

Volksrepublik China

Ergebnis Status-Index (Demokratie: 1,6 / Marktwirtschaft: 2,6)		4,2	Ergebnis Management-Index		4,4
Politisches System	Autokratie		Bevölkerungsgröße	1.285,2 Mio.	
Wahlbeteiligung	n.a.		BIP p. c. (\$, PPP)	4.020	
Frauenanteil im Parlament	21,8 %		Arbeitslosenquote	3,1 % (2000)	
Bevölkerungswachstum^a	1,3 %		HDI	0,721	
Größte ethnische Minderheit	n.a.		UN-Education Index	0,79	
			Gini-Index	40,3 (1998)	
Angaben, wenn nicht anders angegeben, für das Jahr 2001. ^{a)} jährliches Wachstum zw. 1975-2001. Quellen u.a.: UN Human Development Report 2003.					

1. Einleitung

Der Transformationsprozess der VR China war im Untersuchungszeitraum von einer Fortsetzung der Wirtschaftsreformen unter erschwerten Bedingungen bestimmt. Die Auswirkungen der Asienkrise schränkten einerseits den Handlungsspielraum der Regierung ein, führten andererseits jedoch zu einer erhöhten Reformdynamik: Zuvor aus politischen Gründen aufgeschobene Maßnahmen, auch im schwierigen Bereich der Finanzsektorentwicklung, wurden vorangetrieben. Politische Reformen beschränkten sich auf eine Festigung der in den achtziger Jahren eingeführten Dorfwahlen, auf eng begrenzte Experimente mit Konkurrenzahlen innerhalb der Kommunistischen Partei Chinas (KPCh) sowie auf Reorganisationen im Verwaltungssystem. Der uneingeschränkte Führungsanspruch der KPCh verhindert auch nach dem Wechsel zur neuen Führungsgeneration die Transformation zu einer demokratischen politischen Ordnung.

Der Untersuchungszeitraum stimmt in etwa mit der Zeitspanne zwischen dem XV. und XVI. Parteitag der KPCh überein. Veränderungen in der Position der Partei beziehungsweise ihrem Programm zeigen, dass sich die KPCh weiter an veränderte wirtschaftliche und soziale Gegebenheiten anzupassen versucht, neue gesellschaftliche Gruppen einbinden und den Weg zu einer Marktwirtschaft unter Aufrechterhaltung ihres Führungsanspruches gehen will. Der Parteitag im November 2002 hat gezeigt, dass dabei Kernelemente der marxistisch-leninistischen Ideologie (z. B. Abschaffung von Privateigentum, Auslöschung der privaten Unternehmerschicht, Bekämpfung der „Kapitalistenklasse“ und Dominanz öffentlichen Eigentums) aufgegeben werden, wogegen die Herrschaft der KPCh sich wei-

terhin auf leninistische Organisationsprinzipien (insbesondere die Personalhoheit der Partei im Kadersystem) stützt. Die chinesische Führung hält daran fest, die Transformation zu einer weltmarktorientierten Ökonomie und mittelschichtorientierten Gesellschaft mit im Kern leninistischen politischen Institutionen zu bewältigen.

2. Transformationsgeschichte und -charakteristika

Der wirtschaftliche Transformationsprozess in der VR China wurde im Zuge des Neuanfangs nach dem Ende der Kulturrevolution (1976) eingeleitet. Diese Zeit war durch ein starkes wirtschaftliches und politisches Konsolidierungsbedürfnis geprägt. Die Wirtschaftsreformen fanden unter schwierigen strukturellen Bedingungen statt, konnten aber auf einigen Reformvoraussetzungen aufbauen, die sich anderen Transformationsländern in dieser Weise nicht oder nur zum Teil boten: China stand der Prozess einer nachholenden Entwicklung offen, die unter anderem durch einen hohen Anteil der Beschäftigten in der Landwirtschaft und ein für eine Planwirtschaft niedriges Gewicht des Staatssektors ermöglicht wurde.

Auf politischer Ebene hatte sich ein grundsätzlicher Konsens für wirtschaftliche Reformen gebildet, der allerdings mit einer klaren Ablehnung politischer Liberalisierung einherging. Bürokratische Widerstände waren in China schwächer ausgeprägt als beispielsweise im Transformationsprozess der Sowjetunion beziehungsweise Russlands. Zusätzlich konnte die VR China eine beachtliche Menge von Auslandschinesen mobilisieren. Auf dieser Grundlage wählte China eine Reformstrategie, die durch graduelle und experimentelle Reformschritte, ein zweigleisiges Vorgehen (Koexistenz von altem sozialistischem und neuem privatwirtschaftlichem Sektor) und einen dezentralisierenden Charakter vieler Maßnahmen gekennzeichnet war.

Zusätzlich setzten die chinesischen Wirtschaftsreformpolitiker auf die Öffnung von Sonderwirtschaftszonen für ausländische Investoren und eine exportorientierte Entwicklungsstrategie. Mit den Reformen gingen eine deutliche Verbesserung des Lebensstandards großer Bevölkerungsteile und ein grundlegender gesellschaftlicher Pluralisierungsprozess einher. Chinas Bruttoinlandsprodukt wuchs – bei sich auf niedrigem Niveau stabilisierenden Inflationsraten – zwischen 1980 und 2000 offiziellen Zahlen zufolge mit durchschnittlich knapp 10 %.

Der Beitritt Chinas zur WTO Ende 2001, welcher als Ergebnis der wirtschaftlichen Reformerfolge und des Erstarkens Chinas in der internationalen Wirtschaft und Politik betrachtet werden muss, hat zugleich verbleibende Probleme der chinesischen Wirtschaftsreform ins Bewusstsein gerückt. In jüngerer Zeit ist es zu einer kritischeren Einschätzung der tatsächlichen Erfolge und der Nachhaltigkeit und Dauerhaftigkeit von Reformergebnissen gekommen. Zusätzlich treten als Kehrseite der Wirtschaftsreformen zunehmende Ungleichverteilung der Einkommen (mit einhergehender sozialer Destabilisierung) sowie Aushöhlung der existierenden staatlichen Institutionen durch Korruption auf. Dies bringt wachsende Legitimationsprobleme für die KPCh mit sich.

Bislang waren die politischen Institutionen jedoch in der Lage, sich an neue Anforderungen in der Wirtschaftspolitik anzupassen, auch wenn die eindeutige Trennung zwischen direkter staatlicher Steuerung, aktiver staatlicher Gestaltung und passiver Adaption schwer fällt. Chinas Haltung gegenüber einer politischen Transformation (politischer Liberalisierung und Demokratisierung) blieb jedoch ablehnend. Die „dritte“ Führungsgeneration unter Jiang Zemin und Zhu Rongji leitete im Untersuchungszeitraum keinen planvollen Übergang zu einer demokratisch-rechtsstaatlichen Ordnung ein. Demokratiebewegung und politische Dissidenten sind seit der Niederschlagung von Studentenprotesten im Jahre 1989 gleichermaßen marginalisiert und haben keine Möglichkeit zur effektiven Betätigung in der Öffentlichkeit.

3. Prüfung der Kriterien zu Demokratie und Marktwirtschaft

3.1. Demokratie

Im politischen Bereich weist die VR China große Transformationsdefizite auf. Nicht zuletzt fortbestehende gravierende Menschenrechtsverletzungen und die Unterdrückung politischer Opposition relativieren die Transformationserfolge im wirtschaftlichen Bereich sowie in der Armutsreduzierung stark.

3.1.1. Politische Ordnung

(1) *Staatlichkeit*: In der VR China gibt es keine Staatlichkeitsprobleme, das staatliche Gewaltmonopol ist größtenteils gewährleistet. Die Definition und Zugehörigkeit zum Staatsvolk ist – mit der gewichtigen Ausnahme der „abtrünnigen Pro-

vinz“ Taiwan und immer wieder aufflammender separatistischer Bestrebungen in Xinjiang und Tibet – keine politisch relevante Frage. Alle Bürger besitzen der Verfassung nach das gleiche Staatsbürgerrecht; die Verfassung gewährt ethnischen Minderheiten begrenzte Selbstverwaltungsbefugnisse. Religion und Staat sind getrennt, stehen aber (dies wird deutlich in der Unterdrückung der Falun Gong-Bewegung) in einem häufig konfliktgeladenen Verhältnis.

In China existieren im Vergleich zu anderen großen Flächenstaaten und Entwicklungsländern gut ausgebaute Verwaltungsstrukturen, die das ganze Staatsgebiet erfassen. Sie weisen eine differenzierte Struktur auf, ermöglichen aber angesichts von Konflikten unter verschiedenen Verwaltungsebenen nur zum Teil effiziente Extraktion und Allokation staatlicher Ressourcen. Die finanzielle Handlungsfähigkeit des chinesischen Staates ist unter Berücksichtigung von gravierenden Problemen des fiskalischen Managements mittel- bis langfristig nur bedingt gesichert. Es erscheint fraglich, ob die Staatsaufgaben mit den vorhandenen Mitteln sinnvoll und in ausreichendem Maße erfüllt werden können. Der komplizierte und problematische Mechanismus des chinesischen Finanzausgleichs zwischen einzelnen Provinzen trägt zu diesem Problem bei.

(2) *Politische Partizipation*: Die VR China ist – nach der Verfassung von 1982 – ein sozialistischer Staat unter der demokratischen Diktatur des Volkes. Die formale politische Institutionenordnung entspricht dem Typus der zentralisierten sozialistischen Parteidiktatur. Es existieren in diesem Rahmen auf zentralstaatlicher Ebene keine Wahlen, die die Mindestanforderungen eines allgemeinen und kompetitiven Wahlprozesses (Konkurrenzahlen) erfüllen. Auf lokaler Ebene haben sich in den letzten Jahren begrenzte Partizipationsmöglichkeiten entwickelt. Die politischen Herrscher rekrutieren sich aus der KPCh, die ihren organisatorischen Prinzipien nach einer Kaderpartei entspricht. Personal und Organisation der KPCh bilden bis heute die tragenden Pfeiler des Herrschaftssystems der VR China. Herrschaftsrelevante Oppositionsparteien sind verboten.

Die Versammlungsfreiheit ist nicht gewährleistet und unabhängige Gruppen können aufgrund des exklusiven Herrschaftsanspruchs der KPCh und ihrer untergeordneten Organisationen nicht oder nur schwer entstehen. Insofern kann nicht von einer unabhängigen und zivilgesellschaftlichen Organisationsfreiheit gesprochen werden. Meinungsfreiheit besteht nur in engen Grenzen, wesentliche Medien befinden sich in staatlichem Besitz oder unter staatlicher Kontrolle. Im Wirtschaftsbereich gibt es jedoch Anzeichen eines wachsenden Spielraums für freie und kriti-

sche Meinungsäußerung. Diesen Anzeichen stehen Kontrollbestrebungen für neue Medien, insbesondere des Internets, gegenüber.

(3) *Rechtsstaatlichkeit*: In der VR China wirkt das leninistische Prinzip der Gewaltkonzentration an Stelle der Gewaltenteilung fort. Es gibt keine Gewährleistung bürgerlicher Freiheitsrechte. Machtposition und Führungsanspruch der KPCh und ihrer Kader sichern de facto unbegrenzte Eingriffsrechte staatlicher Akteure auch im Wirtschaftsleben. Die KPCh steht in der Verfassungswirklichkeit über der Verfassung und über dem Volk. Somit gibt es keine Rechtsbindung der staatlichen Gewalten und keine Kontrolle der Gewalten untereinander.

Insbesondere die Justiz unterliegt der Einflussnahme staatlicher Herrschaftsträger durch Aufsichtsgremien der KPCh und durch die Rekrutierungsverfahren von Richtern. Die Gerichte werden nach traditioneller Rechtsauffassung primär als Organe verstanden, die die öffentliche Ordnung aufrechterhalten und staatlicher Machtdurchsetzung zuträglich sein sollen. Der in weiten Teilen unzureichenden Qualifikation der Richter soll durch neue nationale Prüfungsanforderungen entgegengewirkt werden. Tendenzen zu mehr Rechtssicherheit und einer Entpolitisierung der Justiz sind besonders im Bereich des Wirtschaftsrechts zu erkennen, werden aber durch die ausgeprägte Korruption in der Justiz konterkariert.

3.1.2. Politische Einstellungs- und Verhaltensmuster

(1) *Institutionelle Stabilität*: Für die VR China sind Fragen der Stabilität und Akzeptanz demokratischer Institutionen nicht sinnvoll zu beantworten, da auf nationaler Ebene keine demokratischen Institutionen etabliert sind. Erfahrungen mit demokratischen Verfahren sind auf die lokale Selbstverwaltungs-Ebene (Dorf-/Wohnviertelwahlen) begrenzt und üben bislang keine erkennbaren Wirkungen auf die höheren Regierungsebenen aus.

(2) *Politische und gesellschaftliche Integration*: Über das Parteiensystem erfolgt keine offene, pluralistische Vermittlung politischer und gesellschaftlicher Interessen. Die neben der KPCh existierenden demokratischen Parteien sind politisch bedeutungslos und von der KPCh kontrolliert. Eine größere Rolle in der Interessenvertretung spielt das weitgehend autoritär-korporatistische System von Verbänden und Massenorganisationen. In der Zeit seit Beginn der wirtschaftlichen Transformation haben Zahl und Differenzierung der Verbände stark zugenommen. Nach 1989 wurden ihre Entstehung sowie Zulassung jedoch verstärkt staat-

lich kontrolliert und reglementiert. Der Einfluss und die Kontrolle durch die Regierung begrenzen die Autonomie der Verbände in Abhängigkeit von ihrer strategischen Bedeutung für die politische Autorität der KPCh. Die Gründung von unabhängigen Gewerkschaften ist verboten. Zugleich ist in den vergangenen Jahren eine Zunahme sozial motivierter Proteste und Unruhen zu verzeichnen.

Über die Haltung der Gesellschaft zur Demokratie gibt es keine verlässlichen empirischen Untersuchungen. Die autoritäre Herrschaft der KPCh stützt sich auf politisch-kulturelle Voraussetzungen, wie das Fehlen liberal-konstitutioneller Traditionen und mangelnde positive Erfahrungen im Umgang mit politischem Wettbewerb, die einen Demokratisierungsprozess nicht begünstigen. Im Hinblick auf vorhandenes Sozialkapital profitiert China von der Existenz starker Loyalitäten innerhalb von Großfamilien und von einem unternehmerischen Familismus. Auch über die Grenzen von Familien hinweg entstehen in den Städten vermehrt Organisationen der Selbst- und Nachbarschaftshilfe, d. h. Initiativen und Zusammenschlüsse ohne primär politische Zielrichtung.

3.2. Marktwirtschaft

Die VR China hat in ihrer Transformation zu einer Marktwirtschaft erhebliche Fortschritte gemacht. Die Reformen gingen zudem mit starkem wirtschaftlichem Wachstum einher. Es bleiben aber wesentliche Risiken bestehen, die schon errungene Transformationsleistungen wieder in Frage stellen könnten.

3.2.1. Sozioökonomisches Entwicklungsniveau

Die Entwicklung zentraler Wirtschaftsindikatoren zeigt, dass China große Entwicklungserfolge zu verzeichnen hat. Allerdings sind erhebliche Ungleichheiten in der Verteilung von Einkommen und Vermögen entstanden. Große Bevölkerungsteile werden auf der Grundlage von Armut und Bildungsdefiziten von der Teilnahme am Wirtschaftsleben und den Früchten der Wirtschaftsreformen ausgeschlossen. Vor allem regionale und urban-ländliche Entwicklungsdisparitäten haben sich in den letzten Jahren in einem Maße verschärft, das ein entschiedenes politisches Gegensteuern erfordert. Schon heute sind beachtliche Wanderungsbewegungen innerhalb Chinas, vor allem zwischen dem städtischen und ländlichen Raum zu beobachten.

3.2.2. Markt und Wettbewerb

Die Etablierung gleicher Wettbewerbschancen und einer einheitlichen Marktstruktur ist gegenüber der früheren Staatswirtschaft deutlich vorangekommen, wird aber weiterhin durch selektive Liberalisierungsmaßnahmen verzerrt und verzögert. Derzeit bestehen noch wesentliche Defizite. So ist etwa die Gleichbehandlung unterschiedlicher Unternehmenstypen (Staatsbetriebe, Privatunternehmen, Unternehmen mit ausländischer Beteiligung) in Verwaltungspraxis, Steuererhebung und Kreditwesen nicht gesichert. Hierin spiegelt sich vor allem die unvollständige Entstaatlichung beziehungsweise Kommerzialisierung der Staatsunternehmen wider. Es gibt keine einheitliche Wettbewerbspolitik mit eindeutiger Zielsetzung, national bedeutende Industrien werden von den Grundsätzen allgemeiner Industriepolitik ausgenommen.

Im Rahmen der Anpassung an die WTO-Bestimmungen wird erwartet, dass wesentliche Vereinheitlichungen vorgenommen werden. Die Preise werden inzwischen fast ausnahmslos am Markt gebildet, aber der Zugang zu wesentlichen Inputfaktoren unterliegt in Teilen noch staatlicher Kontrolle, insbesondere der Zugang zu Kapital. So kommt es zu erheblichen Wettbewerbsverzerrungen. Die Zinssätze werden weitgehend administrativ bestimmt. Das Finanzsystem ist weiter reformbedürftig und birgt große systemische Risiken für die Stabilität der chinesischen Wirtschaft.

Die staatlichen Banken, die internationale Standards umsichtiger Regulierung (‘prudential regulation’) nicht erfüllen, werden seit jüngster Zeit durch die Bildung von Asset-Management-Firmen von ihren schlechten Krediten befreit. Es erfolgt bislang keine effiziente, nach marktwirtschaftlichen Kriterien gesteuerte Allokation finanzieller Ressourcen. Das zögerliche und inkonsistente Vorgehen der Regierung im Untersuchungszeitraum spiegelt die hohe Brisanz und Komplexität der Finanzsektorreform wider. Gleichzeitig bleibt offen, ob und inwieweit ein politischer Konsens über die Ausgestaltung der Reformen in diesem Bereich möglich ist.

Die Integration Chinas in die internationale Wirtschaft (über Außenhandel und ausländische Direktinvestitionen) spielt für China nach wie vor eine wesentliche Rolle. Weitere Liberalisierungsschritte werden im Umsetzungsprozess der WTO-Bestimmungen erwartet. Die chinesische Regierung hat sich hier einem großen Handlungsdruck ausgesetzt, der zugleich die Wachstums- und Reformdynamik erhöhen soll.

3.2.3. Währungs- und Preisstabilität

Chinas Wirtschaft kämpft in den letzten Jahren gegen deflationäre Tendenzen bei weiterhin hohem, phasenweise (1998-2000) verlangsamtem Wachstum. Die Regierung verfolgt vor diesem Hintergrund eine wachstumsorientierte expansive Fiskalpolitik, die die Verschuldungsproblematik öffentlicher Haushalte verstärkt hat. Die Aufrechterhaltung makroökonomischer Stabilität wird jedoch im Allgemeinen konsequent verfolgt. Die Zentralbank kann nicht als politisch unabhängig gelten. Die Währung ist nicht frei konvertibel. Zudem ist der chinesische Yuan in jüngster Zeit unter Aufwertungsdruck geraten. Die chinesische Regierung hat aber bislang größere Veränderungen des festen Wechselkurses zum US-Dollar abgelehnt.

3.2.4. Privateigentum

Private Eigentumsrechte werden durch Politik und Verwaltung zunehmend respektiert. Der rechtliche Schutz in Gesetzen und Rechtsprechung ist jedoch weiterhin unzureichend. Die Privatisierung von Staatseigentum schreitet noch immer voran. Langfristiges Ziel der Eigentumsreform ist, mehrere Eigentumsformen parallel bestehen zu lassen. Private Unternehmen werden in vielen Geschäftsbereichen gegenüber staatlichen diskriminiert, tragen aber dennoch maßgeblich zur Schaffung von Wachstum und Arbeitsplätzen bei.

3.2.5. Welfare Regime

Die Ausgleichsarrangements für die sozialen Konsequenzen der Einführung marktwirtschaftlicher Ordnungsprinzipien sind unzureichend entwickelt. Der Neuaufbau eines marktkonformen sozialen Sicherungssystems kommt nur sehr schleppend und nur in urbanen Regionen voran. Zu den größten bislang ungelösten Herausforderungen gehören die soziale Absicherung der Landbevölkerung und die langfristige Alterssicherung in einer von Geburtenkontrolle bestimmten demographischen Entwicklung.

Die Reformpolitik der letzten fünf Jahre hat keine soziale Chancengleichheit etablieren können: Außerhalb der Küstenprovinzen und auf dem Lande ist der Zugang zu Bildung, öffentlichen Dienstleistungen und sozialer Sicherung eng

begrenzt. Eine neue, groß angelegte Regionalpolitik zugunsten der Westprovinzen soll mittels konsequenter Infrastrukturentwicklung Abhilfe schaffen.

3.2.6. Leistungsstärke

Die chinesische Volkswirtschaft wächst seit Beginn des Reformprozesses in historisch außergewöhnlichem, wenngleich statistisch möglicherweise überbewertetem Umfang. Damit einher geht eine Arbeitslosenrate, die aller Wahrscheinlichkeit nach deutlich über der offiziellen Quote von 3 % liegt und die ohne ausgebaute soziale Sicherungsnetze beachtliche soziale Härten mit sich bringt.

3.2.7. Nachhaltigkeit

Einerseits erfahren in letzter Zeit Umweltschutzbelange in der VR China von niedrigem Niveau ausgehend zunehmende politische Beachtung. Andererseits jedoch hat der Wirtschaftsreformprozess allgemein auf der Grundlage extensiven Wachstums stattgefunden und zu erheblichen Neubelastungen der Umwelt geführt. Umweltschutz bleibt der Wachstumsorientierung weitgehend untergeordnet.

Im Bereich der Bildung verstärkte China sein staatliches Engagement und die Akzeptanz privater Bildungseinrichtungen in den letzten fünf Jahren deutlich. Hier hat sich, wie im Umweltschutzbereich, eine Reihe internationaler Kooperationen entwickelt.

4. Zurückgelegte Wegstrecke

(1) Demokratie: In der Untersuchungsperiode sind keine gravierenden Veränderungen in den Bereichen Staatlichkeit, politische Partizipation und Rechtsstaatsentwicklung mit einer klaren Ausrichtung auf Demokratisierung zu verzeichnen gewesen. Progressive Tendenzen sind jedoch zu erwähnen: In den Jahren 2001/2002 wurden umfassende Neuerungen insbesondere im Gerichtswesen (Richterprüfungen, Gerichtsfinanzierung) eingeführt. Der rechtsstaatliche Dialog mit dem Ausland wurde ausgebaut. Im Bereich der Wirtschaftsgesetzgebung gibt es Anzeichen dafür, dass die staatlichen Verwaltungen zunehmend regelgebunden agieren.

Die politische Partizipation auf lokaler Ebene wurde gefestigt. In jüngster Zeit sind weitergehende, lokal begrenzte politische Reformexperimente in der Diskussion. Es gibt aber wenig Anzeichen, dass sie die Kernstrukturen des politischen Systems betreffen werden. Vielmehr handelt es sich gewöhnlich um Verwaltungsreformen, die auf eine Erhöhung der administrativen Effizienz, Transparenz und gegen die verbreitete Korruption ausgerichtet sind. Trotz wiederkehrender Kampagnen zur Korruptionsbekämpfung ist Bestechlichkeit bis hin zum Ämterkauf weiter fester Bestandteil des Systems.

Als regressive Tendenzen, die einer Liberalisierung und eventuellen Demokratisierung entgegenwirken, ist die stärkere Kontrolle des Zugangs und Inhalts des Internets zu nennen (Kontrollen und Schließungen von Internetcafés, Selbstbeschränkungsvereinbarungen mit internationalen Providern wie etwa Google etc.). Auch die Kooptation aufstrebender Gesellschaftsgruppen (Privatunternehmer) in die bestehende Organisation der KPCh lässt das Entstehen unabhängiger gesellschaftlicher Gruppen und Strukturen wenig wahrscheinlich erscheinen. Wesentliche Reformschritte von Seiten der Regierung und ein klares Bekenntnis zu einer Demokratisierung bleiben weiterhin aus.

(2) *Marktwirtschaft*: Die grundlegenden Entwicklungsindikatoren zeigen für die Untersuchungsperiode eine starke Verbesserung. Dies wird insbesondere an der Entwicklung des HDI von 0,681 (1995) auf 0,726 (2000) deutlich. Die Problematik der zunehmenden Ungleichverteilung schlägt sich im Gini-Index nieder. Die institutionellen Rahmenbedingungen marktwirtschaftlichen Handels haben sich im Untersuchungszeitraum insgesamt verbessert. Gemessen an der Entwicklung makroökonomischer Schlüsselgrößen hat sich die Dynamik der chinesischen Volkswirtschaft zumindest 1998-2000 etwas abgeschwächt. Berücksichtigt man die erschwerten Rahmenbedingungen, insbesondere die Auswirkungen der „Asienkrise“, muss man aber weiterhin von einem in ökonomischer Hinsicht erfolgreichen Transformationsmanagement sprechen. Zu berücksichtigen bleiben in der Gesamteinschätzung die bestehenden Risiken für die Nachhaltigkeit der Erfolge insbesondere im Bankensystem und im öffentlichen Finanzwesen.

Entwicklung sozioökonomischer Modernisierungsindikatoren

	HDI	GDI	GDP- Index	Gini- Index	UN-Education Index	Polit. Repräs. Frauen	BIP p.c. (\$, PPP)
1998	0,706	0,700	0,57	45,6	0,79	21,8%	3.105
2001	0,721	0,718	0,62	45,8	0,79	21,8%	4.020

Quellen: Human Development Report 2000 und 2003; Gini-Index nach NBS, zitiert in der China Daily

Entwicklung der makroökonomischen Grunddaten (1998-2002)

	1998	1999	2000	2001	2002 (est.)
Wachstum BIP in %	7,8	7,1	8,0	7,3	n.a.
Außenhandel					
Exportwachstum	+0,5	+6,0	+27,9	n.a.	n.a.
Importwachstum	-1,5	+18,2	+35,8	n.a.	n.a.
Inflation in % (CPI)	-0,8	-1,3	0,4	0,7	n.a.
Arbeitslosigkeit in %*	3,1	3,1	3,1	3,6	n.a.
Haushaltsdefizit/ % BIP	-1,2	-2,2	-2,8	-3,0°	n.a.
Leistungsbilanz/ Mrd. \$	n.a.	15,6	20,5	17,4	n.a.

Quellen: National Bureau of Statistics; China Statistical Yearbook 2002; IMF Financial Statistics 2002; ADB; World Bank; Heilmann 2002. Erläuterungen: * inoffizielle Schätzungen weisen erheblich höhere Quoten aus, ° vorläufige Angabe

5. Bewertung des Transformationsmanagements**5.1. Schwierigkeitsgrad**

Im Jahre 1998 hatte die VR China in wirtschaftlicher Hinsicht bereits große Transformationserfolge erreicht. Es konnte weiter auf dem Entwicklungsstand eines Landes mit mittlerem Einkommen und verbessertem gesellschaftlichem Bildungsstand aufgebaut werden, wenngleich die bereits angesprochene Problematik neuer armutsbedingter Exklusion und regionaler Entwicklungsdifferenziale zu berücksichtigen bleibt.

Während gute allgemeine Bedingungen für eine erfolgreiche Transformation fortbestanden (z. B. gesamtstaatlich geringe Bedeutung ethnischer Konflikte, gut ausgebauter staatlicher Administration mit Durchschlagskraft in Krisenphasen, Wachstumspotenziale), hat der Schwierigkeitsgrad der noch zu bewerkstellenden wirtschaftspolitischen Reformmaßnahmen vor und in dem Untersuchungszeitraum eher zugenommen und ist als hoch einzuschätzen: Gerade die Reform des Finanzsektors, insbesondere der Staatsbanken und die damit eng verbundene Reform der verbleibenden Staatsunternehmen, sind hier zu nennen. Die krisenhafte regionale und internationale Wirtschaftsentwicklung hat den Handlungsdruck auf die chinesische Regierung erhöht; dies gilt insbesondere für den Zeitraum unmittelbar nach der Asienkrise. Zuvor aus politischen Gründen verzögerte Reformschritte mussten nun unter schwierigeren ökonomischen Bedingungen als zuvor durchgeführt werden.

Gleichzeitig ist der Schwierigkeitsgrad auch aufgrund zunehmender gesellschaftlicher Spannungen (manifest in vermehrten sozialen Unruhen) und der abneh-

menden gesellschaftlichen Anerkennung der Funktionärsschicht aufgrund von Amtsmissbrauch und Korruption gestiegen. Inwieweit generell die Legitimität der KPCh abgenommen hat bzw. weiter abzunehmen droht – etwa wenn die sozialen Kosten der Reform für die Arbeiter in den Staatsunternehmen steigen – bleibt eine zentrale Frage für die nähere Zukunft.

5.2. Zielsicherheit

Die Zielsicherheit der chinesischen Regierung in der Gestaltung ihrer wirtschaftspolitischen Reformen war im Allgemeinen hoch. Hierin spiegelt sich die vergleichsweise große Handlungs- und Durchsetzungsfähigkeit der Zentralregierung wider. In den 90er Jahren wurde die wesentliche marktwirtschaftliche Grundausrichtung der Reformpolitik nicht mehr in Frage gestellt, wenngleich politisch sensible Reformschritte aufgeschoben wurden. Die Regierung verfolgte langfristige Entwicklungsziele und formulierte sie auch klar (zuletzt in der Vorgabe einer Vervierfachung des Einkommens von 2000 bis 2020). Im Tempo und in der Ablaufsteuerung der Reformen scheinen aber soziale (und mit politischem Druckpotenzial verbundene) Anpassungskosten stärker als systemische Risiken berücksichtigt zu werden.

Die Einbeziehung der langfristigen Sicherung der Lebensgrundlagen (der Umwelt) steht im Vergleich zur Orientierung an Wachstumszielen im Hintergrund. Die Umsetzung der Reformen erfolgt vergleichsweise konsistent, ist aber für einige Bevölkerungsgruppen mit hohen Anpassungskosten verbunden, die angesichts der mangelnden sozialen Sicherungsmechanismen nur unzureichend kompensiert werden. Mit dem Beitritt Chinas zur WTO hat China sein Bekenntnis zu einer marktwirtschaftlichen Grundordnung nach außen und innen bekräftigt. Damit soll die Erwartungssicherheit gerade auch für ausländische Investoren gestärkt werden. Virulente außenpolitische Konfliktherde wie etwa die Taiwan-Frage, in deren Zusammenhang auch der Einsatz militärischer Mittel angedroht wurde, sind dafür jedoch eher abträglich.

5.3. Effektive Ressourcennutzung

Der momentane Stand der Haushaltspolitik sowie das System fiskalischen Managements in der VR China lassen es fraglich erscheinen, inwiefern Ressourcen im bisherigen Reformprozess effizient eingesetzt wurden. Strategische Entscheidungen im Rahmen der Reform staatlicher Eigentumsverhältnisse haben zu einem unkontrollierten Mittelabfluss in beachtlichem Maße geführt. Staatliche Mittel werden oftmals nach politischen Überlegungen verteilt.

Staat und Wirtschaft sind im Bereich der Kreditvergabe noch so eng miteinander verbunden, dass eine Trennung beispielsweise der staatlichen Schulden von den Schulden der Staatsunternehmen und der Staatsbanken praktisch unmöglich erscheint. Das Gewähren von Krediten an Staatsunternehmen mit fragwürdiger finanzieller und unternehmerischer Lebensfähigkeit sowie das damit einhergehende Anhäufen neuer Kredite mit zweifelhafter Rückzahlungswahrscheinlichkeit müssen im Untersuchungszeitraum als sehr bedenkliche Zeichen angesehen werden.

Der Budgetprozess ist kompliziert und wenig transparent. Er ermöglicht keine effektive Kontrolle verwendeter Mittel im Sinne einer effizienten Nutzung von Steuergeldern. Die Verschuldung des chinesischen Staates nahm innerhalb des Untersuchungszeitraumes deutlich zu. Stärkere fiskalische Planungskapazitäten und eine wirksame Rechnungsprüfung sind im Aufbau begriffen. Das Personalmanagement in der staatlichen Verwaltung ist noch nicht abgeschlossenen Reformmaßnahmen unterworfen, die auf eine schlankere Verwaltung und eine höhere Qualifikation der Kader abzielen. Auch die Struktur staatlicher Behörden und Ministerien bietet Potenzial für einen weiteren Abbau von Doppelstrukturen und Kostensenkungen. Professionelle Rationalitätskriterien werden aber häufig politischen Rücksichten oder institutionellen Interessen der Machterhaltung untergeordnet.

Defizite bestehen besonders in der Herstellung eines einheitlichen Zugangs zu öffentlichen sozialen Dienstleistungen sowie im Bildungs- und Infrastrukturbereich. Als einer der Hauptgründe für den teilweise offensichtlich ineffizienten Ressourceneinsatz ist die weit verbreitete Korruption zu nennen, die mit einer gleichzeitigen Abnahme von Legitimität und staatlicher Handlungsfähigkeit einhergeht. Es fehlen konsequente gesetzliche Regelungen zur Korruptionsbekämpfung und unabhängige Kontrollinstanzen; insofern bestehen also fundamentale Defizite in der Transparenz staatlichen Handelns.

5.4. Gestaltungsfähigkeit

Gestaltungsfähigkeit, Flexibilität und Lernfähigkeit der politischen Akteure in der VR China waren im Reformprozess und im Untersuchungszeitraum vergleichsweise hoch. Wichtige Reformfragen wurden erkannt und im Kontext der Reformpolitik in zunehmendem Maße thematisiert. In der drängenden Frage nach zunehmender Ungleichverteilung hat der Parteitag im November 2002 die Neupositionierung der KPCh markiert. Zuvor zielte schon die Entwicklungsoffensive zur „Erschließung des Westens“ darauf, die Westprovinzen durch umfassende Infrastrukturmaßnahmen stärker am Wachstum teilhaben zu lassen. Fraglich erscheint, ob die Umsetzung der angekündigten Reformpläne auch in den Bereichen gelingen kann, in denen erhebliche Ressourcentransfers zu Lasten der Küstenprovinzen unausweichlich erscheinen und in denen es um eine langfristige Verteilung sozialer Kosten geht.

Die Zentralregierung verfügt im Allgemeinen über die politische Autorität, wirtschaftspolitische Reformen durchzusetzen. Diese Autorität nimmt jedoch im Zuge einer stärkeren Verselbständigung lokaler Verwaltungen und informeller Korruptions- und Patronagenetzwerke ab. Die Legitimität der KPCh stützt sich auf die Generierung wirtschaftlichen Wachstums und gesellschaftlicher Wohlstandsgewinne. Insofern muss die Legitimität im Falle wirtschaftlicher Krisen als außerordentlich fragil angesehen werden.

Die Handlungslogik in ökonomischen Fragen blieb bisher oftmals dem strategischen Machterhalt der KPCh untergeordnet. Die Wahl und Ablaufplanung einzelner Reformschritte, Reforminstrumente und Reformstrategien unterliegen eher einer politisch motivierten Handlungslogik und nicht primär wirtschaftlichen Effizienzkriterien. Die allokativen Effekte dieser Politik haben auf den Kapital-, Güter- und Arbeitsmärkten Ineffizienzen und politisch verursachte Verzerrungen weiter bestehen lassen.

5.5. Konsensbildung

Im politischen Institutionengefüge der VRC entsteht der politische Konsens über Reformziele innerhalb der für Außenstehende weitgehend undurchsichtigen Leitungsstrukturen der KPCh. Es ist erklärtes Ziel der Partei, eine sozialistische Marktwirtschaft zu errichten, wobei die Vorstellungen über deren konkrete Ausgestaltung variieren. Veto-Akteure im Hinblick auf marktwirtschaftliche Reformen wurden bislang erfolgreich in den Reformprozess eingebunden. Ein Konsens für die Errichtung einer marktwirtschaftlichen Demokratie besteht nicht. Organi-

sierte Opposition wird unterdrückt. Die Strukturen der Meinungsäußerung und Interessenorganisation erlauben nur eine eng umschränkte Einbeziehung von relevanten Akteuren in den politischen Prozess.

Die Diskussion um die Gestaltung der Wirtschaftsreformpolitik ist inzwischen Gegenstand öffentlicher Debatten. Politische Entscheidungen aber fallen ausschließlich in nichtöffentlichen Gremien der KPCh oder der Regierung. Eine öffentliche Auseinandersetzung mit einer politischen Opposition findet nicht statt, da solche Formen der Opposition unterdrückt werden. Einerseits scheint dies in der Vergangenheit zur Handlungsfähigkeit der Regierung und zur langfristigen Ausrichtung einzelner Politikmaßnahmen beigetragen zu haben; andererseits ist die KPCh deshalb jedoch als der größte anti-demokratische Akteur im chinesischen Kontext zu benennen.

Ungewiss ist, inwieweit die KPCh in der Lage sein wird, Konfliktlinien einer pluralisierten Gesellschaft zu handhaben: Neue Cleavages entstehen beziehungsweise verstärken sich gegenwärtig. Inwieweit die chinesische Reformpolitik in der Lage sein wird, ein weiteres Auseinanderdriften entlang der gesellschaftlichen Spaltungslinien zu verhindern, wird für die wirtschaftlichen Reformen wie für die Stabilität und Tragfähigkeit des politischen Systems von entscheidender Bedeutung sein.

5.6. Internationale Zusammenarbeit

Die in früheren Reformjahren etablierte Kooperation Chinas mit externen Akteuren der internationalen Entwicklungszusammenarbeit wurde im Untersuchungszeitraum weiter ausgebaut (z. B. mit IWF, Weltbank, Asiatischer Entwicklungsbank). Insbesondere auch im Bereich der Beratung beim Übergang zur Marktwirtschaft besteht hier ein enger Austausch. Die VR China gehört zu den größten Empfängerländern staatlicher Entwicklungsgelder (den so genannten ODA). Die Entwicklungszusammenarbeit scheint vom chinesischen Bedarf gesteuert zu werden. Die chinesische Regierung agiert mit einer starken Verhandlungsposition im Kontext der Kooperationsbeziehungen. Mit Blick auf die wirtschaftliche Transformationspolitik hat China die internationalen Hilfsangebote weitgehend effizient genutzt und von den Erfahrungen anderer Länder profitieren können.

Der Beitrag externer Akteure der Entwicklungszusammenarbeit zum Demokratisierungsprozess erscheint – trotz starken Engagements etwa in der Organisation von Dorfwahlen oder in der Justizreform – bislang gering.

Die Erwartungssicherheit anderer Länder bzw. der internationalen Umwelt gegenüber China nimmt zu, gerade auch durch die verstärkte Einbindung der Volksrepublik in internationale Verträge und Organisationen. Die chinesische Regierung präsentierte sich jüngst als berechenbarer Partner. Es bestehen aber weiterhin Konfliktlinien im Verhältnis zur internationalen Gemeinschaft (z. B. aufgrund von Menschenrechtsverletzungen, Proliferationsfragen, der chinesischen Haltung in der Taiwan-Frage).

Das Verhältnis zu seinen Nachbarstaaten konnte China im Untersuchungszeitraum im Allgemeinen verbessern, nicht zuletzt durch eine stärkere Integration in regionale Organisationen. Die chinesische Regierung nutzt den wirtschaftlichen Aufstieg, um beharrlich auf eine Aufwertung ihres internationalen Status, auch in internationalen Organisationen, hinzuarbeiten. Kaum ein größerer internationaler Politikbereich kann ohne die Zustimmung oder Mitarbeit der chinesischen Führung angegangen werden.

6. Gesamtbewertung der Lage und der Leistung

Dieses Gutachten kommt hinsichtlich Ausgangsbedingungen, Transformationsstand und zurückgelegter Wegstrecke in den letzten fünf Jahren sowie der politischen Gestaltungsleistung der Akteure (Transformationsmanagement) zu folgenden abschließenden Bewertungen:

(1) Ausgangsbedingungen: In den ersten Jahren nach Beginn der ökonomischen Reformen fand in China ein Prozess der nachholenden Entwicklung statt, dessen positive Effekte im Verlaufe des Reformprozesses jedoch abnahmen. Im Beobachtungszeitraum stand die chinesische Regierung vor schwierigen strukturellen Reformen bei erhöhtem Handlungsdruck. Sie konnte auf weitgehend leistungsfähige staatliche Strukturen zurückgreifen, musste sich aber in verstärktem Maße mit negativen Folgen ihrer eigenen Reformstrategie auseinandersetzen. Ihre Handlungsfähigkeit wurde dabei von einem unzureichenden fiskalischen Management und einer Erosion staatlicher Autoritätsstrukturen behindert. Für eine demokratische Transformation gab es innerhalb der chinesischen Führung keinen Konsens, so dass die Strategie einer

Konsens, so dass die Strategie einer marktwirtschaftlichen Transformation ohne Demokratisierung fortgesetzt wurde.

(2) *Stand und Wegstrecke*: Die zurückgelegte Wegstrecke der demokratischen Transformation ist sehr kurz. Das politische System hat sich im Untersuchungszeitraum nur wenig verändert. Als positive Entwicklung zu nennen sind erhöhte Stabilität in der Führung (besonders im Mechanismus des Führungswechsels) und Weiterentwicklung demokratischer Elemente auf lokaler Ebene (im Rahmen von Dorfwahlen), die bislang allerdings ohne erkennbare Auswirkungen für die Zentralregierung geblieben sind. Rechtsstaatsorientierte Reformen und verstärkte gesellschaftliche Pluralisierung können als zukunftsweisende Entwicklungen gelten.

Die zurückgelegte Wegstrecke der marktwirtschaftlichen Transformation im Untersuchungszeitraum war länger. Es ist den Entscheidungsträgern gelungen, durch taktisches und schrittweises Vorgehen eine Reihe struktureller Probleme zu lindern. Die meisten quantitativen Indikatoren lassen ein erfolgreiches Management gerade auch makroökonomischer Schlüsselgrößen erkennen. Der ökonomische Restrukturierungsprozess dauert jedoch an. Kritische Reformen stehen noch aus. Die vom Finanzsektor ausgehenden Stabilitätsrisiken bestehen fort und drohen die Nachhaltigkeit bisheriger Reformfolge in Frage zu stellen. Dazu kommen politische Risiken, da unklar bleiben muss, ob das politische System auch in Zukunft die ökonomische Transformation trägt und gesellschaftliche Spaltungen zu überbrücken vermag.

(3) *Management*: Die Gestaltungsleistungen der Akteure in der Wirtschaftsreformpolitik sind weitgehend positiv zu bewerten. Im Vergleich zu früheren Reformschritten erfordert der momentane Stand der Reformpolitik in stärkerem Maße die Durchsetzung sensibler Reformschritte gegen bestehende Interessengruppen sowie die bewusste Unterordnung bestimmter staatlicher Handlungsfreiheiten unter eigene Regelsetzungen, etwa im Bereich der Industriepolitik. Es muss offen bleiben, ob das Vorgehen der chinesischen Regierung, gerade im Bereich der Finanzsektorreform, in ausreichendem Maße entschlossen und zielstrebig ist.

Management des Übergangs zu einer Demokratie findet nicht statt. Der Regierung gelingt es nicht, die grassierende Korruption einzudämmen. Es bleibt festzuhalten, dass dem überwiegend guten Management in ökonomischen Reformfragen anhaltende Verletzungen der Menschenrechte, die Unterdrückung politischer Opposition und hohe soziale Anpassungskosten, die von großen Bevölkerungsteilen getragen werden müssen, gegenüberstehen.

7. Ausblick

Das Gutachten macht Vorbehalte gegenüber euphorischen Einschätzungen der ökonomischen Transformationserfolge in der VR China geltend. Es ist deutlich geworden, dass gravierende strukturelle Probleme und Risiken im ökonomischen Bereich fortbestehen. Die Lösung mittel- bis langfristiger Schlüsselaufgaben im wirtschaftlichen wie im politischen Bereich muss als offen und unsicher gelten. Dies gilt vor allem auch für die Sicherung der Handlungsfähigkeit der Regierung und die Weiterentwicklung des Rechtsstaates.

Die enge Verflechtung ökonomischer und politischer Eliten lässt es fraglich erscheinen, welche Akteure entschieden auf eine umfassende Fortsetzung der begonnenen Trennung von Staat und Wirtschaft sowie auf eine eventuelle Demokratisierung hinwirken könnten. Betreffend politischer Reformen deutet auch der Führungswechsel im November 2002 bislang nicht auf einen Richtungswechsel innerhalb der KPCh hin. Reformansätze zielen auf die Erhöhung der verwaltungstechnischen Effizienz, nicht aber auf demokratische Gewaltenkontrolle. Im ökonomischen Bereich besteht die Schlüsselaufgabe in der Schaffung einheitlicher Zugangsmöglichkeiten für alle Marktteilnehmer. Dies schließt den verbesserten Zugang der Menschen zu öffentlichen Dienstleistungen, vor allem im Bildungs- und Gesundheitswesen, ein.

Um eine Zuspitzung sozialer Spannungen zu vermeiden, eine ausreichende Zahl neuer Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen und die Herrschaftslegitimation der KPCh zu wahren, ist ein dauerhaft hohes Wirtschaftswachstum unabdingbar. Dieses „Hochwachstum“ muss unter zunehmend schwierigeren Bedingungen erreicht werden. Deshalb wird der Transformationsprozess Chinas auf längere Sicht unvollendet und ungewiss bleiben.