

Chinas neue Regierung: Prioritäten, Programme, Reformsignale

Sebastian Heilmann*



April 2013 **Asia Policy Brief** 2013 | 02

Nie zuvor hat ein Führungswechsel in China so viel internationale Aufmerksamkeit auf sich gezogen. Die Zusammensetzung der neuen Partei- und Staatsführung ist das Ergebnis jahrelanger Sondierungen und Absprachen innerhalb der Spitze der Kommunistischen Partei. Chinas neue Führung steht am Anfang einer voraussichtlich zehnjährigen Regierungszeit. Neue Prioritäten und Führungsstile können zu grundlegenden Macht- und Strategiewerschiebungen führen. Deshalb kommt dem Amtsantritt einer Regierung in China potenziell größeres langfristiges Gewicht zu als in westlichen Demokratien.

Politikkontinuitäten trotz Personalwechsels

In die chinesische Regierungspolitik ist ein besonderes Element der Kontinuität und langfristigen Prioritätenverfolgung eingebaut: Der laufende Fünfjahresplan gilt auch über Regierungswechsel hinweg. Die neue Regierung ist noch für zweieinhalb weitere Jahre an die Vorgaben des alten Plans gebunden. Allerdings kann sie

Anpassungen der Regierungspolitik unterhalb und außerhalb des Plans vornehmen. Die Zwischenevaluierung des laufenden Fünfjahresplans bietet der neuen Regierung im Herbst 2013 zudem die Gelegenheit, Ziele und Instrumente der Entwicklungsstrategie an veränderte Erfordernisse und Präferenzen anzupassen.

Viele Ankündigungen der neuen Regierung bauen auf Programmen der vorangegangenen Administration auf: von langfristigen Umwelt- und Energieplanungen über

* Sebastian Heilmann ist Professor für Politik und Wirtschaft Chinas an der Universität Trier.



**Deutschland
und Asien**

Brücken Bauen – Fortschritt Fördern

die integrierte Stadt-Land-Entwicklung bis hin zu sozialen Umverteilungsprogrammen. Dies ist jedoch nur die Oberfläche der Politikgestaltung in China. Entscheidend sind Prioritätenverschiebungen, die in Personalentscheidungen und organisatorischen Umstellungen innerhalb der Regierung zum Ausdruck kommen. Personalveränderungen und Politikinhalt sind in China enger gekoppelt als in demokratischen Verfassungsstaaten, weil Führungspositionen im chinesischen Regierungssystem mehr Entscheidungsbefugnisse eröffnen und politische Initiativen gewöhnlich durch exekutive Verordnungen und Aktionsprogramme (Mittel- und Langfristpläne), nicht mittels parlamentarischer Gesetzgebungsverfahren, gestartet werden.

Neuordnung von Zuständigkeiten in der Regierungszentrale

Der Ministerpräsident des Staatsrats leitet die Arbeit der chinesischen Regierung. Als Inneres Kabinett dient die Exekutivkonferenz des Staatsrats. Diese besteht nur aus den zehn höchstrangigen Amtsträgern: dem Ministerpräsidenten, der als Generalist der gesamten Regierungstätigkeit vorsteht, sowie den vier Stellvertretenden Ministerpräsidenten und fünf Staatsratskommissaren, die jeweils für umfassende Querschnittsaufgaben über mehrere Ressorts hinweg zuständig sind (Übersicht 1).

Das Äußere Kabinett bilden die anderen zurzeit 25 Organe des Staatsrats auf Ministerialebene: Kommissionen,

Übersicht 1: Entscheidungsträger und Zuständigkeiten in der Regierungszentrale (2013)*

Politikbereich	KPC-Politbüro-Ebene	Inneres Kabinett	Ressorts
Außen- und Sicherheitspolitik	Xi Jinping (GS; SAPB; SP) Li Yuanchao (PB; SSP)	Yang Jiechi (SRK) Chang Wanquan (SRK; Verteid.min.)	Auswärtiges; Verteidigung; Militär; Staatssicherheit
Makroökon. Stabilität; Urbanisierung; Umwelt; Innovation	Li Keqiang (SAPB; MP) Zhang Gaoli (SAPB; SMP)	Zhang Gaoli (SMP)	Planung; Finanzen; Zentralbank; Boden und Ressourcen; Stadt-Land; Umwelt; Technologie
Soziales	Liu Yandong (PB; SMP)	Liu Yandong (SMP)	Soziales; Gesundheit; Bildung; Wissenschaft
Außenhandel; Landwirtschaft	Wang Yang (PB; SMP) Ma Kai (PB; SMP)	Wang Yang (SMP)	Handel; Land-, Forst- und Wasserwirtschaft
Industrie; Finanzmarkt	Ma Kai (PB; SMP)	Ma Kai (SMP) Wang Yong (SRK)	Industrie; IT; Verkehr; Staatsvermögen; Finanzmarktaufsicht
Sicherheit; Justiz	Meng Jianzhu (PB)	Guo Shengkun (SRK; Polizeiminister)	Staatssicherheit; Polizei; Justiz
Korruptionsbekämpfung	Wang Qishan (SAPB; ZDK)	[KPC-Prärogative: Erstzuständigkeit liegt bei ZDK]	Disziplinaraufsicht; Staatsanwaltschaft

* Vorläufige Angaben; Zuständigkeiten werden bis zum Sommer womöglich noch in Einzelpunkten modifiziert. KPC: Kommunistische Partei Chinas. GS: KPC-Generalsekretär. MP: Ministerpräsident. PB: Politbüro-Mitglied. SAPB: Mitglied im Ständigen Ausschuss des Politbüros. SMP: Stellvertretender Ministerpräsident. SP: Staatspräsident. SRK: Staatsratskommissar. SSP: Stellv. Staatspräsident. ZDK: Zentrale Disziplinarkommission der KPC.

© Sebastian Heilmann 2013



Ministerien, Zentralbank und Rechnungskontrollamt (Übersicht 2). Hinzu kommen Dutzende von spezialisierten Arbeitsorganen, Behörden und Lenkungsgruppen mit unterschiedlichem Rang und Status. Auf Ministerialebene gab es mit Amtsantritt des neuen Ministerpräsidenten weniger weitreichende Reorganisationen als erwartet. Lediglich zwei Organe (die Kommission für Familienplanung und das Eisenbahnministerium) verloren durch Fusion mit Schwesterorganen ihre Eigenständigkeit.

Tätigkeitsberichte und Reformankündigungen

Für die Prioritäten der Regierungsarbeit geben die vor dem Nationalen Volkskongress (NVK) präsentierten Berichte des Ministerpräsidenten, der Nationalen Entwicklungs- und Reformkommission (NDRC) und des Finanzministeriums wichtige Hinweise. Der Bericht des scheidenden Ministerpräsidenten Wen Jiabao über die Leistungen der alten Regierung fiel hinsichtlich der sozialen und ökolo-

Übersicht 2: Die Zentralregierung der VR China (2013)

Inneres Kabinett (Exekutivkonferenz des Staatsrats)	
Ministerpräsident: 4 Stellv. Ministerpräsidenten und 5 Staatsratskommissare	
Äußeres Kabinett (25 Organe des Staatsrats auf Ministerialebene)	
<p>Makroökonomische Koordination</p> <ul style="list-style-type: none"> · Kommission für Entwicklung und Reform · Finanzministerium · Volksbank (Zentralbank) <hr/> <p>Umfassende Kompetenzen in der Wirtschaftsregulierung</p> <ul style="list-style-type: none"> · Handelsministerium · Ministerium für Industrie und Informationstechnologie · Ministerium für Bodenverwaltung und natürliche Ressourcen <hr/> <p>Spezielle Regulierungskompetenzen</p> <ul style="list-style-type: none"> · Ministerium für Umweltschutz · Ministerium für Wasserressourcen · Ministerium für Verkehr und Transport · Ministerium für Landwirtschaft · Ministerium für Wohnungsbau sowie städtischen und ländlichen Aufbau <hr/> <p>Inneradministrative Angelegenheiten</p> <ul style="list-style-type: none"> · Ministerium für Disziplinaraufsicht · Staatliches Rechnungskontrollamt 	<p>Bildung, Wissenschaft und Kultur</p> <ul style="list-style-type: none"> · Ministerium für Wissenschaft und Technologie · Ministerium für Bildung · Ministerium für Kultur <hr/> <p>Soziales</p> <ul style="list-style-type: none"> · Kommission für Gesundheit und Familienplanung · Ministerium für Personalwesen und Soziale Sicherheit · Ministerium für Zivilverwaltung · Kommission für Angelegenheiten von Minderheitennationalitäten <hr/> <p>Sicherheit und Justiz</p> <ul style="list-style-type: none"> · Ministerium für Öffentliche Sicherheit (Polizei) · Ministerium für Staatssicherheit · Justizministerium <hr/> <p>Auswärtige Angelegenheiten</p> <ul style="list-style-type: none"> · Außenministerium · Verteidigungsministerium



**Deutschland
und Asien**

Brücken Bauen – Fortschritt Fördern

gischen Lage verhalten bis selbstkritisch aus, während er die Fortschritte, insbesondere beim Innovationssystem und bei der Infrastruktur, hervorhob. Wichtige Hinweise enthielt der Ausblick auf die Arbeitsschwerpunkte der neuen Regierung. Denn diese Passagen werden stets in enger Abstimmung mit dem neuen Ministerpräsidenten verfasst und geben Auskunft über dessen Prioritäten.

Eine Reihe konkreter Reformankündigungen fand sich nicht in den offiziellen Tätigkeitsberichten, sondern versteckt in technokratisch anmutenden Erläuterungen zur Neuausrichtung der Regierungsarbeit, wie sie von der Staatsratskanzlei und der Kommission für die Organisationsreform am Rande des NVK abgegeben wurden.

Kontinuitäten in der Regierungsprogramm

Jede chinesische Führung markiert die eigene Regierungszeit durch eine einprägsame Losung. Xi Jinping wählte die Losung vom „Chinesischen Traum“. Im Zentrum der bislang vagen Ausführungen steht ein „Wiederaufblühen“ der chinesischen Nation, die einen eigenständigen Weg gehen müsse – gestützt auf einen starken Staat, eine leistungsfähige Wirtschaft und eine gebildete Bevölkerung. Als nationalistisch-aggressive Vision ist der Begriff offenkundig nicht gedacht, sondern eher als Ausdruck einer evolutionären Kraftentfaltung nach innen und außen.

Außen- und Sicherheitspolitik

Eine kontrolliert fortschreitende Internationalisierung Chinas ist ein Anliegen Xi Jinpings, das er in vielen Stellungnahmen vor und nach seiner Ernennung zum Staatspräsidenten ausdrückte. Diesem Bestreben folgt auch die personelle Zusammensetzung der neuen Regierung. Bemerkenswert viele Entscheidungsträger mit reformerischem Profil und internationaler Erfahrung sind in Spit-

zenpositionen gelangt. Dazu gehören der Stellvertretende Staatspräsident Li Yuanchao (Auslandserfahrung in den USA), der Stellvertretende Ministerpräsident Wang Yang (breite Erfahrung in der Förderung von Außenhandel und ausländischen Investitionen), Handelsminister Gao Hucheng (Ausbildung in Frankreich) und Außenminister Wang Yi (langjährige Erfahrungen in den prekären Beziehungen zu Japan).

Diese internationale Expertise ist mit Blick auf Chinas rasch wachsende globale Präsenz ein positives Ergebnis der Regierungsumbildung. Daraus lässt sich jedoch keine politische Großzügigkeit, etwa gegenüber ausländischen Unternehmen, ableiten. Die Vertreter einer am Aufbau „Nationaler Champions“ orientierten Industrie- und Innovationspolitik haben sich in anderen Ressorts bestens gehalten oder wurden sogar gestärkt. Das Ende der von ausländischen Unternehmen ungeliebten industriepolitischen Investitions- und Prioritätenkataloge ist auch unter der neuen Regierung nicht in Sicht.

In der Außenpolitik verfolgt diese bislang keine von der vorangegangenen Regierungsperiode abweichenden Ziele. Eine in westlichen Medien gelegentlich beschworene „Neue Militärdoktrin“ ist aufgrund isolierter Einzelformeln („Aufbau einer starken Armee“) oder vager Regierungslosungen („Chinesischer Traum“) nicht zu begründen. Ein mit Xi Jinping gut bekannter VBA-General (Liu Yuan) wies am Rande der NVK-Tagung und im Kontext der Spannungen mit Japan jede Verharmlosung militärischer Auseinandersetzungen zurück und machte deutlich, dass die Militärführung keine Kriegsabenteuer anstreben werde.

Eine administrative Neuordnung soll Bagatel- und Zufallskonflikte in Chinas Küstenraum verhindern und die internationale Kooperation verbessern helfen. Dazu integriert die neue Führung fünf bislang unkoordiniert agierende oder sogar rivalisierende Küstenbehörden (Meeres-, Schifffahrts-, Fischerei-, Schmuggelbekämpfungs- und Küstenbehörden) in einer übergeordneten Nationalen Maritimen Verwaltung.



Die für 2013 geplanten Ausgabensteigerungen im Verteidigungshaushalt (+ 10,7 %) bleiben im Rahmen des Wachstums von BIP und Staatseinnahmen im Jahr 2012 (zzgl. Inflationsausgleich) und damit deutlich hinter markanten Budgetsteigerungen für mehrere zivile Politikbereiche zurück. Zivile Investitionen mit dem Ziel der wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und ökologischen Entwicklung haben im Staatshaushalt eindeutig weiterhin Priorität.

Innovation und Technologie

In der Industrie- und Technologiepolitik zeigt sich ebenfalls Kontinuität. Unter Wen Jiabao war die Innovationspolitik Chefsache des Ministerpräsidenten. Li Keqiang wird diesem Beispiel wahrscheinlich folgen. Die Leitungen der Ministerien für Industrie und Informationstechnologie (MIIT) sowie für Wissenschaft und Technologie (MOST) blieben unverändert. Das schließt den in Deutschland als Ingenieur ausgebildeten Minister Wan Gang ein, der seit 2007 an der Spitze des MOST steht. Das MOST ist für die Innovationsstrategie der chinesischen Regierung das maßgebliche Ministerium und verfügt über beachtliche Förderbudgets, die auch ausländischen Unternehmen bzw. deren Technologiepartnern in China zugute kommen können.

Im Schatten des NVK verabschiedete die Regierung eine Reihe wichtiger neuer Programme zur Innovationsförderung, u. a. einen nationalen Langfristplan (2012–2030) zum Aufbau einer leistungsfähigeren Infrastruktur für Wissenschaft und Technologie sowie ein Pilotprogramm für die Errichtung von 15–20 umfassenden nationalen „Innovationsbasen“.

Umwelt und Energie

Regierungsstellungnahmen weisen beständig auf die Förderung eines ressourcenschonenden und umweltfreundlichen Entwicklungsmodells hin. Die Umweltdebatte in China hat sich durch die rasante Verbreitung interaktiver

digitaler Kommunikationsmedien (Microblogging, Luftverschmutzungsdaten als Apps auf dem Smartphone etc.) im letzten Jahrzehnt komplett verändert: Umweltbedingte Skandale und Gesundheitsschäden gehören zu den meistdiskutierten politischen Themen; Chinas Umweltbehörden werden besonders kritisch beurteilt. Dies bekamen der Umweltminister und der NVK-Fachausschuss für Umwelt und Ressourcen zu spüren: Sie zogen besonders viele Gegenstimmen der knapp 3000 NVK-Delegierten auf sich (171 Gegenstimmen und 47 Enthaltungen für den Umweltminister; 850 Gegenstimmen und 125 Enthaltungen für den Fachausschuss).

Chinas staatliche Öl- und Energieunternehmen stehen im Ruf, den Übergang zu schadstoffärmeren Produktionsmethoden, Energieträgern und Antriebsmitteln zu verzögern. Allerdings hat die Regierung Anfang 2013 verschärfte Bestimmungen zur Reduzierung umweltschädlicher Anteile in Antriebsstoffen durchgesetzt, die jahrelang von Staatskonzernen verhindert worden waren. Unmittelbar nach Antritt verabschiedete die neue Regierung zudem ein Dreijahresprogramm zur Reduzierung von Schadstoffemissionen in der Abwasserklärung und Müllverbrennung.

Soziale Sicherheit und Einkommensverteilung

Fragen des Ausbaus sozialer Sicherungssysteme und einer verbesserten Verteilung von Einkommen, Vermögen und Lebenschancen stehen seit der Hu-Wen-Administration (2002–2012) im Zentrum der Regierungsagenda. Der neue Ministerpräsident, die Haushaltsplanungen für 2013 und mehrere jüngst verabschiedete Maßnahmenprogramme lassen keinen Zweifel daran, dass auch die neue Regierung dieses Tätigkeitsfeld als besonders wichtig ansieht.

In seiner ersten Pressekonferenz als Ministerpräsident machte Li Keqiang deutlich, dass er auf eine „gerechte“ Gesellschaft mit ausgeglichenerer Einkommens- und Vermögensverteilung hinarbeiten werde. Insbesondere



die Lebensbedingungen einkommensschwacher ländlicher Haushalte und der Arbeitsmigranten in städtischen Ballungszentren müssten verbessert werden. Hierzu war kurz vor der NVK-Tagung bereits ein umfassendes nationales Programm erlassen worden. An der Formulierung des Programms beteiligte NDRC-Beamte räumten ein, dass politische Maßnahmen mit dem Ziel der Umverteilung von Einkommen und Vermögen bislang zu den am wenigsten wirkungsvollen Tätigkeitsfeldern der chinesischen Regierung gehörten.

Innere Sicherheit und Justiz

Wenig substantiell fielen bislang die Stellungnahmen der neuen Regierung zur Rechts-, Justiz- und Polizeireform aus. Nach vielversprechenden Ankündigungen von Strafrechtsreformen (Neuregelung der Administrativhaft bzw. Abschaffung der traditionellen „Besserung durch Arbeit“) hielten sich Chinas neue Entscheidungsträger jüngst mit konkreten Reformversprechen zurück.

Die Ernennung eines offen für die „Herrschaft des Rechts“ eintretenden und juristisch ausgebildeten Spitzenfunktionärs zum neuen Präsidenten des Obersten Volksgerichts (Zhou Qiang, zuvor Parteisekretär der Provinz Hunan) lässt sich als Reformsignal deuten. Ob der neue Gerichtspräsident jedoch eine politisch unabhängige Rolle der Gerichte voranbringen kann, wie von vielen chinesischen Juristen erhofft, erscheint sehr zweifelhaft.

Der Polizeiapparat bleibt gegenüber Gerichten und Staatsanwaltschaften weiterhin dominant. Die Sicherheitsorgane sind im Politbüro und an der Spitze der KP-Kommission für Politik und Recht durch den ehemaligen Polizeiminister vertreten. Und der amtierende Polizeiminister fungiert zugleich als Staatsratskommissar im Inneren Kabinett. Bemerkenswert ist allerdings, dass die Polizei nicht mehr – wie bis 2012 üblich – im Ständigen Ausschuss des Politbüros vertreten ist und dass mit der Einsetzung eines Generalisten als Polizeichef (der neue Minister hat Karriere in der Industrieverwaltung und als

Provinzparteichef gemacht, nicht aber im Sicherheitsapparat selbst) eine verbesserte zivile Kontrolle in diesem besonders undurchsichtigen Bereich des Regierungssystems angestrebt wird.

Wirtschaftspolitische Neuregelungen

Entwicklungsplanung und Investitionssteuerung

Chinesische Weblogs und ausländische Medien haben über eine Aufspaltung der NDRC, des wichtigsten ressortübergreifenden Planungs- und Koordinationsorgans, spekuliert. Die neue Regierung entschied sich für einen anderen Weg. Sie bekräftigte die Kompetenzen der NDRC in strategischer Planung, Koordination und Krisenprävention. Die Kontrolle der NDRC über Verfahren zur Investitionsgenehmigung soll jedoch an die Provinzregierungen delegiert werden. Damit verliert die NDRC an operativem Einfluss in der Wirtschaftspolitik. Sie soll sich stattdessen auf Planung, Evaluation und Optimierung von Regierungsprogrammen mit dem Ziel der wirtschaftspolitischen „Makrokontrolle“ konzentrieren: Sicherung eines ausbalancierten, nachhaltigen Wachstums; industrielle und regionale Strukturpolitik; Aufsicht über Wettbewerbsordnung, Einkommensverteilung und Preisbildung. Hinzu kommen neue Aufgaben in der Raum- und Urbanisierungsplanung.

Zugleich übernahm die NDRC die Planungsbefugnisse der ehemaligen Kommission für Familienplanung, die mit dem Gesundheitsministerium fusioniert wurde. Die seit Jahren diskutierte Errichtung eines Energieministeriums zur einheitlichen Aufsicht über Chinas machtvolle Energiekonzerne und zur Integration der Energienetze wurde nicht realisiert. Die staatliche Energiebehörde wurde als Unterorgan der NDRC lediglich umorganisiert.



Reformen im Staatssektor

Der neue Ministerpräsident machte in überraschend scharfen Worten klar, dass er den Kampf gegen Besitzstände und Partikularinteressen in Chinas Staatswirtschaft und bürokratischem Apparat aufnehmen wolle und die Investitions- und Wettbewerbsbedingungen für Chinas Privatsektor verbessern werde. Im Zentrum seiner Agenda stehe die „Beschränkung der Regierungsmacht“ insbesondere hinsichtlich administrativer Genehmigungs- und Eingriffsbefugnisse. In den Branchen Transport, Energie und Finanzen versprach der Ministerpräsident verbesserte Zugangsmöglichkeiten für private Investoren.

Konsequent wurde das zu einem gewaltigen bürokratischen Konzern angewachsene Eisenbahnministerium zerschlagen, das durch einen spektakulären Korruptionsskandal und sich auftürmende Schulden viele Angriffsflächen bot. Die regulatorischen Abteilungen übernimmt das Transport- und Verkehrsministerium. Die Netz-, Ingenieurs- und sonstigen Betriebseinheiten werden in gewinnorientierte Gesellschaften – mit geplanter Öffnung für Privatinvestoren – überführt.

Bemerkenswerte Verschiebungen gab es in dem für die Staatsindustrie zuständigen Politikteam im Staatsrat. Der ehemalige Leiter der Staatsvermögensaufsicht (SASAC) stieg zum zuständigen Staatsratskommissar auf. Und die Leitung der SASAC übernahm der vormalige Präsident des Ölkonzerns Petrochina. Die Staatsindustrie dürfte durch diese Umbesetzungen ihren Einfluss in der Regierungszentrale behaupten. Eine neutrale Regulierung oder gar sprunghafte Restrukturierungen und umfassende Privatisierungen im Staatssektor sind angesichts dieser Personalentscheidungen kaum zu erwarten.

Binnenmarkt- und Privatsektorförderung

Was das „Rebalancing“ der chinesischen Wirtschaft (weg vom export- und investitionsgetriebenen Wachstum) angeht, so deuten neuere Daten darauf hin, dass die Transformation des Wachstumsmodells vorankommt.

Der Tätigkeitsbericht des Ministerpräsidenten betonte, dass der Beitrag des Binnenkonsums zum Wachstum signifikant gestiegen sei. Außerdem verwies er auf die drastische Reduzierung des chinesischen Leistungsbilanzüberschusses (von 2007 10,1 % des BIP auf 2012 nur noch 2,6 % des BIP).

Ausländische Forschungsberichte bestätigen diesen Trend für die Jahre 2011–2012. Mehrere Konsumentenmarkt-Studien wiesen darauf hin, dass die hohe Dynamik des privaten Konsums sich in den offiziellen Statistiken (die nur 35–40 % des BIP dafür veranschlagen) nicht widerspiegeln. Diese erfassen die Ausgaben chinesischer Privathaushalte, insbesondere für Gesundheit, Wohnen, Tourismus, E-Commerce (Online-Shopping und Online-Gaming) und Finanzdienstleistungen, nur zum kleinen Teil. Der tatsächliche Anteil des Konsums am BIP könnte nach einer aktuellen Studie von Morgan Stanley bei rund 46 % liegen. Die Neuausrichtung der chinesischen Wirtschaft ist demzufolge im Gange. Für ein durchgreifendes „Rebalancing“ müsste der Binnenkonsum jedoch über mindestens ein Jahrzehnt hinweg beständig stärker wachsen als das BIP.

Reformen des Steuersystems, die vom Finanzministerium angekündigt oder bekräftigt wurden, richten sich auf Anreizänderungen für den privaten Dienstleistungssektor. Die jahrelang betriebenen lokalen Pilotprojekte zur Ersetzung der traditionellen Unternehmenssteuer durch eine Mehrwertsteuer sollen nun ausgeweitet werden. In den Pilotversuchen hat allein diese Steuerreform bereits eine große Schubkraft zugunsten privater Dienstleister entfaltet. Weitere Anpassungen im Steuersystem sollen laut Finanzministerium private Unternehmen entlasten und zur Expansion ermuntern. Auch der vom Ministerpräsidenten versprochene Bürokratieabbau und die Reduzierung behördlicher Genehmigungserfordernisse sollen Privatunternehmen zugute kommen.



Finanzmarktliberalisierung und Währungspolitik

Die Zusammensetzung des für das Finanzsystem zuständigen Politikteams (angefangen beim im Amt verbleibenden Zentralbankpräsidenten über den neuen Chef der Wertpapieraufsicht bis hin zum Ersten Vizepremier) richtet sich auf eine Verstärkung der in den letzten Jahren begonnenen vorsichtigen Liberalisierung des Finanzmarktes und der Internationalisierung der chinesischen Währung.

Die Öffnungssignale werden durch eine Reihe konkreter Reformmaßnahmen im Wertpapiermarkt bestätigt. Diese richten sich u. a. auf eine Erhöhung von Dividendenausschüttungen, Lockerungen für Leerverkäufe und einen wesentlich verbreiterten Zugang für ausländische institutionelle Investoren. Liberalisierungsschritte im Kapitalverkehr mit Taiwan bestätigen die Grundtendenz ebenso wie der verstärkte Einsatz der chinesischen Währung in der Handelsabwicklung mit mehreren wichtigen Partnerländern. Die fortschreitende, kontrollierte Öffnung des chinesischen Finanzmarktes wird für ausländische Kapitalinvestoren viele neue Geschäftsfelder eröffnen.

Wenig Konkretes ließ die neue Regierung bislang zu den virulentesten Krisenherden verlauten. Als bedrohliches „Schwarzes Loch“ für das chinesische Finanz- und Fiskalsystem gilt die Verschuldung lokaler öffentlicher Haushalte. 2012 entwickelte sich ein unkontrolliertes Wachstum der Kreditvergabe im „Schattenbankensystem“ (Kreditgeber außerhalb des offiziellen Bankensystems), dessen Darlehen von lokalen Regierungen zur Finanzierung öffentlicher Investitionen und Aufgaben in Anspruch genommen werden. Die in diesem Schatten-system versteckte, rapide steigende Verschuldung ist eine äußerst schwierige Herausforderung für die staatliche Regulierung und könnte in naher Zukunft dazu führen, dass die Zentralregierung gewaltige Summen bereitstellen muss, um die öffentlichen Haushalte auf den unteren Verwaltungsebenen zu stabilisieren.

Der neu berufene Finanzminister Lou Jiwei ist ein dezidiert Fiskalreformer, der erwarten lässt, dass das Finanzministerium sich der Sanierung lokaler öffentlicher Haushalte energischer zuwenden wird als in der jüngsten Vergangenheit. Die Finanzlage der Zentrale würde ein Sanierungsprogramm erlauben: Das Haushaltsdefizit der nationalen Regierung ist – im Gegensatz zu dem der lokalen Regierungen – sehr moderat und soll auch 2013 nicht über 2 % des BIP steigen.

Nimmt man die nach China strömenden ausländischen Investitionen als Messlatte für das Vertrauen internationaler Kapitalanleger in die politische Stabilität, wirtschaftliche Dynamik und Renditepotenziale, so hat China seit der Einsetzung Xi Jinpings als KP-Generalsekretär eindeutig an Glaubwürdigkeit zurückgewonnen. Denn für das Gesamtjahr 2012 hatte China ein unerwartet hohes Defizit in der Kapitalverkehrsbilanz ausgewiesen. Doch seit Dezember 2012 nahmen die Kapitalzuflüsse nach China und die Nachfrage nach Anlageformen in chinesischer Währung wieder sprunghaft zu. Das Vertrauen in die politische Stabilität Chinas und Hoffnungen auf eine Aufwertung der chinesischen Währung sind einstweilen zurückgekehrt.

Außenwirtschaft und Importförderung

In China operierende ausländische Unternehmen wurden im Frühjahr 2013 durch Kritikkampagnen in staatlichen chinesischen Medien aufgeschreckt, die sich u. a. gegen Apple und Volkswagen richteten. Bereits seit Mitte des letzten Jahrzehnts verabschiedete die chinesische Regierung eine Serie technologie- und industriepolitischer Programme, die beachtliches Diskriminierungspotenzial gegenüber ausländischen Marktteilnehmern in sich tragen. Auch halten die Klagen gegenüber Benachteiligungen oder komplettem Ausschluss bei öffentlichen Ausschreibungen und mangelndem Schutz geistiger Eigentumsrechte (Produkt- und Markenpiraterie) an.



Die neue Regierung hat nun viele Entwarnungssignale gesendet. Der Bericht des Ministerpräsidenten vermerkte knapp und klar, dass die Exporte stabil gehalten, die Importe aber ausgeweitet werden sollen. Qualität und Erträge der chinesischen Exporte seien zu erhöhen, nicht bloße Quantitäten und Marktanteile. Ausländische Investitionen in China müssten weiterhin gezielt genutzt werden. Zugleich wird die Regierung Investitionen chinesischer Unternehmen auf wichtigen Auslandsmärkten weiter fördern.

Staatspräsident Xi Jinping versprach konkretere Liberalisierungsschritte in Chinas Außenwirtschaftsbeziehungen: Die Wettbewerbsbedingungen für ausländische und chinesische Firmen sollen auch in öffentlichen Ausschreibungen und in der Innovationsförderung angeglichen werden. Im Gegenzug hoffe China, dass andere Staaten die eigenen Märkte für chinesische Investoren und Unternehmen stärker öffneten. China trete jeder Form von Protektionismus entschieden entgegen.

Die offizielle Rhetorik unterscheidet sich nicht substanziell von der vorangegangenen Regierung. Die Förderung der Binnennachfrage, die eine graduelle Aufwertung der chinesischen Währung und eine Erhöhung hochwertiger Importe einschließt, und die nationale Innovationsstrategie, die auf ausländisches Know-how angewiesen ist, sollten die Bedingungen für ausländische Unternehmen verbessern helfen. Handelskonflikten mit der EU und den USA will die neue chinesische Regierung durch eigene Zugeständnisse und Liberalisierungsschritte auf der Basis der Gegenseitigkeit zuvorkommen.

Neue Prioritäten und Initiativen

Urbanisierung und Raumplanung

Der neue Ministerpräsident und seine Regierung setzen große Hoffnung auf eine planmäßige Urbanisierung als Wachstumsquelle bis ins nächste Jahrzehnt hinein. Die

infrastrukturelle, technologische, finanzierungsseitige und bildungsbezogene Modernisierung ländlicher Regionen soll dazu beitragen, den Abstand zwischen städtischen und ländlichen Lebensbedingungen zu verringern und neue Einkommensmöglichkeiten für bislang benachteiligte Bevölkerungsteile zu eröffnen. Bereits im Jahr 2012 waren die Ausgabensteigerungen auf dem Feld der Urbanisierung und integrierten Stadt-Land-Entwicklung deutlich höher als für andere große Politikbereiche (Übersicht 3).

Der neue Ministerpräsident hat dieses Programm zu einem zentralen Element seiner Regierungspolitik aufgewertet, auch wenn sich dies in den Haushaltsplanungen für 2013 weniger markant zeigt als in der Personalpolitik und Programmatik der neuen Regierung.

Einen – in den westlichen Medien nahezu komplett übersehenen – Fixpunkt der Tätigkeitsberichte und Zukunftsplanungen der Regierung stellt die Förderung einer neuartigen nationalen Raumplanung mit unterschiedlichen Prioritäts- und Funktionszonen dar. Innerhalb der NDRC hatte sich Yang Weimin, einer der führenden chinesischen Entwicklungsplaner der letzten 20 Jahre – unter dem Einfluss deutscher, niederländischer und japanischer Raumplanungskonzeptionen – für den Übergang zu einer funktionalen Raumplanung mit starken ökologischen Komponenten eingesetzt. Seit Mitte des letzten Jahrzehnts wurde zunächst eine Serie provinzenübergreifender Entwicklungspläne auf den Weg gebracht. Seit 2011 sind diese Pläne Teil einer nationalen Raumplanungsstrategie und Gegenstand einer Serie neuer Verordnungen, die für eine überregional abgestimmte Entwicklung sorgen sollen. Sowohl die NDRC als auch das Finanzministerium machten in ihren Rechenschaftsberichten deutlich, dass die Umsetzung der Raumplanungsstrategie zu den Kernaufgaben der Planer und Haushaltsverantwortlichen gehören wird. Ambitionierte Experimentalprogramme und Pilotprojekte wurden für die kommenden Jahre angekündigt.



Übersicht 3: Regierungsprioritäten im Lichte staatlicher Haushaltsausgaben

Haushaltsausgaben der Zentralregierung	Zuwächse 2012	realisiert	Zuwächse 2013	geplant
Gesamtausgaben der Zentralregierung	+ 13,7 %		+ 8,4 %	
Soziales (inkl. ländliche Lebensbedingungen)				
Gesundheit	+ 17,2 %		+ 27,1 %	
Soziale Sicherung und Beschäftigung	+ 22,0 %		+ 13,9 %	
Bildung	+ 15,7 %		+ 9,3 %	
Kultur, Sport, Medien	+ 18,9 %		+ 9,3 %	
Urbanisierung und integrierte Stadt-Land-Entwicklung				
Wohnungsbau	+ 44,9 %		+ 5,3 %	
Land-, Forst-, Wasserwirtschaft	+ 25,3 %		+ 3,3 %	
Transport und Verkehr	+ 20,3 %		+ 0,1 %	
Weitere Ausgabenschwerpunkte				
Energieeffizienz und Umweltschutz	+ 23,1 %		+ 5,1 %	
Wissenschaft und Technologie	+ 12,7 %		+ 10,4 %	
Verteidigung	+ 11,6 %		+ 10,7 %	
Öffentliche Sicherheit	+ 10,9 %		+ 7,9 %	

Quelle: Haushaltsbericht des Finanzministeriums gegenüber dem NVK, 5. März 2013

Für die Ziele der Urbanisierung und Raumplanung wurde ein ganz neues Politikteam zusammengestellt. Ein ehemaliger Minister für Boden- und Rohstoffverwaltung (der Geologe Xu Shaoshi) ist neuer Leiter der NDRC. Der Ministerpräsident und sein erster Stellvertreter (Zhang Gaoli) werden diesen Politikbereich persönlich beaufsichtigen. Hinzu kommt die Etablierung des Raumplanungspioniers Yang Weimin in der Strategiezentrale der Parteiführung als Stellvertretender Leiter des Stabsbüros der Führungsgruppe für Finanzen und Wirtschaft. Nach Yang Weimins Entwürfen soll die funktionale Raumplanung neue Instrumente bieten, um zu einem Umwelt und Ressourcen schonenden Wachstumsmodell zu finden, und zugleich für die regionale Bevölkerungsentwicklung und Binnenmigration neue Steuerungsmöglichkeiten eröffnen.

Gesundheit und Geburtenkontrolle

Die Eingliederung der seit Jahrzehnten umstrittenen und äußerst unpopulären Familienplanungskommission in eine überwältigende Staatliche Gesundheitskommission (Ministerialrang) interpretierten westliche Medien als Vorbote für die Abschaffung der Geburtenkontrolle. Ein für die Reorganisation zuständiger Spitzenbeamter trat diesem Eindruck entgegen: Die Fusion der beiden Regierungsorgane zielt auf eine Verbesserung der administrativen Verfahren und Kapazitäten. Zu diesem Zweck seien auch die Planungskompetenzen in der Familienpolitik in die NDRC hinein verlagert worden.

Innerhalb Chinas empfehlen viele Demographieforscher mit Blick auf die Erwerbstätigenentwicklung und eine ausgeglichene Altersstruktur seit Jahren eine Lo-



ckerung oder gar Abschaffung der staatlichen Geburtenkontrolle. Fundamentale Revisionen dieser Politik lassen allerdings auf sich warten. Da die NDRC aber die wirtschaftlich und sozial negativen mittel- bis langfristigen Konsequenzen des demographischen Wandels in den Mittelpunkt rücken wird, sind Lockerungen in der Familien- und Geburtenpolitik wahrscheinlich.

Korruptionsbekämpfung

Die Volksstaatsanwaltschaft legte in ihrem Tätigkeitsbericht dar, dass zwischen 2008 und 2013 gegen mehr als 210.000 Beamte wegen Amtsmissbrauchs und Bestechlichkeit ermittelt worden sei. Unter diesen hätten sich rund 13.000 Führungskader (Kreisleitungsebene und höher) gefunden und sogar 30 Spitzenfunktionäre auf Minister-, Gouverneurs- oder Kommandeursebene. Die Ermittlungsverfahren hätten zu 19.000 gerichtlichen Klagen gegen Beamte geführt.

Mit einer Reihe bodenständig-einfacher – und deshalb potenziell glaubwürdiger – Anti-Korruptionsmaßnahmen ging die neue Partei- und Regierungsführung in die Offensive. In diesem Jahr soll es u. a. ein Moratorium für die Errichtung neuer Regierungsbauten geben. Die Kosten für Dienstwagen, Bankette und Reisen von Staatsbediensteten sollen gedeckelt werden. Luxusuhren sollen nicht mehr während Amtsgeschäften getragen werden. Diese Maßnahmen gegen den geltungssüchtigen Konsum der Funktionärschicht zeigten rasch Wirkungen, auch wenn es sehr zweifelhaft bleibt, ob die derzeit druckvolle Kampagne der dauerhaften Etablierung verbindlicher Regeln dienen kann. Da sich die neuen Maßnahmen jedoch auf gut beobachtbare Verschwendungs- und Korruptionsakte richten, fungieren Chinas Netizens und Microbloggers als willige Helfer in der Dokumentation und Anprangerung von Regelverletzungen.

Zugleich zeigen die Anti-Korruptions-Maßnahmen der neuen Regierung eine bemerkenswerte Experimentierfreude. So soll im Immobilienmarkt eine national ein-

heitliche, personen- bzw. organisationsbezogene Registrierungsnummer als Transaktions-ID eingeführt werden, um Strohmännchen- und Schattengeschäfte sowie Spekulation und Korruption im Immobiliensektor einzudämmen. Sollte ein solches nationales System konsequent umgesetzt werden, könnte dies die Regulierung des oft mafios anmutenden Immobilienmarktes vereinfachen.

Politisch-institutionelle Reformen im Kleingedruckten

Über die neuen Ansätze zur Korruptionsbekämpfung hinaus verstecken sich wichtige Initiativen im Kleingedruckten von Erläuterungen zur Arbeitsweise der neuen Regierung, die Staatsratskanzlei und Kommission für Organisationsreform verbreitet haben. Diese Erläuterungen enthalten beispielsweise Aufträge zur Entwicklung von Verfahren, die auf die regelmäßige „Evaluation und Korrektur“ von Regierungsprogrammen zielen. Auch sollen die öffentlichen Rechenschaftspflichten staatlicher Verwaltungen verbindlich geregelt werden.

Besonders bemerkenswert ist die Ankündigung erheblich vereinfachter Registrierungsverfahren für privatwirtschaftliche Interessenvereinigungen, die künftig keine staatliche Bürgschaftsorganisation mehr suchen müssen, sondern sich direkt beim Ministerium für Zivilangelegenheiten registrieren können. Die Regierung strebt eine Senkung der bislang „zu hohen Schwellen“ für die Gründung gesellschaftlicher Organisationen an und eine „Trennung von Regierung und Gesellschaft“ mit dem Ziel der Förderung gesellschaftlicher Selbstorganisation. Auch sollen konkurrierende Wirtschaftsvereinigungen in ein und derselben Branche zugelassen werden. Bislang galt ein branchenbezogenes Vertretungsmonopol. Eine deutlich weniger restriktive Zulassung wird speziell für Vereine in den Bereichen Wirtschaft, Wissenschaft, Technologie und Wohltätigkeit angekündigt.

Hierin könnte sich eine verheißungsvolle „kleine politische Reform“ anbahnen, die mehr Interessenpluralis-



mus zugunsten des privaten Sektors ermöglichen sollte. Allerdings gelten restriktive Bestimmungen weiterhin für Vereinigungen in den Feldern Politik, Recht und Religion sowie für transnationale Nichtregierungsorganisationen.

Westliche Hoffnungen auf Gorbatschowsche politische Reformsprünge seitens der chinesischen Führung sind jedoch verfehlt. Xi Jinping stellte Anfang des Jahres nüchtern klar, dass Reformpolitik nicht als großes Einzelereig-

nis, sondern als Serie schrittweiser Anpassungen zu begreifen sei. Politischer Wandel wird auch unter der neuen chinesischen Regierung in erster Linie zu erwarten sein als indirekte Folge wirtschafts- und technologiepolitisch begründeter Liberalisierungs- und Innovationsschritte. Veränderte Kommunikationsmöglichkeiten, Wertvorstellungen und Erwartungen sowie Krisen und Skandale werden Chinas politischen Wandel weiter vorantreiben.

Weiterführende Lektüre:

The Economist (2013), „Rebalancing the Economy: Consumption in China May be Much Higher than Official Statistics Suggest“, March 30, 2013.

Fravel, M. Taylor and Dennis Blasko (2013), „Xi Jinping and the PLA“, The Diplomat, March 19, 2013.

Heilmann, Sebastian (2013), „Chinas fragiles Zentralnervensystem“, Internationale Politik, Januar-Februar 2013.

Shue, Vivienne (2012), „Governing by Design: A Strategic Plan to Re-Engineer the Chinese Nation-Space“, Oxford University, March 2012.

Yang, Weimin (2010) (Hg.), Fazhan guihua de lilun he shijian (Theorie und Praxis der Entwicklungsplanung). Beijing: Qinghua-Universitätsverlag.

Wenn Sie Rückfragen haben oder den „Asia Policy Brief“ abonnieren möchten, schreiben Sie bitte an asien@bertelsmann-stiftung.de.

Alle Ausgaben des „Asia Policy Brief“ finden Sie auf unserer Website www.bertelsmann-stiftung.de/asien unter „Kurzanalysen zu aktuellen Themen“.

V.i.S.d.P.

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
D-33311 Gütersloh

Helmut Hauschild
helmut.hauschild@bertelsmann-stiftung.de

Dr. Peter Walkenhorst
peter.walkenhorst@bertelsmann-stiftung.de