



merics
Mercator Institute
for China Studies

China Monitor

Nummer 3 · 11. Dezember 2013 ·

Mehr Markt und mehr politische Zentralisierung: Was bewirkt der chinesische Reformbeschluss 2013?

von Anna L. Ahlers, Mirjam Meissner und Yi Zhu

A. ANALYSE

Worauf wir uns einstellen müssen:

- Chinas marktwirtschaftliche Öffnung geht nicht automatisch mit politischer Liberalisierung einher. Wir müssen uns darauf einstellen, dass China auch in Zukunft das Modell wirtschaftlicher Liberalisierung bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung und Stärkung des autoritären Parteistaates verfolgt.
 - Die chinesische Führung folgt dem etablierten Kurs der kontinuierlichen, graduellen Reform. Radikale Umbrüche sind gegenwärtig nicht zu erwarten. Dies bedeutet eine gewisse Stabilität im Umgang mit China. Risiken, besonders im sozialen und ökologischen Bereich sowie durch externe Krisen, bleiben bestehen.
 - Unter der Führung von Partei- und Staatschef Xi Jinping vollzieht sich derzeit eine deutliche politische Rezentralisierung. Auch dies verspricht zunächst eine gewisse Stabilität, ist aber mit einem hohen persönlichen Risiko für Xi verbunden. Mehr Transparenz von politischen Prozessen können wir dadurch nicht erwarten.
 - Umfang und Durchsetzung des Reformplans auch gegenüber starken Interessengruppen kann als Zeichen großen Selbstbewusstseins der chinesischen Führung unter Xi Jinping gewertet werden. Wir müssen uns darauf einstellen, dass China auch international offensiver auftritt.
 - Für deutsche Investoren sind die geplante Öffnung neuer Investitionsfelder und eine Erleichterung des Marktzugangs verheißungsvoll. Insbesondere in den Freihandelszonen dürften durch veränderte Investitionsbedingungen große Potenziale entstehen. Ob jedoch tatsächlich schrittweise ein einheitlicher Markt mit gleichen Zugangschancen für inländische und ausländische Investoren entsteht, bleibt offen.
 - Begrenzte Fortschritte im Hinblick auf Justizorganisation und Verwaltungsabläufe erscheinen realistisch.
-

Der ZK-Beschluss vom November 2013 ist auch im Vergleich mit früheren Reformdokumenten außergewöhnlich umfassend und ambitioniert. Er stellt sowohl in wirtschaftlicher als auch in politischer und gesellschaftlicher Hinsicht bedeutende Weichen für die nächsten Jahre, die unseren Umgang mit China prägen werden. Insgesamt werden wir in China zukünftig mehr Markt- und gleichzeitig mehr Parteieinfluss erleben.

Machtkonsolidierung – Kräftefeld und Einflüsse auf den ZK-Beschluss

Zunächst bietet die neue Reformagenda wertvolle Einsichten in das aktuelle Kräftefeld der chinesischen Politik (s. Graphik 1).

An Bedeutung gewonnen haben im Vorlauf des 3. ZK-Plenums die wirtschaftsliberalen **Berater und Think Tanks** um Xi Jinping und Li Keqiang, deren Handschrift der Beschluss des 3. ZK-Plenums eindeutig trägt.

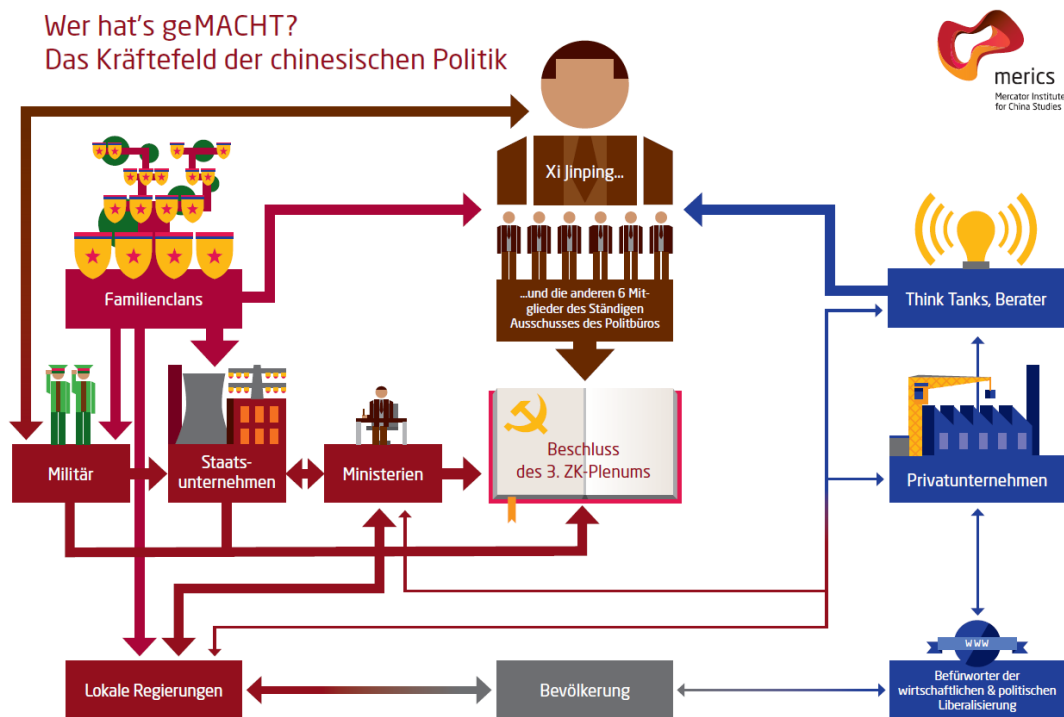
Unter der Führung von Xi Jinping vollzieht sich zugleich eine deutliche **politische Rezentralisierung**. Die angekündigte Gründung einer zentralen Reformkommission sowie einer Nationalen Sicherheitskommission wird die Entscheidungs-

und Gestaltungsmacht der KP Chinas (KPCh) stärken. Von der Parteiführung als zentral angesehene Reformvorhaben werden in Zukunft ober- und außerhalb der üblichen Ressortstreitigkeiten verschiedener Ministerien vermutlich zügiger durchgesetzt werden können. Die Transparenz und Kalkulierbarkeit der Prozesse wird sich dadurch aber nicht erhöhen.

Eine radikale Reform des Staatssektors bleibt vorerst aus. Staatsunternehmen und Unternehmen mit staatlicher Mehrheitsbeteiligung behalten großen Einfluss in Wirtschaft und Politik. Durch die **Öffnung von Staatsunternehmen** für private Beteiligungen (siehe separate Dokumentation, Tabelle 2) wird jedoch die Verflechtung von Staatssektor, Familienclans, Privatunternehmen und Einzelpersonen weiter zunehmen.

Ursachen sozialer Spannungen werden in den Reformplänen berücksichtigt. Soziale Konflikte sollen eingedämmt werden. Der **Einfluss kritischer Stimmen aus Bevölkerung und intellektuellen Kreisen** wird durch die angekündigte Verschärfung der Kontrolle von Medien und Kommunikation zurückgedrängt.

Graphik 1:



„Was ist drin und für wen?“ – Wichtigste Inhalte der neuen Reformagenda

Die KPCh bekennt sich im neuen Reformprogramm zur „entscheidenden Rolle marktwirtschaftlicher Mechanismen bei der Ressourcenallokation“. Als roter Faden zieht sich das Markt-Prinzip durch nahezu alle Reformbereiche. Selbst üblicherweise staatsdominierte Felder wie öffentliche Dienstleistungen, ländliche Entwicklung oder soziale Sicherung werden künftig stark von Markt und Wettbewerb beeinflusst und zunehmend von kommerziellen Akteuren mitgestaltet werden. Das Beschlussdokument führt die

Verbesserung des Umwelt- und Ressourcenschutzes oder die Lockerung der Ein-Kind-Politik in ökonomischem Zusammenhang auf.

Unter der Überschrift „**Modernisierung des Regierungssystems und der Regierungsfähigkeit**“ (推进国家治理体系和治理能力现代化) wird deutlich, dass auch die meisten Reformvorhaben in anderen Bereichen wie Verwaltung und Justiz der reibungslosen Umsetzung des wirtschaftlichen Transformationskurses dienen. Obwohl noch offen ist, ob es gegenläufige und unerwartete Konsequenzen einzelner Reformschritte geben wird, können sie alle zunächst als Teil eines kohärenten Makro-Programms gelesen werden (siehe Übersicht 1).

Übersicht 1: Wichtigste Reformziele und -inhalte

Reformziele und -inhalte:			
Mehr Markt und mehr politische Zentralisierung			
Entwicklung durch marktwirtschaftliche Öffnung und Wettbewerb	Re-Zentralisierung der Gestaltungsmacht der Partei	Stärkung der Regierungsfähigkeit	Sicherheitspolitische Koordination und gesellschaftliche Steuerung
Beispiele wichtigster Maßnahmen			
Liberalisierung des Wirtschafts- und Finanzsystems Öffnung des Staatsektors Bodennutzungsreform	Einrichtung einer „Zentralen Führungsgruppe zur Vertiefung der Reformen“	Administrativreformen Steuer- und Fiskalreformen Justizreformen Anti-Korruptions-Maßnahmen	Einrichtung einer „Nationalen Sicherheitskommission“ Internetkontrolle

Wirtschaft und Finanzen – Mehr Markt zulassen

Die Beschlüsse des 3. ZK-Plenums sind nicht als Umbruch in der Wirtschaftspolitik zu verstehen. Vielmehr bündelt der Beschluss die zahlreichen bereits bestehenden Reformprozesse und teilweise seit Jahren durchgeführten Pilotprojekte und kündigt ihre Weiterverfolgung, allmähliche Ausweitung und Intensivierung an.

Die neuen Reformpläne bergen das Potenzial zu einer umfangreichen wirtschaftlichen Öffnung und Internationalisierung bis 2020 durch die **Schaffung eines „einheitlichen Marktes“** (统一市场)

mit gleichen Zugangschancen (für eine detaillierte Übersicht der angestrebten Reformen und Chancen für ausländische Investoren, siehe separate Dokumentation, Tabellen 1, 2 und 3).

Eine wichtige Bedeutung wird hierbei den **Freihandelszonen** zukommen, die als Instrument zur Erprobung der wirtschaftlichen Reformvorhaben dienen sollen. Die zukünftige Gestaltung der chinesischen Wirtschaftspolitik und die tatsächliche, landesweite Umsetzung der Reformvorhaben werden erheblich von Erfolg oder Misserfolg der in den Freihandelszonen eingeführten Pilotprojekte und Mechanismen abhängig sein.

Die Beschlüsse bergen aber auch **Risiken und die Gefahr von unerwarteten Konsequenzen**. Die angekündigten Liberalisierungsschritte sind beispielweise mit hohen Risiken für Stabilität im Bank- und Finanzsystem verbunden. Preisliberalisierungen im Energie- und Mobilitätsbereich, in denen die Preise bislang künstlich niedrig gehalten wurden, haben großes politisches und soziales Konfliktpotenzial. Ebenso bleibt abzuwarten, ob diese und andere Maßnahmen, wie etwa die Liberalisierung von Bodennutzungsrechten, indirekt zu der seit längerem gewünschten Stärkung des Binnenkonsums beitragen werden – gegenteilige Beispiele aus anderen Transformationsgesellschaften gibt es zuhauf.

Richtungswechsel: Marktwirtschaft statt Sozialstaat?

Statt eine Art Wohlfahrtsorientierung zu propagieren und sozialstaatliche Ausgleichsleistungen in Aussicht zu stellen, wie die Vorgängeradministration von Hu Jintao und Wen Jiabao (2003-2013), betont die aktuelle Reformagenda Entwicklung durch marktwirtschaftliche Leistungssteigerung und Wettbewerb (siehe separate Dokumentation, Tabelle 4). Die chinesische Regierung strebt in diesem Zusammenhang weiter an, Aufgaben und Kosten – für Altenpflege oder im Gesundheitssystem – auszulagern, zum einen an kommerzielle Anbieter (z.B. über öffentlich-private Partnerschaften), zum anderen an „Nichtregierungsorganisationen“ (NGOs). Ziel der neuen Führung scheint der **Aufbau einer Wirtschaftsgesellschaft** an Stelle einer Zivilgesellschaft zu sein. Dieser Richtungswechsel ist nicht ohne Risiko: Das eklatante Wohlstandsgefälle zwischen den Regionen (z.B. Ost-West, Stadt-Land) und verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen in China birgt ein großes Unzufriedenheits- und Unruhepotential. Es ist fraglich, ob der neue Politikkurs soziale Spannungen lindern und langfristig **politische Legitimation** sichern wird.

Service-orientierte Verwaltung – Kader unter Druck

Staatliche (lokale) Verwaltungseinheiten gelten zunehmend als **Dienstleister** für Wirtschaftsakteure und die Bevölkerung. Sie sollen sich zunehmend aus Bereichen wie beispielsweise der Verwaltung von Universitäten und Krankenhäusern zurückziehen und auch hier Platz machen für effizienzsteigernde Marktkräfte und Wettbewerb.

Korruption auf allen Ebenen bleibt dabei ein gravierendes Problem. Auch der vorliegende ZK-Beschluss macht nicht deutlich, wie ernst die chinesische Führung es mit der systematischen Bekämpfung von Korruption meint; es bleibt offensichtlich bei den intransparenten „Hausregeln“ der Partei. Generell erhöht sich aber der durch öffentliche Sensibilität und Proteste ohnehin gestiegene Druck auf den Verwaltungs- und Kaderapparat. Etwas anders gelagert ist die Situation im Hinblick auf Reformvorhaben im Bereich der **öffentlichen Finanzen**, speziell im Hinblick auf eine Neuordnung des Steuer- und Transfersystems (s. Tabelle 5). Sie könnten bedeutende Veränderungen der Beziehungen zwischen Zentral- und Lokalregierungen nach sich ziehen, weisen aber auf einen Zielkonflikt hin: Für die Sicherstellung lokaler Finanzstabilität und Versorgung mit öffentlichen Gütern werden mehr pauschale Beihilfen ‚von oben‘ und weniger wettbewerbsbasierte Subventionen angekündigt. Dies stärkt die zentrale Steuerungsfähigkeit und mag besonders für weniger entwickelte Regionen von Vorteil sein. Möglicherweise leidet aufgrund reduzierter Leistungsanreize für Lokalregierungen dann aber insgesamt die **Entwicklungs- und Innovationsdynamik**.

„Soziale Steuerung“: Nationale Sicherheitskommission und Webkontrolle

Ein ganzes Kapitel des Plenumsbeschlusses widmet sich der Innovation des „Systems der sozialen Steuerung“ (社会治理体制). Tatsächlich ist dies ein Hinweis auf einen wichtigen Richtungswandel, weg vom „sozialen Management“ (社会管理) der Hu/Wen-Ära (2003-2013). Nicht nur der neue Begriff weist auf eine stärkere **„Lenkung und Kontrolle“ der Gesellschaft durch den Parteistaat** hin (siehe separate Dokumentation, Tabelle 6).

Die Ankündigung der Einrichtung einer **Nationalen Sicherheitskommission** (国家安全委员会) für innen- und außenpolitische Angelegenheiten erfolgte beunruhigender Weise in diesem Kontext. Nach Einschätzung chinesischer Experten wird die Kommission für Staatssicherheit, Geheimdienste, Militär, Justiz und Außenpolitik zuständig sein (s. Graphik 2). Die verfassungsrechtliche Grundlage der neuen Institution ist bislang unklar. Die Sicherheitskommission bildet jedoch ein zusätzliches, der Parteiführung unmittelbar unterstelltes Machtorgan.

Insgesamt verweist die gemeinsame Verwendung von „Staatssicherheit“ und „sozialer Steuerung“ im Beschlussdokument auf einen stark nach

innen gerichteten Sicherheitsbegriff der chinesischen Führung. Passend dazu betonen „Xi Jinpings Erklärungen zu den wichtigsten Entschei-

dungen des 3. Plenums“ die **Kontrolle des Internets** als herausragende Aufgabe. Mit verstärkten Repressalien, insbesondere gegenüber kritischen *Netizens*, ist also zu rechnen.

Graphik 2:

**Nationale Sicherheitskommission:
Ein neues Machtorgan, aber ohne rechtliche Grundlage?**



Rechtsreformen und politische Mitwirkung – positive Signale

Die Ankündigung einer Reihe von Maßnahmen im Bereich von **Justizreformen** kam zwar überraschend, die vielfach berichtete „Verstärkung der unabhängigen Justiz“ ist allerdings ein Missverständnis. Eine unabhängige Justiz müsste auch unabhängig von der Steuerung der KPCh sein, was aber im Zuge der neuen Machtzentralisierung der Parteiführung nicht intendiert ist. Ob sich weiterhin eher eine *Politisierung des Rechtssystems* oder längerfristig nicht doch eine *Verrechtlichung des Politiksystems* einstellen wird, ist weiter eine offene Frage. Die geplante Begrenzung der Anwendung der Todesstrafe und Abschaffung der „Umerziehung durch Arbeit“ (劳教) sind in jedem Fall konstruktive Signale.

Durch weitere Maßnahmen (siehe separate Dokumentation, Tabelle 7), z.B. die Modernisierung

des Petitionswesens, setzt die politische Führung den etablierten Kurs fort, Möglichkeiten zu schaffen, den Unmut der Bevölkerung zu kanalisieren und Störfaktoren – auch in den eigenen Reihen – lokalisieren und ausschalten zu können. Darüber hinaus ist die wiederholte Betonung verschiedener Arten **öffentlicher Beteiligung im Politikprozess** im Beschlussdokument als Signal an die zuständigen lokalen Regierungseinheiten nicht zu unterschätzen. Für die politischen Entscheidungsträger haben sich diese Institutionen (z.B. öffentliche Anhörungen) als „Feedback-Mechanismen“ für Politikanpassungen und „Frühwarnsystem“ gegenüber sozialen Spannungen bewährt. Somit ist hier zwar ebenfalls mit problemorientierten, positiven Entwicklungen zu rechnen, aber nicht mit genuiner „Demokratisierung“.

B. DOKUMENTATION

Vom 9. Bis 12. November 2013 tagte das 3. Plenum des 18. Zentralkomitees (ZK) der Kommunistischen Partei Chinas (KPCh). Der seit dem 15. November vorliegende voluminöse „Beschluss über einige zentrale Fragen der umfassenden Vertiefung der Reformen“ identifiziert in 16 Kategorien und 60 Unterpunkten zentrale Herausforderungen und kündigt teilweise sehr konkrete Maßnahmen an.¹

Die folgende Dokumentation bietet, geordnet nach Handlungsbereichen, „Checklisten“ und kurze Bewertungen der wichtigsten **Reformvorhaben**.

INHALTSVERZEICHNIS

- Tabelle 1** **Reformvorhaben zur Stärkung von Marktmechanismen im Wirtschaftssystem**
1.1 Investitionen, 1.2 Monopole, 1.3 Preisliberalisierung, 1.4 Konsum- und Umweltsteuern, 1.5 Bodenmarkt, 1.6 Unternehmensregistrierung, 1.7 Internationale Investitionen
- Tabelle 2** **Reformvorhaben im Bereich des Staatssektors**
2.1 Dividendenabführung, 2.2 Shareholder-Diversifizierung, 2.3 Eigentumsformumwandlung, 2.4 Personal- und Finanzmanagement, 2.5 Öffentlich-private Partnerschaften
- Tabelle 3** **Reformvorhaben im Finanzsystem**
3.1 Gründung kleiner und mittlerer Banken, Zinsliberalisierung, 3.2 Wechselkursliberalisierung
- Tabelle 4** **Entwicklungsmaßnahmen und Reformvorhaben im Sozialsystem**
4.1 Fortführung laufender Entwicklungsmaßnahmen, 4.2 Soziale Sicherung, 4.3 Ein-Kind-Politik
- Tabelle 5** **Reformvorhaben im Verwaltungssystem**
5.1 Dienstleistungsorientierung, 5.2 Steuerreform, 5.3 Transfersystem, 5.4 Urbanisierung, 5.5 Korruptionsbekämpfung, 5.6 Kadermanagement
- Tabelle 6** **Reformvorhaben im Sinne von „Staatssicherheit“ und „sozialer Steuerung“**
6.1 Nationale Sicherheitskommission, 6.2. Militär und Verteidigung, 6.3 Internetkontrolle
- Tabelle 7** **Reformvorhaben im Rechtssystem und hinsichtlich „politischer Beteiligung“**
7.1 Verfassung und Menschenrechte, 7.2 Abschaffung von Arbeitslagern und Folter, 7.3 Justizsystemreform, 7.4 Petitionswesen, 7.5 Partizipation, 7.6 NGO-Registrierung

Tabelle 1: Checkliste – Reformvorhaben zur Stärkung von Marktmechanismen im Wirtschaftssystem

Angekündigte Reformvorhaben	Bewertung und Einordnung
1.1 Einführung einer Negativliste für Investitionen	Der Staat markiert eine „rote Linie“, jenseits derer der Markt weitgehend frei agieren kann und Investitionsentscheidungen nicht mehr einzeln bewilligt werden müssen. <i>[Kommentar: Ob es sich um eine tatsächliche Erleichterung inländischer wie ausländischer Investitionen handeln wird, bleibt abzuwarten. Die bislang eingeführte Negativliste in der Freihandelszone Shanghai ist teils restriktiver als der bisherige „Foreign Investment Industrial Guidance Catalogue“.]</i>

<p>1.2</p> <p>Zunehmende „Zerschlagung“ (破除) von Monopolen;</p> <p>höherer Wettbewerb bei der Allokation von Ressourcen und Trennung von Netz und Betrieb</p>	<p>Stärkerer Wettbewerb und Preisliberalisierung sollen dem Problem der Überproduktion in betroffenen Sektoren entgegen wirken. Der Staat bleibt jedoch über staatliche Investitionsgesellschaften Hauptanteilseigner natürlicher Monopole.</p> <p><i>[Kommentar: Die Zerschlagung von Monopolen wird kaum einen freien Wettbewerb zwischen beliebig vielen Wettbewerbern zur Folge haben. Es ist zunächst lediglich davon auszugehen, dass landesweite Monopole in Netz- und Betreibermonopole und/oder in regionale Monopole aufgeteilt werden.]</i></p>
<p>1.3</p> <p>Preisliberalisierung in den Sektoren Öl, Erdgas, Elektrizität, Verkehr und Telekommunikation</p>	<p>Die Preisliberalisierungen werden Auswirkungen auf Produktionskosten und Verbraucherpreise nach sich ziehen. Preissteigerungen sind in Sektoren zu erwarten, deren Preise bislang niedrig gehalten wurden (z.B. Elektrizität, öffentlicher Fernverkehr, Benzin). Preissenkungen sind hingegen in Bereichen zu erwarten, in denen staatliche Monopole von künstlich hohen Preisen profitierten (z.B. Telekommunikation).</p> <p><i>[Kommentar: Die zu erwartenden Preiserhöhungen sind auch in den Kontext des Umwelt- und Ressourcenschutz einzuordnen. Investitionen in erneuerbare Energieträger und –technologien werden attraktiver.]</i></p>
<p>1.4</p> <p>Einführung von Konsumsteuern auf Produkte, die einen hohen Energieverbrauch aufweisen und hohe Umweltverschmutzung nach sich ziehen</p>	<p><i>[Kommentar: Diese Maßnahmen setzen zum ersten Mal bei den Preisen für Verbraucher und Produzenten an. Während dieser Schritt bislang zugunsten von Wirtschaftswachstum und gesellschaftlicher Stabilität vermieden wurde, ist er als ein weiteres Signal für die Abkehr vom Prinzip „Wachstum um jeden Preis“ zu verstehen.]</i></p>
<p>Ausweitung der Umwelt- und Ressourcensteuern</p>	
<p>1.5</p> <p>Schaffung eines einheitlichen Marktes für städtischen und ländlichen Boden</p>	<p>Diese Maßnahme bleibt zunächst beschränkt auf Pilotprojekte und –regionen. Der ländlichen Bevölkerung soll es erleichtert werden, institutionell abgesichert Einnahmen z.B. aus der Verpachtung und Beleihung ihrer Landnutzungsrechte zu erzielen. Langfristig könnte sich dies positiv auf den Binnenkonsum auswirken und für Entspannung im Verhältnis der Landbevölkerung zu Lokalregierungen sorgen. Die gewaltsame Landnahme wird auf diese Weise vermutlich zurückgehen.</p>
<p>1.6</p> <p>Vereinfachte Unternehmensregistrierung</p>	<p>Kleinen und mittleren, aber auch ausländischen Unternehmen wird der Marktzugang erleichtert, in dem die Kapitalforderungen und der bürokratische Aufwand bei der Registrierung von Unternehmen reduziert werden.</p>
<p>Aufbau eines Gerichtshofs für geistiges Eigentum</p>	<p>Nach Angaben des höchsten Gerichtshofs wurde mit der Ausarbeitung eines Plans begonnen, bislang sind jedoch noch keine Details zu Zeitplan, Kapazität und möglicher Prozessordnung bekannt. Inwieweit der Schutz geistiger Eigentumsrechte gestärkt wird, ist unklar.</p>
<p>1.7</p> <p>Weitere Öffnung für ausländische</p>	<p>Die Restriktionen für Auslandsinvestitionen in Finanzen, Bildung, Kultur und Gesundheit werden aufgehoben.</p>

Investoren	Auslandsinvestitionen in Kinder- und Altenversorgung, Bauplanung, Wirtschaftsprüfung, Logistik und E-Commerce werden ebenfalls schrittweise ermöglicht.
Ausweitung chinesischer Investitionen im Ausland	Chinesische Unternehmen und Einzelpersonen werden verstärkt im Ausland investieren.
	Investoren dürfen künftig auf eigenes Risiko Kooperationen und Verträge ohne Bewilligung durch staatliche Stellen aushandeln.
	Unternehmen oder Unternehmer werden neue Investitionsfelder und –modelle erschließen – darunter „grüne“ Investitionen, Fusionen und Übernahmen (M&A), Wertpapiieranlagen und Joint Ventures.

[Zurück zum Inhaltsverzeichnis](#) ↑

Tabelle 2: Checkliste - Reformvorhaben im Bereich des Staatssektors

Angekündigte Reformvorhaben	Bewertung und Einordnung
<p>2.1</p> <p>Erhöhung der durch Staatsunternehmen abzuführenden Dividenden auf 30% bis 2020</p> <p>Transfer der Dividenden in Fonds für soziale Sicherung und Erhöhung der anteiligen Beiträge zum Staatshaushalt</p>	<p>Bisher flossen die von Staatsunternehmen gezahlten Dividenden in einen Kapitalfond, dessen Gelder die State-Owned Assets Supervision and Administration Commission (SASAC) zu 90 Prozent (2012) an die Staatsunternehmen auszahlte. Nun sollen Staatsunternehmen stärker zum Staatshaushalt beitragen. Während partielle Preissteigerungen Staatsunternehmen Profit versprechen, schränken erhöhte Abgaben ihre Gestaltungsfreiheiten ein. Dies schmälert den Spielraum für Investitionen außerhalb des Kerngeschäfts.</p>
<p>2.2</p> <p>Shareholder-Diversifizierung bei Staatsunternehmen</p>	<p>Zukünftig wird es Privatunternehmen und Angestellten gestattet werden, Anteile an Staatsunternehmen zu erwerben. Ob dies auch für ausländische Unternehmen gilt, bleibt abzuwarten. Bislang wurden Berichte zu den maximal freigegebenen Unternehmensanteilen und der Öffnung für ausländische Unternehmen jeweils binnen Stunden dementiert.</p>
<p>2.3</p> <p>Umwandlung weiterer Staatsunternehmen in gemischte Eigentumsformen</p>	<p>Trotz Reformen ist keine umfangreiche Privatisierung des Staatssektors vorgesehen. Der Einfluss des Staates wird aufrechterhalten und der Spielraum für nicht-staatliche Akteure gleichzeitig erhöht.</p>

Umwandlungen von Staatsunternehmen in staatliche Kapitalinvestmentunternehmen Fokussierung staatlicher Investitionen gezielt auf Schlüsselindustrien („Hauptschlagadern des Wirtschaftssystems“)	
2.4 Erprobung der öffentlichen Bekanntgabe von Finanz- und Budgetinformationen der Staatsunternehmen	<i>[Kommentar: Diese Maßnahme kann zu stärkerer Transparenz der Staatsunternehmen führen. Ob die im ZK-Beschluss erwähnte öffentliche Bekanntgabe tatsächlich eine Freigabe von Informationen an die breite Öffentlichkeit bedeutet, bleibt offen.]</i>
Liberalisierung im Personalwesen: Ermöglichung von Entlassungen und Gehaltsanpassungen bei Managern wie Personal	<i>[Kommentar: Bislang ist unklar, ob die neuen Regelungen auch die höchste Führungsebene von Staatsunternehmen einbeziehen sollen.]</i>
2.5 Umwandlung von Institutionen des öffentlichen Sektors in Unternehmen und soziale Organisationen	Der Staat wird sich vermehrt aus kostenintensiven Dienstleistungen wie Bildung und Gesundheitsversorgung zurückziehen. Der Spielraum für nicht-staatliche Akteure wird sich erhöhen, Staatsunternehmen und öffentliche Kassen werden entlastet.
Zulassung öffentlich-privater Partnerschaften	

[Zurück zum Inhaltsverzeichnis](#) ↑

Tabelle 3: Checkliste – Reformvorhaben im Finanzsystem	
Angekündigte Reformvorhaben	Bewertung und Einordnung
3.1 Unter strenger Überwachung Zulassung der Gründung mittlerer und kleiner Banken.	Die Diversifizierung und stärkerer Wettbewerb im Bankensektor sowie eine verbesserte Kapitalzufuhr für kleine und mittlere Unternehmen werden große Banken schwächen. <i>[Kommentar: Es bleibt zunächst offen, wer kleinere Banken gründen darf und ob die Gründungsmöglichkeit auch uneingeschränkt für ausländische Akteure gelten wird.]</i>
Liberalisierung der Zinsen	

Einführung einer Einlagensicherung	Ziel ist die Erhöhung des Einkommens chinesischer Haushalte und die Stärkung des inländischen Konsums. Kreditzinsen sind im Juli 2013 bereits teilweise freigegeben worden.
Insolvenzen von Banken ermöglichen	<i>[Kommentar: Die Wirkung auf das Sparverhalten und auf das Vertrauen in das Bankensystem bleibt abzuwarten: Die Bevölkerung wertet die Einlagensicherung eher als Zeichen der Instabilität des Systems. Eine niedrige Einlagensicherung könnte zur Konzentration von Einlagen auf große Banken führen, da der Sparer diese als „zu groß zum Scheitern“ einstuft und Einlagen oberhalb des Einlagensicherungsmaximums weiterhin bevorzugt bei den großen Banken anlegen wird.]</i>
Erleichterung von Börsengängen	Es ist mit einer graduellen Umstellung des Systems der Einzelfallbewilligung durch die China Securities Regulatory Commission (CSRC) auf ein Registrierungssystem zu rechnen. Die CSRC soll in Zukunft verstärkt Kontrollinstanz und nicht mehr Bewilligungsstelle sein. Dies soll den gegenwärtigen Zulassungstau lösen. Eine Konkretisierung der Reform des Registrierungssystems wird für März 2014 erwartet.
3.2 Beschleunigte Liberalisierung des Wechselkurses	Ziel ist eine ausgeglichene Handelsbilanz und die Stärkung der inländischen Kaufkraft. Die Ausgangslage für Exporte nach China könnte sich damit weiter verbessern. Importe aus China aber könnten teurer werden.
Stärkung der Konvertibilität des CNY	Der CNY wird sich schrittweise in internationalen Devisenmärkten etablieren.
Lockerung der Restriktionen für grenzüberschreitenden Kapitalfluss	

[Zurück zum Inhaltsverzeichnis](#) ↑

Tabelle 4: Checkliste - Entwicklungsmaßnahmen und Reformvorhaben im Sozialsystem	
Angekündigte Reformvorhaben	Bewertung und Einordnung
4.1 Fortführung bereits laufender Entwicklungsmaßnahmen: infrastrukturelle Entwicklung und dezentrale Urbanisierung, landwirtschaftliche Modernisierung und Intensivierung, Erleichterung von Mobilität und Ressourcenaustausch zwischen Stadt und Land, Bildungsreform, besondere Betonung: mehr Eigentumsrechte für die Landbevölkerung	Ziele dabei sind die Linderung sozialer Ungleichgewichte, sowie speziell der „Dualität“ (d.h. Entwicklungsunterschiede und Einkommensgefälle) zwischen städtischen und ländlichen Regionen <i>[Kommentar: Die Modernisierung und Intensivierung der Landwirtschaft muss nicht zwangsläufig mehr Arbeitsplätze schaffen und der Einkommenssteigerung der Mehrheit der ländlichen Bevölkerung dienen; das Gegenteil könnte der Fall sein. In der landesweiten Infrastrukturentwicklung hat sich im letzten Jahrzehnt viel getan, und weitere positive Entwicklungen sind zu erwarten. Des Weiteren ist eine Bewertung der Pläne in diesem Bereich schwierig, da wenige Details genannt werden. Grundsätzlich spielt auch in diesem Feld der Markt zukünftig eine stärkere Rolle</i>

(speziell: Bodennutzungsrechte, s. Tabelle 1)	als „ <i>Entwicklungshelfer</i> “, während der Staat seine Leistungen reduzieren soll.]
4.2 Ausbau existierender sozialer Sicherungssysteme, besonders kooperative Krankenversicherungen, Sozialhilfe (Mindestsicherung) Ausbau weiterer sozialstaatlicher Leistungen, besonders Rentenversicherung und Wohnungssicherheit	Die betreffenden Ausführungen sind sehr vage und wurden bisher nicht durch nennenswerte Erläuterungen konkretisiert. <i>[Kommentar: Entgegen des großen Problemdrucks und der hohen Erwartungen im Vorfeld ist absehbar: Während die Hu/Wen-Administration (2003-2013) auf eine staatsgelenkte Gemeinwohlorientierung als Entwicklungs- und Legitimationsgrundlage („Harmonische Gesellschaft“) setzte, treten dieser Kurs und die betreffenden Politikfelder in der Reformagenda der Xi/Li-Führung nun in den Hintergrund. Da der Versicherungsmarkt längerfristig weiter geöffnet wird, werden Marktkräfte auch hier stärker wirksam werden.]</i>
4.3 Lockerung der Ein-Kind-Politik	Paare, bei denen nur ein Elternteil Einzelkind ist, erhalten die Möglichkeit, ein zweites Kind zu bekommen. <i>[Kommentar: Interessanter Weise ist diese Maßnahme als Unterpunkt in einem demographisch-ökonomischen Kontext aufgeführt, nicht – wie aus westlicher Perspektive zu erwarten – in einem sozialpolitischen oder menschenrechtlichen Zusammenhang.]</i>

[Zurück zum Inhaltsverzeichnis](#) ↑

Tabelle 5: Checkliste - Reformen im Verwaltungssystem	
Angekündigte Reformvorhaben	Bewertung und Einordnung
5.1 „Neuordnung“ der Verwaltungsaufgaben der unterschiedlichen Ebenen „Rechtsbasierte und dienstleistungsorientierte Regierung“	Ziel ist die Steigerung der Leistungsfähigkeit der Regierung durch Entzerrung von Prozessen; weniger Regulierung ‚von oben‘, Erleichterung flexiblerer und entwicklungsfördernder Entscheidungen vor Ort, lokale Regierungseinheiten als Dienstleister für Wirtschaftsakteure und Bevölkerung <i>[Kommentar: Dies ist keine neue Botschaft, sondern die Fortführung administrativer Neuordnung seit Beginn der 2000er Jahre; flankiert durch die vorgesehenen Reformen im Finanz- und Kadermanagementsystem (s. unten) sind hier weiterhin deutliche – und im Hinblick auf Transparenz und Effektivität positive – Veränderungen zu erwarten.]</i>
5.2 Umverteilung von Steuereinnahmen	Neubestimmung der bei der Zentralregierung oder lokalen Regierungen verbleibenden Steuerarten. Ziel ist eine Erhöhung der lokalen Einnahmen; Details werden nicht genannt <i>[Kommentar: Mit diesen Ankündigungen werden die zyklisch wiederkehrenden Anpassungen im Steuer- und Finanzsystem fortgesetzt. Die un-</i>

	<p>teren Regierungsebenen werden einem starken fiskalischen Anpassungsdruck ausgesetzt. Sie werden ihre Einnahmen- und Ausgabenpraxis neu ordnen müssen.]</p>
<p>5.3</p> <p>Erhöhung allgemeiner Transferzahlungen an Lokalregierungen</p> <p>Zurückfahren bis Abschaffen von wettbewerbsbasierten, projektgebundene Mittelzuwendungen und der Notwendigkeit der Eigenleistung („matching funds“ 资金配套) der Lokalregierung</p>	<p>Lokale Haushalte werden durch Zuwendungen ‚von oben‘ gestärkt, um die Erbringung öffentlicher Leistungen gerade in finanziell schwachen Regionen sicherzustellen.</p> <p><i>[Kommentar: Erhöhte Transferzahlungen können den meist chronisch unterfinanzierten Lokalregierungen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben helfen. Der Umschwung auf generelle Transfers anstelle der im letzten Jahrzehnt ausgebauten projektgebundenen oder wettbewerbsbasierten Mittel und Subventionen fördert einerseits lokale Flexibilität. Zusammen mit der Verminderung der Eigenanteile bei der Projektbudgetierung könnte dies auf der anderen Seite aber längerfristig das Verantwortungsgefühl sowie die Motivation für Innovationen und Leistungen seitens der Lokalregierungen schwächen. Allgemeine Transfers symbolisieren insgesamt erneut das Streben nach Zentralisierung und Stärkung der Steuerungsfähigkeit ‚von oben‘.]</i></p>
<p>Budgettransparenz und strengere Kontrolle der Mittelverwendung</p>	
<p>5.4</p> <p>Großteilige Gestaltung lokaler Verwaltungseinheiten, inkl. Schaffung von mehr städtisch verwalteten Einheiten</p>	<p>Ziel der Lockerung der Ortsbindung durch Haushaltsregistrierung ist es, die Mobilität von ländlichen Arbeitskräften zu erleichtern und ihnen den Zugang zu städtischen Einrichtungen und Dienstleistungen zu ermöglichen. Vorerst sind jedoch nur Pilotprojekte in kleinen und mittleren Städten und Gemeinden vorgesehen. Die von vielen Seiten geforderte, durchgreifende hukou-Reform, also die Aufhebung der Unterteilung in eine städtische und ländliche Kategorie, bleibt vorerst aus.</p> <p><i>[Kommentar: Fortsetzung existierender Reformtrends; gestaltet Urbanisierungsprozesse dezentraler und hält sie dennoch weiterhin steuerbar; kleinere und mittlere Städte werden für Arbeitsmigranten attraktiver, was für eine bessere Verteilung der Migrationsströme sorgen kann. Eine umfassendere hukou-Reform wird dennoch unausweichlich bleiben und ihre Verzögerung birgt große soziale Risiken.]</i></p>
<p>Lockerung des Haushalts- bzw. Personenregistrierungssystems (hukou)</p>	
<p>5.5</p> <p>Kampf gegen Korruption</p>	<p>Maßnahmen umfassen z.B. die Stärkung der Transparenz und Kontrolle von Verwaltungshandeln sowie eine Verbesserung der Zugänglichkeit von Verwaltungsdokumenten. Die Rezentralisierung von Institutionen der Disziplinarkontrolle wird ergänzt durch ein dezentrales enges Netz der Kontrolle und Inspektion auf allen Regierungsebenen und in allen staatlichen und semi-staatlichen Einheiten.</p> <p>Ziel ist die Eindämmung und effektivere Verfolgung und Bestrafung von Korruptionsfällen.</p> <p><i>[Kommentar: Die neuen Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung fügen sich in den traditionellen Kampagnenstil der KPCh und werden oft willkürlich eingesetzt. Die Partei geht die Ursachen nicht systematisch an. Die geplante forcierte Kontrolle aber setzt Kader noch stärker unter Druck. Eine Nutzung des verstärkten Kontrollnetzes für andere Zwecke (z.B. allgemeine politische Überwachung) ist möglich.]</i></p>

<p>5.6 Verbesserung des Kadermanagements (Anreize und Sanktionen für Führungskräfte in Verwaltung)</p>	<p>Geplant ist eine Veränderung von Indikatoren für die alljährlichen Leistungsüberprüfungen (Evaluierungen) im Kadersystem. Sanktionen sollen verschärft werden bei Fehlleistungen in den Bereichen Umwelt- und Ressourcenschutz oder Finanzmanagement.</p>
---	--

[Zurück zum Inhaltsverzeichnis](#) ↑

<p>Tabelle 6: Checkliste - Reformvorhaben im Sinne von „Staatssicherheit“ und „sozialer Steuerung“</p>	
<p>Angekündigte Reformvorhaben</p>	<p>Bewertung und Einordnung</p>
<p>6.1 Einrichtung einer „Nationalen Sicherheitskommission“ (国家安全委员会)</p>	<p>Ziel ist, laut Erläuterung des Außenministeriums, die effektive Bekämpfung von „Terroristen, Separatisten und Extremisten“. Die Kommission ist zuständig für die zentrale Koordinierung von Staatssicherheit, Geheimdiensten, Militär, Justiz und Außenpolitik</p> <p>Der institutionelle Status (Partei- oder Staatsorgan, Aufnahme in Partei- oder Staatsverfassung?) ist bislang ungeklärt.</p> <p><i>[Kommentar: Diese institutionelle Neuerung ist überraschend. Seit Ende der 1990er Jahre war eine solche Kommission im Gespräch, es kam jedoch bis 2013 kein Beschluss zustande. Die neue Sicherheitskommission belegt, wie auch die Einrichtung der Zentralen Reform-Führungsgruppe, den Willen zur Machtkonzentration in der Parteispitze. Der verwendete Begriff der „Staatssicherheit“ ist zudem primär auf inländische Stabilitätsrisiken, erst sekundär auf externe Bedrohungen gerichtet.]</i></p>
<p>6.2 Modernisierung von Militär und Landesverteidigung</p>	<p>Ziel ist die Verbesserung der Kampffähigkeit und die Schaffung der Möglichkeit einer „verbundenen Kriegsführung“ (联合作战).</p> <p><i>[Kommentar: Diese Pläne sind für Chinas Nachbarstaaten und die USA ein Signal. Innerhalb Chinas ginge eine „verbundene Kriegsführung“ zu Lasten der Militärregionen und Teilstreitkräfte (Luftwaffe, Marine etc.), deren oft gezeigte Eigenmächtigkeiten durch nationale Integration von Kommando- und Kommunikationsstrukturen beschnitten würden.]</i></p>
<p>6.3 Internetkontrolle</p>	<p>Stärkere Überwachung der Internetkommunikation und ggf. Schließung von Blogs, mit dem Ziel, „Auslöser für soziale Konflikte“ auszuschalten.</p>

[Zurück zum Inhaltsverzeichnis](#) ↑

Tabelle 7: Checkliste - Reformvorhaben im Rechtssystem und hinsichtlich „politischer Beteiligung“	
Angekündigte Reformvorhaben	Bewertung und Einordnung
<p>7.1</p> <p>Schutz der „Verfassung“ (宪法) und der „Menschenrechte“ (人权)</p>	<p><i>[Kommentar: Die Parteiführung adressiert hiermit eine – unter chinesischen Juristen und im chinesischen Internet – kontrovers geführte Debatte um die Aufwertung und Anwendung von Verfassungsbestimmungen (insbesondere der dort formulierten bürgerlichen Rechte) im Justiz- und Verwaltungssystem. Die Parteiführung hat zwischenzeitlich versucht, die diesbezüglichen Diskussionen zu unterdrücken, ist nun aber offenbar aktiv bestrebt, die Diskurshoheit in diesem politisch sensiblen Feld zu gewinnen. Dennoch kann die offizielle Bestätigung der Bedeutung von Verfassung und Menschenrechten als Rechtfertigung und Bezugspunkt für eine neue Welle von Internet-Debatten dienen.]</i></p>
<p>7.2</p> <p>Abschaffung des Systems von „Umerziehung durch Arbeit“ (劳教)</p> <p>Verbot von Foltermethoden, insbesondere in Untersuchungsverfahren</p>	<p>Als Alternative für Umerziehungslager ist die Stärkung eines Systems der „Korrektur in der Gemeinschaft/ Nachbarschaft“ (社区矫正) vorgesehen.</p> <p><i>[Kommentar: Bereits länger diskutierte Pläne erhalten durch den ZK-Beschluss jetzt Verbindlichkeit. Chinesische Medien berichten bereits über lokale Initiativen der Schließung einzelner Umerziehungslager und der Etablierung von „Korrekturmaßnahmen im eigenen Lebensumfeld“.]</i></p>
<p>7.3</p> <p>Finanzierung von Gerichten und Berufung von Richtern</p>	<p>Unterhalb der Provinzebene soll die Zuständigkeit für die Finanzierung der Gerichte und Berufung von Richtern vom Partei- auf das Justizsystem übergehen, um „unabhängigere“ Gerichts- und Untersuchungsverfahren zu ermöglichen.</p> <p><i>[Kommentar: Diese Reformen sind vor allem als Problemlösungsmaßnahme – mit dem Ziel der Korruptionsbekämpfung und Effizienzsteigerung – zu sehen, nicht aber als konsequentes Bekenntnis zu Rechtsstaatlichkeit und unabhängiger Justiz. Die Umstellung der Finanzierungs- und Karriereregeln für die Gerichte der unteren Ebenen bietet zugleich aber echte Chancen: Die Eigenständigkeit der Richter gegenüber Interventionen aus lokalen Verwaltungsstellen wird gestärkt.]</i></p>
<p>7.4</p> <p>Reform des Petitionswesens</p>	<p>Schnellere und wirkungsvollere Behandlung von Beschwerden, z.B. über eine Ausweitung von Online-Systemen.</p> <p><i>[Kommentar: Andere Dokumente im Vorfeld des Plenums kündigten an, dass die Zahl der Petitionen nicht mehr relevant für die jährlichen Evaluierungen lokaler Funktionäre sein werden. Eine solche Reform könnte zu einer Entspannung im Verhältnis zwischen Petenten und lokalen Regierungsstellen beitragen. Regierungen der unteren Ebenen haben bisher oft gewaltsam versucht, Bürger daran zu hindern, Bittgesuche gegenüber höheren Ebenen einzureichen.]</i></p>
<p>7.5</p> <p>Stärkung von öffentlicher Partizipation</p>	<p>In den betreffenden Absätzen finden sich keine grundsätzlichen Neuerungen hinsichtlich bereits getesteter und praktizierter Formen öffentlicher Partizipation (insbesondere deliberative 协商 oder konsultative 政协 Verfahren im Vorfeld von Gesetzentwürfen und Projektplanungen oder</p>

	<p>öffentliche Diskussionen 恳谈 mit lokalen Behörden), die sich im Rahmen einer „sozialistischen Demokratie“ unter KP-Führung bewegen sollen.</p> <p><i>[Kommentar: Es handelt sich hier um ein ritualisiertes Bekenntnis zur „Demokratie mit chinesischen Besonderheiten“, die ohne offenen politischen Wettbewerb auskommen soll. Allerdings will die Parteiführung nun einzelne bislang vornehmlich in lokalen Pilotprojekten erprobte Beteiligungsformen stärker institutionalisieren.]</i></p>
<p>7.6 Vereinfachung der Registrierung von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) gleichzeitig: strengere Kontrolle von chinesischen und ausländischen NGOs</p>	<p>Offiziell registrierte Nichtregierungsorganisationen und Vereinigungen sollen vermehrt Aufgaben und Dienstleistungen übernehmen, die bislang staatlich organisiert wurden. Regierungsstellen sollen hierdurch insbesondere im Bereich der Sozialfürsorge entlastet werden.</p>

[Zurück zum Inhaltsverzeichnis ↑](#)

Bei Fragen zu diesem Text kontaktieren Sie bitte
Anna L. Ahlers, stellvertretenden Leiterin der Forschungsgruppe Politik.

anna.ahlers(at)merics.de
+49 30 293 600 51

Wenn Sie auch künftig den **MERICS China Monitor** erhalten wollen, bislang jedoch unseren Newsletter noch nicht abonniert haben, gehen Sie bitte auf unsere Webseite www.merics.org/Presse/Newsletter und nehmen sich kurz Zeit, das entsprechende Formular auszufüllen. Dann weisen wir Sie künftig jede Woche auf das neue MERICS China Update und den mindestens monatlich erscheinenden MERICS China Monitor hin.

¹ Xinhua Nachrichtenagentur, „Autorisierte Fassung des Beschlusses des Zentralkomitees der KPCh über einige zentrale Fragen der umfassenden Vertiefung der Reformen“ (*Shouquan fabu: zhonggong zhongyang guanyu quanmian shenhua gaige ruogan zhongda wenti de jue ding* 授权发布：中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定), 15.11.2013, http://news.xinhuanet.com/politics/2013-11/15/c_118164235.htm; letzter Zugriff am: 26.11.2013; englische Übersetzung: China Daily, „The Decision on Major Issues Concerning Comprehensively Deepening Reforms in brief“, 16.11.2013, http://www.china.org.cn/china/third_plenary_session/2013-11/16/content_30620736.htm; letzter Zugriff am: 26.11.2013. Xinhua Nachrichtenagentur, „Xi Jinping: Erläuterungen zum , Beschluss des Zentralkomitees der KPCh über einige zentrale Fragen der umfassenden Vertiefung der Reformen““ (Xi Jinping: guanyu ,zhonggong zhongyang guanyu quanmian shenhua gaige ruogan zhongda wenti de jue ding’ de shuoming 习近平：关于《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》的说明), 15.11.2013, http://news.xinhuanet.com/politics/2013-11/15/c_118164294.htm; letzter Zugriff am: 26.11.2013.