Berlin.

Gesellschaft, Internet, Medien, Technologie

- <http://chinadevelopmentbrief.cn/> (Englisch, Chinesisch). Informationen zu einer Vielzahl gesellschaftlicher und gesellschaftspolitischer Themen; NGO-Datenbank.
- <http://www.clb.org.hk/en/> (Englisch, Chinesisch). Webseite des Hongkonger China Labour Bulletin.
- <https://chinacopyrightandmedia.wordpress.com/> (English). Übersetzungen und Analysen zu neuen Gesetzesinitiativen in China, vor allem im Bereich der Internetregulierung.
- <http://www.cac.gov.cn/> (Chinesisch). Webaufttritt der Cyberspace Administration.
- <http://cmp.hku.hk/> (Englisch). Medienpolitik und Zensur.
- <https://www.techinasia.com/tag/china/> (Englisch). IT und Start-ups.
- <http://technode.com/> (Englisch). Führendes tech blog zu Nachrichten über StartUp-Unternehmer, Investoren, Großunternehmen und Industrietrends in China und Asien.
- <http://www.chinahightech.com/> (Chinesisch). Portal der Hochtechnologiezonen in China.
- <http://news.sciencenet.cn/> (Chinesisch). Portal zur wissenschaftlichen Forschung.

Rechtssystem und Menschenrechte

- <http://www.chinalawinfo.com/> (Chinesisch, Englisch). Webseite von Jura-Studenten der Peking-Universität; Gesetzestexte, Rechtsberatung.
- <http://www.legalinfo.gov.cn/> (Chinesisch, Englisch). Internetauftritt des Justizministeriums; Gesetzestext-Datenbank mit Suchfunktion (Chinesisch).
- <http://www.lawinfochina.com/> (Englisch, Chinesisch). Größte Datenbank zu Gesetzestexten und Gerichtsurteilen in China, mit englischen Übersetzungen.
- <http://chinalawtranslate.com/> (Englisch, Chinesisch). Webseite von Studenten des Yale China Law Center; Übersetzung von Gesetzestexten.
- <http://www.chinacourt.org/index.shtml> (Chinesisch, Englisch). Webseite mit Nachrichten über Chinas Gerichte; Links zu lokalen Gerichten.
- <http://hermes.gwu.edu/archives/chinalaw.html> (Englisch). CHINALAW; elektronische Diskussionsplattform zum Recht der VRC, Hongkongs und Taiwans.

<http://www.humanrights-china.org> (Chinesisch, Englisch). Staatliche Dokumente zur Menschenrechtspolitik.

<http://www.hrchina.org> (Chinesisch, Englisch). Von in den USA tätigen chinesischen Wissenschaftlern gegründete Menschenrechtsorganisation.

<https://www.amnesty.org/en/countries/asia-and-the-pacific/china/> (Englisch). China-Berichte der Menschenrechtsorganisation Amnesty International.

Militär

<http://military.people.com.cn/> (Chinesisch). Offizielle Nachrichten zur Militär- und Sicherheitspolitik sowie Rüstungsangelegenheiten.

<http://mil.news.sina.com.cn/> (Chinesisch). Informationen zu aktuellen Entwicklungen in der VBA; auch Grundlagenmaterial.

<http://www.mod.gov.cn/> (Chinesisch). Offizielle Webseite des Verteidigungsministeriums.

<http://www.comw.org/cmp/> (Englisch). Online-Ressourcen zu Chinas Militär vom Commonwealth Institute.

Außenpolitik

<http://www.fmprc.gov.cn> (Chinesisch, Englisch). Webseite des Außenministeriums der VRC.

<http://www.state.gov/p/eap/> (Englisch). Bureau of East Asian and Pacific Affairs des amerikanischen State Department.

http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/01-Nodes_Uebersichtsseiten/China_node.html (Deutsch). Informationen zum Stand der deutsch-chinesischen Beziehungen in Politik, Wirtschaft und Kultur.

http://eeas.europa.eu/china/index_en.htm (Englisch). Informationen zum Stand der Beziehungen zwischen der EU und China.

<http://www.merics.org/forschungsprogramme/aussenpolitik.html> (Deutsch, Englisch). Programmseite des Mercator Institute for China Studies mit aktuellen Analysen.

Wirtschaft und Umwelt

<http://www.worldbank.org/en/country/china> (Englisch). Webseite der Weltbank mit aktuellen Wirtschaftszahlen und Studien.

<http://www.merics.org> (Deutsch, Englisch). Forschungsprogramme u. a. zu Wirtschafts- und Umweltfragen.

<http://www.gtai.de/GTAI/Navigation/DE/Trade/Weltkarte/Asien/china.html> (Deutsch). GTAI Länderwissen China mit aktuellen Newsmeldungen zu China.

<http://finance.ifeng.com/> (Chinesisch). Wirtschaftsinformationen und -analysen.

<http://english.caixin.com/> (Englisch, Chinesisch). Wirtschaftsinformationen und -analysen.

<http://www.chinaeconomicreview.com/> (Englisch). Analysen zur Wirtschaft in Greater China.

<http://www.ft.com/intl/world/asia-pacific/china> (Englisch). China-Berichterstattung der Financial Times.

<https://www.chinadialogue.net/> (Englisch, Chinesisch). Bilinguale Webseite der NGO China Dialogue (London/Beijing) zu umweltpolitischen Themen.

Statistiken

<http://www.stats.gov.cn/> (Englisch, Chinesisch). Informationsnetz des Statistikbüros der VRC (NBS).

<http://dc.xinhua08.com/>. Webseite der offiziellen Nachrichtenagentur mit aktuellen Statistiken.

<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ch.html> (Englisch). CIA World Factbook; Daten und Fakten zur VRC.

<http://data.worldbank.org/country/china> (Englisch). Statistiken und Datensammlungen der Weltbank.

9.3 Ausgewählte Periodika für die Forschung zur chinesischen Politik

Asian Survey (University of California, Berkeley)

Asien (Deutsche Gesellschaft für Asienkunde, Hamburg)

Caijing (Stock Exchange Executive Council, Beijing)

China Leadership Monitor (Hoover Institution, Stanford University)

China Perspectives (French Centre for Research on Contemporary China, Hongkong)

China Review – An Interdisciplinary Journal on Greater China (Chinese University of Hong Kong)

China – An International Journal (National University of Singapore, Singapore)

China & World Economy (Chinese Academy of Social Sciences, Beijing)

Journal of Chinese Political Science (San Francisco State University)

Journal of Contemporary China (Center for China-US Cooperation, University of Denver)

Journal of Current Chinese Affairs (Institut für Asien-Studien, Hamburg)

Modern China (University of California, Los Angeles)

The China Journal (Australian National University, Canberra)

The China Quarterly (School of Oriental and African Studies, London)

The Chinese Journal of International Politics (Tsinghua University, Beijing)

Zeitschrift für Chinesisches Recht (Deutsch-Chinesische Juristenvereinigung, Bonn)

9.4 Weiterführende Literatur nach Kapiteln

Zu 1.1 Historische Grundlagen

Heilmann, Sebastian und Elizabeth J. Perry (eds.) (2011). *Mao's Invisible Hand: The Political Foundations of Adaptive Governance in China*. Harvard Contemporary China Series 17. Cambridge, Mass.: Harvard University Asia Center.

Womack, Brantly (ed.) (2010). *China's Rise in Historical Perspective*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.

Zu 1.2 Darstellung Chinas in westlichen Medien

- Cao, Qing (2012). „Modernity and Media Portrayals of China“. *Journal of Asian Pacific Communication* 22 (1): 1-21.
- Richter, Carola und Sebastian Gebauer (2010). „Die China-Berichterstattung in den deutschen Medien“. Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung, 11.06.2010. http://www.boell.de/sites/default/files/Endf_Studie_China-Berichterstattung.pdf. Zugriff: 11. Juli 2015.

Zu 1.4 Auswertung von Informationen und Daten aus China

- Crabbe, Matthew (2014): *Myth-Busting China's Numbers: Understanding and Using China's Statistics*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Orlik, Tom (2012): *Understanding China's Economic Indicators: Translating the Data into Investment Opportunities*. Upper Saddle River, NJ: FT Press.

Zu 2.1 Chinas sozialistisches System

- Heilmann, Sebastian (2000). *Die Politik der Wirtschaftsreformen in China und Russland*. Mitteilungen des Instituts für Asienkunde Hamburg 317. Hamburg: Institut für Asienkunde.
- Holbig, Heike (2008). „Regime Legitimacy in Contemporary China: Institutional Change and Stability“. In: Thomas Heberer und Gunter Schubert (eds.) (2008). *Regime Legitimacy in Contemporary China: Institutional Change and Stability*, 13-34. London, New York: Routledge.

Zu 2.2 Die Verfassung eines Parteistaates

- Balme, Stéphanie und Michael W. Dowdle (eds.) (2009). *Building Constitutionalism in China*. 1st ed. The Sciences Po Series in International Relations and Political Economy. New York: Palgrave Macmillan.
- Zhang, Qianfan (2012). *The Constitution of China: A Contextual Analysis*. Constitutional Systems of the World. Oxford, UK: Hart Publishing.

Zu 2.3 Die Kommunistische Partei Chinas

- McGregor, Richard (2012). *The Party: The Secret World of China's Communist Rulers*. New York: Harper Perennial.
- Shambaugh, David L. (2008). *China's Communist Party: Atrophy and Adaptation*. Berkeley; Washington, DC: University of California Press; Woodrow Wilson Center Press.

Zu 2.4 Die Zentralregierung

- Lieberthal, Kenneth (2004). *Governing China: From Revolution through Reform*. 2. Aufl. New York: Norton.
- Saich, Tony (2011). *Governance and Politics of China*. 3rd ed. Comparative Government and Politics. New York: Palgrave Macmillan.

Zu 2.5 Regierungen auf Provinz- und Großstadt-Ebene

- Donaldson, John (2010). „Provinces: Paradoxical Politics, Problematic Partners“. In: Jae-Ho Chung und Tao-Chiu Lam (eds.) (2010). *China's Local Administration. Traditions and Changes in the Sub-National Hierarchy*, 14-38. London: Routledge.
- Zheng, Yongnian (2010). „Central-Local Relations: The Power to Dominate“. In: Joseph Fewsmith (ed.) (2010). *China Today, China Tomorrow. Domestic Politics, Economy, and Society*, 193-222. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.

Zu 2.6 Sonderverwaltungsregionen Hongkong und Macau

- Lam, Wai-man (2012). „Political Context“. In: Wai-man Lam, et al. (eds.) (2012). *Contemporary Hong Kong Government and Politics*, 1-21. Hongkong: Hong Kong University Press.
- Schubert, Gunter (2013). „Das politische System Hongkongs“. In: Claudia Derichs und Thomas Heberer (Hrsg.) (2013). *Die Politischen Systeme Ostasiens. Eine Einführung*, 233-254. Wiesbaden: Springer VS.

Zu 2.7 Kommunalverwaltung in Kreisen, Gemeinden, Dörfern

- Lam, Tao-Chiu (2010). „The County System and County Governance“. In: Jae-Ho Chung und Tao-Chiu Lam (eds.) (2010). *China's Local Administration: Traditions and Changes in the Sub-National Hierarchy*, 174-195. London: Routledge.
- Zhong, Yang (2010). „Chinese Township Government: Between a Rock And a Hard Place“. In: Jae-Ho Chung und Tao-Chiu Lam (eds.) (2010). *China's Local Administration: Traditions and Changes in the Sub-National Hierarchy*, 147-173. London: Routledge.

Zu 2.8 Öffentliches Finanzwesen

- Ma, Jun (2013). „Hidden Fiscal Risks in Local China“. *Australian Journal of Public Administration* 72 (3): 278-292.
- Wong, Christine und Richard Bird (2008). „China's Fiscal System: A work in Progress“. In: Loren Brandt und Thomas G. Rawski (eds.) (2008). *China's Great Economic Transformation*, 429-466. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Zu 2.9 Kadersystem und Verwaltung

- Brødsgaard, Kjeld Erik (ed.) (2014). *Globalization and Public Sector Reform in China*. Routledge Contemporary China Series 118. London: Routledge.
- Brødsgaard, Kjeld Erik und Yongnian Zheng (eds.) (2006). *The Chinese Communist Party in Reform*. Routledge Studies on the Chinese Economy 21. London: Routledge.

Zu 2.10 Gesetzgebung, Volkskongresse und Politische Konsultativkonferenz

- Cho, Young Nam (2009). *Local People's Congresses in China: Development and Transition*. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press.
- Xia, Ming (2008). *The People's Congresses and Governance in China: Toward a Network Mode of Governance*. Library of Legislative Studies 22. London: Routledge.

Zu 2.11 Justiz, Polizei und Strafvollzug

- Bu, Yuanshi (2009). *Einführung in das Recht Chinas*. Juristische Schulung/Schriftenreihe 191. München: Beck.
- Clarke, Donald C. (2008). *China's Legal System: New Developments, New Challenges*. China Quarterly Special Issues, New Series 8. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press.
- Potter, Pitman B. (2013). *China's Legal System*. Cambridge, UK: Polity Press.

Zu 2.12 Militär und Politik

- Blasko, Dennis J. (2012). *The Chinese Army Today: Tradition and Transformation for the 21st Century*. 2nd ed. London: Routledge.
- Guo, Xuezhi (2012). *China's Security State: Philosophy, Evolution and Politics*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Zu 3.1 Die Machtzentrale

- Fewsmith, Joseph (2008). *China Since Tiananmen: From Deng Xiaoping to Hu Jintao*. Cambridge Modern China Series. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press.
- McGregor, Richard (2012). *The Party: The Secret World of China's Communist Rulers*. New York: Harper Perennial.

Zu 3.2 Führungsgenerationen: Revolutionäre, Technokraten und neue Vielfalt

- Li, Cheng (2013). „The Rise of the Legal Profession in the Chinese Leadership“. *China Leadership Monitor* (42). Zugriff: 22. Juni 2015.
- Shih, Lea und Moritz Rudolf (2014). *Machtzentralisierung im Eiltempo. Die Zentrale Reform-Führungsgruppe und die Neuorganisation der Entscheidungszentrale unter Xi Jinping*. MERICS China Monitor (13). Berlin: MERICS. http://www.merics.org/fileadmin/templates/download/china-monitor/China_Monitor_No_13.pdf. Zugriff: 30. Juli 2015

Zu 3.3 Funktionsbereiche und Arbeitsteilung in der Parteiführung

- Lieberthal, Kenneth (2004). *Governing China: From Revolution through Reform*. 2. Aufl. New York: Norton.
- Miller, Alice (2013). „The Work System of the Xi Jinping Leadership“. *China Leadership Monitor* (41). <http://www.hoover.org/sites/default/files/uploads/documents/CLM41AM.pdf>. Zugriff: 22. Juni 2015.

Zu 3.4 Zentrale Führungsgruppen: Neuorganisation der Entscheidungszentrale unter Xi Jinping

- Miller, Alice (2014). „More Already on the Central Committee's Leading Small Groups“. *China Leadership Monitor* (44). <http://www.hoover.org/sites/default/files/research/docs/clm44am.pdf>. Zugriff: 22. Juni 2015.
- Naughton, Barry (2014). „'Deepening Reform': The Organization and the Emerging Strategy“. *China Leadership Monitor* (44). <http://www.hoover.org/sites/default/files/research/docs/clm44bn.pdf>. Zugriff: 22. Juni 2015.

Zu 3.6 Politische Führungswechsel und Xi Jinpings präsidialer Repräsentationsstil

Lieberthal, Kenneth et al. (eds.) (2014). *China's Political Development: Chinese and American Perspectives*. Washington, DC: Brookings Institution Press.

Xi, Jinping (2014). *The Governance of China*. Beijing: Foreign Languages Press.

Zu 3.7 Informelle Verfahren der Machtausübung

Brown, Kerry (2014). *The New Emperors: Power and the Princelings in China*. London: I.B. Tauris.

Unger, Jonathan (ed.) (2002). *The Nature of Chinese Politics*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.

Zu 3.8 Zwischen fragmentiertem Autoritarismus und neuer Machtkonzentration

Lampton, David M. (2013). *Following the Leader: Ruling China, From Deng Xiaoping to Xi Jinping*. Berkeley: University of California Press.

Lieberthal, Kenneth und David M. Lampton (1992). *Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China*. Studies on China 14. Berkeley: University of California Press.

Zu 4.1 Chinas wirtschaftliche Modernisierung im Überblick

Naughton, Barry (2007). *The Chinese Economy: Transitions and Growth*. Cambridge, Mass.: MIT Press.

Perkins, Dwight H. (2013). „New Institutions for a New Development Model“. In: Ross Garnaut et al. (eds.) (2013). *China: A New Model for Growth and Development*, 17-33. Canberra: ANU E Press.

Zu 4.2 Chinas Wirtschaftswachstum: Datenprobleme und alternative Indikatoren

Crabbe, Matthew (2014). *Myth-Busting China's Numbers: Understanding and Using China's Statistics*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Fernald, John et al. (2013). „On the Reliability of Chinese Output Figures“. FRBSF Economic Letter, 25.03.2013. <http://www.frbsf.org/economic-research/publications/economic-letter/2013/march/reliability-chinese-output-figures/>. Zugriff: 15. Juli 2015.

Zu 4.3 Voraussetzungen der Wirtschaftsreformpolitik

Brandt, Loren et al. (2012). *From Divergence to Convergence: Re-evaluating the History behind China's Economic Boom*. London: London School of Economics.

Naughton, Barry (2007). *The Chinese Economy: Transitions and Growth*. Cambridge, Mass.: MIT Press.

Zu 4.4 Politische Durchsetzung von Wirtschaftsreformen

Fan, Gang (1994). „Incremental Changes and Dual-Track Transition: Understanding the Case of China“. *Economic Policy* 9 (19): 99-122.

Naughton, Barry (1995). *Growing Out of the Plan: Chinese Economic Reform, 1978–1993*. New York: Cambridge University Press.

Zu 4.5 Realwirtschaft und Staat

Lardy, Nicholas (2014). *Markets Over Mao: The Rise of Private Business in China*. Online Ausg. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics.

Naughton, Barry (2007). *The Chinese Economy: Transitions and Growth*. Cambridge, Mass.: MIT Press.

Zu 4.6 Finanzsystem und Staat

Allen, Franklin et al. (2012). „China’s Financial System: Opportunities and Challenges“. In: Joseph Fan und Randall Morck (eds.) (2012). *Capitalizing China*, 63-143. Chicago: University of Chicago Press.

Walter, Carl E. und Fraser J. Howie. (2011). *Red Capitalism: The Fragile Financial Foundation of China’s Extraordinary Rise*. Singapur; Hoboken, NJ: Wiley.

Zu 4.7 Wirtschaftliche Globalisierung und Regierungspolitik

Breslin, Shaun (2007). *China and the Global Political Economy*. International Political Economy Series. Basingstoke; New York: Palgrave Macmillan.

Pearson, Margret M. (2014). „China’s Foreign Economic Relations and Policies“. In: Saadia M. Pekkanen et al. (eds.) (2014). *Oxford Handbook of the International Relations of Asia*, 160-178. Oxford, UK: Oxford University Press.

Zu 4.8 „Kaderkapitalismus“, Korruption und wirtschaftliches Schattensystem

Cai, Yongshun (2015). *State and Agents in China: Disciplining Government Officials*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.

Wedeman, Andrew (2012). *Double Paradox: Rapid Growth and Rising Corruption in China*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Zu 4.9 Dezentrale Wirtschaftspolitik und regionales Entwicklungsgefälle

Fan, Shenggen et al. (eds.) (2009). *Regional Inequality in China: Trends, Explanations and Policy Responses*. Routledge Studies in the Modern World Economy 77. London; New York: Routledge.

Zhang, Jun und Jamie Peck (2014). „Variegated Capitalism, Chinese Style: Regional Models, Multi-Scalar Constructions“. *Regional Studies*: 1-27.

Zu 4.10 Dynamiken eines entwicklungslenkenden Staates

Kennedy, Scott (ed.) (2011). *Beyond the Middle Kingdom: Comparative Perspectives on China’s Capitalist Transformation*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.

Walter, Andrew und Xiaoke Zhang (eds.) (2012). *East Asian Capitalism: Diversity, Continuity, and Change*. Oxford, UK: Oxford University Press.

Zu 5.1 Politische Kontrolle und „Gesellschaftsmanagement“

- Greenhalgh, Susan (2008). *Just One Child: Science and Policy in Deng's China*. Berkeley: University of California Press.
- Wang, Mark Y. et al. (eds.) (2014). *Transforming Chinese Cities*. Routledge Contemporary China Series 116. London: Routledge.

Zu 5.2 Politische Kontrolle und Partizipationsforderungen

- Schubert, Gunter und Anna L. Ahlers (2012). *Participation and Empowerment at the Grassroots. Chinese Village Elections in Perspective*. Challenges Facing Chinese Political Development. Lanham, MD: Lexington Books.
- Shi-Kupfer, Kristin (2014). „Menschenrechte in der Volksrepublik China: Fortschritte, Defizite, Herausforderungen“. In: Doris Fischer und Christoph Müller-Hofstede (Hrsg.) (2014). *Länderbericht China*, 327-350. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Svensson, Marina (2002). *Debating Human Rights in China: A Conceptual and Political History*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.

Zu 5.3 Ländliche Gesellschaft

- Ahlers, Anna L. (2014). *Rural Policy Implementation in Contemporary China: New Socialist Countryside*. Routledge Studies on China in Transition 47. London: Routledge.
- Heberer, Thomas und Wolfgang Taubmann (1998). *Chinas ländliche Gesellschaft im Umbruch. Urbanisierung und sozio-ökonomischer Wandel auf dem Lande*. Opladen; Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Zu 5.4 Städtische Gesellschaft und neue soziale Gruppen

- Li, Peilin (ed.) (2012). *Chinese Society: Change and Transformation*. China Policy Series 25. New York: Routledge.
- Shi-Kupfer, Kristin und Yi Zhu (2014). *Chinesische Träume: Wohin führt die Suche nach Wertorientierungen in der Volksrepublik?* China Monitor (5). Berlin: MERICS. http://www.merics.org/fileadmin/templates/download/china-monitor/China_Monitor_No_5_gesamt.pdf. Zugriff: 10. Juli 2015.

Zu 5.5 Gesellschaftliche Vereinigungen und Gewerkschaften

- Asche, Josephine (2008). „Vereinsrecht in der Volksrepublik China – Eine Einführung“. *Zeitschrift für Chinesisches Recht* (3): 233-243.
- Fulda, Andreas (ed.) (2015). *Civil Society Contributions to Policy Innovation in the PR China: Environment, Social Development and International Cooperation*. New York: Palgrave Macmillan.

Zu 5.6 Medien und Öffentlichkeit

- Brady, Ann-Marie (2008). *Marketing Dictatorship: Propaganda and Thought Work in Contemporary China*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Shirk, Susan L. (ed.) (2011). *Changing Media, Changing China*. New York: Oxford University Press.

Zu 5.7 Ethnische und religiöse Gruppierungen

- Gossaert, Vincent und David A. Palmer (2011). *The Religious Question in Modern China*. Chicago; London: University of Chicago Press.
- Mackerras, Colin (ed.) (2011). *Ethnic Minorities in Modern China*. New York: Routledge.

Zu 5.8 Gesellschaftliches Unruhepotenzial

- Cai, Yongshun (2010). *Collective Resistance in China: Why Popular Protests Succeed or Fail*. Studies of the Walter H. Shorenstein Asia-Pacific Research Center. Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- Tong, Yanqi und Shaohua Lei (2014). *Social Protest in Contemporary China, 2003–2010. Transitional Pains and Regime Legitimacy*. China Policy Series 35. London: Routledge.

Zu 5.9 Politische Konsequenzen des gesellschaftlichen Wandels

- Chen, Minglu und David S.G. Goodman (eds.) (2013). *Middle Class China: Identity and Behaviour*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Fulda, Andreas (ed.) (2015). *Civil Society Contributions to Policy Innovation in the PR China: Environment, Social Development and International Cooperation*. New York: Palgrave Macmillan.
- Whyte, Martin King (2010). *Myth of the Social Volcano: Perceptions of Inequality and Distributive Injustice in Contemporary China*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.

Zu 6.1 Besonderheiten des Politikprozesses

- Heilmann, Sebastian (2008). „Policy Experimentation in China’s Economic Rise“. *Studies in Comparative International Development* 43 (1): 1-26.
- Heilmann, Sebastian und Oliver Melton (2013). „The Reinvention of Development Planning in China, 1993–2012“. *Modern China* 39 (6): 580-628.
- Mok, Ka Ho und Ray Forrest (2009). *Changing Governance and Public Policy in East Asia*. New York: Routledge.

Zu 6.2 Verwaltungsmodernisierung: Deregulierung in der Wirtschaftsbürokratie

- Bath, Vivienne (2008). „Reducing the Role of Government – The Chinese Experiment“. *Asian Journal of Comparative Law* 3 (1): 9-1-9-37.
- Brødsgaard, Kjeld Erik (ed.) (2014). *Globalization and Public Sector Reform in China*. Routledge Contemporary China Series 118. London: Routledge.

Zu 6.3 Innere Sicherheit und Justiz: Abschaffung der „Umerziehung durch Arbeit“

- Pils, Eva (2014). *China schafft Arbeitslager ab, oder doch nicht? Artikel zum System der Umerziehung durch Arbeit*. Hongkong: Heinrich Böll Stiftung. <http://www.boell.de/de/2014/03/06/china-schafft-arbeitslager-ab-oder-doch-nicht>. Zugriff: 9. Juli 2015.
- Wilson, Scott (2015). *Tigers Without Teeth. The Pursuit of Justice in Contemporary China*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.

Zu 6.4 Medienpolitik: Kontrolle Sozialer Medien

Schlaeger, Jesper und Min Jiang (2014). „Official Microblogging and Social Management by Local Governments in China“. *China Information* 28 (2): 189-213.

Shi-Kupfer, Kristin und Yi Zhu (2013). „V-Leute“ im Rampenlicht – Chinas virtuelle Meinungsmacht und ihre Macher. *China Monitor* (1). Berlin: MERICS. <http://www.merics.org/fileadmin/templates/download/china-monitor/2013-11-18/china-monitor-v-leute.pdf>. Zugriff: 10. Juli 2015.

Zu 6.5 Soziale Sicherheit: Staatliche Renten für Chinas Landbevölkerung

Chan, Chak Kwan et al. (2008). *Social Policy in China: Development and Well-Being*. Bristol, UK: Policy Press.

Stepan, Matthias (2015). *Towards State Guaranteed Old-Age Income for All: The Transformation of the Pension System in China*. Dissertation. Amsterdam: Vrije Universität.

Zu 6.6 Makroökonomische Steuerung: Chinas Management der globalen Finanzkrise 2008–2010

Heilmann, Sebastian und Dirk H. Schmidt (2010). „China Country Report“. In: Bertelsmann Stiftung (ed.) (2010). *Managing the Crisis. A Comparative Assessment of Economic Governance in 14 Economies*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Wong, Christine (2011). „The Fiscal Stimulus Programme and Public Governance Issues in China“. *OECD Journal on Budgeting* (2011/3): 1-21.

Zu 6.7 Staatliche Haushaltspolitik: Die Rolle lokaler Finanzierungsplattformen

Lu, Yinqiu und Tao Sun (2013). *Local Government Financing Platforms in China: A Fortune or Misfortune?* IMF Working Papers (13/243). International Monetary Fund.

Ma, Jun (2013). „Hidden Fiscal Risks in Local China“. *Australian Journal of Public Administration* 72 (3): 278-292.

Zu 6.8 Infrastrukturpolitik: Hochgeschwindigkeits-Bahnnetz

KPMG (2013). „Infrastructure in China: Sustaining Quality Growth“. <http://www.kpmg.com/CN/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/documents/Infrastructure-in-China-201302.pdf>. Zugriff: 5. Juli 2015.

SwissRail Industry Association (2011). *China Railway Market Study. Final Report*. Zurich: Osec Business Network Switzerland.

Zu 6.9 Industriepolitik, Investitionskataloge und öffentliche Beschaffung: Automobilindustrie

Ahrens, Nathaniel (2013). „China’s Industrial Policy Making Process“. Washington, DC: CSIS Center for Strategic & International Studies. http://csis.org/files/publication/130124_Ahrens_ChinaPolicymaking_Web.pdf. Zugriff: 20. Januar 2015.

Shih, Lea (2015). *Chinas Industriepolitik von 1978–2013. Programme, Prozesse und Beschränkungen*. Wiesbaden: Springer Fachmedien.

Zu 6.10 Innovationspolitik: Internet der Dinge

- Liu, Xielin (2009). „National Innovation Systems in Developing Countries: The Chinese National Innovation System in Transition“. In: Bengt-Ake Lundvall et al. (ed.) (2009). *National Innovation Systems in Developing Countries: The Chinese National Innovation System in Transition*, 119-139. Cheltenham: Edward Elgar.
- Mu, Rongping und Wan Qu (2008). „The Development of Science and Technology in China: A Comparison with India and the United States“. *Technology in Society* 30 (3-4): 319-329.

Zu 6.11 Umweltpolitik: Urbane Luftverschmutzung

- Economy, Elizabeth C. (2004): *The River Runs Black: The Environmental Challenge to China's Future*. 1. Aufl. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Shapiro, Judith (2012): *China's Environmental Challenges*. 1. Aufl. Malden, MA: Polity Press.

Zu 6.12 Lebensmittelsicherheit: Gesundheitsgefährdende Grundnahrungsmittel

- Jia, Chenhao und David Jukes (2013). „The National Food Safety Control System of China – A Systematic Review“. *Food Control* 32: 236-245.
- Peng, Liu (2010). „Tracing and Periodizing China's Food Safety Regulation: A Study on China's Food Safety Regime Change“. *Regulation and Governance* 4: 244-260.

Zu 6.13 Katastrophenmanagement: Notfallplanungen und Rettungsmaßnahmen

- Chung, Jae-Ho (ed.) (2012). *China's Crisis Management*. London: Routledge.
- Xue, Lan und Kaibin Zhong (2010). „Turning Danger (危) to Opportunities (机): Reconstructing China's National System for Emergency Management After 2003“. In: Howard Kunreuther und Michael Useem (eds.) (2010). *Learning from Catastrophes: Strategies for Reaction and Response*, 190-210. Upper Saddle River, NJ: Pearson Education.

Zu 6.14 Außen- und Sicherheitspolitik: Maritime Rechte und Interessen

- Jakobson, Linda (2014). *China's Unpredictable Maritime Security*. Dezember 2014. Lowy Institute for International Policy. http://www.lowyinstitute.org/files/chinas-unpredictable-maritime-security-actors_1.pdf. Zugriff: 11. Juli 2015.
- Yahuda, Michael (2013). „China's New Assertiveness in the South China Sea“. *Journal of Contemporary China* 22 (81): 446-459.

Zu 6.15 Urbanisierungspolitik: Experimentelle Stadtmodelle

- Baeumler, Axel et al. (2012). *Sustainable Low-Carbon City Development in China*. World Bank. http://siteresources.worldbank.org/EXTNEWSCHINESE/Resources/3196537-1202098669693/4635541-1335945747603/low_carbon_city_full_en.pdf. Zugriff: 9. Juli 2015.
- Wu, Weiping und Piper Rae Gaubatz (2013). *The Chinese City*. New York: Routledge.

Zu 6.16 Internetsicherheit: Nationale IT-Autarkie und Cyber-Politik

Chang, Amy (2014). *Warring State: China's Cybersecurity Strategy*. Center for a New American Security. http://www.cnas.org/sites/default/files/publications-pdf/CNAS_WarringState_Chang_report_010615.pdf. Zugriff: 23. Juni 2015.

Lindsay, Jon R. et al. (ed.) (2015). *China and Cybersecurity: Espionage, Strategy, and Politics in the Digital Domain*. Oxford, UK; New York: Oxford University Press.

Zu 6.17 Bildungspolitik: Berufliche Bildung

Guo, Zhenyi und Stephen Lamb (2010). *International Comparisons of China's Technical and Vocational Education and Training system*. Technical and Vocational Education and Training Series: Issues, Concerns and Prospects 12. Dordrecht; London: Springer.

Yu, Kai et al. (2012). *Tertiary Education at a Glance: China*. Global Perspectives on Higher Education 24. Rotterdam; Boston: Sense Publishers.

Zu 6.18 Megaprojekte: Chinas Süd-Nord-Wassertransferprojekt

Heggelund, Gørild (2004). *Environment and Resettlement Politics in China: The Three Gorges Project*. King's SOAS Studies in Development Geography. Aldershot, Hants, UK; Burlington, VT: Ashgate.

Moore, Scott M. (2014). „Modernisation, Authoritarianism, and the Environment: The Politics of China's South-North Water Transfer Project“. *Environmental Politics* 23 (6): 947-964.

Zu 6.19 Besonderheiten, Stärken und Schwächen der Politikgestaltung

Fewsmith, Joseph (2013). *The Logic and Limits of Political Reform in China*. New York: Cambridge University Press.

Heilmann, Sebastian (2010). „Economic Governance: Authoritarian Upgrading and Innovative Potential“. In: Joseph Fewsmith (ed.) (2010). *China Today, China Tomorrow: Domestic Politics, Economy, and Society*, 109-126. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.

Zu 7.1 Chinas Transformationspfad: Erosion und Wiederbelebung des Parteistaats

Lieberthal, Kenneth et al. (2014). *China's Political Development: Chinese and American perspectives*. Washington, DC: Brookings Institution Press.

Shambaugh, David L. (2008). *China's Communist Party: Atrophy and Adaptation*. Berkeley; Washington, DC: University of California Press; Woodrow Wilson Center Press.

Zu 7.2 Machtgrundlagen der Herrschaft der KPC

Göbel, Christian (2012). „Das Innovationsdilemma und die Konsolidierung autokratischer Regime“. *Politische Vierteljahresschrift (PVS)* (Sonderheft 47, 2012): 132-156.

Heilmann, Sebastian (2010). „Economic Governance: Authoritarian Upgrading and Innovative Potential“. In: Joseph Fewsmith (ed.) (2010). *China Today, China Tomorrow: Domestic Politics, Economy, and Society*, 109-126. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.

Zu 7.3 Verdeckte Fragilitäten der Herrschaftsordnung

Fewsmith, Joseph (2013). *The Logic and Limits of Political Reform in China*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Taleb, Nassim N. und Gregory F. Treverton (2015). „The Calm Before the Storm: Why Volatility Signals Stability, and Vice Versa“. *Foreign Affairs* (Jan./Feb. 2015): 86-95.

Zu 7.4 Szenarien der politischen Entwicklung

Lynch, Daniel C. (2015). *China's Futures: PRC Elites Debate Economics, Politics, and Foreign Policy*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.

Zu 7.5 Sinkende Chancen einer demokratischen Evolution

Nathan, Andrew et al. (eds.) (2013). *Will China Democratize?* Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Zu 7.6 Systemwettbewerb im 21. Jahrhundert: China als Entwicklungsmodell?

Halper, Stefan A. (2010). *The Beijing Consensus: How China's Authoritarian Model will Dominate the Twenty-First Century*. New York: Basic Books.

Jacques, Martin (2012). *When China Rules the World: The Rise of the Middle Kingdom and the End of the Western World*. 2. Aufl. London: Penguin.

Zu 7.7 Konsequenzen für den internationalen Austausch mit China

Heilmann, Sebastian und Dirk H. Schmidt (2014). *China's Foreign Political and Economic Relations. An Unconventional Global Power*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.

9.5 Literaturgesamtverzeichnis

Abels, Sigrun (2006). *Medien, Markt und politische Kontrolle in der Volksrepublik China. Eine Untersuchung zur Rolle der Medien seit Beginn der Reformära (1979–2005) unter besonderer Berücksichtigung des Hörfunks*. Dissertation. Bochum: Ruhr-Universität Bochum.

Acemoglu, Daron und James A. Robinson (2009). *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. New York: Cambridge University Press.

Acemoglu, Daron und James A. Robinson (2013). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. London: Profile Books.

Ahlers, Anna L. (2014a). *Rural Policy Implementation in Contemporary China: New Socialist Countryside*. Routledge Studies on China in Transition 47. London: Routledge.

Ahlers, Anna L. (2014b). *Kommunalpolitik in China. Warum wir chinesische Politik erst verstehen, wenn wir auch die lokale Ebene in den Blick nehmen*. MERICS China Monitor (10). 18.06.2014. Berlin: MERICS. http://www.merics.org/fileadmin/templates/download/china-monitor/China_Monitor_No_10.pdf. Zugriff: 6. Juni 2015.

Ahlers, Anna L. (2014c). „Lokales Regieren und administrative Interessenvermittlung in China“. In: Hubert Heinelt (Hrsg.) (2014). *Modernes Regieren in China*, 89-115. Baden-Baden: Nomos.

- Ahlers, Anna L. und Gunter Schubert (2014). „Effective Policy Implementation in China’s Local State“. *Modern China* (Online First Version), 17.01.2014.
- Ahrens, Nathaniel (2013). „China’s Industrial Policy Making Process“. Washington, DC: CSIS Center for Strategic & International Studies. http://csis.org/files/publication/130124_Ahrens_ChinaPolicymaking_Web.pdf. Zugriff: 20. Januar 2015.
- AI [Amnesty International] (2014). *Death Sentences and Executions 2013*. London: AI. <http://www.amnesty.org/en/library/asset/ACT50/001/2014/en/652ac5b3-3979-43e2-b1a1-6c4919e7a518/act500012014en.pdf>. Zugriff: 9. Juli 2015.
- Allen, Franklin et al. (2012). „China’s Financial System: Opportunities and Challenges“. In: Joseph Fan und Randall Morck (eds.) (2012). *Capitalizing China*, 63-143. Chicago: University of Chicago Press.
- Alpermann, Björn (2001). *Der Staat im Dorf. Dörfliche Selbstverwaltung in China*. Mitteilungen des Instituts für Asienkunde Hamburg 341. Hamburg: Institut für Asienkunde.
- Anderson, Severn (2005). *Hong Kong 2005: Changes in Leadership and Issues for Congress*. Washington, DC: Congressional Research Service.
- Asche, Josephine (2008). „Vereinsrecht in der Volksrepublik China – Eine Einführung“. *Zeitschrift für Chinesisches Recht* (3): 233-243.
- Baidu Tieba 百度贴吧 (2013). „最近网络上出了一个最新中国社会的阶层划分模型, 很有意思...“ (Jüngst ist im Internet das neueste Schichteneinteilungsmodell der chinesischen Gesellschaft aufgetaucht, sehr interessant...), 23.11.2013. <http://tieba.baidu.com/p/2720663675>. Zugriff: 27. April 2015.
- Balcerowicz, Leszek (1995). „Understanding Postcommunist Transitions“. In: Larry Diamond und Marc Plattner (eds.) (1995). *Economic Reform and Democracy*, 86-100. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Balme, Stéphanie und Michael W. Dowdle (eds.) (2009). *Building Constitutionalism in China*. 1st ed. The Sciences Po Series in International Relations and Political Economy. New York: Palgrave Macmillan.
- Balzano, John (2012). „China’s Food Safety Law: Administrative Innovation and Institutional Design in Comparative Perspective“. *Asian-Pacific Law & Policy Journal* 13 (2): 23-80.
- Banister, Judith et al. (2010). „Population Aging and Economic Growth in China“. PGDA Working Paper (53). http://www.hsph.harvard.edu/program-on-the-global-demography-of-aging/WorkingPapers/2010/PGDA_WP_53.pdf. Zugriff: 31. Juli 2015.
- Barboza, David (2012). „Billions in Hidden Riches for Family of Chinese Leader“. *The New York Times*, 25.10.2012. <http://www.nytimes.com/2012/10/26/business/global/family-of-wen-jiabao-holds-a-hidden-fortune-in-china.html>. Zugriff: 28. Juli 2015.
- Barboza, David und Sharon LaFraniere (2012). „‘Princelings’ in China Use Family Ties to Gain Riches“. *The New York Times*, 17.05.2012. <http://www.nytimes.com/2012/05/18/world/asia/china-princelings-using-family-ties-to-gain-riches.html>. Zugriff: 28. Juli 2015.
- Bateson, Andrew (2010). „A Window onto Local Government Debt in Tianjin“. *The Wallstreet Journal*. China Realtime, 09.06.2010. <http://blogs.wsj.com/chinarealtime/2010/06/09/a-window-onto-local-government-debt-in-tianjin/>. Zugriff: 30. Juli 2015.
- Bath, Vivienne (2008). „Reducing the Role of Government – The Chinese Experiment“. *Asian Journal of Comparative Law* 3 (1): 9-1-9-37.
- Baum, Richard (1994). *Burying Mao: Chinese Politics in the Age of Deng Xiaoping*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Bell, Daniel A. (2008). *China’s New Confucianism: Politics and Everyday Life in a Changing Society*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

- Bell, Daniel A. (2015). *The China Model: Political Meritocracy and the Limits of Democracy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Bernstein, Thomas P. und Xiaobo Lü (2003). *Taxation without Representation in Contemporary Rural China*. Cambridge Modern China Series. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press.
- Billioud, Sébastien (2007). „Confucianism, ‘Cultural Tradition’, and Official Discourse in China at the Start of the New Century“. *China Perspectives* 161 (3): 50-64.
- Blasko, Dennis J. (2012). *The Chinese Army Today: Tradition and Transformation for the 21st Century*. 2. Aufl. London: Routledge.
- Blechinger-Talcott, Verena et al. (Hrsg.) (2006). *Politik in Japan. System, Reformprozesse und Außenpolitik im internationalen Vergleich*. Frankfurt am Main: Campus.
- Bo, Zhiyue (2010). *China's Elite Politics: Governance and Democratization*. Series on Contemporary China 19. Singapur: World Scientific.
- Brady, Ann-Marie (2008). *Marketing Dictatorship: Propaganda and Thought Work in Contemporary China*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Brandt, Loren und Thomas G. Rawski (eds.) (2008). *China's Great Economic Transformation*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Brandt, Loren et al. (2012). *From Divergence to Convergence: Re-evaluating the History behind China's Economic Boom*. London: London School of Economics.
- Bremmer, Ian (2010). *The End of the Free Market: Who Wins the War between States and Corporations?* New York: Portfolio.
- Breslin, Shaun (2012). „Government-Industry Relations in China: A Review of the Art of the State“. In: Andrew Walter und Xiaoke Zhang (eds.) (2012). *East Asian Capitalism. Diversity, Continuity, and Change*, 29-46. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Brie, Michael (1996). *Transformationsgesellschaften zwischen Institutionenbildung und Wandel des Informellen*. Arbeitspapier 8/1996. Max-Planck-Gesellschaft, Arbeitsgruppe Transformationsprozesse. Berlin: Humboldt-Universität.
- Brødsgaard, Kjeld Erik (ed.) (2014). *Globalization and Public Sector Reform in China*. Routledge Contemporary China Series 118. London: Routledge.
- Brødsgaard, Kjeld Erik und Gang Chen (2014). „Public Sector Reform in China. Who is Losing Out?“. In: Brødsgaard (ed.) (2014).
- Brødsgaard, Kjeld Erik und Yongnian Zheng (eds.) (2006). *The Chinese Communist Party in Reform*. Routledge Studies on the Chinese Economy 21. London: Routledge.
- Brook, Timothy (1998). *Quelling the People: The Military Suppression of the Beijing Democracy Movement*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- Brook, Timothy und B. Michael Frolic (1997). *Civil Society in China*. Studies on Contemporary China. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Brown, Archie (2009). *The Rise and Fall of Communism*. London: Bodley Head.
- Brown, Kerry (2014). *The New Emperors: Power and the Princelings in China*. London: I.B. Tauris.
- Bu, Yuanshi (2009). *Einführung in das Recht Chinas*. Juristische Schulung/Schriftenreihe 191. München: Beck.
- Bunce, Valerie (1999). *Subversive Institutions: The Design and the Destruction of Socialism and the State*. New York: Cambridge University Press.
- Burns, John P. (2006). „The Chinese Communist Party's Nomenklatura System as a Leadership Selection Mechanism: An Evaluation“. In: Kjeld Erik Brødsgaard und Yongnian Zheng (eds.) (2006). *The Chinese Communist Party in Reform*, 33-58. London: Routledge.

- Burns, John P. (2007). „Civil Service Reform in China“. *OECD Journal on Budgeting* 7 (1): 57-81.
- Cai, Yongshun (2010). *Collective Resistance in China: Why Popular Protests Succeed or Fail*. Studies of the Walter H. Shorenstein Asia-Pacific Research Center. Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- Cai, Yongshun (2015). *State and Agents in China: Disciplining Government Officials*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- Cao, Qing (2012). „Modernity and Media Portrayals of China“. *Journal of Asian Pacific Communication* 22 (1): 1-21.
- CATR [China Academy of Telecommunication Research of MIIT] 工业和信息化部电信研究院 (2014). 物联网白皮书(2014年) (Weißbuch Internet der Dinge (2014)). Beijing: CATR.
- CCID Consulting 赛迪顾问股份有限公司 (2014). 物联网产业发展级应用实践 (Entwicklung und praktische Anwendung der Internet der Dinge-Industrie). Beijing: Dianzi gongze chubanshe.
- Chan, Anita (2001). *China's Workers under Assault: The Exploitation of Labor in a Globalizing Economy*. Asia and the Pacific. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Chan, Chak Kwan et al. (2008). *Social Policy in China: Development and Well-Being*. Bristol, UK: Policy Press.
- Chan, Chris King-Chi und Pun Ngai (2009). „The Making of a New Working Class? A Study of Collective Actions of Migrant Workers in South China“. *The China Quarterly* 198: 287-303.
- Chen, Jie und Bruce J. Dickson (2010). *Allies of the State: China's Private Entrepreneurs and Democratic Change*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Chen, Jinhua 陈锦华 (Hrsg.) (2012). 中国模式与中国制度 (Das „Chinesische Modell“ und das System Chinas). Beijing: Renmin chubanshe.
- Chen, Minglu und David S.G. Goodman (eds.) (2013). *Middle Class China: Identity and Behaviour*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Cheong, Tsun Se und Yanrui Wu (2013). *Inequality and Crime Rates in China*. Discussion Paper (13.11). Crawley: The University of Western Australia. http://www.business.uwa.edu.au/_data/assets/pdf_file/0005/2275763/13-11-Inequality-and-Crime-Rates-in-China.pdf. Zugriff: 10. Juli 2015.
- Chien, Shiu-Shen (2013). „Chinese Eco-Cities: A Perspective of Land-Speculation-Oriented Local Entrepreneurialism“. *China Information* 27 (2): 173-196.
- China Academy of Governance 国家行政学院电子政务研究中心 (2014). „2013年中国政务微博客评估报告“ (Evaluationsbericht über Mikrobloggerkonten der chinesischen Regierung 2013), März 2014. http://www.egovernment.gov.cn/art/2014/4/5/art_477_722.html. Zugriff: 31. Juli 2015.
- Cho, Young Nam (2009). *Local People's Congresses in China: Development and Transition*. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press.
- Chong, Chae-ho (2000). *Central Control and Local Discretion in China: Leadership and Implementation During Post-Mao Decollectivization*. Studies on Contemporary China. Oxford, UK; New York: Oxford University Press.
- Chung, Jae-Ho (2010). „The Evolving Hierarchy of China's Local Administration: Tradition and Change“. In: Jae-Ho Chung und Tao-Chiu Lam (eds.) (2010). *China's Local Administration: Traditions and Changes in the Sub-National Hierarchy*, 1-13. London: Routledge.
- Chung, Jae-Ho (ed.) (2012). *China's Crisis Management*. London: Routledge.
- Chung, Jae-Ho und Tao-Chiu Lam (eds.) (2010). *China's Local Administration: Traditions and Changes in the Sub-National Hierarchy*. London: Routledge.

- Civil Service Network 中央公务员考试网 (2013). „2003–2013年国家公务员考试考情汇总“ (Übersicht Nationaler Auswahltests für Beamte 2003–2013). <http://www.chinagwyw.org/zhongyang/gkzx/4929.html>. Zugriff: 30. April 2015.
- Civil Service Network 中央公务员考试网 (2014). „2014年国家公务员考试参考人数110万余人40万人弃考“ (Nationaler Auswahltest für Beamte 2014: Teilnehmerzahl 1,1 Millionen, 400.000 sind dem Test ferngeblieben). <http://www.chinagwyw.org/zhongyang/gkzx/248407.html>. Zugriff: 30. April 2015.
- Clarke, Donald C. (2008). *China's Legal System: New Developments, New Challenges*. China Quarterly Special Issues, New Series 8. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press.
- Collins, Gabe (2015). „Beijing's Xinjiang Policy: Striking Too Hard?“. *The Diplomat*, 23.01.2015. <http://thediplomat.com/2015/01/beijings-xinjiang-policy-striking-too-hard/>. Zugriff: 19. Juni 2015.
- Crabbe, Matthew (2014). *Myth-Busting China's Numbers: Understanding and Using China's Statistics*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Credit Suisse (2014). „Global Wealth Report 2014“. <https://publications.credit-suisse.com/tasks/render/file/?fileID=60931FDE-A2D2-F568-B041B58C5EA591A4>. Zugriff: 10. Juli 2015.
- Cui, Baoguo 崔保国 (Hrsg.) (2009). 2009 中国传媒产业发展报告 (Bericht über die Entwicklung der chinesischen Medienindustrie 2009). Blue Book Of China's Media 传媒蓝皮书. Beijing: Shehui kexue wenxian chubanshe.
- Cui, Baoguo 崔保国 (Hrsg.) (2014). 2014 中国传媒产业发展报告 (Bericht über die Entwicklung der chinesischen Medienindustrie 2014). Blue Book Of China's Media 传媒蓝皮书. Beijing: Shehui kexue wenxian chubanshe.
- deLisle, Jacques und Avery Goldstein (eds.) (2014). *China's Challenges*. Philadelphia, PA: University of Pennsylvania Press.
- Deng, Yanhua und Guobin Yang (2013). „Pollution and Protest in China: Environmental Mobilization in Context“. *The China Quarterly* 214: 321-336.
- Derichs, Claudia und Thomas Heberer (Hrsg.) (2003). *Einführung in die politischen Systeme Ostasiens*. Opladen: Leske + Budrich.
- Derichs, Claudia und Thomas Heberer (Hrsg.) (2013). *Die Politischen Systeme Ostasiens. Eine Einführung*. 3. Aufl. Wiesbaden: Springer VS.
- Diamond, Larry (1999). *Developing Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Diamond, Larry (2002). „Thinking About Hybrid Regimes“. *Journal of Democracy* 13 (2): 21-35.
- Diamond, Larry (2012). „China and East Asian Democracy: The Coming Wave“. *Journal of Democracy* 23 (1): 5-13.
- Diamond, Larry und Marc Plattner (eds.) (1995). *Economic Reform and Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Diamond, Larry et al. (eds.) (1997). *Consolidating the Third Wave Democracies*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Dickson, Bruce J. (2003). *Red Capitalists in China: The Party, Private Entrepreneurs, and Prospects for Political Change*. Cambridge Modern China Series. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press.
- Dickson, Bruce J. (2008). *Wealth into Power: The Communist Party's Embrace of China's Private Sector*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Dillon, Michael (2004). *Xinjiang: China's Muslim Far Northwest*. Durham East-Asia Series. London: RoutledgeCurzon.

- Ding, Xueliang 丁学良 (Hrsg.) (2011). *中国模式: 赞成与反对* (Das „Chinesische Modell“: Für und Wider). Hongkong: Oxford University Press.
- Dixon, John (1981). *The Chinese Welfare System, 1949–1979*. New York: Praeger.
- Dollar, David und Bert Hofman (2008). „Fiscal Policy Reforms: Toward Realizing a Harmonious Society“. In: Jiwei Lou und Shuilin Wang (eds.) (2008). *Public Finance in China: Reform and Growth for a Harmonious Society*. Washington, DC: World Bank.
- Domenach, Jean-Luc (1995). *Der vergessene Archipel. Gefängnisse und Lager in der Volksrepublik China*. Hamburg: Hamburger Edition.
- Donaldson, John (2010). „Provinces: Paradoxical Politics, Problematic Partners“. In: Jae-Ho Chung und Tao-Chiu Lam (eds.) (2010). *China's Local Administration: Traditions and Changes in the Sub-National Hierarchy*, 14-38. London: Routledge.
- Duckett, Jane (2003). „Bureaucratic Institutions and Interests in the Making of China's Social Policy“. *Public Administration Quarterly* 27 (1/2): 210-237.
- Eberhard, Wolfram (1980). *Geschichte Chinas*. 3. Aufl. Stuttgart: Alfred Kröner.
- Economy, Elizabeth C. (2004). *The River Runs Black: The Environmental Challenge to China's Future*. 1. Aufl. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Ernst, Dieter und Barry Naughton (2008). „China's Emerging Industrial Economy: Insight from the IT Industry“. In: Christopher A. McNally (ed.) (2008). *China's Emergent Political Economy: Capitalism in the Dragon's Lair*, 39-59. London: Routledge.
- ETIRI [Electronic Technology Information Research Institute] 工业和信息化部电子科学技术情报研究所 (2014). 2013 中国物联网发展报告 (Bericht über die Entwicklung von Chinas Internet der Dinge 2013). Beijing: ETIRI.
- Fan, Gang (1994). „Incremental Changes and Dual-Track Transition: Understanding the Case of China“. *Economic Policy* 9 (19): 99-122.
- Fan, Shenggen et al. (eds.) (2009). *Regional Inequality in China: Trends, Explanations and Policy Responses*. Routledge Studies in the Modern World Economy 77. London; New York: Routledge.
- Feng, Wang et al. (2013). „Population, Policy, and Politics: How will History Judge China's One-Child Policy?“. *Population and Development Review* 38: 115-129.
- Fewsmith, Joseph (2008). *China Since Tiananmen: From Deng Xiaoping to Hu Jintao*. Cambridge Modern China Series. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press.
- Fewsmith, Joseph (ed.) (2010). *China Today, China Tomorrow: Domestic Politics, Economy, and Society*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Fewsmith, Joseph (2013). *The Logic and Limits of Political Reform in China*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Fischer, Doris und Christoph Müller-Hofstede (Hrsg.) (2014). *Länderbericht China 1501*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Fortune (2014). „Fortune Global 500 2014“. <http://fortune.com/global500/>. Zugriff: 18. Juli 2015.
- Fulda, Andreas (ed.) (2015). *Civil Society Contributions to Policy Innovation in the PR China: Environment, Social Development and International Cooperation*. New York: Palgrave Macmillan.
- Gandhi, Jennifer (2010). *Political Institutions under Dictatorship*. New York: Cambridge University Press.
- Gao, Jie (2010). „Hitting the Target but Missing the Point: The Rise of Non-Mission-Based Targets in Performance Measurement of Chinese Local Governments“. *Administration & Society* 42 (1 suppl.): 56S-76S.

- Garnaut, Ross et al. (2013). „China’s New Strategy for Long-Term Growth and Development : Imperatives and Implications“. In: Ross Garnaut et al. (eds.) (2013). *China: A New Model for Growth and Development*. Canberra: ANU E Press.
- Gaell, Sam (ed.) (2013). *China and the Environment: The Green Revolution*. 1. Aufl. London; New York: Zed Books.
- Gernet, Jacques (1989). *Die chinesische Welt. Die Geschichte Chinas von den Anfängen bis zur Jetztzeit*. Frankfurt am Main: Insel Verlag.
- Gierow, Hauke J. (2014a). *Chinas Cyber Security (I). Divergenzen hinsichtlich Informationskontrolle, Sicherheitsstandards und Industriepolitik als Herausforderungen für das deutsche China-Engagement*. MERICS China Monitor (19). 08.10.2014. Berlin: MERICS. http://www.merics.org/fileadmin/templates/download/china-monitor/China_Monitor_No_19.pdf. Zugriff: 19. Juli 2015.
- Gierow, Hauke J. (2014b). *Cyber Security in China (II) Neue politische Führung setzt auf Stärkung der nationalen Sicherheit. Neuordnung der Internet-Regulierung. Beschränkung ausländischer Software. Entwicklung eigener IT-Standards*. MERICS China Monitor (20). 12.11.2014. Berlin: MERICS. http://www.merics.org/fileadmin/templates/download/china-monitor/China_Monitor_No_20.pdf. Zugriff: 19. Juli 2015.
- Gill, Graeme (1994). *The Collapse of a Single-Party System: The Disintegration of the CPSU*. Cambridge Russian, Soviet and Post-Soviet Studies 94. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press.
- Göbel, Christian (2012). „Das Innovationsdilemma und die Konsolidierung autokratischer Regime“. *Politische Vierteljahresschrift (PVS)* (Sonderheft 47, 2012): 132-156.
- Göbel, Christian (2013). „The Innovation Dilemma and the Consolidation of Autocratic Regimes“. *SSRN Journal (SSRN Electronic Journal)* 30.01.2013.
- Göbel, Christian und Xuelian Chen (2014). *Accountable Autocrats? Information Technology, Empowerment and Control in China*. Manuskript (unveröffentlicht).
- Gong, Sen (2003). *The State and Pension Policy Instability in the People’s Republic of China*. Dissertation. Sheffield: University of Sheffield.
- Goodburn, Charlotte (2014). *The End of the Hukou System? Not Yet*. China Policy Institute Policy Paper (2). Nottingham: University of Nottingham. <http://www.nottingham.ac.uk/cpi/documents/policy-papers/cpi-policy-paper-2014-no-2-goodburn.pdf>. Zugriff: 15. Juli 2015.
- Goodman, David S.G. (2014). *Class in Contemporary China*. China Today Series. Cambridge, UK: Polity Press.
- Goodrich, Jimmy (2012). „Chinese Civilian Cybersecurity: Stakeholders, Strategies, and Policy“. In: Jon R. Lindsay (ed.) (2012). *China and Cybersecurity: Political, Economic, and Strategic Dimensions*, 5-7.
- Gossaert, Vincent und David A. Palmer (2011). *The Religious Question in Modern China*. Chicago; London: University of Chicago Press.
- Greenhalgh, Susan (2008). *Just One Child: Science and Policy in Deng’s China*. Berkeley: University of California Press.
- Greenstein, Fred I. und Nelson W. Polsby (eds.) (1975). *Handbook of Political Science, Vol. 3: Macro-political Theory*. Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- Guo, Xuezhong (2012). *China’s Security State: Philosophy, Evolution and Politics*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Halper, Stefan A. (2010). *The Beijing Consensus: How China’s Authoritarian Model will Dominate the Twenty-First Century*. New York: Basic Books.

- Hanitzsch, Thomas et al. (2011). „Mapping Journalism Across Nations“. *Journalism Studies* 12 (3): 273-293.
- Hansen, Mette Halskov und T. E. Woronov (2013). „Demanding and Resisting Vocational Education: A Comparative Study of Schools in Rural and Urban China“. *Comparative Education* 49 (2): 242-259.
- Hao, Shiyuan (2012). „Ethnicity and Ethnic Relations“. In: Peilin Li (ed.) (2012). *Chinese Society: Change and Transformation*, 86-107. New York: Routledge.
- Hao, Yan (2012). *The Reform and Modernization of Vocational Education and Training in China*. Discussion Paper (SP III 2012-304). Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. <http://bibliothek.wzb.eu/pdf/2012/iii12-304.pdf>. Zugriff: 28. Mai 2015.
- Hasegawa, Tsuyoshi (1992). „The Connection Between Political and Economic Reform in Communist Regimes“. In: Gilbert Rozman (ed.) (1992). *Dismantling Communism: Common Causes and Regional Variations*, 59-113. Washington, DC: The Woodrow Wilson Center Press.
- He, Baogang et al. (eds.) (2007). *Federalism in Asia*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Heberer, Thomas (2003). „Das politische System der VR China im Prozess des Wandels“. In: Claudia Derichs und Thomas Heberer (Hrsg.) (2003). *Einführung in die politischen Systeme Ostasiens*, 19-121. Opladen: Leske + Budrich.
- Heberer, Thomas (2013). „Das politische System der VR China im Prozess des Wandels“. In: Claudia Derichs und Thomas Heberer (Hrsg.) (2013). *Die Politischen Systeme Ostasiens. Eine Einführung*, 39-231. Wiesbaden: Springer VS.
- Heep, Sandra (2014). *China in Global Finance: Domestic Financial Repression and International Financial Power*. Cham: Springer International Publishing.
- Heilmann, Sebastian (1996). *Das politische System der VR China im Wandel*. Mitteilungen des Instituts für Asienkunde Hamburg 265. Hamburg: Institut für Asienkunde.
- Heilmann, Sebastian (2000). *Die Politik der Wirtschaftsreformen in China und Russland*. Mitteilungen des Instituts für Asienkunde Hamburg 317. Hamburg: Institut für Asienkunde.
- Heilmann, Sebastian (2002). *Das politische System der Volksrepublik China*. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Heilmann, Sebastian (2004). *Das politische System der Volksrepublik China*. 2., aktualisierte Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Heilmann, Sebastian (2006). „Das Modell des ostasiatischen Entwicklungsstaates in der Revision“. In: Verena Blechinger-Talcott et al. (Hrsg.) (2006). *Politik in Japan. System, Reformprozesse und Außenpolitik im internationalen Vergleich*, 103-116. Frankfurt am Main: Campus.
- Heilmann, Sebastian (2008). „Policy Experimentation in China's Economic Rise“. *Studies in Comparative International Development* 43 (1): 1-26.
- Heilmann, Sebastian (2010). „Economic Governance: Authoritarian Upgrading and Innovative Potential“. In: Joseph Fewsmith (ed.) (2010). *China Today, China Tomorrow: Domestic Politics, Economy, and Society*, 109-126. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Heilmann, Sebastian (2011). „Making Plans for Markets: Policies for the Long-Term in China“. *Harvard Asia Quarterly* 8 (2): 33-40.
- Heilmann, Sebastian et al. (2004). *Die Farbe der Macht hat sich geändert: Kontroversen um die Verfassungsreform in der VR China*. China Analysis (31). Februar 2004. Trier: Center for East Asian and Pacific Studies Trier University. http://www.chinapolitik.de/studien/china_analysis/no_31.pdf. Zugriff: 4. Juli 2015.

- Heilmann, Sebastian et al. (2013). „National Planning and Local Technology Zones: Experimental Governance in China's Torch Program“. *The China Quarterly* 216: 896-919.
- Heilmann, Sebastian et al. (2014). *Chinas Justizreformen nehmen Gestalt an. Gerichte der unteren Ebenen erhalten größere Eigenständigkeit im politischen Machtgefüge*. MERICS China Monitor (7). Berlin: MERICS. http://www.merics.org/fileadmin/templates/download/china-monitor/China_Monitor_No_7.pdf. Zugriff: 5. Mai 2015.
- Heilmann, Sebastian und Dirk H. Schmidt (2010). *Dealing with Economic Crisis in 2008-09: The Chinese Government's Crisis Management in Comparative Perspective*. China Analysis (77). Januar 2010. Trier: Center for East Asian and Pacific Studies Trier University. http://www.chinapolitik.de/studien/china_analysis/no_77.pdf. Zugriff: 11. Juni 2015.
- Heilmann, Sebastian und Dirk H. Schmidt (2014). *China's Foreign Political and Economic Relations: An Unconventional Global Power*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Heilmann, Sebastian und Elizabeth J. Perry (eds.) (2011). *Mao's Invisible Hand: The Political Foundations of Adaptive Governance in China*. Harvard Contemporary China Series 17. Cambridge, Mass.: Harvard University Asia Center.
- Heilmann, Sebastian und Lea Shih (2013). „The Rise of Industrial Policy in China, 1978–2012“. Harvard-Yenching Working Paper Series. http://www.harvard-yenching.org/sites/harvard-yenching.org/files/featurefiles/Sebastian%20Heilmann%20and%20Lea%20Shih_The%20Rise%20of%20Industrial%20Policy%20in%20China%201978-2012.pdf. Zugriff: 5. Juli 2015.
- Heilmann, Sebastian und Oliver Melton (2013). „The Reinvention of Development Planning in China, 1993–2012“. *Modern China* 39 (6): 580-628.
- Heinelt, Hubert (Hrsg.) (2014). *Modernes Regieren in China*. Baden-Baden: Nomos.
- Herrmann-Pillath, Carsten (1990). „Struktur und Prozeß in der chinesischen Wirtschaftspolitik, oder: Warum China doch anders ist“. *Politik und Zeitgeschichte* (B 48): 18-30.
- Hesketh, Therese et al. (2012). „Violence Against Doctors in China“. *BMJ (Clinical research ed.)* 345: 5730-5735.
- Heuser, Robert (2000). „Das chinesische Gesetzgebungsgesetz“. *China aktuell* (August 2000): 937-949.
- Ho, Peter und Richard L. Edmonds (2008). *China's Embedded Activism: Opportunities and Constraints of a Social Movement*. Routledge Studies on China in Transition 30. London: Routledge.
- Holbig, Heike (2008). „Regime Legitimacy in Contemporary China: Institutional Change and Stability“. In: Thomas Heberer und Gunter Schubert (eds.) (2008). *Regime Legitimacy in Contemporary China: Institutional Change and Stability*, 13-34. London, New York: Routledge.
- Holbig, Heike und Bruce Gilley (2010). „Reclaiming Legitimacy in China“. *Politics and Policy* 38 (3): 395-422.
- Holmes, Leslie (1986). *Politics in the Communist World*. Oxford, UK: Clarendon.
- Holz, Carsten A. (2014). „The Quality of China's GDP Statistics“. *China Economic Review* 30: 309-388.
- Hu, Angang 胡鞍钢 (2012). 中国2020 一个新型超级大国 (China im Jahr 2020: Eine Supermacht neuen Typs). Hangzhou: Zhejiang renmin chubanshe.
- Hu, Angang 胡鞍钢 et al. (Hrsg.) (2014). 中国国家治理现代化 (Die Modernisierung des staatlichen Regierens Chinas). Beijing: Zhongguo renmin daxue chubanshe.

- Huntington, Samuel P. (1993). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. The Julian J. Rothbaum Distinguished Lecture Series 4. London: University of Oklahoma Press.
- Hussain, Athar und Nicholas Stern (2008). „Public Finances, the Role of the State, and Economic Transformation, 1978–2000“. In: Jiwei Lou und Shuilin Wang (eds.) (2008). *Public Finance in China: Reform and Growth for a Harmonious Society*, 13-38. Washington, DC: World Bank.
- ICG [International Crisis Group] (2012). *Stirring Up the South China Sea*. ICG Asia Report (223), 23.04.2012. <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/north-east-asia/223-stirring-up-the-south-china-sea-i.pdf>. Zugriff: 15. Juni 2015.
- International Consortium of Investigative Journalists (2014). „Leaked Records Reveal Offshore Holdings of China’s Elite“, 21.01.2014. <http://www.icij.org/offshore/leaked-records-reveal-offshore-holdings-chinas-elite#>. Zugriff: 28. Juli 2015.
- Jacques, Martin (2012). *When China Rules the World. The Rise of the Middle Kingdom and the End of the Western World*. 2. Aufl. London: Penguin.
- Jakobson, Linda (2014). *China’s Unpredictable Maritime Security*. Dezember 2014. Lowy Institute for International Policy. http://www.loyinstitute.org/files/chinas-unpredictable-maritime-security-actors_1.pdf. Zugriff: 11. Juli 2015.
- Jenner, William J.F. (1992). *The Tyranny of History: The Roots of China’s Crisis*. London: Allen Lane.
- Jia, Chenhao und David Jukes (2013). „The National Food Safety Control System of China – A Systematic Review“. *Food Control* 32: 236-245.
- Jiang, Quanbao et al. (2013). *Trafficking of Women from Neighboring Countries into China for Marriage within the Context of Gender Imbalance*. Conference Paper. IUAES 2013. Manchester, 5.-10. August 2013. https://mecon.nomadit.co.uk/pub/conference_epaper_download.php5?PaperID=8111&MIMETType=application/pdf. Zugriff: 10. Juli 2015.
- Johnson, Chalmers A. (1982). *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925–1975*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- Joseph, William A. (ed.) (2010). *Politics in China: An Introduction*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Kennedy, John J. (2010). „Rural China: Reform and Resistance“. In: William A. Joseph (ed.) (2010). *Politics in China: An Introduction*, 225-249. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Kennedy, Scott (ed.) (2011). *Beyond the Middle Kingdom: Comparative Perspectives on China’s Capitalist Transformation*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- King, Gary et al. (2013). „How Censorship in China Allows Government Criticism but Silences Collective Expression“. *American Political Science Review* 107: 1-18.
- Klein, Thoralf (2007). *Geschichte Chinas. Von 1800 bis zur Gegenwart*. Paderborn: UTB.
- Koch-Weser, Jacob (2013). *The Reliability of China’s Economic Data: An Analysis of National Output*. USCC Staff Research Project (28): U.S.-China Economic and Security Review Commission. <http://www.uscc.gov/sites/default/files/Research/TheReliabilityofChina%27sEconomicData.pdf>. Zugriff: 9. Juli 2015.
- Kojima, Kazuko und Ryosei Kokubun. „The ‘Shequ Construction’ Programme and the Chinese Communist Party“. *The Copenhagen Journal of Asian Studies* 16: 86-105.
- Kornai, János (1995). *Das sozialistische System. Die politische Ökonomie des Kommunismus*. Baden-Baden: Nomos.

- Kostka, Genia und William Hobbs (2013). „Embedded Interests and the Managerial Local State: The Political Economy of Methanol Fuel-Switching in China“. *Journal of Contemporary China* 22 (80): 204-218.
- Kovacs, Anja und Dixie Hawtin (2014). „Cyber Security, Surveillance and Online Human Rights“. <http://www.gp-digital.org/wp-content/uploads/pubs/Cyber-Security-Cyber-Surveillance-and-Online-Human-Rights-Kovacs-Hawtin.pdf>. Zugriff: 15. August 2014.
- KPC 中国共产党 (2012). „中国共产党章程“ (Satzung der Kommunistischen Partei Chinas), 18.11.2012. http://www.gov.cn/jrzq/2012-11/18/content_2269219.htm. Zugriff: 4. Juli 2015.
- Kuhn, Philip A. (2001). *Origins of the Modern Chinese State*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- Lagerkvist, Johan (2012). „Principal-Agent Dilemma in China's Social Media Sector? The Party-State and Industry Real-Name Registration Waltz“. *International Journal of Communication* (6). <http://www.ui.se/eng/upl/files/80449.pdf>. Zugriff: 10. Juli 2015.
- Lam, Tao-Chiu (2010). „The County System and County Governance“. In: Jae-Ho Chung und Tao-Chiu Lam (eds.) (2010). *China's Local Administration: Traditions and Changes in the Sub-National Hierarchy*, 174-195. London: Routledge.
- Lampton, David M. (2013). *Following the Leader: Ruling China, From Deng Xiaoping to Xi Jinping*. Berkeley: University of California Press.
- Lardy, Nicholas (2012). *Sustaining China's Economic Growth after the Global Financial Crisis*. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics.
- Lee, Ching Kwan und Yonghong Zhang (2013). „The Power of Instability: Unraveling the Microfoundations of Bargained Authoritarianism in China“. *American Journal of Sociology* 118 (6): 1475-1508.
- Levitsky, Steven und Lucan Way (2011). *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*. New York: Cambridge University Press.
- Li, Cheng (2013). „The Rise of the Legal Profession in the Chinese Leadership“. *China Leadership Monitor* (42). Zugriff: 22. Juni 2015.
- Li, Cheng und Ryan McElveen (2014). „Debunking Misconceptions About Xi Jinping's Anti-Corruption Campaign“. *China US Focus*, 17.07.2014. <http://www.chinausfocus.com/political-social-development/debunking-misconceptions-about-xi-jinpings-anti-corruption-campaign/>. Zugriff: 28. Juli 2014.
- Li, Cheng und Lynn White (2003). „The Sixteenth Central Committee of the Chinese Communist Party: Hu Gets What?“. *Asian Survey* 43 (4): 553-597.
- Li, Hongtao und Chin-chuan Lee (2013). „Remembering Tiananmen and the Berlin Wall: The Elite U.S. Press's Anniversary Journalism, 1990-2009“. *Media, Culture & Society* 35 (7): 830-846.
- Li, Nan (2010). „Chinese Civil-Military Relations in the Post-Deng Era. Implications for Crisis Management and Naval Modernization“. *China Maritime Studies* 2010 (4). <http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a519026.pdf>. Zugriff: 10. Juli 2015.
- Li, Peilin (ed.) (2012). *Chinese Society: Change and Transformation*. China Policy Series 25. New York: Routledge.
- Li, Peilin 李培林 et al. (2013). „中国梦是每个中国人的梦“ (Der China-Traum ist der Traum eines jeden Chinesen). In: Lu, Xueyi 陆学艺 et al. (Hrsg.) (2013). *2014 年中国社会形势分析与预测 (Prognosen und Analysen über Chinas Gesellschaft 2014)*, 106-129. Beijing: Shehui kexue wenxian chubanshe.
- Lieberthal, Kenneth (2004). *Governing China: From Revolution through Reform*. 2. Aufl. New York: Norton.

- Lieberthal, Kenneth und David M. Lampton (1992). *Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China*. Studies on China 14. Berkeley: University of California Press.
- Lieberthal, Kenneth und Michael Oksenberg (1988). *Policy Making in China: Leaders, Structures, and Processes*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Lieberthal, Kenneth et al. (eds.) (2014). *China's Political Development: Chinese and American Perspectives*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Liebman, Benjamin (2014). „China's Law and Stability Paradox“. In: Jacques deLisle und Avery Goldstein (eds.) (2014). *China's Challenges*, 157-176. Philadelphia, PA: University of Pennsylvania Press.
- Lin, Dechang 林德昌 (2010). „全球公民社會對國際非政府組織在中國大 發展的影響“ (Der Einfluss der globalen Zivilgesellschaft auf die Entwicklung der internationalen NGOs in China). *Soochow Journal of Political Science* 東吳政治學報 4: 93-146.
- Lindsay, Jon R. (2012). *China and Cybersecurity: Political, Economic, and Strategic Dimensions*. Report from Workshops held at the University of California, San Diego, April 2012.
- Lindsay, Jon R. et al. (ed.) (2015). *China and Cybersecurity: Espionage, Strategy, and Politics in the Digital Domain*. Oxford, UK; New York: Oxford University Press.
- Linz, Juan J. (1975). „Totalitarian and Authoritarian Regimes“. In: Fred I. Greenstein und Nelson W. Polsby (eds.) (1975). *Handbook of Political Science, Vol. 3: Macro-political Theory*, 175-411. Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- Linz, Juan J. (2000). *Totalitäre und autoritäre Regime*. Berlin: Berliner Debatte Wissenschaftsverlag.
- Liou, Kuotsai Tom (2008). „E-Government Development and China's Administrative Reform“. *International Journal of Public Administration* 31 (1): 76-95.
- Liu, He (2014). *Overcoming the Great Recession: Lessons from China*. Paper. Cambridge, Mass.: Belfer Center for Science and International Affairs and Mossavar-Rahmani Center for Business and Government, Harvard Kennedy School.
- Liu, Hongling et al. (2014). „Analysis of Sustainable Urban Development Approaches in China“. *Habitat International* 41: 24-32.
- Liu, Shan et al. (2013). „Risk Assessment in Chinese Food Safety“. *Food Control* 30: 162-167.
- Liu, Tianyu 刘天宝 und Yanwei Chai 柴彦威 (2013). „中国城市单位制研究进展“ (Entwicklungen in der Forschung über das städtische Danwei-System in China). *Areal Research and Development* 地域研究与开发 32 (5): 13-21.
- Liu, Xielin (2009). „National Innovation Systems in Developing Countries: The Chinese National Innovation System in Transition“. In: Bengt-Ake Lundvall et al. (ed.) (2009). *National Innovation Systems in Developing Countries: The Chinese National Innovation System in Transition*, 119-139. Cheltenham: Edward Elgar.
- Liu, Yawei (2009). „Are Village Elections Leading to Democracy?“. *China Elections and Governance Review* 1 (Feb. 2009): 1-4.
- Lo, Shiu-Hing (2002). *Governing Hong Kong. Legitimacy, Communication and Political Decay*. New York: Nova Science.
- Lorentzen, Peter (2014). „China's Strategic Censorship“. *American Journal of Political Science* (58): 402-414.
- Lou, Jiwei (2008). „The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in China: Lessons Learned“. In: Jiwei Lou und Shuilin Wang (eds.) (2008). *Public Finance in China: Reform and Growth for a Harmonious Society*, 155-170. Washington, DC: World Bank.
- Lou, Jiwei und Shuilin Wang (eds.) (2008). *Public Finance in China: Reform and Growth for a Harmonious Society*. Washington, DC: World Bank.

- Lu, Fangqi und Xuli Wu (2014). „China Food Safety Hits the ‘Gutter’“. *Food Control* 41: 134-138.
- Lu, Xueyi 陆学艺 (Hrsg.) (2002). 当代中国阶层研究报告 (Forschungsbericht über die Schichtung der gegenwärtigen Gesellschaft Chinas). Beijing: Shehui kexue wenxian chubanshe.
- Lu, Xueyi 陆学艺 (Hrsg.) (2010). 当代中国社会结构 (Struktur der gegenwärtigen Gesellschaft Chinas). Beijing: Shehui kexue wenxian chubanshe.
- Lü, Li 吕莉 (2013). „网络群体性事件的成因与传播模式“ (Entstehungsgründe und Verbreitungsmodus von Online-Massenergebnissen). *Xinwenshijie* (7). <http://mall.cnki.net/magazine/Article/PXWS201307093.htm>. Zugriff: 7. Juli 2015.
- Lü, Qingzhe 吕庆喆 (2013). „2013 年中国城乡居民收入和消费状况“ (Lage der Einkommen und des Konsums von Chinas städtischen und ländlichen Bewohnern im Jahr 2013). In: Lu, Xueyi 陆学艺 et al. (Hrsg.) (2013). 2014 年中国社会形势分析与预测 (Prognosen und Analysen über Chinas Gesellschaft 2014), 13-28. Beijing: Shehui kexue wenxian chubanshe.
- Lü, Xiaobo und Elizabeth J. Perry (eds.) (1997). *Danwei: The Changing Chinese Workplace in Historical and Comparative Perspectives*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Lü, Xiaoli und Kaibin Zhong (2013). „The Chinese Emergency Management System“. *Crisis Response Journal* (8): 54-55.
- Lu, Xueyi 陆学艺 et al. (Hrsg.) (2013). 2014 年中国社会形势分析与预测 (Prognosen und Analysen über Chinas Gesellschaft 2014). Beijing: Shehui kexue wenxian chubanshe.
- Lynch, Daniel C. (2015). *China's Futures: PRC Elites Debate Economics, Politics, and Foreign Policy*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- Lyons, Thomas (1987). *Economic Integration and Planning in Maoist China*. New York: Columbia University Press.
- Ma, Jun (2013). „Hidden Fiscal Risks in Local China“. *Australian Journal of Public Administration* 72 (3): 278-292.
- Ma, Rong (2010). „The ‘Politicization’ of ‘Culturalization’ of Ethnic Groups“. *Chinese Sociology and Anthropology* 41 (4): 31-45.
- Mackerras, Colin (ed.) (2011). *Ethnic Minorities in Modern China*. New York: Routledge.
- Mackerras, Colin und Michael E. Clarke (2011). *China, Xinjiang and Central Asia: History, Transition and Crossborder Interaction into the 21st Century*. Routledge Contemporary China Series 38. London: Routledge.
- Mann, Michael (1984). „The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results“. *European Journal of Sociology* 25 (2): 185-213.
- Martin, Helmut (1982). *Cult & Canon: The Origins and Development of State Maoism*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Martin, Michael F. (2007). *Hong Kong: Ten Years After the Handover*. Washington, DC: Congressional Research Service. <http://fas.org/sgp/crs/row/RL34071.pdf>. Zugriff: 19. Juli 2015.
- Maurer, Tim et al. (2014). „The Anti-Surveillance Strategies That Could Ruin the Internet“, 10.12.2014. <http://time.com/3628212/strategies-ruin-internet/>. Zugriff: 30. Juli 2015.
- McGregor, Richard (2012). *The Party: The Secret World of China's Communist Rulers*. New York: Harper Perennial.
- McKinnon, Ronald I. (1973). *Money and Capital in Economic Development*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- McNally, Christopher A. (ed.) (2008). *China's Emergent Political Economy: Capitalism in the Dragon's Lair*. London: Routledge.
- McNally, Christopher A. (2014). „Refurbishing State Capitalism: A Policy Analysis of Efforts to Rebalance China's Political Economy“. *Journal of Current Chinese Affairs* 42 (4): 45-71.

- <http://journals.sub.uni-hamburg.de/giga/files/journals/3/articles/692/public/692-717-1-PB.pdf>. Zugriff: 15. Januar 2015.
- Mertha, Andrew C. (2008). *China's Water Warriors: Citizen Action and Policy Change*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Mertha, Andrew C. (2009). „Fragmented Authoritarianism 2.0: Political Pluralization in the Chinese Policy Process“. *The China Quarterly* 200: 995-1012.
- MIIT [Ministerium für Industrie und Informationstechnologie] 工业和信息化部 (2013). 关于推进物联网有序健康发展的指导意见 (Leitlinie zur Förderung der ordentlichen und gesunden Entwicklung der Internet der Dinge-Industrie). Beijing: MIIT.
- Miller, Alice (2008). „China's New Party Leadership“. *China Leadership Monitor* (23). <http://www.hoover.org/sites/default/files/uploads/documents/CLM23AM.pdf>. Zugriff: 31. März 2015.
- Miller, Alice (2013). „The Work System of the Xi Jinping Leadership“. *China Leadership Monitor* (41). <http://www.hoover.org/sites/default/files/uploads/documents/CLM41AM.pdf>. Zugriff: 22. Juni 2015.
- Miller, Alice (2014). „More Already on the Central Committee's Leading Small Groups“. *China Leadership Monitor* (44). <http://www.hoover.org/sites/default/files/research/docs/clm44am.pdf>. Zugriff: 22. Juni 2015.
- MOCA [Ministry of Civil Affairs] 民政部 (2013). 中国民政统计年鉴 (Chinas statistisches Jahrbuch für zivile Angelegenheiten). Beijing: Zhongguo tongji chubanshe.
- MOF [Ministry of Finance] et al. (2010). „关于贯彻国务院关于加强地方政府融资平台公司管理有关问题的通知相关事项的通知“ (Über die Umsetzung der Anordnung des Staatsrates zur Stärkung der Verwaltung von Finanzierungsplattformen der subnationalen Regierungen). Caiyu 财预 (412) 财政部; 国家发展和改革委员会; 人民银行; 银监会. http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengwengao/2010nianwengao/wg2010diqiqi/201009/t20100927_340778.html. Zugriff: 4. Juli 2015.
- MOHRSS [Ministry of Human Resources and Social Security] 人力资源和社会保障部 (2014). „年度人力资源和社会保障事业发展统计公报“ (Statistisches Communiqué Entwicklung Personal, Soziale Sicherheit und Beschäftigung). <http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zwgk/szrs/ndtjsj/tjgb/>. Zugriff: 30. Mai 2015.
- Mok, Ka Ho and Ray Forrest (2009). *Changing Governance and Public Policy in East Asia*. New York: Routledge.
- Montinola, Gabriella et al. (1995). „Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China“. *World Politics* 48 (October 1995): 50-81.
- Moore, Scott M. (2013). „China's Massive Water Problem“, 28.03.2013. http://www.nytimes.com/2013/03/29/opinion/global/chinas-massive-water-problem.html?_r=0. Zugriff: 30. Juli 2015.
- Moore, Scott M. (2014). „Modernisation, Authoritarianism, and the Environment: The Politics of China's South-North Water Transfer Project“. *Environmental Politics* 23 (6): 947-964.
- Mulvenon, James (2008). „The Chinese Military's Earthquake Response Leadership Team“. *China Leadership Monitor* (25). <http://media.hoover.org/sites/default/files/documents/CLM25JM.pdf>. Zugriff: 31. März 2015.
- Naishulǔ, Vitali A. (1991). *The Supreme and Last Stage of Socialism. An Essay*. New Series 2. London: Centre For Research Into Communist Economies.
- NAO [National Audit Office] 审计署 (2013). „全国政府性债务审计结果“ (Prüfungsbericht zur Verschuldung von Regierungsstellen). <http://www.audit.gov.cn/n1992130/n1992150/n1992500/n3432077.files/n3432112.pdf>. Zugriff: 6. Juni 2015.

- Nathan, Andrew J. (2003). „China’s Resilient Authoritarianism“. *Journal of Democracy* 14 (1): 6-17.
- Nathan, Andrew et al. (eds.) (2013). *Will China Democratize?* Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Naude, Wim et al. (eds.) (2011). *Fragile States: Causes, Costs, and Responses*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Naughton, Barry (1995). *Growing Out of the Plan: Chinese Economic Reform, 1978–1993*. New York: Cambridge University Press.
- Naughton, Barry (2007). *The Chinese Economy: Transitions and Growth*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Naughton, Barry (2008). „A Political Economy of China’s Economic Transition“. In: Loren Brandt und Thomas G. Rawski (eds.) (2008). *China’s Great Economic Transformation*, 91-135. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Naughton, Barry (2011). „China’s Economic Policy Today: The New State Activism“. *Eurasian Geography and Economics* 52 (3): 313-329.
- Naughton, Barry (2014). „’Deepening Reform’: The Organization and the Emerging Strategy“. *China Leadership Monitor* (44). <http://www.hoover.org/sites/default/files/research/docs/clm44bn.pdf>. Zugriff: 22. Juni 2015.
- Naughton, Barry und Dali Yang (eds.) (2004). *Holding China Together. Diversity and National Integration in the Post-Deng Era*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- NBS [National Bureau of Statistics of China] 国家统计局 (2010). *中国统计年鉴 2010* (Statistisches Jahrbuch Chinas 2010). Beijing: Zhongguo tongji chubanshe.
- NBS [National Bureau of Statistics of China] 国家统计局 (2012). *中国农村贫困监测报告 2011* (Arbeitsbericht des ländlichen Chinas 2011). Beijing: Zhongguo tongji chubanshe.
- NBS [National Bureau of Statistics of China] 国家统计局 (2013a). *中国农村统计年鉴 2013* (Statistisches Jahrbuch des ländlichen Chinas 2013). Beijing: Zhongguo tongji chubanshe.
- NBS [National Bureau of Statistics of China] 国家统计局 (2013b). *中国统计年鉴 2013* (Statistisches Jahrbuch Chinas 2013). Beijing: Zhongguo tongji chubanshe.
- NBS [National Bureau of Statistics of China] 国家统计局 (2014a). *中国统计年鉴 2014* (Statistisches Jahrbuch Chinas 2014). Beijing: Zhongguo tongji chubanshe.
- NBS [National Bureau of Statistics of China] 国家统计局 (2014b). „2013年全国农民工监测调查报告“ (Nationaler Überprüfungsbericht der Wanderarbeiter 2013). http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201405/t20140512_551585.html. Zugriff: 4. Juli 2015.
- NDRC [National Development and Reform Commission] 国家发展和改革委员会 (2013). „物联网发展专项行动计划“ (Spezieller Aktionsplan für die Entwicklung des Internets der Dinge). <http://www.sdpc.gov.cn/zcfb/zcfbghwb/201309/W020140221372854934790.pdf>. Zugriff: 19. Juli 2015.
- Notfallreaktionsgesetz der VRC 中华人民共和国突发事件应对法 (2007). 30.08.2007. http://www.gov.cn/flfg/2007-08/30/content_732593.htm. Zugriff: 9. Juli 2015.
- Novaretti, Simona (2014). *Social Governance vs. Social Management: Towards a New Regulatory Role for Social Organizations in China?* Conference Paper. 5th ECPR Regulatory Governance Conference. Barcelona, 25.-27. Juni 2014. <http://reggov2014.ibeio.org/bcn-14-papers/96-244.pdf>. Zugriff: 10. Juli 2015.
- O’Brien, Kevin J. (ed.) (2008). *Popular Protest in China*. Harvard Contemporary China Series 15. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- O’Brien, Kevin J. und Rongbin Han (2009). „Path to Democracy? Assessing Village Elections in China“. *Journal of Contemporary China* 18 (60): 359-378.

- OECD [Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung] (2008). „OECD Reviews of Innovation Policy: China“. <http://www.oecd.org/sti/inno/oecdreviewsofinnovationpolicychina.htm>. Zugriff: 28. November 2014.
- Orlik, Tom (2012): *Understanding China's Economic Indicators: Translating the Data into Investment Opportunities*. Upper Saddle River, NJ: FT Press.
- Osterhammel, Jürgen (1989). *China und die Weltgesellschaft. Vom 18. Jahrhundert bis in unsere Zeit*. München: Beck.
- Pan, Wei 潘维 (2009). 中国模式: 解读人民共和国的60年 (Das „Chinesische Modell“: Deutung von 60 Jahren VRC). Beijing: Zhongyang bianyi chubanshe.
- Pan, Ying 潘颖 und Zhangping Lu 卢章平 (2013). „基于专利视角的中、美物联网产业比较研究“ (Vergleich der Internet der Dinge Industrie in China und den USA mit Blick auf die Patente). *Journal of Intelligence* 情报杂志 31 (9): 30-35.
- PBOC [People's Bank of China] 中国人民银行 (2011). „中国区域金融运行报告“ (Bericht über Finanzierungsoperationen von Chinas subnationalen Regierungen). http://www.pbc.gov.cn/publish/zhengcehuobisi/3663/2011/20110601212610189374552/20110601212610189374552_.html. Zugriff: 4. Juli 2015.
- PBOC [People's Bank of China] 中国人民银行; CBRC [China Banking Regulatory Commission] 银行业监督管理委员会 (2009). 关于进一步加强信贷结构调整 促进国民经济平稳较快发展的指导意见 (Über weitere Strukturanpassungen des Kreditwesens und die Förderung einer stabilen und schnellen Wirtschaftsentwicklung). Yinfa 银发 (92). http://www.pbc.gov.cn/publish/zhengwugongkai/503/2009/20090805171818322715040/20090805171818322715040_.html. Zugriff: 4. Juli 2015.
- Pearson, Margaret M. (2011). „Regulation and Regulatory Politics in China's Tiered Economy“. In: Scott Kennedy (ed.) (2011). *Beyond the Middle Kingdom: Comparative Perspectives on China's Capitalist Transformation*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- Pearson, Margret M. (2014). „China's Foreign Economic Relations and Policies“. In: Saadia M. Pekkanen et al. (eds.) (2014). *Oxford Handbook of the International Relations of Asia*, 160-178. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Peck, Jamie und Jun Zhang (2013). „A Variety of Capitalism...with Chinese Characteristics?“. *Journal of Economic Geography* 13 (3): 357-396. <http://joeg.oxfordjournals.org/content/13/3/357.short>. Zugriff: 15. Januar 2015.
- Pei, Minxin (1994). *From Reform to Revolution: The Demise of Communism in China and the Soviet Union*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Pei, Minxin (1997). „Creeping Democratization in China“. In: Diamond, Larry et al. (eds.) (1997). *Consolidating the Third Wave Democracies*, 213-227. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Pei, Minxin (2006). *China's Trapped Transition: The Limits of Developmental Autocracy*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Peng, Jianmei 彭建梅 und Youping Liu 刘佑平 (2012). 美国NGO在华慈善活动分析报告 (Bericht über die Philantropie-Studie über internationale NGOs in China (USA-Sektion)). Beijing: China Charity Information Center 中民慈善捐助信息中心.
- Peng, Liu (2010). „Tracing and Periodizing China's Food Safety Regulation: A Study on China's Food Safety Regime Change“. *Regulation and Governance* 4: 244-260.
- Perkins, Dwight H. (2013). *East Asian Development: Foundations and Strategies*. The Edwin O. Reischauer Lectures 26. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

- Pettis, Michael (2014). „The Four Stages of Chinese Growth“. <http://blog.mpettis.com/2014/06/the-four-stages-of-chinese-growth/>. Zugriff: 27. Juli 2015.
- Potter, Pitman B. (2013). *China's Legal System*. Cambridge, UK: Polity Press.
- Przeworski, Adam (2000). *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950–1990*. Cambridge Studies in the Theory of Democracy 3. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press.
- Putnam, Robert D. (1988). „Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games“. *International Organization* 42 (03): 427-460.
- Pye, Lucian W. (1988). *The Mandarin and the Cadre: China's Political Cultures*. Michigan Monographs in Chinese Studies 59. Ann Arbor: Centre for Chinese Studies Publications.
- Ramo, Joshua C. (2004). *The Beijing Consensus*. London: Foreign Policy Centre.
- Ran, Ran (2009). *Environmental Politics at Local Levels in China: Explaining Policy Implementation Gap and Assessing the Implications*. PhD Dissertation. Essen: Universität Duisburg-Essen.
- Ren, Xianliang 任贤良 (2010). 舆论引导艺术: 领导干部如何面对媒体 (Die Kunst der Meinungsanleitung: Wie Führungsfunktionäre mit Medien umgehen sollen). Beijing: Xinhua chubanshe.
- Richter, Carola und Sebastian Gebauer (2010). „Die China-Berichterstattung in den deutschen Medien“. Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung. http://www.boell.de/sites/default/files/Endf_Studie_China-Berichterstattung.pdf. Zugriff: 11. Juli 2015.
- Rodriguez, Pablo Adriano (2013). „Violent Resistance in Xinjiang (China): Tracking Militancy, Ethnic Riots and 'Knife-Wielding' Terrorists (1978–2012)“. *Historia Actual Online* (30). [http://www.researchgate.net/profile/Pablo_Rodriguez_Merino/publication/265597435_VIOLENT_RESISTANCE_IN_XINJIANG_\(CHINA\)_TRACKING_MILITANCY_ETHNIC_RIOTS_AND_KNIFE-_WIELDING_TERRORISTS_\(1978-2012\)/links/541437ef-0cf2fa878ad3e583](http://www.researchgate.net/profile/Pablo_Rodriguez_Merino/publication/265597435_VIOLENT_RESISTANCE_IN_XINJIANG_(CHINA)_TRACKING_MILITANCY_ETHNIC_RIOTS_AND_KNIFE-_WIELDING_TERRORISTS_(1978-2012)/links/541437ef-0cf2fa878ad3e583). Zugriff: 10. Juli 2015.
- Rozman, Gilbert (ed.) (1992). *Dismantling Communism: Common Causes and Regional Variations*. Washington, DC: The Woodrow Wilson Center Press.
- Saich, Tony (2011). *Governance and Politics of China*. 3rd ed. Comparative Government and Politics. New York: Palgrave Macmillan.
- Sautman, Barry und June Teufel Dreyer (eds.) (2006). *Contemporary Tibet: Politics, Development, and Society in a Disputed Region*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Sauvant, Kurt und Victor Chen (2014). „China's Regulatory Framework for Outward Foreign Direct Investment“. *China Economic Journal* 7 (1): 141-163.
- Schier, Peter et al. (1993). *Studentenprotest und Repression in China, April-Juni 1989*. 3. erw. Aufl. Mitteilungen des Instituts für Asienkunde Hamburg 223. Hamburg: Institut für Asienkunde.
- Schlaeger, Jesper und Min Jiang (2014). „Official Microblogging and Social Management by Local Governments in China“. *China Information* 28 (2): 189-213.
- Schlichting, Svenja (2008). *Internationalising China's Financial Markets*. Basingstoke; New York: Palgrave Macmillan.
- Schlinger, Karl und Günter Schucher (2014). *Mission: impossible! Gewerkschaften und Arbeitsfrieden in China*. GIGA Focus Asien (8). 2014. Hamburg: GIGA [German Institute of Global Area Studies]. http://www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/gf_asien_1408.pdf. Zugriff: 4. Juli 2015.
- Schmidt, Dirk H. (2012). „From the Charm to the Offensive: Hat China eine neue Außenpolitik?“. *ASIEN* 122 (Januar 2012): 34-56.

- Schmidt, Dirk H. und Sebastian Heilmann (2012). *Außenpolitik und Außenwirtschaft der Volksrepublik China*. Wiesbaden: Springer VS.
- Schmidt, Manfred G. (2000). *Demokratietheorien*. Opladen: Leske + Budrich.
- Schmidt-Glitzner, Helwig (1997). *China. Vielvölkerreich und Einheitsstaat*. München: Beck.
- Schmidt-Glitzner, Helwig (1999). *Das neue China. Von den Opiumkriegen bis heute*. München: Beck.
- Schubert, Gunter (2013). „Das politische System Hongkongs“. In: Claudia Derichs und Thomas Heberer (Hrsg.) (2013). *Die Politischen Systeme Ostasiens. Eine Einführung*, 233-254. Wiesbaden: Springer VS.
- Schubert, Gunter (2014). „Political Legitimacy in Contemporary China Revisited: Theoretical Refinement and Empirical Operationalization“. *Journal of Contemporary China* 23 (88): 1-19.
- Schubert, Gunter und Anna L. Ahlers (2012). *Participation and Empowerment at the Grassroots: Chinese Village Elections in Perspective*. Challenges Facing Chinese Political Development. Lanham, MD: Lexington Books.
- Schucher, Günter (2012). *Chinas neues Entwicklungsmodell und die Herausforderungen an die Berufsbildungspolitik*. Chinesisch-Deutsche Projektleiter-Konferenz. Beijing, 18.-19. April 2012. München: Hanns-Seidel-Stiftung. http://www.hss.de/fileadmin/china/downloads/Chinas_neues_Entwicklungsmodell_und_die_Herausforderungen_an_die_Berufsbildungspolitik.pdf. Zugriff: 28. Mai 2015.
- Schulte, Barbara (2014). „Chinas Bildungssystem im Wandel. Elitenbildung, Ungleichheiten, Reformversuche“. In: Doris Fischer und Christoph Müller-Hofstede (Hrsg.) (2014). *Länderbericht China*, 499-541. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Schulte-Kulkmann, Nicole et al. (2004). „Änderungen der Verfassung der Volksrepublik China (2004): Übersetzung und Kommentar“. *Verfassung und Recht in Übersee (VRÜ)* 37 (3): 345-361.
- Schurmann, Franz (1968). *Ideology and Organization in Communist China*. Berkeley: University of California Press.
- Selden, Mark (1995). *China in Revolution: The Yenan Way Revisited*. Socialism and Social Movements. New York: M.E. Sharpe.
- Senger, Harro von (1994). *Einführung in das chinesische Recht*. Juristische Schulung / Schriftenreihe (H. 124 : Ausländisches Recht). München: Beck.
- Senger, Harro von (2002). *Strategeme. Lebens- und Überlebenslisten aus drei Jahrtausenden*. 2 Bände. 2. Aufl. Bern: Scherz.
- Senger, Harro von (2008). *Moulüe – Supraplanung. Unerkannte Denkhorizonte aus dem Reich der Mitte*. 1. Aufl. München: Hanser.
- Shambaugh, David L. (2007). „China’s Propaganda System: Institutions, Processes and Efficacy“. *The China Journal* 57: 25-58.
- Shambaugh, David L. (2008). *China’s Communist Party: Atrophy and Adaptation*. Berkeley; Washington, DC: University of California Press; Woodrow Wilson Center Press.
- Shao, Lei 邵雷 (2014). „中国监狱罪犯教育改造发展概况“ (Kurze Darstellung über die Umerziehung von Gefangenen in China), 25.03.2014. http://www.moj.gov.cn/jyglj/content/2014-03/25/content_5393650.htm?node=253. Zugriff: 5. Juli 2015.
- Shapiro, Judith (2012). *China’s Environmental Challenges*. 1. Aufl. Malden, MA: Polity Press.
- Shi, Tianjian (2014). *The Cultural Logic of Politics in Mainland China and Taiwan*. New York: Cambridge University Press.

- Shi, Weiping (2013). „Issues and Problems in the Current Development of Vocational Education in China“. *Chinese Education and Society* 46 (4): 12-21.
- Shi, Yigong und Yi Rao (2010). „China's Research Culture“. *Science* 329 (5996): 1128.
- Shih, Lea (2015). *Chinas Industriepolitik von 1978–2013. Programme, Prozesse und Beschränkungen*. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Shih, Victor C. (2008). *Factions and Finance in China: Elite Conflict and Inflation*. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press.
- Shih, Victor, Christopher Adolph, Mingxing Liu (2012). „Getting Ahead in the Communist Party: Explaining the Advancement of Central Committee Members in China“. *American Political Science Review* 106 (1): 166-187.
- Shi-Kupfer, Kristin (2014a). „China – Tibet“. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung. http://www.bpb.de/themen/4GQA2G,0,China_Tibet.html. Zugriff: 10. Juli 2015.
- Shi-Kupfer, Kristin (2014b). „China – Xinjiang“. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung. <http://www.bpb.de/internationales/weltweit/innerstaatliche-konflikte/54592/china-xinjiang>. Zugriff: 10. Juli 2015.
- Shi-Kupfer, Kristin (2014c). „Menschenrechte in der Volksrepublik China: Fortschritte, Defizite, Herausforderungen“. In: Doris Fischer und Christoph Müller-Hofstede (Hrsg.) (2014). *Länderbericht China*, 327-350. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Shi-Kupfer, Kristin und Yi Zhu (2013). „V-Leute“ im Rampenlicht – Chinas virtuelle Meinungsmacht und ihre Macher. MERICS China Monitor (1). Berlin: MERICS. <http://www.merics.org/fileadmin/templates/download/china-monitor/2013-11-18/china-monitor-v-leute.pdf>. Zugriff: 10. Juli 2015.
- Shi-Kupfer, Kristin und Yi Zhu (2014). *Chinesische Träume: Wohin führt die Suche nach Werteorientierungen in der Volksrepublik?* MERICS China Monitor (5). Berlin: MERICS. http://www.merics.org/fileadmin/templates/download/china-monitor/China_Monitor_No_5_gesamt.pdf. Zugriff: 10. Juli 2015.
- Shirk, Susan L. (1993). *The Political Logic of Economic Reform in China*. California Series on Social Choice and Political Economy 24. Berkeley: University of California Press.
- Shirk, Susan L. (ed.) (2011). *Changing Media, Changing China*. New York: Oxford University Press.
- Shuai, Yue 袁岳 et al. (2013). „2013 中国城市居民生活质量指数报告“ (Bericht über Lebensqualitätsindex von städtischen Bewohnern in China 2013). In: Lu, Xueyi 陆学艺 et al. (Hrsg.) (2013). *2014 年中国社会形势分析与预测* (Prognosen und Analysen über Chinas Gesellschaft 2014), 152-174. Beijing: Shehui kexue wenxian chubanshe.
- Shue, Vivienne und Christine Wong (eds.) (2007). *Paying for Progress in China: Public Finance, Human Welfare and Changing Patterns of Inequality*. New York: Taylor & Francis.
- Slaughter and May (2014). „Competition Law in China“. <http://www.slaughterandmay.com/media/879862/competition-law-in-china.pdf>. Zugriff: 18. Juli 2015.
- Smolik, Milan W. (2012). *The Politics of Authoritarian Rule*. New York: Cambridge University Press.
- Song, Shiming 宋世明 (2013). „实现取消和下放行政审批事项数量质量的统一写在国务院公布新一批取消和下放行政审批事项之际“ (Erreichte Anzahl und Qualität der abgeschafften und delegierten Prüf- und Genehmigungsverfahren – Staatsrat verkündet anstehende Runde in Abschaffung und Delegierung von weiteren Verfahren). http://www.gov.cn/jrzq/2013-12/10/content_2545552.htm. Zugriff: 21. November 2014.
- Spence, Jonathan D. (2001). *Chinas Weg in die Moderne*. München: DTV.

- Staatsrat der VRC 国务院 (2007). „中华人民共和国政府信息公开条例“ (Verordnung zur Bereitstellung von Informationen der Regierungsarbeit) (492). http://www.gov.cn/zwgk/2007-04/24/content_592937.htm. Zugriff: 20. Januar 2015.
- Staatsrat der VRC 国务院 (2009). „国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见“ (Leitansichten des Staatsrates hinsichtlich der Umsetzung der Pilotprogramme für die ländliche soziale Rentenversicherung). http://www.gov.cn/zwgk/2009-09/04/content_1409216.htm. Zugriff: 8. Juli 2015.
- Staatsrat der VRC 国务院 (2010). „国务院关于加强地方政府融资平台公司管理有关问题的通知“ (Mitteilung des Staatsrates zur Stärkung der Verwaltung von Finanzierungsplattformen der Lokalregierungen) (19). http://www.gov.cn/zwgk/2010-06/13/content_1627195.htm. Zugriff: 4. Juli 2015.
- Staatsrat der VRC 国务院 (2014a). „‘一国两制’在香港特别行政区的实践白皮书“ (Weißbuch zur ‘Ein Land, zwei Systeme’-Politik in der Sonderverwaltungszone Hongkong). <http://www.scio.gov.cn/zxbd/tt/Document/1372801/1372801.htm>. Zugriff: 25. Juni 2015.
- Staatsrat der VRC 国务院 (2014b). „国家新型城镇化规划 (2014—2020年)“ (Nationaler Plan für neuartige Urbanisierung (2014–2020)). http://www.gov.cn/gongbao/content/2014/content_2644805.htm. Zugriff: 15. Oktober 2014.
- Stepan, Matthias (2015). *Towards State Guaranteed Old-Age Income for All: The Transformation of the Pension System in China*. Dissertation. Amsterdam: Vrije Universität.
- Stewart, Vivien (2015). *Made in China: Challenge and Innovation in China's Vocational Education and Training System*. Washington, DC: National Center on Education and the Economy. www.ncee.org/wp-content/uploads/2015/03/CHINAVETFINAL1.pdf. Zugriff: 28. Mai 2015.
- Stockmann, Daniela (2013). *Media Commercialization and Authoritarian Rule in China*. New York: Cambridge University Press.
- Svensson, Marina (2002). *Debating Human Rights in China: A Conceptual and Political History*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Sun, Yutao und Cong Cao (2014). „Demystifying Central Government R&D Spending in China“. *Science* 345 (6200): 1006-1008.
- Suttmeier, Richard P. (2012). „China's Management of Environmental Crises: Risks, Recreation, and Response“. In: Jae-Ho Chung (ed.) (2012). *China's Crisis Management*, 108-129. London: Routledge.
- Tai, Zixue (2013). *The Internet in China: Cyberspace and Civil Society*. London: Routledge.
- Taleb, Nassim N. und Gregory F. Treverton (2015). „The Calm Before the Storm: Why Volatility Signals Stability, and Vice Versa“. *Foreign Affairs* (Jan./Feb. 2015): 86-95.
- Tanner, Murray Scot und Eric Green (2007). „Principals and Secret Agents: Central versus Local Control Over Policing and Obstacles to ‘Rule of Law’ in China“. *The China Quarterly* 191: 644-670.
- Teets, Jessica C. (2014). *Civil Society Under Authoritarianism: The China Model*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Teiwes, Frederick C. (1995). „The Paradoxical Post-Mao Transition: From Obeying the Leader to ‘Normal Politics’“. *The China Journal* (34): 55-94.
- ten Brink, Tobias (2013). *Chinas Kapitalismus. Entstehung, Verlauf, Paradoxien*. Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln 78. Frankfurt am Main: Campus.
- Teorell, Jan (2010). *Determinants of Democratization: Explaining Regime Change in the World, 1972–2006*. New York: Cambridge University Press.

- The Economist (2014). „Bridging the Fiscal Chasm: Fancy Infrastructure is One Example of Local-Government Largesse. Which Province is Deepest in Debt as a result?“, 22.02.2014. <http://www.economist.com/news/china/21596991-fancy-infrastructure-one-example-local-government-largesse-which-province-deepest-debt>. Zugriff: 27. Juli 2015.
- The Economist (2015). „The Critical Masses“, 11.04.2015. <http://www.economist.com/news/china/21648053-officials-increasingly-ask-people-once-taboo-question-what-they-think-critical-masses>. Zugriff: 27. Juli 2015.
- Tianya shequ 天涯社区 (2013). „中国社会的阶层分析“ (Schichtenanalyse der chinesischen Gesellschaft), 01.08.2013. <http://bbs.tianya.cn/post-develop-1406156-1.shtml>. Zugriff: 24. April 2015.
- TI [Transparency International] (2013). *Corruption Perceptions Index 2013*. Berlin: TI.
- Tong, Yanqi und Shaohua Lei (2014). *Social Protest in Contemporary China, 2003–2010. Transitional Pains and Regime Legitimacy*. China Policy Series 35. London: Routledge.
- Tsering, Shakya (1999). *The Dragon in the Land of Snows: A History of Modern Tibet*. New York: Columbia University Press.
- UN [United Nations], Department of Economic and Social Affairs (2013). „Population Division (2013). World Population Prospects: The 2012 Revision“. <http://esa.un.org/unpd/wpp/index.htm>. Zugriff: 7. Juli 2015.
- UNESCAP [United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific] (2008). „Implementation of the Hyogo Framework for Action in Asia and the Pacific. Case Study: The National Disaster Management System of China and Its Response to the Wenchuan Earthquake“. Bangkok: UNESCAP. http://www.unescap.org/idd/events/cddr-2009/CDR_2E.pdf. Zugriff: 9. Juli 2015.
- Unger, Jonathan (ed.) (2002). *The Nature of Chinese Politics*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- UNODC [United Nations Office on Drugs and Crime] (2011). „Global Study on Homicide“. http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/Homicide/Globa_study_on_homicide_2011_web.pdf. Zugriff: 10. Juli 2015.
- Vanhanen, Tatu (1997). *Prospects of Democracy: A Study of 172 Countries*. London: Routledge.
- Vogel, Ezra F. (2013). *Deng Xiaoping and the Transformation of China*. 1. Aufl. Cambridge, Mass.: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Vogelsang, Kai (2013). *Geschichte Chinas*. Stuttgart: Reclam.
- Walmsley, Roy (2011). „World Prison Population List (9th Edition)“. http://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/wppl_9.pdf. Zugriff: 7. Juli 2015.
- Walter, Andrew und Xiaoke Zhang (eds.) (2012). *East Asian Capitalism: Diversity, Continuity, and Change*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Walter, Carl E. und Fraser J. Howie (2006). *Privatizing China: Inside China's Stock Markets*. 2. Aufl. Singapur: Wiley.
- Walter, Carl E. und Howie, Fraser J. T. (2011). *Red Capitalism: The Fragile Financial Foundation of China's Extraordinary Rise*. Singapur; Hoboken, NJ: Wiley.
- Wang, Can et al. (2014). „Policies and Practices of Low Carbon City Development in China“. FEEM Working Paper (9). Mailand: Fondazione Eni Enrico Mattei. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2393317##. Zugriff: 30. Oktober 2014.
- Wang, Feng et al. (2013). „Population, Policy, and Politics: How Will History Judge China's One-Child Policy?“. *Population and Development Review* 38 (Supplement): 115-129.
- Wang, Gungwu (2003). *Ideas Won't Keep: The Struggle for China's Future*. Singapur: Eastern Universities Press.

- Wang, Hongying (2001). *Weak State, Strong Networks: The Institutional Dynamics of Foreign Direct Investment in China*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Wang, Jianing 王佳宁 und Zhongpu Luo 罗重谱 (2013). „行政审批制度改革背景的地方操作:京津沪渝证据“ (Der Hintergrund der Reformen des Systems der Prüf- und Genehmigungsverfahren und ihre lokale Umsetzung: empirische Resultate aus vier Städten). *Reform 改革* (5): 5-14.
- Wang, Mark Y. et al. (eds.) (2014). *Transforming Chinese Cities*. Routledge Contemporary China Series 116. London: Routledge.
- Wang, Peng (2013a). „The Increasing Threat of Chinese Organised Crime“. *The Royal United Services Institute Journal* 158 (4): 6-18.
- Wang, Peng (2013b). „The Rise of the Red Mafia in China: A Case Study of Organised Crime and Corruption in Chongqing“. *Trends in Organized Crime* 16 (1): 49-73.
- Wang, Shaoguang (2009). „Adapting by Learning: The Evolution of China’s Rural Health Care Financing“. *Modern China* 35 (4): 370-404.
- Wang, Shaoguang und Angang Hu (2001). *The Chinese Economy in Crisis: State Capacity and Tax Reform*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Wang, Tong (2012). „The Power of Social Media in China: The Government, Websites and Netizens on Weibo“. Singapur: National University of Singapore. http://www.scholarbank.nus.edu.sg/bitstream/handle/10635/35804/Wang%20Tong_Master%20Thesis_The%20Power%20of%20Social%20Media%20in%20China.pdf?sequence=1. Zugriff: 11. Juli 2015.
- Wang, Yuhua (2014). *Tying the Autocrat’s Hands: The Rise of the Rule of Law in China*. New York: Cambridge University Press.
- Wasserstrom, Jeffrey und Elizabeth J. Perry (eds.) (1992). *Popular Protest and Political Culture in Modern China*. Boulder, Colo.: Westview Press.
- Wedeman, Andrew (2012). *Double Paradox: Rapid Growth and Rising Corruption in China*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Weltbank (1999). *Accelerating China’s Rural Transformation*. Washington, DC: World Bank.
- Weltbank (2009). „From Poor Areas to Poor People: China’s Evolving Poverty Reduction Agenda“. http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2009/04/14/000333038_20090414011802/Rendered/PDF/480580v10Revised0Box338876B-01Public10.pdf. Zugriff: 29. Juli 2015.
- Weltbank (2014). „Poverty Headcount Ratio at \$1.25 a Day (PPP) (% of Population). China“. <http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.DDAY/countries/CN?display=graph>. Zugriff: 4. Juli 2015.
- Weltbank und DRC [Development Research Center of the State Council of the P.R. China] (2013). „China 2030: Building a Modern, Harmonious, and Creative Society“. <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/China-2030-complete.pdf>. Zugriff: 5. Juli 2015.
- Wenzel-Teuber, Katharina (2015). „Statistisches Update 2014 zu Religionen und Kirchen in der Volksrepublik China“. *China heute* 1 (185): 20-34.
- Whyte, Martin King (2010). *Myth of the Social Volcano: Perceptions of Inequality and Distributive Injustice in Contemporary China*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- Williams, Pete (2014). „U.S. Charges China with Cyber-Spying on American Firms“. <http://www.nbcnews.com/news/us-news/u-s-charges-china-cyber-spying-american-firms-n108706>. Zugriff: 26. August 2014.
- Wilson, Scott (2015). *Tigers Without Teeth. The Pursuit of Justice in Contemporary China*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.

- Womack, Brantly (ed.) (2010). *China's Rise in Historical Perspective*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Wong, Christine (2010). „Paying for the Harmonious Society“. *China Economic Quarterly* 14 (2): 21. <http://chinastudies.unimelb.edu.au/sites/www.chinastudies.unimelb.edu.au/files/3%EF%BC%89Paying%20for%20the%20harmonious%20society.pdf>. Zugriff: 16. Januar 2015.
- Wong, Christine (2011). „The Fiscal Stimulus Program and Public Governance Issues in China“. *OECD Journal on Budgeting* 11 (3). http://www.oecd-ilibrary.org/governance/the-fiscal-stimulus-programme-and-public-governance-issues-in-china_budget-11-5kg3nhljqrjl. Zugriff: 11. Juni 2015.
- Wong, Christine (2013a). „Reforming China's Public Finances for Long-Term Growth“. In: Ross Garnaut et al. (eds.) (2013). *China: A New Model for Growth and Development*, 199-221. Canberra: ANU E Press. <http://press.anu.edu.au/wp-content/uploads/2013/07/ch101.pdf>. Zugriff: 19. Januar 2015.
- Wong, Christine (2013b). *Performance, Monitoring, and Evaluation in China*. PREM-notes (23). World Bank. http://siteresources.worldbank.org/EXTPOVERTY/Resources/336991-1345145100025/Nuts&BoltsENG_23.pdf. Zugriff: 4. Juli 2015.
- Wong, Christine und Richard Bird (2008). „China's Fiscal System: A work in Progress“. In: Loren Brandt und Thomas G. Rawski (eds.) (2008). *China's Great Economic Transformation*, 429-466. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Woo-Cumings, Meredith (1999). *The Developmental State*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Wu, Alfred (2014). *Governing Civil Service Pay in China*. Kopenhagen: NIAS Press.
- Wu, Fei 吴飞 (2009). 新闻专业主义研究 (Studie zum journalistischen Professionalismus). Beijing: Zhongguo renmin daxue chubanshe.
- Wu, Harry (2014). *China's Growth and Productivity Performance Debate Revisited: Accounting for China's Sources of Growth with a New Data Set*. The Conference Board Economics Program Working Paper Series. Januar 2014. https://www.conference-board.org/pdf_free/workingpapers/EPWP1401.pdf. Zugriff: 29. Juli 2015.
- Wu, Weiping und Piper Rae Gaubatz (2013). *The Chinese City*. New York: Routledge.
- Wübbecke, Jost (2014). „The Three-Year Battle for China's New Environmental Law“. *China Dialogue*, 25.04.2014. <https://www.chinadialogue.net/article/show/single/en/6938-The-three-year-battle-for-China-s-new-environmental-law>. Zugriff: 16. Juli 2015.
- Xi, Jinping (2014). *The Governance of China*. Beijing: Foreign Languages Press.
- Xia, Ming (2008). *The People's Congresses and Governance in China: Toward a Network Mode of Governance*. Library of Legislative Studies 22. London: Routledge.
- Xiao, Yuefan (2013). *The Politics of Crisis Management in China*. Dissertation. Coventry: University of Warwick. http://wrap.warwick.ac.uk/58953/1/WRAP_THESIS_Xiao_2013.pdf. Zugriff: 9. Juli 2015.
- Xinhuanet 新华网 (2009). „独家专访陆学艺: 中产阶级每年增长一个百分点“ (Exklusiv-Interview mit Lu Xueyi: Mittelschicht wächst jedes Jahr um einen Prozentpunkt), 17.08.2009. http://news.xinhuanet.com/politics/2009-08/17/content_11894452.htm. Zugriff: 7. Juli 2015.
- Xinhuanet 新华网 (2013). „云南停止三类行为劳教审批“ (Yunnan stoppt die Überprüfung und Genehmigung von drei Arten der „Umerziehung durch Arbeit“), 06.02.2013. http://news.xinhuanet.com/local/2013-02/06/c_124330010_2.htm. Zugriff: 15. Juni 2015.

- Xinhuanet 新华网 (2014). „习近平:把我国从网络大国建设成为网络强国“ (Xi Jinping: China muss von einer großen Internetnation zu einer mächtigen Internetnation werden), 27.02.2014. http://news.xinhuanet.com/politics/2014-02/27/c_119538788.htm. Zugriff: 20. Juli 2015.
- Xu, Chenggang (2011). „The Fundamental Institutions of China's Reforms and Development“. *Journal of Economic Literature* 49 (4): 1076-1151. http://www.sef.hku.hk/~cgxu/04_Xu.pdf. Zugriff: 16. Januar 2015.
- Xu, Guangchun 徐光春 (2011). „中国共产党新闻实践与新闻思想的与时俱进不断发展. 纪念中国共产党成立 90周年“ (Die kontinuierliche und zeitgemäße Entwicklung der Presse-Praxis und -Ideologie der KPC. Anlässlich des 90sten Gründungsjahres der KPC). *Guangming Daily* 光明日报. 28.06.2011.
- Xue, Lan und Kaibin Zhong (2010). „Turning Danger (危) to Opportunities (机): Reconstructing China's National System for Emergency Management After 2003“. In: Howard Kunreuther und Michael Useem (eds.) (2010). *Learning from Catastrophes: Strategies for Reaction and Response*, 190-210. Upper Saddle River, NJ: Pearson Education.
- Yahuda, Michael (2013). „China's New Assertiveness in the South China Sea“. *Journal of Contemporary China* 22 (81): 446-459.
- Yang, Dali (2005). *Remaking the Chinese Leviathan: Market Transition and the Politics of Governance in China*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- Yang, Fengchun 杨凤春 (2014). 当代中国政治制度 (Das gegenwärtige politische System Chinas). Beijing: Zhongguo renmin daxue chubanshe.
- Yang, Guobin (2013). „Contesting Food Safety in the Chinese Media: Between Hegemony and Counter-Hegemony“. *The China Quarterly* (First View Article): 1-19.
- Yang, Po (2014). *Understanding Vocational Education Market in China*. CEREC Working Paper (6). Tampere: Chinese Education Research & Exchange Centre. [http://www.uta.fi/cerec/publications/workpaper/Po%20Yang%20Working%20paper%20VHE%20market%20in%20China-REVISION%202014%209%201%20\(2\).pdf_1](http://www.uta.fi/cerec/publications/workpaper/Po%20Yang%20Working%20paper%20VHE%20market%20in%20China-REVISION%202014%209%201%20(2).pdf_1). Zugriff: 28. Mai 2015.
- Yang, Guangbin 杨光斌 (2003). 中国政府与政治导论 (Einführung in die chinesische Regierung und Politik). Beijing: Zhongguo renmin daxue chubanshe.
- Yin, Deyong (2009). „China's Attitude Toward Foreign NGOs“. *Washington University Global Studies Law Review* 8: 521-543.
- Yu, Li (2014). „Low Carbon Eco-City: New Approach for Chinese Urbanisation“. *Habitat International* 44: 102-110.
- Zhang, Jun und Jamie Peck (2014). „Variegated Capitalism, Chinese Style: Regional Models, Multi-Scalar Constructions“. *Regional Studies*: 1-27.
- Zhang, Qianfan (2012). *The Constitution of China: A Contextual Analysis*. Constitutional Systems of the World. Oxford, UK: Hart Publishing.
- Zhang, Yu (2014). „Homegrown Developers Look to Unseat Microsoft's Dominant OS“. <http://www.globaltimes.cn/content/887716.shtml>. Zugriff: 23. Juli 2015.
- Zhao, Bo 赵波 und Zhihua Zhang 张志华 (2013). „协同创新视角下的江苏物联网发展对策“ (Maßnahmen für die Entwicklung des Internets der Dinge in Jiangsu aus Sicht der gemeinsamen Innovation). *Social Sciences in Nanjing* 南京社会科学 (7): 150-155.
- Zhao, Lianfei 赵联飞 und Feng Tian 田丰 (2013). „大学生生活与价值观. 基于12所高校学生调查数据的分析“ (Leben und Werte von Studierenden. Analyse der Daten von Umfragen an 12 Hochschulen). In: Lu, Xueyi 陆学艺 et al. (Hrsg.) (2013). 2014 年中国社会形势分析与预测 (Prognosen und Analysen über Chinas Gesellschaft 2014), 239-272. Beijing: Shehui kexue wenxian chubanshe.

- Zhao, Yuezhi (1998). *Media, Market, and Democracy in China: Between the Party Line and the Bottom Line*. Urbana: University of Illinois Press.
- Zheng, Yongnian (2007). „De Facto Federalism in China: Reforms and Dynamics of Central-Local Relations“. In: Baogang He et al. (eds.) (2007). *Federalism in Asia*, 213-241. Cheltenham: Edward Elgar.
- Zheng, Yongnian (2008). *Technological Empowerment. The Internet, State, and Society in China*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- Zheng, Yongnian und Joseph Fewsmith (2008). *China's Opening Society: The Non-State Sector and Governance*. China Policy Series 2. London: Routledge.
- Zheng, Yongnian 郑永年 (Hrsg.) (2010). 中国模式: 经验与困局 (Das „Chinesische Modell“: Erfahrungen und Dilemmata). Hangzhou: Zhejiang renmin chubanshe.
- Zhihu 知乎 (2013). „中国社会的阶层划分模型?“ (Modell einer Schichteneinteilung der chinesischen Gesellschaft?), 16.8.2013. <http://www.zhihu.com/question/21491491>. Zugriff: 27. April 2015.
- Zhong, Yang (2010). „Chinese Township Government: Between a Rock And a Hard Place“. In: Jae-Ho Chung und Tao-Chiu Lam (ed.) (2010). *China's Local Administration: Traditions and Changes in the Sub-National Hierarchy*, 147-173. London: Routledge.
- Zhongguo xinxi bao 中国信息报 (2014). „为转型升级进程建立科学的量化标尺“ (Einführung wissenschaftlicher quantitativer Indikatoren zur Transformation und Optimierung der Prozesse), 16.09.2014. http://www.stats.gov.cn/tjgz/tjtd/201409/t20140916_609968.html. Zugriff: 29. Juli 2015.
- Zhonghua luntan 中华论坛 (2013). „网络上出了一个最新中国社会的阶层划分模型“ (Im Internet ist das neueste Schichteneinteilungsmodell der chinesischen Gesellschaft aufgetaucht), 08.08.2013. http://club.china.com/data/thread/1011/2763/01/56/4_1.html. Zugriff: 27. April 2015.
- Zhou, Hang (2014). *China's New Coast Guard: One Year after the Restructuring Plan*. Paper presented at the SIPRI Maritime Forum July 2014 in Stockholm.
- Zhou, Kate Xiao (1996). *How the Farmers Changed China: Power of the People*. Transitions: Asia & Asian America. Boulder, Colo.: Westview Press.
- Zhou, Nan et al. (2012). „China's Development of Low-Carbon Eco-Cities and Associated Indicator Systems“. Berkeley: Lawrence Berkeley National Laboratory. http://china.lbl.gov/sites/all/files/china_eco-cities_indicator_systems.pdf. Zugriff: 30. Juli 2015.
- Zhu, Jingwen 朱景文 (2013). 中国人民大学中国法律发展报告. 中国法律工作者的职业化 (Bericht der Volksuniversität Chinas über die Rechtentwicklung in China. Die Professionalisierung chinesischer Juristen). 1. Aufl. Beijing: Renmin University.
- Zhu, Xufeng (2012). *The Rise of Think Tanks in China*. China Policy Series 28. London: Routledge.
- ZK der KPC (2013). „Communiqué on the Current State of the Ideological Sphere: A Notice from the Central Committee of the Communist Party of China's General Office“. Inoffizielle Veröffentlichung und Übersetzung von ChinaFile. <http://www.chinafile.com/document-9-chinafile-translation>. Zugriff: 9. Juni 2015.
- ZK-Kanzlei 中共中央办公厅 (2003). „关于加强信息安全保障工作的意见“ (Meinung der Führungsgruppe zur Stärkung der Informationssicherheit). http://www.360doc.com/content/14/0423/10/93013_371341672.shtml. Zugriff: 14. Juli 2015.
- ZK-Kanzlei 中共中央办公厅 (2013). „关于培育和践行社会主义核心价值观的意见“ (Ideen zu Kultivierung und Praxis der sozialistischen Grundwerte). http://www.gov.cn/jrzq/2013-12/23/content_2553019.htm. Zugriff: 6. Juni 2015.

- ZK-Organisationsabteilung 中共中央组织部 (1999). 党政领导干部统计资料汇编1954-1998 (Statistische Materialsammlung zu Führungskadern in Partei und Staat 1954–1998). Beijing: Dangjian duwu chubanshe.
- Zou, Ximing 邹锡明 (1998). 中共中央机构沿革实录, 1921.7-1997.9 (Dokumentation zur Entwicklung der Organe des Zentralkomitees der KPC Juli 1921-September 1997). 1. Aufl. Beijing: Zhongguo dang'an chubanshe.

Aktualisierungen und Ergänzungen zu diesem Buch
finden sich unter dieser Adresse:

www.merics.org/polsys

Johannes Buckow ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am MERICS und Forschungsreferent des Direktors.

Björn Conrad ist stellv. Direktor Forschung und Leiter des Forschungsbereichs Innovation, Umwelt, Wirtschaft am MERICS.

Sandra Heep leitet den Programmbereich Wirtschaftspolitik und Finanzsystem am MERICS.

Sebastian Heilmann ist Gründungsdirektor MERICS und Professor für Politik und Wirtschaft Chinas an der Universität Trier.

Hauke Gierow schreibt für Golem.de und ist MERICS Policy Fellow for Internet Governance.

Marie Hoffmann ist wissenschaftliche Referentin am MERICS.

Mikko Huotari ist stellv. Leiter des Forschungsbereichs Innovation, Umwelt, Wirtschaft am MERICS.

Elena Klorer ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am MERICS.

Kerstin Lohse-Friedrich leitet die Kommunikationsabteilung am MERICS.

Mirjam Meissner ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am MERICS.

Moritz Rudolf ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am MERICS.

Dirk Schmidt vertritt die Professur für Regierungslehre: Politik und Wirtschaft Chinas an der Universität Trier und ist MERICS Senior Policy Fellow for China's Foreign Political and Economic Relations.

Kristin Shi-Kupfer leitet den Forschungsbereich Politik, Gesellschaft, Medien am MERICS.

Lea Shih ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am MERICS.

Matthias Stepan ist stellv. Leiter des Forschungsbereichs Politik, Gesellschaft, Medien am MERICS.

Marc Szepan lehrt an der Saïd Business School und am Green Templeton College, University of Oxford/Großbritannien und ist MERICS Senior Policy Fellow for China's Political Economy.

Jost Wübcke ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am MERICS.

Yi Zhu ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am MERICS.