

Xi Jinpings Bewährungsprobe 2014: Reformen umsetzen und Stabilität bewahren

Minxin Pei*



**Deutschland
und Asien**

Brücken bauen – Fortschritt fördern

März 2014 **Asia Policy Brief** 2014 | 02

Anzeichen wirtschaftlicher Schwierigkeiten haben die Aufgaben, die auf Chinas neuen Staats- und Parteichef Xi Jinping im Jahr des Pferdes warten, erheblich erschwert. Im November vergangenen Jahres hat seine Regierung einen erstaunlich ehrgeizigen Plan für systemische Wirtschaftsreformen vorgelegt. Nun steht der Generalsekretär der Kommunistischen Partei vor der dringenden Notwendigkeit, den hoch verschuldeten Finanzsektor zu stabilisieren und gleichzeitig erste Maßnahmen der versprochenen Reformen umzusetzen, um Glaubwürdigkeit zu gewinnen.

Xis Regierung ist zugute zu halten, dass einige äußerst populäre Reformen, die nur wenig Widerstand erfahren, bereits umgesetzt wurden. Dazu gehört etwa die vorsichtige Lockerung der drakonischen Ein-Kind-Politik. Alle Provinzen Chinas haben angekündigt, in welchem Zeitrahmen Paare, von denen ein Partner Einzelkind ist, ein zweites Kind bekommen dürfen. Darüber hinaus hat die chinesische Wertpapieraufsicht (CSCR) in einer symbolischen Geste der Deregulierung das Verbot für neue Börsengänge aufgehoben, so dass mehrere Privatunternehmen Aktien emittieren konnten.

Viele der heikleren Reformen lassen jedoch auf sich warten. Obwohl diese Reformen ganz unterschiedliche Sektoren betreffen, haben sie einige Gemeinsamkeiten.

Dazu zählen der Bedarf an Gesetzgebung, detaillierter Ausgestaltung und zusätzlichen Fiskalausgaben der Zentralregierung sowie starker politischer Widerstand. Um den Reformwillen am Leben zu halten, werden Xi und seine Kollegen diese Hindernisse sehr bald überwinden müssen, im Idealfall beim bevorstehenden Nationalen Volkskongress (NVK) Mitte März.

Drei wichtige Reformen im Fokus

Zu den Reformen, die eine signifikante Verbesserung der Lebensbedingungen von Hunderten von Millionen Landbewohnern bewirken könnten, gehört der Vorschlag, Bauern Einkünfte aus ihren Landnutzungsrechten zu gestatten. Dies gilt als Lackmustest, ob Xis Führungsteam

* Minxin Pei ist Tom and Margot Pritzker '72 Professor of Government am Claremont McKenna College und Non-Resident Senior Fellow des German Marshall Fund der Vereinigten Staaten von Amerika.



Wichtige Reformmaßnahmen und ihre Erfolgsaussichten

Vorgeschlagene Reform	Inhalt	Status	Ausblick
Landreform	Gibt den Bauern die Möglichkeit, Hypotheken auf ihre Landnutzungsrechte aufzunehmen.	Meinungsverschiedenheiten zwischen den verschiedenen Ministerien. Keine konkreten Maßnahmen angekündigt.	Erfordert Verfassungsänderung und umfangreiche gesetzgeberische Maßnahmen. In naher Zukunft werden keine Fortschritte erwartet.
<i>Hukou</i> -Reform	Gibt 200 Millionen Migranten aus ländlichen Gebieten, die in Städten arbeiten, freien Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen.	Rund 70 Millionen werden ein städtisches Aufenthaltsrecht erhalten. Die Finanzierung der erweiterten öffentlichen Dienstleistungen ist noch ungeklärt.	Benötigt langfristige Steuerreformen, um die neuen Ausgaben der lokalen Regierungen zu finanzieren. Kurzfristig ungewisse Aussichten.
Deregulierung	Abschaffung der meisten Regierungsgenehmigungen für wirtschaftliche Aktivitäten in Form von „Negativlisten“.	Noch keine spezifischen Maßnahmen. Intensive Gespräche innerhalb der Regierung über den Inhalt von „Negativlisten“.	Verschiedene Regionen können unterschiedliche Negativlisten herausgeben. Unklarheiten im Hinblick auf die Durchsetzung.
Lockerung der Ein-Kind-Politik	Erlaubt Paaren ein zweites Kind, wenn einer der Partner Einzelkind ist.	Vollständige Umsetzung im Jahr 2014.	Jedes Jahr werden voraussichtlich 2 Millionen mehr Kinder geboren.

Quelle: Minxin Pei

tatsächlich in der Lage ist, seine Reformen umzusetzen. Diese Landreform wäre die radikalste Veränderung des ländlichen Raums seit der Auflösung der kollektiven Landwirtschaft vor 30 Jahren. Allerdings ist der Widerstand innerhalb des chinesischen Staatsapparats erheblich. Konservative sehen grundlegende Konzessionen beim staatlichen Besitz und bei der Kontrolle von Land als einen gefährlichen Schritt, der die Staatsgewalt untergraben würde. Lokale Regierungsbeamte befürchten, dass stärkere Eigentumsrechte der Bauern ihnen die Möglichkeit entziehen könnten, Land für lukrative wirtschaftliche Entwicklungsprojekte zu requirieren. Dadurch könnten ihnen erhebliche Einkommensquellen verloren gehen.

Technisch gesehen erfordert diese komplexe Reform eine Änderung der Verfassung und die Verabschiedung von Gesetzen zum Schutz der neu gewonnenen Rechte der Bauern und zur Möglichkeit der Aufnahme von Hypotheken für Landnutzungsrechte. Dass sich seit vergangenem

November keine hochrangige chinesische Führungspersonlichkeit mehr zur Landreform geäußert hat, kann als Anzeichen dafür gelten, dass die vorgeschlagene Reform ins Stocken geraten ist. Ob es gelingt, die Reform auf der Jahrestagung des NVK zu verabschieden, ist ein Indikator dafür, wie stark Xis Regierung hinter den Reformen steht.

Ein weiterer Test für Xis Fähigkeit, seine Pläne voranzutreiben, ist die Umsetzung der *Hukou*-Reform. Das chinesische *Hukou*-System behindert die berufliche und soziale Mobilität, weil es Landbewohnern, die in die Städte ziehen, dort de facto gleiche Bürgerrechte und Zugang zu staatlich finanzierten Sozialleistungen wie Bildung oder Krankenversicherung verweigert – eine der Hauptursachen für die Kluft zwischen Stadt und Land.

Eine Reform des *Hukou*-Systems hätte zahlreiche Vorteile. Kurzfristig würde sich das Einkommen ländlicher Arbeitsmigranten in den Städten durch den Zugang zu kostenlosen oder subventionierten Sozialleistungen de facto



erhöhen. Langfristig würde die Reform die Ungleichheit verringern und eine konsumorientierte Wirtschaft unterstützen.

Die chinesische Regierung hat eine Drei-Stufen-Strategie angekündigt, die rund 200 Millionen Migranten aus ländlichen Gebieten ermöglichen soll, in den kommenden Jahren eine städtische Aufenthaltsgenehmigung zu erhalten. Der Plan sieht für ländliche Migranten, die in kleinen Städten (bis zu 500.000 Einwohner) arbeiten, das sofortige volle Aufenthaltsrecht vor. Nach und nach sollen dann auch diejenigen städtische Aufenthaltsgenehmigungen erhalten, die in mittelgroßen Städten leben (0,5 bis 2 Millionen Einwohner). Migranten in Großstädten (mehr als zwei Millionen Einwohner) sollen ähnliche Rechte erst erhalten, wenn die Auswirkungen dieser Reform eingehend untersucht wurden.

Die Reform ist bescheidener als sie klingt, aber sie könnte bereits im ersten Schritt dazu führen, dass 70 bis 80 Millionen ländliche Migranten, die in kleinen und mittelgroßen Städten arbeiten, in den Genuss wertvoller öffentlicher Dienstleistungen kommen. Aus zwei Gründen gibt es derzeit aber noch Ungewissheit. Zum einen haben die meisten lokalen Regierungen noch keine konkreten Durchführungsbestimmungen für den ersten Teilschritt angekündigt. Zum anderen hat sich die Zentralregierung nicht verpflichtet, die Kosten der Reform zu tragen. Vielleicht ist dies der Grund, warum nur wenige Lokalregierungen Zeitpläne für die Reform angekündigt haben. Die örtlichen Behörden haben nur schmale Besteuerungsrechte (sie erheben lediglich 40 Prozent der Steuern, sind aber für 80 Prozent der gesamten öffentlichen Ausgaben verantwortlich) und können keine zusätzlichen Dienstleistungen finanzieren. Um die lokalen Regierungen zu einer schnellstmöglichen Umsetzung der *Hukou*-Reform zu motivieren, wird Peking seine Transferzahlungen erhöhen müssen.

Der dritte Test für die Fähigkeit der Regierung Xi, Wandel voranzutreiben, ist Deregulierung. Die Kommunistische Partei hat einen kühnen Plan vorgelegt, dessen Umsetzung zahlreiche, vielleicht sogar die meisten unnötigen bürokratischen Genehmigungen abschaffen

würde, die derzeit für Unternehmensgründungen oder Investitionen erforderlich sind. Ein Kernbestandteil der Deregulierungsreform ist die Idee einer „Negativliste“, einer öffentlichen Übersicht der Wirtschaftsaktivitäten, die von der Regierung ausdrücklich untersagt sind. Geschäfte, die nicht auf dieser Liste geführt werden, sollen keine offizielle Genehmigung mehr erfordern.

Es liegt auf der Hand, dass eine solche Deregulierung in der chinesischen Gesellschaft eine enorme, bisher aufgestaute unternehmerische Energie freisetzen würde. Doch bis dato hat sich an der Deregulierungsfront nichts Erwähnenswertes ereignet. Der Widerstand der chinesischen Bürokratie wird vermutlich heftig sein. Denn eine Deregulierung würde die Macht vieler Beamten beschneiden, die für Genehmigungen traditionell Bestechungsgelder verlangen. Ein weiteres mögliches Hindernis für die Deregulierung ist die Rechtssicherheit. Privatunternehmen sollten den Schutz des Gesetzes in Anspruch nehmen können, wenn sie auf bürokratische Quertreiber treffen, die ihre wirtschaftlichen Aktivitäten auf illegale Weise behindern. Um das Vertrauen von chinesischen Privatunternehmern zu gewinnen, sollten Xi und seine Kollegen schnell die „Negativlisten“ für die meisten Sektoren herausgeben und Verfahren schaffen, die Privatunternehmen im Kampf gegen die Bürokratie unterstützen.

Unheilige Dreifaltigkeit: Finanzstabilität, Wachstum und Reform

Die Strukturreformen erscheinen alleine schon schwierig genug, doch sie sind nicht die wichtigsten Anliegen der chinesischen Führung. Die Wirklichkeit hat die unangenehme Angewohnheit, auch die besten aller Pläne zu torpedieren. Auf China bezogen bedeutet dies, dass Xi das Pech hat, die schwierigsten Reformen ausgerechnet zu einem Zeitpunkt umsetzen zu müssen, an dem die größte Gefahr für die chinesische Wirtschaft nicht die langfristige Stagnation, sondern eine unmittelbar bevorstehende Finanzkrise ist.

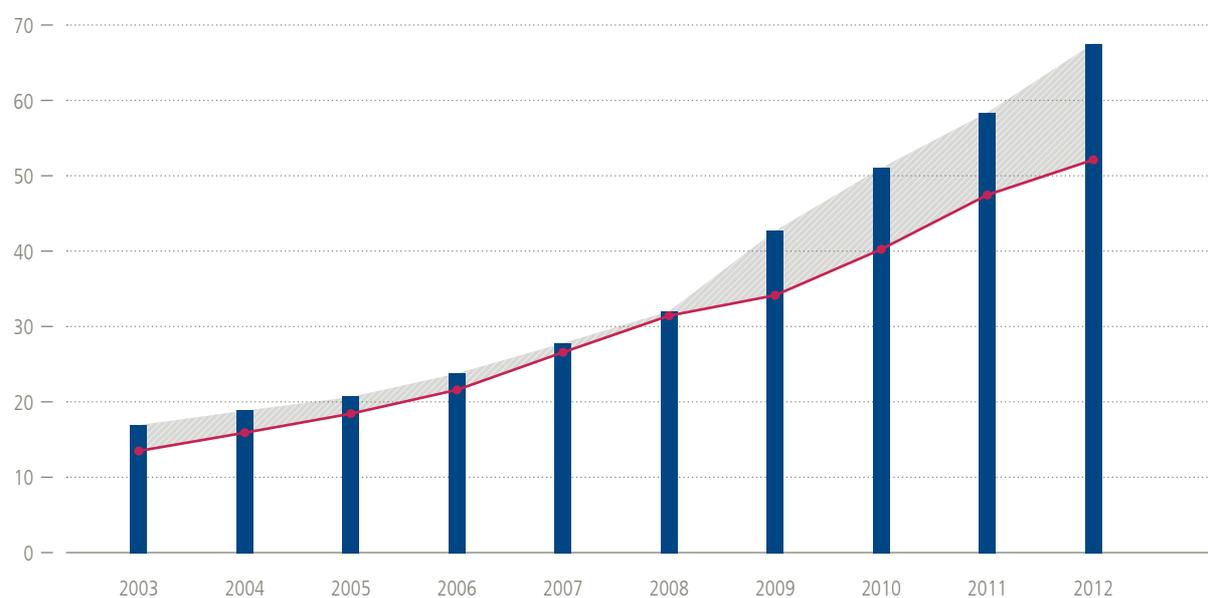
In der internationalen Wirtschaftswelt herrscht Sorge um einen möglichen Zusammenbruch des chinesischen



**Deutschland
und Asien**

Brücken bauen – Fortschritt fördern

Kredite chinesischer Banken von 2003 bis 2012 im Verhältnis zum BIP (in Billionen Yuan).



Quelle: People's Bank of China, Xinhua

● BIP ■ Kredite chinesischer Banken ▨ Differenz zwischen BIP und Krediten

Finanzsektors. Grund für diese Bedenken sind vor allem die seit 2008 rapide ansteigenden Kredite. Als Reaktion auf die globale Finanzkrise hat die chinesische Regierung die Schleusen für eine Welle von Bankkrediten geöffnet, um das Wirtschaftswachstum zu stützen. Insgesamt wurden in diesem Zeitraum Kredite mit einem Volumen von rund 15 Billionen US-Dollar (fast 200 Prozent des BIP) vergeben. Das Kreditwachstum belief sich in den letzten fünf Jahren im Durchschnitt auf nahezu 20 Prozent pro Jahr; das ist mehr als das Doppelte des BIP-Wachstums. Infolgedessen liegt die Gesamtverschuldung bei 210 bis 230 Prozent des BIP. Zwar ist Chinas Schuldenlast niedriger als in entwickelten Volkswirtschaften, sie ist jedoch die höchste aller Schwellenländer.

Was die chinesische Situation einzigartig und besonders besorgniserregend macht, ist die Aufgliederung der Schulden. Das Niveau der expliziten Staatsschulden ist mit 25 Prozent des BIP relativ gering. Die private Verschuldung

ist mit rund 20 Prozent des BIP ebenfalls recht niedrig. Gleichzeitig sind jedoch die Schulden der lokalen Regierungen auf 20 bis 25 Prozent des BIP angestiegen. Und chinesische Unternehmen, sowohl Staatsunternehmen als auch Privatunternehmen, haben einen Schuldenberg angehäuft, der 145 bis 160 Prozent des BIP beträgt (in den meisten Schwellenländern liegt die durchschnittliche Unternehmensverschuldung zwischen 40 bis 70 Prozent des BIP).

Zwei Aspekte werfen Fragen zur Stabilität des chinesischen Finanzsektors auf. Der erste ist die Geschwindigkeit, mit der die Verschuldung wächst. Die Geschichte von Finanzkrisen zeigt, dass kein Land eine Bankenkrise verhindern konnte, in dem das Kreditvolumen in dem Tempo wuchs, wie es in China seit 2008 der Fall ist. Das zweite hervorstechende Merkmal ist die schwache Rückzahlungsfähigkeit der beiden größten Gruppen von chinesischen Kreditnehmern, den lokalen Regierungen und den Unternehmen. Die eng gesteckten Besteuerungsrechte



der örtlichen Regierungen generieren zu wenig Cashflow für die Rückzahlung der Schulden. Verschärfend kommt hinzu, dass ein großer Anteil der neu aufgenommenen Schulden von Lokalregierungen anscheinend in Projekte mit zweifelhaften Ertragsaussichten geflossen ist, beispielsweise überflüssige Prestigeprojekte im Bereich Infrastruktur.

Unter den chinesischen Unternehmensschuldnern haben sich Staatskonzerne in verwegene Expansionsprojekte gestürzt, neue Werke gebaut, mit Immobilien spekuliert und ausländische Vermögenswerte zu schwindelerregenden Preisen erworben. Diese Expansion hat in den meisten Fertigungsbranchen zu Überkapazitäten geführt. Die durchschnittliche Kapazitätsauslastung in den Bereichen Stahl, Aluminium, Kupfer, Zement und Automobile beträgt rund 70 Prozent. Private Unternehmen, vor allem Immobilienentwickler und Bergbaukonzerne, haben sich seit 2008 hoch verschuldet, um am Boom auf dem Immobilien- und Rohstoffmarkt teilzuhaben. Das Ergebnis sind leer stehende Wohneinheiten in zweistelliger Millionenhöhe oder unrentable Minen.

Die massive Kreditzufuhr ermöglichte China, Anlageinvestitionen zu finanzieren (hauptsächlich Infrastruktur) und zwischen 2009 und 2013 hohe Wachstumsraten aufrechtzuerhalten. Aber schuldenfinanziertes Wachstum ist nicht nur riskant, sondern letztendlich nicht nachhaltig. Ausgehend von den Erfahrungen der letzten fünf Jahre prognostiziert die Ratingagentur Fitch Ratings, dass Chinas Schulden im Jahr 2017 rund 280 des BIP betragen und allein die jährlichen Zinszahlungen 20 Prozent des BIP überschreiten werden.

Vielleicht war das Bewusstsein, dass ein anhaltendes Schuldenwachstum nicht nachhaltig ist, der Grund, weswegen die chinesische Regierung und insbesondere die Zentralbank, die People's Bank of China, anfangen, die Kreditvergabe zu beschränken und die Liquidität zu reduzieren. Ihre ersten Bemühungen zeigten jedoch keine erkennbare Wirkung. Zwar werden Maßnahmen zur Drosselung des Kreditwachstums durch die Banken in der Regel einigermaßen effizient umgesetzt (in Form strenger

Kreditquoten), doch Kreditnehmer können auf das schnell wachsende Schattenbankensystem ausweichen, ein Netzwerk aus Treuhandfirmen, Investmentfonds, Kreditvermittlern und Anleihenmarkt. Die Größe des Schattenbankensystems, das bis 2008 vernachlässigbar war, wird derzeit auf rund fünf bis sechs Billionen US-Dollar oder 30 Prozent des gesamten Finanzsystems geschätzt.

Aufgrund des erheblichen Abflusses vom formalen Bankensektor ins Schattenbankensystem (wobei ein Großteil der Kredite der Schattenbanken durch Einlagen in staatseigenen Banken finanziert ist) wird jeder Versuch der geldpolitischen Institutionen, die Kreditvergabe einzuschränken, sofort den Schattenbankensektor einfrieren und die Interbankenrate durch die Decke treiben. Im Juni 2013 versuchte die Zentralbank, den Schattenbankensektor zu zügeln und reduzierte die Liquidität. Innerhalb weniger Tage stieg der Zinssatz, zu dem sich Banken untereinander Geld leihen, in zweistellige Höhe. Viele verzweifelte Schuldner gerieten sofort in Verzug. Diese düsteren Aussichten zwangen die politischen Entscheidungsträger zum hastigen Rückzug. Im Dezember vergangenen Jahres versuchte die Zentralbank erneut, durch Reduzierung der Liquidität ein Signal zu setzen. Erneut schossen die Zinsen in die Höhe und die Zentralbank musste ihre Restriktionsversuche aufgeben.

Offenbar gibt es keine komplexere und heiklere Aufgabe, als das chinesische Finanzsystem zu einer sanfteren Landung zu steuern. Xi Jinpings Regierung muss 2014 drei miteinander konkurrierende Ziele ausbalancieren. Das erste Ziel ist es, den Finanzsektor zu stabilisieren. Das zweite Ziel besteht darin, das Wachstum auf einem vernünftigen Niveau zu halten (der neue Premierminister Li Keqiang ließ verlautbaren, dass sieben Prozent BIP-Wachstum benötigt würden, um die Beschäftigung zu sichern). Das dritte Ziel ist die Umsetzung der Strukturreformen. Dass diese Ziele miteinander kollidieren, ist offensichtlich. Um die Stabilität des Finanzsektors aufrechtzuerhalten, wird eine Verringerung des Kreditwachstums erforderlich sein – ein Schritt, der mit Sicherheit das BIP-Wachstum drosseln würde. Die Durchsetzung von Strukturreformen



(höhere Preise für Rohstoffe, niedrigere Subventionen für Staatsunternehmen und die Abkehr vom Wachstum durch staatliche Investitionen) dürfte sich ebenfalls negativ auf das Wachstum auswirken und könnte sogar eine Finanzkrise herbeiführen, wenn marode Unternehmen in den Bankrott getrieben werden. Sollte die Regierung Xi jedoch dem Wirtschaftswachstum den Vorrang vor langfristiger finanzieller Stabilität und Nachhaltigkeit geben und das Kreditwachstum auf einem Wert von 20 Prozent halten, könnte sie zwar 2014 ihr Wachstumsziel von 7 bis 7,5 Prozent erreichen (bisher hat Peking noch kein offizielles Ziel verkündet). Doch ein solches Vorgehen würde die Aussichten für strukturelle Reformen verschlechtern und das Schreckgespenst einer ausgewachsenen Finanzkrise in den nächsten vier bis fünf Jahren heraufbeschwören.

Ein politischer Zwei-Fronten-Krieg

Trotz der schwer zu bewältigenden wirtschaftlichen Herausforderungen hat Xi einen Vorteil, der seinen Vorgängern verwehrt war: Er verfügt über eine persönliche Autorität, wie es sie in China seit dem Tode Deng Xiaopings vor 17 Jahren nicht gegeben hat. Seitdem Xi im November 2012 in die Top-Position aufgestiegen ist, hat er seine institutionelle Macht als Vorsitzender der Kommunistischen Partei Chinas und oberster Befehlshaber sehr schnell gefestigt und mit dem kollektiven Führungsstil, der China seit dem Ende der Deng-Ära geprägt hat, weitgehend gebrochen. Seit Abschluss der Plenarsitzung der Kommunistischen Partei Chinas im November letzten Jahres hat Xi zusätzliche Macht angehäuft. Er wurde zum Vorsitzenden des neu gegründeten Komitees für nationale Sicherheit und zum Leiter der zentralen Führungsgruppe für Wirtschaftsreformen ernannt.

Augenscheinlich verbessert diese Anhäufung von Macht Xis Chancen zur Durchsetzung von Reformen. Allerdings hat Xi seine persönliche Autorität bisher auf eine Art und Weise eingesetzt, die Fragen aufwirft, in welche Richtung er China führen will. Mit Blick auf die folgenreichsten Maßnahmen, die er seit November 2012 ergriffen hat, scheint er dem Vorbild des verstorbenen Sow-

jetführers Yuri Andropow zu folgen. Auf der einen Seite hat Xi die radikalste und nachhaltigste Kampagne zur Bekämpfung der Korruption der letzten Zeit ins Leben gerufen. Dutzende hochrangige Beamte wurden festgenommen; 2013 wurden fast 182.000 Parteimitglieder bestraft. Auf der anderen Seite geht Xis Regierung aber auch mit härtesten Mitteln gegen Dissens und Meinungsfreiheit vor. Mehrere Bürgerrechtler, darunter der bekannte Menschenrechtsanwalt Xu Zhiyong, wurden verhaftet und zu Gefängnisstrafen verurteilt. Kritische Akademiker wurden der Universitäten verwiesen. Die chinesischen Social-Media-Netzwerke, einst lebendige Foren für Beschwerden gegen Korruption und Amtsmissbrauch, wurden durch unerbittliche Zensur gezügelt.

Oberflächlich betrachtet erscheint Xis politische Strategie eines Zwei-Fronten-Kampfs sinnvoll. Durch den Kampf gegen die Korruption versucht er, das chinesische Volk davon zu überzeugen, dass es bei der Säuberung der Regierung, die für Privilegien und Vetternwirtschaft steht, auf ihn zählen kann. Ist seine Antikorruptionskampagne erfolgreich, sichert sie Xi die Unterstützung der Bevölkerung und verbessert die Regierungsführung. Das würde bedeuten, dass echte demokratische Reformen überflüssig werden. Gleichzeitig will Xi der Kommunistischen Partei vor Augen führen, dass er pro-demokratischen Kräften nicht erlauben wird, die Herrschaft der Partei zu untergraben. Seine politische Autorität ist abhängig vom Vertrauen der Partei in seine Absichten und in seine Fähigkeit, ihr politisches Monopol zu verteidigen. Dieses Vertrauen kann Xi nur aufrechterhalten, wenn er weiterhin an einer konservativen politischen Strategie festhält.

Allerdings gibt es in dieser Strategie einige Fallstricke. Xi wird den Balanceakt – Kampf gegen die Korruption und gleichzeitige Verschärfung der Kontrolle – nur schwer über längere Zeit durchhalten können. Im Moment scheint er sich bei der Korruptionsbekämpfung hauptsächlich auf seine persönliche Autorität und einen Top-Down-Ansatz zu verlassen. Seine Kampagne gegen Bestechlichkeit ist von beispielloser Intensität. Doch naturgemäß sind solch intensive Kampagnen langfristig



nicht aufrecht zu erhalten. Sie führen dazu, dass die Bürokratie hauptsächlich mit der Erfüllung von Wünschen der Führungsspitze beschäftigt ist. Solche Kampagnen verlieren zwangsläufig dann an Dynamik, sobald die Führungsspitze neue Prioritäten setzt und die Bürokratie ausgelaugt zurücklässt. Schlimmer noch: Eine nachhaltige Antikorruptionskampagne könnte die Einheit der Führung untergraben, wenn sie Funktionäre mit engen Verbindungen zu hochrangigen Kadern identifiziert.

Würde der Kampf gegen die Korruption mit vollem Einsatz geführt, hätte dies wahrscheinlich eine Lähmung der staatlichen Aktivitäten zur Folge. Korruption ist das sprichwörtliche Schmieröl, das die Maschinerie der chinesischen Bürokratie am Laufen hält. Viele offizielle Geschäftsangelegenheiten werden in den privaten Serees von Luxus-Restaurants abgewickelt. Werden Treffen mit Beamten arrangiert, gehören Geschenke und Bestechungsgelder einfach dazu. Beamte sind in der Regel wenig motiviert, Genehmigungen zu erteilen, wenn sie nicht persönlich von der Ausübung ihres Amtes profitieren. Deshalb würde eine weitgreifende Kampagne gegen Korruption Xis wohl wichtigste Machtbasis untergraben: die Partei und die Bürokratie.

Gleichzeitig geht mit der Verschärfung der politischen Kontrolle das Risiko einer gesellschaftlichen Gegenreaktion einher. Moderate Kräfte in der chinesischen Gesellschaft, die gehofft hatten, dass die Xi-Regierung eine Politik der gemäßigten Liberalisierung verfolgen würde, könnten desillusioniert und radikalisiert werden. Die erneute Durchsetzung ideologischer Restriktionen, die an die Mao-Ära erinnern, könnte eine Gesellschaft, die sich an die Ausweitung von Bürgerrechten gewöhnt hat, vor den Kopf stoßen. Eine konservative politische Strategie ist auch für Xis erklärtes Ziel einer verbesserten Regierungsführung kontraproduktiv. Denn durch strengere Pressezensur und politische Repressionen würde die öffentliche Meinung unterdrückt und Beamte würden noch weniger in die Pflicht genommen als bisher. Im schlimmsten Fall würde die Mehrheit der Bevölkerung ihr Vertrauen in Xi als einen echten Reformen verlieren.

Abschließende Überlegungen

Die Regierung Xi verfolgt eine ehrgeizige, aber hoch riskante Strategie voller innerer Widersprüche. Derzeit deutet nichts darauf hin, dass Xi und seine Kollegen diese Widersprüche erkannt, geschweige denn ihre Politik lösungsorientiert angepasst hätten. Im Kern dieser Widersprüche steht der Konflikt zwischen der Notwendigkeit, das langfristige Überleben der Kommunistischen Partei Chinas zu sichern, und den Reformen, die das Wirtschaftswachstum und das Vertrauen der Öffentlichkeit wiederbeleben würden – zwei Faktoren, die den Machterhalt der Partei gefährden könnten. Für eine Neuausrichtung der chinesischen Wirtschaft und deren Effizienzsteigerung ist vor allem Xis wirtschaftliche Reformstrategie von entscheidender Bedeutung.

Eine erfolgreiche Umsetzung dieser Strategie erfordert eine signifikante Verringerung der Staatsmacht und eine dramatische Stärkung der Rolle der chinesischen Gesellschaft. Ganz offensichtlich könnten die politischen Auswirkungen dieser Strategie, die eine Voraussetzung für Marktwirtschaft sind, das Fundament des Einparteiensystems untergraben. Taktisch gesehen wird die effiziente Umsetzung der Strategie eine Mobilisierung gesellschaftlicher Kräfte erfordern, um politischen Druck auf Interessengruppen auszuüben, die derzeit fest in der chinesischen Einparteiensherrschaft verankert sind. Xi, der sich offenbar der Gefahr bewusst ist, die in einem Appell an die Bevölkerung liegt, hat sich bisher für einen gänzlich anderen Kurs entschieden: Er zentralisiert die Macht und verlässt sich bei der Durchsetzung von Reformen auf seine persönliche Autorität.

Dementsprechend hängen seine langfristigen politischen Perspektiven entscheidend von seiner Fähigkeit ab, die internen Widersprüche seiner Strategie zu managen. Seine größte Bewährungsprobe erwartet ihn im Jahr 2017, wenn die Kommunistische Partei Chinas seinen Nachfolger bestimmt. Wenn Xis Strategie bis dahin die gewünschten Ergebnisse geliefert hat, wird er über ausreichend politisches Kapital verfügen, um seinen Nachfolger selbst zu wählen – ein Privileg, in dessen Genuss seine beiden Vorgänger nicht gekommen sind.



Aktuell steht Xis Strategie vor zwei kurzfristigen Herausforderungen. Wirtschaftlich gesehen muss seine Regierung zwei konkurrierende Ziele miteinander vereinbaren: die Aufrechterhaltung des Wirtschaftswachstums und die sanfte Landung des überschuldeten Finanzsystems. In politischer Hinsicht könnte er gezwungen sein, seinen Zwei-Fronten-Kampf zu beenden. Wenn die Bewältigung der wirtschaftlichen Herausforderungen bereits schwierig erscheint, ist es die Änderung seiner politischen Strategie umso mehr. Dass Xi als stärkster Führer seit Deng Xiaoping wahrgenommen wird, könnte seinen langfristigen politischen Interessen sogar im Wege stehen. In einem Einparteiensstaat muss politisches Kapital kontinuierlich erworben und erneuert werden. Persönliche Autorität ist oftmals kurzlebig.

Politische Loyalität innerhalb des Regimes ist praktisch nicht existent. Wer dem späten Deng Xiaoping nach-

eifern möchte, sollte bedenken, dass dieser ein Meister der Koalitionsbildung war und wichtige gesellschaftliche Gruppen, die ihn unterstützten, gepflegt hat. In den frühen Tagen seiner Reform ließ Deng die Intellektuellen die erstarrte maoistische Ideologie in Verruf zu bringen, mobilisierte die Bauern für die Demontage der kollektiven Wirtschaft und unterstützte private Unternehmer bei der Wiederbelebung des Kapitalismus.

Das größte fehlende Puzzleteil in Xis Reformagenda ist die Rolle einer dynamischen und lebendigen chinesischen Zivilgesellschaft. Wie die obige Analyse zeigt, sind seine wahren und verlässlichsten politischen Verbündeten die progressiven Kräfte der chinesischen Gesellschaft, nicht die Apparatschiks, deren Interessen und Überleben den angekündigten Reformen zum Opfer fallen würden – sollten diese Reformen überhaupt jemals erfolgreich sein.

Weiterführende Lektüre:

Nicholas Lardy and Nicholas Borst, A Blueprint for Rebalancing the Chinese Economy, The Petersen Institute for International Economics Policy Brief 13–02 (Feb. 2013); <http://www.iie.com/publications/pb/pb13-2.pdf>.

Alice L. Miller, „The Road to the Third Plenum“, China Leadership Monitor, No. 42 (2013); <http://www.hoover.org/publications/china-leadership-monitor/article/158576>.

David M. Lampton, „How China is Ruled“, Foreign Affairs Volume 93, No. 1 (Jan./Feb. 2014), pp. 74–84.

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“.

ISSN 2195-0485

Vi.S.d.P.

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

Stephan Vopel
stephan.vopel@bertelsmann-stiftung.de

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