

ASIEN

The German Journal on Contemporary Asia

C 13206

ISSN 0721-5231

Nr. 139 | April 2016

- Beyond *Islam Nusantara* and “Arabization” — Capitalizing “Arabness” in Madura, East Java
- „I really love that guy!” Romantische Liebe als Weg zur Moderne im regionalen Kontext Singapurs und Malaysias
- Schwerpunktverlagerung, Richtung ungewiss? Der „US-Pivot to Asia“ und seine unintendierten Konsequenzen
- Chinas neue „Führungsgruppen zur umfassenden Vertiefung der Reform“: Chancen und Risiken politischer Steuerung unter Xi Jinping
- Die 20. Parlamentswahlen in Südkorea 2016
- Stimmen aus Asien: Taipeh

DGA 
DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR ASIENKUNDE E.V.
GERMAN ASSOCIATION FOR ASIAN STUDIES

DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR ASIENKUNDE E. V.

German Association for Asian Studies

Vorstand / Board of Directors

Dr. Theo Sommer, Hamburg (Ehrevorsitzender)

MDg a. D. Dr. P. Christian Hauswedell, Berlin (Vorsitzender)

Dr. Margot Schüller, Hamburg (Stv. Vorsitzende); Prof. Dr. Rahul Peter Das, Halle (Stv. Vorsitzender); Dr. Karsten Giese, Hamburg (Geschäftsführendes Vorstandsmitglied); Prof. Dr. Doris Fischer, Würzburg; Dr. Kirsten Hackenbroch, Freiburg; Dr. Cora Jungbluth, Gütersloh; Prof. Dr. Katja Levy, Berlin; Dr. Stefan Rother, Freiburg; Prof. Dr. Helwig Schmidt-Glintzer, Hannover; VLR I Birgitt Ory, Berlin; Timo Prekop, Hamburg; Berlin; VLR Gunnar Denecke, Berlin; Dr. Norbert Riedel, Berlin; VLR I Petra Sigmund, Berlin

Wissenschaftliche Beiräte / Advisory Councils

Südasien / South Asia

Prof. Dr. Nadja Christina Schneider, Berlin
(Sprecherin / Chairperson)
Prof. Dr. Hans Harder, Heidelberg
PD Dr. Beatrix Hauser, Hamburg
Clemens Jürgenmeyer, M. A., Freiburg
Prof. Dr. Hermann Kreuzmann, Berlin
Prof. Dr. Tatiana Oranskaia, Hamburg

Südostasien / Southeast Asia

Prof. Dr. Marco Bünte, Kuala Lumpur
(Sprecher / Chairperson)
Jun.-Prof. Dr. Monika Arnez, Hamburg
Prof. Dr. Aurel Croissant, Heidelberg
Prof. Dr. Vincent Houben, Berlin
Prof. Dr. Mark R. Thompson, Hongkong

China

Prof. Dr. Björn Alpermann, Würzburg
(Sprecher / Chairperson)
Prof. Dr. Flemming Christiansen, Duisburg
Prof. Dr. Jörn-Carsten Gottwald, Bochum
Prof. Dr. Genia Kostka, Frankfurt
Prof. Dr. Anja Senz, Heidelberg
Prof. Dr. Felix Wemheuer, Köln

Japan - Korea

Prof. Dr. David Chiavacci, Zürich
(Sprecher / Chairperson)
Prof. Dr. Axel Klein, Duisburg-Essen
Prof. Dr. You Jae Lee, Tübingen
Jun.-Prof. Dr. Hannes Mosler, Berlin
Prof. Dr. Frank Rövekamp, Ludwigshafen
Prof. Dr. Gabriele Vogt, Hamburg

© DGA Hamburg 2016. Geschäftsstelle / Redaktion / Verlag:

Deutsche Gesellschaft für Asienkunde e. V., Rothenbaumchaussee 32, 20148 Hamburg, Germany
Tel.: +49 40 428 874 36; Fax: +49 40 410 794 5; post@asienkunde.de, www.asienkunde.de
Konto: Deutsche Bank Hamburg, IBAN DE29 2007 0024 0063 5821 00, BIC DEUTDE33 HAM

ASIEN

Begründet von Günter Diehl
und Werner Draguhn

Editor

Günter Schucher

Editorial Manager

Deike Zimmann

Editorial Assistants

Yingjun Gao

Robin Stoll

Copy Editors

James Powell

Deike Zimmann

Editorial Board

P. Christian Hauswedell

Rahul Peter Das

Margot Schüller

Karsten Giese

Günter Schucher

Björn Alpermann

Marco Bünte

David Chiavacci

Nadja Christina Schneider

International Board

Sanjaya Baru, Indien

Anne Booth, England

Chu Yun-han, Taiwan ROC

Lowell Dittmer, USA

Reinhard Drifte, England

Park Sung-Hoon, Südkorea

Anthony Reid, Australien

Ulrike Schaede, USA

Jusuf Wanandi, Indonesien

ASIEN ist eine referierte Fachzeitschrift. ASIEN veröffentlicht wissenschaftliche Beiträge aus den Bereichen Politik, Wirtschaft und Kultur zum gegenwärtigen Asien. Jeder eingereichte Artikel wird zwei GutachterInnen anonymisiert zur Begutachtung zugeleitet (*double-blind*-Verfahren).

ASIEN ist die Mitgliederzeitschrift der Deutschen Gesellschaft für Asienkunde e. V. Die Redaktion freut sich besonders, wenn Mitglieder der Deutschen Gesellschaft für Asienkunde die Zeitschrift durch Übersendung von Aufsätzen zu einschlägigen Themen sowie von Rezensionen, Konferenzberichten und Informationen zu Forschung und Lehre unterstützen.

ASIEN erscheint vierteljährlich. Mitglieder erhalten ASIEN kostenlos. Ein Jahresabonnement kostet 80,00 Euro (zzgl. Porto und Versand)

Hinweise für Autoren und Autorinnen

Manuskripte sollten in Deutsch oder Englisch abgefasst sein und müssen dem *ASIEN style guide* entsprechen. Dies gilt besonders für wiss. Artikel. *Ein Honorar kann leider nicht gezahlt werden. Englischsprachige Beiträge müssen vor Abgabe von einem native speaker geprüft worden sein.*

Wissenschaftliche Artikel sollten 45–50.000 Zeichen (ohne Leerzeichen) nicht überschreiten (ca. 20 Heftseiten). Grafiken sind bitte getrennt in guter Qualität abzuspeichern. Weiterhin sind ein 15–20-zeiliges englischsprachiges Summary, 4–8 inhaltscharakterisierende englische Schlagwörter sowie kurze biografische Angaben (Name, Titel, Position, Institution) an die Redaktion zu schicken.

Die anonymisierten Artikel werden von (mindestens) zwei GutachterInnen begutachtet. Der/die Autor/in bekommt i. d. R. innerhalb von 2 Monaten Bescheid, ob und mit welcher Kritik sein/ihr Beitrag zur Veröffentlichung angenommen wurde. Für die Überarbeitung des Beitrags hat der/die Autor/in 4 Wochen Zeit. Ungefähr 4 Wochen vor Drucklegung erhält der/die Autor/in seinen/ihren Beitrag zur Korrektur. Zu prüfen ist der Beitrag auf Druckfehler, Vollständigkeit und Stellung der Abbildungen und Tabellen sowie auf eventuell von der Redaktion angemerkte Fragen. Den Umfang verändernde Verbesserungen müssen unterbleiben.

Research Notes sollten 35–40.000 Zeichen (ohne Leerzeichen) nicht überschreiten (ca. 15 Heftseiten). Grafiken sind bitte getrennt in guter Qualität abzuspeichern. Weiterhin sind ein 15–20-zeiliges englischsprachiges Summary, 4–8 inhaltscharakterisierende englische Schlagwörter sowie kurze biografische Angaben (Name, Titel, Position, Institution) an die Redaktion zu schicken.

Asien Aktuell sollten 20–25.000 Zeichen (ohne Leerzeichen) nicht überschreiten (ca. 10 Heftseiten). Grafiken sind bitte getrennt in guter Qualität abzuspeichern. Weiterhin sind ein 15–20-zeiliges englischsprachiges Summary, 4–8 inhaltscharakterisierende englische Schlagwörter sowie kurze biografische Angaben (Name, Titel, Position, Institution) an die Redaktion zu schicken.

Konferenzberichte sollten 5.000 Zeichen (ohne Leerzeichen) nicht überschreiten. Die Veröffentlichung erfolgt, soweit möglich, im nächsten folgenden Heft. Folgende Angaben sollten vorhanden sein: Konferenztitel, Veranstalter, Ort, Datum.

Rezensionen sollten 5.000 Zeichen (ohne Leerzeichen) nicht überschreiten. Sie sollten u. a. Informationen über das Anliegen und die Thesen des Autors/der Autorin/Autoren enthalten, den Inhalt der Publikation kurz skizzieren und evtl. auch auf die mögliche(n) Zielgruppe(n) hinweisen. Die Veröffentlichung erfolgt sobald wie möglich. Folgende Angaben sollten vorhanden sein: Autor, Buchtitel, Ort: Verlag, Jahr, Seitenzahl, Preis.

Nach Veröffentlichung erhält der/die Autor/in ein Belegexemplar der Zeitschrift sowie seinen/ihren Beitrag als PDF-Dokument inklusive Umschlag und Inhaltsverzeichnis.

Informationen u. ä. zu asienwissenschaftlichen Themen, Forschung oder Lehre sollten möglichst kurz sein.

Alle Manuskripte sollten in einem bearbeitungsfähigen Format (DOC[X], RTF, ODT) an die Redaktion (asien@asienkunde.de) gemailt werden.

Printed by DSN – Druck Service Nord, 21465 Wentorf, info@dsndruck.de

Die in der Zeitschrift veröffentlichten Beiträge sind urheberrechtlich geschützt. Ihr Nachdruck – auch auszugsweise – darf nur mit schriftlicher Genehmigung der Redaktion erfolgen. Namentlich gekennzeichnete Beiträge geben nicht unbedingt die Meinung der Herausgebenden wieder.

REFERIERTE WISSENSCHAFTLICHE ARTIKEL

Beyond <i>Islam Nusantara</i> and “Arabization” – Capitalizing “Arabness” in Madura, East Java (Mirjam Lücking)	5
„I really love that guy!“ Romantische Liebe als Weg zur Moderne im regionalen Kontext Singapurs und Malaysias (Viola Thimm)	25
Schwerpunktverlagerung, Richtung ungewiss? Der „US-Pivot to Asia“ und seine unintendierten Konsequenzen (Gordon Friedrichs und Sebastian Harnisch)	44

ASIEN AKTUELL

Chinas neue „Führungsgruppen zur umfassenden Vertiefung der Reform“: Chancen und Risiken politischer Steuerung unter Xi Jinping (Heike Holbig und Jonas Schachtschneider)	75
Die 20. Parlamentswahlen in Südkorea 2016 (Hannes B. Mosler)	91

STIMMEN AUS ASIEN

Den Wandel verwirklichen! (Ko Wen-je; Einleitung und Übersetzung von Peter Busch)	106
---	-----

KONFERENZBERICHTE

The 13th International Asian Urbanization Conference, Yogyakarta, Indonesia, January 6–8, 2016 (Christian Obermayr, Simone Sandholz, Frauke Kraas)	123
Zwischen Macht und Ohnmacht, Weingartener Asien-Gespräche 2015, Akademie der Diözese Rottenburg-Stuttgart, 13.–15. November 2015 (Hanna Dickers und Celia Grau)	124
Bericht zur Auftaktkonferenz des Konsortiums für Südostasienstudien in Asien, Kyoto, Japan, 12.–13. Dezember 2015 (Maria-Gabriela Manea)	126
International Workshop: China Studies in a Global Context, Confucius Institute at FU Berlin, New York University and Peking University, October 16–17, 2015	128
China’s International Relations from a Historical Perspective, Confucius Institute, FU Berlin and Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, November 27–28, 2015 (Jens Damm)	
Challenges in Doing Research in and on Contemporary China, Iserlohner Kreis, Schwerte, 30.–31. Januar 2016 (Kai Enzweiler)	130
Postkolonialismus und China?, Bielefeld Graduate School in History and Sociology, Bielefeld, 15.–16. Januar 2016 (Marius Meinhof)	131
Berliner Asien-Gespräche 2016: Neue Spannungen in der Taiwanstraße? Die Präsidentschaftswahlen im Januar 2016 und ihre sicherheitspolitischen Implikationen, Berlin, 28. Januar 2016 (Kevin Kälker)	133
Activism in Contemporary Japan: New Ideas, Players and Arenas? University of Zurich, Zurich, November 5–7, 2015 (Julia Obinger)	134

REZENSIONEN

Maria Framke: Delhi – Rom – Berlin. Die indische Wahrnehmung von Faschismus und Nationalsozialismus 1922–1939 (Joachim Oesterheld)	137
Johannes Beltz; Marie Eve Celio-Scheurer (Hgg.): Klangkörper. Saiteninstrumente aus Indien. (Heinz Werner Wessler)	138
Ooi Kee Beng et al. (Hgg.): The 3rd ASEAN Reader (René Muschter)	139
Jean Rolin: Peleliu (Albrecht Rothacher)	141
Sung-Sheng Yvonne Chang, Michelle Yeh, Ming-Ju Fan (eds.): The Columbia Sourcebook of Literary Taiwan (Thilo Diefenbach)	143
Thomas Weyrauch: Taiwans gemeinsame Farbe. Das demokratische Profil der Republik China (Thilo Diefenbach)	145
Christopher W. Hughes: Japan’s Foreign and Security Policy Under the “Abe Doctrine” (Giulio Pugliese)	146
Momoyo Hüstebeck: Dezentralisierung in Japan. Politische Autonomie und Partizipation auf Gemeindeebene (Gabriele Vogt)	148
Mark R. Mullins und Koichi Nakano (Hg.): Disasters and Social Crisis in Contemporary Japan. Political, Religious, and Sociocultural Responses (Gabriele Vogt)	150
Cornelia Reiher, Lokale Identität und ländliche Revitalisierung. Die japanische Keramikstadt Arita und die Grenzen der Globalisierung [Local Identity and Rural Revitalization. The Japanese Pottery Town Arita and the Limitations of Globalization] (Stephanie Assmann)	151
Guy Powles: Political and Constitutional Reform Opens the Door: The Kingdom of Tonga’s Path to Democracy (Roland Seib)	152
NEUERE LITERATUR	155
AUTORINNEN UND AUTOREN DIESER AUSGABE	162

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 习近平 als neuem Partei- und Staatschef vor über drei Jahren steht neben den massiven Anstrengungen zur Korruptionsbekämpfung vor allem der Umgang der Führung mit den zunehmenden wirtschaftlichen Krisenerscheinungen im Mittelpunkt der internationalen Medienberichterstattung über China. Zu den herausziehenden 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* 全面深化改革领导小组, kurz *Shengai xiaozu* 深改小组 oder auch *Shengai zu* 深改组) 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.¹

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 邓小平 (1978–1989) sowie seinen Nachfolgern Jiang Zemin 江泽民 (1989–2002) und Hu Jintao 胡锦涛 (2002–2012) mit dem Motto „von Stein zu Stein tastend den Fluss überqueren“ (*mozhe shitou guo he* 摸着石头过河) 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* 顶层设计) ist der ideologische Anspruch des neuen Steuerungsansatzes, von der Spitze des Parteiregimes ausgehend eine über alle Politikfelder hinweg koordinierte Reformstrategie zu entwerfen und diese in strikt hierarchischer Manier zu implementieren. Hierdurch sollen die seit Jahrzehnten beklagten Eigeninteressen von Parteibürokratien und ministeriellen Ressorts überwunden und eine zügige und effektive Umsetzung gewährleistet werden. In der Partieresolution vom November 2013 war hierzu die folgende Passage zu lesen:

„Gegenwärtig 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 Partieresolution 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 Parteaufbau sind eng miteinander verflochten, so dass Reformmaßnahmen in einem Bereich immer auch Auswirkungen auf andere Reformbereiche nach sich ziehen. Entsprechend bedürfen die einzelnen Reformschritte einer engen Abstimmung untereinander. Wenn die Reformschritte in den verschiedenen Bereichen sich nicht sinnvoll ergänzen und aufeinander aufbauen, so werden sie sich gegenseitig behindern, und es wird trotz massiver Anstrengungen immer schwerer werden, Reform und Öffnung voranzutreiben, so dass wir zunehmende Einbußen beim Gesamtergebnis in Kauf nehmen müssen“ (Xi 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* 组长) einer jeden FGVR ist immer der/die ParteisekretärIn der jeweiligen Verwaltungsebene. Er/sie wird flankiert von bis zu vier Stellvertretenden Vorsitzenden (*fuzuzhang* 副组长), 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* 专项小组) 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* 联络员) 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* 改革办公室), 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* 一个机构, 两块牌子) in die bestehenden Stabsstellen für Politikforschung (*Zhengce yanjiushi* 政策研究室) 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 李克强, der Leiter der ZK-Führungsgruppe für Propaganda und Ideologie Liu Yunshan 刘云山 und der Erste Stellvertretende Ministerpräsident Zhang Gaoli 张高丽. Alle vier sind Mitglieder des siebenköpfigen Ständigen Ausschusses des Politbüros, dem höchsten Organ parteipolitischer Macht in der VR China. Das Büro der Zentralen FGVR wird von Wang Huning 王沪宁 geleitet, der zugleich auch der ZK-Stabsstelle für Politikforschung vorsitzt und als einer der engsten Berater Xi Jinpings gilt. Weitere wichtige Personen im Zentralen Reformbüro sind Vizepremierminister Ma Kai 马凯, Politbüromitglied und Vizepremierminister Wang Yang 汪洋, der Gouverneur der Chinesischen Volksbank Zhou Xiaochuan 周小川 und Finanzminister Lou Jiwei 楼继伟 (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 Quelle² 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* 发改委), 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 徐绍史 sowie dessen Stellvertreter Liu He 刘鹤 vertreten. Unter den sechs genannten Sondergruppen ist das Portfolio der Sondergruppe für Wirtschaft und Umwelt mit großem Abstand am umfangreichsten. Während die Zusammenlegung ökonomischer und ökologischer Kompetenzen aufgrund der engen realpolitischen Verflechtungen durchaus sinnvoll erscheint, ist diese Sondergruppe damit mit rund zwei Dritteln aller in der „60-Punkte-Resolution“ vom November 2013 formulierten Reformaufgaben betraut.

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

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

Die Sondergruppe im Bereich Soziales dürfte von Liu Yandong 刘延东 geleitet werden, die in der Gruppe das einzige Mitglied des Politbüros und somit ranghöchste Parteifunktionärin (und zudem 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 王正伟, Bildungsminister Yuan Guiren 袁贵仁, der Minister für Personal und Soziale Sicherheit Yin Weimin 尹蔚民 und die Leiterin der Staatlichen Kommission für Gesundheit und Geburtenplanung Li Bin 李斌.

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

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

Politbüros beeinträchtigen (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-Rap auch attestiert wurde.³ Seit ihrer formellen Konstituierung im Januar 2014 hat sie bis zum Zeitpunkt des Abfassens dieses Beitrags mindestens 21 Mal getagt und rund 100 Dokumente – Strategien, Reformmaßnahmen, administrative Verordnungen etc. – zur weiteren Umsetzung durch untergeordnete Organe auf den Weg gebracht (Minnan Wang 2015).

Provinzebene

Wie eingangs erwähnt, haben alle Provinzen, Autonomen Regionen und regierungsunmittelbaren Städte Anfang 2014 in rascher Folge FGVR eingerichtet. Einige Provinzeinheiten haben sich im Gründungsprozess durch besonderes Engagement hervorgetan. Noch im Januar 2014 gaben die Regierungsunmittelbare Stadt Chongqing und die beiden Provinzen Hubei und Guangdong den Startschuss. Innerhalb weniger Tage schlossen sich dann die Provinzen Yunnan, Shandong, Jiangsu und die Autonome Region der Inneren Mongolei an; bereits am 27. Februar 2014 wurde gemeldet, dass mittlerweile alle 31 Provinzeinheiten der VR China entsprechende FGVR eingerichtet hätten (China Reform Institute 2014).

Ihre Sondergruppen stimmen in den allermeisten Fällen mit den sechs Sondergruppen der Zentralen FGVR überein. Sie richten sich nach den Strategien, Reformmaßnahmen und administrativen Verordnungen der Zentralen FGVR und entwerfen auf deren Grundlage ihre eigenen provinzspezifischen Pläne (Huashang Wang 2014). Strukturell unterscheiden sich die FGVR auf Provinzebene nicht nennenswert von der zentralen FGVR und auch die Häufigkeit der Sitzungen ist gleich. Auf Provinzebene – konkret im Fall der Provinz Yunnan – ist erstmals von Liaisonbeauftragten die Rede (Dongfang Wang 2014), die auf zentraler Ebene so nicht ausgewiesen sind.

Bezirksebene

Auf der Bezirksebene beginnen die FGVR damit, ihr Gesicht zu verändern. Dort zeigt der Zuschnitt der Sondergruppen teilweise erstmals signifikante Unterschiede zur Zentralen FGVR. Die FGVR der bezirkfreien Stadt Xianyang 咸阳 in der Provinz Shaanxi beispielsweise hat neun Sondergruppen. Die drei zusätzlichen Sondergruppen sind:

³ Der Videoclip ist aufzurufen unter: <https://www.youtube.com/watch?v=8K2296kKzqU>; s. dazu auch den Bericht Wall Street Journal (2015).

- 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 湘西自治州 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 罗田 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 关岭市依族苗族自治县 in der Provinz Guizhou, in der es zwar wie auf zentraler Ebene nur sechs Sondergruppen gibt, die aber wiederum in insgesamt 22 Task-Forces (*zhuantì xiǎozǔ* 专题小组) 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

西安 in der Provinz Shaanxi, die der Verwaltung der bezirksfreien Städte Xianyang 咸阳 und Baoji 宝鸡 unterliegt, und zum anderen zwei Regionen in der Provinz Hunan, nämlich südlich der Hauptstadt Changsha 长沙 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> 经济体制和生态文明体制改革专项小组)	Staatliche Kommission für Entwicklung und Reform (<i>Fagaiwei</i> 法改委) (Regierung)
Sondergruppe für Demokratie und Rechtssystem (<i>Minzhu fazhi lingyu gaige zhuanxiang xiaozu</i> 民主法制领域改革专项小组)	Einheitsfrontabteilung (<i>Tongzhanbu</i> 统战部) (KPCh) ⁴
Sondergruppe für Kultur (<i>Wenhua tizhi gaige zhuanxiang xiaozu</i> 文化体制改革专项小组)	Propagandaabteilung (<i>Xuanchuanbu</i> 宣传部) (KPCh)
Sondergruppe für Soziales (<i>Shehui tizhi gaige zhuanxiang xiaozu</i> 社会体制改革专项小组)	Kommission für Politik und Recht (<i>Zhengzhi weiyuanhui</i> 政法委员会) (KPCh)
Sondergruppe für Parteaufbau (<i>Dang de jianshe zhidu gaige zhuanxiang xiaozu</i> 党的建设制度改革专项小组)	Organisationsabteilung (<i>Zuzhibu</i> 组织部) (KPCh)
Sondergruppe für Disziplinkontrolle (<i>Jilü jiancha tizhi gaige zhuanxiang xiaozu</i> 纪律检查体制改革专项小组)	Disziplinkontrollkommission (<i>Jilü jiancha weiyuanhui</i> 纪律检查委员会) (KPCh)
Sondergruppe zur Reform des Regierungsapparates und der Regierungsinstitutionen (<i>Zhengfu jigou zhineng he shiye danwei gaige zhuanxiang xiaozu</i> 政府机构职能和事业单位改革专项小组)	Kommission für Stellenplanung (<i>Bianzhiwei</i> 编制委) (KPCh)
Sondergruppe zur Reform der ländlichen Regionen (<i>Nongcun gaige zhuanxiang xiaozu</i> 农村改革专项小组)	Abteilung für ländliche Arbeit (<i>Nonggongbu</i> 农工部) (KPCh)
Sondergruppe zur Reform der städtischen Verwaltung (<i>Chengshi guanli tizhi gaige zhuanxiang xiaozu</i> 城市管理体制改革专项小组)	Ministerielles Ressort für Wohnungsbau und Stadt-Land-Entwicklung (<i>Zhufang he chengxiang jianshebu</i> 住房和城乡建设部) (Regierung)

4 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

Wie die Analyse von Genese und Organisationsstruktur der neu geschaffenen FGVR auf den verschiedenen Ebenen zeigt, eröffnet die damit verbundene Rehierarchisierung parteistaatlicher Entscheidungs- und Durchsetzungsstrukturen eine Reihe von Potenzialen für die politische Steuerung. Der von Xi Jinping geforderten Logik eines „Top-level-Design“ entsprechend schafft allein die regelmäßige Zusammenkunft von führenden Partei- und Regierungskadern innerhalb einer Verwaltungseinheit in Gestalt der neuen FGVR den Raum für eine Überwindung enger Ressortgrenzen und für eine stärkere strategische Abstimmung zwischen den verschiedenen Reformbereichen. Aus verwaltungstechnischer Perspektive entsteht durch die institutionalisierte Versammlung der ranghöchsten Führungskader um einen „runden Tisch“ – zumindest hypothetisch – die Chance einer signifikanten Reduktion der Informationskosten zwischen Parteiabteilungen und ministeriellen Ressorts und damit auch einer effektiveren und stärker zielgerichteten Umsetzung. Gleichzeitig erhöht das Einziehen einer neuen Steuerungsebene den politischen Loyalitätsdruck auf Partei- und Regierungskader, die sich anlässlich der regelmäßigen Treffen zentralstaatlichen Vorgaben weniger leicht entziehen können.⁵

Insgesamt kann die in Form der FGVR institutionalisierte Rehierarchisierung politischer Steuerung damit durchaus als Strategie betrachtet werden, um damit den ausgeprägten Ressortinteressen, lähmenden Aushandlungsprozessen und lokalen Widerständen gegen die Umsetzung zentraler Politiken zu begegnen, wie sie seit den späten 1980er Jahren mit dem Begriff des „fragmentierten Autoritarismus“ umschrieben worden sind (Lieberthal und Oksenberg 1988; Mertha 2009).

Problematisch erscheint hingegen, dass die Konzentration politischer Formulierungs- und Entscheidungskompetenzen auf der zentralen Ebene und in den Händen Xi Jinpings einen „overload“ an strategischen Vorgaben mit sich bringt, der auf den unteren Ebenen in absehbarer Zeit zu erheblichen „Flaschenhälsen“ im politischen und administrativen Prozess führen könnte. Da auch auf Provinz- und Bezirksebene zahlreiche Reformstrategien und anderweitige Dokumente verfasst und nach unten weitergereicht werden, addieren sich diese auf Kreisebene zu einer wahren Flut an Tagesordnungspunkten. Betrachtet man zum Beispiel ein Sitzungsprotokoll der FGVR im Kreis Wugong 武功县, Bezirk Xianyang in der Provinz Shaanxi vom Dezember 2015, sieht man, dass seit der vorangehenden Sitzung im Herbst zwei Sitzungen der zentralen FGVR, zwei Sitzungen der Provinz-FGVR und eine Sitzung der Bezirks-FGVR aufgearbeitet werden mussten. Insgesamt ergab sich so für die Sitzung in Wugong eine Zahl von 24 Reformdokumenten, die es zu bearbeiten galt (Shaanxi Chuanmei Wang 2015; Wugong Zaixian 2015; Xinlang Shaanxi Xianyang 2015; Wang Yi 2015; Xinhua Wang 2015; Zhongguo Wang 2015).

5 Interview mit einer Vertreterin der Nationalen Verwaltungshochschule, Beijing, 08.03.2016.

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 (*kunnan wenti* 困难问题)“ 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 解仁强 im Landkreis Changwu 长武县 ist, dem in Tabelle 1 identifizierten Muster entsprechend, Liaisonbeauftragter in der Sondergruppe für Wirtschaft und Umwelt, sitzt nebenbei aber auch noch in der Sondergruppe zur Reform der ländlichen Regionen, der Sondergruppe für Kultur, der Sondergruppe für Soziales und der Sondergruppe zur Reform der städtischen Verwaltung.

Auch die legislativen Organe scheinen angesichts der Flut an neuen provisorischen Verordnungen und Maßnahmenpaketen nicht mehr in der Lage, ihrer Aufgabe nachzukommen (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* 不敢改、不愿改、不会改) 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.⁶

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,⁷ 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 爱福清网 (2014): 中央全面深化改革领导小组成员名单公布 (Bekanntgabe der Namensliste der Mitglieder der Zentralen FGVR), 11. März, <http://news.52fuqing.com/newsshow-328257.html> (Aufruf: 06.05.2016)
- Chi Fulin (2015): 深改领导小组处理好四大关系 (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 省份全部成立深改领导小组 (名单)“ (FGVR in 31 Provinzen eingerichtet [mit Namenslisten]), http://www.chinareform.org.cn/Explore/perspectives/201402/t20140227_189537.htm (Aufruf 11.12.2015)
- Dagongbao 大公报 (2014): 实景解析中央深改组豪华阵容 (Analyse der realen Hintergründe der prestigeträchtigen Aufstellung der Zentralen FGVR), 22. Januar, <http://news.takungpao.com/special/jxsgxz/> (Aufruf: 06.05.2016)
- Dongfang Wang 东方网 (2014): 云南省委全面深化改革领导小组专项小组联络员第二次会议举行 (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 (Aufruf: 09.05.2016)
- Huashang Wang 华商报 (2014): 陕西省委成立全面深化改革领导小组 赵正永任组长 (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 福州日报 (2016): 市党的建设制度改革专项小组第五次会议召开 (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 (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 (Aufruf 02.12.2015)
- Holbig, Heike (2015): "Yishixingtai de shiyixing 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): 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定 (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 (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 闽南网 (2015): 盘点中央深改小组 18 次会议 审议 90 余份文件汇总名单 (Bestandsaufnahme 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 (Aufruf: 07.03.2016)
- Pei, Minxin (2006): *China’s Trapped Transition: The Limits of Developmental Autocracy*, Cambridge: Harvard University Press
- Shaanxi Chuanmei Wang 陕西传媒网 (2015): 陕西省委全面深化改革领导小组召开第十五次会议 (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/> (Aufruf: 05.02.2016)
- Wang Yi 网易 (NetEase) (2014): 中央经改专项小组负责人亮相: 刘鹤携手徐绍史 (Die Verantwortlichen 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 网易 (NetEase) (2015): 陕西省委全面深化改革领导小组召开第十六次会议 (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 武功在线 (2015): 田一泓主持召开武功县委全面深化改革领导小组第七次会议 (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 咸阳市政研室 (2014): 咸阳市全面深化改革工作情况 (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 新华网 (2015): 习近平主持召开中央全面深化改革领导小组第十七次会议 (Vorsitzender Xi Jinping beruft die 17. Sitzung der Zentralen FGVR ein), 13. Oktober, http://news.xinhuanet.com/politics/2015-10/13/c_1116812201.htm (Aufruf: 09.05.2016)
- Xinlang Shaanxi Xianyang 新浪陕西咸阳 (Sina Shaanxi Xianyang) (2015): 咸阳市委全面深化改革领导小组召开第十一次会议 (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 中共保靖县委办公室 (2014): 关于成立中共保靖县委全面深化改革领导小组及各专项小组的通知 (Mitteilung bezüglich der Einrichtung der FGVR und aller Sondergruppen im Kreis Baoqing), 30. September, <http://www.bjzf.gov.cn/webresource/html/xxgk/ztzl/jjqmshggzl/qmshggjhs/20141010/28374.html> (Aufruf: 04.05.2016)
- Zhonggong Changwu Xianwei Bangongshi 中共长武县委办公室 (2014): 中共长武县委办公室关于印发《县委全面深化改革领导小组工作规则》、《县委全面深化改革领导小组专项小组工作规则》、《县委全面深化改革领导小组办公室工作细则》和《县委全面深化改革领导小组专项小组成员名单》的通知 (Mitteilung des Büros des Kreispartei Komitees von Changwu 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“), 20. Mai, <http://www.snchangwu.gov.cn/info/2052/19524.htm> (Aufruf: 09.05.2016)
- Zhonggong Dongyang Shiwei 中共东阳市委 (2015): 关于调整市委全面深化改革领导小组及专项小组组成人员的通知 (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 中共关岭自治县委办公室 (2014): 关于印发县委全面深化改革领导小组专项小组专题组成员名单的通知 (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 中共罗田县委 (2015): 关于调整罗田县全面深化改革领导小组及专项领导小组的通知 (Mitteilung bezüglich der Anpassung der FGVR von Luotian und der Zusammensetzung ihrer Sondergruppen), 10. Oktober, <http://www.luotian.gov.cn/dgiShow.aspx?iid=2966> (Aufruf: 21.01.2016)

- Zhonggong Shaoyangshi Shuangqing Quwei Bangongshi 中共邵阳市双清区委办公室 (2014): 中共邵阳市双清区委办公室关于印发区委全面深化改革领导小组专项小组组成人员名单的通知 (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 中共湘西自治州委办公室 (2014): 关于印发《中共湘西自治州委全面深化改革领导小组 2014 年工作要点及责任分工》的通知 (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 (Aufruf: 09.05.2016))
- Zhonggong Xianyangshi Weicheng Quwei Bangongshi 中共咸阳市渭城区委办公室 (2014): 关于印发《区委全面深化改革领导小组工作规则》《区委全面深化改革领导小组专项小组工作规则》《区委全面深化改革领导小组办公室工作细则》和《区委全面深化改革领导小组专项小组成员名单》的通知 (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 中共旬邑县委农工部 (2014): 中共旬邑县委办公室关于成立县委全面深化改革领导小组专项小组的通知 (Mitteilung des Büros des Kreispartei-Komitees 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 中国网 (2015): 习近平主持召开中央全面深化改革领导小组第十八次会议 (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 (09.05.2016))