

BARBARA KRUG

Chinas ökonomische Entwicklung und außenpolitische Folgen

1. Chinas ökonomische Entwicklung

Um mit einem Mißverständnis zu beginnen: die sogenannte Asiatische Krise, die zu teilweise drastischen Wirtschaftsrückschlägen in Südostasien führte, kann die chinesische Wirtschaftsentwicklung kaum beeinflussen. Dafür ist der Aussenhandelssektor im Vergleich zur gesamten Wirtschaftsleistung zu gering. Wenn wir also beobachten, daß die Wachstumsraten des chinesischen Volkseinkommens im letzten Jahr zurückgingen, dann müssen die Gründe woanders gesucht werden. Aber auch hier ist Nüchternheit am Platze. Selbst wenn die angestrebten Wachstumsraten von 8% 1998 nicht erreicht wurden und man sich trefflich darüber streiten kann, ob die „wahre“ Wachstumsrate bei 7% oder eher bei 5% liegt, handelt es sich immer noch um beeindruckende Zahlen. Trotzdem, die Zeit der zweistelligen Wachstumsraten in der industriellen Produktion und im Exportsektor sind zunächst vorbei.

Die Ursachen hierfür sind die alten Probleme:

1. Überinvestitionen, die sich vor allen Dingen die Staatsunternehmen deshalb erlauben können, weil fehlender Wettbewerb sie nicht zwingt, in Kategorien wie Effizienz oder gar Rentabilität zu denken.
2. „Zinslose“ Kredite, mit denen der Staat unrentable Unternehmen am Leben erhält.
3. Überschuldung bzw. Anhäufung „fauler“ Kredite, die abgeschrieben werden müssen, da die Schuldner nicht mehr zahlungsfähig sind.
4. Subventionen an Staatsunternehmen, die wegen Insolvenz schon längst hätten geschlossen werden müssen.

Diese vier Probleme sind seit Jahren bekannt. Sie zu lösen, das steht seit circa acht Jahren auf der Tagesordnung der Wirtschaftsreformen. Neu hingegen sind die folgenden Faktoren.

1. Das Absacken der Konsumnachfrage, die gerade in den wirtschaftlich am meisten entwickelten Küstenstädten wie Beijing, Schanghai, Kanton ein zugkräftiger Motor für die heimische Industrie war. Diese Entwicklung zeigt unmißverständlich, daß das Vertrauen der Bevölkerung in die zukünftige Wirtschaftsentwicklung geschwunden ist. Es wird wieder gespart in China.
2. Der Finanzsektor zeigt, wie wenig er imstande ist, diese hohe Ersparnis in wertschöpfende Investitionen zu lenken. Der Zusammenbruch eines der größten Investmenttrusts (GITIC) machte deutlich, daß auch in China die Kombination von Inkompetenz, fehlendem Wettbewerb und einer schwachen Bankenaufsicht eine Situation schafft, in der legale Geschäftstätigkeit kaum noch von illegaler zu unterscheiden ist. Dieses Phänomen, das von Prag bis Bangkok nur zu bekannt ist, glaubte die chinesische Regierung lange Zeit als Konsequenz eines „kapitalistischen“ Weges wegdefinieren zu können, um nun zu lernen, daß auch ihre Kontrollmethoden versagen.

Es wäre jedoch verfehlt, aus der sicherlich ernst zu nehmenden Liste der Probleme schließen zu wollen, daß Chinas Reformeifer nachgelassen hätte. Wenn man sich nicht nur auf Verlautbarungen beschränkt, sondern systematisch analysiert, welche Reformmaßnahmen durchgeführt werden, dann ergibt sich ein anderes Bild: es sind vor allen Dingen die verordnete „Verschlankung“ der Bürokratie, die begonnene Schließung unrentabler Staatsunternehmen und die Überführung Armee-eigener Wirtschaftsunternehmen in den zivilen Sektor, die man

hier in Rechnung stellen muß. Es ist beeindruckend zu sehen, daß solche unpopulären Maßnahmen durchgeführt werden konnten. Man mag das langsame Tempo der Reformschritte bedauern, kann aber der Regierung den Respekt nicht versagen. Das gilt auch dann, wenn man der Budgetdefizitpolitik im letzten halben Jahr aus sachlichen Gründen nicht zustimmen mag.

Warum dann die Spekulationen, die vor allen Dingen im US-amerikanischen Kongress mit Emotionen geführt werden, ob die amerikanische Außenpolitik, die mit dem letzten Clinton-Besuch in China eine Politik der Einbindung versuchte, gescheitert oder von Anfang an kurz-sichtig gewesen sei? Von den vielen kleinen Unstimmigkeiten mal abgesehen, verbirgt sich dahinter eine Fragestellung, auf die es keine eindeutige Antwort gibt. Ob nämlich ein wirtschaftlich prosperierendes China, das auf eine regionale Großmachtstellung pocht, gefährlicher für die regionale/internationale Sicherheit sei oder ein rezessionsgeschütteltes China, in dem politische Instabilität die Regierung zu außenpolitischen Hasardspielen verleitet.

2. Ökonomische und/oder politische Stabilität

Das pessimistische Szenario bezüglich möglicher außenpolitischer Konsequenzen des Abflauens der exorbitanten Wachstumsraten in China verweist auf die Vorgänge in Südostasien: eine Wirtschaftsrezession mit den begleitenden Folgen von Arbeitslosigkeit führe über Protest zu Änderungen im politischen System und Instabilität. Während in den demokratischen Staaten der Protest durch Wahlen kanalisiert wird und es zu Änderungen der Regierungs(-partei) kommt (Japan, Südkorea, Thailand), müsse in nicht-demokratischen Systemen mit politischen Unruhen gerechnet werden (Indonesien, Malaysia). Deshalb sei im Falle Chinas ein Ansteigen der Arbeitslosigkeit besorgniserregend. Diese Argumentation wird vor allen Dingen von der politischen Führung in China vertreten, wodurch sie nicht überzeugender wird.

Richtig ist, daß im letzten Jahr die Anzahl von Demonstrationen in China zugenommen hat, wobei die Zunahme von Sprengstoffanschlägen im Westen besondere Aufmerksamkeit fand („New York Times“ v. 2.2.1999). Eine genauere Sicht zeigt jedoch, daß diese Unruhen nicht (nur) das Ergebnis steigender Arbeitslosigkeit sind. Es sind vielmehr Bauern, die sich gegen indirekte Konfiszierung durch lokale Kader wehren, wenn diese ad-hoc Steuern ein-treiben oder schlichtweg sogenannte „freiwillige“ Beiträge zum lokalen Budget erpressen. Es sind weiterhin Pensionäre, die sich gegen das Ausbleiben der zugesagten Rentenleistungen wehren. Mit anderen Worten: der zunehmende Protest ist keine direkte Folge der sinkenden Wachstumsraten, sondern die Folge der Privatisierung und der damit einhergehenden Entlasungswelle im Staatssektor sowie willkürlicher Besteuerung auf dem Lande. D.h. auch bei höheren Wachstumsraten müßte mit diesen Protesten gerechnet werden („China aktuell“, Januar 1999). Die Proteste sind eine Reaktion auf die Wirtschaftspolitik, sobald die Bevölkerung sie erfährt.

Während in demokratischen politischen Systemen steigende Opposition zu Wahlen, Regierungswechseln oder Politikänderungen führt, wenn eine Regierungspartei eine Abwahl befürchten muß, ist das in einem Land wie China nicht der Fall. Wie das Tian'anmen-Massaker vor zehn Jahren der Weltöffentlichkeit wieder einmal deutlich vor Augen führte, kann die kommunistische Partei Chinas auf Protest mit Repression antworten. Die Annahme, daß mit dem eingeschlagenen Reformkurs im Wirtschaftssektor quasi-automatisch auch politische Reformen einhergingen, die Repressionen unwahrscheinlicher machten, war schon damals ein Trugschluß. Wie auch die Annahme, daß China sich äußerem, sprich: westlichem Druck beugen würde. Der Unsicherheitsfaktor sind nicht politische Unruhen und Protest per se, sondern die Art und Weise, wie die politische Führung darauf reagiert, insbesondere wie die Machtverteilung zwischen Reformkräften und „hardlinern“ innerhalb der Parteigremien ist. So ist beruhigend, daß der Ministerpräsident auf dem letzten Nationalen Volkskongreß auf friedli-

chen, polizeilichen Methoden beim Umgang mit Demonstranten insistierte. Auch der kaum zu unterschätzende Prestigeverlust der Volksbefreiungsarmee, die diese nach dem Tian'anmen-Massaker erfahren mußte, macht eine Wiederholung derartiger Repressionsmethoden relativ unwahrscheinlich - aber nicht ausgeschlossen.

Ein anderes – optimistisches - Szenario sieht die Folgen niedrigerer Wachstumsraten vor dem Hintergrund weiterhin zunehmender privatwirtschaftlicher Unternehmertätigkeit. Beides schließt sich nicht aus: es ist eine Besonderheit der chinesischen Wirtschaftsreformen, daß diese „mittelstandsfreundlich“ sind. Im Gegensatz zu den Vorgängen in Zentral- und Osteuropa, wo die Wirtschaftstransformation auf der Tätigkeit internationaler und heimischer Wirtschaftsgiganten beruht, erhält die Transformation Chinas durch „Unternehmertum“ im nicht-staatlichen Bereich ihre besondere Dynamik. Hier verdienen vor allen Dingen die sog. TVEs (das sind township and village enterprises) Aufmerksamkeit. Diese lokale Industrie, die zu Beginn der Reform mehr oder minder als Zulieferant der Staatsunternehmen, unterkapitalisiert und mit veralteter Technik arbeitend, dahinsiechte und 28,27 Millionen Beschäftigte umfaßte, wurde schnell zum Wachstumsmotor: heute (1997) beschäftigt dieser Sektor 91,58 Millionen Menschen, d.h. er schuf mehr als 63 Millionen Arbeitsplätze. Und nicht nur das: es wird geschätzt, daß ein Drittel der Staatseinnahmen und ein Drittel der Deviseneinnahmen der Geschäftstätigkeit dieses Sektors entsprangen. Privatunternehmen und Einzelgewerbe waren ähnlich erfolgreich. Diese hatten 1978 0,30 Millionen Beschäftigte. Die Zahlen für 1997 belaufen sich auf 94,60 Millionen. Anders ausgedrückt: während der Staatssektor in den ersten zwanzig Jahren der Reform 106,93 Millionen Arbeitsplätze schuf, brachte der nicht-staatliche Sektor im selben Zeitraum 157,61 Millionen Arbeitsplätze und stellt nun (1997) 23% aller Erwerbstätigen. („China aktuell“, Januar 1999).

Es wäre verhänglich die TVEs als Kollektivunternehmen weg zu definieren. Sie entstanden aus einer einzigartigen Allianz kommerzieller und politischer Unternehmertätigkeit in den Dörfern. Während private Ideengeber dafür sorgten, daß die geerbten Werkstätten andere, gewinnträchtigere Produkte herstellten oder mit produktiveren Methoden arbeiteten, sorgten die lokalen Kader dafür, daß staatliche Regulierung oder Besteuerung „unternehmerfreundlich“ gestaltet wurden. Dies ging oft zu Lasten des Agrarsektors, der die Lasten der lokalen Infrastrukturinvestitionen zu tragen hat, von diesen jedoch nicht immer oder nicht immer im gleichen Maße profitiert. So z.B. wenn aus dem lokalen Haushalt „schicke“ Industriezonen errichtet werden, die ausländische oder heimische Investoren anlocken sollen, statt daß weiterhin in Straßen oder Schulen investiert wird. Das erklärt den Widerstand und die Unruhen der ländlichen Bevölkerung. Diese Politik hat zum einen den Effekt, daß sich Unternehmertum in China geographisch weit streut und, ungeachtet aller tatsächlich großen Einkommensunterschiede, nicht nur auf die Küstenprovinzen beschränkt. Ein weiterer Effekt ist die Herausbildung eines Mittelstandes, der mit zunehmender Kapitalbildung Lobbies bildet, um sein privates Vermögen gesichert zu sehen. Von politischem Interesse ist hierbei die Allianz zwischen Unternehmen und politischen Kadern. Letztere haben ein Interesse, die Steuerbasis der von ihnen verwalteten Gebiete zu verbessern und greifen deshalb auf protektionistische Maßnahmen wie Regulierung (die wie Binnenzölle wirken) zurück, wenn sie sich nicht gar kräftig mit illegalen Mitteln und Korruption persönlich am Wirtschaftserfolg des TVE-Sektors beteiligen wollen. Der Stabilisierung eines Mittelstandes steht somit eine Fragmentierung des Binnenmarktes gegenüber, einschließlich der damit einhergehenden Korruption und Marktverzerrungen.

Die politische Führung in Beijing hat es schwer, darauf eine Antwort zu finden. Auf der einen Seite hat sich die Allianz zwischen Unternehmen und Kadern bewährt in dem Sinne, daß neue Unternehmen entstanden, Arbeitsplätze geschaffen wurden und China schnell über eine Exportgüterpalette verfügte, die im Ausland auf Nachfrage stieß. Auf der anderen Seite steht Protektionismus, „ungerechte“ Besteuerung und Korruption. Vor allen Dingen muß die

Regierung langfristig befürchten, daß der rasch zunehmende Mittelstand „bürgerliche“ Institutionen, z.B. ein Rechtssystem, das privates Vermögen schützt, Vertragssicherheit und liberale Werte, wie Pressefreiheit oder Versammlungsfreiheit, verlangt. Bei diesen Forderungen kann er auf die Unterstützung von politischen Kadern vor allen Dingen in den reichen Provinzen rechnen, die ein Interesse daran haben, der Zentralregierung mehr wirtschaftspolitische Befugnisse abzurufen und weniger Transferzahlungen für die armen Binnenprovinzen zu leisten. Mit anderen Worten: politische Instabilität in China kann auch das Ergebnis der de facto existierenden föderalen Wirtschaftsordnung sein. Was ist z.B., wenn eine weitere Provinz, auf das Beispiel Hongkongs pochend, ähnliche jurisdiktionelle Freiheiten verlangt? Dieses Szenario ist um so wahrscheinlicher, je erfolgreicher der nicht-staatliche Sektor und/oder je größer die geforderten Transferleistungen von reichen zu armen Provinzen werden, oder auch je erfolgreicher das Experiment mit der Sonderverwaltungszone „Hongkong“ abläuft.

Während sich also die westliche Analyse auf diejenige potentielle Instabilität konzentriert, die von einer unzufriedenen Bevölkerung getragen wird, weist eine genauere Analyse auf einen anderen Faktor für politische Instabilität hin. Ein Faktor, der weniger publiziert und von weniger Personen getragen wird, der aber trotzdem ernst genommen werden muß, da hier Parteimitglieder direkt involviert sind, nämlich die Konkurrenz zwischen Provinzen um Investitionen, Steuerzahler und Finanzhoheit.

3. Politische Instabilität und Außenpolitik

Unabhängig davon, ob nun Unruhe der Bevölkerung oder politische Verteilungskämpfe zwischen den Provinzen zu politischer Instabilität führen, es ist damit noch nicht eindeutig, inwiefern dies Auswirkungen auf die Außenpolitik der Volksrepublik haben soll.

Die Vergangenheit zeigt, daß kein direkter Zusammenhang zwischen Wirtschaftsentwicklung und außenpolitischem Kurs festzustellen ist. Vielmehr waren die fünfziger und sechziger Jahre durch eine Außenpolitik gekennzeichnet, die durch den kalten Krieg und ideologische Überlegungen definiert wurde, die siebziger Jahre durch eine „nationalistische“ Außenpolitik, die Chinas Recht auf einen eigenen Weg gegenüber beiden Supermächten betonte, und seit den achtziger Jahren durch eine Außenpolitik, die darauf besteht, daß die Volksrepublik als „Macht“ in der Weltpolitik respektiert wird.

Auch heute läßt sich eher Evidenz für die Vermutung finden, daß politische und außenpolitische Strategien die wirtschaftliche Entwicklung beeinflussen, als daß die umgekehrte Kausalrichtung gilt. Drei Beispiele können dies verdeutlichen:

1. Die Frage, ob die heimische Währung, der Renminbi, abgewertet werden wird, ist in China, wie auch in der Europäischen Union, kein Problem, das aufgrund ökonomischer Wirkungszusammenhänge allein entschieden wird. Es spielen dabei immer auch innen- und außenpolitische Interessen eine Rolle, vor allen Dingen die Besorgnis der G-7 Staaten, von deren Außenhandel die Weltmarktentwicklung entscheidend abhängt. Solange China sich von einer Kooperation mit den G-7 Staaten Vorteile verspricht, wird versucht werden, den Renminbi stabil zu halten. Aus chinesischer Sicht ist das ein Beitrag zur Sicherheit des pazifischen Raumes und der Versuch, mit Japan und den USA gleichberechtigt die Sicherheitsinteressen zu organisieren.
2. Der Beitritt Chinas zur Welthandelsorganisation ist geradezu ein Paradebeispiel für außenpolitische Winkelzüge. Je nach innenpolitischer Stimmung im US-amerikanischen Kongreß wird China ein baldiges Beitrittsdatum versprochen oder nicht. Wie der letzte Besuch des chinesischen Ministerpräsidenten in den USA zeigt, wird die chinesische Mitgliedschaft von verschiedenen Bedingungen abhängig gemacht, wie z.B. Einstellung von Waffenlieferungen oder technische Hilfe an Pakistan, Vermittlung im Nordkorea-Fall, ei-

ne Änderung der Tibetpolitik und die Stärkung der Menschenrechte. Die Liste ist verlängerbar („New York Times“ v.14.04.1999). Aus chinesischer Sicht muß die Mitgliedschaft in der Welthandelsorganisation als ein Privileg erscheinen, das von den USA, nicht von allen Mitgliedsstaaten, vergeben wird. Vor diesem Hintergrund wird auch der Zweifel der Chinesen verständlich, wenn europäische Staaten argumentieren, daß die Mitgliedschaft ausschließlich von der Erfüllung international üblicher Konventionen im Welthandel abhängt.

3. Gleichermaßen hängt auch die Liberalisierung des chinesischen Markts für westliche Exportgüter, von der die chinesische Wirtschaftsentwicklung profitieren könnte, von der oben skizzierten Vermischung außenpolitischer und wirtschaftspolitischer Themen ab. Um die USA – oder Europa – kurzfristig zu beruhigen, werden einzelne Konzessionen an handverlesene multinationale Konzerne vergeben. Im Gegenzug erlauben sich dann die US-amerikanische, aber auch europäische Regierungen, weder die Menschenrechte offen anzusprechen noch auf generelle Einhaltung handelspolitischer Konventionen zu pochen.
4. Mit anderen Worten: es ist dringend geboten, handelspolitische von außenpolitischen Interessen zu trennen wie auch eine konsistente Politik gegenüber China zu entwickeln.

Aus europäischer Sicht läßt sich sagen, daß China, das gerne Europa als verlässlichen, zumindest verlässlicheren Partner ansieht, mehr auf Europas Stimme hören will, als gemeinhin angenommen wird. Kritische Fragen, wie Tibet, die Menschenrechte oder heute die Nato-Einsätze auf dem Balkan, nicht anzusprechen, setzt falsche Signale und ist unnötig. Zum einen wird der Eindruck erweckt, als ob Europa keinen unabhängigen Standpunkt hätte. Das Verschweigen „delikater“ Themen bringt auch kommerziell nichts ein. Wie das Beispiel der Niederlande 1998/99 (aber auch schon früher Frankreichs) zeigt, bestraft China eine unbecome Haltung damit, daß ein heimisches Unternehmen von Verträgen ausgeschlossen oder ein Minister wieder ausgeladen wird. Das alles geschieht mit viel Publizität, ist aber genauso schnell wieder vergessen. In der Regel vergehen nicht mehr als sechs bis acht Monate, dann werden die Handelsbeziehungen wieder auf normalem Niveau weitergeführt oder die niederländische Königin wird herzlich empfangen.

4. Internationale Interdependenz

Die chinesischen Wirtschaftsreformen mit den von ihnen produzierten Wachstumsraten schufen ein eigenes Gravitationszentrum im pazifischen Raum. Auf der einen Seite stiegen die Exporte der Anrainerstaaten, deren Exportgüterindustrien dann zur Wachstumslokomotive der heimischen Wirtschaft wurden. Auf der anderen Seite bot China mit seinem großen Binnenmarkt und den angebotenen Kostenvorteilen neue Standorte für diejenigen Staaten, deren Kostenvorteile im internationalen Vergleich sanken, wie Taiwan, Hongkong oder auch Japan. Gleichzeitig erschien internationale Liquidität in den Kapitalmärkten reichlich und „billig“ vorhanden. Die ausländischen Direktinvestitionen in China wiederum schufen einen Bau-boom, Arbeitsplätze und eine neue Zulieferindustrie, die wiederum Einkommen in China schuf und deren Nachfrage nach in- und ausländischen Gütern anheizte. All diese Entwicklungen schienen sich gegenseitig zu verstärken. Aufgrund dieses Kreislaufs wurde geschlossen, daß nach der Asienkrise nun ein gegenläufiger Mechanismus in Gang gesetzt würde.

Das Jahr 1999 zeigte jedoch, daß China aufgrund seiner anderen Wirtschaftsstruktur und seiner Größe anderen Gesetzen unterliegt. Wie schon ausgeführt, ist der Rückgang der Binnennachfrage weniger das Resultat der Asienkrise oder eines regionalen/internationalen Konjunkturzusammenhanges denn das Ergebnis der notwendigen Strukturreform. Die Privatisierung der Staatsunternehmen, Liberalisierung des Binnenmarktes und der sich verschärfende Wettbewerb im regionalen Raum, in dem die Abwertungsländer, wie Indonesien, Philippinen

oder Thailand, konkurrierende Produkte zu niedrigeren Exportpreisen anbieten können, werden die chinesischen Wachstumsraten in den nächsten zwei Jahren niedrig halten, jedoch zu keiner Rezession führen. So gehen die Experten von immer noch sechs bis sieben Prozent aus („Economist“ v.10-16.April 1999). China zeigt, wie falsch es wäre, von einer allgemeinen Ansteckungsgefahr aller emerging markets zu sprechen („Foreign Affairs“ v. Mai/Juni 1998), wie vor allen Dingen nach der Wirtschaftskrise in Brasilien befürchtet wurde.

Die chinesische Wirtschaft stellt vielmehr einen willkommenen Puffer dar, der imstande ist, die Ansteckung zu bremsen. Es ist die Größe des vom Außenhandel relativ unabhängigen Binnenmarktes und die noch nicht vollständig vollzogene Integration in die internationale Arbeitsteilung, die es China ermöglicht, als Puffer zu wirken. Gerade weil die internationale Interdependenz Chinas Wirtschaftsentwicklung nicht vollständig determinieren kann, ist es notwendig, Außenhandelspolitik und Außenpolitik zu trennen, da nur drastische Änderungen in den ökonomischen Daten zu Änderungen in der chinesischen Binnenkonjunktur führen. Vorteilhafter ist deshalb eine Kooperationspolitik, die China in seiner Wirtschaftsentwicklung bestätigt und seinen Beitrag zur regionalen und internationalen Wirtschaft honoriert.

Dann und nur dann läßt sich auf der anderen Seite auch eine konsistente Politik mit Bezug auf die Menschenrechte verfolgen und eine gemeinsame Sicherheitspolitik im Chinesischen Meer definieren.

Benutzte Literatur:

„Foreign Affairs“ v. Mai/Juni 1998.

Joint Economic Committee Congress of the United States (Hg.), China's Economic Dilemmas in the 1990s. The Problems of Reforms, Modernization and Interdependence. Armonk, NY: M.E. Sharpe. Verschiedene Beiträge zur Außenpolitik.

„New York Times“ v. 14 April 1999.

„Economist“ v. 10-16 April 1999.

Weggel, O. (1999) Chinas Außenpolitik am Ende des 20. Jahrhunderts. Teil 6. „China aktuell“ v. Jan. 1999. 5-28.

KRUG Barbara, Prof. Dr. rer.pol.
Professorin für Sozialwissenschaftliche Theorie des Unternehmertums
an der Rotterdam School of Management,
Erasmus Universität Rotterdam.