

# Wenig Anlass zu Euphorie

## Politische Folgen des Wirtschaftswandels in China

von Sebastian Heilmann

Seit Einleitung der Wirtschaftsreformpolitik 1979 und den neuerlichen Reformschüben der neunziger Jahre hat sich das wirtschaftliche Umfeld der kommunistischen Herrschaft in China dramatisch verändert. Die alten planwirtschaftlichen Kommandostrukturen sind inzwischen größtenteils verschwunden. Die ökonomische Wertschöpfung unterliegt heute nur noch in wenigen Bereichen zentralisierter staatlicher Kontrolle. Auch die politischen Institutionen Chinas blieben nicht auf dem Stand der Mao-Ära stehen.<sup>1</sup>

Das Ausmaß der ideologischen Mobilisierung, der Parteikontrolle und der staatlichen Repression wurde bereits in den achtziger Jahren deutlich vermindert. Allerdings kam es 1989 bis 1991 (Unterdrückung der städtischen Protestbewegung) und nach 1999 (Verfolgung der Falun-Gong-Bewegung) zum Rückgriff auf Repressionskampagnen in zwei Fällen, in denen sich die politische Führung durch organisierte Massenproteste fundamental herausgefordert sah. Systematische Verletzungen der politischen und bürgerlichen Rechte lassen sich in der Volksrepublik China auch in vielen anderen Fällen dokumentieren: Im Index vom „Freedom House“

der politischen und bürgerlichen Freiheiten wird die Volksrepublik weiterhin als „unfrei“ mit einem minimalen Indexwert eingestuft. Der Schritt zur Aufgabe des Herrschaftsmonopols der Kommunistischen Partei Chinas scheint in weiter Ferne zu liegen.

Obwohl leninistische Institutionen formal weiter bestehen, haben sich die informellen Spielregeln innerhalb der Kommunistischen Partei allerdings durchgreifend verändert. Parteiorganisation und Funktionärschicht haben sich als Ergebnis der Wirtschaftsreformen neue politische Funktionen und Interessen zu eigen gemacht: Wirtschafts- und Unternehmensförderung ist auf allen staatlichen Ebenen zur zentralen Aufgabe geworden. Eine umfassende Ökonomisierung des Denkens und Handelns hat in der Funktionärsschicht Einzug gehalten. Auch hat sich mit dem Wechsel der Führungsgenerationen (von den Revolutionsveteranen zu den heute dominierenden Technokraten) die Art und Weise, wie Politik in China gemacht wird, gewandelt: Im Normalfall sind politische Entscheidungsprozesse heute geprägt durch Fachleute und externe Politikberater, Beteiligung einer Vielzahl verschiedener innerstaatlicher Akteure, eine Verlagerung wichtiger administrativer Kompetenzen auf untere Regierungsebenen sowie vielfältige Formen internationaler Zusammenarbeit.

Prof. Dr. Sebastian Heilmann,  
Professor für Regierungslehre/  
Politik Ostasiens, Universität Trier.

Der politische Einfluss neuer Interessengruppen beispielsweise aus dem privaten Unternehmenssektor und aus der Finanzwirtschaft wächst. Transnationale chinesisch-westliche Eliten, die sich im weltmarktorientierten Joint-Venture-Sektor finden, gewinnen wachsendes Gewicht in der politischen Willensbildung. Zunehmend ist auch die chinesische Regierung dem Druck vielfältiger „Globalisierungs“-Vorgänge ausgesetzt: der Aufweichung nationalstaatlicher Abgrenzungen, dem internationalen Regulierungswettbewerb, internationalen Abstimmungs- und Anpassungszwängen. Alle diese Faktoren erhöhen den Druck für eine institutionelle Erneuerung im Bereich von Verwaltung, Recht und Justiz. Dennoch zeigt sich in China bislang kein Automatismus zwischen dem Übergang zur Wettbewerbswirtschaft und einer politischen Öffnung.

## Schleichende Demokratisierung?

Die politische Führung Chinas hat in den neunziger Jahren eine Reihe von Strukturreformen durchgesetzt, die theoretisch auch Voraussetzungen für eine künftige demokratische Ordnung schaffen könnten. Gegen etablierte Interessengruppen der alten sozialistischen Ordnung wurde eine Reduzierung der Planungsbürokratie, eine Restrukturierung von Staatsunternehmen und Staatsbanken durchgesetzt. Die zivile Kontrolle über die Armee und deren gewinnorientierte Unternehmungen

wurde gestärkt. Eine moderne, an internationalen Vorbildern orientierte Wirtschaftsgesetzgebung wurde eingeleitet und eine zunehmende Pluralisierung gesellschaftlicher Lebensstile geduldet.

In innerparteilichen Personalabstimmungen gibt es inzwischen eine begrenzte Kandidatenkonkurrenz. Gesetzgebungsverfahren sind verbindlich geregelt und die Volkskongresse in ihren Kontrollfunktionen aufgewertet worden. Gegen Verwaltungsentscheidungen gibt es eine zunehmende Zahl erfolgreicher gerichtlicher Klagen, und in der Stadtbevölkerung zeigt sich insgesamt ein gestärktes Bewusstsein der eigenen Rechte. Die ökonomische Entwicklung produziert also auch in China eine differenziertere und mit neuen Einflussmöglichkeiten ausgestattete Gesellschaft. Manche Autoren kennzeichnen dies als begrenzten „autoritären Pluralismus“, andere sehen hierin sogar Ansatzpunkte für eine „schleichende Demokratisierung“, die sich – nicht unähnlich dem Systemwandel in Taiwan – auf längere Sicht auch auf dem chinesischen Festland durchsetzen werde.<sup>2</sup>

Dieser optimistischen Perspektive lassen sich allerdings gewichtige Einwände entgegenhalten. Nach den Kriterien, die in der vergleichenden Demokratieforschung als allgemeine Funktionsvoraussetzungen für die Errichtung einer stabilen Demokratie erarbeitet wurden,<sup>3</sup> weist China zwar einzelne günstige Vorbedingungen auf: weitgehende ethnische Homogenität (ethnische Minderheiten stellen nur neun Prozent der Gesamtbevöl-

kerung und sind in der westlichen Peripherie konzentriert), ein hohes Wirtschaftswachstum bei moderater Inflation, bislang sehr positive Erfahrungen mit der Einbindung in die Weltmärkte und wachsende technologisch-kulturelle Verflechtungen mit demokratischen Gesellschaften.

Darüber hinaus aber zeigen sich viele markante Defizite. Das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf der Bevölkerung hat nur in den Küstenregionen mit 2500 Dollar und darüber ein Niveau erreicht, das nach historischer Erfahrung (und auch in Taiwan zu Beginn der siebziger Jahre) gewöhnlich eine günstige Grundlage für fortschreitende gesellschaftliche Pluralisierung und politische Liberalisierung bietet. Nur in diesen Regionen, in denen maximal 400 Millionen Chinesen leben, hat sich eine, allerdings sehr heterogene, Mittelschicht gebildet, die dank ihres Einkommens-, Bildungs- und Informationsniveaus als Trägerin einer Demokratisierung in Frage käme. Auch ist in den östlichen und südöstlichen Küstenregionen ein insgesamt höheres Maß an sozialer Mobilität gegeben als in den Inlandsregionen. Diese unterentwickelten und zum Teil bitterarmen Regionen aber stellen mit rund 900 Millionen Menschen immer noch bei weitem die Mehrheit der Bevölkerung. Die sich verstärkende Rückständigkeit der meisten ländlichen Regionen bleibt die zentrale ungelöste Frage des chinesischen Modernisierungsprozesses.

Als äußerst ungünstig für eine Demokratisierung Chinas werden sich dauerhaft die zunehmenden sozialen und regionalen Disparitäten im Land

erweisen, denen bislang nicht durch den Aufbau tragfähiger sozialer Sicherungssysteme begegnet wurde. Schwer wiegt auch, dass bürgerschaftliches Engagement in gesellschaftlichen Vereinigungen weiterhin unterdrückt und unterentwickelt ist und dass das Rechts- und Justizsystem immer noch weitgehend politischen Weisungen unterliegt und nicht als institutionelles Gegengewicht gegen die Macht politischer Akteure fungieren kann. Die demokratischen Direktwahlen der Dorfvorsteher, die seit 1987 in Chinas Dörfern schrittweise eingeführt wurden, haben bislang keine erkennbare Wirkung auf die Regierungspraxis oberhalb der dörflichen Selbstverwaltungsebene ausgeübt. Was politisch-kulturelle Faktoren angeht, erscheinen die Voraussetzungen für eine demokratische Ordnung in China besonders ungünstig: es fehlen wirkungsmächtige liberal-konstitutionelle Traditionen, positive historische Erfahrungen im Umgang mit politischem Wettbewerb und friedlicher politischer Konfliktbeilegung sowie ein Minimalkonsens im Hinblick auf Bürgerrechte und Grenzen staatlicher Macht.

## Das überschätzte Internet

Einige westliche Beobachter erwarten, dass das Internet in China maßgeblich zur Erweiterung der Meinungs- und Informationsfreiheit beitragen und die Demokratisierung beschleunigen könne. Die Internetnutzung ist seit Ende der neunziger Jahre

rasant angestiegen: Ende 2001 gab es knapp 34 Millionen Nutzer mit rasch steigender Tendenz. Wegen der strikten inhaltlichen Kontrollen, denen Printmedien, Fernseh- und Rundfunksender unterworfen sind, dient das Internet tatsächlich als attraktives „Ausweichmedium“ für individuelle kreativ-kommerzielle Initiativen: So ist inzwischen ein reger Markt für „Bekennnisliteratur“, Ratgeberseiten, Online-Tagebücher und Ähnliches entstanden. Dies gilt aber vornehmlich für „unpolitische“ Inhalte. Davon, dass in China eine von politischer Kontrolle unabhängige gesellschaftliche Sphäre innerhalb des Internets entstanden sei, kann nicht die Rede sein. Nur ein sehr kleiner Teil der Bevölkerung hat überhaupt Zugang, und der überwiegende Teil dieser Nutzer ist primär an geschäftlichen Informationen und Unterhaltung interessiert, nicht an politischen Seiten. Und selbst politisch orientierte Internet-Communities erscheinen, von wenigen Ausnahmen abgesehen, als sozial isolierte Zirkel mit Ad-hoc-Charakter ohne organisatorische Zielsetzung.

Staatliche Kontrollen des Internets (durch Spezialabteilungen der Sicherheitsbehörden, technische Zugangsbarrieren, strafrechtliche Verfolgung von Providern, Kontrolle von Internetcafés etc.) haben sich gegenüber den Normalnutzern in China als effektiv erwiesen. Die überraschendste Entwicklung besteht aber wohl darin, dass die Regierung mit einigem Erfolg leistungsfähige und attraktive Portalseiten (z.B. <[www.peopledaily.com.cn](http://www.peopledaily.com.cn)>) aufgebaut hat und zur Selbstdarstellung und Öffentlichkeitsbeeinflus-

sung etwa in wiederkehrenden Konflikten mit den USA nutzt. Das Informationsmonopol der Partei erscheint also vielfach durchlöchert, aber keineswegs vollständig gebrochen. Das Internet ist ein zusätzlicher Schritt in der Erosion staatlicher Informationskontrolle, nicht aber ein Quantensprung in der Entwicklung hin zu einer pluralistischen Öffentlichkeit. Die demokratisierenden Wirkungen des Internets sollten deshalb in China nicht überschätzt werden.

#### Informelle Machtstrukturen

Das größte Hemmnis für eine substanzielle und nicht bloß formale Demokratisierung Chinas wird darin bestehen, dass wirtschaftliche und politische Machtressourcen auf einen äußerst kleinen Teil der Bevölkerung konzentriert sind. Hier liegt der Schlüssel zum Verständnis des Zusammenhangs zwischen ökonomischer und politischer Liberalisierung in China. Viele chinesische Ökonomen und Unternehmer vertreten die Auffassung, dass der tatsächliche Grad an wirtschaftlicher Freiheit in China wesentlich geringer ist, als es die offizielle Rhetorik und der harte wirtschaftliche Wettbewerb suggerieren: Chinesische Unternehmer sind so stark auf informelle politisch-wirtschaftliche Beziehungsgeflechte angewiesen, dass von unternehmerischer Unabhängigkeit wie auch von Eigentums- und Vertragssicherheit nicht wirklich die Rede sein kann. Dies bietet eine einfache Erklärung dafür, dass die politische Demokratisierung nicht vorankommt und dass die

„Interdependenz der Ordnungen“ in China gar nicht greifen kann.

Die politische Klasse ist unter veränderten Bedingungen auf das Engste in wirtschaftliche Tauschnetzwerke eingebunden, und die wichtigsten wirtschaftlichen Akteure sind immer noch vielfältigen politischen Abhängigkeiten unterworfen. Insbesondere auf den unteren Organisationsebenen ähnelt die Kommunistische Partei inzwischen nicht selten einer mafiosen Gruppierung: Die Parteifunktionäre schöpfen Profite aus legalen und illegalen Unternehmungen ab und können zugleich Widerstände gegen solche Praktiken mit Hilfe des staatlichen Gewaltmonopols bekämpfen. Die Dominanz informeller Tauschnetzwerke, die sich nicht nur im Bereich der Korruption, sondern auch in der legalen Wirtschaft Chinas finden, wird von westlichen Wissenschaftlern und Geschäftsleuten häufig als Manifestation eines flexiblen „Netzwerk-Kapitalismus“ gekennzeichnet. In der Tat haben informelle Netzwerke in einer von politischer Reglementierung geprägten Ökonomie den Vorteil, dass sie widersinnige staatliche Beschränkungen überwinden helfen und die unternehmerische Dynamik am Leben halten. Die Schattenseiten aber zeigen sich in einer grassierenden Korruption, in der Plünderung von Vermögenswerten im Staatssektor, in Manipulationen im Finanzsystem sowie in politischem Zynismus und wachsender sozialer Ungleichheit.

Das gesamte wirtschaftliche und politische System Chinas bewegt sich auf einem doppelten Boden: Es gibt die legale, offiziell gepriesene Oberflä-

che des Wandels von der Plan- zur Marktwirtschaft unter Leitung der Kommunistischen Partei. Und es gibt die Tiefenstruktur einer dynamischen inoffiziellen Wirtschaft, in die große Teile der Funktionärsschicht verwickelt sind, um sich private Vorteile zu sichern. In China sprechen Sozialwissenschaftler inzwischen von einem System der „Machtkapitalisierung“: Politische Macht wird systematisch gegen wirtschaftlichen Einfluss und materielle Vergünstigungen getauscht.<sup>4</sup> Ein fundamentaler Fehler rein ökonomischer Analysen der chinesischen Wirtschaft besteht darin, dass der doppelbödige politische Gehalt des Wirtschaftslebens unterschätzt oder gar völlig verkannt wird. Zugespißt gesagt: in China geht kein Wandel von der Plan- zur Marktwirtschaft vonstatten; vielmehr wird die – zuvor auch schon von vielen informellen Verhandlungs- und Tauschpraktiken gekennzeichnete – alte Planwirtschaft in eine „Clanwirtschaft“ transformiert: in eine Ökonomie, die von informellen und dicht geknüpften Tauschnetzwerken aus politischen und unternehmerischen Akteuren dominiert wird. Aus dieser Sicht ist die „sozialistische Marktwirtschaft“ Chinas geprägt durch die Privatisierung von Profiten zugunsten solcher „Clans“ und durch die Sozialisierung von Verlusten zu Lasten des Staates und der breiten Bevölkerung.

Fassadendemokratie

Wer kann die Demokratisierung in China überhaupt voranbringen? Gegenwärtig ist keine wichtige politische

oder gesellschaftliche Gruppe in China zu entdecken, die demokratische Wert- und Ordnungsvorstellungen repräsentieren könnte und zugleich über die Ressourcen verfügt, die demokratische Transformation Chinas zu beschleunigen. Die städtische Mittelschicht einschließlich der Privatunternehmenschicht ist zu eng mit staatlichen Stellen und der Funktionärsschicht verbunden. Der Vorstoß zu einer Demokratisierung wird deshalb aus der Funktionärsschicht selbst kommen müssen. Hier aber gibt es bislang unüberwindliche Widerstände gegen institutionelle Reformen, die zur politisch-ökonomischen Erneuerung unverzichtbar wären: ein umfassender Rückzug des Staates aus der Wirtschaft, ein konsequenter Schutz privater Eigentums- und Vertragsrechte sowie die Errichtung unabhängiger politischer und justizieller Kontrollorgane.

Trotzdem ist nicht auszuschließen, dass Teile der Nomenklatura den Übergang zu einer formalen Demokratie befürworten könnten, um die Beschränkungen der kommunistischen Herrschaft abschütteln und ihr illegal erworbenes Vermögen endgültig legalisieren zu können. Das Risiko ist für die mächtigeren Mitglieder der

Nomenklatura gering, da diese sich mit den zuvor begründeten informellen Beziehungsgeflechten und illegal erworbenen Vermögenswerten auch im Falle eines Systemzusammenbruchs in komfortablen Positionen in die neue Zeit hinüberretten können.

Den Erkenntnissen der historisch-quantitativen Demokratisierungsforschung zufolge<sup>5</sup> ist eine so ausgeprägte Ungleichverteilung wirtschaftlicher, sozialer und politischer Machtressourcen wie in China dem Aufbau demokratischer Institutionen genauso wenig förderlich wie die Dominanz informeller Netzwerke zwischen politischen, wirtschaftlichen und kriminellen Akteuren, die erfahrungsgemäß über einen offiziellen Systemwechsel hinweg Bestand haben. Deshalb ist in China selbst im besten Falle nur die Entstehung einer formalen Fassadendemokratie zu erwarten, die – in dieser Hinsicht teilweise Brasilien, teilweise Russland ähnlich – durch sehr starke soziale und regionale Disparitäten, einen sehr eingeschränkten politischen und wirtschaftlichen Wettbewerb sowie durch im Kern oligarchische Machtverhältnisse bestimmt sein wird. Für Demokratisierungseuphorie gibt es in China wenig Anlass.

## Anmerkungen

- <sup>1</sup> Hierzu ausführlich *Heilmann/Sarah Kirchner*, Das politische System der VR China, Opladen/Wiesbaden 2002 (im Erscheinen).
- <sup>2</sup> *Pei Minxin*, Creeping Democratization in China, in: Larry *Diamond* u.a. (Hrsg.), Consolidating the Third Wave Democracies, Baltimore 1997, S. 213–227.
- <sup>3</sup> Siehe dazu Manfred G. *Schmidt*, Demo-

kratiethorien, Opladen 2000, besonders S. 438–460.

- <sup>4</sup> Grundlegend hierzu: *He Qinglian*, Xiandaihua de xianjing (Die Fallen der Modernisierung), Peking 1998.
- <sup>5</sup> Tatu *Vanhanen*, Prospects of Democracy: A Study of 172 Countries, London/New York 1997.