

**Asien aktuell**

## **Chinas neue „Führungsgruppen zur umfassenden Vertiefung der Reform“: Chancen und Risiken politischer Steuerung unter Xi Jinping**

Heike Holbig und Jonas Schachtschneider

### **Summary**

In November 2013 the Chinese Communist Party under its new leader, Xi Jinping, passed its “Decision on the Comprehensive Deepening of Reform.” Among many other ideological and organizational innovations, this watershed document introduced the notion of “top-level design.” With this concept the party leadership has claimed a new paradigm of hierarchical political steering, one designed to succeed the older paradigm of “crossing the water by groping for stones” that had characterized the more incremental and experimental reform approach of the earlier reform period. In due course, various new party organs have been established to implement this new top-down approach — among them the “Leadership Group for Comprehensively Deepening Reform” that is headed by Xi Jinping himself. Different from other central leadership groups that have routinely be established by the party on an ad hoc basis in the wake of new reform strategies, leadership groups for comprehensively deepening reform have been formed not only at the central level but also at the provincial, municipal, and even county ones too. Mandated with the task of coordinating and promoting reforms across multiple policy fields, these leadership groups bring together the top echelons of party and government at their respective levels — thus creating a new, high-powered layer of political steering. Based on the analysis of party documents, administrative records, and interviews, this article looks into the organizational structures and the modus operandi of the new leadership groups from the central down to the county level. It identifies potential benefits and risks emerging from the new top-level design, and finds that it might in fact tend to paralyze political steering rather than make it more effective.

**Keywords:** China, political steering, Top-level design, Leadership Group for Comprehensively Deepening Reform, Xi Jinping

**Heike Holbig** ist Professorin für Politikwissenschaft mit dem Schwerpunkt Area Studies China/Ostasien an der Goethe-Universität Frankfurt/M. und Senior Research Fellow am GIGA Institute für Asien-Studien in Hamburg. Dort leitet sie das vom Bundesministerium für Bildung und Forschung finanzierte Forschungsprojekt „Ideologischer Wandel und Regimelegitimität in China“.

**Jonas Schachtschneider** ist Studierender der Sinologie und der Volkswirtschaftslehre an der Universität Hamburg. Von Januar bis März 2016 war er Praktikant im oben genannten Forschungsprojekt am GIGA Hamburg.

## Einführung

Seit dem Amtsantritt Xi Jinpings als neuem Partei- und Staatschef vor über drei Jahren steht neben den massiven Anstrengungen zur Korruptionsbekämpfung vor allem der Umgang der Führung mit den zunehmenden wirtschaftlichen Krisenerscheinungen im Mittelpunkt der internationalen Medienberichterstattung über China. Zu den heraufziehenden Gefahren, die von aus- und inländischen Analysten beschworen werden, zählen wirtschaftliche Rezession, steigende Arbeitslosigkeit, platzende Aktien- und Immobilienblasen, Überschuldung des Staatshaushalts, Inflation und andere Krisenphänomene einer „middle income trap“, wie sie seit mindestens einem Jahrzehnt für China prognostiziert worden ist. Erwartet wird ferner ein wachsendes soziales Unruhe- und Protestpotenzial im Gefolge dieser wirtschaftlichen Krisenphänomene (Heilmann 2015; Godement 2015; Pei 2006; Pei 2016).

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

Im folgenden Beitrag soll daher die Restrukturierung der Partei- und Staatsorgane seit Ende 2013 nachgezeichnet und im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf die politische Steuerungsfähigkeit des Parteiregimes diskutiert werden. Der Fokus wird dabei auf den „Führungsgruppen zur umfassenden Vertiefung der Reform“ (im Folgenden: FGVR; chin: *Quanmian shenhua gaige lingdao xiaozu*, kurz *Shengai xiaozu* oder auch *Shengaizu*)

liegen, die mit dem Ziel einer Rehierarchisierung der politischen Entscheidungs- und Steuerungsstrukturen schrittweise auf den verschiedenen administrativen Ebenen eingesetzt worden sind. Nach einer Analyse der ideologischen und organisatorischen Genese dieser neuen Führungsgruppen werden die Chancen und Risiken des neuen Modus einer rehierarchisierten politischen Steuerung erörtert. Als Quellen werden zum einen online verfügbare Parteidokumente, Think-Tank-Analysen und Medienberichte in chinesischer Sprache herangezogen, zum anderen Einschätzungen

aus Interviews mit chinesischen Politik- und VerwaltungswissenschaftlerInnen in Beijing, Shanghai und Haikou.<sup>1</sup>

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

Die Resolution des Dritten Plenums des Zentralkomitees (ZK) der Kommunistischen Partei Chinas (KPCh) vom November 2013, auch als „60-Punkte-Resolution“ bezeichnet, wird gemeinhin als historische Wasserscheide in der Reformprogrammatik des chinesischen Parteiregimes bewertet. Hatte man die Reform- und Öffnungspolitik unter Deng Xiaoping (1978–1989) sowie seinen Nachfolgern Jiang Zemin (1989–2002) und Hu Jintao (2002–2012) mit dem Motto „von Stein zu Stein tastend den Fluss überqueren“ (*mozhe shitou guo he*) als inkrementell und experimentieroffen charakterisiert, so ist Xi Jinping mit einem neuen Reformansatz angetreten, der diesen alten Reformansatz ergänzen bzw. ablösen soll: Unter dem Motto eines „Top-level Design“ (*dingceng sheji*) ist der ideologische Anspruch des neuen Steuerungsansatzes, von der Spitze des Parteiregimes ausgehend eine über alle Politikfelder hinweg koordinierte Reformstrategie zu entwerfen und diese in strikt hierarchischer Manier zu implementieren. Hierdurch sollen die seit Jahrzehnten beklagten Eigeninteressen von Parteibürokratien und ministeriellen Ressorts überwunden und eine zügige und effektive Umsetzung gewährleistet werden. In der Parteiresolution vom November 2013 war hierzu die folgende Passage zu lesen:

„Gegenwärtig treten wir in eine neue Phase in der Entwicklung unseres Landes ein: Die Reform ist nun [...] vom seichten Wasser [in dem es möglich war, von Stein zu Stein tastend vorwärts zu kommen] ins tiefe Wasser geraten. Wir müssen daher, ausgehend von einem starken Bewusstsein für unseren historischen Auftrag, die Weisheit der gesamten Partei und der gesamten Gesellschaft so weit wie möglich konzentrieren, alle positiven Faktoren so weit wie möglich für uns nutzen, bereit sein, an den harten Knochen [den verbliebenen Herausforderungen der Reform] zu kauen, [...] die alten ideologischen Fesseln abzustreifen und die Widerstände verhärteter Interessen zu überwinden, um die Selbstvervollkommnung und Entwicklung des sozialistischen Systems chinesischer Prägung voranzubringen“ (KPCh 2013; dt. Übers. d. A.).

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

„Um die Reform umfassend zu vertiefen, müssen wir das Top-level-Design, die allseitige Planung sowie die wechselseitige Verknüpfung, Systematik und Mach-

1 Die Interviews fanden am Rande von Feldforschungsreisen im Dezember 2015 und März 2016 statt, die durch Mittel des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) in dessen Regionalstudien-Initiative im Rahmen der Förderung des Kompetenznetzes „Regieren in China. Voraussetzungen, Beschränkungen und Potenziale politischer Anpassungs- und Innovationsfähigkeit im 21. Jahrhundert“ finanziert wurden.

barkeit aller verschiedenen Reformaspekte stärken. Wenn wir sagen, dass wir gute Nerven brauchen und mit stetem Schritt vorangehen müssen, so heißt das, dass wir alle Aspekte der Reform in einer umfassenden Weise erwägen, erörtern und darauf basierend wissenschaftlich fundierte politische Entscheidungen treffen müssen. Reformen in den Bereichen Wirtschaft, Politik, Kultur, Gesellschaft, Ökologie und Parteiaufbau sind eng miteinander verflochten, so dass Reformmaßnahmen in einem Bereich immer auch Auswirkungen auf andere Reformbereiche nach sich ziehen. Entsprechend bedürfen die einzelnen Reformschritte einer engen Abstimmung untereinander. Wenn die Reformschritte in den verschiedenen Bereichen sich nicht sinnvoll ergänzen und aufeinander aufbauen, so werden sie sich gegenseitig behindern, und es wird trotz massiver Anstrengungen immer schwerer werden, Reform und Öffnung voranzutreiben, so dass wir zunehmende Einbußen beim Gesamtergebnis in Kauf nehmen müssen“ (Xi 2013; dt. Übersetzung d. A.).

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

Tatsächlich lässt sich dieser Argumentation aber auch ein klarer realpolitischer Instinkt unterstellen, wenn man auf die Phase unmittelbar vor dem Amtsantritt Xi Jinpings als neuer Partei- und Staatschef zurückblickt. So hatten im Sommer 2012 heimische wie auch internationale KommentatorInnen der allgemeinen Hoffnung auf die Wiederkehr einer „starken“ Führungspersönlichkeit Ausdruck gegeben. Hintergrund dieser Hoffnung war der verbreitete Befund, dass die zehnjährige Amtszeit Hu Jintaos vom Aussitzen bestehender Probleme geprägt gewesen sei und zu einem Stillstand der Reformen geführt habe, der nun den wirtschaftlichen Aufstieg Chinas zu gefährden drohe. Vom kommenden Partei- und Staatschef wurde daher umso mehr erwartet, dass er mit starker Hand und neuen Reformvisionen das Land aus der Stagnation führe (Holbig 2015). Die Einführung eines „Top-level-Designs“ und die Rehierarchisierung politischer Steuerung, die im Folgenden eingehender beschrieben wird, können somit auch als Antwort auf diese realpolitischen Erwartungen einer „starken Führung“ gewertet werden.

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

Zur organisatorischen Realisierung des im November 2013 ausgerufenen „Top-level-Designs“ wurde bereits im Dezember 2013 die neue „Zentrale Führungsgruppe zur umfassenden Vertiefung der Reform“ ins Leben gerufen. Diese neue Führungsgruppe ist wie frühere bei neuen politischen Programmen häufig ad hoc eingerichtete Zentrale Führungsgruppen unmittelbar der Parteizentrale zugeordnet. Anders als diese früheren Führungsgruppen findet sich die FGVR allerdings nicht nur auf der Ebene der Parteizentrale. Vielmehr wurden in rascher Folge auch auf Provinzebene sowie in wachsender Zahl auch auf Stadt- und Kreisebene solche Führungsgruppen ins Leben gerufen. Wie erste Recherchen zeigen, waren bereits binnen zweier Monate in allen 31 chinesischen Provinzeinheiten (Provinzen, autonome Regionen, regierungsunmittelbare Städte) FGVR etabliert worden. Auf den darunterliegenden Ebenen folgte die Gründung von FGVR dann offenbar in relativ loser Folge. Aus den verfügbaren Dokumenten und Interviews konnte bislang nicht geklärt werden, wie viele der landesweit über 2.800 Verwaltungseinheiten auf Kreisebene mittlerweile eine eigene FGVR gegründet haben.

Die Organisationsstruktur der FGVR folgt auf allen Verwaltungsebenen einem einheitlichen Grundmuster. Der/die Vorsitzende (*zuzhang*) einer jeden FGVR ist immer der/die ParteisekretärIn der jeweiligen Verwaltungsebene. Er/sie wird flankiert von bis zu vier Stellvertretenden Vorsitzenden (*fuzuzhang*), die in der Regel zugleich Stellvertretende ParteisekretärInnen sind, darunter auch der/die RegierungschefIn der betreffenden Verwaltungseinheit (Zhonggong Baoqing Xianwei 2014). Mitglieder der FGVR sind die LeiterInnen wichtiger Partei- und Regierungsorgane der jeweiligen administrativen Ebene. Die FGVR tagen auf zentraler Ebene rund einmal im Monat, auf den unteren Ebenen etwas seltener.

Jede FGVR ist in sechs oder mehr Sondergruppen (*zhuanxiang xiaozu*) unterteilt, die sich gerade auf den unteren Ebenen zunehmend den lokalen Bedürfnissen entsprechend unterschiedlichen Aufgabenbereichen widmen. Die Mitglieder der Sondergruppen sind teilweise sehr zahlreich und scheinen nicht immer auch an den Plenumsitzungen der FGVR teilzunehmen (Zhonggong Dongyang Shiwei 2015). Wie die Führungsgruppen selbst haben auch die Sondergruppen jeweils eine/n Vorsitzende/n und mindestens eine/n Stellvertretende/n Vorsitzende/n. Auf den unteren administrativen Ebenen wird innerhalb jeder Sondergruppe ein/e so genannte/r Liaisonbeauftragte/r (*lianluoyuan*) ausgewiesen. Dabei handelt es sich zumeist um den/die ranghöchste/n VertreterIn der Parteiabteilungen und ministeriellen Ressorts, die regulär mit den jeweiligen Politikfeldern befasst sind. Dem/der Liaisonbeauftragten kommt die Aufgabe zu, den regelmäßigen Kontakt in die jeweiligen Abteilungen hinein zu gewährleisten und Sorge dafür tragen, dass die Reformstrategien zügig und fachgerecht umgesetzt werden. Über die Häufigkeit der Sitzungen der Sondergruppen lassen sich nach dem jetzigen Informationsstand keine

genauen Angaben machen. Es gibt aber Indizien dafür, dass sie weniger häufig tagen als die Führungsgruppen (*Fuzhou Ribao* 2016).

Jede FGVR verfügt zudem über ein Reformbüro (*Gaige bangongshi*), in dem die alltäglich anfallende Arbeit erledigt wird. Allerdings sind diese Büros nicht gänzlich neu gegründet worden, sondern wurden gemäß dem verbreiteten Prinzip „eine Einrichtung, zwei Schilder“ (*yi ge jigou, liang kuai paizi*) in die bestehenden Stabsstellen für Politikforschung (*Zhengce yanjiushi*) der Partei eingegliedert, die mit der Formulierung neuer parteistaatlicher Strategien betraut sind. Stabsstellen für Politikforschung finden sich nicht nur auf der zentralen Ebene, sondern auch auf den niedrigeren Verwaltungsebenen, sie unterstehen jeweils direkt dem Zentralkomitee bzw. den lokalen Parteikomitees. Als Grund für die Zusammenlegung wurde vermutet, dass der Ressortzuschnitt der Stabsstellen für Politikforschung der Aufteilung der FGVR-Sondergruppen strukturell stark ähnele und damit ein reibungsloseres Feedback gewährleistet sei (Ai Fuqing Wang 2014). Des Weiteren gibt es Hinweise darauf, dass Sondergruppen selbst eigene Büros eingerichtet haben, die sich in den Räumlichkeiten der federführenden Behörde befinden (Zhonggong Shaoyangshi Shuangqing Quwei 2014).

### Zentrale FGVR

Entsprechend seinem neuen Reformansatz eines „Top-level Design“ beansprucht Partei- und Staatschef Xi Jinping den Vorsitz über die Zentrale Reform-Führungsgruppe – ebenso wie über einige andere neu geschaffene Zentrale Führungsgruppen und Kommissionen – persönlich. Seine drei Stellvertreter in der Zentralen FGVR sind Ministerpräsident Li Keqiang, der Leiter der ZK-Führungsgruppe für Propaganda und Ideologie Liu Yunshan und der Erste Stellvertretende Ministerpräsident Zhang Gaoli. Alle vier sind Mitglieder des siebenköpfigen Ständigen Ausschusses des Politbüros, dem höchsten Organ parteipolitischer Macht in der VR China. Das Büro der Zentralen FGVR wird von Wang Huning geleitet, der zugleich auch der ZK-Stabsstelle für Politikforschung vorsitzt und als einer der engsten Berater Xi Jinpings gilt. Weitere wichtige Personen im Zentralen Reformbüro sind Vizepremierminister Ma Kai, Politbüromitglied und Vizepremierminister Wang Yang, der Gouverneur der Chinesischen Volksbank Zhou Xiaochuan und Finanzminister Lou Jiwei (Ai Fuqing Wang 2014).

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

1. Wirtschaft und Umwelt
2. Demokratie und Rechtssystem
3. Kultur

4. Soziales
5. Parteaufbau
6. Disziplinkontrolle

Wie erwähnt, werden diese sechs Gruppen auf allen Verwaltungsebenen repliziert. Während auf der zentralen Ebene die Vorsitzenden der Sondergruppen nicht in allen Fällen offiziell bekannt sind, lassen sich durch Rückschlüsse aus der Struktur lokaler FGVR, einer als zuverlässig einzustufenden Hongkonger Quelle<sup>2</sup> sowie durch andere, nicht offizielle Online-Quellen begründete Vermutungen darüber anstellen, welche Parteiabteilungen bzw. ministeriellen Ressorts in welcher Sondergruppe die federführende Rolle übernehmen.

Die Sondergruppe für Wirtschaft und Umwelt ist mit 13 Mitgliedern von allen Sondergruppen am stärksten besetzt. Die ranghöchsten Parteifunktionäre sind Ma Kai und Wang Yang. Die federführende Behörde ist die Staatliche Kommission für Entwicklung und Reform (*Fagaiwei*), die formal dem Staatsrat untersteht (Wang Yi 2014). Sie ist aus der ehemaligen Staatlichen Planungskommission hervorgegangen und präsentiert das bedeutendste „Super-Ministerium“ im Bereich wirtschaftliche Entwicklung der VR China. In der Sondergruppe wird diese Kommission durch ihren Leiter Xu Shaoshi sowie dessen Stellvertreter Liu He vertreten. Unter den sechs genannten Sondergruppen ist das Portfolio der Sondergruppe für Wirtschaft und Umwelt mit großem Abstand am umfangreichsten. Während die Zusammenlegung ökonomischer und ökologischer Kompetenzen aufgrund der engen realpolitischen Verflechtungen durchaus sinnvoll erscheint, ist diese Sondergruppe damit mit rund zwei Dritteln aller in der „60-Punkte-Resolution“ vom November 2013 formulierten Reformaufgaben betraut.

Über die Sondergruppe zur Reform des Bereiches Demokratie und Rechtssystem gibt es nur wenige Informationen. Rückschlüsse aus der Symmetrie mit lokalen Sondergruppen lassen sich hier nur bedingt ziehen, weil deren Struktur auf den unteren Ebenen nicht immer einheitlich ist. Auf lokaler Ebene hat meist ein Angehöriger des Ständigen Ausschusses des Parteikomitees den Vorsitz, häufig der/die LeiterIn der Einheitsfrontabteilungen der KPCh (Sun Chunlan, die Leiterin der ZK-Einheitsfrontabteilung, ist in der Zentralen FGVR aber offenbar nicht vertreten). In der entsprechenden Sondergruppe der Zentralen FGVR sind zwei gewöhnliche Mitglieder des Politbüros vertreten, nämlich Li Jianguo und Meng Jianzhu. Li Jianguo, der Stellvertretende Vorsitzende des Nationalen Volkskongresses ist, dürfte der zuständige Leiter für Fragen demokratischer Reformen sein; er wird unterstützt von Wang Chen, dem Generalsekretär des Nationalen Volkskongresses. Als zuständiger Leiter für Reformen des Rechtssystems dürfte hingegen Meng Jianzhu fungieren. Er leitet die Zentrale Kommission für Politik und Recht (*Zhengfa weiyuanhui*), deren voran-

2 Diese Quelle enthält unter anderem ein Schaubild, das alle 43 Mitglieder der Zentralen FGVR fotografisch abbildet (*Dagongbao* 2014).

gehender Leiter Zhou Yongkang wegen Korruption, Machtmissbrauch und Geheimnisverrat zu lebenslanger Haft verurteilt worden ist. Diese Zentrale Kommission kontrolliert alle Institutionen des Rechts- und Justizsystems, wie das Ministerium für Öffentliche Sicherheit, den Obersten Gerichtshof und die Generalstaatsanwaltschaft, deren Leiter ebenfalls in der Sondergruppe sitzen.

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

Die Sondergruppe im Bereich Soziales dürfte von Liu Yandong geleitet werden, die in der Gruppe das einzige Mitglied des Politbüros und somit ranghöchste Parteifunktionärin (und zudem Stellvertretende Ministerpräsidentin) ist. Die anderen vier Mitglieder sind der Stellvertretende Vorsitzende des Politischen Konsultativkonferenz des Chinesischen Volkes und Leiter der Staatlichen Kommission für Ethnische Angelegenheiten Wang Zhengwei, Bildungsminister Yuan Guiren, der Minister für Personal und Soziale Sicherheit Yin Weimin und die Leiterin der Staatlichen Kommission für Gesundheit und Geburtenplanung Li Bin.

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

Die Sondergruppe für Disziplinkontrolle hat fünf Mitglieder, die alle aus der von Wang Qishan geleiteten Zentralen Disziplinkontrollkommission der KPCh stammen. Die Sondergruppe leitet allerdings dessen Stellvertreter Zhao Hongzhu. Als Grund dafür wurde gemutmaß, dass Wang Qishan als Mitglied des Ständigen Ausschusses des Politbüros nicht auch noch Mitglied der FGVR werden sollte, da mit Xi Jinping, Li Keqiang, Liu Yunshan und Zhang Gaoli bereits vier Mitglieder dort vertreten sind. Würde man den Anteil weiter erhöhen, würde das die exklusive Sonderstellung der FGVR gegenüber dem Ständigen Ausschuss des



---

Politbüros beeinträchtigen (Ai Fuqing Wang 2014). Wie dieses Argument verrät, wird die tendenzielle Redundanz der neu geschaffenen FGVR-Struktur mit bereits bestehenden Partei- und Regierungsorganen von einzelnen Beobachtern durchaus erkannt.

Die Zentrale FGVR ist hochgradig aktiv, wie ihr anlässlich ihres zweijährigen Bestehens durch einen über China Central Television und chinesische sozialen Medien verbreiteten Propaganda-

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

Wie online verfügbare Dokumente der untergeordneten Kreisverwaltungen zeigen, sind diese drei zusätzlichen Sondergruppen auf den unteren Verwaltungsebenen durchaus verbreitet. Andere FGVR auf Bezirksebene modifizieren ihre Sondergruppen und kombinieren die betreffenden Portfolios teilweise neu. So ist beispielsweise in der FGVR des Autonomen Bezirks Xiangxi in der Provinz Hunan der Reformsektor Umwelt nicht mit dem Reformsektor Wirtschaft zusammengefasst, sondern der Sondergruppe Kultur zugeschlagen (Zhonggong Xiangxi Zizhizhouwei 2014).

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

### Kreisebene

Auf Kreisebene vergrößert sich die Bandbreite an Sondergruppen noch weiter. Diesbezüglich ergaben sich in ersten Recherchen zwei bemerkenswerte Sonderfälle: Da wäre zum einen der Landkreis Luotian in der Provinz Hubei, dessen FGVR über 18 verschiedene Sondergruppen verfügt (Zhonggong Luotian Xianwei 2015). Einen anderen Sonderfall repräsentiert die Autonome Kreisfreie Stadt Guanling der ethnischen Minderheiten Yi und Miao in der Provinz Guizhou, in der es zwar wie auf zentraler Ebene nur sechs Sondergruppen gibt, die aber wiederum in insgesamt 22 Task-Forces (*zhuantu xiaozu*) unterteilt sind (Zhonggong Guanling Zizhixianwei 2014). Diese sind hochgradig spezialisiert und offenbar stark auf die lokalen Bedürfnisse ausgerichtet.

Den Vorsitz über die Sondergruppen auf Kreisebene nehmen zumeist Stellvertretende ParteisekretärInnen ein, oft die LeiterInnen der jeweiligen federführenden Behörde auf Kreisebene. Soweit aus den online recherchierten Dokumenten, die auf dieser Ebene relativ zahlreich sind, ersichtlich ist, scheint die Zuordnung von Sondergruppen und federführenden Behörden bis auf wenige Ausnahmen einheitlich gestaltet. In Bezug auf die neun bereits genannten Sondergruppen lässt sich das in Tabelle 1 beschriebene Muster generieren.

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

Im Laufe der Recherchen haben sich drei Regionen durch eine besonders hohe Dichte an FGVRs hervorgetan, und zwar zum einen die Region westlich von Xi'an

in der Provinz Shaanxi, die der Verwaltung der bezirksfreien Städte Xianyang und Baoji unterliegt, und zum anderen zwei Regionen in der Provinz Hunan, nämlich südlich der Hauptstadt Changsha und westlich rund um den Autonomen Bezirk Xiangxi.

**Tabelle 1: Zuordnung von Sondergruppen und federführenden Behörden von Partei und Regierung**

Sondergruppe	Federführende Behörde
Sondergruppe für Wirtschaft und Umwelt ( <i>Jingji tizhi he shengtai wenming tizhi gaige zhuanxiang xiaozu</i> )	Staatliche Kommission für Entwicklung und Reform ( <i>Fagaiwei</i> ) (Regierung)
Sondergruppe für Demokratie und Rechtssystem ( <i>Minzhu fazhi lingyu gaige zhuanxiang xiaozu</i> )	Einheitsfrontabteilung ( <i>Tongzhanbu</i> ) (KPCh) <sup>4</sup>
Sondergruppe für Kultur ( <i>Wenhua tizhi gaige zhuanxiang xiaozu</i> )	Propagandaabteilung ( <i>Xuanchuanbu</i> ) (KPCh)
Sondergruppe für Soziales ( <i>Shehui tizhi gaige zhuanxiang xiaozu</i> )	Kommission für Politik und Recht ( <i>Zhengzhi weiyuanhui</i> ) (KPCh)
Sondergruppe für Parteaufbau ( <i>Dang de jianshe zhidu gaige zhuanxiang xiaozu</i> )	Organisationsabteilung ( <i>Zuzhibu</i> ) (KPCh)
Sondergruppe für Disziplinkontrolle ( <i>Jilü jiancha tizhi gaige zhuanxiang xiaozu</i> )	Disziplinkontrollkommission ( <i>Jilü jiancha weiyuanhui</i> ) (KPCh)
Sondergruppe zur Reform des Regierungsapparates und der Regierungsinstitutionen ( <i>Zhengfu jigou zhineng he shiye danwei gaige zhuanxiang xiaozu</i> )	Kommission für Stellenplanung ( <i>Bianzhiwei</i> ) (KPCh)
Sondergruppe zur Reform der ländlichen Regionen ( <i>Nongcun gaige zhuanxiang xiaozu</i> )	Abteilung für ländliche Arbeit ( <i>Nonggongbu</i> ) (KPCh)
Sondergruppe zur Reform der städtischen Verwaltung ( <i>Chengshi guanli tizhi gaige zhuanxiang xiaozu</i> )	Ministerielles Ressort für Wohnungsbau und Stadt-Land-Entwicklung ( <i>Zhufang he chengxiang jianshebu</i> ) (Regierung)

<sup>4</sup> Im Vergleich zu den anderen institutionellen Zuordnungen finden sich in diesem Fall relativ viele Ausnahmen von dem identifizierten Muster. In mehr als der Hälfte der untersuchten Fälle entstammt der/die Liaisonbeauftragte der Einheitsfrontabteilung der jeweiligen Einheit auf Kreisebene, in anderen Fällen aber auch der lokalen Politischen Konsultativkonferenz oder der Kommission für Politik und Recht der KPCh.

**Chancen und Risiken hierarchischer politischer Steuerung  
durch die FGVR**

Bereits jetzt zeichnet sich ab, dass die FGVR auf lokaler Ebene stark überlastet sind. Nicht nur die schiere Zahl an Sitzungen und Reformvorgaben, sondern auch komplexe Personalunionen weisen darauf hin, dass die neue Leitungsebene erhebliche Ressourcen bindet. Wie anekdotisch berichtet wird, tendieren viele lokale Kader dazu, die zahlreichen hierarchisch heruntergereichten Maßnahmen auszusitzen statt resolut umzusetzen. In einem Text aus der Stabsstelle für Politikforschung in der Bezirksstadt Xianyang etwa ist explizit von „Schwierigkeiten und Problemen (*kunn-an wenti*)“ die Rede (Xianyangshi Zhengyanshi 2014). Bemängelt wird neben mangelndem Reformbewusstsein, der Trägheit der Vorsitzenden der Sondergruppen und der Schludrigkeit bei der Reformumsetzung auch die schlechte personelle Aufstellung der FGVR. Die Reformarbeit sei nur zu schaffen, indem zahlreiche Angehörige der kommunalen Verwaltung in Personalunion mehrere Positionen in FGVR und deren Sondergruppen besetzen. Tatsächlich zeigt die Auswertung der Namenslisten einiger Sondergruppen in drei Kreisen der Stadt Xianyang, dass beispielsweise die LeiterInnen der Finanzabteilungen in bis zu sechs Sondergruppen vertreten sind (Zhonggong Xunyi Xianwei Nongongbu 2014; Zhonggong Changwu Xianwei 2014; Zhonggong Xianyangshi Weicheng Quwei 2014). Der Leiter der Staatlichen Kommission für Entwicklung und Reform Jie Renqiang im Landkreis Changwu ist, dem in Tabelle 1 identifizierten Muster entsprechend, Liaisonbeauftragter in der Sondergruppe für Wirtschaft und Umwelt, sitzt nebenbei aber auch noch in der Sondergruppe zur Reform der ländlichen Regionen, der Sondergruppe für Kultur, der Sondergruppe für Soziales und der Sondergruppe zur Reform der städtischen Verwaltung.

Auch die legislativen Organe scheinen angesichts der Flut an neuen provisorischen Verordnungen und Maßnahmenpaketen nicht mehr in der Lage, ihrer Aufgabe nachzukommen (Chi 2015). Die Folge könnte eine weitere Aushöhlung rechtsstaatlicher Prinzipien im politischen und administrativen Alltag sein, die die offizielle Betonung von „rule of law“ und „rule by law“ unter Xi Jinping konterkariert.

Wie im Parteiregime der KPCh häufig zu beobachten, werden solche strukturellen Engpässe auch hier gerne subjektiv gedeutet, indem den betroffenen Lokalkadern mangelnder Reformeifer bzw. fehlendes politisches Bewusstsein angelastet wird. Die Klage, lokale Kader würden „nicht wagen, nicht wollen und auch nicht das Zeug dazu haben, Reformen anzupacken“ (*bu gan gai, bu yuan gai, bu hui gai*) bringt diese subjektivierte Kritik deutlich zum Ausdruck (Xianyangshi Zhengyanshi 2014). Verstärkt wird der beklagte Trend zum Aussitzen der zentralstaatlichen, *top-down* initiierten „Reformwut“ aber sicherlich auch durch die Verunsicherung, die die anhaltenden Antikorruptionsmaßnahmen landesweit unter Führungskadern ausgelöst haben.<sup>6</sup>

---

6 Interview mit einem Politikwissenschaftler der Renmin-Universität, Beijing, 06.12.2015.

Auch wenn die institutionellen Voraussetzungen für lokale Experimente und Pilotprojekte formal unverändert sind,<sup>7</sup> könnten die Anreize für kommunalpolitische Eigeninitiative und Innovationsfreude angesichts dieser Verunsicherung insgesamt sinken. Die bislang gerade lokalen Kadern nachgesagte Experimentierfreude, die von verschiedenen Analysten als maßgeblich für die Flexibilität, Innovations- und Anpassungsfähigkeit des chinesischen Parteiregimes betrachtet worden ist, erscheint somit gefährdet. Insgesamt ist zu befürchten, dass die Rehierarchisierung politischer Steuerung nicht die erwünschte Effektivierung der Reformen, sondern eher deren Lähmung erreicht.

## Literatur

- Ai Fuqing Wang (2014): (Bekanntgabe der Namensliste der Mitglieder der Zentralen FGVR), 11. März, <http://news.52fuqing.com/newsshow-328257.html> (Aufruf: 06.05.2016)
- Chi Fulin (2015): (Wie vier wichtige Beziehungen der FGVR zu regeln sind), <http://china.huanqiu.com/hot/2015-01/5375398/htm> (Aufruf 11.12.2015)
- China Reform Institute (2014): „31 ( )“ (FGVR in 31 Provinzen eingerichtet [mit Namenslisten]), [http://www.chinareform.org.cn/Explore/perspectives/201402/t20140227\\_189537.htm](http://www.chinareform.org.cn/Explore/perspectives/201402/t20140227_189537.htm) (Aufruf 11.12.2015)
- Dagongbao (2014): (Analyse der realen Hintergründe der prestigeträchtigen Aufstellung der Zentralen FGVR), 22. Januar, <http://news.takungpao.com/special/jxsgxz/> (Aufruf: 06.05.2016)
- Dongfang Wang (2014): (Liaisonbeauftragte der Sondergruppen der FGVR von Yunnan halten zweites Treffen ab), 14. November, [http://news.eastday.com/eastday/13news/auto/news/china/u7ai2966963\\_K4.html](http://news.eastday.com/eastday/13news/auto/news/china/u7ai2966963_K4.html) (Aufruf: 09.05.2016)
- Huashang Wang (2014): (Parteikomitee von Shaanxi richtet FGVR ein – Zhao Zhengyong zum Vorsitzenden ernannt), 25. Januar, <http://news.hsw.cn/system/2014/01/25/051847389.shtml> (Aufruf: 09.05.2016)
- Fuzhou Ribao (2016): (Die Sondergruppe für Parteiaufbau beruft ihre 5. Sitzung ein), 17. März, <http://news.fznews.com.cn/fuzhou/20160317/56e9eaa600967.shtml> (Aufruf: 06.05.2016)
- Godement, Francois (2015): „China’s Economic Downturn: The Facts behind the Myth“, European Council on Foreign Relations Essay (October), [http://www.ecfr.eu/page/-/China\\_Economy.pdf](http://www.ecfr.eu/page/-/China_Economy.pdf) (Aufruf: 02.12.2015)
- Heilmann, Sebastian (2015): „China unter Abwärtsdruck: Szenarien der wirtschaftlichen Entwicklung – Rückwirkungen auf das China-Engagement“, *MERICs China Policy Brief*, September, [http://www.merics.org/fileadmin/templates/download/China\\_Policy\\_Brief/China-Policy-Brief-September.pdf](http://www.merics.org/fileadmin/templates/download/China_Policy_Brief/China-Policy-Brief-September.pdf) (Aufruf 02.12.2015)
- Holbig, Heike (2015): "Yishixingtai de shiyingxing biange yu huiying kunjing: Shiba da hou Zhongguo gongchandang de yishixingtai chuangxin" (Ideological Adaptation and the Responsiveness Dilemma: Innovations in Party Ideology Since the 18th Party Congress), in: Yu Keping/Thomas Heberer/Björn Alpermann (eds.): *Zhonggong des zhili yu shiying. Bijiao de shiye* (Governance and Adaptation of the Chinese Communist Party: A Comparative Perspective), Beijing: Zhonggong Bianyi Chubanshe, 87-111.
- KPCh (2013): (Resolution des Zentralkomitees der KPCh zu einigen wichtigen Fragen der Umfassenden Vertiefung der Reform), 15. November, [http://news.xinhuanet.com/politics/2013-11/15/c\\_118164235.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2013-11/15/c_118164235.htm) (Aufruf: 05.03.2016)
- Lieberthal, Kenneth/Oksenberg, Michael (1988): *Policy Making in China. Leaders, Structures and Processes*. Oxford: Princeton University Press
- Mertha, Andrew (2009): "Fragmented Authoritarianism 2.0", in: *The China Quarterly*. 200: 995–1012.

7 Interview mit einem Vertreter der Shanghaier Parteischule, 12.03.2016.

- Minnan Wang (2015): 18 90 (Bestand-  
saufnahme von 18 Sitzungen der Zentralen FGVR – Übersicht von über 90 genehmigten  
Dokumenten), 10. November, <http://www.mnw.cn/news/china/1027006.html> (Aufruf: 10.05.2016)
- New York Times* (2016): "Q. and A.: Minxin Pei on the Future of Communist Rule in China", 29. Februar,  
[http://www.nytimes.com/2016/03/01/world/asia/china-pei-minxin-communist-party.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2016/03/01/world/asia/china-pei-minxin-communist-party.html?_r=0) (Auf-  
ruf: 07.03.2016)
- Pei, Minxin (2006): *China's Trapped Transition: The Limits of Developmental Autocracy*, Cambridge:  
Harvard University Press
- Shaanxi Chuanmei Wang (2015):  
(Die FGVR von Shaanxi beruft ihre 15. Sitzung ein), 23. Oktober,  
<http://www.sxdaily.com.cn/n/2015/1023/c266-5753215.html> (Aufruf: 09.05.2016)
- Wall Street Journal* (2015): "Chinese Communist Party modernizes its message with rap-agenda", 29.  
Dezember, [http://blogs.wsj.com/chinarealtime/2015/12/29/chinese-communist-party-modernizes-its-  
message-with-rap-agenda/](http://blogs.wsj.com/chinarealtime/2015/12/29/chinese-communist-party-modernizes-its-message-with-rap-agenda/) (Aufruf: 05.02.2016)
- Wang Yi (NetEase) (2014): (Die Verantwortli-  
chen für die Zentrale Wirtschaftsreform-Sondergruppe stellen sich vor: Liu He Hand in Hand mit Xu  
Shaoshi), 21. Mai, <http://money.163.com/14/0521/02/9SO499AU00253B0H.html> (Aufruf:  
08.05.2016)
- Wang Yi (NetEase) (2015): (Die FGVR von  
Shaanxi beruft ihre 16. Sitzung ein), 19. November,  
<http://news.163.com/15/1119/19/B8QCADRA00014AEE.html> (Aufruf: 09.05.2016)
- Wugong Zaixian (2015):  
(Vorsitzender Tian Yihong beruft die 7. Sitzung der FGVR von Wugong ein), 16. Dezember,  
<http://www.snwugong.com/news/local/4097059.html> (Aufruf: 09.06.2016)
- Xi Jinping (2013): „Explanation concerning the ‘CCP Central Committee Resolution Concerning Some  
Major Issues in Comprehensively Deepening Reform’. Speech held on November 19, 2013” (English  
translation), <http://chinacopyrightandmedia.wordpress.com/2013/11/> (Aufruf: 05.03.2016)
- Xianyangshi Zhengyanshi (2014): (Die Situation der  
Arbeit zur Umfassenden Vertiefung der Reformen in der Stadt Xianyang), 13. Oktober,  
<http://www.xianyang.gov.cn/qfshgg/ggjb/223447.htm> (Aufruf: 09.05.2016)
- Xinhua Wang (2015): (Vorsitzen-  
der Xi Jinping beruft die 17. Sitzung der Zentralen FGVR ein), 13. Oktober,  
[http://news.xinhuanet.com/politics/2015-10/13/c\\_1116812201.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2015-10/13/c_1116812201.htm) (Aufruf: 09.05.2016)
- Xinlang Shaanxi Xianyang (Sina Shaanxi Xianyang) (2015):  
(Die FGVR der Stadt Xianyang beruft ihre 11. Sitzung ein), 22. Oktober,  
<http://sx.sina.com.cn/xianyang/focus/2015-10-22/090125407.html> (Aufruf: 09.05.2016)
- Zhonggong Baoqing Xianwei Bangongshi (2014):  
(Mitteilung bezüglich der Einrichtung der FGVR und aller  
Sondergruppen im Kreis Baoqing), 30. September,  
<http://www.bjzf.gov.cn/webresource/html/xxgk/ztlz/jjqmshggzl/qmshggjhs/20141010/28374.html>  
(Aufruf: 04.05.2016)
- Zhonggong Changwu Xianwei Bangongshi (2014):  
(Mitteilung des Büros des Kreisparteikomitees von Changwu bezüglich der  
„Arbeitsrichtlinien der FGVR“, der „Arbeitsrichtlinien der Sondergruppen der FGVR“, der „detail-  
lierten Arbeitsrichtlinien des Büros der FGVR“ und der „Namensliste der Mitglieder der  
Sondergruppen der FGVR“), 20. Mai, <http://www.snchangwu.gov.cn/info/2052/19524.htm> (Aufruf:  
09.05.2016)
- Zhonggong Dongyang Shiwei (2015):  
(Mitteilung bezüglich der Anpassung der FGVR der Stadt Dongyang und der  
Zusammensetzung der Sondergruppen), 11. November,  
<http://dynews.zjol.com.cn/dynews/system/2015/11/18/019934070.shtml> (Aufruf: 04.05.2016)
- Zhonggong Guanling Zizhixianwei Bangongshi (2014):  
(Mitteilung bezüglich der Zusammensetzung  
der Task-Forces der Sondergruppen der Kreis-FGVR), 04. Juli,  
<http://www.guanling.gov.cn/GLGOV/B/06/106218.shtml> (Aufruf: 09.05.2016)
- Zhonggong Luotian Xianwei (2015):  
(Mitteilung bezüglich der Anpassung der FGVR von Luotian und der Zusammenset-  
zung ihrer Sondergruppen), 10. Oktober, <http://www.luotian.gov.cn/dgiShow.aspx?iid=2966> (Aufruf:  
21.01.2016)

- Zhonggong Shaoyangshi Shuangqing Quwei Bangongshi (2014): (Mitteilung des Büros des Stadtteilkomitees von Shuangqing, Stadt Shaoyang, bezüglich der Zusammensetzung der Mitglieder der Sondergruppen der FGVR, 8. August, <http://www.shuangqing.gov.cn/Item/5193.aspx> (Aufruf: 06.05.2016))
- Zhonggong Xiangxi Zizhizhouwei Bangongshi (2014): (Mitteilung bezüglich der „Arbeitsschwerpunkte und Kompetenzzuschnitt der FGVR des Autonomen Bezirks Xiangxi im Jahr 2014“, 23. Dezember, [http://sfj.xx.gov.cn/shgg/201412/t20141223\\_151810.html](http://sfj.xx.gov.cn/shgg/201412/t20141223_151810.html) (Aufruf: 09.05.2016))
- Zhonggong Xianyangshi Weicheng Quwei Bangongshi (2014): (Mitteilung bezüglich der „Arbeitsrichtlinien der FGVR“, der „Arbeitsrichtlinien der Sondergruppen der FGVR“, der „detaillierten Arbeitsrichtlinien des Büros der FGVR“ und der „Namensliste der Mitglieder der Sondergruppen der FGVR“), 13. Juni, <http://www.weic.gov.cn/2014/10-11/015348105422836.html> (Aufruf: 09.05.2016))
- Zhonggong Xunyi Xianwei Nonggongbu (2014): (Mitteilung des Büros des Kreisparteikomitees von Xunyi bezüglich der Einrichtung einer FGVR), 23. Dezember, <http://www.snxunyi.gov.cn/NongGongBu/contents/1153/394.html> (Aufruf: 09.05.2016))
- Zhongguo Wang (2015): (Vorsitzender Xi Jinping beruft die 18. Sitzung der Zentralen FGVR ein), 10. November, [http://www.china.com.cn/cppcc/2015-11/10/content\\_37021027.htm](http://www.china.com.cn/cppcc/2015-11/10/content_37021027.htm) (09.05.2016))