

Weichenstellung für Systemerhalt: Reformbeschluss der Kommunistischen Partei Chinas

Schucher, Günter; Noesselt, Nele

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
GIGA German Institute of Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schucher, G., & Noesselt, N. (2013). *Weichenstellung für Systemerhalt: Reformbeschluss der Kommunistischen Partei Chinas*. (GIGA Focus Asien, 10). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, Institut für Asien-Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-368426>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Weichenstellung für Systemerhalt: Reformbeschluss der Kommunistischen Partei Chinas

Günter Schucher und Nele Noesselt

Vom 9. bis 12. November 2013 tagte in Beijing das 3. Plenum des 18. Zentralkomitees und veröffentlichte einen Beschluss zur Vertiefung der Reformen.

Analyse

Auf dem 3. Plenum stellt die chinesische Führung wenige Monate nach ihrem Amtsantritt traditionell ihre Programmatik vor. Diesmal waren die Erwartungen besonders hoch, da nach einem quasi zehnjährigen Stillstand Reformen immer dringlicher wurden. Das nun beschlossene „umfassende“ Gesamtkonzept gibt nicht nur eine „neue“ Wirtschafts- und Entwicklungsstrategie vor, sondern dient auch der Konsolidierung politischer Macht und der Positionierung der VR China im globalen System des 21. Jahrhunderts.

- Reformen von oben sollen künftig mit Experimenten an der Basis verknüpft werden, da ohne zentralen Druck seit Langem angekündigte Reformen nicht wesentlich vorankommen dürften. Wirtschaftsreformen haben dabei auch weiterhin Priorität. Im Kern geht es um die Neuregelung des Verhältnisses von Regierung und Markt. Die Rolle der Zentralregierung wird auf die makroökonomische Steuerung fokussiert.
- Zur Bekämpfung sozialer Ungleichheit fordert der Beschluss den Ausgleich der ländlichen und städtischen Entwicklung durch die Modernisierung der Landwirtschaft und erweiterte Landnutzungsrechte der Bauern. Eine Privatisierung des Landes sieht er ebenso wenig vor wie die völlige Aufhebung der diskriminierenden Einwohnerregistrierung als Städter oder Landbewohner (*hukou*).
- Die fünfte Führungsgeneration verfolgt ein neues Steuerungsmodell, das einerseits die Wirtschaftssektoren neu und effizienter gestalten, andererseits aber auch sozio-ökonomische Spannungen und Entwicklungsdisparitäten ausbalancieren soll.
- Der Beschluss thematisiert auch die Notwendigkeit, den politischen Sektor zu reformieren. Die intendierten Adaptions- und Modernisierungsprozesse sollen die Effizienz des Systems steigern und zu einer Erhöhung seiner Legitimität beitragen.

Schlagwörter: Volksrepublik China, Kommunistische Partei, Reformen, Systemerhalt

Wegweisender Beschluss

Das 3. Plenum des Zentralkomitees (ZK) der Kommunistischen Partei Chinas (KPCh), das Anfang November 2013 tagte, hat nicht nur nach Ansicht der chinesischen Staatspresse die hohen Erwartungen erfüllt, die im In- und Ausland im Vorfeld geäußert worden waren. Zwar hatte das unmittelbar nach Plenumsende am 12. November veröffentlichte Kommuniqué mit seinen knappen und vagen Bekanntgaben zunächst noch zum Kursverlust chinesischer Aktien geführt. Aber das mit nie gekannter Schnelle nachgeschobene vollständige Dokument des Plenumsbeschlusses (im Folgenden „Beschluss“) stellte dann doch die meisten Beobachter zufrieden (*Xinhua* 2013). Kritisch könnte man anmerken, dass es in seiner Ausführlichkeit auch für fast jeden etwas zu bieten hat, sei es die Betonung des Marktes, die Abschaffung der Arbeitslager oder die Reform der Ein-Kind-Politik. Dabei ist es aber das erste Reformdokument, das tatsächlich umfassend zu wesentlichen Fragen in der Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik Stellung bezieht.

Traditionell ist es jeweils das 3. Plenum eines jeden ZKs, auf dem die Führung ihre konzeptionellen Ideen vorstellt; denn die ersten beiden Plenarsitzungen sind vor allem der Neubesetzung der Führungsebenen von Partei und Regierung gewidmet. Diesmal galt das besondere Interesse der neugewählten Parteiführung um Partei- und Staatschef Xi Jinping und Ministerpräsident Li Keqiang. Deren neues Programm sollte, so die offiziellen Ankündigungen, „umfassend“ und „beispiellos“ sein. Die Erwartungen waren zusätzlich hoch, da China unter der vorherigen Führung um Hu Jintao trotz gegenteiliger Ankündigungen einen quasi zehnjährigen Reformstillstand erlebt hatte, während die Dringlichkeit von Reformen – nicht zuletzt in Folge der weltweiten Wirtschaftskrise und der sinkenden Wachstumsraten in China – immer offensichtlicher wurde. Schon im laufenden 12. Fünfjahresplan (FJP, 2011-2015) wird (wie im vorhergehenden) die Notwendigkeit betont, auf ein neues Wachstumsmodell umzusteigen, das Binnenkonsum und Produktqualität an die Stelle von Investitionen und Billigexporten setzt. Aber ein tatsächliches Umsteuern fand bisher kaum statt.

Die neue Führung hat auf diese Anforderungen nun mit einem Programm geantwortet, dessen entscheidendes Merkmal ist, dass die Reformen nun „umfassend“ vertieft werden sollen.

Xi Jinping selbst hat die Gruppe geleitet, die die Reformvorschläge in halbjähriger Arbeit und in Rückkoppelung mit zentralen und lokalen Partei- und Regierungsgremien sowie Industrievertretern und „alten Genossen“ erarbeitet hat. Es enthält eine Reihe von Vorschlägen, die seit Längerem erwartet wurden, und viele Aussagen, die sich so oder ähnlich in bisherigen Dokumenten und Reden finden lassen, vor allem im 12. FJP. Es enthält aber auch einige überraschende Neuerungen wie die „entscheidende“ Aufwertung des Marktes oder die Einrichtung eines Nationalen Sicherheitsrates.

Top-level Design mit Experimenten

Bereits im Vorfeld wurde das jüngste ZK-Treffen vor allem mit dem 3. Plenum vom September 1978 verglichen, auf dem es Deng Xiaoping gelang, die Weichen für den Reform- und Öffnungskurs zu stellen. Damals lag die Bedeutung der Beschlüsse allerdings nicht unmittelbar auf der Hand, wurden doch zunächst „nur“ Experimente mit einer gewissen bäuerlichen Selbstverantwortung für Produktion und Vermarktung sanktioniert. Letztlich wurde aber die Einführung von Marktmechanismen ermöglicht, die schließlich nach dem 3. Plenum von 1993 sogar in die Reform der mächtigen Staatsunternehmen mündete.

Diesmal will die Partei die Reformen gezielt und systematisch vorantreiben. Schon im Jahr 2010 hat Xi in die vorbereitenden Diskussionen zum 12. FJP den Gedanken eingebracht, dass für eine neue Reformstufe ein „Gesamtkonzept“ notwendig sei, ein Top-level Design (*dingceng sheji*). Der Begriff stammt aus der Systemtechnik und bezeichnet integrierte Schaltkreise (Naughton 2012). Und so sieht Xi auch die Reformen in den fünf Bereichen (Wirtschaft, Regierung, Kultur, Gesellschaft, Ökologie) eng miteinander verzahnt: Jede einzelne Reform beeinflusst die anderen und „wenn sie sich nicht ergänzen, dann behindern sie einander“ (Xi 2013). In seinen Erläuterungen zum Beschluss betonte er daher, dass sich zwar alle bisherigen ZK-Plenarsitzungen mit der Vertiefung der Reformen befasst haben, es diesmal aber gerade um die „umfassende“ (*quanmian*) Vertiefung gehe.

Zugleich sollen weitere Experimente nicht ausgeschlossen werden. Sie bleiben erforderlich, um flexibel nach neuen Reformansätzen zu suchen (Heilmann 2013). Aber der „Durchbruch“ soll erzielt werden, indem die „wissenschaftliche Natur“

der Reformen gesteigert wird. Ohne mehr Druck von oben dürften in der Tat einige seit Langem angekündigte Reformen wie zum Beispiel die im Umweltbereich nicht wesentlich vorankommen. Mit der Einrichtung einer von Xi selbst geleiteten „Führungsgruppe“, die das generelle Design der Reformen erarbeiten soll, will die Partei ihre Verantwortung für das „Gesamtbild“ wahrnehmen. Bis zum Jahr 2020 will sie so wichtige Reformen verwirklichen. Dies wird zwei Jahre vor dem Amtsende von Xi sein und deckt sich mit dem Zeitrahmen, den sein Vorgänger für die Schaffung einer harmonischen Gesellschaft ansetzte, sowie mit dem Ende des 13. FJP (2016-2020).

Priorität: Wirtschaftsreformen

Viele der in den 16 Abschnitten und 60 Kapiteln des Reformbeschlusses genannten Maßnahmen finden sich so oder ähnlich bereits in bisherigen Parteidokumenten. Auch die Einbindung sozialer und ökologischer Ziele in die Reformagenda ist schon im 12. FJP erfolgt. Was also ist das Neue an diesem Beschluss? Vor allem ist es sein „umfassender“ Charakter; die fünf Reformbereiche werden als ein komplexes, interagierendes System betrachtet (*wu wei yi ti*). Dabei haben Wirtschaftsreformen allerdings weiterhin Priorität, denn „der Schlüssel zur Lösung aller Probleme Chinas“ sei immer noch dessen wirtschaftliche Entwicklung. Nur so könne China auch die „Falle mittlerer Einkommen“ umgehen, die viele Entwicklungsländer in ihrem Aufwärtstreben gestoppt habe.

Sieben Punkte sind es, an denen die Partei laut Xi ansetzen will: An erster Stelle steht dabei eine Neuregelung des Verhältnisses von Regierung und Markt als Kern aller anderen Strukturreformen. Künftig solle dem Markt die „entscheidende“, wenn auch nicht die „totale“ Rolle bei der Ressourcenverteilung zukommen. Die weiteren Ansatzpunkte sind die Reform der Wirtschaftsstrukturen, Finanz- und Fiskalreformen, die Integration der ländlichen und städtischen Entwicklung, die Entwicklung der konsultativen Demokratie, die Justizreform, der Kampf gegen die Korruption, die Kontrolle des Internets, die Schaffung eines Nationalen Sicherheitsrates, ein besseres Management natürlicher Ressourcen sowie die Schaffung einer Führungsgruppe für die umfassende Vertiefung der Reformen.

Im Beschluss selbst werden diese Ansatzpunkte nicht so klar benannt. Auf einen einleitenden Abschnitt zur Bedeutung der Reform folgen 14 gleichberechtigte Abschnitte, die das Reformspektrum auffächern, bevor ein Abschnitt zur Stärkung der Führungsrolle der Partei das Dokument abschließt (einen guten und kommentierten Überblick über die Beschlüsse bieten Ahlers, Meissner und Zhu 2013). Im Vorfeld der ZK-Tagung bekannt gewordene Reformvorschläge, vor allem der sogenannte 383-Plan des Development Research Center (DRC), eines Thinktanks des Staatsrates, waren hier um einiges pointierter (USCC 2013). So ähnelt der Beschluss vor allem einer Liste von „mission statements“, die nun von den einzelnen dafür zuständigen Behörden und Institutionen konkretisiert und umgesetzt werden müssen.

In der Tat haben einige Behörden auch schon konkrete Reformankündigungen veröffentlicht. So teilte die Kommission für Gesundheit und Familienplanung mit, die neuen Regelungen würden schon ab Anfang des Jahres 2014 gelten, dass auch Familien mit nur einem Elternteil aus einer Ein-Kind-Familie ein zweites Kind bekommen könnten. Das Arbeitsministerium kündigte eine schrittweise Anhebung des Rentenalters an. Und die Organisationsabteilung der Partei forderte in einer Mitteilung die Regierungsstellen auf allen Ebenen auf, neue Kriterien für die Kaderevaluierung zu erstellen, die auch die Qualität ihrer Arbeit in den fünf Reformbereichen und nicht nur das BIP-Wachstum berücksichtigten (RMRB 2013a).

Modellwechsel: Umstrukturierung

Der Beschluss knüpft bewusst an die politischen Slogans bzw. „ideologischen Weiterentwicklungen“ der vorangegangenen Parteiführungen an und verbindet diese mit dem neuen Slogan vom „Chinesischen Traum“ (*Zhongguo meng*), den Xi verwirklichen will. Ein Begriff, der die wirtschaftliche Reformdebatte der letzten Jahre geprägt hat, fehlt jedoch: der Wechsel des Wachstumsmodells. Dessen Kernthema „Umstrukturierung“ findet sich allerdings praktisch in allen Abschnitten zur Wirtschaft wieder (u.a. Steuerreformen, Finanzmarkt, Förderung der Privatwirtschaft, Investitionen) und wird zudem ergänzt um Vorschläge zu Problemen der lokalen Ebene (Stadt-Land-Kluft, Korruption, Landfrage, soziale Sicherung), die immer wieder zu sozialer Instabilität führen und deren Lösung

auch die Kaufkraft der Bevölkerung steigern könnten. Vor allem die Vorschläge zur Anhebung der Einkommen von Bauern und ländlichen Wanderarbeitern (Mindestlöhne, gleicher Lohn für gleiche Arbeit, Beteiligung am Wertzuwachs des Landes etc.) könnten hier von Bedeutung sein.

Der Beschluss selbst verzichtet fast völlig auf die Kritik am bisherigen Wachstumsmodell. Diese wird aber von Xi mit den seit Längerem verwendeten Kennzeichnungen aufgegriffen („unausgeglichene, unkoordiniert und nicht nachhaltig“) und eher noch verstärkt: Die innovativen Kapazitäten seien schwach, die industriellen Strukturen irrational, die Entwicklungsmethoden extensiv und die sozialen Widersprüche nehmen deutlich zu. Der Schlüssel zur Lösung dieser Probleme liegt für Xi in der richtigen Balance von „Reform, Entwicklung und Stabilität“ (*gaige fazhan wending*). In der Tat führt Entwicklung ohne Reform ebenso zur Instabilität wie Reform ohne Entwicklung, das eine Mal wegen der negativen Folgen, das andere Mal wegen der dann ausbleibenden Verbesserung der Lebensbedingungen.

Bei der Herstellung dieser Balance soll einerseits dem Markt künftig eine weit größere Rolle zukommen als bisher. Dies kann zu mehr Wettbewerb und Leistungssteigerungen führen, über Preiserhöhungen bei Energie- und Transportpreisen einen besseren Ressourcenschutz bewirken oder auch die Austauschverhältnisse von Land und Stadt zugunsten Ersterer verändern. Es kann aber auch durch Kommerzialisierung soziale Dienstleistungen verteuern (Ahlers, Meissner und Zhu 2013). Andererseits behalten sich aber der Staat (und damit die Partei) entscheidende Eingriffsrechte vor. Dass sie dabei auch weiterhin auf die staatlichen Unternehmen zurückgreifen wollen, die zugleich Wurzel vieler Übel wie auch das Hauptinstrument sind, zeigt das Dilemma dieser Strategie.

Mehr Stabilität durch soziale Gerechtigkeit

Einkommensungleichheit steht seit Jahren ganz oben auf der Liste, wenn die *Volkszeitung* im März 2013 die Leser ihrer Online-Ausgabe nach den derzeit größten Problemen in China befragt. Nur die soziale Sicherheit und die Korruption der Beamten machen den Befragten mehr Sorgen. Auch vor dem ZK-Plenum rangierten bei einer Umfrage der *Global Times* Korruption, Einkommensverteilung und Wohlfahrt ganz oben (GT 2013). Der ZK-Beschluss

widmet der Ungleichheit zwar kein eigenes Kapitel, aber der Gedanke, die soziale Stabilität durch mehr Gerechtigkeit zu verbessern, spiegelt sich in vielen Maßnahmen.

Anfang des Jahres 2013 hatte das Nationale Statistikbüro (erstmal seit zehn Jahren) Zahlen zur Ungleichheit veröffentlicht. Danach betrug der GINI-Koeffizient im Jahr 2012 0,474. Er ist damit in den letzten Jahren zwar etwas gesunken, befindet sich aber weiterhin erheblich über der sogenannten roten Linie von 0,4, die er Mitte der 1990er Jahre überschritten hat. Die Regierung hat unmittelbar darauf ein Programm zur Bekämpfung der Ungleichheit veröffentlicht, an dem die verschiedenen betroffenen Ministerien und Kommissionen bereits seit sieben Jahren gearbeitet haben. Es sieht u.a. die Verdoppelung der Einkommen bis 2020, die Begrenzung exzessiver Gehälter in Staatsunternehmen, höhere Abgaben der Staatsunternehmen an die Staatskasse (zur Finanzierung sozialer Sicherungsvorhaben), höhere Steuern auf Immobilien, eine Ausweitung der Sozialversicherungen und höhere Mindestlöhne vor.

Schon damals verwiesen Kritiker darauf, dass viele Vorhaben nicht neu waren. Jetzt finden sich die meisten auch im neuen Beschluss wieder. Dieser setzt dabei vornehmlich an dem Ausgleich der auseinanderdriftenden ländlichen und städtischen Entwicklung an. Dies ist besonders bedeutsam, da alle Untersuchungen zeigen, dass die Einkommensklüfte zwischen Stadt und Land die wichtigste Ursache für Ungleichheit in China ist. Derzeit sollen die Städter mindestens das Dreifache dessen verdienen was die Chinesen auf dem Lande erhalten, ganz abgesehen von der besseren Bildung und den besseren Sozialleistungen.

Diese Dualität zwischen Stadt und Land soll aufgehoben werden: durch die Modernisierung und Industrialisierung der Landwirtschaft und durch gerechtere Austauschbeziehungen bei den Produktionsfaktoren. Eine direkte Besserstellung der Bauern soll durch erweiterte Landnutzungsrechte erreicht werden, wobei allerdings am kollektiven Besitz des Landes festgehalten wird. Einnahmen aus dem Landverkauf oder seiner Verpachtung würden den Bauern bessere Startbedingungen in den Städten ermöglichen. Nun sollen sie zumindest Hypotheken auf ihren Wohnbesitz aufnehmen und Einkommen „in der Art von Eigen-

tum“ erzielen können sowie stärker an den Einnahmen aus Landverkäufen beteiligt werden.¹

Auch das System der Haushaltsregistrierung (*hukou*) wird nur teilweise aufgehoben, und zwar für kleine Städte. Für mittlere Städte soll es gelockert werden, für große bleibt es erhalten. Damit bleiben aber auch die Voraussetzungen für die Diskriminierung der Wanderarbeiter zumindest in den von ihnen noch bevorzugten Zielregionen erhalten. Hier versucht der Beschluss gegenzusteuern, indem er gleichen Lohn für gleiche Arbeit und die gleichberechtigte Aufnahme der Wanderarbeiter in die städtischen Sozialsysteme fordert. Die verbesserte Ausweitung der sozialen Sicherung auf die Bauern soll unter anderem durch höhere Abgaben der Staatsunternehmen ermöglicht werden. Bis zum Jahr 2020 soll dieser Anteil auf 30 Prozent der Gewinne steigen, höher als noch ursprünglich im Programm gegen Ungleichheit vorgesehen und weit höher als die derzeit nach IMF-Schätzungen effektiven 0,4 Prozent.

Dass die Reformen in der Land- und in der *hukou*-Frage nur schrittweise erfolgen, dürfte am Widerstand der Kommunen liegen. Während die ländlichen Kommunen durch Landverkauf einen Großteil ihrer Einnahmen erzielen, befürchten die städtischen Kommunen eine übergroße Mehrbelastung im Falle einer völligen Gleichstellung der Wanderarbeiter. Diese Kosten werden auf 650 Mrd. CNY pro Jahr geschätzt. Den ländlichen Kommunen verspricht der Beschluss eine Neuaufteilung der Einnahmen zwischen Zentral- und Lokalregierungen sowie Reformen im Steuersystem. Mögliche Widerstände – im Wirtschaftsbereich zum Beispiel durch die Staatsunternehmen – haben auch die Kommentatoren vor Augen, die derzeit massiv für die Umsetzung der Beschlüsse werben (RMRB 2013b). Die angekündigte Änderung der Evaluierungs- und Beförderungsbedingungen von Kadern könnte hier auch eine wichtige Rolle spielen.

Konkrete Antworten oder leeres Gerede?

Der Beschluss des 3. Plenums wurde nach seiner Veröffentlichung intensiv in Chinas akademischen Kreisen diskutiert und kommentiert;² zeitgleich

¹ Verschiedene Presseberichte meldeten daraufhin die Ausweitung entsprechender Experimente in der Provinz Anhui.

² Neben wissenschaftlichen Stellungnahmen finden sich unzählige Diskussionen auf chinesischen Mikroblogs, die nicht nur die Ergebnisse der Beschlüsse dokumentieren, sondern diese durchaus kritisch reflektieren.

wurde er auch aktiv in der politischen Debatte aufgegriffen. Ministerpräsident Li Keqiang formulierte, dass es nicht länger darum gehen könne, Themenbereiche und Problemfelder der sozioökonomischen Entwicklung der VR China zu identifizieren, sondern dass es nun an der Zeit sei, „Antworten zu liefern“ und damit konkrete Lösungswege zu beschreiten (*Sina* 2013). Schon in seiner kurz nach Amtsantritt gehaltenen Rede zum „Chinesischen Traum“ hatte Xi Jinping im November 2012 mit der Formel „leeres Gerede führt zum Zusammenbruch des Reiches, aktives Handeln führt zu seinem Erblühen“ die Weichen für eine Politik gestellt, welche sich nicht in Slogans erschöpfen, sondern auf sichtbare Reformen hinarbeiten sollte (*Sina* 2012). Die fünfte Führungsgeneration beansprucht damit für sich, ein neues Governance-Modell zu verfolgen, das einerseits die Wirtschaftssektoren neu ordnet und effizienter gestaltet, andererseits aber auch auf die Ausbalancierung sozioökonomischer Spannungen und Entwicklungsdisparitäten abzielt. In Anbetracht der vorhandenen Probleme und Konfliktfelder sind Neuregelungen dringend erforderlich, um Chinas internationale ökonomische Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten und zugleich seine Wirtschaft durch die Stärkung der Binnennachfrage von Krisen der Exportmärkte abzukoppeln. Neben diesen ökonomischen Herausforderungen im nationalen und globalen Kontext aber sieht sich die neue chinesische Führung mit einem Legitimitätsdilemma konfrontiert. Parallel zur Machtkonsolidierung hat sie einen langfristigen Entwicklungsweg aufzuzeigen, der auch von der chinesischen Bevölkerung mitgetragen wird.

Das „neue“ chinesische Entwicklungsmodell steht weiterhin in der Tradition der von Hu Jintao ins Leben gerufenen nachhaltigen Entwicklung. Dieses erweiternd ist die Rede nun aber von einer integrativen, die diversen Teilsysteme zeitgleich einbeziehenden Reform. Mit der Formel *wu wei yi ti* wird diese seit dem Jahr 2012 parteiintern debattiert und ist so in die Dokumente des 3. Plenums aufgenommen worden. Der Bereich Politik, der zuvor von den Reformen im Wirtschaftsbereich strikt getrennt worden war, wird nun als einer der Kernreformbereiche identifiziert.

Die Vorschläge politisch-administrativer Reformen, die auf dem 3. Plenum im November 2013 diskutiert worden sind, beinhalten

- die Neuordnung von Staatsaufgaben und den Funktionen der Ministerien sowie den Über-

gang zu neuen, effizienzorientierten Managementformen,

- den Aufbau eines service-orientierten staatlichen Verwaltungsapparats,
- den Ausbau des Rechtssystems und
- die Stärkung von Kontrollmechanismen (*checks and balances*).

Die Rolle der Zentralregierung wird auf die makroökonomische Steuerung fokussiert. Durch gezielte Rahmenvorgaben soll diese die Voraussetzungen für ein langfristiges und stabiles Wachstum schaffen. Zugleich greift das Subsidiaritätsprinzip: Die Koordination und Regulierung sozioökonomischer Prozesse soll stets auf der niedrigsten möglichen Verwaltungsebene erfolgen. Damit sollen eine Überlastung der zentralen Verwaltungsebene abgewendet und Steuerungsprozesse effektiver gestaltet werden. Hierzu ist aber auch eine Reform des Steuersystems erforderlich, durch welche die lokalen Regierungen mit dem entsprechenden Budget für die Übernahme ihrer „neuen“ Aufgaben ausgestattet werden sollen. Entsprechende Aussagen sind im Beschluss des 3. Plenum enthalten, wenn auch noch sehr vage.

Reformen zum Systemerhalt

Dass ökonomische Reformen ohne entsprechende Reformen des politischen Systems zum Scheitern verurteilt seien, hatte Wen Jiabao in den letzten Jahren immer wieder angemerkt. Das 3. Plenum reagiert auf diese Warnung und setzt Reformbemühungen im Bereich des Staatsaufbaus weiter fort. Indirekt wird hierbei auch das Verhältnis von Staat und Partei und die Rolle des Staates in der Wirtschaftssteuerung thematisiert. Ein moderner Staatsapparat, so der neue Konsens, bindet die Selbststeuerungskräfte des Marktes ein, greift aber auch notfalls ein, wenn Entwicklungen aus dem Ruder zu laufen drohen. Auch thematisiert der Beschluss die Notwendigkeit, den politischen Sektor zu restrukturieren und zu reformieren. Hierunter sind Adaptions- und Modernisierungsprozesse zu verstehen, die nicht auf einen Systemwandel hinauslaufen. Vielmehr sollen diese der Effizienzsteigerung des Systems dienen und letztendlich zu einer Erhöhung seiner Legitimität beitragen.

Der Korruption soll ein Riegel vorgeschoben werden, entsprechende Kampagnen und Kontrollverfahren sind bereits im Jahr 2012 eingeleitet worden. Diese richten sich gegen „Tiger und Fliegen“,

also gegen Parteikader auf allen Ebenen und ohne Berücksichtigung ihrer Machtposition in der Partei. Durch plakative Selbstkritik und die Dokumentation der Verurteilung von Kadern, die des Machtmissbrauchs oder der Willkür bezichtigt werden, in den chinesischen Medien, soll das Vertrauen der Bevölkerung zurückgewonnen werden.

Um eine Professionalisierung des administrativen Systems und den partiellen Rückzug des Staates umsetzen zu können, sind neue Kontrollstrukturen erforderlich. Die Transparenz administrativer Prozesse soll erhöht, die Rechtssicherheit gestärkt werden. Dies gilt nicht nur mit Blick auf die Rolle von Privatunternehmen, Privatbanken und ausländische Investoren, deren Rechte und Freiheiten mit dem Beschluss institutionalisiert und verrechtlicht worden sind, sondern auch mit Blick auf die allgemeine Bevölkerung. Offiziell wurde im Rahmen des 3. Plenums die Schließung der Arbeitslager angekündigt und eine Stärkung rechtsstaatlicher Verfahren in Aussicht gestellt. Grundsätzlich sind in den vergangenen Monaten Vorgaben für den Ausbau des chinesischen Rechtssystems erarbeitet worden, welche die Transparenz von Urteilen und die Freiheit der Gerichte thematisieren (Lubman 2013). Angedacht ist eine Entflechtung der Judikative und lokaler Regierungs- und Staatsorgane. Erstmals in der Geschichte der VR China ist der Aspekt der rechtsbasierenden Herrschaft in der sozioökonomischen Entwicklungsstrategie offiziell verankert worden.

Das 3. Plenum beschloss auch die Einrichtung zweier Organe zur Aufrechterhaltung der inneren und äußeren Sicherheit und Stabilität, die „Kommission für nationale Sicherheit“ und die „Führungsgruppe für die umfassende Vertiefung der Reformen“ (Shambaugh 2013). Welche Rolle diese allerdings für die Steigerung der Transparenz und Effizienz spielen sollen, bleibt noch ungewiss. Die Ankündigung der Kommission für Nationale Sicherheit in den Kapiteln zur Verbesserung sozialer Steuerung deuten an, dass die interne Sicherheit bei den Überlegungen eine größere Rolle spielt als die externe. Aber neben den bisher nicht zu lösenden ethnischen Konflikten in Tibet und Xinjiang oder den sich stetig vergrößernden sozialen Spannungen sind auf jeden Fall auch die externen Probleme zum Beispiel im Südchinesischen Meer maßgeblich dafür verantwortlich, dass sich China einen Mangel an Koordination im Sicherheitsbereich nicht länger leisten kann.

Symbolisch steht das 3. Plenum für eine Neubestimmung der chinesischen politischen Ökonomie im nationalen und globalen Kontext, wobei die gesellschaftlichen und sicherheitsstrategischen Implikationen durchaus einkalkuliert werden. Die Kopplung innenpolitischer und außenpolitischer Sicherheitsfragen, die nicht zuletzt auch dadurch bekräftigt wird, dass in dem Beschluss des ZK zu sozioökonomischen Fragen auch ein Teilkapitel zur Reform der Streitkräfte auftaucht, verdeutlicht, dass es hier allerdings nicht nur um eine „neue“ Wirtschafts- und Entwicklungsstrategie der VR China geht, sondern um die Konsolidierung politischer Macht und die Positionierung der VR China im globalen System des 21. Jahrhunderts.

Literatur

- Ahlers, Anna L., Mirjam Meissner, und Yi Zhu (2013), Mehr Markt und mehr politische Zentralisierung: Was bewirkt der chinesische Reformbeschluss 2013?, in: *China Monitor*, 3, 11. Dezember, Berlin: merics.
- GT (*Global Times*) (2013), Only 33% want Political Reform at Party Plenum, 8 November, online: <www.globaltimes.cn/content/823385.shtml> (8. November 2013).
- Heilmann, Sebastian (2013), Mehr Markt, mehr Partei, in: *Süddeutsche Zeitung*, 18. November.
- Lubman, Stanley (2013), China Will Struggle to Walk the Talk on Legal Reform, 3. Dezember, in: *ChinaRealTime*, online: <<http://blogs.wsj.com/chinarealtime/2013/12/03/china-will-struggle-to-walk-the-talk-on-legal-reform/>> (4. Dezember 2013).
- Naughton, Barry (2012), Leadership Transition and the „Top-Level Design“ of Economic Reform, in: *China Leadership Monitor*, 37, April, 9.
- RMRB (*Renmin Ribao*) (2013a), Guanyu gaijin difang dangzheng lingdao banzi he lingdao ganbu zhengji kaohe gongzuo tongzhi (Mitteilung über die Reform der Evaluierung der politischen Leistungen der lokalen Partei- und Regierungsleiter sowie der leitenden Kader), 10. Dezember, online: <<http://theory.people.com.cn/n/2013/1210/c237981-23793977.html>> (12. Dezember 2013).
- RMRB (*Renmin Ribao*) (2013b), Yifen bushu, jiu fen luoshi (10 Prozent Planung, 90 Prozent Umsetzung), 6. Dezember, online: <<http://opinion.people.com.cn/n/2013/1206/c003-23760285.html>> (9. Dezember 2013).
- Shambaugh, David (2013), *The Third Plenum: Initial Disappointment*, 14. November, online: <www.chinausfocus.com/political-social-development/the-third-plenum-initial-disappointment/> (12. Dezember 2013).
- Sina* (2013), Guowuyuan: Yao weirao gaige chutimu, geng yao wei tuijin gaige zuo da'an (Staatsrat: Es müssen Reformthemen formuliert werden, aber noch wichtiger für das Vorschreiten der Reformen sind Antworten), 14. November, online: <<http://finance.sina.com.cn/china/20131114/011717314497.shtml>> (15. November 2013).
- Sina* (2012), Xi Jinping: No More Red Carpets or Empty Words, 5. Dezember, online: <<http://english.sina.com/china/2012/1204/534127.html>> (6. Dezember 2012).
- USCC (The Economics Team) (2013), *China's Third Plenum May Be More Than Just Talk*, Staff Research Backgrounder, 8. November, U.S.-China Economic and Security Review Commission.
- Xi, Jinping (2013), 关于《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》的说明 (Explanation Concerning the „CCP Central Committee Resolution Concerning Some Major Issues in Comprehensively Deepening Reform“), in: *Xinhua*, 15. November, unauthorized english translation by China Copyright and Media, online: <www.gov.cn/ldhd/2013-11/15/content_2528186.htm> (18. November 2013), <<http://chinacopyrightandmedia.wordpress.com>> (28. November 2013).
- Xinhua* (2013), 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定 (CCP Central Committee Resolution Concerning Some Major Issues in Comprehensively Deepening Reform), 2013年11月12日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过, unauthorized english translation by China Copyright and Media, online: <<http://politics.people.com.cn/n/2013/1115/c1001-23559207.html>> (15. November 2013), <<http://chinacopyrightandmedia.wordpress.com>> (19. November 2013).

■ Die Autoren

Dr. Günter Schucher ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am GIGA Institut für Asien-Studien und Herausgeber der Zeitschrift *ASIEN*. Er ist Mitglied im GIGA Forschungsschwerpunkt 1 „Legitimität und Effizienz politischer Systeme“.

E-Mail: <guenter.schucher@giga-hamburg.de>, Website: <www.giga-hamburg.de/team/schucher>

Dr. Dr. Nele Noesselt ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am GIGA Institut für Asien-Studien. Sie ist Mitglied im GIGA Forschungsschwerpunkt 1 „Legitimität und Effizienz politischer Systeme“ und im GIGA Forschungsschwerpunkt 4 „Macht, Normen und Governance in den internationalen Beziehungen“.

E-Mail: <nele.noesselt@giga-hamburg.de>, Website: <www.giga-hamburg.de/team/noesselt>

■ GIGA-Forschung zum Thema

Die Mitglieder des GIGA Forschungsschwerpunkts 1 „Legitimität und Effizienz politischer Systeme“ befassen sich unter anderen mit der Persistenz und dem Wandel nichtdemokratischer Regime.

■ GIGA-Publikationen zum Thema

Barg, Julian, und Günter Schucher (2013), Die „Null-Protest-Logik“: Soziale Stabilität und staatliche Gewalt in China, *GIGA Focus Asien*, 7, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/asien>.

Bondes, Maria, und Sandra Heep (2012), *Frames We Can Believe In: Official Framing and Ideology in the CCP's Quest for Legitimacy*, *GIGA Working Papers*, 187, online: <www.giga-hamburg.de/workingpapers>.

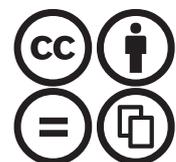
Noesselt, Nele (2013), Ankunft in der Realität: Zwischen Traum und Wirklichkeit einer neuen Weltordnung, in: *Internationale Politik*, 68, 5, 100-105.

Noesselt, Nele (2013), *Microblogs in China: Bringing the State Back*, *GIGA Working Papers*, 214, online: <www.giga-hamburg.de/workingpapers>.

Noesselt, Nele, und Saskia Hieber (2013), *Größer, stärker, global? Chinas Außen- und Sicherheitspolitik nach dem Führungswechsel*, *GIGA Focus Asien*, 5, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/asien>.



Der *GIGA Focus* ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden unter <www.giga-hamburg.de/giga-focus> und darf gemäß den Bedingungen der *Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0* <<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/deed.en>> frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als *GIGA Focus*, keine Bearbeitung oder Kürzung.



Das **GIGA German Institute of Global and Area Studies** – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus. Ausgewählte Texte werden in der *GIGA Focus International Edition* auf Englisch und Chinesisch veröffentlicht. Der *GIGA Focus Asien* wird vom GIGA Institut für Asien-Studien redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Auf die Nennung der weiblichen Form von Personen und Funktionen wird ausschließlich aus Gründen der Lesefreundlichkeit verzichtet.

Redaktion: Günter Schucher; Gesamtverantwortliche der Reihe: Hanspeter Mattes und Stephan Rosiny

Lektorat: Petra Brandt; Kontakt: <giga-focus@giga-hamburg.de>; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

GIGA *Focus*
German Institute of Global and Area Studies
Institut für Asien-Studien

IMPRESSUM