

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Jürgen Domes

Die politische Lage in der Volksrepublik China

Carsten Herrmann-Pillath

Herausforderungen des wirtschaftlichen und sozialen
Wandels in der VR China:
Wohin führt der chinesische Weg?

Peter J. Opitz

Feindliche Übernahme oder friedliche Wiedervereinigung?
Hongkongs Autonomie auf dem Prüfstand. Eine erste Bilanz

Stefan Friedrich

Europa und China in den neunziger Jahren
Verlust der neugewonnenen politischen Bedeutung der EU?

B 27/98

26. Juni 1998

Jürgen Domes, Dr. phil., geb. 1932; 1969–1975 Professor für Politikwissenschaft an der FU Berlin; 1975 bis zur Emeritierung 1997 o. Professor der Politikwissenschaft und Direktor der Arbeitsstelle Politik Chinas und Ostasiens an der Universität des Saarlandes in Saarbrücken; seit 1996 Direktor des Institute for the Relations of Europe with Non-European Areas (irena); zur Zeit „Distinguished Sun Yat-sen Scholar“ und Gastprofessor an der University of South Carolina, USA.

Veröffentlichungen u. a.: 14 Bücher und rund 150 Aufsätze in Sammelbänden, wissenschaftlichen Zeitschriften und Zeitungen zur chinesischen Politik.

Carsten Herrmann-Pillath, Dr. rer. pol., geb. 1959; 1978–1988 Studium der Volkswirtschaftslehre, Sinologie und Romanistik in Köln; 1988–1992 China-Referent am Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien; 1992–1998 Professor für Ostasienwirtschaft/China an der Gerhard-Mercator-Universität GH Duisburg; seit 1996 Inhaber des Lehrstuhls für gesamtwirtschaftliche und institutionelle Entwicklung an der Privaten Universität Witten/Herdecke und Direktor des dortigen Institutes für kulturvergleichende Wirtschaftsforschung.

Veröffentlichungen u. a.: Wirtschaftsintegration durch Netzwerke: Die Beziehungen zwischen Taiwan und der Volksrepublik China, Baden-Baden 1994; Marktwirtschaft in China. Geschichte – Strukturen – Transformation, Opladen 1995; (Hrsg. zus. mit Michael Lackner) Länderbericht China. Politik, Wirtschaft und Gesellschaft im chinesischen Kulturraum, Bonn 1998.

Peter J. Opitz, Dr. phil., geb. 1937; Studium der Politischen Wissenschaft, Sinologie, Philosophie in Freiburg und München; Professor für Politische Wissenschaft am Geschwister-Scholl-Institut der Universität München.

Veröffentlichungen u. a.: (Hrsg.) Grundprobleme der Entwicklungsländer, München 1991; Gezeitenwechsel in China. Die Modernisierung der chinesischen Außenpolitik, Zürich 1991; (Hrsg.) Weltprobleme – Herausforderungen an der Schwelle zum Dritten Jahrtausend, München – Bonn 1995; Die Vereinten Nationen, München 1995; (Hrsg.) Der globale Marsch: Weltprobleme, Flucht und Migration, München 1997; (Hrsg.) Auf den Spuren der Tiger: Entwicklungsprozesse in den asiatischen Regionen, München 1997; (Hrsg.) Grundprobleme der Entwicklungsregionen: Der Süden an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, München 1997.

Stefan Friedrich, M.A., geb. 1965; Studium der Sinologie und Politikwissenschaft in Freiburg, Heidelberg, Shanghai und Paris. Promotion an der Universität Heidelberg über die chinesische Perzeption der Europäischen Union; seit Oktober 1997 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Asienkunde, Redaktion China-Handbuch.

Veröffentlichungen u. a.: Neue Konstellationen im Nordwesten. Die VR China und die zentralasiatischen GUS-Republiken, in: China aktuell, (Oktober 1992); China's Policy vis-à-vis the European Union. Interests, Context, and Implications for Europe, in: China aktuell, (November 1997); Die Beziehungen Deutschlands zur VR China sowie zu Taiwan, Hongkong und Singapur, in: Carsten Herrmann-Pillath/Michael Lackner, Länderbericht China. Politik, Wirtschaft und Gesellschaft im chinesischen Kulturraum, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 1998.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn. Internet: <http://www.bpb.de>

Redaktion: Dr. Klaus W. Wippermann (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Ludwig Watzal, Hans G. Bauer.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 54290 Trier, Tel. 06 51/9 79 91 86, möglichst Telefax 06 51/9 79 91 53, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 7,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

Die politische Lage in der Volksrepublik China

Der Tod Deng Xiaopings am 19. Februar 1997 erschütterte die politische Szene der Volksrepublik China (hinfort: VR China) *nicht*. Dramatisch anmutende Auseinandersetzungen innerhalb der Herrschaftselite gleich jenen nach dem Ableben Zhou Enlais und Mao Zedongs 1976 und Hu Yaobangs 1989 blieben ebenso aus wie massive Manifestationen politischer Unzufriedenheit von seiten der Bevölkerung, die, ähnlich wie in den späten siebziger Jahren, vor allem aber 1989, die Führungsrolle der Kommunistischen Partei Chinas (hinfort: KP Chinas) jäh in Frage gestellt hätten.

Statt dessen ist festzustellen, daß Chinas kommunistische Führer sich souverän wie selten zuvor geben. Der auswärtige Beobachter, der, wie jeder einfache Chinese im Land, in der Vergangenheit einer hochgradig konspirativ operierenden Herrschaftselite gegenüberstand, vermerkte anlässlich des XV. Parteitages der KP Chinas vom 12. bis zum 18. September 1997 eine ungewöhnliche Offenheit. Die Rede, mit der Jiang Zemin in seiner Funktion als Generalsekretär des Zentralkomitees (hinfort: ZK) der KP Chinas den Parteitag eröffnete, wurde über große öffentliche Fernsehschirme übertragen¹. Erstmals in der Geschichte dieses formal höchsten Organs der Partei waren Pressevertreter und selbst ausländische Journalisten zu den Delegiertensitzungen zugelassen. Die Berichterstatter aus dem In- und Ausland wurden zusätzlich durch eine Reihe von Pressekonferenzen auf dem laufenden gehalten. Die Rede des aufgrund einer Verfassungsbestimmung nach zwei Legislaturperioden aus dem Amt scheidenden Premierministers der VR China, Li Peng, zur Eröffnung des IX. Nationalen Volkskongresses (hinfort: NVK), dessen 1. Plenum vom 5. bis 18. März dieses Jahres stattfand, konnte die Bevölkerung der VR China am heimischen Fernsehschirm in einer Live-Übertragung und mit Simultanübersetzung sogar die Bevölkerung der Vereinigten Staaten von Amerika (hinfort: USA) mitverfolgen².

Die kommunistische Einparteiherrschaft Chinas scheint sich nunmehr tatsächlich in jenem Stadium der *Institutionalisierung* zu befinden, auf das die Reformbemühungen Deng Xiaopings im admini-

strativen Bereich seit den frühen achtziger Jahren und, nach dem Rückschlag in der Herrschaftskrise der Partei im Frühjahr 1989, in diesem Jahrzehnt gerichtet waren. Die Wesensmerkmale dieses Stadiums

- die regelmäßige und korrekte Einhaltung der Sitzungszeiten der politischen Gremien,
- die ausschließliche Anwendung satzungsgemäßer Prozeduren in den personal- und sachpolitischen Entscheidungsvorgängen,
- die Rekrutierung des politischen Personals über die Subsysteme, also über die Bürokratien von Partei, Armee und Staat, sowie
- eine kollektive Führung

sind jetzt offenkundig – *cum grano salis* – in der VR China erfüllt.

An diesen Befund knüpft sich für den Politikwissenschaftler die Frage, wo im Vorgang der Evolution kommunistischer Herrschaft die gegenwärtige politische Lage der VR China zu verorten sei, ob am Beginn der *Institutionalisierung*, an dem sich nach unserer bisherigen Erfahrung starke bürokratische Strukturen herausbilden, die vorwiegend der Machterhaltung dienen – was tatsächlich auch über einen Zeitraum von zehn bis fünfzehn Jahren gelingt –, oder an deren Ende, an dem eine starke zentrale Führung wahrnehmbar ist, aber an der Basis die Kontrolle längst erodiert.

I. Stabilität der zentralen Führung

Der jetzt erstmals in der Geschichte der VR China gelungene friedliche Übergang der Macht auf eine neue, die sogenannte „dritte“, Generation innerhalb der kommunistischen Herrschaftselite geht auf einen personalpolitischen Kompromiß zurück, den Deng im Juni 1989 mit Chen Yun, dem bis zu seinem Tode 1995 zähesten Vertreter der kommunistischen Orthodoxie innerhalb der postmaoistischen Führung der KP Chinas, vereinbarte. Beide Politiker verstanden sich darauf, Jiang Zemin als „Nachfolger“ in der Führung der Partei, der Armee und des Staates zu designieren. Jiang hatte eine vorwiegend technokratische Karriere durchlaufen, war 1985 Bürgermeister und Parteichef von Shanghai geworden und hatte dort mit Geschick

1 Text der Rede in: New China News Agency (Englisch), Peking, (hinfort: NCNA) vom 21. 9. 1997.

2 Text der Rede in: Renmin Ribao (Volkszeitung), Peking, (hinfort: RMRB) vom 6. 3. 1998.

die Frühjahrskrise von 1989 durchgestanden. Damals 63 Jahre alt, übernahm er zunächst den Posten des Generalsekretärs des ZK der KP Chinas. Im Herbst 1989 wurde ihm auch der Vorsitz der Militärkommission des ZK übertragen. Das 3. Plenum des VII. NVK ernannte ihn im April 1990 zum Vorsitzenden der Militärkommission der VR China und damit zum Obersten Befehlshaber der Streitkräfte. Das 1. Plenum des VIII. NVK, das vom 15. bis zum 31. März 1993 tagte, wählte ihn schließlich zum Staatspräsidenten. Die Vereinigung der Spitzenpositionen von Partei, Armee und Staat auf die Person Jiangs stellte jedoch keineswegs schon eine definitive Antwort auf die Frage der Nachfolge dar.

In der innenpolitischen Szene der VR China artikulierten sich in den folgenden Jahren als drei weitere Mitbewerber Jiangs: Li Peng (heute 69 Jahre alt), Mitglied des Ständigen Ausschusses des Politbüros, seit 1987 Premierminister und Vertreter der dezidierten Orthodoxen, Qiao Shi (heute 74 Jahre alt), Mitglied des Ständigen Ausschusses des Politbüros, seit 1993 Vorsitzender des Ständigen Ausschusses des NVK und Anhänger der gemäßigten Orthodoxen mit wachsenden Neigungen zu durchgreifenden politischen Reformen, sowie Zhu Rongji (heute 69 Jahre alt), Mitglied des Ständigen Ausschusses des Politbüros, damals Vizepremier und der prominenteste unter den Revisionisten innerhalb der Führungselite der KP Chinas. Keine dieser drei Gruppen – Jiang mußte den gemäßigten Orthodoxen zugerechnet werden – verfügte über eine Mehrheit in den Entscheidungsgremien der Partei. Im Ständigen Ausschuss des Politbüros, dem inneren Führungskern, standen drei Revisionisten zwei gemäßigten und zwei dezidierten Orthodoxen gegenüber, im Politbüro waren insgesamt sechs bis sieben Revisionisten, fünf gemäßigte und sechs bis sieben dezidierte Orthodoxe vertreten. Die Position von zwei Mitgliedern ließ sich nicht eindeutig klären. Die personal- und sachpolitischen Entscheidungen fielen als Kompromisse zwischen wechselnden Koalitionen von Meinungsgruppen.

In das Präsidium des VIII. NVK wurden am 27. März 1993 zwanzig Mitglieder berufen. Von den zwölf Kommunisten unter diesen zählten vier zu den Revisionisten, fünf ließen sich als gemäßigte und drei als dezidierte Orthodoxe identifizieren. Ein ähnliches Bild ergab sich im Staatsrat, der am 29. März neu bestellt wurde. Von den 13 Mitgliedern des inneren Kabinetts zählten fünf zu den dezidierten Orthodoxen, vier zu den gemäßigten und drei zu den Revisionisten. Ein weiteres Mitglied ließ sich nicht festlegen. Von den insgesamt 46 Mitgliedern des Staatsrates gehörten 15 zu den dezidierten und zehn zu den gemäßigten Orthodoxen. Elf Mitglieder konnten den Revisionisten

zugerechnet werden, die restlichen zehn Mitglieder blieben in ihren Positionen unklar.

Für das Gelingen des friedlichen Übergangs scheinen in dieser Situation vor allem zwei Tatsachen bedeutsam gewesen zu sein: Zum ersten die disziplinierende Wirkung, welche die Krise des Frühjahrs 1989 und der durch sie beschleunigte Zusammenbruch der meisten anderen marxistisch-leninistischen Einparteiensysteme in der Welt auf die chinesische Herrschaftselite hatten, sowie zum zweiten die für kommunistische Spitzenpolitiker ungewöhnliche Tatsache, daß Deng Xiaoping seinen offiziellen Rückzug aus der Politik noch drei Jahre überlebte, ohne, wie bis dahin alle kommunistischen Spitzenpolitiker im Ruhestand – so zum Beispiel Walter Ulbricht in der DDR, Nikita S. Chruschtschow in der Sowjetunion, Wladislaw Gomułka in Polen –, faktisch geächtet zu sein. Das ließ den tagespolitischen Alltag „ohne Deng“ bereits „mit Deng“ zur Wirklichkeit werden.

Mit wiederum einigem Geschick gelang es Jiang Zemin, seine Stellung in der Zentrale zu festigen. Dabei kam ihm durchaus entgegen, daß die Forderung nach einer Revision der Unterdrückung der Demokratie- und Menschenrechtsbewegung vom Frühjahr 1989, welche die Partei als einen angeblichen Aufstand und den Beginn eines unkontrollierbaren nationalen Chaos niedergeschlagen hatte, in der chinesischen Öffentlichkeit nie verstummt. Die prominente Rolle, die Li Peng, die vergleichsweise stärkere Führerpersönlichkeit, bei der militärischen Unterdrückung der Demokratie- und Menschenrechtsbewegung gespielt hatte, geriet somit nie auch nur in den Hintergrund der Tagespolitik. Li ist der am meisten gehaßte Politiker in der VR China.

In den personellen Ergebnissen des XV. Parteitages der KP Chinas und des IX. NVK, Beschlüssen, die wahrscheinlich auf einer Arbeitskonferenz des Politbüros im Spätsommer 1997 in dem nordchinesischen Badeort Peitaihe getroffen wurden, um von den höchsten Akklamationsorganen der Partei und des Staates im September 1997 bzw. im März dieses Jahres formalisiert zu werden, spiegelt sich diese Ungebrochenheit der politischen Entwicklung. Im großen und ganzen bestätigten sie die Erwartungen des Beobachters. Im übrigen reproduzierten sie die führungsinterne Konstellation, die wir seit dem XIV. Parteitag kennen. Obwohl 112 der insgesamt 193 Vollmitglieder oder 58,03 Prozent von ihnen neu ins ZK berufen wurden, hat sich das Durchschnittsalter dieses Gremiums mit heute 56,2 Jahren gegenüber demjenigen des XIV. ZK im Jahre 1992 (56,3) nicht verändert³.

³ Vgl. Liste der Mitglieder des ZK, in: RMRB vom 19. 9. 1997.

Es hat also keine Verjüngung stattgefunden. Das Durchschnittsalter des neuen Politbüros, das 22 Vollmitglieder umfaßt, liegt mit 63,45 Jahren etwas höher als dasjenige der 20 Vollmitglieder des alten Politbüros, das 1992 62,25 Jahre betrug. In diesen Gremien liegt die Erneuerungsrate mit sieben Vollmitgliedern bei 31,82 Prozent. In dem sieben Mitglieder umfassenden Ständigen Ausschuß des Politbüros traten zwei Mitglieder neu ein⁴.

Von den sieben neuen Vollmitgliedern des Politbüros durchliefen je eines eine Karriere in der Partei- bzw. Staatsbürokratie sowie zwei Karrieren in der Armee. Die restlichen drei kommen aus Provinzparteiführungen. Von den 24 Vollmitgliedern und Kandidaten des Politbüros weisen damit 20 einen Karrierehintergrund in einem der bürokratischen Subsysteme der VR China auf.

Die Tatsache, daß Li Peng mit der Eröffnung des IX. NVK das Amt des Premierministers abgeben mußte, gab kaum Anlaß zu Spekulationen über seinen Nachfolger in diesem Amt. Zhu Rongji ist in den letzten fünf Jahren mit beeindruckendem Erfolg für die Wirtschaftspolitik der VR China verantwortlich gewesen. Seine Ernennung zum Premierminister wurde allgemein erwartet und kündigte sich auch in seinem Aufstieg in die dritte Position in der Parteihierarchie an. Die Frage war, mit welchem Amt Li Peng betraut werden würde. In der Lösung dieses Problems durch Jiang Zemin mag man in der Tat das Körnchen Salz finden, von dem oben die Rede war. Der damals 71jährige Generalsekretär verkündete in einer Klausurtagung überraschend, daß die Altersgrenze für die Wahl zum XV. ZK bei 70 Jahren liege und zwang den 81jährigen General Liu Huqing ebenso wie den 73jährigen Vorsitzenden des Ständigen Ausschusses des NVK, Qiao Shi, beide bislang Mitglieder des Ständigen Ausschusses des Politbüros, von einer erneuten Kandidatur zum ZK abzusehen. Während er sich selber offenkundig von der neuen Altersregel ausnahm, stellte Jiang mit der durch einen administrativen Eingriff gelungenen Entmachtung Qiaos die Weichen für die Übergabe des Vorsizes im Ständigen Ausschuß des IX. NVK an Li Peng. Sie ging in der Tat mit der Ernennung Zhu Rongjis zum Premierminister, der Wiederwahl Jiang Zemins zum Staatspräsidenten sowie der Berufung Hu Jintaos, des mit 56 Jahren jüngsten Mitglieds im Ständigen Ausschuß des Politbüros, zum Vizepräsidenten einher. Li Peng erhielt mit 89 Prozent der Stimmen jedoch einen – für kommunistische Verhältnisse – vergleichsweise geringen Zuspruch im NVK, welcher mit Qiao Shi

einen engagierten Vorkämpfer für die Erweiterung der politischen Einflußnahme dieses Gremiums verloren hat.

Zwei weitere personalpolitische Zielsetzungen Jians nach der Ausschaltung Qiaos, der nicht allein als ein sachpolitischer, sondern auch als ein persönlicher Gegner des Generalsekretärs gilt, schlugen fehl. Wu Bangguo, ein Schützling Jians, wurde nicht in den Ständigen Ausschuß des Politbüros aufgenommen, und Zeng Qinglong, ein weiterer enger Mitarbeiter des Generalsekretärs, wurde nur zum Kandidaten des Politbüros berufen. Hingegen stieg der eng mit Li Peng verbundene Generalsekretär des Staatsrates, Luo Gan, ins Politbüro auf. Von den neu ins Politbüro gelangten Vollmitgliedern unterhalten drei oder vier besonders gute Beziehungen zu Jiang Zemin, zwei sind deutlich Li Peng zuzuordnen und ein oder zwei sind Zhu Rongji stärker verbunden. In der Parteihierarchie behielt Li Peng seinen zweiten Platz nach Jiang Zemin, gefolgt von Zhu Rongji.

In richtungspolitischer Hinsicht sind gegenwärtig vier Meinungsgruppen, also *lockere Zusammenschlüsse aufgrund von Übereinstimmungen in konkreten Sachfragen, die kurzfristig miteinander koalieren oder auch konkurrieren*, nicht jedoch Fraktionen, die *kohärente Zirkel auf der Grundlage von alternativen Sachprogrammen und exklusiven Machtansprüchen* bilden, im Politbüro zu unterscheiden: dezidierte Orthodoxe mit fünf Vertretern, gemäßigte Orthodoxe mit sechs Vertretern, gemäßigte Revisionisten mit fünf Vertretern sowie dezidierte Revisionisten mit vier Vertretern.

Vier weitere Mitglieder und Kandidaten des Politbüros sind nicht eindeutig einer Gruppierung zuzuordnen.

Insgesamt gesehen, haben wir es offenkundig mit einer kollektiven Führung in der VR China zu tun. Diese läßt eine vergleichsweise geringe aktuelle Konfrontationsbereitschaft und deshalb einen beträchtlichen Grad an innerer Stabilität erkennen.

II. Sachpolitische Kontinuität

Machterhaltung ist das Ziel einer jeden Regierungspartei, Machterhaltung um jeden Preis ein Vorrecht im Selbstverständnis doktrinegebundener Einparteierrschaften, die ihre exklusiven Führungsansprüche aus einer historischen Mission begründen. Was die Meinungsgruppen innerhalb der Führungselite der KP Chinas unter dieser allgemeinen Voraussetzung speziell miteinander

⁴ Vgl. Liste der Mitglieder und Kandidaten des Politbüros, in: Beijing Review, 40 (1997) 41, 13.–19. Oktober 1997, S. 11–17.

kooperieren läßt, ist die Übereinstimmung, daß die seit Ende der siebziger Jahre ständig dringender gewordene Forderung von Teilen der Bevölkerung nach Menschenrechtsgarantien und politischen Beteiligungsrechten durch die allgemeine Freigabe von materiellen Bereicherungsmöglichkeiten für den Einzelnen abzufangen sei. So bilden Reformen vorwiegend im Bereich der Wirtschaftsorganisation und des Wirtschaftslebens und gleichzeitig die rücksichtslose Unterdrückung jeder Art von politischer Unbotmäßigkeit – verstärkt seit der Niederschlagung der Demokratie- und Menschenrechtsbewegung 1989 – die beiden Grundlinien der Politik der KP Chinas.

Die Reformpolitik besteht im wesentlichen aus fünf Komponenten:

- der Entkollektivierung der landwirtschaftlichen Produktion unter Beibehaltung des Kollektiveigentums an der landwirtschaftlichen Nutzfläche, die dazu geführt hat, daß rund 95 Prozent dieser Nutzfläche de facto zu Pachtland geworden sind;
- der Freisetzung der einzelnen staatlichen und „kollektiv“ geleiteten Industriebetriebe hinsichtlich ihrer Produktionsentscheidungen, der Produktevermarktung sowie der Zahlung von Prämien an die Arbeiter;
- der Freigabe der Preisgestaltung für Konsumgüter und Nahrungsmittel außerhalb der staatlichen Läden und ebenso für eine Anzahl von Investitionsgütern;
- der Zulassung von privaten Unternehmen in Einzelhandel, Handwerk, Klein- und Konsumgüterindustrien sowie im Dienstleistungsbereich, so daß die Industrieproduktion heute in drei Betriebsarten erbracht wird: Staatsbetrieben, „kollektiven“ Unternehmen, in denen sich genossenschaftliche Elemente mit staatlicher Kontrolle verbinden, und Privatunternehmen (1996 kamen 44,5 Prozent der Industrieproduktion aus Staatsbetrieben, 35,2 Prozent aus „kollektiven“ Unternehmen und 20,3 Prozent aus Privatbetrieben⁵); sowie
- der Öffnung des Landes gegenüber der Außenwelt, welche die Vereinbarung sogenannter „Joint-ventures“ zwischen privaten ausländischen Firmen und chinesischen Staatsbetrieben, die Aufnahme von Krediten im Ausland, die Einrichtung von Wirtschaftssozialzonen für rein ausländische Unternehmen sowie die Entsendung von (bis Ende 1997 insgesamt

297 000) chinesischen Studenten, Praktikanten und Akademikern zu weiterführenden Studien ins Ausland ermöglicht hat.

Seit dem XIV. Parteitag besteht das offizielle Ziel der Reformpolitik darin, eine „sozialistische Marktwirtschaft“ aufzubauen – das heißt in dem aus marxistisch-leninistischer Sicht nicht eben unproblematischen Versuch, den Sozialismus mit kapitalistischen Mitteln zu errichten. Wesentlich auf diesen Versuch, auf die Frage des Ausmaßes und der Geschwindigkeit, in welchen die kapitalistische Umgestaltung der Wirtschaft anzustreben sei, beziehen sich die richtungspolitischen Divergenzen innerhalb der Führungselite der Partei.

In diesem Zusammenhang mag man die Ankündigung Jiang Zemin, daß die Wirtschaftsreformen nunmehr auch den Bereich der 118 000⁶ überwiegend maroden Staatsbetriebe erfassen werden – dieses wurde bereits in den achtziger Jahren wiederholt von Den Xiaoping gefordert und ist also als eine Absichtserklärung keineswegs neu –, durchaus bemerkenswert finden. Hier geht es um die wirtschaftspolitische Restsubstanz des Sozialismus in China, die als Gegenstand einer durchgreifenden Sanierung nicht allein im Sinne der Eigentumsfrage ideologische Schwierigkeiten aufwirft, sondern auch erheblichen sozialen Zündstoff enthält.

Weder der Generalsekretär, Jiang Zemin, in seinem Bericht an den XV. Parteitag im vorigen September noch der im März dieses Jahres neu ernannte Premierminister, Zhu Rongji, in der Darlegung seines ehrgeizigen Regierungsprogramms gaben den geringsten Anlaß zu Hoffnungen auf eine bevorstehende Ausweitung der Reformen über den wirtschaftlichen und den administrativen Bereich hinaus auf die politische Grundordnung der VR China. Im Gegenteil, Jiang wiederholte in seiner Rede die Grundpositionen des XIV. Parteitages. Er erneuerte den exklusiven Führungsanspruch der KP Chinas, bekannte sich zu der Notwendigkeit, die „demokratische Diktatur des Volkes“ – im Parteistatut der KP Chinas definiert als „Diktatur des Proletariats“ – „zu erhalten und zu verbessern“ sowie die sogenannten „Vier Grundlegenden Prinzipien“ zu beachten. Diese vier Prinzipien sind erstens die Führungsrolle der Kommunistischen Partei, zweitens die Diktatur des Proletariats, drittens der „Sozialismus“, definiert als Dominanz des sozialistischen Eigentums an den Produktionsmitteln, sowie viertens der

5 Vgl. Liang-an ching-chi t'ung-chi yüeh-pao' (Statistisches Monatsblatt für die Wirtschaft auf beiden Seiten der Taiwan-Straße), Taipeh, (September 1995) 37, S. 43.

6 Diese Zahl zitiert Far Eastern Economic Review (hinfort: FEER), Hongkong, 25. 9. 1997, S. 15. Der Berichtersteller der „New York Times“ (hinfort: NYT), nennt als Gesamtzahl der staatlichen Betriebe in der VR China „rund 79 000“, in: ebd. vom 20. 3. 1998, S. 1.

Marxismus-Leninismus und die Gedanken Mao Zedongs als Staatsdoktrin.

Jiang sprach sich im übrigen ausdrücklich für eine stärkere Überwachung der Presse sowie aller sonstigen Öffentlichkeitsarbeit durch die Partei aus. Zhu Rongji wies in seiner ersten Pressekonferenz als Premierminister eine Neubewertung der Vorgänge in der Frühjahrskrise von 1989 rundweg ab.

Die repressive Komponente in der Politik der KP Chinas betrifft zum ersten die politischen Dissidenten, deren Behandlung, wie besonders deutlich am Beispiel Wei Jingshengs zu beobachten war, mitunter auch der Manipulation auswärtiger Regierungen dienstbar gemacht wird. Nachdem die Führung mit seiner vorzeitigen Entlassung aus dem Gefängnis im September 1993 erfolglos versucht hatte, für Peking den Zuschlag für die Ausrichtung der Olympischen Spiele im Jahr 2000 zu gewinnen, wurde Wei wenige Wochen nach einem Staatsbesuch Jiang Zemin in den USA im Oktober 1997 faktisch aus seiner zweiten 14jährigen Haftstrafe, zu der er im Dezember 1995 verurteilt worden war, zur ärztlichen Behandlung in die USA entlassen. Die Clinton-Administration verzichtete im März dieses Jahres im Austausch für die Freilassung Wang Dans, eines der Führer der Demokratie- und Menschenrechtsbewegung von 1989, „zur medizinischen Behandlung in den USA“ erstmals darauf, die jährliche Resolution der Vereinten Nationen zur Verurteilung der Menschenrechtsverletzungen in der VR China zu unterstützen. Eine entsprechende chinesisch-amerikanische Vereinbarung wurde am 1. April 1998 in Washington bekannt⁷.

Die rücksichtslose Unterdrückung gilt jedoch ebenso gegenüber religiösen Vereinigungen, die sich der Anleitung und Kontrolle durch die KP Chinas entziehen, und gegenüber den Eigenständigkeitsbestrebungen nationaler Minoritäten, unter denen die Tibeter seit nunmehr vierzig Jahren ein besonders hartes Los durchleben⁸. Die Menschenrechtsverletzungen in diesem Zusammenhang reichen von der willkürlichen Festsetzung und Einweisung von Personen ohne Gerichtsverfahren in Straflager bis zu drei Jahren, über schwere Mißhandlungen bis hin zum Mißbrauch von zum Tode verurteilten Delinquenten für den internationalen Organhandel⁹. Schließlich ist die repressive Grundlinie in der Politik der chinesischen kommunistischen Führung auch in

deren Aktionen gegenüber den Chinesen jenseits der Taiwan-Straße erkennbar.

Aus der Sicht der Pekinger Führung hat der Hegemonieanspruch der KP Chinas im chinesischen Raum unbedingten Vorrang vor der politischen Willensbildung innerhalb der Bevölkerung Taiwans, die zum Abschluß eines zehn Jahre umfassenden Vorgangs der Demokratisierung durch die schrittweise Ausweitung beziehungsweise Einführung von Wahlen am 23. März 1996 erstmals ihr Staatsoberhaupt in allgemeinen und direkten Volkswahlen bestimmte. Nachdem ein privater Besuch Lee Teng-huis, des Präsidenten der Republik China auf Taiwan, in den USA die Pekinger Führung im Sommer 1995 zum Abbruch eines von privaten Organisationen beider Seiten geführten Austausches zwischen der VR China und der Republik China auf Taiwan veranlaßt hatte, unternahm die kommunistische Volksbefreiungsarmee den Versuch, den auf Taiwan lebenden Teil des chinesischen Souveräns durch Raketenabschüßübungen einzuschüchtern und so Einfluß auf den Ausgang der Präsidentenwahlen zu nehmen. Der Versuch endete für Peking in einem doppelten Fiasko. Nicht nur wurde der Amtsinhaber mit 54 Prozent der Stimmen in den Volkswahlen bestätigt, sondern darüber hinaus sah sich die Administration der USA zur militärischen Demonstration von Solidarität mit Taiwan herausgefordert.

Der außerordentlich rege Austausch in der Taiwan-Straße auf der gesellschaftlichen Ebene wurde von den seit Sommer 1995 wachsenden Spannungen zwischen der VR China und der Republik China kaum beeinträchtigt. Die taiwanesischen Investitionen auf dem Festland erreichten Ende 1997 offiziell eine Gesamthöhe von 11,2 Milliarden US-Dollar, verteilt auf rund 20 000 Unternehmungen. Von Kennern werden die tatsächlich getätigten Anlagen auf das Doppelte veranschlagt. Das Handelsvolumen betrug Ende 1997 11,5 Milliarden US-Dollar¹⁰. Der Vorgang der Kontaktnahme auf der politischen Ebene stagnierte unterdessen¹¹.

Jiang Zemin wies in seiner Parteitagrede im September letzten Jahres wiederum darauf hin, daß die VR China nicht bereit sei, bei der Verteidigung

10 Vgl. „Strait Talking“ by Julian Baum, in: FEER vom 26. März 1998, S. 29.

11 Unter verstärktem Drängen von seiten der Clinton-Administration ist der politische Austausch in den ersten drei Monaten dieses Jahres wieder in Gang gekommen. Man wird davon ausgehen dürfen, daß beide Seiten sich in nächster Zeit auf die Wiederholung eines Treffens zwischen den Vorsitzenden der beiden privaten Organisationen, die diesen Austausch wahrnehmen, Koo Chen-foo für die taiwanesischen SEF (Straits Exchange Foundation) und Wang Daohan für die festländische ARATS (Association for Relations Across the Taiwan Straits), im April 1993 in Singapur einigen werden.

7 Vgl. NYT vom 2. 4. 1998.

8 Vgl. u. a. Blake Kerr, *Sky Burial. An Eyewitness Account of China's Brutal Crackdown in Tibet*, Ithaca, N. Y. 1997.

9 Vgl. die Berichterstattungen in: NYT vom 23. 2. und 7. 3. 1998.

der Einheit und Unteilbarkeit Chinas auf die Anwendung militärischer Gewalt zu verzichten¹². Allerdings schränkte er den *casus belli* auf den Fall ein, daß „auswärtige Kräfte“ sich in die Wiedervereinigung Chinas einmischten – eine deutliche Abmilderung gegenüber früheren Erklärungen. Auch im übrigen erwecken Jiangs Ausführungen in bezug auf die Wiedervereinigungsproblematik den Eindruck der Mäßigung und Versöhnlichkeit. Zugleich aber geben sie der taiwanesischen Seite Anlaß, das erneute Angebot von Verhandlungen über die „offizielle Beendigung des Zustands der Feindseligkeit zwischen beiden Seiten auf der Grundlage des Ein-China-Prinzips“ besonders sorgfältig zu lesen. Taiwan soll wie Hongkong seit dem 1. Juli 1997¹³ und Macao ab 1999 im Rahmen des Konzepts „Ein Land, zwei Systeme“ „sein kapitalistisches System und seine Lebensverhältnisse für eine lange Zeit“, wie es in Jiangs Rede heißt, „beibehalten“. Die Versicherung des Generalsekretärs, daß dieses Konzept einen „hohen Grad an Flexibilität“ enthält, dürfte in taiwanesischen Ohren besonders alarmierend klingen. Denn Taiwan wäre nach Hongkong und Macao das letzte Territorium, das zum Mutterland, der kommunistisch regierten Volksrepublik, zurückkehrte. Während die beiden ehemaligen Kolonien ihr Eigenleben womöglich nur vorübergehend, als Köder im Hinblick auf Taiwan, weiterführen können, ließe sich der „hohe Grad an Flexibilität“ des Konzepts „Ein Land, zwei Systeme“ nach der Rückkehr der Insel offenbar ungeniert gegen die jetzigen Lebensverhältnisse Taiwans wenden. Diese sind ja primär von einer politischen Eigenart, nämlich demokratisch legitimiert, und von der Möglichkeit, sie beizubehalten, ist in den Angeboten Pekings an Taipei bisher nicht die Rede gewesen.

III. Verselbständigung der Basis

Die Politik der wirtschaftlichen Reformen und der Öffnung nach außen bewirkte in der VR China nicht allein ein beeindruckendes Wachstum, sondern zeitigte auch eine Reihe alarmierender Erscheinungen.

Die Einkommen in den Städten und auf dem Lande – in den unterentwickelten und den sich entwickelnden Regionen – sowie der verschiedenen Einkommensgruppen in den Städten und Dörfern gingen rapide auseinander. 1979 verhielt sich das Pro-Kopf-Einkommen in den Städten zu dem-

jenigen auf dem Land wie 3,14 zu 1. Als Ergebnis der Entkollektivierung der landwirtschaftlichen Produktion war diese Relation 1985 auf 1,89 zu 1 zurückgegangen. 1988 lag sie jedoch wieder bei 2,05 zu 1, und 1996 hatte sie 2,51 zu 1 erreicht¹⁴. Das Pro-Kopf-Einkommen Shanghais, der einkommensstärksten Verwaltungseinheit der VR China, hatte 1982 das 3,81fache desjenigen der einkommenschwächsten Einheit, der Provinz Guizhou, betragen. Diese Relation war 1993 auf 8,21 zu 1 angestiegen¹⁵. Der Gini-Koeffizient für die VR China, der 1979 zwischen 0,38 und 0,43 geschätzt wurde, dürfte 1994 zwischen den Werten 0,47 und 0,49 gelegen haben¹⁶. Die überhitzte Konjunktur bewirkte in den Jahren 1993 und 1994 eine hohe Inflationsrate. Offiziell wurde sie für 1993 mit 14,7 Prozent und für 1994 mit 24,1 Prozent angegeben¹⁷. Tatsächlich lag sie 1994 in den Städten bei 30 bis 35 und auf dem Lande bei rund 25 Prozent. Seit der zweiten Jahreshälfte 1995 war die Inflationsrate jedoch rückgängig. 1997 lag sie unter 5 Prozent. Die Zahl der Arbeitslosen schnellte in die Höhe. Nach einer chinesischen Quelle betrug sie Ende 1994 230 Millionen¹⁸. Diese Zahl entspricht zwischen 25 und 30 Prozent der arbeitsfähigen Bevölkerung des Landes.

Eine besonders bemerkenswerte Erscheinung stellt in diesem Zusammenhang die Binnenwanderung dar, die seit Mitte der achtziger Jahre rasch zunahm. Bis weit in die siebziger Jahre hinein galt in der VR China ein generelles Verbot der nicht autorisierten Entfernung des Einzelnen von seinem Wohnort. Mancher Hofberichterstatte in Deutschland versuchte uns damals einzureden, „China“ könne sich die Freizügigkeit seiner vielen Menschen politisch nicht leisten. An diesem Verbot werde sich deshalb auf lange Zeit nichts ändern. Tatsächlich lag die physische Mobilisierung der chinesischen Bevölkerung einerseits natürlich durchaus im Interesse der von Deng Xiaoping und seinen Mitarbeitern 1978/79 eingeleiteten Reformpolitik und andererseits selbst-

14 Daten berechnet nach: Xueh Muqiao (Hrsg.), *Zhongguo jingji nian-jian/Almanac of China's Economy* 1982, Peking 1982; vgl. auch RMRB vom 1. 3. 1986, 1. 3. 1989 und 1. 3. 1997.

15 Vgl. Ya-chou chou-k'an/Asia Weekly, Hongkong, vom 12. 11. 1995, S. 30–32.

16 Vgl. für 1979: William L. Paris, *Egalitarianism in Chinese Society*, in: *Problems of Communism*, 30 (Januar/Februar 1981) 1, S. 41; für 1994: Berechnung d. Verf. aus 473 Einzelangaben über Einkommen in der VR China. *Gini-Koeffizient*: Der Gini-Koeffizient ist eine rechnerische Größe, die Auskunft über die Verteilung eines Volkseinkommens über die unterschiedlichen Einkommensgruppen gibt. Je näher er bei 0 liegt, desto gleicher, je näher bei 1, desto ungleicher ist diese Verteilung.

17 Vgl. RMRB vom 1. 3. 1994 und 1. 3. 1995.

18 Vgl. NCNA vom 16. 1. 1995.

12 Vgl. NCNA (Anm. 1).

13 Anmerkung der Redaktion: Siehe hierzu den Beitrag von Peter J. Opitz in diesem Heft.

verständlich auch in deren Logik. Chinas Bevölkerung begann, sich mit der Freigabe privatwirtschaftlicher Initiativen unweigerlich zu verselbständigen¹⁹.

Die Binnenwanderung war ebenso sehr ein Phänomen der weit verbreiteten und auf dem Lande jahrelang verdeckt gehaltenen Arbeitslosigkeit wie der gesellschaftlichen Verselbständigung. Ende 1994 wurde die Zahl der ständig auf Arbeitssuche befindlichen Menschen in China offiziell auf 80 bis 130 Millionen²⁰, von westlichen Beobachtern sogar auf bis zu 200 Millionen geschätzt²¹. In diesen Dimensionen stellte Binnenwanderung bereits einen bedeutsamen Aspekt der allgemein zu beobachtenden gesellschaftlichen Desintegration in der VR China dar²².

Bis zum heutigen Tage schlägt sich diese gesellschaftliche Desintegration in umfangreicher Gewaltkriminalität einschließlich Straßenraub, Drogen-, Waffen- und Menschenhandel, gewaltsamer Auseinandersetzungen zwischen Familien und Dörfern sowie Aktionen von Untergrund-Gruppierungen nieder²³. Hinzu treten Unruhen unter den nationalen Minderheiten in Tibet sowie in den Provinzen Chinghai und Xinjiang, außerdem Gewaltanschläge separatistischer Bewegungen²⁴. Angehörige von Armee und Polizei sind massiv in illegalen Waffengeschäften sowie im Hotel- und Vergnügungsgewerbe engagiert²⁵. Die Zollbehörden machen ihrem aus vorkommunistischer und zumal aus kaiserlicher Zeit stammenden Ruf,

19 Vgl. dazu auch Minxin Pei, *Is China Democratizing?*, in: *Foreign Affairs*, 77 (Januar/Februar 1998) 1, S. 79 f., sowie Thomas A. Metzger/Ramon H. Myers, *The Choice between Confrontation and Mutual Respect*, in: dies., *Greater China and U. S. Foreign Policy*, Stanford 1996, S. 5 f.

20 Vgl. Guangming Ribao (Das Licht), Peking, vom 12. 8. 1993, RMRB vom 4. 8. 1993 und *Zhongguo tong-xun she*, Hongkong, 5. 10. 1994.

21 Vgl. David Bachmann, *China in 1994. Marking Time, Making Money*, in: *Asian Survey*, Berkeley, (hinfort: AS), 25 (Januar 1995) 1, S. 46.

22 Eine gemeinsam von der Regierung der VR China und dem Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF) durchgeführte Untersuchung kam im Herbst 1993 zu dem Ergebnis, daß es etwa 200 000 Straßenkinder gebe, die sich vorwiegend in Shanghai sowie in den Provinzen Guangtung, Hunan und Anhui aufhielten. Vgl. „Associate Press“/„Reuter“, Peking, 27. 10. 1993.

23 So u. a.: Fazhi Ribao (Rechtszeitung), Peking, 3. 5. 1994.

24 Vgl. zum Beispiel NYT vom 16. 2. 1998.

25 In der Provinz Shandong wurden von Mitte Juli bis Mitte August 1994 bei Razzien 81 200 Waffen und 230 000 Schußmunition beschlagnahmt sowie 126 illegale Waffenfabriken aufgedeckt. Insgesamt wurden während des Berichtszeitraums nach offiziellen Angaben 390 000 Waffen beschlagnahmt, davon 7 200 Armeewaffen. 1993 wurden 1 400 Fälle von Waffenschmuggel aufgedeckt. Zit. nach Petra Kolonko, *Das Große Geschäft mit Armeewaffen und Munition ist vorerst vorbei*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 11. Oktober 1994.

käuflich zu sein, die größte Ehre. Die Bestechlichkeit innerhalb der Apparate von Partei und Staat hat solche Ausmaße angenommen, daß kaum eine Leistung der öffentlichen Hand mehr ohne besondere Zahlungen in Anspruch genommen werden kann. Im Jahre 1996 wurden nach offiziellen Angaben mehr als 61 000 Korruptionsfälle aufgedeckt, 20 000 weniger als im Jahr zuvor, was nach Ansicht des Berichterstatters des Hongkonger Wochenmagazins „*Far Eastern Economic Review*“ allenfalls die Oberfläche des tatsächlichen Phänomens „ankratzt“. Nach dessen Informationen werden beispielsweise in einigen Kreisverwaltungen der nordchinesischen Provinz Henan Posten auf der Abteilungsleiter-Ebene für 72 000 HK Dollar verkauft²⁶. Vorerst scheint der seit zweieinhalb Jahren anhängige Fall des ehemaligen Oberbürgermeisters von Peking, Chen Xitong, alles in den Schatten zu stellen, was bisher an individueller Bestechlichkeit aus der VR China bekannt geworden ist. Es brauchte nach der Entdeckung der Vergehen Chens ganze zwei Jahre, bis der Delinquent wenigstens aus der Partei ausgeschlossen wurde – nach allgemein kommunistischer Praxis die Voraussetzung für die Möglichkeit seiner strafrechtlichen Verfolgung. Die Ermittlungen gegen Chen wurden einen Tag vor der Eröffnung des XV. Parteitagess der KP Chinas eingeleitet²⁷.

Die demoralisierende Wirkung, die von solcher Ungeniertheit der Herrschaftselite ausgeht, hat sich in Statistiken des deutlichen politischen Kontrollverfalls niedergeschlagen. Nach offizieller Angabe wiesen 1994 35 Prozent aller Fertigungsstätten in den staatlichen Betrieben nicht ein einziges Parteimitglied auf. Nur in 704 oder 22,77 Prozent von 3 092 „Joint-ventures“ und Betrieben in ausschließlich ausländischem Besitz in 34 Wirtschafts-sonderzonen verfügte die KP Chinas über Parteizellen. Nach einer Untersuchung im Jahre 1995 war die Partei nur in 8,6 Prozent der 2,78 Millionen halbprivaten Betriebe auf Dorf- und Bezirksebene organisatorisch präsent. In weniger als einem Prozent der untersuchten 2 500 privaten Betriebe war sie in der südchinesischen Küstenprovinz Zhejiang vertreten. In den 70 000 gemischt staatlich-kollektiven Betrieben auf dem Lande hatten 77 Prozent kein einziges Parteimitglied aufzuweisen²⁸.

In diesem Zusammenhang gehört auch die Feststellung, daß das illegale Kopieren von elektronischer Software, Videos und Filmen – es hatte in den frühen neunziger Jahren die amerikanisch-chinesi-

26 Vgl. Matt Forney, *Rot All Over*, in: *FEER* vom 2. 10. 1997, S. 21 f.

27 Vgl. ebd., S. 22.

28 Alle Angaben nach M. Pei (Anm. 19), S. 80.

schen Beziehungen schwer belastet, bis es 1995 zu einem Abkommen zwischen den USA und der VR China über den Schutz geistigen Eigentums kam – im Laufe des Jahres 1997 beispiellose Ausmaße angenommen hat. Die chinesischen Behörden geben offen zu, dieses Problems nicht mehr Herr zu werden²⁹.

In einer nur intern verbreiteten, später aber in Hongkong veröffentlichten Rede vor Parteikadern erklärte der damalige Premierminister Li Peng im Juli 1994, auf dem Lande seien 60 Prozent der Parteiorganisation „im Zustand der Paralyse“ und ihre Kader „korrupt und degeneriert“³⁰. Nach einer anderen Quelle galten 1997 rund eine Viertelmillion der etwa 800 000 Parteizellen auf dem Lande als dysfunktional. Schätzungsweise zehn Prozent der Dörfer stehen nach dieser Quelle den Regierungsbehörden offen feindselig gegenüber³¹. Ihre Feindseligkeit äußerte sich seit 1994 verstärkt in Bauernunruhen, gewaltsamen Angriffen auf lokale Beamte und sogar in deren Ermordung³².

Die Partei reagierte auf solche Erscheinungen mit der Ausweitung der erstmals 1987 in einer Anzahl von Dörfern versuchsweise durchgeführten Wahlen zur Bestimmung von Dorfvorstehern. Nach offiziellen Angaben werden solche Wahlen, in denen sich in der Regel ein Parteimitglied und ein Parteiloser um das Amt des Dorfvorstehers bewerben, inzwischen in 60 Prozent aller Dörfer durchgeführt³³. Ein Vergleich von Berichten aus verschiedenen Regionen zeigt, daß die Wahlkampagnen weitgehend von der KP Chinas gesteuert sind und wesentlich dem Ziel dienen sollen, verlorenes Terrain zurückzugewinnen³⁴.

IV. Schlußfolgerungen

Manche westlichen Beobachter meinen, daß die Konkurrenzahlen auf der Dorfebene Anlaß zu Hoffnungen auf eine Demokratisierung der VR China „von der Basis her“ gäben. Andere glauben mindestens feststellen zu können, daß das System der VR China sich seit Ende der siebziger Jahre

29 Vgl. dazu den Bericht von Seth Faison, China Turns Blind Eye to Pirated Disks, in: NYT vom 28. 3. 1998, B 1–2.

30 The China Quarterly, London, (Dezember 1994) 140, S. 1223 f.

31 Vgl. Matt Forney, China. Private Party, in: FEER vom 2. 10. 1997, S. 20.

32 Vgl. dazu M. Pei (Anm. 19), S. 80 f.

33 Vgl. FEER vom 5. 2. 1998, S. 5.

34 Vgl. ebd. und die Wahlkampfbeobachtungen in einer Reihe nordostchinesischer Dörfer von Thomas L. Friedman in: NYT vom 7., 10., 17. und 21. 3. 1998.

vom Totalitarismus zum Autoritarismus gewandelt habe³⁵.

Beide Wahrnehmungen sind mit den Kenntnissen, die die Politikwissenschaft über die Typen politischer Herrschaft und deren Evolution bisher sichergestellt hat, nicht in Übereinstimmung zu bringen.

So wiesen alle Fälle des erfolgreichen *friedlichen* Übergangs zur Demokratie, deren Zeugen wir im Laufe des letzten Vierteljahrhunderts geworden sind, erhebliche Unterschiede im Hinblick auf die historisch-kulturelle, geographische, politische, soziale und wirtschaftliche Ausgangslage auf. Indes hatten sie *eines* miteinander gemeinsam, was anscheinend *ausschlaggebend* für den Übergang gewesen ist. Dieses war der *Wille* der Herrschenden insgesamt oder auch eines hinreichend einflußreichen Teils der Herrschaftselite, den Übergang herbeizuführen. Die erste Voraussetzung für die Herstellung demokratischer Verhältnisse innerhalb eines jeden Systems ist, daß diese Verhältnisse gewollt werden – nicht allein von den Beherrschten, sondern auch von den Herrschenden. Auch die wechselvollen politischen Erfahrungen der Deutschen in den beiden Hälften dieses Jahrhunderts bezeugen nichts anderes.

Die heutigen Machthaber in der VR China fühlen sich der Herstellung demokratischer Verhältnisse in ihrem Lande *nicht* verpflichtet und sind auch *nicht* bereit, dem Drängen der Beherrschten auf sie nachzugeben.

Wir haben sowohl dies zur Kenntnis zu nehmen als auch die Tatsache, daß die autoritäre Diktatur einen durchaus eigenständigen und ernstzunehmenden Herrschaftstyp darstellt. Sie ist keineswegs bloß ein politisch geschmackvolleres Gewand der Monokratie, in das totalitäre Regime schlüpfen, wenn ihnen ihre ursprüngliche, unsympathisch anmutende Zielsetzung und Mission abhanden zu kommen scheint und sie mehr und mehr den *umfassenden* Zugriff auf ihre Gesellschaften vermissen lassen.

Die beträchtlichen Veränderungen in Wirtschaft, Gesellschaft und Staat in der VR China seit den späten siebziger Jahren sind aufgrund von *Herrschaftsverzichten* der Partei möglich geworden. Daran besteht kein Zweifel. Die KP Chinas verzichtete auf die Organisation der kollektiven Produktion in der Landwirtschaft, auf die *vollständige* Planung und Lenkung der industriellen Produktion, auf das Monopol in der Preisgestaltung und der Unternehmensgründung und ebenso auf die Aufhebung der Freizügigkeit für Menschen und

35 So auch T. A. Metzger/R. H. Myers (Anm. 19), S. 4.

Kapital. Sie bewahrte jedoch das Prinzip des kollektiven Eigentums an der landwirtschaftlichen Nutzfläche, den Anspruch auf die Dominanz des sozialistischen Eigentums an den Produktionsmitteln und neben ihrem politischen, organisatorischen und intellektuellen Hegemonieanspruch eine Fülle von Zugriffen auf Gesellschaft und Individuum, unter denen der dramatischste sicherlich derjenige auf die Gebärfreiheit des Menschen ist³⁶.

Die Herrschaftsverzichte der Partei sind in allen Bereichen *partieller* und zugleich *willkürlicher* Natur geblieben. Sie haben den Grundcharakter des totalitären Systems *nicht* geändert. Die Einpartei herrschaft der VR China hat mit allen autoritären Diktaturen, die wir kennen, zwar die Ausübung des politischen Führungsmonopols gemein, der nach wie vor massive Anspruch der KP Chinas auf Vorherrschaft auch in ausnahmslos allen anderen Lebens- und Tätigkeitsbereichen von Gesellschaft und Individuum unterscheidet das System

36 Die KP Chinas nimmt sich vor allem das Recht, eine Schwangerschaftsunterbrechung selbst noch in der Woche vor der zu erwartenden Geburt anzuweisen.

der VR China aber weiterhin deutlich sowohl von autoritären Entwicklungs- als auch von autoritären Bewahrungsdiktaturen. Mit dieser Feststellung ist auf die eingangs aufgeworfene Frage nach dem heutigen Stand des politischen Systems in der VR China im Vorgang der Evolution kommunistischer Herrschaft zurückzukommen.

Aus den vorgelegten Beobachtungen folgt der Schluß, daß sich in der politischen Realität der VR China das Stadium der *Institutionalisierung*, um welche die kommunistische Herrschaftselite fast zwanzig Jahre lang ringen mußte, und dasjenige der *Desintegration*, das wir als das vierte und letzte Stadium aus der Geschichte der marxistisch-leninistischen Parteiherrschaft kennen, ineinandergeschoben haben. Die *partiellen* und *willkürlichen Herrschaftsverzichte* der KP Chinas reichen offenkundig aus, um das System fortexistieren zu lassen, bleiben aber zu wenig, um mehr durchzusetzen als das Recht des Stärkeren, das gegenwärtig rund 100 Millionen Menschen in China unter den bewundernden Blicken westlicher Besucher auf Kosten von 1,2 Milliarden „reich“ und „stolz“ werden läßt.

Herausforderungen des wirtschaftlichen und sozialen Wandels in der VR China: Wohin führt der chinesische Weg?

I. Globale Verflechtung: Schicksal des asiatischen Modells?

Die Verfasser der meisten Betrachtungen über den tiefen Fall des „asiatischen Wunders“ stimmen darin überein, daß es vor allem Defizite der Institutionen und der Wirtschaftspolitik waren, die letzten Endes das Fundament weiter anhaltenden Hochwachstums in Asien untergraben haben. Jene, die den internationalen Kapitalmärkten die Hauptschuld zuschreiben, gehen sicherlich an der Realität vorbei: Deren Defekte müßten eher – wie schon in vergangenen Schulden- und Währungskrisen – in der offensichtlich lange Zeit zu optimistischen Einschätzung der Verhältnisse in den Ländern zu suchen sein, deren Banken und Unternehmen sich in privatwirtschaftlich nicht vertretbarer Weise verschuldet hatten und damit zu den eigentlich Verantwortlichen der Währungskrise von 1997 gehören.

Aus dieser Perspektive ist die asiatische Krise vor allem eine Krise der politischen Ökonomie des asiatischen „Modells“ – positiv gewendet scheinen daher die „Fundamentals“ des Wirtschaftswachstums langfristig nicht gefährdet zu sein, falls das Modell grundlegend reformiert werden kann¹. Aus eben diesem Grund ist die Frage berechtigt, inwieweit auch die Entwicklung in China in eine Krise führen wird.

Seit jeher treffen beim China-Watching die ewigen Pessimisten und die ewigen Optimisten aufeinander:

Seit dem großen Erfolg der Reformen insbesondere nach dem Tief des Massakers am Tian'anmen 1989 scheinen die Optimisten schon seit längerem die Oberhand zu besitzen. Pessimisten verweisen auf die Unzuverlässigkeit der statistischen Daten, die zeitlich nur begrenzte Wirkung von Faktoren wie dem Zustrom auslandschinesischer Direktinvestitionen oder die äußerst instabile Verfassung des chinesischen Bankensektors: Sie warten auf den „crash“, während die Optimisten die „List der Vernunft“ des graduellen Übergangs zur Marktwirtschaft betonen, die regionale Vielfalt des Landes oder die Triebkräfte des Konfuzianismus als Wirtschaftsmoral.

Aufgrund eines grundlegenden Theoriedefizits der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften gleichen die Beobachter jenen vielzitierten Blinden, die unterschiedliche Teile des „Riesen“ China betasten und anschließend notwendigerweise zu sehr unterschiedlichen Beschreibungen gelangen². Der Rede vom „ostasiatischen Wunder“ war in der ersten Hälfte der achtziger Jahre selbst von Institutionen wie der Weltbank eine theoretische Legitimation verliehen worden; die vielfältigen Vorteile des asiatischen „developmental state“ wurden analytisch wohlbegründet herausgearbeitet³. Heute gewinnen wieder die Vertreter einer im weitesten Sinne klassisch-westlichen liberalen Vorstellung von der Begrenzung und vor allem strikten gesetzlichen Bindung der Staatstätigkeit Oberwasser –

1 Steven Radelet/Jeffrey Sachs, *Asia's Reemergence* (in: *Foreign Affairs*, [Nov./Dez. 1997], S. 44–59) äußern sich entsprechend optimistisch über die eigentlich heilsamen Wirkungen der Krise. Allerdings werden hier die äußerst schwierigen Herausforderungen der Selbsttransformation von Systemen verschwiegen, die gerade im Zusammenhang der postsozialistischen Entwicklungen deutlich wurden. Für den koreanischen Fall „vor der Krise“ vgl. Yeon-ho Lee, *The Limits of Economic Globalization in East Asian Developmental States*, in: *Pacific Affairs*, 10 (1997) 3, S. 366–390. Zum Ende des „asiatischen Modells“ aus der Sicht eines exilchinesischen Kommentators vgl. Su Shaozhi, *Zhong gong ying gaobie dongya moshi* (Die KP Chinas muß sich vom „ostasiatischen Modell“ verabschieden), in: *Cheng Ming*, (März 1998), S. 64–67.

2 Die oft paradox gegensätzliche Wahrnehmung der chinesischen Entwicklung ließe sich auch so zusammenfassen, daß eigentlich das chinesische Wunder darin besteht, großen Erfolg trotz aller negativen, oft von der Wirtschaftspolitik selbst verursachten Faktoren erzielt zu haben – in den Worten von Cyril Z. Lin, *The Assessment: Chinese Economic Reforms in Retrospect and Prospect*, in: *Oxford Review of Economic Policy*, 11 (1995) 4, S. 2: „The Chinese Economy displays a neurotic mixture of high growth and underlying structural and systemic weaknesses. In principle, it is extraordinary that it grew as fast as it did.“

3 Diese Neubewertung der Rolle des Staates in der Entwicklungspolitik kulminierte in der vielbeachteten Publikation: World Bank, *The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy*, Oxford 1993. Vgl. auch die Ausführungen des prominenten amerikanischen Ökonomen Joseph Stiglitz, *Some Lessons From the East Asian Miracle*, in: *World Bank Research Observer*, (1996) 11, S. 151–177.

organisatorisch manifestiert in der Programmatik des IMF (International Monetary Fund)⁴.

Im Folgenden soll versucht werden, einige institutionelle Aspekte der jüngsten wirtschaftlichen Entwicklung Chinas herauszuarbeiten und dabei vor allem die Interdependenz zwischen Wirtschaft, Gesellschaft und Politik zu betonen. Auf diese Weise lassen sich Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen dem „ostasiatischen“ und dem „chinesischen“ Modell identifizieren und damit Kriterien erarbeiten, die einer Prognose weiterer Entwicklungen dienlich sein könnten. Abschließend wird zu fragen sein, ob für China letzten Endes auch der Zusammenstoß mit den Notwendigkeiten globaler Verflechtung zum Schicksalschlag werden wird.

II. „Systemarbitrage“: Institutionelle Fragmentierung und Dualismus zwischen Stadt und Land

1. „Systemarbitrage“ als Wachstumsfaktor

Die Hauptschwierigkeit bei der Einschätzung der chinesischen Entwicklung besteht ohne Zweifel in den großen institutionellen und strukturellen Differenzen zwischen den Regionen Chinas, aber auch den verschiedenen Sektoren und Zweigen seiner Wirtschaft. Diese Differenzen haben in der Vergangenheit bestimmte Muster der Allokation von Produktionsfaktoren verursacht, die dem Wachstumsprozeß Richtung gegeben und Dynamik verliehen haben. Mit Abstand der wichtigste Einflußfaktor ist der Dualismus zwischen Stadt und Land, der aufgrund der bis in die neunziger Jahre hinein gegebenen Beschränkungen der Mobilität der Landbevölkerung keinesfalls mit dem Dualismus zwischen Industrie und Landwirtschaft gleichzusetzen ist. Im traditionellen sozialistischen Entwicklungsmodell Chinas diente die Diskriminierung der Landwirtschaft direkt der Akkumulation von Kapital für die Industrialisierung⁵ – durch die Reformpolitik wurden dann zwei bis heute zentrale Wachstumskräfte freigesetzt:

4 Wobei diese allerdings auch Zielscheibe wirtschaftswissenschaftlicher Kritik geworden ist, weil grundsätzliche Zweifel angemeldet werden, ob der IMF sich selbst die Aufgabe geben sollte, eine im wesentlichen privatwirtschaftliche Krise mit öffentlichen Mitteln zu überbrücken: so zum Beispiel von Milton Friedman, *Far Eastern Economic Review* vom 26. März 1998, S. 78.

5 Eine prägnante Bilanz der chinesischen Industrialisierung von den Anfängen bis in die neunziger Jahre zieht Thomas Scharping, *Die Industrialisierung des modernen China, 1843–1993*, in: Peter Feldbauer u. a. (Hrsg.), *Industrialisie-*

- Es bestehen starke Anreize für die lokalen Gebietskörperschaften im ländlichen Raum und für die Landbevölkerung, Einkommen durch den Aufbau von Unternehmen im zweiten und dritten Sektor zu erzielen. Zum Teil aus der ehemals kollektiven Industrie der Volkskommunen entstehen die sogenannten „Township and Village Enterprises“ (TVEs), die aufgrund beträchtlicher Wettbewerbsvorteile etwa wegen ihrer flexiblen Beschäftigungsverhältnisse rasch vor allem in konsumnahen Branchen große Marktanteile erringen konnten⁶.
- Wo der Aufbau von TVEs aufgrund infrastruktureller Probleme oder mangelnder Absatzmärkte nicht möglich ist, bestehen starke Anreize zur Migration, die seit Beginn der neunziger Jahre in Gestalt der stetig zunehmenden „flottierenden Bevölkerung“ zum Tragen kommen. Durch die Migration können dann wiederum die städtische Wirtschaft und vor allem die Direktinvestoren aus Hongkong, Taiwan und dem asiatisch-pazifischen Raum erhebliche Lohnkostenvorteile realisieren.

In beiden Fällen ist es also die wirtschaftspolitische Diskriminierung der Landwirtschaft, die – auch heute noch – indirekt zum Strukturwandel beiträgt⁷. Dies hat zur Folge, daß – zumeist auf lokaler Ebene – Maßnahmen zur Förderung und zum Schutz der Landwirtschaft ergriffen werden müssen. Der Interventionismus zu Lasten der Landwirtschaft erzeugt einen Interventionismus zu ihren Gunsten, so daß in diesem Bereich letzten Endes ein schwer durchschaubares System der Umverteilung entsteht. Beide genannten Wachstumskräfte schöpfen ihre Kraft letztlich aus der institutionellen Ausdifferenzierung zwischen einem öffentlichen, einem öffentlich regulierten, quasi privaten und einem unregulierten „grauen“ Bereich der chinesischen Wirtschaft. Beispiels-

– rung. Entwicklungsprozesse in Afrika, Asien und Lateinamerika, Frankfurt am Main 1995, S. 117–140.

6 Eine kurze Analyse dieses Sektors findet sich im *World Development Report* der World Bank, *From Plan to Market*, Oxford 1996. Nach den 1997 veröffentlichten Ergebnissen des Dritten Industriezensus ist inzwischen rund die Hälfte aller in der Industrie Beschäftigten in TVEs beschäftigt, rund 20 Prozent des Anlagekapitals sind in diesem Bereich investiert, und rund die Hälfte der industriellen Wertschöpfung wird von TVEs erwirtschaftet. Wird das Wachstum solcher Kennziffern in den letzten Jahren betrachtet, so liegen die Anteile der TVEs noch deutlich höher. Dabei liegt die Durchschnittszahl der Beschäftigten bei rund elf Personen, und es gibt nur 6 376 sog. „große und mittlere Unternehmen“. Vgl. *Zhongguo xiangzhen qiye*, (1997) 8, S. 28 f., und *Jingji ribao* vom 8. März 1998.

7 Vgl. Huang Ping/Elizabeth Croll, *Migration For and Against Agriculture in Eight Chinese Villages*, in: *The China Quarterly*, (1997) 149, S. 128–146.

weise ist die Migration in China keinesfalls ein unreguliertes System, wie lange Zeit durch den mit politischen Konnotationen versehenen Begriff des „blinden Stromes“ („mang liu“) suggeriert wurde: Die Abwanderung ländlicher Arbeitskräfte wird zum Teil systematisch von lokalen Behörden unterstützt – etwa durch Vermittlung an staatliche Unternehmen in den Städten⁸. Obgleich diese verpflichtet sind, die Migranten anderen Arbeitnehmern gleichzustellen, können sie dennoch aufgrund geringerer Lasten im Bereich der sozialen Absicherung ihre Lohnkosten reduzieren. In ähnlicher Weise haben in der Vergangenheit städtische Behörden auch den Strom der Migranten oft indirekt gesteuert, indem sie bestimmte städtische Siedlungsgebiete frei gaben und Geschäftslizenzen erteilten. In beiden Fällen steht die öffentliche Regulierung der Migration direkt oder indirekt im Dienste einer wirtschaftlichen Stabilisierung der angeschlagenen städtischen Wirtschaft, denn beispielsweise konnte Pekings Bevölkerung aufgrund der geringen Lohnkosten von „Migranten-Unternehmern“ aus Zhejiang (ansässig im sogenannten „Zhejiang-Dorf“) erhebliche Preisvorteile bei der Versorgung mit Textilien genießen⁹. Bei der öffentlichen Regulierung der Migration werden sogar die Augen vor Verletzungen staatlicher Gesetze und Verordnungen verschlossen.

Gerade aufgrund der gegebenen Form der Diskriminierung¹⁰ tragen Migranten zur Dynamik der Küstenprovinzen ebenso bei, wie sie ihre relative Einkommensposition verbessern und die Arbeitsmarktsituation in der Heimat entlasten können. So läßt sich von einer „Systemarbitrage“ zwischen unterschiedlichen regulierten Bereichen der chinesischen Wirtschaft sprechen, wie sie beispielsweise auch im Zuge der Preisreform der achtziger Jahre eine große Rolle spielte, als Ressourcen zwischen

8 Vgl. China aktuell, (Dezember 1997), S. 1194f. Zu beachten ist auch, daß Migration nicht einfach mit weiträumiger Wanderung gleichzusetzen ist. Nach dem jüngst publizierten National Agricultural Survey arbeiten rund 73 Millionen Bauern außerhalb ihrer Gemeinden, davon aber nur rund 24 Millionen Personen außerhalb ihrer Provinz. Siehe China aktuell, (Februar 1998), S. 149.

9 Zum „Zhejiang-Dorf“ siehe detaillierter Barbara Müller, *Migrantengruppen und städtische Nischenwirtschaft: Das „Zhejiang-Dorf“ in Beijing*, in: China aktuell, (Juli 1996), S. 678–690.

10 Einer der eklatantesten Fälle sind sicherlich die frühkapitalistischen Arbeitsbedingungen in den meisten Unternehmen Hongkonger und taiwanesischer Investoren in Südchina: Während sich die Stadtbevölkerung Arbeitszeitverkürzungen mit dem Ziel der Schaffung von mehr Arbeitsplätzen erfreuen konnte, arbeiten Migranten hier oft 16 Stunden täglich, mit wenigen Pausen und unter schlechtesten Bedingungen am Arbeitsplatz. Die Arbeitsbedingungen für Migranten in der Staatsindustrie und in auslandschinesischen Joint-Ventures vergleicht Dorothy J. Solinger, *The Chinese Work Unit and Transient Labor in the Transition from Socialism*, in: *Modern China*, 21 (1995) 2, S. 155–183.

Bereichen mit verschiedenen Preisregulierungen transferiert wurden, was gleichzeitig zu Effizienzgewinnen wie zu grassierender Korruption führte¹¹, insgesamt aber Wachstumskräfte freisetzte. Für die Analyse des chinesischen „Modells“ ist von wesentlicher Bedeutung, daß diese institutionelle Fragmentierung direkt auf das dualistische Entwicklungsmodell des Maoismus zurückgeht und damit nur schwer vergleichbar mit dem idealtypischen „ostasiatischen Modell“ des „asiatischen Wunders“ ist. Wachstumsimpulse entstehen durch schrittweise Liberalisierungsmaßnahmen, wie beispielsweise durch die Expansion der TVEs, deren Potentiale inzwischen erschöpft scheinen, so daß nun die Migration die Rolle eines Wachstumsmotors übernimmt, indem sie beispielsweise auch zum Faktor der Attraktion von ausländischem Kapital wurde¹².

Positiv betrachtet, sind die institutionelle Fragmentierung und die damit ermöglichte Systemarbitrage die entscheidenden Bedingungen für den chinesischen „Gradualismus“, also den schrittweisen Übergang zur Marktwirtschaft¹³. Die Entwicklung im ländlichen Raum trägt entscheidend dazu bei, daß die zögerliche Reform des staatlichen Sektors überhaupt finanzierbar ist. Seit jeher besteht zum Beispiel auch eine Diskrepanz zwischen dem Anteil des ländlichen Raumes an den Depositen des öffentlichen Bankensektors und seinem Anteil an den Krediten. Gleichzeitig ist der ländliche Raum seit 1978 der eigentliche Ort lokaler Vielfalt und Experimente. Die Entwicklung der TVEs ist beispielsweise eine der treibenden Kräfte institutioneller Ausdifferenzierung bei gleichzeitigem sektoralem Strukturwandel. Seit langem wird in China über die unterschiedlichen „Modelle“ der Regulierung in diesem Bereich diskutiert, wobei nicht die zentralstaatlichen Instanzen die wichtigste Rolle spielen, sondern die lokalen Behörden bis hin zur Provinzregierung. Beim viel diskutierten Modell von „Wenzhou“ wird zum Beispiel versucht, die inzwischen etablierte Struktur einer Vielzahl kleiner, privater Familienunternehmen durch „industriepolitische“ Maßnahmen zu korrigieren

11 Vgl. ausführlicher Carsten Herrmann-Pillath, *Institutioneller Wandel, Macht und Inflation in China. Ordnungstheoretische Analysen zur politischen Ökonomie eines Transformationsprozesses*, Baden-Baden 1991, S. 461 ff.

12 Seit 1978 hat die Fähigkeit der TVEs zur Absorption von Arbeitskräften stetig abgenommen, und in Gebieten wie Shanghai liegt inzwischen die Elastizität der Beschäftigung bezogen auf das Outputwachstum bei negativen Werten; siehe Kato Hiroyuki, *Chuugoku keizai hatten to shijooka*, Nagoya 1997, S. 65 f. Vgl. auch *Far Eastern Economic Review* vom 15. Januar 1998, S. 44 f.

13 Eine chinesische Analyse zu diesem Punkt ist zum Beispiel: Xu Qing, *Lun Zhongguo jinji de si yuan jiegou* (Über die viergliedrige Struktur der chinesischen Wirtschaft), in: *Jingji yanjiu*, (1996) 11, S. 60–65.

und Zusammenschlüsse zu fördern¹⁴. In den besonders weit entwickelten Regionen sind hingegen längst dörfliche „Konglomerate“ entstanden, die unter Überwachung der Gemeinde als „Holding“ stehen, aber im Prinzip nach privatwirtschaftlichen Kriterien ihre Märkte suchen. In solchen Fällen ist es gerade die Dynamik der TVEs, die auch erlaubt, daß sich öffentliche Instanzen weiter organisieren und Funktionen übernehmen können, weil sie überhaupt finanzierbar sind: Die TVE-Holding wird in der Gemeinde zum Träger von Dorfentwicklung bis hin zur kleinstädtischen Transformation und vor allem auch der Ausweitung sozialpolitischer Funktionen¹⁵. Das andere Extrem bilden jedoch die Dörfer der inneren Peripherie Chinas, die keinen Take-off zur ländlichen Industrialisierung schaffen, und in denen selbst die öffentlichen Instanzen verfallen, da ihnen die Finanzierungsgrundlage fehlt. Der Erfolgsfaktor „ländliche Industrialisierung“ wird damit auch zur entscheidenden Ursache wachsender sozioökonomischer Diskrepanzen in den chinesischen Regionen¹⁶.

2. Gradualismus und institutionelle Fragmentierung

Genau in diesem Kontext lokaler Vielfalt greift nun der chinesische Gradualismus. Beispielsweise hat sich gerade in den entwickelten Gebieten der ländlichen Industrie gezeigt, daß die Eigentumsverfassung und Leitungsstrukturen der TVEs ein ernst zu nehmendes Gestaltungsproblem sind. Der chinesische Zentralstaat wählt zur Lösung eine Art strategisches „trial and error“-Verfahren: Es werden zunächst die unterschiedlichen „Modelle“ identifiziert und öffentlich diskutiert, und es wird die allgemeine Parole formuliert, daß das Ziel der institutionellen Umgestaltung in irgendeiner Weise die Einrichtung einer effizienten Regulierungsform unter Wahrung „kollektiver“ Charakteristika des Sozialismus in den ländlichen Räumen sei. In diesem Kontext kommt es zu unterschiedlichen lokalen Lösungen, die dann zum Konzept des sogenannten „Aktien-Genossenschaftssystems“ zusammengefaßt und auch gegen eventuelle Widerstände auf lokaler Ebene propagiert werden (es handelt sich um eine Verquickung der

Merkmale der AG und der Genossenschaft und damit um eine Form der Beteiligung von Arbeitnehmern am Betriebsvermögen)¹⁷.

Viele Beobachter verweisen in diesem Zusammenhang aber auf einige elementare wirtschaftliche Zwänge vor allem in Gestalt einer „harten Budgetbeschränkung“ für die lokalen Behörden. Denn die staatlichen Banken konzentrieren ihre Kredite weiterhin auf die Staatsunternehmen, so daß – abgesehen von regional zum Teil beachtlichen Krediten der Agrarbank – die Gemeinden und TVEs im wesentlichen auf eigene Mittel angewiesen sind, um die lokale wirtschaftliche Entwicklung weiter voranzutreiben. Daher sind ineffiziente Leitungsstrukturen nur zeitlich begrenzt finanzierbar, und es entstehen sehr bald Zwänge zur lokalen Reform¹⁸.

Ein weiterer Aspekt der institutionellen Fragmentierung im chinesischen Entwicklungsmodell besteht in der zunehmenden sozioökonomischen Ausdifferenzierung. Um erneut das Beispiel der Migration aufzugreifen – es ist gerade die Migration, die zur Zeit auch eine Stabilisierung traditionellen Familienverhaltens fördert, denn die Migration trägt in der Regel zur Diversifikation von Einkommensquellen in der Familie bei¹⁹. Dabei wirkt gerade der unvollendete Zustand der chinesischen Landreformen seit 1978 positiv verstärkend, denn die Bauern betrachten die Ansprüche auf Anteile am öffentlichen Land als Substitut sozialer Sicherung, so daß auch Migranten mehrheitlich ihre Bindung an den Heimatort und damit die Familie bewahren. Durch die Förderung des familiären Zusammenhaltes werden traditionelle Werte konserviert; durch die Familienstrategien wird andererseits die bestehende Bodenverfassung politisch stabilisiert²⁰. Dieser Zusammenhang ist

17 Diese Wechselwirkung zwischen zentraler und lokaler Ebene gibt es bis heute außerhalb des zentralstaatlich gesetzten rechtlichen Rahmens, da „Aktien-Genossenschaften“ als Rechtsform nicht im Gesellschaftsrecht von 1994 existieren. Damit bestehen weiterhin große Gestaltungsspielräume auf lokaler Ebene. Seit dem 15. Parteitag im Herbst letzten Jahres wird das Konzept nun auch als Rezept zur Reform kleiner und mittlerer Staatsunternehmen verbreitet. Vgl. C. Herrmann-Pillath/K. Hiroyuki (Anm. 14), S. 18; China News Analysis vom 1. Dezember 1997, S. 7, und Jean-François Huchet, *The 15th Congress and the Reform of Ownership*, in: *China Perspectives*, (1997) 14, S. 14–25.

18 Beispiele für den derzeit zunehmenden Privatisierungsdruck werden geschildert in: *Far Eastern Economic Review* vom 5. Februar 1998, S. 52 f. Es gibt übrigens bereits auch Fälle der Übernahme von Staatsunternehmen durch TVEs, vgl. *Far Eastern Economic Review* vom 1. Mai 1997, S. 50 ff.

19 Vgl. Hein Mallee, *Rural Household Dynamics and Spatial Mobility in China*, in: Thomas Scharping (Hrsg.), *Floating Population and Migration in China. The Impact of Economic Reforms*, Hamburg 1997, S. 278–296.

20 Eine der wichtigsten Barrieren gegen eine weitergehende Privatisierung der Landwirtschaft besteht gerade im

14 Vgl. Carsten Herrmann-Pillath/Kato Hiroyuki, *Ein „Dritter Weg“ in Chinas Dörfern? Das „Aktien-Genossenschaftssystem“ und die Transformation der ländlichen Unternehmen*, Duisburger Arbeitspapiere zur Ostasienwirtschaft Nr. 31, Duisburg 1996.

15 Konkrete Beispiele stellt dar: Chen Weixing, *The Political Economy of Rural Industrialization in China: Village Conglomerates in Shandong Province*, in: *Modern China*, 24 (1998) 1, S. 73–96.

16 Vgl. Scott Rozelle, *Stagnation Without Equity: Patterns of Growth and Inequality in China's Rural Economy*, in: *The China Journal*, (1996) 35, S. 63–96.

langfristig entscheidend für den gesellschaftlichen Wandel im ländlichen Raum und vor allem für die Beherrschung möglicher sozialer Konflikte: Die wirtschaftlichen Veränderungen haben inzwischen zu sehr unterschiedliche Formen sozialer Differenzierung und Schichtung geführt, je nach Standort und Entwicklungsniveau eines ländlichen Gebiets²¹. Damit birgt gerade der ländliche Raum Krisen- und Entwicklungspotentiale in komplexer Vermengung in sich²². Gleichzeitig öffnet sich eine tiefe Kluft zwischen dem sozioökonomischen Wandel in den Städten und auf dem Lande.

III. Die Krise der Städte und die Transformation der Staatswirtschaft

Viel beachtet wird seit langem der Niedergang der staatlichen Industrie Chinas. Natürlich ist es auch hier schwer, ein einheitliches Bild zu zeichnen, denn ihr Zustand ebenso wie die Rahmenbedingungen des Wandels sind – je nachdem ob ein kleines Staatsunternehmen in einer Kreisstadt betrachtet wird oder ein großes Stahlwerk in einer Millionenstadt – höchst unterschiedlich. Während im ersten Fall etwa die sozialpolitischen Lasten eher gering ausfallen und damit etwa Reformmodelle wie das der Verpachtung relativ problemlos umzusetzen sind, muß im zweiten die sogenannte „danwei“ – die „Einheit“ – überwunden werden, die sich durch die typischen Strukturen sozialistischer Kombinate (starke vertikale und horizontale Integration) und durch die chinesische Besonderheit einer engen Anbindung nahezu öffentlicher sozialer Leistungen an die Betriebe auszeichnet. Hier liegt die eigentliche Herausforderung für die gegenwärtige chinesische Führung²³.

Widerstand der Bauernschaft. Vgl. James Kai-sing Kung/Liu Shouying, *Farmer's Preferences Regarding Ownership and Land Tenure in Post-Mao China: Unexpected Evidence from Eight Counties*, in: *The China Journal*, (1997) 38, S. 33–64.

21 Vgl. Zhu Xinshan/Cheng Limin, Lüe Iun dangdai Zhongguo nongcun de shehui fazhan (Zur gesellschaftlichen Entwicklung heutiger chinesischer Dörfer), in: *Shehui kexue yanjiu*, (1997) 1, S. 89–95.

22 Eine Zusammenstellung solcher Faktoren bietet Thomas Heberer, *Zwischen Krise und Chance: Neue soziale Herausforderungen des ländlichen China*, in: Carsten Herrmann-Pillath/Michael Lackner (Hrsg.), *Länderbericht China. Politik, Wirtschaft und Gesellschaft im chinesischen Kulturraum*, Bonn 1998, S. 379–406.

23 Doch sollte auch die Bedeutung des ersten Falles nicht unterschätzt werden: Denn wegen der weiterhin geltenden Aufteilung der Steuereinnahmen aus Staatsbetrieben an die Gebietskörperschaften je nach Zuständigkeit bestanden bislang Anreize, auch den lokalen Staatssektor durch gezielte Kredite zu alimentieren. Dies ist eine der wichtigsten Ursachen der Blockaden bei der Reform der staatlichen Banken, die trotz des neuen Bankgesetzes von 1994 weiterhin

Bei der Reform der großen Staatsunternehmen besonders in der Schwerindustrie gibt es nur geringe Möglichkeiten, „außerhalb des Systems“ Abhilfe zu schaffen. Vielmehr muß der Staat sich den Reformzwängen stellen. Hier ist inzwischen eine komplizierte Gemengelage entstanden. Seit langem spielen betriebliche Anpassungsstrategien und unternehmensübergreifende Umstrukturierungen die wichtigste Rolle bei den Lösungsversuchen.

Die betrieblichen Anpassungsstrategien haben vor allem zur Folge, daß sich das sozioökonomische Fundament der chinesischen (Groß)Stadt als Sozialsystem auflöst und erneuern muß. Lange Zeit bestand die Reaktion der Staatsindustrie auf die Reformzwänge vor allem im Bestreben, die betrieblichen Leistungen zu verbessern. Mit den langsamen, aber allmählich durchgreifenden Veränderungen der internen Leitungsstrukturen wurde auf diese Weise in vielen Staatsbetrieben der Grundstein für neue soziale Differenzierungen zwischen Belegschaft und Leitung gelegt: Die Zunahme des Leistungsdruckes und der gleichzeitig wachsende Rückstand des Lebensstandards vor allem der Arbeiterschaft haben den Nährboden für die Bildung eines neuen „Klassenbewußtseins“ geschaffen, das gerade an der subjektiven Benachteiligung der ursprünglich privilegierten Schicht ansetzt²⁴. Viele Arbeiter werden im Zuge betrieblicher Umstrukturierungen in separate Dienstleistungsunternehmen abgeschoben, wodurch sie bestimmte Vergünstigungen wie die Beteiligung an Bonus-Schemata des Mutterunternehmens verlieren. Vollends problematisch aber wird die Lage, wenn die Arbeiter unter Fortzahlung ihres Basislohnes nach Hause geschickt werden („xia gang“), denn in der Vergangenheit hatte sich ein System etabliert, bei dem sich die Löhne zu einem beachtlichen Teil aus Prämien und Naturalleistungen (Verpflegung, Kleidung etc.) zusammensetzten. Auch ohne eine formelle Entlassung führt die Kürzung des Einkommens auf den Grundlohn zu einer sozialen Notlage.

stagniert. Gleichwohl findet gerade auf der lokalen Ebene der Wettbewerb zwischen Staatssektor und TVEs statt, so daß sich auch vielfältige Möglichkeiten struktureller Anpassungen ergeben. Vgl. *China aktuell*, (Dezember 1997), S. 1187f. Nach rund einem Jahrzehnt der innerchinesischen Kritik am Einfluß lokaler Behörden insbesondere auf die weiterhin stark dezentralisierte Zentralbank wird erst in den nächsten Jahren der Versuch einer radikalen organisatorischen Reform unternommen, die das Bankgesetz eigentlich erst mit Leben erfüllen kann.

24 Vgl. Lee Ching-Kwan, *The Labor Politics of Market Socialism: Collective Inaction and Class Experiences Among State Workers in Guangzhou*, in: *Modern China*, 24 (1998) 1, S. 3–34; Zhao Minghua/Theo Nichols, *Management Control of Labour in State-Owned Enterprises: Cases from the Textile Industry*, in: *The China Journal*, 36 (1996), S. 1–24.

Die Bedeutung dieser Veränderungen kann zwar noch nicht recht eingeschätzt, darf aber keinesfalls unterschätzt werden. Es bilden sich gegenwärtig Trennlinien zwischen sozialen Schichten, die vor allem an der unterschiedlichen Ausstattung mit Humankapital, also Ausbildung, und Sozialkapital, also „Beziehungen“, ansetzen und damit eigentlich herkömmliche Klassenunterschiede reproduzieren bzw. wieder erstehen lassen²⁵. Den Gewinnern des Wandels, die gleichzeitig von den Chancen der Marktwirtschaft wie von den Vorteilen des staatlichen Systems profitieren²⁶, steht eine stetig steigende Zahl von Verlierern vor allem in schwerindustriell geprägten Städten des Landesinnern gegenüber.

Es darf in diesem Zusammenhang nicht übersehen werden, daß durch diesen Wandel ganze Lebenswelten brüchig werden. Zu den Folgen der dualistischen Entwicklungsstrategie der Vergangenheit gehört nämlich auch eine Verzerrung soziokultureller Entwicklungslinien in China: Es sind gerade die Städte, die in empirischen Untersuchungen Modernisierungsdefizite aufweisen, während vor allem die stadtnahe Landbevölkerung inzwischen die Speerspitze des Wandels darstellt²⁷. Wenn gleich es sicherlich gewagt ist, erste Forschungsergebnisse zu verallgemeinern, so entspricht dieses Bild durchaus den „mit bloßem Auge“ wahrnehmbaren Verhältnissen. Gerade die stadtnahen Gebiete eröffnen der dortigen Landbevölkerung vielfältige Möglichkeiten, wirtschaftlich aktiv und innovativ zu werden. Die Einkommenschancen ebenso wie die Konsumkultur der Städte fördern eine aktive und flexible Einstellung zur Gestaltung des eigenen Lebens. Hingegen hat der „kommunistische Neotraditionalismus“ (Andrew Walder) der chinesischen Staatsbetriebe mit der Abge-

schlossenheit und den semifeudalen Leitungsstrukturen der „danwei“ eine Mentalität der Passivität und Autoritätsgläubigkeit hinterlassen, die kaum zu den Herausforderungen des Wandels paßt. Was bleibt, sind Enttäuschung und Verbitterung, die sich letzten Endes auch in Protesten und Wut äußern²⁸.

Insofern ist es verständlich, daß das entscheidende Hindernis für eine durchgreifende Reform der Staatsunternehmen im Problem der Entlassungen zu sehen ist: Die städtische Arbeitslosenrate liegt tatsächlich bei mindestens 15 Prozent, wahrscheinlich eher 30 Prozent, gleichzeitig gibt es nur in einer geringen Zahl chinesischer Städte wirklich funktionsfähige Regelungen einer sozialen Mindestabsicherung²⁹. Der chinesische Gradualismus hat sich in diesem Bereich selbst übertroffen, als nach mehr als einem Jahrzehnt der Experimente mit der Reform schließlich das Gesellschaftsrecht von 1994 erlassen wurde, bloß um dann in eine neue Phase der „Experimente“ mit diesem Recht einzutreten, bei denen die Anwendung eines sogenannten „modernen Unternehmenssystems“ auf eine Zahl von 100 Staatsbetrieben beschränkt wurde³⁰. Pikanterweise setzte dann der neue Premier Zhu Rongji seit längerem die Hoffnung auf die Entwicklung von Konglomeraten nach japanischem und koreanischem Vorbild, um auf diese Weise dem Konzept eines besonderen chinesischen Mischsystems Legitimation zu verschaffen³¹. Nachdem dieses Modell nun vom Podest gestürzt ist, wird die bisher verfolgte Reformstrategie skeptischer beurteilt. Die Politik der Bildung von Unternehmensgruppen hat sicherlich auch das Ziel, Widerstände gegen eine Reform zu brechen, die von zuständigen Behörden ausgehen: Denn sobald Unternehmen quer zu ministeriellen oder

25 Vgl. Deborah S. Davis, *Inequality and Stratification in the Nineties*, in: *China Review* 1995, Hong Kong 1995; zu einer Analyse der Bedeutung dieser Faktoren für die private Wirtschaft siehe etwa Li Lulu, Siying qiye zhu de geren beijing yu qiye „chenggong“ (Individueller Hintergrund der Eigentümer privater Unternehmen und der „Erfolg“ des Unternehmens), in: *Zhongguo shehui kexue*, (1997) 2, S. 134–146. Dabei ist zu beachten, daß das System der Staatsunternehmen sogar weiterhin eine Abschwächung der klaren Tendenz zur stärkeren Polarisierung der Einkommensverteilung zur Folge hat: Die Ungleichheit hat auf dem Lande und außerhalb der staatlichen Wirtschaft in den Städten weitaus stärker zugenommen, so daß aber im Schnitt die Städte noch eine egalitäre Verteilung aufweisen als das Land; vgl. Zhao Renwei/Li Shi, *Zhongguo jumin shouru chaju de kuoda ji qi yuanyin* (Die Ausweitung der Einkommensunterschiede in China und ihre Ursachen), in: *Jingji yanjiu*, (1997) 9, S. 19–28.

26 Vgl. Antoine Kern, *State Enterprises in Shenyang – Actors and Victims in the Transition*, in: *China Perspectives*, (1997) 14, S. 26–32.

27 Vgl. Alex Inkeles u. a., *Causes and Consequences of Individual Modernity in China*, in: *The China Journal*, (1997) 37, S. 31–62.

28 Seit der Beschleunigung der Reformbemühungen im Staatssektor haben Protestaktionen, Krawalle und Aufruhr in binnenländischen Zentren der Staatsindustrie rapide zugenommen, wie etwa in Sichuan und Shanxi; vgl. *Far Eastern Economic Review* vom 26. Juni 1997, S. 14 ff. und vom 5. Februar 1998, S. 26. Aus Heilongjiang wurden Parolen der Arbeiter berichtet, die sich gegen „politische und wirtschaftliche Ausbeutung und Unterdrückung“ richten; vgl. Cheng Ming, (Januar 1998), S. 18 f.; Andrew Walder, *Does China Face an Unstable Future? On the Political Impact of Rapid Growth*, in: *China Review* 1997, S. 328–348, meint freilich: „Without coordination and organization, strikes and riots will remain just that, strikes and riots.“

29 Vgl. *China News Analysis* vom 1. Februar 1998.

30 Vgl. Joseph C. H. Chai/George Docwra, *Reform of Large and Medium State Industrial Enterprises: Corporatization and Restructure of State Ownership*, in: *China Review* 1997, S. 167–180.

31 Vgl. Doris Fischer, *Chinesische Unternehmensgruppen: Genese und Status quo eines Reformkonzeptes*, Teil I und II, *Duisburger Arbeitspapiere zur Ostasienwirtschaft*, Nr. 40, Duisburg 1998. Im Jahre 1997 hat auch die Zahl der Unternehmensfusionen rapide zugenommen, vgl. *China aktuell*, (Oktober 1997), S. 969.

gebietskörperschaftlichen Strukturen gebildet werden, nimmt die Distanz zu einzelnen Behörden automatisch zu. Andererseits entstehen komplizierte Systeme der „checks and balances“ und des Vorteilstausches zwischen den betroffenen Behörden, die ohne Zweifel keine günstigen Voraussetzungen für mehr unternehmerische Autonomie und Flexibilität der Konglomerate schaffen. Die asiatische Krise wirft auch erhebliche Zweifel auf, ob mit der Bildung von „Gemischtwarenläden“ mit noch dazu eigener Hausbank tatsächlich die Lenkungsprobleme gelöst werden können, die aus der Sicht der meisten Ökonomen aus dem einfachen Tatbestand der unklaren Verteilung von Verfügungs- und Nutzungsrechten sowie einem defekten System der Unternehmenskontrolle resultieren. Nicht umsonst tritt der neue Ministerpräsident Zhu Rongji mit dem Programm an, die chinesischen Ministerien und Behörden radikal umzustrukturieren und zu reduzieren, weil nur dadurch auch Fortschritte bei der Unternehmensreform zu erhoffen sind³².

Gerade für die regionale Ebene gilt daher sicherlich, daß eines der wichtigsten Motive für die Bildung von Konglomeraten darin besteht, notleidende Betriebe aufzufangen und Arbeitsplätze zu retten. Doch ist diese Strategie aufgrund der skizzierten Bedenken nicht erfolgversprechend. Daher muß sich die chinesische Politik der Herausforderung radikalen Wandels der städtischen Gesellschaft und zugleich der Frage der sozialen Sicherung stellen³³.

IV. Wirtschaftlicher Wandel, Korporatismus und die Handlungsfähigkeit der Politik

Wenn gegenwärtig von der Krise des asiatischen Modells gesprochen wird, dann besteht erneut die Neigung, die Unterschiede innerhalb der Region zu verwischen. Ganz offensichtlich sind die Fakto-

32 Die Beobachter sind bislang verhalten, was die Erfolgchancen dieser Reform angeht, weil in der Vergangenheit sehr häufig ministerielle Umstrukturierungen nicht die eigentlich operativ relevante Ebene der „Büros“ erreicht haben; vgl. die Analysen in der *Far Eastern Economic Review* vom 19. März 1998, S. 46, und vom 9. April 1998, S. 54.

33 Der Fortschritt ist in diesem Bereich freilich weiterhin sektoral und regional begrenzt und zudem eher „experimentell“; vgl. die Einschätzung bei Doris Fischer u. a., *Reformen und Entwicklung der sozialen Sicherung in der VR China*, in: Eberhard Schinke/Hong Zhong (Hrsg.), *Ordnungsreform und Entwicklung der chinesischen Wirtschaft in den 90er Jahren*, Berlin 1996, S. 325–370. Zu aktuellen Entwicklungen vgl. *Far Eastern Economic Review* vom 16. Oktober 1997, S. 62 ff. und 23. Oktober 1997, S. 82 ff.

ren der indonesischen Krise („crony capitalism“ und Vetternwirtschaft der „First Family“) nicht die gleichen wie die der koreanischen, in der eigentlich die Strukturen des „asiatischen Modells“ idealtypisch zum Tragen kommen. Nicht umsonst sind wiederum Taiwan und Hong Kong weniger betroffen: Gerade im Falle Taiwans wird deutlich, daß die ebenfalls dualistischen Strukturen der Vergangenheit heute die Voraussetzung für Stabilität schaffen. Denn tragende Kraft des Wirtschaftswachstums waren exportorientierte Familienunternehmen, die gerade keine engen Beziehungen zu staatlichen Stellen unterhielten, sondern zum Teil (auf dem chinesischen Festland heute wieder) im „grauen“ Bereich der Wirtschaft operierten. Daher waren sie – ähnlich wie heute die TVEs des Festlandes – vornehmlich auf eigene Finanzierungsquellen angewiesen und wurden durch das staatliche Bankensystem diskriminiert. Obgleich also die taiwanische Wirtschaft auch im Immobilienbereich weite Bereiche der Verfilzung und sogar Kriminalisierung kennt, ist sie gegenüber den Krisenfaktoren von 1997 systembedingt längst nicht so anfällig.

Nun wäre es vorschnell, vor diesem Hintergrund tatsächlicher Modellvielfalt Asiens Taiwan als Modell der künftigen Entwicklung des Festlandes zu betrachten, denn weder die Exportorientierung (im gesamtwirtschaftlich ähnlichen Umfang) noch die infrastrukturellen Voraussetzungen (im weiten Sinne insbesondere unter Einschluß des Bildungssystems) sind vergleichbar. Andererseits gibt es wichtige Aspekte, die Familienähnlichkeiten zwischen Taiwans Vergangenheit und Chinas Gegenwart erkennen lassen: Hierzu gehört etwa der oben skizzierte Zusammenhang zwischen Migration, Familienstrategien, sozialer Stabilität und betrieblichen Lohnkostenvorteilen oder zumindestens für bestimmte Regionen Chinas die Bedeutung des öffentlichen Sektors als Technologiegeber für die kleineren Unternehmen. Ein Aspekt, der in der öffentlichen Diskussion viel beachtet ist, betrifft die Beziehung zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und politischem Autoritarismus.

In dieser Hinsicht findet seit längerem eine intensive wissenschaftliche Diskussion über die Frage statt, über welche Handlungs- und Steuerungskapazitäten der festlandchinesische Staat heute tatsächlich verfügt, welchen Stellenwert die gesellschaftliche Selbstorganisation bereits besitzt, und wie die wirtschaftliche Entwicklung im Spannungsfeld von staatlicher Intervention und zunehmender Autonomie der Wirtschaft erfolgt³⁴. Im Sinne der oben angesprochenen Parabel von den Blinden

34 Ein vielbeachteter Beitrag dazu ist der von Jonathan Unger/Anita Chan, *China, Corporatism, and the East Asian*

und dem Elefanten ist dies ein Thema, das von expliziten oder impliziten Werturteilen durchwoben ist und bei dem sich für nahezu jede Position geeignete Belege und Argumente finden lassen. Dies ist im chinesischen Fall noch zusätzlich kompliziert, weil oft schon der Status quo nicht klar zu beurteilen ist. Zwei wichtige Beispiele sind der Quasi-Föderalismus Chinas und die Selbstorganisation wirtschaftlicher Interessengruppen.

In einigen Beiträgen haben beispielsweise Qian Yingyi und Barry Weingast argumentiert, daß die faktische Föderalisierung Chinas die entscheidende Voraussetzung dafür ist, daß sich letzten Endes die Kräfte des Wandels in Richtung Marktwirtschaft durchgesetzt haben³⁵. Das Argument für eine „Föderalisierung“ stützt sich im wesentlichen auf die Beobachtung, daß Provinzen und ihre Sub-Regionen beachtliche Spielräume bei der Verfolgung eigener Strategien institutionellen Wandels besitzen und daß die fiskalische Position der Zentralregierung sich in der Vergangenheit systematisch zugunsten der Regionen verschlechtert hat. Da sich dieser Trend nur begrenzt durch die Steuerreform von 1994 hat aufhalten lassen, entsteht der Eindruck einer faktischen Verteilung von Ansprüchen und Rechten zwischen den Gebietskörperschaften, die föderale Züge besitzt³⁶. Mit dem Argument des Föderalismus kann auch in überzeugender Weise eine Verbindung zwischen politischem Autoritarismus und Liberalisierung hergestellt werden, womit dem Standardargument von der „Entwicklungsdiktatur“ begegnet wird: Denn die Liberalisierung wird auf den Wettbewerb zwischen den verschiedenen Instanzen innerhalb des autoritären Systems zurückgeführt. Dies bedeutet, daß eine wichtige Anwendungsbedingung des idealtypischen „ostasiatischen Modells“ nicht gegeben ist, nämlich hochintegrierte administrative Organe des Zentralstaates. Im Gegenteil können sogar desintegrative Tendenzen auftreten, die sich dann etwa in negativen Effekten des steuerlichen Wettbewerbes um Investoren auf die Bereitstellung öffentlicher Güter (Infra-

Model, in: *The Australian Journal of Chinese Affairs*, (1995) 33, S. 29–54.

35 Vgl. zum Beispiel Qian Yingyi/Barry Weingast, *China's Transition to Markets: Market-Preserving Federalism, Chinese Style*, in: *Policy Reform*, 1 (1996), S. 149–185.

36 Die Steuerreform von 1994 sollte eine starke Zentralisierung fiskalischer Ressourcen bewirken, hat dies jedoch nur auf der Ebene der Erstverteilung erreicht, nicht aber nach Durchführung des vertikalen „Finanzausgleichs“, der eindeutig bestehende Besitzstände wahren muß; vgl. die Einschätzung bei Carsten Herrmann-Pillath, *Fiscal Federalism: The German Experience – Challenges to China*, Duisburger Arbeitspapiere zur Ostasienwirtschaft Nr. 34/1996, Duisburg 1996 und Barry Naughton, *Fiscal and Banking Reform: The 1994 Fiscal Reform Revisited*, in: *China Review* 1997, S. 251–276.

struktur) äußern³⁷. Positiv wird dann wiederum von manchen Betrachtern gewertet, daß gerade solche Finanzierungsprobleme Anlaß etwa für die Entwicklung von BOT-Projekten (BOT = Build, Operate, Transfer) und damit marktwirtschaftlicher Konzepte der Infrastruktur-Entwicklung geben.

Gegen die These vom „market creating/preserving federalism“ in China spricht die Tatsache, daß je nach den Kräfteverhältnissen in der Zentralregierung sich häufig gerade ein Widerstand der Regionen gegen stärker marktwirtschaftlich ausgerichtete Politikmaßnahmen der Zentrale formierte. Nicht übersehen werden darf nämlich, daß in der Regel programmatische Orientierungen in der chinesischen Wirtschaftspolitik eine untergeordnete Rolle spielen. Statt dessen stehen einzelne Politikfelder bzw. -ziele im Vordergrund, die gegebenenfalls im Sinne programmatischer Konsequenzen gedeutet werden könnten. So ist es gerade durch die Regionen mehrheitlich zu einer Blockade der Reformen gekommen – wie etwa Mitte der achtziger Jahre bei der Unternehmensreform, in der ersten Hälfte der neunziger Jahre beim regionalen Protektionismus und seit langem bei der Bankenreform. In allen diesen Feldern hat die Zentralregierung – wenn auch manchmal nolens volens – Ziele gesetzt, die auf eine stärker marktwirtschaftliche Ausrichtung hinauslaufen, weil sie letzten Endes die Kosten der Politik der Regionen trägt (etwa im Falle einer gesamtwirtschaftlichen Destabilisierung durch Inflation oder steigende Subventionen an Staatsunternehmen) und daher vor allem an einer finanziellen Disziplinierung der Regionen interessiert ist, die in Gestalt härterer Budgetbeschränkungen dann zumindestens indirekt Liberalisierungsdruck auf den nachgeordneten gebietskörperschaftlichen Ebenen ausübt.

Insofern könnte argumentiert werden, daß der Übergang zur Marktwirtschaft zum Teil eine unbeabsichtigte Nebenwirkung einzelner, in komplexer Weise ineinandergreifender Politikmaßnahmen gewesen ist, der erst in den neunziger Jahren mit Konzepten wie der „sozialistischen Marktwirtschaft“ auch eine programmatische Ausrichtung erhalten hat. Es ist methodisch fragwürdig, dies ex post mit dem Begriff des „Föderalismus“ zu heiligen und damit den Übergang zur Marktwirtschaft grundsätzlich als förderlich für Wachstum und Entwicklung anzusehen. Dies ist natürlich verfehlt, denn entscheidend ist die konkrete institutionelle und ordnungspolitische Ausgestaltung der

37 Shaun Breslin, *China in East Asia: The Process and Implications of Regionalization*, in: *The Pacific Review*, 9 (1996) 4, S. 478 f., sieht die Gefahr von „downwardly mobile state strategies“ einer Vielfalt von „local competition states“.

jeweiligen Form der Marktwirtschaft, die realisiert wird.

Genau in diesem Zusammenhang wird das Thema der gesellschaftlichen Selbstorganisation relevant, das seit längerem im Kontext von Konzepten wie „Korporatismus“ und „Zivilgesellschaft“ diskutiert wird. Die skizzierte Quasi-Föderalisierung Chinas geht nämlich auf verschiedenen gebietskörperschaftlichen Ebenen mit der Entstehung von Organisationen und Institutionen zwischen Staat und Gesellschaft einher, deren Status häufig schwer einzuschätzen ist, insofern sie einerseits der Formation von autonomen Interessen gegenüber dem Staat dienen können, andererseits aber auch vom Staat instrumentalisiert werden, um dessen Ziele zu erreichen³⁸. Eine solche Ambiguität entsteht gerade auch dadurch, daß im Kontext der Quasi-Föderalisierung der Staat als Akteur keine klare Position besitzt. Dies wird besonders auf der lokalen Ebene augenfällig, wo Vertreter des Staates direkt mit Akteuren in Wirtschaft und Gesellschaft in Kontakt treten³⁹.

So ist beispielsweise schwer einzuschätzen, wo die Grenzlinie zwischen Staat und Gesellschaft verläuft. Die oben erwähnte Dorf-Holding kann etwa eine integrierte lokale Interessengemeinschaft sein, bei der Verwandtschaftsstrukturen die formalen Positionen der dörflichen Selbstverwaltung überlagern. Mit der Umwandlung von sich rasch entwickelnden Dörfern Südchinas zu Kleinstädten wandelt sich diese Verwaltung aber mancherorts gleichzeitig in eine parastaatliche Behörde: Der Staat dringt zudem durch die Einrichtung von Steuerbüros von der Kreisebene aus in die lokalen Strukturen ein. Im Rahmen von lokalen Entwicklungsprojekten kann dann ein Bruch zwischen Bauern und staatlich legitimierter lokaler Elite entstehen, bis hin zu gewaltsamen Konflikten, vor allem wenn Land durch lokale Behörden umgewidmet wird. Die Grenzlinie zwischen Staat und Gesellschaft oszilliert also, je nachdem ob das Innen- oder Außenverhältnis einer lokalen Siedlungsgemeinschaft („shequ“) betrachtet wird, und

38 Shi Shiwei, Staat, Pfadabhängigkeit, Wechselwirkungen zwischen Wirtschaft und Politik im Transformationsprozeß. Politische Ökonomie der Weltmarktöffnung der VR China 1978–1995, Frankfurt a. M. 1998, S. 298, argumentiert, daß die regionale Dezentralisierung im Sinne der Fragmentierung und der „korporative Autoritarismus“ eng zusammengehören, insofern der letztere eine geeignete staatliche Steuerungsstrategie unter den Bedingungen des ersteren ist. Dies wäre eine wichtige Korrektur an der einseitigen Interpretation von Qian und Weingast.

39 Eine systematische Analyse der im folgenden angesprochenen Phänomene findet sich bei Sebastian Heilmann, Verbände und Interessenvermittlung in der VR China: Die marktinduzierte Transformation eines leninistischen Staates, in: Wolfgang Merkel/Eberhard Sandschneider (Hrsg.), Systemwechsel, IV: Verbände, Opladen 1998 (i. E.).

entsprechend schwierig wird es auch, die oben aufgeworfene Frage nach der staatlichen Kapazität zu beantworten.

Ähnliche Fragen stellen sich auch, wenn etwa die städtischen Verbände der Privatunternehmer oder die Beziehungen zwischen Behörden auf der Ebene von Stadtteilen zur Regierung chinesischer Großstädte betrachtet werden⁴⁰. Auf der einen Seite etablieren etwa die Stadtteilbehörden mit dem offiziellen Unternehmerverband kooperative Beziehungen beispielsweise bei der Regulierung und Überwachung privatwirtschaftlicher Tätigkeiten: Somit wird der Verband eigentlich als Instrument staatlicher Kontrolle eingesetzt, eine Form der parastaatlichen Transformation durch Delegation öffentlicher Funktionen, die oft bis auf die Ebene einzelner Unternehmen hinabreicht, die etwa für die Geburtenkontrolle verantwortlich gemacht werden. Auf der anderen Seite kann es aber sein, daß beispielsweise bei der Frage der Errichtung eines neuen Handelszentrums die Stadtteilverwaltung mit dem Unternehmerverband lokale Interessen gegen die Stadtregierung vertritt und somit eigentlich für die privatwirtschaftlichen Belange kooptiert wird. Auch in diesem Beispiel oszilliert die Grenzlinie zwischen Staat und Gesellschaft kontextabhängig.

Insofern fällt es letztendlich auch schwer, Paradigmata wie den „Korporatismus“ auf den chinesischen Fall anzuwenden, denn die organisatorischen Strukturen sind äußerst flexibel und zum Teil sogar weniger relevant als die darunterliegenden Interaktionsmuster zwischen Personen als Inhabern bestimmter Positionen im System. Im Falle der oben erwähnten Politik der Bildung von Konglomeraten verbirgt sich hinter der formalen Einführung von Kapitalgesellschaften mit bestimmten Verteilungen von Kapitalanteilen und Stimmrechten eine äußerst undurchsichtige Struktur von interessierten und betroffenen Behörden, staatlichen Büros, anderen staatlichen Unternehmen in unterschiedlichem Zustand der Transformation bis möglicherweise hin zu privaten Investoren aus Hongkong. Dementsprechend gibt es Fälle, in denen eigentlich nur der Name geändert wurde und die faktischen Autoritätsverhältnisse zwischen Behörde und Unternehmen fortbestehen, ebenso wie echte Fälle einer zunehmenden Selbständigkeit des Unternehmens bis zu seiner Konstitution als leistungsfähiger multinationaler Konzern, der im wesentlichen dem Staat als Kapitaleigner gegenüber verpflichtet ist.

40 Vgl. Jonathan Unger, „Bridges“: Private Business, the Chinese Government and the Rise of New Associations, in: The China Quarterly, (1996) 147, S. 795–819.

In beiden Fällen des Föderalismus und des Korporatismus ergibt sich also eigentlich, daß die institutionellen Strukturen in konkreten Kontexten fortlaufend verhandelt werden und daß es wenig Sinn hat, den Versuch einer einfachen Charakterisierung des gesamten Systems zu unternehmen. Gesellschaft, Wirtschaft und Staat sind nicht klar voneinander getrennte Sphären, sondern weisen umfangreiche Schnittmengen auf. Insofern ist es nicht sinnvoll, nach den Kapazitäten einer bestehenden institutionellen Struktur zu suchen, sondern es gilt, ihre Wandlungs- und Reaktionsfähigkeit zu beurteilen, was natürlich wesentlich schwieriger ist. Es stellt sich außerdem die Frage, ob dieser Zustand lediglich für eine Übergangsphase typisch ist oder ob es eventuell Faktoren gibt, die ihn selbst zu einem Systemmerkmal werden lassen.

V. Staat, Wirtschaft und Netzwerke: Auf den Spuren des „chinesischen Modells“

Eine Folge der Oszillation der Grenzlinien zwischen Staat und Gesellschaft ist die Korruption. Bezeichnenderweise treten hier Probleme auf, die zum Teil erstaunliche Ähnlichkeiten mit den Verhältnissen im China des 18. und 19. Jahrhunderts aufweisen. Die damalige Dynamik der wirtschaftlichen Entwicklung führte dazu, daß immer mehr Aufgaben und Funktionen des Staates durch private Akteure wahrgenommen wurden⁴¹. Gleichzeitig gab es eine politisch privilegierte Schicht, deren Familien häufig zwischen Staat und Wirtschaft operierten, also etwa wohlhabende Händler ebenso zu ihren Mitgliedern zählten wie hohe Beamte. Der Staat geriet unter immer stärkeren fiskalischen Druck, so daß sich besonders die unterste Ebene der Verwaltung in großem Umfang durch zusätzliche Einnahmen finanzieren mußte, mit fließenden Grenzen zwischen ad hoc erhobenen Gebühren und der Bestechung. Die Dynamik der Gesellschaft des späten Qing-Reiches war Ursache dafür, daß sich die soziale Schichtung allmählich verschob und der private Wohlstand zu einem zentralen Statusmerkmal wurde. Diese komplexe Gemengelage gibt bezeichnenderweise in der wissenschaftlichen Diskussion – durchaus vergleichbar mit den gegenwärtigen analytischen Kontroversen – Anlaß zur Frage, wo eigentlich die

Grenzen zwischen Staat und Gesellschaft zu ziehen seien und in welchem Umfang sich Strukturen einer „Zivilgesellschaft“ im Sinne wachsender Autonomie der Gesellschaft vom Staat und von politischer Macht ausgebildet haben⁴².

Ließen sich solche – zugegebenermaßen hier noch sehr oberflächlich formulierten – Analogien auf greifbare gemeinsame Ursachen zurückführen? Es gibt durchaus Anhaltspunkte dafür.

Zum einen sind natürlich strukturelle Ähnlichkeiten der Entwicklungsdynamik zu beachten. Zwar ist der heutige Staat infrastrukturell ungleich mächtiger als der spätqingzeitliche, aber die moderne Wirtschaft und Gesellschaft sind auch komplexer. Insofern kommt es zu einem ähnlichen Spannungsverhältnis zwischen staatlicher Kapazität und sozioökonomischer Dynamik, das zur Stärkung von Formen gesellschaftlicher Selbstorganisation führt, die dann vom Staat kooptiert und kontrolliert werden. Dabei spielt die Verleihung politischer Legitimität eine zentrale Rolle, die gleichzeitig mit scharfen Sanktionsmöglichkeiten über den staatlichen Zwangsapparat verbunden ist. Illegitime Selbstorganisation – etwa heutzutage von Gewerkschaften – war und ist der Gefahr durchgreifender staatlicher Verfolgung ausgesetzt. Gerade diese Instrumentalisierung der Selbstorganisation durch den Staat ist es aber, die erhebliche Zweifel an der These aufkommen läßt, daß in der Vergangenheit ebenso wie heute aus der sozioökonomischen Dynamik zivilgesellschaftliche Strukturen entstanden bzw. entstehen. Vielmehr wird deutlich, daß die Problematik der Einschätzung staatlicher Kapazität gerade im Punktualismus des staatlichen Eingreifens zu sehen ist: Die Konzentration staatlicher Macht auf bestimmte sensible Punkte gesellschaftlicher Steuerung ist ein klassisches Merkmal chinesischer Herrschaftstechnik und besitzt bis heute Bedeutung. Selbstorganisation ist dann aber gleichzeitig nicht gleichbedeutend mit Autonomie der Gesellschaft.

Zum anderen ist als ein endogener Faktor bei der Entstehung historischer Kontinuitäten die Allgegenwart des „Netzwerkes“ als Muster chinesischer Sozialorganisation zu sehen. Ohne hier auf die erheblichen methodischen Probleme dieses Modebegriffs eingehen zu können⁴³, erscheint doch wichtig zu betonen, daß eine Ursache für die schwierige Grenzziehung zwischen Staat und

41 Eine aufschlußreiche Darstellung dieser säkularen Veränderungen bieten Mary B. Rankin/John K. Fairbank/Albert Feuerwerker, *Introduction: Perspectives on Modern China's History*, in: John K. Fairbank/Albert Feuerwerker (Hrsg.), *The Cambridge History of China. Volume 13, Republican China 1912–1949, part 2*, Cambridge u. a. 1986, S. 1–73.

42 Vgl. etwa Philip C. C. Huang (Hrsg.), *Symposium: „Public Sphere“/„Civil Society“ in China. Paradigmatic Issues in Chinese Studies, III*, in: *Modern China*, 19 (1993) 2.

43 Vgl. die ausführliche Diskussion in Carsten Herrmann-Pillath, *Netzwerke: Paradigmatische Grundlage chinabezogener Wirtschaftsforschung? Eine kritische Betrachtung ausgewählter Literatur*, in: *Internationales Asienforum*, 28 (1997) 1, S. 53–90.

Gesellschaft darin zu sehen ist, daß Netzwerke zwischen Personen häufig andere formale Abgrenzungen von Organisationen, Ämtern oder gesellschaftlichen Sphären überlagern. Chinesische Netzwerke sind durch langfristige Beziehungen von Reziprozität und Loyalität gekennzeichnet und besitzen darüber hinaus ausgeprägt instrumentellen Charakter⁴⁴. Sie werden von den Beteiligten als Netzwerke objektiviert und damit zu einem ähnlich festen Bestandteil sozialer Wirklichkeit wie Organisationen und Institutionen. In der traditionellen, in chinesischen Dörfern bis heute in Blüte befindlichen Kultur sozialer Beziehungen sind sie außerdem mit der expliziten Pflege von Sozialkapital bis hin zu seiner „kalkulatorischen“ Bestimmung und Akkumulation verbunden⁴⁵. Netzwerke sind dann gleichzeitig ein geordneter Strom von Geschenken und gegenseitigen Leistungen – vor allem aber auch von Geld, das schon in der Qing-Zeit und beispielsweise auch im lebensweltlichen Kontext chinesischer Emigranten weltweit nicht zuletzt auch einen volksreligiösen Stellenwert erhalten hat.

Vor diesem Hintergrund erklärt sich leicht, warum gerade die im Westen so scheinbar eindeutige Abgrenzung zwischen dem Bereich der Politik und demjenigen der Wirtschaft in China so schwierig ist. Denn im Kontext von Netzwerken werden politisches und ökonomisches Kapital verhandel- und tauschbar, und für die Verfolgung unternehmerischer Strategien ist es entscheidend, in geeignet gestalteten Netzwerk-Kontexten zu operieren. Gerade die geringe institutionelle Separation verschiedener statusrelevanter gesellschaftlicher Sphären ist konstitutiv für die Funktionsweise von Netzwerken. Der Tatbestand der „Korruption“ wird dann auch diffus, denn prinzipiell sind Austauschbeziehungen in Netzwerken durchaus moralisch legitim. Seine Ausmerzung setzt daher einen moralischen Rigorismus voraus, der bezeichnenderweise – wie im Falle Singapurs – in westlichen Augen ähnlich übertrieben erscheint wie das Ausmaß der Korruption im heutigen China, wo nicht nur alles käuflich ist, sondern auch gekauft werden muß.

Solche kursorischen Betrachtungen dürfen natürlich nicht zur Behauptung eines kulturellen Determinismus und Wertrelativismus führen⁴⁶.

44 Eine klassische Arbeit zu diesem Phänomen ist inzwischen Mayfair Mei-hui Yang, *Gift, Favours, and Banquets. The Art of Social Relationships in China*, Ithaca – London 1994.

45 In der jüngsten Zeit liegt hier einer der Schwerpunkte ethnologischer Feldforschung, vgl. etwa Scott Wilson, *The Cash Nexus and Social Networks: Mutual Aid and Gifts in Contemporary Shanghai Villages*, in: *The China Journal*, (1997) 37, S. 91–116.

46 Eine umfassende Kritik an der unzureichenden Differenzierung zwischen „kulturellen“ und „strukturellen“ Fak-

Beispielsweise sind junge, gut ausgebildete Arbeitskräfte in China (das gleiche läßt sich schon seit längerem für Taiwan nachweisen) eher daran interessiert, den Patronage-Netzwerken in chinesischen Unternehmen und dem „Neo-Traditionalismus“ der „danwei“ zu entkommen, und präferieren die Arbeitsverhältnisse in westlich-chinesischen Joint-ventures⁴⁷. In ähnlicher Weise läßt sich aus dem Tatbestand der engen Verflechtung zwischen Staat und Gesellschaft nicht ableiten, daß die Mehrheit der Chinesen keine klare Regelbindung und Beschränkung staatlichen Handelns wünscht⁴⁸. Diese normative Frage ist jedoch eindeutig eine andere als jene nach den augenblicklich wirksamen Determinanten der Entwicklungsrichtung des Systems. Hier ist festzustellen, daß Netzwerke in die vielen Lücken, Risse und Löcher des zerfallenden Systems hineinwachsen und ihrerseits Anknüpfungspunkte für die Entstehung neuer Institutionen bieten. Sie sind beispielsweise in gleicher Weise Medium der Kollusion von Interessen neuer Geschäftseliten und alter politischer Kräfte wie auch ein funktionales Substitut mangelnden formalen Schutzes von Eigentumsrechten im ländlichen Raum. Sie bieten den informalen Rahmen für die Verhandlung neuer formaler Institutionen. Da sie freilich notwendigerweise an konkrete Kontexte und konkrete Orte gebunden sind, wird es schwer, Aussagen über „China“ als Gesamtheit zu formulieren. Insofern sind sie das Gegenstück zum „Regionalismus“ als analytischem Paradigma des „chinesischen Modells“.

VI. Schlußfolgerungen: Regionalismus – ein Modell ohne Modell

Versuchen wir nun, eine Antwort auf die eingangs aufgeworfene Frage zu finden, ob Chinas Wirtschaftswunder wie seine Vorläufer an der Wirklichkeit scheitern wird. Hier ist natürlich zunächst zu beachten, daß die unmittelbaren Ursachen des asiatischen Absturzes in China nicht zum Tragen

toren bei der Entstehung von Netzwerken sowie an den offen politischen Motiven, hier eine besondere „Chineseness“ zu konstruieren, bietet Arif Dirlik, *Critical Reflections on „Chinese Capitalism“ as a Paradigm*, in: R. Ampalavanar Brown (Hrsg.), *Chinese Business Enterprise*, Vol. I, London 1996, S. 17–38. Eine positivere Sicht zu dieser Frage entwickelt Carsten Herrmann-Pillath, *Chinesische Identität und langfristiger sozioökonomischer Wandel*, in: ders./M. Lackner (Anm. 22), S. 58–76.

47 Vgl. R. I. Westwood/S. M. Leung, *Working Under the Reforms: The Experience and Meaning of Work in a Time of Transition*, in: *China Review* 1996, S. 367–424.

48 Gerade im Frühjahr 1998 formieren sich wieder die Stimmen, die eine durchgreifende politische Reform fordern, vgl. *Far Eastern Economic Review* vom 2. April 1998, S. 20 ff.

kommen können⁴⁹. Da China weiterhin dichte Kapitalverkehrskontrollen aufrechterhält und aufgrund seiner gewaltigen Währungsreserven auch zu einer indirekten Steuerung des Wechselkurses in der Lage ist, kann keine extern verursachte Währungskrise auftreten. Denkbar ist nur eine interne Krise des Bankensystems, wobei hier erneut nicht die Problematik privatwirtschaftlicher Fehlinvestitionen im Vordergrund steht, sondern die erheblich komplexere der Transformation der Staatsunternehmen als wichtigsten Schuldner des Bankensystems⁵⁰. Angesichts der Tatsache, daß der neue Ministerpräsident Zhu Rongji seit Jahren gegen alle Widerstände teilweise mit beachtlichem Erfolg bemüht ist, diese zentrale Problematik der chinesischen Entwicklung einer Lösung zuzuführen, ist gedämpfter Optimismus angebracht, was die Vermeidung eines akuten Kollapses der Wirtschaft angeht. Die chinesische Regierung zeigt inzwischen auch beachtlichen Realismus, Analysefähigkeit und Geschick im Umgang mit wirtschaftspolitischen Programmen und Instrumenten, wie etwa die jüngste Ankündigung zeigte, durch ein großangelegtes Infrastrukturprogramm die derzeitige Wachstumsschwäche abzufangen, die durch die Asien-Krise noch verstärkt wird, weil die Direktinvestitionen aus der Region zurückgehen und sich die Konkurrenzsituation für chinesische Exporte verschärft⁵¹.

Wie läßt sich aber die Frage nach den längerfristigen institutionellen Bedingungen der chinesischen

49 Vgl. die überzeugende Analyse von Markus Taube, *Der Renminbi: der nächste Abwertungskandidat in Asien?*, in: *Wirtschaftswelt China*, (1998) 2, S. 8 ff.

50 Seit Jahren werden Zahlen zum katastrophalen Zustand des chinesischen Bankensystems gehandelt, das hauptsächlich aufgrund der raschen Zunahme der privaten Spareinlagen stabil bleibt. Einer der besten Kenner der chinesischen Wirtschaft, Nicholas Lardy, wurde jüngst mit der Bemerkung zitiert, daß „the fundamentals are probably worse than in any country in Asia“, in: *Far Eastern Economic Review* vom 12. März 1998, S. 20. Tatsache ist, daß die wichtigsten Staatsbanken eigentlich Konkurs anmelden müßten, was rund 70 % des Finanzvermögens in China betreffen würde. Abzuschreibende Kredite machen schätzungsweise 20 % des Sozialproduktes aus und spiegeln die Tatsache wider, daß der chinesische Staatshaushalt eigentlich nur deshalb halbwegs solide ist, weil die öffentliche Schuld im Bankensystem „versteckt“ wird. Siehe auch *Far Eastern Economic Review* vom 11. Dezember 1997, S. 56 ff. Hinzu kommt, daß die Verschuldung zwischen den Staatsunternehmen aufgrund der restriktiven Kreditpolitik neben den Bankenkrediten stetig wächst und 1996 ebenfalls fast 20 % des Sozialproduktes erreichte (um 1 000 Mrd. Yuan), siehe Jean-François Huchet, *The State Enterprises' Deficit*, in: *China Perspectives*, (1997) 14, S. 78 f.

51 Vgl. *Far Eastern Economic Review* vom 26. Februar 1998, S. 55, und 19. März 1998, S. 59; *China aktuell*, (Februar 1998), S. 148 f. Allerdings besteht die Gefahr, daß wegen des Primates der wirtschaftlichen Stabilisierung die unbedingt notwendigen Reformen letzten Endes doch nicht umgesetzt werden, vgl. Cheng Ming, (Januar 1998), S. 12 f.

Entwicklung beantworten? Alle hier betrachteten Themen lassen sich unter dem Konzept des „Regionalismus“ als analytischem Paradigma fassen, das vor allem in der Standorttheorie und bei der empirischen Operationalisierung von modernen Konzepten einer „systemischen Wettbewerbsfähigkeit“ seit längerem Anwendung findet⁵². Das komplexe Zusammenwirken zwischen Akteuren der Wirtschaft, Interessengruppen, Behörden und zentralen Instanzen der Regulation und Intervention läßt sich nur im Kontext einer Region sinnvoll analysieren, wobei gerade hier auch normative Differenzen zwischen Regionen zum Tragen kommen. Das bedeutet, gerade der Ansatz des Regionalismus bietet auch Schutz vor unzulässigen Verallgemeinerungen „kulturspezifischer“ Phänomene auf nationaler Ebene. Vielmehr geraten kontingente Faktoren wie regionale politische Kulturen, Normen des administrativen Selbstverständnisses oder etwa auch unterschiedliche religiöse Prägungen ins Blickfeld⁵³. In diesem Zusammenhang verlieren daher auch die oben thematisierten Netzwerke als ein Typus informaler Institutionen den Nimbus kultureller Einzigartigkeit. Sie werden vielmehr auch im chinesischen Kontext zu regional durchaus divergierenden Phänomenen (die etwa auf Unterschiede subethnischer Diversität zurückgehen können).

Regionalismus ist nun eindeutig der wichtigste Trend der chinesischen Entwicklung seit Beginn der Reformen im Jahre 1978⁵⁴. Auch in dieser Hinsicht knüpft China am Ende des „kurzen 20. Jahrhunderts“ an die säkularen Trends der Qing-Zeit an⁵⁵. Insofern läßt sich die Frage nach der möglichen Krisenanfälligkeit seiner Entwicklung nur in einer zweifachen, zusammengehörigen Form beantworten. Zunächst ist nach den

52 Vgl. etwa Dirk Messner, *Die Netzwerkgesellschaft. Wirtschaftliche Entwicklung und internationale Wettbewerbsfähigkeit als Probleme gesellschaftlicher Steuerung*, Köln 1995, der vom „Mesoraum“ und der „Mesoebene“ als relevanter Politikebene spricht, wobei interessanterweise ebenso die territoriale Dimension angesprochen ist wie die intermediären Institutionen zwischen Staat und Wirtschaft. Eine erste Anwendung eines solchen Paradigmas auf China findet sich bei Russell Smyth, *The Township and Village Enterprise Sector As a Specific Example of Regionalism – Some General Lessons for Socialist Transformation*, in: *Economic Systems*, 21 (1997) 3, S. 235–264.

53 Ash Amin/Nigel Thrift, *Living in the Global*, in: dies. (Hrsg.), *Globalization, Institutions, and Regional Development in Europe*, Oxford u. a. 1994, S. 14 ff., entwickeln beispielsweise ein Konzept der „institutional thickness“, um solche Faktoren zusammenfassend analysieren zu können, die letzten Endes die Grundlage für den Erfolg im Standortwettbewerb schaffen.

54 Vgl. als eine aktuelle Stellungnahme James Feinerman, *The Give and Take of Central-Local Relations*, in: *The China Business Review*, (Januar – Februar 1998), S. 16–23.

55 Vgl. Susan Naquin/Evelyn S. Rawski, *Chinese Society in the Eighteenth Century*, New Haven – London 1987.

Bedingungen in den verschiedenen Regionen zu fragen und sehr deutlich zwischen gesamtwirtschaftlichen bzw. nationalen Determinanten der Entwicklung und regionalen Faktoren zu unterscheiden. Dann ist zu fragen, wie weit gegebenenfalls divergierende Entwicklungen in den verschiedenen Regionen Herausforderungen für die zentralstaatliche Regulierung darstellten, die im Falle eines Versagens auch die Entwicklung in allen Regionen gleichermaßen negativ beeinträchtigen würden. Zum Beispiel sind die Problemlage der Staatsunternehmen ebenso wie die Strategien ihrer Lösung regional sehr unterschiedlich; auch weltwirtschaftliche Prozesse wie die Asien-Krise beeinflussen nicht China in flächendeckend gleicher Weise, sondern bestimmte Regionen in besonderem Maße⁵⁶. Außerdem wird seit langem die bedeutende Rolle des grenzüberschreitenden Regionalismus diskutiert, mit offensichtlichen Fällen wie dem Wirtschaftsraum Hongkong/Guangdong, aber inzwischen auch Entwicklungen wie der ansetzenden Integration zwischen der armen Provinz Yunnan und Südostasien (Laos, Burma)⁵⁷. Insofern ist Regionalismus auch nicht als statischer Zustand zu begreifen, sondern vor allem als dynamisches System des Standortwettbewerbes – genau so wird er auch in China wahrgenommen⁵⁸.

56 Zur Pionierrolle der Provinz Guangdong bei der Privatisierung vgl. *Far Eastern Economic Review* vom 9. Oktober 1997, S. 73, zu Dalian ebd. vom 5. Februar 1998, S. 42 f. Ein Überblick zu den unterschiedlichen Strukturen der chinesischen Industrie in den verschiedenen Provinzen findet sich etwa bei Nakajima Seiichi, *A Study of China's Economic Growth – The Regions and Industries Led the Chinese Economy*, in: *JETRO China Newsletter*, (1998) 132, S. 14–24.

57 Zu Yunnan vgl. *Far Eastern Economic Review* vom 11. September 1997, S. 54 ff.

58 Zum Standortwettbewerb zwischen Hongkong/Guangdong, Yamen/Taiwan und Shanghai vgl. *Far Eastern Economic Review* vom 7. Juli 1997, S. 54 ff. Eine Fallstudie ist Zhang Yunqiu, *Interregional Competition and Local Economic Initiatives in China: Shandong in the Reform Years*, in: *Issues & Studies*, 33 (1997) 10, S. 44–67.

Regionalismus ist dann aber tatsächlich ein „Modell ohne Modell“. Eindeutige Aussagen über die institutionellen Merkmale des Systems lassen sich weder als solches treffen noch über seine Entwicklungsrichtung – jenseits pauschaler und nichtsagender Verallgemeinerungen. Die Frage kann daher nur lauten, welche dynamische Stabilität regional komplexe Entwicklung besitzt und mit welchen Potentialen der Lernfähigkeit und der Konfliktlösung sie einhergeht⁵⁹. Rückblickend muß konstatiert werden, daß der chinesische Weg in dieser Hinsicht positiv verlaufen ist. Was die Herausforderung der wachsenden globalen Verflechtung angeht, so ist die Vermutung angebracht, daß gerade Regionalismus ein stabiles „Fließgleichgewicht“ zwischen staatlicher Steuerung und regionaler Initiative realisiert, das schädliche Wirkungen politisch-ökonomischer Verflechtungen auf nationaler Ebene ebenso begrenzt wie die möglicherweise nachteiligen Folgen eines staatlichen Interventionismus. Auf der anderen Seite können sich auf regionaler Ebene effektive Muster der Kooperation zwischen öffentlichen Stellen und entstehender privater Wirtschaft ausbilden, weil sie gleichzeitig dem interregionalen Wettbewerb innerhalb Chinas wie auch dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind.

Die wissenschaftliche Analyse bleibt letzten Endes oft unbefriedigend, wenn sich Komplexität nicht auf einfache Formeln reduzieren läßt, die dann ebenso simple Werturteile erlauben. Allerdings bietet sie Schutz vor irreführenden Verallgemeinerungen: Aufstieg und Niedergang des „ostasiatischen Wunders“ sind Bilder in einem Film, der von westlichen Betrachtern und asiatischen Interessenten gedreht wurde und wird – wie auch „Chinas Weg zur Marktwirtschaft“.

59 Zur theoretischen Komplexität einer solchen Fragestellung siehe nur Eberhard Sandschneider, *Stabilität und Transformation politischer Systeme. Stand und Perspektiven politikwissenschaftlicher Transformationsforschung*, Opladen 1995, Teil 2.

Feindliche Übernahme oder friedliche Wiedervereinigung?

Hongkongs Autonomie auf dem Prüfstand. Eine erste Bilanz

I. Einleitung

Der Aufstieg der Hafenstadt vor dem Perfluß-Delta von einer von Japan ausgeplünderten und entvölkerten britischen Kronkolonie zu einer der dynamischsten Wirtschaftsmetropolen nicht nur der asiatisch-pazifischen Region, sondern weltweit, gehört zu den faszinierendsten Phänomenen der zweiten Hälfte unseres Jahrhunderts. Und diese Faszination hält auch heute noch an. Denn noch immer ist diese wirtschaftliche Erfolgsstory nicht zu Ende gekommen, noch immer steht Hongkong für eine Vielzahl von Superlativen: Es hat die freiheitlichste Wirtschaftsordnung und die am meisten dienstleistungsorientierte Wirtschaft der Welt; es steht weltweit an zweiter Stelle hinsichtlich seiner Wettbewerbsfähigkeit, an dritter Stelle hinsichtlich seiner Devisenreserven; es ist eines der größten Banken- und Börsenzentren Asiens. Die Reihe der Superlative könnte beliebig verlängert werden.

Für die heutige Beschäftigung mit Hongkong gibt es jedoch noch einen anderen, einen aktuelleren Grund: Es ist die am 1. Juli 1997 erfolgte Rückführung der Stadt nach 155 Jahren britischer Herrschaft unter chinesische Souveränität. Da dieser Übergangsprozeß in Hongkong selbst, aber auch in der westlichen Öffentlichkeit von Unbehagen, Ängsten und pessimistischen Unkenrufen begleitet worden war, liegt – kurz vor Ablauf des ersten Jahres unter chinesischer Souveränität – das Interesse an einer ersten Bilanz nahe. Eine solche Bilanz muß doppelt ausgerichtet sein: Sie muß sich auf die politische Ordnung beziehen, speziell auf das Schicksal der demokratischen Reformen, die von Gouverneur Christopher Patten gegen den scharfen Widerstand Pekings in letzter Stunde eingeleitet worden waren; und sie muß ihre Aufmerksamkeit auf die Entwicklung Hongkongs als Wirtschaftsstandort richten. Da aber die Standortfrage immer in enger Verbindung mit der politischen Ordnung Hongkongs gesehen wurde – speziell mit Rechtsstaatlichkeit, einer funktionsfähigen Verwaltung und der Politik des „positiven Nicht-Inter-

ventionismus“¹ –, lassen sich beide Ebenen nur schwer voneinander trennen.

Viel mehr als eine *erste* Bilanz kann es allerdings nicht sein – zum einen, weil der Zeitraum seit dem *handover* am 1. Juli 1997 für signifikante Veränderungen viel zu kurz ist, zum anderen, weil dieses erste Jahr überraschend unspektakulär verlief. Keines der beiden Ereignisse, die in den letzten zehn Monaten für Schlagzeilen sorgten – die sogenannte Hühner-Grippe und die Finanz-Taifune, die in ganz Südostasien schwere Verwüstungen anrichteten –, hat etwas mit dem Souveränitätswechsel zu tun, obwohl man bei beiden gelegentlich auf Hilfe vom Festland hoffte.

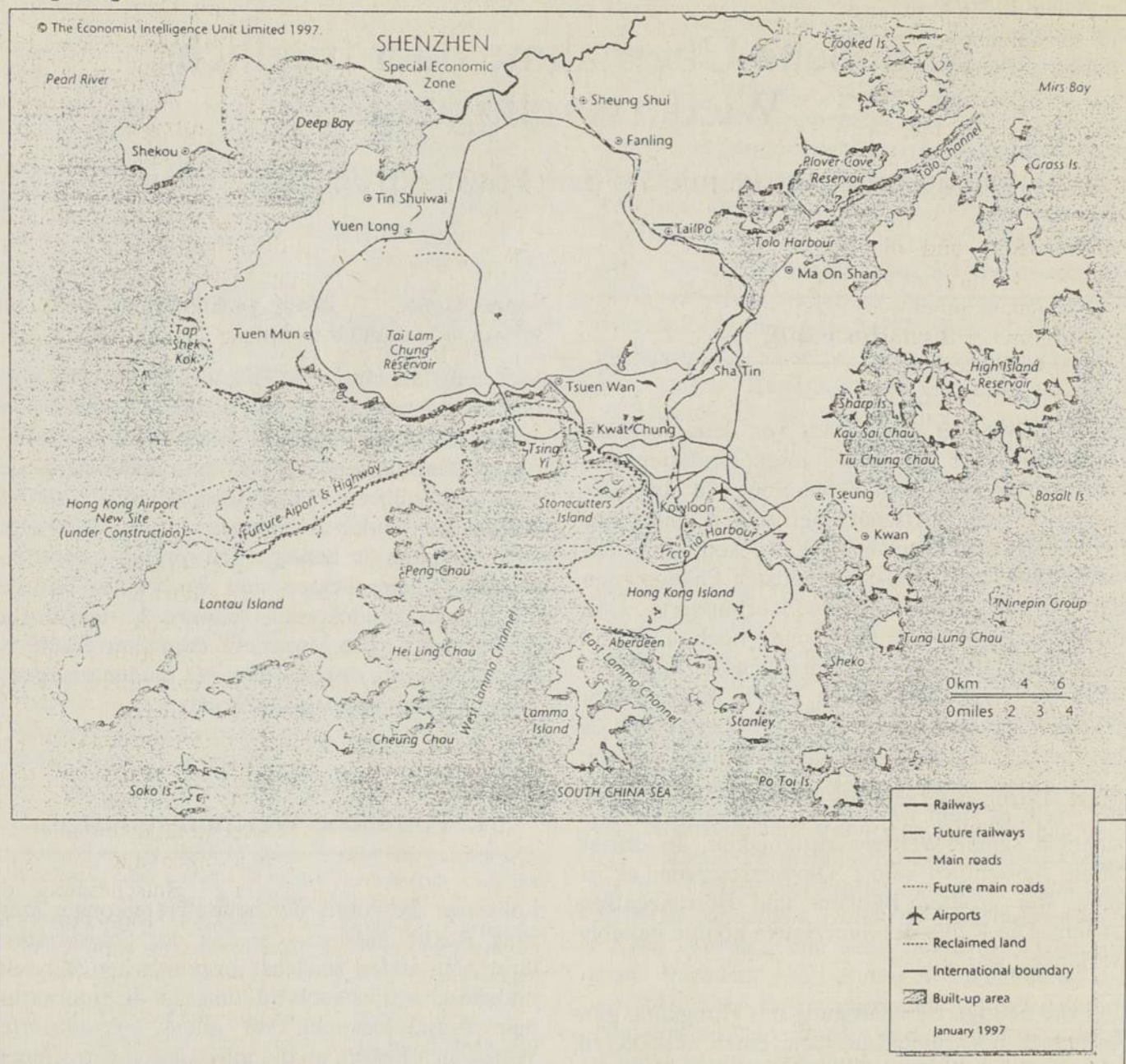
II. Politische Weichenstellungen

Läßt man die Politik der neuen Hongkonger Führung Revue passieren, so lag der Schwerpunkt ihrer Aktivitäten zunächst im politischen Bereich, und dieser war es auch, auf den sich die internationale Aufmerksamkeit vor allem konzentrierte. Würde sich Peking an die mit London getroffenen Vereinbarungen halten? Der etwas überhastet vorgenommene Einzug von Einheiten der Volksbefreiungsarmee schon am Vorabend der Übergabe hatte – zumindest international – Unruhe hervorgerufen. Vor allem aber: Welche Politik würde der am 11. Dezember 1996 gewählte *Chief Executive* Tung Chee-hwa einschlagen? Würde er am ererbten System festhalten oder gleich zu Beginn neue Akzente setzen, um damit Eigenständigkeit zu demonstrieren?

Soweit von außen erkennbar, war die politische Entwicklung in Hongkong seit dem *handover* von zwei Tendenzen gekennzeichnet: *zum einen* vom Bestreben, die demokratischen Reformen Christopher Pattens wieder rückgängig zu machen bzw.

1 So auch Christopher Patten in seiner letzten Regierungserklärung: The 1996 Policy Address, Hong Kong: Transition (2 October 1996); Patten fügte als weiteren Aspekt die „Demokratisierung“ hinzu, der zwar seine eigene Administration auszeichnet, aber kaum die Zeit davor.

Hong Kong



Quelle: The Economist Intelligence Unit Limited 1997

politisch zu entschärfen und durch geeignete Weichenstellungen den politischen Einfluß der demokratischen Kräfte in Hongkong zurückzudrängen; zum anderen von dem Bemühen um einen sanften, reibungslosen Übergang in die neue Ära. Keine dieser beiden Tendenzen kam überraschend; beide waren erwartet, ja sogar angekündigt worden.

1. Rücknahme der Ansätze zu demokratischen Reformen

Die erste – in ihrem Kernanliegen revisionistische – Tendenz war nicht nur die interessanteste, sondern auch die politisch weitreichendste. Sie manifestierte sich vor allem in drei Maßnahmen bzw. Ereignissen:

1. Die erste Maßnahme betraf die Aufhebung wichtiger Reformgesetze der Patten-Administra-

tion². Im Oktober 1989 hatte der damalige britische Gouverneur David Wilson in Reaktion auf die Niederschlagung der chinesischen Demokratiebewegung auf dem Festland den Erlaß einer *Bill of Rights* angekündigt; sie sollte den ohnehin in Hongkong geltenden Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte durch ein lokales Gesetz fester verankern, hatte aber *de facto* einen eher symbolischen Charakter, der auf die Beruhigung der durch die Ereignisse auf dem Festland verunsicherten Bevölkerung abzielte. Die Ankündigung wurde am 8. Juni 1991 in Form einer *Bill of Rights Ordinance (BORO)* in die Tat umge-

2 Zur Reformpolitik Gouverneur Patten's vgl. Peter J. Opitz, Die schwierige Rückkehr Hongkongs nach China, in: *IndoAsia*, (1997) III Q., S. 26–38; Jonathan Dumbleby, *The Last Governor. Chris Patten & the Handover of Hong Kong*, London 1997.

setzt³. Diese sah u. a. vor, alle geltenden Gesetze, die nicht in Einklang mit der BORO standen, entweder aufzuheben oder entsprechend anzupassen; dieselbe Kompatibilität wurde auch für alle zukünftigen Gesetze verlangt. Bezug nehmend auf die Artikel 3(2) und 4 der BORO glichen die britischen Behörden bis zum Juli 1997 in insgesamt 38 Änderungsgesetzen Hunderte bestehender Gesetze der BORO an, darunter auch die *Societies Ordinance* (SO) und die *Public Order Ordinance* (POO). In ihrer allgemeinen Tendenz liefen die Änderungen auf eine Entschärfung vieler restriktiver kolonialer Bestimmungen hinaus, was die britischen Behörden angesichts des ohnehin bevorstehenden Endes der Kolonialära nichts kostete, dafür aber viel internationale Zustimmung einbrachte. Einige Jahre früher unternommen, wäre ein solcher Schritt nicht nur den demokratischen Traditionen Großbritanniens als Mutterland der Demokratie gerechter geworden, sondern hätte auch den Lauf der Entwicklung Hongkongs eine andere Richtung geben können.

Peking hatte postwendend gegen die britischen Maßnahmen als Verstoß gegen die *Gemeinsame Erklärung* (GE)⁴ protestiert und für die Zeit nach dem 1. Juli 1997 entsprechende Änderungen der BORO und der Gesetzesangleichungen angekündigt. Bezug nehmend auf Artikel 160 des Hongkonger Grundgesetzes (GG) hatte dann im Januar 1997 der von Peking eingesetzte Vorbereitungsausschuß, der den Übergang vorbereiten sollte, die Suspendierung von 16 der neuen Gesetze vorgeschlagen sowie die Änderung von neun Gesetzen. Den Zorn Pekings hatte vor allem die Bestimmung erregt, daß kein zukünftiges Gesetz in Widerspruch zur BORO stehen dürfe. Diese hätte damit einen höheren Rang als das vom Nationalen Volkskongreß erlassene Grundgesetz für die Sonderverwaltungsregion Hongkong (SVRH), was in Peking als Affront gegen die Souveränität Chinas verstanden werden mußte. – Eine der ersten Amtshandlungen des Provisorischen Legislativrats (*Legislative Council* = LegCo) nach dem *handover* bestand deshalb in der Umsetzung dieser Ankündigungen. Zu den Gesetzen, die weitgehend in ihrer alten Form wiederhergestellt wurden,

gehörte auch die SO, die 1991 in Einklang mit der BORO gebracht worden war. Dabei ging es im wesentlichen um eine Registrierungspflicht neuer Organisationen sowie um das Verbot für „politisch engagierte Organisationen“, zu ausländischen Organisationen Verbindung aufzunehmen; untersagt wurde auch die Annahme finanzieller Zuwendungen. Durchaus ähnlich verfuhr man bei der POO, bei deren Änderung 1995 die britischen Behörden auf die bis dahin geltende Pflicht einer schriftlichen Genehmigung von Demonstrationen verzichtet hatten. Nach der nun erneut revidierten Fassung ist eine schriftliche Genehmigung durch die Polizei erforderlich, die Demonstrationen unter Hinweis auf die „nationale Sicherheit“ untersagen kann.

2. Erheblich weniger Aufsehen erregte international ein zweites Ereignis: das am *Court of Appeal* anhängige Verfahren über die Legalität des Provisorischen LegCo – also jenes Gremiums, das die Gesetzesänderungen durchgeführt hatte. Das Verfahren war von den Verteidigern eines Strafprozesses ausgelöst worden, die argumentiert hatten, die neuen Gesetze Hongkongs seien illegal, da von einem Gremium verabschiedet, das im GG gar nicht vorgesehen und damit illegal sei. Die Entscheidung war von erheblicher Tragweite. Denn zum einen stand mit der Legalität des Provisorischen LegCo auch die Rechtmäßigkeit aller von ihm getroffenen Entscheidungen auf dem Spiel; zum anderen drohte eine Entscheidung des Gerichtes zugunsten der Kläger Hongkong gleich zu Beginn der neuen Ära mit einer schweren Verfassungskrise zu konfrontieren, mit unabsehbaren Auswirkungen auf das weitere Verhältnis der SVRH zu Peking.

Nicht zuletzt aufgrund dieser politischen Konsequenzen fiel die Entscheidung, zu der das Gericht am 29. Juli 1997 kam, politisch nicht ganz unerwartet aus. In der Sache selbst war sie nichtsdestoweniger enttäuschend: Einerseits kam das Berufungsgericht nach Prüfung der Sachlage zu dem Ergebnis, daß der Provisorische LegCo rechtmäßig bestehe, weil der Vorbereitungsausschuß, der den Auswahlausschuß eingerichtet hatte, vom Nationalen Volkskongreß (NVK) in Peking geschaffen worden war und zur Schaffung des Provisorischen LegCo ermächtigt gewesen sei. Andererseits und hinsichtlich der in Frage stehenden Legalität erklärte sich das Berufungsgericht jedoch für nicht zuständig – Begründung: „Regionale Gerichte haben keine Jurisdiktion, die Gültigkeit von Gesetzen und Beschlüssen des Souveräns in Frage zu stellen.“⁵ Verfassungsrechtlich waren Entscheidung und

5 Judgement des High Court of the Hong Kong SAR-Court of Appeal. Reservation of Question of Law No. 1 of 1997.

3 Vgl. dazu im einzelnen amnesty international, Hong Kong, Human Rights, Law and Autonomy: The Risks of Transition, Febr. 1997, sowie ders., Hong Kong. Basic Rights at Risk: Comments on the HSSAR Consultation Document of April 1997, April 1997.

4 Eine deutsche Übersetzung der chinesisch-britischen *Gemeinsamen Erklärung* über die Hongkong-Frage findet sich in: China aktuell (Ca), (September 1984), S. 533–543; eine englische Übersetzung des *Grundgesetzes* (Basic Law of the Hong Kong Special Administrative Region of the People's Republic of China) in: Ca, (April 1990), S. 293–306; eine deutsche Übersetzung der chinesischen Verfassung vom 4. Dezember 1982 in: Ca, (Februar 1983), S. 121–138.

Begründung – so die Ansicht der Mehrzahl der Mitglieder der *Hong Kong Bar Association* – höchst problematisch, insofern sie damit dem Nationalen Volkskongreß das Recht zugestanden, hinsichtlich Hongkong alles zu beschließen, was immer er wolle. Dieser Vorgang zeigte gleich zu Beginn der neuen Phase, daß die Grenzen der Autonomie Hongkongs in hohem Maße von politischen Rücksichten auf Peking bestimmt werden⁶.

3. Bedeutsam, weil in seiner Wirkung weitreichend, war auch die dritte Maßnahme: der Erlaß des neuen Wahlrechts für die zum 24. Mai 1998 angesetzten Wahlen zum ersten LegCo. Hätten Experten den Auftrag gehabt, ein Wahlrecht zu entwerfen, das geeignet war, den nach 1991 angelaufenen Demokratisierungsprozeß rückgängig zu machen, sie hätten es kaum geschickter anlegen können als mit demjenigen, das am 8. Juli 1997 vom *Chief Executive* vorgelegt und nach einer kurzen Diskussions- und Amendierungsphase am 28. September vom Provisorischen LegCo angenommen wurde. Es sah für alle drei Wählergruppen, die die 60 Mitglieder des Hongkonger Parlament zu wählen haben, Verfahren vor, von denen absehbar war, daß sie sich zuungunsten der demokratischen Kräfte auswirken würden. Es widersprach damit dem Geist der „Offenheit und Demokratie“, den das Grundgesetz forderte⁷.

Bei der Wahl der 20 Direktkandidaten der geographischen Wahlkreise (*geographical constituencies*), die 1995 fast alle von Kandidaten der demokratischen Parteien gewonnen worden waren, trug zur Benachteiligung der demokratischen Kandidaten vor allem die Abschaffung der Ein-Mann-Wahlkreise und die Einführung des Verhältnis-Wahlrechts bei. Dieselbe Tendenz hatte das Verrechnungsverfahren der abgegebenen Stimmen, das ebenfalls kleinere Parteien begünstigte. Auch die Vergrößerung der Wahlkreise und die Erhöhung der Wahlkampfkostenpauschale wirkten sich zuungunsten der demokratischen Parteien und unabhängigen Kandidaten aus, da diese – anders als die vom Festland und der Hongkonger Wirtschaft unterstützten Parteien – über erheblich weniger Mittel verfügen. Zu Lasten finanzschwacher Parteien und Kandidaten ging schließlich auch das Verbot finanzieller Zuwendungen aus dem Ausland, da auf solche Zuwendungen am ehesten die demokratischen Gruppierungen in Hongkong

angewiesen sind, verfügt doch die Liberale Partei über ausreichende Zuwendungen der Hongkonger Wirtschaft, während die Pro-Peking-Gruppen vom Festland alimentiert werden.

Ähnlich negativ wirkte sich das neue Wahlrecht hinsichtlich der 30 branchenbezogenen und berufsständischen Wahlkreise (*functional constituencies*) aus, in denen 30 der 60 Mitglieder des LegCo gewählt werden. War von Gouverneur Patten, um die Wahl in ihnen demokratischer zu gestalten, die Zahl der Wahlberechtigten auf 2,7 Millionen erhöht worden, so wurde sie nun wieder auf 180 000 herabgesetzt. Begünstigt wurden dabei Verbände, die von der Wirtschaft und den Pro-Peking-Gruppen dominiert werden. Eine Verminderung ihrer Wahlchancen erlitten dadurch auch jene Kandidaten, die als Inhaber eines ausländischen Passes nun nur noch in zwölf *functional constituencies* kandidieren durften. Kandidaten mit ausländischen Pässen, die in den geographischen Wahlkreisen gute Chancen hatten – wie Emily Lau und Christine Loh –, blieb damit nur der Verzicht auf ihren ausländischen Paß. Wie ungleich die Wählerstimmen zwischen den geographischen Wahlkreisen und den funktionalen Wahlkreisen gewichtet sind, machte der Fall des Textil- und Bekleidungsverbands deutlich. Während auf jeden der 20 Sitze der geographischen Wahlkreise zirka 200 000 Wählerstimmen entfielen, reichten dort schon 1 696 Stimmen.

Zu Lasten der Direktwahl und der demokratischen Parteien ging nach dem neuen Wahlrecht auch die Wahl der zehn Abgeordneten, die durch den Wahlausschuß gewählt werden. Hatte sich dieser 1995 aus 283 direkt gewählten Mitgliedern der *District Boards* zusammengesetzt, so besteht er nun aus 800 Vertretern, die zu gleichen Teilen von vier großen Gruppen gewählt wurden; auch in ihnen ist wieder der Einfluß der Wirtschaft und der Pro-Peking-Kräfte stark.

Angesichts dieser widrigen Rahmenbedingungen – Nichtvertretung der demokratischen Parteien in dem von Peking ernannten Übergangsparlament; ein unfaires, für viele Wähler undurchschaubares Wahlrecht und ein in seinen Kompetenzen stark beschnittenes und damit weitgehend bedeutungsloses Parlament – hatten die meisten Beobachter mit einer schwachen Wahlbeteiligung gerechnet. Das Ergebnis entsprach dann aber doch nicht diesen Erwartungen. Nicht nur verzeichnete die Wahlbeteiligung trotz schwerer Unwetter mit 1,4 Millionen Menschen (53,3 Prozent der registrierten Wähler) einen neuen Rekord – an den LegCo-Wahlen 1995 hatten sich nur 920 500 Wahlberechtigte (35,8 Prozent) beteiligt. Erheblich besser als erwartet schnitten auch die Parteien und Kandida-

Between HKSAR and Mai Wai-kwan, David Chan Kok-wai, Donny and Tam, Kim-yuen, Hongkong, 29. 7. 1997, S. 23.

6 Vgl. Sebastian Heilmann, Wie steht es um die Autonomie Hongkongs? Politischer Wandel seit dem Souveränitätswechsel, in: Ca, (November 1997), S. 1097–1102.

7 Siehe dazu im einzelnen Ralf Horlemann, Die Rückgabe Hongkongs und seine neue Verfassung – Grenzen der Autonomie (unveröffentlichtes Manuskript).

Die Zusammensetzung des Legislative Council zwischen 1980 und 2004

	Gouverneur	Ex officio-Mitglieder	Beamtete Mitglieder	Vom Gouverneur ernannte Mitglieder	Wirtschafts-/Berufsverbände (Functional Constituencies)	Wahl-Ausschuß (Election Committee)	Direkt gewählte Mitglieder nach geographischen Wahlkreisen	Gesamtzahl
1980	1	4	22 (18)*	27 (26)	0	0	0	54 (49)*
1983	1	4	24 (18)	29	0	0	0	58 (52)*
1984	1	3	25 (15)	32 (30)	0	0	0	61 (49)
1985	1	3	7	22	12	12	0	57
1988	1	3	7	20	14	12	0	57
1991	1	3	0	18	21	0	18	60
1995	–	–	–	–	30	10	20	60
1. Juli 1997–1998	Provisorischer LegCo vom Wahlausschuß ¹ gewählt							60
1998	0	0	0	–	30	10 ²	20	60
2000	0	0	0	0	30	6 ²	24	60
2004	0	0	0	0	30	–	30	60

* Die eingeklammerten Ziffern geben die tatsächliche Zahl der Mitglieder an.

1 Der Wahlausschuß setzte sich aus 400 ernannten Mitgliedern zusammen.

2 Der Wahlausschuß besteht aus 800 Mitgliedern, davon 200 ex officio Politiker, 600 von Wirtschafts- und Berufsverbänden.

ten des demokratischen Lagers ab. Zwar werden, wenn das neue Parlament am 1. Juli 1998 zusammentritt, die China-freundlichen Kräfte die Mehrheit haben, denn erwartungsgemäß fielen von den 30 Sitzen, die von den berufsständischen Organisationen und Berufsverbänden bestimmt wurden, 25 an Vertreter Peking- und wirtschaftsnaher Parteien, und auch die von dem Wahlausschuß vergebenen zehn Sitze gingen alle an pro-chinesische Kandidaten. Doch in den fünf geographischen Wahlkreisen, in denen die Bevölkerung 20 der 60 Parlamentarier direkt wählen konnte, verzeichneten die Hongkonger Demokraten triumphale Erfolge. Hier gewannen sie zirka 60 Prozent aller Stimmen und damit 15 der insgesamt 20 Mandate. Damit verfügt das demokratische Lager im neuen LegCo über ein Drittel aller Sitze. Das sind zwar neun Sitze weniger als im LegCo von 1995, aber doch deutlich mehr als viele Beobachter erwartet hatten.

Entsprechend selbstbewußt fielen nach der Wahl die Stellungnahmen der demokratischen Führer aus. So forderte der Vorsitzende der *Democratic Party*, Dr. Martin Lee, schon im Jahre 2000 alle Sitze des Parlaments und zwei Jahre später, im Jahre 2002, auch den nächsten *Chief Executive* direkt wählen zu lassen. Das wäre zwar nur fair und würde der demokratischen Reife entsprechen, die die Bevölkerung Hongkongs an den Tag gelegt

hat. Allerdings besteht kein Zweifel daran, daß die Pekinger Führung, die ja mit dem neuen Wahlgesetz genau eine solche Mehrheit der Demokraten im Parlament verhindern wollte und sich durch den Ausgang der Direktwahlen in der Richtigkeit ihrer Strategie bestätigt sehen dürfte, dies ablehnen wird. Sie kann dies mit Hinweis auf das *Grundgesetz* tun, das für den LegCo erst im Jahre 2004 eine Erhöhung der Direktmandate auf dann 30 vorsieht; die Regelungen für den Wahlmodus des *Chief Executive* sind sogar noch restriktiver. Hier ist eine Änderung nicht vor dem Jahre 2007 möglich und dies auch nur dann, wenn sie von zwei Dritteln der Mitglieder des LegCo gebilligt wurde, wenn sie die Zustimmung des *Chief Executive* hat und wenn sie von dem Ständigen Ausschuß des Nationalen Volkskongresses in Peking, dem sie vorgelegt werden muß, gebilligt wird. Die Vielzahl der Hindernisse, die hier aufgestellt wurden, zeigt unmißverständlich, daß die Pekinger Führung nicht daran denkt, auf ihr Ernennungsrecht beim *Chief Executive* zu verzichten.

Doch zurück in die Gegenwart: Da das Hongkonger Parlament weitgehend durch das *Grundgesetz* entmachtet wurde, werden die Demokraten wenig Möglichkeiten haben, direkt auf die Politik der Regierung Einfluß zu nehmen. Allerdings verfügen sie nun über ein Forum, das sie dazu nutzen können, die Regierung öffentlich zu kritisieren

und den Geist der Demokratie in der Bevölkerung wachzuhalten. Auch das ist ein kleiner Erfolg.

2. Bemühen um einen sanften Übergang

Weniger spektakulär, dafür aber nicht minder bedeutsam war die *zweite Tendenz* der bisherigen Politik: das Bemühen um einen sanften und reibungslosen Übergang. Diese Tendenz – die sich im übrigen auch in einer deutlichen Zurückhaltung und Nicht-Einmischung der Pekinger Zentralregierung in Hongkonger Angelegenheiten zeigte – hatte sich schon vor dem eigentlichen Machtwechsel angekündigt. So befanden sich unter den elf Mitgliedern des neuen Exekutivrats, dem Tung Chee-hwa am 24. Januar 1997 ernannte, auch zwei, die bislang schon dem Gremium angehört hatten. Wieder im Amt ist auch die frühere Chief Secretary, Frau Anson Chan – die stille Favoritin vieler Hongkonger für das Amt des *Chief Executive*. Dieselbe Tendenz von *good will* und personeller Kontinuität zeigte sich auch in der weitgehenden Übernahme der bisherigen Verwaltungsspitze. Nur zwei der Positionen waren neu besetzt worden: das Justizministerium, das es vor dem *handover* nicht gegeben hatte, sondern lediglich das Amt eines *Attorney General* sowie die Leitung der Kommission für Korruptionsbekämpfung; in keinem der beiden Fälle standen hinter dem Wechsel politische Motive. Ohne das Placet der Pekinger Regierung, die ja die Spitzenbeamten auf Vorschlag des *Chief Executive* ernennt, wäre ein solches Maß an personeller Kontinuität nicht möglich gewesen.

Das Bemühen um Kontinuität und Vertrauen zeigte sich aber vor allem darin, daß es bislang in der Praxis zu keiner signifikanten Einschränkung von Grundfreiheiten kam. Dies wurde besonders deutlich bei der Handhabung des Demonstrationsrechts. Obwohl es seit dem 1. Juli 1997 immer wieder zu politisch motivierten Demonstrationen kam – etwa anlässlich des Machtwechsels, beim Jahrestreffen von Weltbank und IWF sowie am 10. Oktober, dem Nationalfeiertag der chinesischen Nationalisten – und obwohl sich einige der Kundgebungen auch gegen die Anwesenheit von hohen chinesischen Regierungsvertretern wie Premier Li Peng richteten, verliefen sie weitgehend friedlich und ohne unangemessene polizeiliche Behinderungen. Selbst die Demonstrationen Hongkonger Bürger, die Ende Mai zum Gedenken an die Opfer des Massakers auf dem Platz des Himmlischen Friedens stattfanden – für viele Beobachter die Nagelprobe für den Fortbestand des Demonstrationsrechtes –, konnten ohne größere Behinderungen durch die Polizei stattfinden⁸. Auch für die befürchtete Erosion des Justizwesens, das nach

Artikel 85 GG „frei von jeglicher Einmischung“ sein soll, gibt es keine Anzeichen. Weder kam es bislang zu Verstößen gegen den im GG garantierten Fortbestand der bestehenden Gesetze – sieht man einmal von den oben beschriebenen Veränderungen durch den Provisorischen LegCo ab – noch zu politischer Einflußnahme auf die Rechtsprechung. Positiv vermerkt wurde auch die Übernahme sämtlicher Richter sowie die Ernennung international angesehener Richter zum *Court of Appeal*.

Vor diesem kurz skizzierten Hintergrund ist eine vielzitierte Bemerkung des renommierten Führers der Demokratischen Partei zu sehen. Martin Lee hatte mit Blick auf die dominierende Rolle, die das GG dem *Chief Executive* einräumt, bemerkt, daß China zwar einen „Tyannen“ geschaffen habe, der über alle Machtbefugnisse verfügt, daß dieser sich aber bislang als „wohlwollend“ erwiesen habe⁹. Er hatte allerdings warnend hinzugefügt, daß sich dies von einem Tag auf den anderen ändern könne.

Diese relativ positive Bilanz gilt *cum grano salis* auch für einen Bereich, der schon im Vorfeld des Machtwechsels Anlaß zur Sorge gegeben hatte: die Pressefreiheit. Schon seit Beginn der neunziger Jahre waren vom Festland immer wieder tiefe Schatten auf Hongkong gefallen, als die dortigen Behörden auch rigoros gegen Journalisten aus Hongkong vorgingen, mit deren China-Berichterstattung sie nicht einverstanden waren. In einigen Fällen war es sogar zu Inhaftierungen und Prozessen gekommen¹⁰. Bedenklich stimmte ferner, daß die Eigentümer einiger führender Zeitungen Hongkongs mit Rücksicht auf ihre wirtschaftlichen Aktivitäten auf dem Festland den Redaktionen ihrer Blätter und Sender offenbar Zurückhaltung bei allen China betreffenden sensiblen Themen auferlegt hatten; das galt vor allem für die Berichterstattung über Taiwan und Tibet und natürlich über alles, was mit der chinesischen Demokratiebewegung zusammenhängt. So hatten schon im Sommer 1994 Journalisten der Nachrichtenabteilung *Asia Television* gegen den Beschluß der Geschäftsleitung protestiert, auf die Ausstrahlung eines spanischen Filmes über die Niederschlagung der Studentendemonstrationen zu verzichten. In Erinnerung ist auch die Entlassung eines Karikaturisten der *South China Morning Post*, der wegen China-kritischer Zeichnungen in Ungnade gefallen war. Wenn im vergangenen Jahr kein spektakulärer Fall der Behinderung der Pressefreiheit

⁹ Vgl. *South China Morning Post* (SCMP) vom 6. 9. 1997.

¹⁰ Vgl. Li Yuet-hwa, *Freedom of the Media*, in: Joseph Y. S. Cheng/Sonny S. Y. Lo (Hrsg.), *From Colony to SAR. Hong Kong's Challenges Ahead*, Hongkong 1995, S. 457–490.

⁸ Vgl. *Süddeutsche Zeitung* vom 2. Juli 1998.

bekannt wurde, so dürfte dies neben einer diskreten Regie hinter den Kulissen allerdings auch die Folge der Selbstzensur vieler Journalisten sein.

Dennoch gibt es eine Reihe beunruhigender Indizien, die Anlaß zur Sorge sind, daß es allmählich zu einer Verschärfung kommen könnte. Unruhe verursachte Ende März in Hongkong die scharfe Kritik eines Delegierten der chinesischen Konsultativkonferenz an Sendungen des *Radio Television Hong Kong*, in denen Regierungsmitglieder in Hongkong und Peking angegriffen wurden. Befürchtungen, dies sei der Startschuß zu einer Einschüchterung vor den kommenden Wahlen, haben sich aber nicht bestätigt¹¹. Mit Spannung wird derzeit auch der Ausgang eines Verfahrens erwartet, das am 21. Dezember 1997 gegen die *Hong Kong Alliance in Support of the Democratic Patriotic Movement* und die *April 5th Action Group* angestrengt wurde. Zielsetzung dürfte die Auflösung gemäß Artikel 23 GG sein, der von der Sonderverwaltungsregion Gesetze gegen „Verrat, Loslösung, Aufstand, Subversion“ gegen die Zentralregierung und den Diebstahl von Staatsgeheimnissen vorsieht. Die Anklageschrift fordert Geldstrafen von 10 Millionen HK-Dollar von Sceto Wah sowie je 3 Millionen HK-Dollar von Martin Lee und einem weiteren Mitglied der *Democratic Party*. Sollten die Gerichte diesem Antrag folgen, so wäre dies ein erster schwerer Schlag gegen die Redefreiheit¹².

Aufmerksamkeit erregten schließlich Ankündigungen von Tung Chee-hwa, neue Akzente in der Sozialpolitik zu setzen. Den Hintergrund bildet dabei die Tatsache, daß über Glanz und Glamour Hongkongs häufig übersehen wird, daß von den 6,3 Millionen Bewohnern der Stadt zirka 650 000 unterhalb der Armutsgrenze leben¹³, daß es in Hongkong an bezahlbaren Wohnungen fehlt, daß es noch keine Altersversorgung gibt und daß auch das bestehende Sozialsystem schwere Defizite aufweist. Die Ankündigung Tungs in seiner ersten Regierungserklärung am 9. Oktober 1997¹⁴, sich verstärkt der Verbesserung der Wohnungssituation zu widmen – geplant ist der Bau von 85 000 Apartments jährlich – sowie mit Regierungsgeldern die Alterssicherungssysteme zu verbessern, ist zweifellos Teil einer Politik, die Regierung vom Makel einer allzu großen Nähe zur Wirtschaft zu befreien und der Demokratischen Partei, die sich bislang am stärksten für die Interessen der einfachen Bevölkerung engagierte, Wähler abzujagen. Zu-

dem reagierte die Regierung damit auch auf die Betonung wirtschaftlicher Anliegen in Meinungsbefragungen. Schon im Juli 1997 rangierten diese (etwa Wirtschaftswachstum, Wohnungsbau und Beschäftigung) mit 43 Prozent weit vor sozialen (26 Prozent) und politischen Anliegen (19 Prozent). Im April 1998 hatten sie ihren Vorsprung mit 63 Prozent noch weiter ausgebaut: Soziale Anliegen wie Erziehung, Kriminalität, Gesundheit und Umwelt verzeichneten jetzt nur noch 15 Prozent, und politische Anliegen waren mit 12 Prozent noch weiter abgesunken. Unter diesen bildete wiederum der seit fast 20 Jahren heiß diskutierte Autonomiestatus der Stadt eines der Schlußlichter – ebenso wie die Versammlungsfreiheit war er nur für 1 Prozent der Befragten noch ein Anliegen¹⁵.

Auf ein Problem ganz anderer Art machten die Ende 1997 vom Amt für Zensus und Statistik veröffentlichten Daten über die Bevölkerungsentwicklung Hongkongs aufmerksam. Ihnen zufolge war die Bevölkerung der Stadt im vergangenen Jahr um drei Prozent auf 6,62 Millionen Menschen angewachsen; es war die höchste Zuwachsrate seit 1979. Das Anwachsen der Bevölkerung Hongkongs wird im wesentlichen von vier Faktoren bestimmt: vom natürlichen Wachstum der Bevölkerung; von einer verstärkten Rückwanderung von Hongkonger Auswanderern; von einer Zuwanderung von Fachkräften für die in Hongkong operierenden ausländischen und festlandchinesischen Firmen; sowie von der Zuwanderung vom benachbarten Festland. Das Hauptgewicht liegt dabei auf dem vierten Faktor. Obwohl die Hongkonger Behörden die Zuwanderung vom Festland überaus strikt handhaben und bislang an einer täglichen Zuwanderungsquote von 150 Personen festhalten, gibt es eine Reihe von Schwachstellen, die diese Politik unterminieren könnten. Sie betreffen zum einen den Rechtsanspruch von Kindern, deren Eltern ihren Wohnsitz in Hongkong haben. Da es sich bei ihnen um mehrere zehntausend handelt, haben die Behörden den Zugang kontingentiert und sich damit ein Gerichtsverfahren der betroffenen Eltern am Berufungsgericht eingehandelt, dessen Ausgang noch offen ist. Sollte das Gericht zugunsten der Familienzusammenführung entscheiden, wäre mit einem weiteren Zustrom zu rechnen. Dieser würde für den Fall weiterwachsen, daß das Gericht auch unehelichen und adoptierten Kindern von Hongkonger Bürgern das Zuzugsrecht zuerkennen würde. Zu einer weiteren Verschärfung würde es kommen, wenn auch die ille-

11 Vgl. *International Herald Tribune* vom 23. 3. 1988.

12 Vgl. *Economist Intelligence Unit, Country Report Hong Kong, Macao, 1st quarter 1998*, London 1998, S. 12.

13 Vgl. *SCMP* vom 18. 10. 1996 und vom 4. 11. 1996.

14 Vgl. *Policy Address*, 9. 10. 1997 (Text in <http://www.scmp.com/news/special>).

15 Vgl. *The Hong Kong Transition Project. Will the people speak and what will they say? Preparing to go to polls for the first SAR (May 1998)*, durchgeführt von Michael E. De-Golyer von der Hong Kong Baptist University, Table 27, S. 18.

gale Zuwanderung vom Festland wieder zunähme, was für den Fall einer Verschlechterung der Lebensbedingungen auf dem Festland nicht auszuschließen ist.

III. Wirtschaftliche Herausforderungen

Während Tung Chee-hwa in seiner ersten Regierungserklärung den politischen Bereich nur kurz streifte, fielen seine Ausführungen zur wirtschaftlichen Entwicklung Hongkongs erheblich umfangreicher und auch detaillierter aus. Dafür gibt es eine Reihe von Gründen: Zum einen und zuerst war dies die Folge eines engen politischen Handlungsspielraums, der von Peking nicht nur vorgegeben, sondern auch aufmerksam überwacht wird. Dagegen genießt die Verwaltung der SVRH im wirtschaftlichen Bereich weitgehende Handlungsfreiheit; der Maßstab, an dem sie hier gemessen wird, ist vor allem der wirtschaftliche Erfolg. Zum anderen waren die richtungsweisenden politischen Weichenstellungen zum großen Teil schon vor dem *handover* erfolgt, während die wirtschaftlichen Probleme noch ungelöst waren. Der dritte Grund ist vielleicht der wichtigste: Die wirtschaftlichen Probleme sind erheblich schwerer zu lösen als die politischen, und die neue Führung kann sich nicht mehr, wie ihre Vorgängerinnen, auf ein *Laissez-faire* bzw. auf die Position eines „positiven Nicht-Interventionismus“¹⁶ zurückziehen. Statt das Feld den sichtbaren und unsichtbaren Händen des Marktes und der Hongkonger Konzerne zu überlassen, muß sie selbst stärker steuernd eingreifen.

Daß der Wirtschaftsstandort Hongkong nach den boomenden achtziger Jahren¹⁷ erneut in schwierige Gewässer geraten war, wurde – ungeachtet weiterhin günstiger konjunktureller Daten – spätestens seit Beginn der neunziger Jahre sichtbar. Handlungsbedarf bestand vor allem bei drei großen Problembereichen:

Der *erste Bereich* betraf den Produktionsstandort Hongkong. Noch Anfang der achtziger Jahre war

16 Eine kritische Hinterfragung des Mythos vom „positiven Nicht-Interventionismus“ liefert Ming K. Chan, *The Legacy of the British Administration of Hong Kong: A View from Hong Kong*, in: *The China Quarterly*, (Sept. 1997) 151, S. 573–577; vgl. dazu auch Stephen Chiu, *The Politics of Laissez-Faire: Hong Kong's Strategy of Industrialisation in Historical Perspective*. Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies: The Chinese University of Hong Kong, Hong Kong 1994.

17 Vgl. Peter J. Opitz, *Hongkong – Tiger auf Abruf?*, in: ders., *Auf den Spuren der Tiger. Entwicklungsprozesse in der asiatisch-pazifischen Region*, München 1997, S. 51–78.

nahezu die Hälfte der arbeitenden Bevölkerung der Stadt in der verarbeitenden Industrie beschäftigt – 1994 war ihr Anteil auf unter zehn Prozent gefallen und fiel weiter. Ursache war die Auslagerung zahlreicher arbeitsintensiver Industrien auf das chinesische Festland und in asiatische Billiglohnländer wie Indonesien und Vietnam. In der Erwartung, den Verlust an Arbeitskräften über die expandierenden Wirtschaftssektoren, insbesondere den Dienstleistungssektor, kompensieren zu können, hatte man die Entwicklung neuer, technologisch hochwertiger Produkte und damit den Aufbau von leistungsfähigen Hightech-Industrien weitgehend vernachlässigt – ein Versäumnis, dessen man sich zu Beginn der neunziger Jahre immer mehr bewußt wurde.

Der *zweite Problembereich* betraf Hongkong als Handels- bzw. Zwischenhandelszentrum. Nach der Öffnungspolitik Pekings war Hongkong zum wichtigsten Tor nach, aber auch von China geworden. Denn nicht nur China verschifft einen großen Teil seines ständig wachsenden Außenhandels über Hongkong, das damit bald zum größten Containerhafen der Welt wurde, auch die Exporte vieler Industrieländer nach China liefen über Hongkong. Das galt auch für Länder, die über keine diplomatischen Beziehungen zu Peking verfügten, aber einen wachsenden Handel mit China verzeichneten wie Südkorea und Taiwan.

Auch hier zeichnen sich inzwischen Entwicklungen zuungunsten Hongkongs ab. Konkurrenz droht zum einen von anderen chinesischen Hafenstädten, die dabei sind, mit großen Investitionen ihre wirtschaftliche Infrastruktur auszubauen; sie werden damit auf absehbare Zeit zu ernsthaften Rivalen Hongkongs aufsteigen. Die Tendenz zu einer Diversifizierung der Handelsströme wird durch einen zweiten Faktor verschärft: durch die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen Peking und Seoul 1992 sowie durch die Anfang 1997 vereinbarte Aufnahme von direkten Verkehrsverbindungen zwischen dem Festland und Taiwan. Erhebliche Risiken für Hongkong bergen auch eventuelle Handelskriege zwischen den westlichen Staaten und China, aber auch Probleme der chinesischen Wirtschaft. So wären im Fall eines Abflauens des Wirtschaftswachstums auf dem Festland starke negative Auswirkungen auf Hongkong absehbar; dasselbe gilt für den Fall einer Abwertung des Renminbi (RMB)¹⁸.

Einen *dritten Problembereich* bildet der Dienstleistungssektor, dessen Bedeutung für Hongkong seit den achtziger Jahren ständig gewachsen ist und in

18 Vgl. Markus Taube, *Völkrepublik China: Krise im Anzug?*, in: *ifo Schnelldienst*, (1998) 9, S. 16–20.

dem 1996 zirka 77 Prozent der Beschäftigten tätig waren. Notorische Probleme verursachen die seit langem hohen Büromieten, Immobilienpreise und Lohnkosten; hinzu kommt seit dem *handover* die Sorge vor zunehmender Rechtsunsicherheit und Korruption aufgrund festlandchinesischer Einflüsse. Schließlich mehren sich aber auch die Warnungen vor negativen Effekten, die sich aus dem Fehlen eines modernen Industriesektors auch für den Dienstleistungsbereich ergeben. Auch wenn man davon ausgehen kann, daß Hongkong aufgrund seiner günstigen geographischen Lage sowie enger Beziehungen zum Festland auch im kommenden Jahrzehnt der beste Standort für das Südchina-Geschäft bleiben wird, sind zwei Gefahren unübersehbar: die Abwanderung großer Konzerne und Dienstleistungsunternehmen in kostengünstigere Standorte der Region und der Verlust von Arbeitsplätzen durch verstärkte Rationalisierungen.

In allen drei Problembereichen bestand für die neue Verwaltung somit Handlungsbedarf. Die *Notwendigkeit einer verstärkten Strukturpolitik* war schon seit Beginn der neunziger Jahre unübersehbar; konkrete Vorschläge enthielten zwei umfangreiche amerikanische Studien, die die neue Administration bei Amtsantritt vorfand¹⁹. *Stimulating New Technology Industries* figurierte in der Regierungserklärung denn auch an prominenter Stelle. Die Regierung kann gerade hier an Initiativen der britischen Behörden anknüpfen. Dazu gehörten u. a. die Schaffung eines *Applied Research Council*, der durch öffentliche Mittel Initiativen im Bereich angewandter Forschung und Entwicklung fördern soll, die Gründung eines *Hong Kong Industrial Technology Center* sowie Kooperationsabkommen zwischen Hongkong und dem Festland zur Förderung technologischer Zusammenarbeit auf dem Gebiet angewandter Forschung und Entwicklung. In dieselbe Richtung zielen nun ein *Industry Support Fund* und ein *Applied Research Fund* sowie die Bereitstellung von 500 Millionen HK-Dollar zur Unterstützung von Forschung in Informationstechnologien und anderen Hightech-Industrien. Mittelfristig beabsichtigt Tung Chee-hwa, Hongkong zu einem „Innovationszentrum nicht nur für sich selbst, sondern für Südchina und die Region“ zu machen. Ob dies gelingt, ob Hongkong zum Motor der wirtschaftlichen Entwicklung der gesamten Region werden kann, bleibt allerdings abzuwarten²⁰.

19 Vgl. Suzanna Berger/Richard K. Lester (Hrsg.), *Made By Hong Kong*, Hong Kong – Oxford u. a. 1997, sowie Michael J. Enright/Edith E. Scott/David Dodwell, *The Hong Kong Advantage*, Hong Kong 1997.

20 Vgl. Alkman Granitsas, *More Like Singapore*, in: *Far Eastern Economic Review* vom 23. Oktober 1997, S. 22–24.

Derselben wirtschaftlichen Stoßrichtung entsprechen die Pläne für eine grundlegende Verbesserung des bestehenden Bildungssystems. Bildung hatte der neue *Chief Executive* schon bei seiner Amtsübernahme als „Schlüssel für die Zukunft Hongkongs“ bezeichnet; insofern ist es nur konsequent, wenn das gesamte Bildungssystem nun unter Einsatz erheblicher Finanzausgaben grundlegend überholt und verbessert werden soll. Wie schon im Bereich neuer Technologien orientiert man sich auch hier zunehmend an der Politik Singapurs, der großen Rivalin.

Auch in Hinblick auf die *Sicherung Hongkongs als regionale Drehscheibe* und Entrepot für den Zwischenhandel waren wichtige Weichenstellungen schon von der vorangegangenen Administration vorgenommen worden. Diese betrafen zum einen den Bau eines neuen Flughafens auf der kleinen, vor Lantau gelegenen Insel Chek Lap Kok, der über eine aufwendige Infrastruktur mit den Zentren Hongkongs verbunden ist und dessen erste Landebahn am 6. Juli 1998 eröffnet werden soll. Mit einer Kapazität von jährlich 35 Millionen Passagieren und drei Millionen Tonnen Cargo stellt er eines der ambitioniertesten Flughafenprojekte der Region dar. Ob er die in ihn gesetzten Erwartungen erfüllen wird, dürfte jedoch nicht nur von einem hohen Dienstleistungsniveau abhängen, sondern auch von konkurrenzfähigen Gebühren. Derzeit liegen die Gebühren Hongkongs trotz Senkungen noch weit über denen der Flughäfen von Shenzhen, Zhuhai und Macao. Dasselbe gilt für ein zweites großes Projekt, den Bau neuer Hafenanlagen, die die vorhandenen Kapazitäten vervierfachen werden. Während der durch Pekinger Einsprüche lange verzögerte Container-Terminal 9 inzwischen weitgehend fertiggestellt ist, stoßen die Pläne zum Bau weiterer zwei Container-Terminals auf Widerstand und Zurückhaltung. Hintergrund dafür ist die zunehmende Konkurrenz von Festlandhäfen – wie Shanghai, Kanton, Tianjin –, über die ein wachsender Anteil des chinesischen Außenhandels direkt verschifft wird. Ein neues Projekt mit einem Investitionsvolumen von derzeit 53,1 Milliarden HK-Dollar ist der Bau einer Eisenbahnverbindung – des *Western Corridor Rail Link (West Rail)* – durch den Nordwesten der *New Territories* nach China. Ein weiteres wichtiges Infrastrukturprojekt hat Ende 1997 die Regierung der Sonderwirtschaftszone Zhuhai bekanntgegeben. Vorgesehen ist der Bau einer 27 km langen und 33 Meter breiten Brücke über den Zhuhai-Fluß zwischen Zhuhai und Hongkong; für den Bau, der bis 2004 abgeschlossen sein soll, wurden 16,5 Milliarden HK-Dollar veranschlagt.

Neben den strukturellen Problemen, die den Wirtschaftsstandort Hongkong langfristig gefährden

könnten, gab es unerwartet einige weitere Probleme, die die Kompetenz der neuen Administration auf eine erste harte Bewährungsprobe stellten. Zu ihnen gehörten zunächst Spekulationen gegen den Hongkong Dollar, der seit Oktober 1983 – mit einer Wechselkursrelation von 1 US-Dollar zu 7,8 HK-Dollar – fest an den US-Dollar gekoppelt ist. Obwohl die langfristigen Vorteile einer solchen Bindung – des sogenannten „peg“ – hinsichtlich der Planungssicherheit evident sind, verstärkten sich mit dem nahenden Souveränitätswechsel Gerüchte, wonach Dauer und Haltbarkeit dieser Bindung in Frage zu stellen seien. Denn abgesehen von den negativen wirtschaftlichen Auswirkungen, die von einem starken US-Dollar auf das Zinsniveau Hongkongs ausgehen, wurde argumentiert, daß Peking, obwohl es Hongkong im GG eine separate Währung zugestanden hatte, die Dollar-Bindung auf die Dauer nicht hinnehmen würde. Milton Friedman vermutet sogar, daß der HK-Dollar nur zwei Jahre nach dem *handover* vom Renminbi absorbiert werden wird.

Obwohl solche Absichten von der chinesischen Führung entschieden dementiert werden und auch die neuen Hongkong-Behörden sich entschlossen zeigen, zur Abwehr der Spekulationsangriffe auf ihre beträchtlichen Devisenreserven zurückzugreifen, die sich im Dezember 1997 auf 92,8 Milliarden US-Dollar beliefen, setzten Ende 1997 erneut heftige Spekulationswellen ein. Den Hintergrund bildeten nun dramatische Währungsabwertungen in mehreren Staaten Südostasiens, die in Hongkong zu einer weiteren Verteuerung der Büromieten und Lebenshaltungskosten führten. Wenn sich die neue Führung trotz der wirtschaftlichen Belastungen, die der „peg“ für die Wettbewerbsfähigkeit der Hongkonger Wirtschaft zur Folge hat, auch weiterhin entschlossen zeigt, die Bindung unter allen Umständen zu verteidigen, so auch deshalb, weil sie und viele Experten die negativen Auswirkungen im Falle einer Lösung des „peg“ als noch größer einschätzt; dasselbe gilt für eine Abwertung des Hongkong-Dollars²¹.

Eine ähnliche Entschlossenheit demonstrierte die neue Administration auch gegenüber den von der Währungs- und Bankenkrise Südostasiens verursachten schweren Kurseinbrüchen an der Hongkonger Börse. So fiel der Hang-Seng-Index, nachdem er Anfang August seinen bisherigen Höchstwert von 16 820 Punkten erreicht hatte, im Oktober in nur wenigen Tagen auf 8 775 Punkte. Neben der Verteidigung des „peg“ leitete die *Hong Kong Monetary Authority* eine Reihe von

zusätzlichen Maßnahmen ein, um einen Vertrauensverlust oder gar einer Destabilisierung des Hongkonger Bankensystems vorzubeugen²². Dazu gehörten neben einer weiteren Verschärfung der schon bis dahin strengen Bankenaufsicht auch eine Aufstockung des „Rettungsfonds“, der für die Verluste von Kleinanlegern aufkommt²³. Trotz dieser Maßnahmen dürfte sich das Wirtschaftswachstum Hongkongs im Jahre 1998 verlangsamen und das reale Bruttoinlandsprodukt, das 1997 noch um 5,2 Prozent gewachsen war, deutlich unter dem des Vorjahres liegen; Schätzungen der Hongkonger Regierung belaufen sich für 1998 auf 3,5 Prozent. Ursachen dafür sind neben den Maßnahmen zur Verteidigung der Dollar-Bindung – ein hohes Zinsniveau, das insbesondere zu Belastungen des Finanz- und Immobiliensektors führt – und einer schwachen Inlandsnachfrage vor allem die verschlechterten äußeren Rahmenbedingungen: die reale Aufwertung des Hongkong-Dollars gegenüber den meisten anderen asiatischen Währungen, von denen viele die Dollar-Bindung inzwischen gelöst haben; geringere Exporte in die von der Währungs- und Wirtschaftskrise gebeutelten Nachbarländer, aber auch deutlich rückläufigen Touristenzahlen²⁴.

Allerdings ist die asiatische Finanzkrise noch keineswegs überstanden. Auf Grund der Interventionen des Internationalen Währungsfonds ist zwar in Südkorea, Thailand und Malaysia eine gewisse Stabilisierung eingetreten, aber es ist keineswegs sicher, daß die Turbulenzen nicht wieder aufbrechen und erneut auf Hongkong übergreifen. Eine nachhaltige Beschädigung des Banken- und Börsenzentrums Hongkong, die bislang erfolgreich verhindert werden konnte, hätte jedoch nicht nur für die Stadt selbst tiefgreifende Auswirkungen. Auch das chinesische Festland, dessen Modernisierungspolitik bislang stark von Hongkong profitiert hat, würde einen schweren Schlag erleiden, und ein Übergreifen der Krise auf das Festland hätte wiederum schwere globale Konsequenzen zur Folge. Nicht zuletzt aus diesem Grunde kann Peking derzeit kein Interesse daran haben, das Vertrauen in den Finanzplatz Hongkong zu gefährden. Im Gegenteil, es muß im eigenen Interesse dazu bereit sein, Hongkong im Notfall zu Hilfe zu kommen, ganz abgesehen von dem Gesichtsverlust, den ein wirtschaftlicher Kollaps Hongkongs

22 Vgl. ausführlich Margot Schüller, Herausforderungen für den Finanzplatz Hongkong. Teil 1: Der Banksektor, in: Ca, (Febr. 1998), S. 199–208.

23 Neben dem Konkurs von Peregrine mußte noch ein weiteres Investitionsunternehmen – C. A. Pacific Securities Ltd. – Konkurs anmelden, vgl. Ca, (Jan. 1998), S. 24–26.

24 Vgl. im einzelnen The Economist Intelligence Unit, Country Profile Hong Kong Macao, 1996–97; sowie Country Report Hong Kong Macao, 1st quarter 1998, London 1998.

21 Vgl. Markus Taube, Hongkong: Erste Feuerprobe nach der Wiedervereinigung, in: ifo Schnelldienst, (1998) 9, S. 21–23.

gleich im ersten Jahr nach der Übergabe für die chinesische Führung bedeuten würde.

Werfen wir zum Schluß noch einen Blick auf die Stimmung der unmittelbar Betroffenen – der Bevölkerung Hongkongs –, deren Schwankungen sorgfältig von einem seit mehreren Jahren laufenden *Transition Project* der *Baptist University* in Hongkong registriert werden. Die Ergebnisse sind einigermaßen überraschend: Dominierten in den vergangenen Jahren vor allem Ängste vor einem politischen Umschwung, so sind diese nun weitgehend von Sorgen über die wirtschaftliche Zukunft abgelöst bzw. überlagert. Wesentlich beigetragen zu diesem Stimmungsumschwung hat zweifellos die Wirtschaftskrise der vergangenen Monate. Einen nicht unerheblichen Anteil daran hat aber auch die geschickte, nämlich zurückhaltende Politik der Zentralregierung gegenüber Hongkong, die sich im April 1998 bei Meinungsumfragen der bislang größten Zustimmung erfreute²⁵. Hatten sich im September 1995, nach den letzten LegCo-Wahlen, nur 17 Prozent der Befragten zufrieden, 62 Prozent dagegen unzufrieden über Pekings Hongkong-Politik geäußert, so war die Stimmung im April 1998

fast ins Gegenteil umgeschlagen: 67 Prozent der Befragten zeigten sich nun zufrieden mit der Handhabung der Hongkong-Angelegenheiten durch Peking, 17 Prozent waren unzufrieden, während 15 Prozent keine Meinung hatten. Daß sich inzwischen auch eine Mehrheit der Bevölkerung der Stadt mit dem Souveränitätswechsel abgefunden hat und die Wiedervereinigung mit China unter dem Konzept „Ein Land, zwei Systeme“ sogar als die historisch beste Lösung ansieht, ist ein weiteres Ergebnis der Befragung: Während sich 5 Prozent entschieden und 13 Prozent eher allgemein gegen den Wechsel aussprachen, wurde er von 40 Prozent der Befragten allgemein und von 24 Prozent sogar entschieden befürwortet. Durchaus im Einklang damit erklärte schon im Januar 1998 erstmals eine Mehrheit der Befragten, daß sie auch bei einer Verschlechterung ihrer persönlichen Situation nicht versuchen würde, Hongkong zu verlassen²⁶. Es bleibt zu hoffen, daß sich auch in den kommenden Jahren kein Grund zu einem erneuten Meinungswechsel ergibt, wenn mit dem nachlassenden internationalen Interesse an der Stadt vor dem Perlfuß-Delta in Peking und Hongkong der Zwang zur Zurückhaltung nachläßt.

25 Vgl. The Hong Kong Transition Project. Will the people speak (Anm. 15).

26 Vgl. The Hong Kong Transition Project. Tomorrow Has Not Died (January 1998) (Anm. 15).

Europa und China in den neunziger Jahren

Verlust der neugewonnenen politischen Bedeutung der EU?

Am 2. April 1998 fand in London das erste Gipfeltreffen zwischen der Europäischen Union und der VR China statt. Am Rande des zweiten Asien-Europa-Treffens (ASEM2) in London trafen dabei der amtierende Vorsitzende des Europäischen Rates, Großbritanniens Premierminister Tony Blair, und der Präsident der EU-Kommission Jacques Santer mit dem chinesischen Ministerpräsidenten Zhu Rongji zusammen. Nur eine Woche zuvor hatte die Europäische Kommission ein neues Strategiepapier zur EU-Chinapolitik verabschiedet, das zum Aufbau einer umfassenden Partnerschaft mit der Volksrepublik aufruft. Kernstück dieser neuen Partnerschaft soll die Etablierung jährlich stattfindender Gipfeltreffen zwischen der EU und China sein¹.

Bedeutet diese Entwicklung in den bilateralen Beziehungen, daß die VR China in der EU nun einen gleichberechtigten Partner sieht? Und ist dies Ausdruck einer erfolgreichen Chinapolitik der Union? In der Öffentlichkeit wird der Erfolg der europäischen Chinapolitik heute vor allem daran gemessen, welche Haltung die Union in der Frage der Menschenrechte einnimmt. Dabei gilt seit einigen Jahren die europäische Position bei der jährlichen Tagung der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen in Genf als Lackmustest. Dort hat die EU seit 1990 regelmäßig Resolutionsanträge unterstützt, in denen die Situation der Menschenrechte in China kritisiert wurde. Das Aufbrechen des EU-Konsenses in dieser Frage 1997 und der frühzeitige Verzicht auf das Einbringen einer gemeinsamen Resolution 1998 hat sich eher negativ auf das öffentliche Erscheinungsbild der EU-Chinapolitik ausgewirkt. Von „Das gute Geschäft geht vor“ bis hin zu „EU schenkt China weiße Weste“ reichten die Schlagzeilen in der deutschen Presse².

Aber kann man aufgrund dieser Entwicklungen in Genf wirklich von einem Scheitern der EU-Chinapolitik sprechen? Der Ansatz, den die EU in ihrer Chinapolitik verfolgt, ist sehr viel breiter. Deshalb

soll es bei der Beantwortung der Frage nach Erfolg oder Mißerfolg der EU-Politik auch nicht um die Kontroverse gehen, ob Verbesserungen in den Menschenrechten besser durch offene Kritik oder einen nichtöffentlichen Dialog, auf dem Wege der sogenannten „stillen Diplomatie“, erreicht werden. Zentral soll hier der Frage nachgegangen werden, welche Rolle die EU – und nicht primär ihre Mitgliedsstaaten – eingenommen hat und im Rahmen ihrer objektiven Möglichkeiten überhaupt hat einnehmen können. Es soll im folgenden argumentiert werden, daß die EU in der ersten Hälfte der neunziger Jahre zwar an politischer Bedeutung in den Beziehungen zu China gewonnen hat, dies aber weniger auf die Integrationsfolge der Gemeinschaft zurückzuführen war. Entscheidend waren vielmehr zwei miteinander verbundene Entwicklungen: Zum einen war nach der blutigen Niederschlagung der Protestbewegung auf dem Tiananmen Platz am 4. Juni 1989 die Menschenrechtsfrage ins Zentrum der westlichen Chinapolitik gerückt; und zum anderen gaben die einzelnen EU-Staaten die problembeladene Menschenrechtsfrage sukzessive an die EU-Ebene ab, um ihre nationalen Interessen gegenüber China besser verfolgen zu können. Mit ihrer jüngsten Entscheidung, in diesem Jahr auf eine Resolution in Genf zu verzichten, hat die EU einen Teil ihrer zuvor gewonnenen politischen Bedeutung verloren.

I. Die EU und das Dilemma der westlichen Chinapolitik (1989–1995)

Zwischen der Europäischen Union und der VR China entwickelte sich schon sehr früh ein besonderes Verhältnis. Spätestens seit Anfang der siebziger Jahre trat die VR China als einer der aktivsten Fürsprecher für den europäischen Einigungsprozeß in Erscheinung³. Bereits zu dieser Zeit bekundete die chinesische Führung ihr Interesse, mit der

1 Vgl. Europäische Kommission, Für eine umfassende Partnerschaft mit China, Brüssel, KOM(1998) 181 endg., 25. 3. 1998 (im folgenden: EU 98).

2 Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 27. 2. 1998 und die Tageszeitung vom 24. 2. 1998.

3 Es entwickelte sich sogar das Bonmot, wonach die besten Europäer nicht in Brüssel, sondern in Beijing säßen. Vgl. Oskar Weggel, Weltgeltung der VR China, Hamburg 1986, S. 188.

Gemeinschaft diplomatische Beziehungen aufzunehmen⁴. Gleich nachdem dieser Schritt im September 1975 vollzogen war, akkreditierte Beijing einen Botschafter bei der Europäischen Gemeinschaft. Auch in Europa ließ sich eine positive Grundeinstellung feststellen. So sprach sich das Europäische Parlament bereits Anfang 1973 für eine Stärkung der bilateralen Beziehungen aus. Vor allem aber die bevorzugte Behandlung der Volksrepublik im Zusammenhang mit dem sogenannten „Schema für Handelsabkommen“ für sozialistische Staaten demonstrierte den guten Willen auf Seiten der EG⁵. 1978 wurde ein erstes Handels-, 1979 ein Textilabkommen und 1985 ein umfassenderes Handelsabkommen unterzeichnet. Darüber hinaus vereinbarten beide Seiten 1983 die Aufnahme eines politischen Dialoges; 1988 eröffnete die Europäische Kommission ihrerseits eine offizielle Vertretung in Beijing.

Mit dem Ausbau der diplomatischen Beziehungen wuchs auch das Handelsvolumen. Dieses hat sich zwischen 1978 und 1996 mehr als vervierzehnfacht und erreichte 1996 ein Gesamtvolumen von 44,7 Milliarden ECU (1 ECU = 1,94 DM). Dabei genießt die Volksrepublik seit 1980 Zollvorteile im Rahmen des Allgemeinen Präferenzsystem (APS)

4 Dies geschah, noch bevor die Volksrepublik 1971 in die UNO aufgenommen wurde und mit der Mehrzahl der damaligen EG-Staaten diplomatische Beziehungen etabliert hatte. So haben chinesische Diplomaten bereits im März 1971 diskrete Andeutungen gemacht, Beziehungen mit der EG aufbauen und auch ein Handelsabkommen abschließen zu wollen. Im Mai 1972 war es dann der langjährige chinesische Ministerpräsident Zhou Enlai, der gegenüber französischen Journalisten davon sprach, daß China eine diplomatische Mission bei der EG akkreditieren könne. Vgl. M. J. de Saint-Blanquat, *La république populaire de Chine face à l'Europe*, in: *Revue du Marché Commun*, (1972) 6, S. 526, und Harish Kapur, *China and the European Economic Community: The New Connection*, Dordrecht 1986, S. 27. Das frühe Interesse der chinesischen Führung an der EG erklärt sich aus dem antisowjetischen Antrieb der damaligen chinesischen Außenpolitik, die davon ausging, daß allein ein geeintes Europa stark genug sein werde, gegen die sowjetische Bedrohung zu bestehen. Ein eher innenpolitisches Motiv stellte die Annäherung zwischen der Gemeinschaft und Taiwan dar, die 1970 ein Textilabkommen abgeschlossen hatten. Dieses Abkommen hatte eine Laufzeit von drei Jahren. 1964 scheiterte eine Initiative Taiwans, mit der EG diplomatische Beziehungen einzugehen, am Veto Frankreichs, das kurz zuvor am 21. Januar 1964 diplomatische Beziehungen zur VR China aufgenommen hatte. Vgl. H. Kapur, ebd., S. 35–36.

5 Wurde dieser Vorschlag der EG-Kommission den anderen sozialistischen Staaten über die normalen diplomatischen Kanäle übermittelt, so wurde dem chinesischen Botschafter in Belgien der Abkommensentwurf persönlich überreicht. Insofern verwundert es nicht, daß die VR China auch das erste Staatshandelsland war, das auf das europäische Angebot positiv reagierte. Daß hier der EG eine zentrale Rolle zukam, war eine Folge der Aufwertung der Gemeinschaft, die ab 1975 das Mandat erhalten hatte, im Namen aller Mitgliedsstaaten die Verhandlungen über Handelsverträge mit Drittstaaten zu führen. Vgl. H. Kapur, ebd., S. 33–34.

der Gemeinschaft⁶. Die Beziehungen entwickelten sich weitgehend konfliktfrei, so daß auftretende Probleme lange Zeit auf die Anti-Dumping-Maßnahmen der Gemeinschaft begrenzt waren.

Die blutige Niederschlagung der chinesischen Protestbewegung 1989 führte zu einer drastischen Verschlechterung der Beziehungen. Die Menschenrechtsfrage, die im bilateralen Verhältnis zuvor nur selten eine Rolle spielte, rückte nun ins Zentrum nicht nur der europäischen Chinapolitik.

1. Menschenrechtspolitik und die Interessen Westeuropas

Die Europäische Gemeinschaft reagierte auf allen Ebenen – Kommission, Europäischer Rat und Parlament – auf die blutigen Ereignisse in Beijing. Die Kommission sagte ein für den 5. Juni 1989 geplantes Treffen auf Ministerebene ab. Eine Woche später beschlossen die EG-Außenminister eine Reihe von Sanktionen, die der Europäische Rat (die Staats- und Regierungschefs der EG) in einer gemeinsamen Erklärung am 27. Juni 1989 in Madrid bestätigte. Zu den Sanktionsbeschlüssen gehörte das Aussetzen hochrangiger Kontakte auf Ministerebene, die Aufschiebung neuer Kooperationsprojekte sowie die Unterbrechung der militärischen Zusammenarbeit, inklusive Waffenlieferungen. Nach dem Ende der Sommerpause verabschiedete auch das Europäische Parlament eine EntschlieÙung, in der es das Vorgehen der chinesischen Führung scharf verurteilte⁷. Bereits am 20. Juli unternahm die EG einen international einzigartigen Vorstoß, indem sie die chinesische Regierung aufforderte, bei den Prozessen gegen Demonstrationsteilnehmer ausländische Beobachter zuzulassen⁸.

Während das Europäische Parlament schon 1987 die Lage der Menschenrechte in Tibet öffentlich kritisierte, bevorzugten Kommission und Rat bis dahin die nichtöffentliche Kritik in bilateralen Gesprächen⁹. Dies änderte sich nun. Allerdings entwickelte sich die neue Haltung der Gemeinschaft in der Menschenrechtspolitik gegenüber China erst langsam. Sie war eine Folge des seit 1989 bestehenden Dilemmas, mit einer die Men-

6 Vgl. China aktuell (Ca), (Feb. 1998), Ü21, S. 148.

7 Vgl. Bulletin der EG, 6-1989, Ziff. 1.1.24 und 9-1989, Ziff. 2.4.3. Für eine detaillierte Auflistung der Reaktionen der Gemeinschaft bis Ende 1990 siehe die entsprechenden Abschnitte in: Anja Feege, *Internationale Reaktionen auf den 4. Juni 1989 in der VR China. Zwischen Solidarisierung, Schweigen und Sanktionen*, Hamburg 1992.

8 Konkret waren es die Botschafter der EG-Troika-Staaten (Frankreich, Spanien und Irland), die den Antrag im chinesischen Außenministerium einreichten. Der Antrag wurde allerdings von chinesischer Seite erwartungsgemäß noch am selben Tage abgelehnt. Vgl. A. Feege (Anm. 7), S. 129.

9 Vgl. A. Feege (Anm. 7), S. 202.

schenrechte verletzenden Welthandelsmacht umgehen zu müssen.

Obwohl in den ersten zwölf Monaten nach Tiananmen keine Veränderung der europäischen Sanktionspolitik erfolgte, schimmerte bereits in dieser Phase die ambivalente Haltung der europäischen Staaten durch¹⁰. Diese Ambivalenz erklärte sich damit, daß bestehende Interessen am Kontakt mit China einen dauerhaften Boykott erschwerten.

2. Interesse der EU an China

Ein zentraler Aspekt in diesem Zusammenhang betraf die laufenden Verhandlungen über die Rückgabe Hongkongs und Macaos. Großbritannien und Portugal waren deshalb auch von Beginn an von den Sanktionsbestimmungen über hochrangige Regierungskontakte ausgenommen. Die Verhandlungen bezüglich der zahlreichen Details, die bis zur Übergabe (Hongkong: 1. Juli 1997; Macao: 20. Dezember 1999) zu regeln waren, machten es für die beide Regierungen unerlässlich, den Kontakt mit Beijing beizubehalten.

Wirtschaftlich war für die Gemeinschaft darüber hinaus vor allem das stark ansteigende Handelsdefizit mit der VR China Grund zur Sorge. Erreichte die EG noch 1987 einen Überschuß von knapp drei Milliarden ECU, so schloß die Gemeinschaft 1988 mit einem Defizit von 1,2 Milliarden ECU ab. Dieses Defizit stieg in den darauffolgenden drei Jahren um 91 Prozent, 120 Prozent bzw. 87 Prozent an (in Milliarden ECU 1989: 2,2; 1990: 5,3; 1991: 9,3)¹¹. Damit war China genau in dieser schwierigen Phase der bilateralen Beziehungen zur Quelle eines bedeutenden Handelsdefizits der Gemeinschaft geworden.

In einem indirekten Zusammenhang mit dieser Frage standen (und stehen nach wie vor) die seit 1986 laufenden Verhandlungen über die Aufnahme der VR China in das GATT bzw. die WTO (GATT: General Agreement on Tariffs and Trade; WTO: World Trade Organization). In diesem Rahmen ist die EU neben den USA (und Japan) der wichtigste Verhandlungspartner für die Volksrepu-

blik. Waren die Verhandlungen aufgrund unterschiedlicher Auffassungen hinsichtlich der Bedingungen für Chinas Beitritt bereits zuvor nicht einfach, wurden sie durch die Menschenrechtsproblematik zusätzlich belastet. Dennoch stimmen alle Vertragsparteien grundsätzlich darin überein, daß die Aufnahme einer so großen Volkswirtschaft notwendig und wünschenswert sei. Konkret versprechen sich die EU wie auch die USA von Chinas Beitritt zum GATT/WTO u. a. eine Liberalisierung des Marktes, eine Senkung der Zölle und langfristig die Senkung ihrer Handelsdefizite¹².

Neben dem wirtschaftlichen Potential ist die globalpolitische Bedeutung Chinas unbestritten. Die Volksrepublik ist nicht nur das bevölkerungsreichste Land der Welt, sie ist auch eines der fünf Ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates. Und diese Funktion hatte wesentlichen Anteil daran, daß China bereits ein Jahr nach Tiananmen den Weg zurück in die internationale Gemeinschaft antreten konnte. Durch den Ausbruch der Kuweit-Krise im Sommer 1990 und die Überlegungen der USA und anderer Staaten, eine UN-Militäraktion gegen den Irak durchzuführen, fiel der VR China als Vetomacht im UN-Sicherheitsrat eine entscheidende Rolle zu. Die anderen Ständigen Mitglieder im Sicherheitsrat (darunter Frankreich und Großbritannien) waren in der Kuweit-Frage zumindest auf eine Stimmenthaltung der VR China angewiesen¹³. Vor diesem Hintergrund fand im September 1990 das erste Treffen der EG mit China im Rahmen des wiederaufgenommenen politischen Dialogs statt¹⁴.

12 1997 erreichte die Volksrepublik China einen Anteil von 4,4 Prozent am globalen Warenhandel (ohne Hongkong). Sie steht damit hinter der EU (19,7 Prozent, ohne Intra-EU-Handel), USA (16,5), Japan (10,1), Kanada (5,1), Hongkong (4,5, inkl. Transithandel) und noch vor Südkorea, Singapur und Taiwan. Vgl. WTO-Statistik, zit. nach Neue Zürcher Zeitung vom 25. 3. 1998. Ein zentraler Streitpunkt bei den Aufnahmeverhandlungen war bis vor kurzem die Forderung der VR China, als Entwicklungsland in das GATT/WTO aufgenommen zu werden. Aufgrund der Größe und Bedeutung des chinesischen Marktes und der chinesischen Volkswirtschaft wird dies von den USA und der EU mit etwas unterschiedlichen Akzenten über die Jahre hinweg abgelehnt. Vgl. u. a. Michaela Eglin, China's entry into the WTO with a little help from the EU, in: *International Affairs*, 73 (July 1997) 3, S. 489–508; Rohini Acharya, The case for China's accession to the WTO: Options for the EU, in: Richard Grant (Hrsg.), *The European Union and China. A European Strategy for the Twenty-First Century*, London 1995, S. 54–74.

13 In der entscheidenden Abstimmung enthielt sich der Vertreter Chinas der Stimme. Vgl. *Ca*, (Nov. 1990), Ü1, S. 809–810.

14 Dabei trafen die Außenminister der EG-Troika (amtierender Ratsvorsitzender mit seinem Vorgänger und seinem Nachfolger) am Rande der UN-Vollversammlung mit Chinas Außenminister Qian Qichen zusammen. Die EG hatte allerdings bereits im Juli 1990 angekündigt, hohe Regierungskontakte mit China wieder aufnehmen zu wollen.

10 Diese demonstrierte sich beispielsweise in einem halben Boykott der Feierlichkeiten zum 40. Jahrestag der Gründung der VR China. Die Botschafter der EG-Staaten nahmen nur an der offiziellen Feier teil, verließen den Empfang allerdings vor Beginn des kulturellen Teils. Vgl. A. Feege (Anm. 7), S. 129.

11 Vgl. Europäische Kommission, *Die langfristige Politik der Europäischen Union gegenüber China*, Brüssel, KOM (95) 279 endg., 5. 7. 1995, S. 34 (im folgenden: EU 95). Im Gegensatz zu den europäischen Zahlen war der Saldo der EU nach chinesischen Angaben stets im positiven Bereich. Erstmals wird von chinesischer Seite 1997 ein Defizit der EU im Chinahandel in Höhe von 4,62 Milliarden US-Dollar ausgewiesen. Vgl. *China Economic News* vom 23. 2. 1998, S. 6 f.

Diese Kombination politischer und wirtschaftlicher Interessen der EG-Mitgliedsstaaten hat schließlich zu einer langsamen Wiederannäherung geführt. Argumentierten Frankreich und Großbritannien als Ständige Mitglieder des Sicherheitsrates eher politisch, so trat beispielsweise Italien 1990 immer stärker auf Grund von wirtschaftlichen Überlegungen für eine Verbesserung der Beziehungen zur Volksrepublik ein¹⁵. Nicht zuletzt, um einem allmählichen Aufbrechen der gemeinsamen Haltung zuvorzukommen, faßten die EG-Außenminister am 23. Oktober 1990 den Entschluß, die Sanktionen gegen China schrittweise aufzuheben. Dieser Prozeß war Ende 1992 weitgehend abgeschlossen. Von Beginn an flankierte die Gemeinschaft diese Entwicklung mit einer Stärkung ihrer Menschenrechtspolitik.

3. Stärkung der politischen Rolle der EU durch die Menschenrechtspolitik

Bereits im Dezember 1990 erklärte der Europäische Rat, daß bei der Vergabe von Wirtschaftshilfe an asiatische Staaten bestimmte politische Kriterien, insbesondere aus dem Bereich der Menschenrechte, berücksichtigt werden sollten. Dabei ließ er keine Zweifel daran, daß ein solches Vorgehen in seinen Augen auch mit dem Völkerrecht in Einklang stehe und keine Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines anderen Staates darstelle. Im darauffolgenden Jahr verabschiedete der Rat eine EntschlieÙung über „Menschenrechte, Demokratie und Entwicklung“¹⁶. Mit diesen Maßnahmen entfernte sich die EU von ihrer früheren Praxis der ausschließlich „stillen Diplomatie“ in Fragen der Menschenrechte¹⁷. Konkret zeigte sich der neue Ansatz auf den Jahreskonferenzen der UN-Menschenrechtskommission in Genf. Seit 1990 brachte die EU dort chinakritische Resolutionen ein.

Diese Verlagerung auf die multilaterale Ebene war eine direkte Folge der Bemühungen der Einzelstaaten, ihre bilateralen Beziehungen von den Belastungen durch die Menschenrechtsfrage zu befreien. Der Ende 1993 in Kraft tretende Vertrag

über die Europäische Union mit seinen Bestrebungen, eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) aufzubauen, diente dabei als zusätzliches Argument, Verantwortlichkeiten in diesem Bereich auf die Union zu übertragen. So hieß es auch aus Kreisen der EU-Kommission, daß der Vorteil der GASP im chinesischen Falle darin bestehe, daß sie die Möglichkeit bietet, Menschenrechte und andere Prinzipienfragen in StraÙburg und Brüssel abzuladen, während man auf nationaler Ebene um wirtschaftliche Vorteile konkurriert¹⁸.

Man mag dieses Verhalten der Nationalstaaten kritisieren, letztlich war es aber das Einfallstor für eine stärkere politische Rolle der EU in den Beziehungen mit China. Die EU selbst schöpfte daraus neues Selbstbewußtsein, das sich 1994 in der Asienstrategie der Gemeinschaft niederschlug:

„Die Förderung und Festigung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie die Achtung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten bilden zusammen eines der wichtigsten außenpolitischen Ziele der Europäischen Union. . . . Unter anderem verfolgt die Europäische Union dieses Ziel u. a. im Rahmen des Dialogs, der aufgrund der Wiener Erklärung und des Aktionsprogramms der VN-Weltkonferenz über Menschenrechte von 1993 geführt wird, . . . In erster Linie wird der Dialog über Menschenrechte in den entsprechenden bilateralen und multilateralen Gremien, wie der VN-Kommission für Menschenrechte, geführt, wo die Regierungen der Länder, um die es geht, am ehesten zur Verantwortung gezogen werden können.“¹⁹

Die Effizienz dieses Ansatzes schien sich im darauffolgenden Jahr während der Tagung der UN-Menschenrechtskommission in Genf zu bestätigen. War es der chinesischen Führung in den Jahren zuvor jeweils mit einem Antrag auf Nichtbehandlung gelungen, selbst die *Diskussion* eines chinakritischen Resolutionsentwurfes zu verhindern, führten 1995 die Zusammensetzung der Kommission, die Entschlossenheit der USA und nicht zuletzt die Geschlossenheit der EU-Position dazu, daß über den Entwurf zumindest diskutiert werden konnte. Die Volksrepublik entging einer Verurteilung nur durch den kurzfristigen Meinungsumschwung Rußlands²⁰.

15 Vgl. A. Feege (Anm. 7), S. 130 u. 199 f.
16 Vgl. Europäische Kommission, Auf dem Weg zu einer neuen Asien-Strategie, Brüssel, KOM(94) 314 endg., 13. 7. 1994 (im folgenden: EU 94), S. 5, und A. Feege (Anm. 7), S. 202. Für eine Übersicht über die Entwicklung der politischen und wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der EU und China Anfang der neunziger Jahre vgl. Peter Ferdinand, Economic and diplomatic interactions between the EU and China, in: R. Grant (Anm. 12), S. 26–40.

17 Anja Feege spricht in diesem Zusammenhang von einem „neugewonnenen Selbstverständnis der EG“. Vgl. A. Feege (Anm. 7), S. 202.

18 Vgl. Ca., (April 1995), Ü1, S. 263.

19 EU 94 (Anm. 16), S. 10.

20 Vgl. Ca., (April 1995), Ü1, S. 263.

4. Chinas neues Interesse an der EU

Im Zuge dieser Auseinandersetzung um die Menschenrechte nahm das Interesse Chinas an der EU zuvor nicht gekannte Formen an²¹, denn hier hatte sich die Union erstmals zu einem ernstzunehmenden politischen Gegenspieler der Volksrepublik entwickelt. Dies wurde dadurch unterstrichen, daß die chinesische Seite genau in dieser Phase zwei Initiativen vorbrachte, mit denen die politischen Beziehungen zur EU vertieft werden sollten. So beschlossen die EU und China im Juni 1994, ihren politischen Dialog aufzuwerten²², und nur wenige Monate später bekundete China sein großes Interesse, mit der Union in einen speziellen Dialog über Menschenrechte einzutreten. Damit wurde die EU das erste Land bzw. die erste Organisation, mit der China eine solche Vereinbarung eingegangen war. Das erste Treffen dieses Dialogs fand bereits im Januar 1995 statt. Dabei war den EU-Vertretern durchaus bewußt, daß das zentrale Anliegen der chinesischen Seite darin bestand, die EU-Position auf der kommenden Konferenz in Genf zu beeinflussen und weitere chinakritische Resolutionen zu verhindern²³. Im Jahre 1995 waren diese Versuche der chinesischen Führung, wie geschildert, nicht erfolgreich.

II. Theorie und Praxis der EU-Chinapolitik

Im Juli 1995 verabschiedete die Europäische Kommission ein Strategiepapier zur „langfristigen Politik der Europäischen Union gegenüber China“. Dieses Papier steht in einer Linie mit dem deutschen „Asienkonzept der Bundesregierung“ von 1993 und einem anderen Papier der Europäischen Kommission von 1994 „Auf dem Weg zu einer

21 Das politische Interesse Chinas an der EU reduzierte sich lange Zeit darauf, daß der Gemeinschaft eine bestimmte Rolle in der chinesischen Auseinandersetzung mit den Supermächten zugewiesen wurde. So spielte die EU in chinesischen Theorien und Konzepten zur Internationalen Politik eine zentrale Rolle, sei es als Teil der sogenannten „Zweiten Welt“ in der Drei-Welten-Theorie oder als ein zentraler Pol in einer sich herausbildenden multipolaren Welt. Vgl. Stefan Friedrich, China's Policy vis-à-vis the European Union. Interests, Context, and Implications for Europe, in: Ca. (Nov. 1997) S. 1092–1096.

22 Hierbei werden die bisherigen durch Ad-hoc-Treffen der Außenminister sowie halbjährlich stattfindende regelmäßige Begegnungen ergänzt. Dabei handelt es sich um Treffen zum einen zwischen dem chinesischen Außenminister und den EU-Botschaftern in Beijing und zum anderen zwischen dem jeweils den Ratsvorsitz führenden Außenminister und dem chinesischen Botschafter in dem betreffenden Mitgliedsstaat. Vgl. EU 95 (Anm. 11), S. 7.

23 Information des Autors.

neuen Asienstrategie²⁴. Ihnen allen lag die Überlegung zugrunde, daß die dynamische Wirtschaftsentwicklung in Asien und der VR China neue Strategien von seiten Westeuropas erforderte. Im Falle Chinas bestand dabei jedoch die zusätzliche Notwendigkeit, gegenüber der Öffentlichkeit die ökonomischen Ziele mit Standfestigkeit in der Frage der Menschenrechte zu verbinden.

1. Die Theorie – das EU-Strategiepapier von 1995

Insgesamt werden in dem Strategiepapier von 1995 vier Blöcke behandelt: 1. die politischen Beziehungen, 2. die Wirtschafts- und Handelsbeziehungen, 3. Zusammenarbeit und 4. Koordinierung und Information. Was den Bereich der politischen Beziehungen angeht, so ist aus heutiger Sicht erkennbar, daß die Annahme dieses Strategiepapiers zu einem Zeitpunkt erfolgte, als die Europäische Union auf dem Höhepunkt einer konfliktbereiten Menschenrechtspolitik gegenüber der VR China angelangt war und über diesen Bereich erheblich an politischer Bedeutung in den Beziehungen zu China gewonnen hatte. Dieses Selbstbewußtsein der Union tritt im Strategiepapier deutlich zutage:

„Der hohe Stellenwert der Menschenrechte ist von jeher eine Konstante in der China-Politik der EU. ... Die EU muß zu jeder Gelegenheit den detaillierten Dialog über alle Aspekte der Wahrung der Menschenrechte fortsetzen. Die neuen, systematischer organisierten Vorkehrungen für einen politischen Dialog erlauben einen regelmäßigen Gedankenaustausch und die Vertiefung des Verständnisses für Fragen der Menschenrechte. *Vorbedingung für den Erfolg dieser Politik ist die Konvertierung der Menschenrechtsdebatte auf internationale Ebene.* Die EU legt besonderen Wert auf die Einbeziehung der internationalen Gemeinschaft, vertreten durch die *UN-Menschenrechtskommission*. Die starke internationale Unterstützung, die die Resolution vom Februar 1995 gefunden hat, in der Kritik an der Situation in China geübt wurde, läßt die Vermutung zu, daß dieses Vorgehen Aussicht auf Erfolg hat.“²⁵

Hier schrieb die EU ein Vorgehen fest, das u. a. ihre Bereitschaft einschließt, in dieser Frage Konflikte mit der chinesischen Führung auszutragen. Jedoch will man Verbesserungen nicht ausschließlich über offene Kritik erreichen. Gleichzeitig schlug die Kommission vor, die Lage der Menschenrechte durch die Einleitung von Kooperationsprojekten zu verbessern, die langfristig eine

24 Asienkonzept der Bundesregierung, abgedruckt in: Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik vom 24./20. 10. 1993, S. 1–21; EU 94 (Anm. 16).

25 EU 95 (Anm. 11), S. 8 f. (Hervorhebungen durch S. F.).

Öffnung und Liberalisierung aller Lebensbereiche versprechen. Im politischen Bereich werden daneben zwei weitere zentrale Bereiche der EU-China-Politik genannt: zum einen das Hinwirken auf ein „konstruktives Engagement“ der Volksrepublik in der Welt und in Asien (zum Beispiel über die Ausweitung des gemeinsamen politischen Dialogs auf Fragen der Abrüstung und Rüstungskontrolle) und zum anderen die genaue Verfolgung der Entwicklungen in Hongkong und Macao im Zuge der Rückgabevorbereitung²⁶.

Auch im Abschnitt zu den Wirtschafts- und Handelsbeziehungen wurden eine Reihe von Kooperationsprojekten vorgeschlagen, die sowohl den Reformprozeß in China unterstützen, als auch die bilateralen Wirtschaftsbeziehungen stärken sollen. Mit der Auflistung konkreter Forderungen für die Aufnahme Chinas in die WTO enthielt dieser Abschnitt auch einen zentralen Aspekt, in dem die Interessen der Gemeinschaft und Chinas auseinandergehen.²⁷

2. Die Praxis

Die Initiative der Kommission hat sowohl zur Vertiefung bereits bestehender als auch zur Einleitung neuer Kooperationsprojekte geführt. Zu den wichtigsten Projekten gehören die Unterstützung der chinesischen Bemühungen bei der Durchführung von Wahlen auf der Dorfebene, die Kooperation und Hilfe beim Aufbau des Rechtssystems durch Ausbildung und Schulung von Richtern und Anwälten sowie den Austausch von anderem juristischen Personal zwischen Europa und China²⁸, die bereits 1994 gegründete „China-Europe Inter-

national Business School“ (CEIBS) in Shanghai sowie die Einrichtung des Zentrums für Agrartechnologie China/EG (CECAT) in Beijing²⁹.

Sind bei diesen Aktivitäten der Union keine großen Konflikte zu erwarten, sieht dies in den zwei zuvor bereits genannten Bereichen, WTO-Mitgliedschaft und Menschenrechtsfrage, anders aus. Dabei hat sich in den vergangenen Jahren an der Haltung der EU in der WTO-Frage wenig³⁰, im Umgang mit der Menschenrechtsfrage aber sehr viel geändert.

In den drei Jahren nach dem knappen Scheitern der chinakritischen Resolution in Genf wandelte sich die Haltung der Union bezüglich der noch im Strategiepapier als notwendig erachteten „Konvertierung der Menschenrechtsdebatte auf internationale Ebene“ grundlegend. Dies geschah allerdings nicht aufgrund einer veränderten Beurteilung der Menschenrechtssituation in der Volksrepublik. Vielmehr waren die nationalen Wirtschaftsinteressen gegenüber einer sich dynamisch entwickelnden Volksrepublik und ein vorausseilendes Zurückweichen einzelner Mitgliedsstaaten vor möglichen „Sanktionen“ der chinesischen Führung für die schrittweise Schwächung der EU-Position in dieser Frage verantwortlich. Eine zentrale Rolle spielte dabei die Haltung der neuen französischen Führung unter Staatspräsident Jacques Chirac, die ihre Interessen gegenüber China immer deutlicher über die gemeinsame Chinapolitik der EU stellte.

So mußte die EU 1996 die Entscheidung darüber, ob sie überhaupt eine Resolution in Genf einbringen werde, auf französischen Druck lange aufschieben. Denn Frankreich wollte den gleichzeitig stattfindenden Besuch des chinesischen Ministerpräsidenten Li Peng in Paris und den erwarteten Großauftrag für das Airbus-Konsortium nicht gefährden. Ähnliches ereignete sich 1997. Nur kurze Zeit nachdem das Europäische Parlament den Rat aufgefordert hatte, China zu einer Priorität auf der nächsten Genfer Konferenz zu machen, entzog die französische Seite einseitig ihre Unterstützung für eine EU-Resolution³¹. Diesmal war es

26 Vgl. EU 95 (Anm. 11), S. 6–10; die EU eröffnete noch im Jahre 1993 ein Büro für die Beziehungen mit Hongkong und Macao, das auch nach der Rückgabe Hongkongs weiter besteht. Kurz vor der Rückgabe Hongkongs veröffentlichte die Kommission auch eine Mitteilung zu Hongkong, in der eine sehr normative Aufzählung der europäischen Interessen in Hongkong erfolgt. Vgl. European Commission, *The European Union and Hongkong: Beyond 1997*, Brüssel, COM(97) 171 final, 23. 4. 1997.

27 Zu den wichtigsten im Strategiepapier genannten Forderungen gehören: Senkung der Einfuhrzölle; Liberalisierung des Außenhandelsmonopols; Beseitigung aller nicht WTO-konformen Höchstmengen und Kontingente und nichttariflichen Hemmnisse; Angleichung der Industriepolitik an WTO-Standards u. a., vgl. EU 1995, S. 14. Allerdings sah sich die EU beständig dem Vorwurf ausgesetzt, daß sie in dieser Frage eine weniger strikte Haltung als die USA einnehme und daraus zwei Vorteile zu ziehen suche: Zum einen wolle sie gegenüber China ihr Entgegenkommen demonstrieren, zum anderen könne sie sich darauf verlassen, daß die harte Haltung der USA auch ihren Interessen entgegenkomme. Für eine kritische Betrachtung der europäischen Haltung vgl. Kay Möller, *China in die Welthandelsorganisation?*, SWP-AP 3011, April 1997.

28 So fand beispielsweise im November 1997 ein „China-EU Recht-Symposium“ statt, in dem knapp 100 Rechtsexperten aus 11 europäischen Ländern und China über die

Rolle des Rechts in der Entwicklung der Wirtschaft diskutierten. Vgl. Xinhua vom 13. 11. 1997.

29 Vgl. EU 95 (Anm. 11), S. 44–48, sowie European Commission, *EU/China Relations. In the Light of Visit to Beijing by Sir Leon Brittan accompanied by European Businessmen*, 13.–19. November 1996, Brüssel, o.D.

30 Die EU-Position hat sich nach Aussagen von David Wall vom Royal Institute of International Affairs in London sogar verschärft. Er reagierte damit auf die Rede Sir Leon Brittans auf der ECAN-Konferenz in London am 2. 2. 1998. Für den Text der Rede Sir Leon Brittans vgl. <http://europa.eu.int/en/comm/dg01/0202chin.htm>.

31 Die Aufforderung des Europäischen Parlamentes erfolgte am 20. Februar 1997, die Absage Frankreichs nur vier Tage darauf. Der französischen Entscheidung schlossen sich

der im Mai 1997 stattfindende Besuch des französischen Staatspräsidenten in China, der nicht belastet werden sollte. Dabei ging es erneut um Aufträge für das europäische Airbus-Konsortium sowie um die Unterzeichnung einer Gemeinsamen Erklärung, in der eine „langfristige, umfassende Partnerschaft“ zwischen beiden Staaten beschlossen wurde³². Das französische Vorgehen rief die Kritik anderer EU-Staaten hervor. Der niederländische Ratsvorsitzende Hans van Mierlo forderte die Union sogar dazu auf, wenigstens konsequent zu sein und unter diesen Umständen auch keine Resolution gegen Birma einzubringen. Dieser Vorschlag wurde jedoch u. a. von Frankreich zurückgewiesen³³.

Schließlich brachte Dänemark, unterstützt von den Niederlanden und anderen EU-Staaten, eine chinakritische Resolution ein. Weit bedeutender als das sichere Scheitern der Resolution waren die negativen Auswirkungen dieser Vorgänge auf die GASP. Ohne daß sich die Gemeinschaft lautstark und entschieden dagegen verwahrte, setzte Beijing seine bereits im Vorfeld geäußerten Drohungen in die Tat um. Die Volksrepublik sagte hochrangige Besuche in Dänemark und auch in den Niederlanden ab und reduzierte die diplomatischen Beziehungen zu Dänemark auf ein Minimum. Erst im Oktober 1997 erklärte der chinesische Außenminister Qian Qichen, daß China bereit sei, die Beziehungen zu Dänemark wieder zu normalisieren³⁴.

Trotz der Aufforderung des Europäischen Parlaments vom Herbst 1997, einen zweiten Dänemark-Fall auszuschließen und 1998 erneut eine chinakritische Resolution einzubringen³⁵, konnten sich die

in der Folge Deutschland, Italien, Spanien und Griechenland an. Vgl. Bulletin der EU, 1–2/1997, Ziff. 1.1.11; AFP vom 25. 2. 1997.

32 Darin erklären beide Seiten auch ihr Bemühen, gemeinsam für die Etablierung einer „multipolaren Welt“ einzutreten. Dabei ist interessant, daß die chinesische Seite Frankreich bereits im Januar den Vorschlag gemacht hatte, bei dem Besuch im Mai eine „besondere Erklärung“ zu verabschieden und die bilateralen Beziehungen dadurch aufzuwerten. Vgl. S. Friedrich (Anm. 21), S. 1093 ff.

33 Vgl. European Institute for Asian Studies-Bulletin, April 1997 (<http://www.exmachina.net/eias/bullet4.htm>).

34 Vgl. Pressemitteilung der Europäischen Kommission, IP/97/879, 15. 10. 1997.

35 Das Europäische Parlament nimmt in Menschenrechtsfragen traditionell eine entschiedenere Rolle ein. U. a. verlieh es Ende 1996 den Sacharow-Preis für Menschenrechte an den chinesischen Dissidenten Wei Jingsheng. Nach der Bekanntgabe des Verzichts auf eine chinakritische Resolution 1998 verband der Vorsitzende der China-Delegation des EP, Per Gahrton, seine generelle Unterstützung für den Dialog mit China, mit der Frage, ob man aber zugleich mit der Kritik gegenüber China aufhören müsse. Vgl. Europäisches Parlament, Tagungswoche: 16. 2. 1998(s), Menschenrechtsverletzungen in Nigeria und Birma sowie 54. Tagung der UN-Menschenrechtskommission (<http://www.europarl.eu.int/>).

EU-Staaten nicht zu einer gemeinsamen Haltung durchringen. Bereits drei Wochen vor Beginn der Genfer Tagung gaben die EU-Außenminister am 23. Februar 1998 ihre Entscheidung bekannt, auf eine Resolution zu verzichten. Die weiterhin existierenden Menschenrechtsprobleme wurden nicht bestritten; allerdings wies die EU auf positive Ansätze auf seiten Beijings hin³⁶. Das Thema solle deshalb weiterhin angesprochen werden, jedoch nicht mehr öffentlich im Rahmen der UN-Menschenrechtskonferenz, sondern hinter verschlossenen Türen im Rahmen des gemeinsamen Menschenrechtsdialoges³⁷.

Damit ist die EU in dem Bereich, in dem sie von Beijing als ernsthafte politische Kraft wahrgenommen wurde, von ihrer noch im Strategiepapier von 1995 so selbstbewußt vertretenen Position abgerückt. Sie ist, zumindest im Falle Chinas, zu ihrer Politik von vor 1989 zurückgekehrt, Menschenrechtsfragen im Rahmen des „stillen Dialogs“ zu behandeln.

3. Anpassung der Theorie – das EU-Strategiepapier von 1998

Nur drei Jahre nach dem ersten Strategiepapier, das „den Weg für die langfristigen Beziehungen der EU zu China bis ins 21. Jahrhundert zu markieren“³⁸ suchte, verabschiedete die Kommission am 25. März 1998 ein weiteres Dokument zur Chinapolitik der EU: „Für eine umfassende Partnerschaft mit China“³⁹. Darin heißt es, daß sich das Strategiepapier von 1995 bewährt habe und nach wie vor die Basis der EU-Chinapolitik bilde. Dennoch müsse die Union auf einige bedeutende Entwicklungen, die sich seit 1995 ereignet haben, durch eine Aufwertung und Intensivierung dieser Politik reagieren⁴⁰. Fünf zentrale Bereiche werden in dem Papier behandelt: „A. Stärkere Einbindung

36 Konkret genannt werden: „erste ermutigende Resultate“ im bilateralen Dialog zu den Menschenrechten; Chinas Entscheidung, die UN-Konvention über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zu unterzeichnen; sowie die chinesische Einladung an die UN-Menschenrechtsbeauftragte Mary Robinson. Vgl. Reuter vom 23. 2. 1998.

37 Dieses Vorgehen wird offensichtlich auch von Beamten der EU-Kommission bedauert. So sollen EU-Diplomaten darauf hingewiesen haben, daß die Außenminister nur nach einem „billigen“ Vorwand gesucht hätten, um in der Menschenrechtspolitik noch vorsichtiger zu agieren. Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 27. 2. 1998.

38 EU 95 (Anm. 11), S. 3.

39 EU 98 (Anm. 1).

40 Insgesamt werden hier vier Aspekte aufgezählt: 1. das klare Bekenntnis zu Marktreform und globaler Integration auf dem 15. Parteitag der KP China im Herbst 1997; 2. das größere Selbst- und Verantwortungsbewußtsein Chinas in der Außenpolitik; 3. die ersten Erfahrungen aus der Asienkrise; 4. Veränderungen in der EU selbst. Vgl. EU 98 (Anm. 1), S. 3 f.

Chinas in die internationale Gemeinschaft; B. Unterstützung Chinas auf seinem Weg in eine offene und auf Rechtsstaatlichkeit gegründete Gesellschaft; C. Stärkere Integration Chinas in die Weltwirtschaft; D. Verstärkung des finanziellen Engagements Europas; E. Verbesserung der Sichtbarkeit der Europäischen Union in China.“

In vielen Bereichen sind die Ansätze im neuen Strategiepapier konkreter und weiter gefaßt als 1995. Dies gilt insbesondere für die Vorschläge zur Ausdehnung des politischen Dialoges mit der Volksrepublik. Dieser soll sowohl formell – u. a. durch jährlich stattfindende EU-China-Gipfeltreffen – als auch inhaltlich – u. a. durch Dialoge über regionale Probleme in Asien (zum Beispiel auf der Koreanischen Halbinsel) oder über andere Staaten in der Region (zum Beispiel Kambodscha, Vietnam, Birma) – angehoben werden. Auch im Kapitel über die Integration Chinas in die Weltwirtschaft machen insbesondere die zehn Punkte zur Unterstützung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Reformen den umfassenderen Ansatz der EU deutlich⁴¹.

Ein wesentlicher Unterschied zwischen den beiden Mitteilungen tritt allerdings im Kapitel über die Menschenrechte hervor. Obwohl gleich zu Anfang festgestellt wird, daß die Volksrepublik „von der Erfüllung international anerkannter Menschenrechtsnormen noch weit entfernt (ist)“, wird eine Konvertierung der Debatte in internationale Gremien nicht mehr angesprochen. Im Gegensatz zur Forderung von 1995, den Dialog nur als Ergänzung zum UN-Forum zu begreifen, steht er nun gemeinsam mit den Kooperationsmaßnahmen im Zentrum der EU-Politik⁴². Damit hat die Praxis von 1998, das heißt der Verzicht auf die Resolution, auch unmittelbaren Eingang in die Strategieempfehlung der Europäischen Kommission gefunden.

41 Dazu zählen Hilfestellungen bei der Bewältigung der Nebeneffekte der angestrebten Reform der Staatsbetriebe, bei der Finanzreform, bei der Reform des Rechts- und Verwaltungssystems, im Umweltbereich, zur Sicherung der Energieversorgung u. a. Vgl. EU 98 (Anm. 1), S. 21–24; vgl. hierzu auch eine umfassende EU-Studie über die Gefahren, die sich aus einem Scheitern des Reformprozesses in China auch für die EU ergeben könnten: Katja Afheldt (European Commission, Policy Planning Unit I-2), *Economic Security: The EU's Stake in a Sustainable Development in China*. Die Studie wird im Rahmen einer Publikation des Instituts für Asienkunde zum EU-China Academic Network – First Privat Policy Workshop, Hamburg 1997, noch in diesem Jahr erscheinen.

42 „Die EU ist von der Überlegenheit des Dialogs – vor geeigneten Foren – über die Konfrontation überzeugt. Die EU und China sollten deshalb freimütig, offen und im gegenseitigen Respekt über ihre Differenzen reden.“ Vgl. EU 98 (Anm. 1), S. 10.

III. Die Chinapolitik der EU 1995–1998. Vermeidbarer Rückzug oder erfolgreiche Politik des Machbaren?

Es wäre im folgenden zu leicht, in eine pauschale Kritik der EU-Politik aufgrund ihrer Haltung in der Menschenrechtsfrage zu verfallen. Die EU ist zunächst eine Wirtschaftsgemeinschaft. Deshalb muß die Politik der EU und insbesondere der Europäischen Kommission in erster Linie an den ökonomischen Interessen der Gemeinschaft ausgerichtet sein. Darüber hinaus besteht aber der Anspruch, eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik durchführen zu wollen. Auch hier wäre es sicherlich ein verengter Blickwinkel, wenn sich die GASP ausschließlich auf die Menschenrechtspolitik begrenzen würde. Der Ansatz, den die EU in ihren politischen Beziehungen zu China verfolgt, muß deshalb sehr viel breiter sein. Und so muß auch die Beurteilung der EU-Chinapolitik dieses breitere Verständnis umfassen. Darüber hinaus müssen auch die EU-internen Schwierigkeiten, wie Entwicklungsstand der GASP u. a., adäquat berücksichtigt werden. Damit sollen die Mängel dieser Politik keineswegs entschuldigt werden. Vielmehr geht es darum, auch von der Union selbst geschürte zu hohe Erwartungen hinsichtlich der realistischen Möglichkeiten ihrer Chinapolitik zu dämpfen.

Ein Anliegen in beiden Strategiepapieren ist es, sowohl das Profil der EU in China zu stärken als auch in Europa die Rolle der Union in den Beziehungen zu China deutlich werden zu lassen⁴³. Mitte der neunziger Jahre entstand der Eindruck, daß die EU auch politisch eine zunehmend wichtige Rolle in den Beziehungen mit der Volksrepublik werde einnehmen können. Dazu trugen die voranschreitende Integration der EU und ihre dritte Erweiterung ebenso bei wie die Vertiefung des Dialogs mit China sowie das aktive Eintreten der EU für die Menschenrechte auf den UN-Konferenzen in Genf. Die Hoffnung darauf, daß sich diese Entwicklung kontinuierlich fortsetzen werde, schlug sich auch in den Strategiepapieren nieder. So umfaßten die Vorschläge der Kommission 1998 – wie erwähnt – auch die Vertiefung des Dialogs über regionale Aspekte in Asien. Dabei stellt sich allerdings die Frage, warum China ein Interesse daran haben sollte, mit der Union über die Situation auf der Koreanischen Halbinsel, über andere Länder in der Region wie Kambodscha, Vietnam und Birma oder auch über Zentralasien zu reden⁴⁴. Die Union hat

43 Vgl. EU 98 (Anm. 1), S. 28; EU 95 (Anm. 11), S. 22.

44 Taiwan wird in dem entsprechenden Abschnitt nur kurz erwähnt, zu einem Dialog ruft die EU jedoch nicht explizit auf. Vgl. EU 98 (Anm. 1), S. 8.

keine militärischen oder sonstigen vitalen sicherheitspolitischen Interessen oder gar Eingreifpotentiale in der Region⁴⁵. Sollte die Volksrepublik in der jetzigen Situation auf diese Vorschläge eingehen, dann besteht die in ähnlichem Zusammenhang geäußerte Gefahr, daß China versucht „... eine ‚pragmatische‘ EU auch gegen die USA auszuspielen“⁴⁶. Oder aber die Volksrepublik kommt damit dem Selbstwertgefühl der EU entgegen und kann dafür im Gegenzug Zugeständnisse anderer Art von seiten der EU erwarten.

Das chinesische Vorgehen, die EU-Politik durch an Bedingungen geknüpftes Entgegenkommen zu untergraben, wird mit Blick auf die Entwicklung des Menschenrechtsdialogs deutlich. Der Anfang 1995 aufgenommene Dialog wurde von der chinesischen Seite nach nur eineinhalb Jahren, Mitte 1996, wieder aufgekündigt. Die EU wollte zu jenem Zeitpunkt die chinesische Bedingung für seine Fortsetzung nicht erfüllen. Diese bestand explizit darin, in Zukunft auf chinakritische Resolutionen in Genf zu verzichten. Erst nach einer Unterbrechung von über einem Jahr nahmen beide Seiten den Dialog wieder auf. EU-Vertreter beeilten sich zu versichern, daß die Union auf keine Bedingungen der chinesischen Seite eingegangen war⁴⁷. Gleichwohl entschied die EU 1998 frühzeitig – u. a. mit Verweis auf die „ermutigenden Ergebnisse“ dieses Dialoges –, auf eine Resolution zu verzichten.

Die Art und Weise, wie die Entscheidung gegen die Resolution 1998 zustande kam, hat die Schwächen und Probleme der Union, eine gemeinsame Chinapolitik durchzuführen, sehr deutlich hervortreten lassen.

An erster Stelle ist hier die noch unterentwickelte Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Union zu nennen. So basiert die GASP trotz aller neugeschaffenen Optionen nach wie vor primär auf dem Einstimmigkeitsprinzip. Dabei liegt das Problem nicht allein darin, daß die Union in bestimmten Fällen nicht zu einer gemeinsamen

Politik findet. Problematischer erscheint die Tatsache, daß Drittstaaten wie China durch gezielte außenpolitische Initiativen gegenüber einzelnen EU-Staaten die Politik der Gemeinschaft systematisch unterlaufen können.

Dies wird durch eine Besonderheit der EU verschärft. Während der Außenhandel auf der Importseite bereits vollständig auf EU-Ebene geregelt wird, konkurrieren die EU-Mitgliedsstaaten im Exportbereich um die Märkte in Drittländern. Dies ist der Ansatzpunkt für die nationale Außenhandelspolitik der EU-Länder in Form von Exportförderung⁴⁸. Insbesondere seit 1993 hat diese Form der Konkurrenz zwischen den Mitgliedsstaaten zugenommen. Immer mehr Staats- und Regierungschefs der Gemeinschaft sahen die primäre Aufgabe ihrer Chinapolitik darin, als Handelsreisende die einheimische Wirtschaft zu unterstützen. Dabei profitierten sie nicht selten auch von den belasteten Beziehungen ihrer EU-Partner mit der Volksrepublik⁴⁹. Diese „Erfolge“ gingen aber letztlich auf Kosten einer gemeinsamen Haltung der EU in politischen Fragen.

Schließlich treten noch Schwierigkeiten hinzu, die außereuropäischen Ursprungs sind. Gerade im wirtschaftlichen Bereich steht die EU mit den USA und Japan in direkter Konkurrenz um den chinesischen Markt. Die Position, die diese beiden Länder, insbesondere die USA, in ihrer Chinapolitik einnehmen, kann nicht ohne Auswirkungen auf die Politik der EU bleiben. Darüber hinaus hat es die chinesische Führung ihrerseits verstanden, die angesprochenen Schwächen der europäischen Position umfassend auszunutzen. Die Ausschöpfung des chinesischen Marktpotentials ist eine Komponente hierbei, genauso wie eine geschickte Politik von „Zuckerbrot und Peitsche“ gegenüber der EU (Menschenrechtsdialog) und einzelnen Mitgliedsstaaten (Wirtschaftsaufträge und Androhung von Sanktionen)⁵⁰.

48 Vgl. Margot Schüller, Perspektiven der europäisch-chinesischen Wirtschaftsbeziehungen, in: Hans H. Bass/Karl Wohlmuth (Hrsg.), China in der Weltwirtschaft, Hamburg 1996, S. 149–174, bes. S. 166–167.

49 So profitierte Deutschland 1993 von gespannten Beziehungen seiner europäischen Partner Großbritannien und Frankreich mit China. Vgl. K. Möller (Anm. 18), S. 61–80; zum Problem dieser Form der Außenpolitik im deutschen Fall vgl. Carsten Herrmann-Pillath, Außenpolitik statt Exportförderung. Für eine Neuorientierung der deutschen Chinapolitik, in: Internationale Politik & Gesellschaft, 2 (1996), S. 145–159.

50 So ließ China gegenüber Dänemark und den Niederlanden ihrer Sanktionspolitik von 1997 eine diplomatische Offensive folgen. Im Januar und Februar 1998 – also noch im Vorfeld der Genfer Konferenz – besuchte der chinesische Ministerpräsident Li Peng die Niederlande, und einer seiner Stellvertreter, Li Lanqing, stattete Dänemark einen Besuch ab. In Amsterdam unterzeichnete Li Peng dabei einen seit

45 So konnte die EU auch auf die Taiwan-Krise lediglich mit einer knapp gehaltenen Erklärung reagieren. Vgl. Europäische Union, DN: PESC/96/23, 8. 3. 1996.

46 Auf diesbezügliche Versuche ostasiatischer Staaten hatte Kay Möller bereits 1996 hingewiesen. Vgl. Kay Möller, Für eine neue Pazifik-Politik der Europäischen Union, SWP-KA 2972, Sept. 1996, S. 11.

47 Der amtierende Ratspräsident, Jacques Poos, „... denied that there was any agreement between China and the European Union to impede the EU from tabling resolutions against China in the UN Human Rights Committee in Geneva. The dialogue on human rights, which was broken off in the second half of 1996 when China wanted to impose conditions to the resumption of dialogue, will resume without any preconditions.“ European Institute for Asian Studies-Bulletin, October 1997.

Vor dem Hintergrund dieser Schwierigkeiten fällt die Beurteilung der Frage, ob man für die vergangenen drei Jahre eher von einem vermeidbaren Rückzug oder von einem Erfolg des Machbaren sprechen kann, ambivalent aus. Mit der Entscheidung, chinesische Menschenrechtsverletzungen nicht mehr vor die UN-Kommission in Genf zu bringen, hat die EU einen zentralen Baustein preisgegeben, der für das politische Interesse der Volksrepublik an der EU Mitte der neunziger Jahre von entscheidender Bedeutung war. Dabei ist nicht die Entscheidung an sich, sondern die Tatsache zu kritisieren, daß es sich dabei nicht um einen aktiven, wohlbegründeten Entschluß der EU handelte, sondern daß dieser eine Folge der Dominanz nationaler Einzelinteressen über die Gemeinschaftspolitik war. Auf der anderen Seite hat die Kommission im Rahmen ihrer Möglichkeiten die Aktivitäten ihrer Chinapolitik auf eine breitere Basis gestellt. Dabei kommt naturgemäß den Wirtschaftsbeziehungen die herausragende Bedeutung zu. Daneben sind aber insbesondere die vielschichtigen Maßnahmen zur Unterstützung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung Chinas positiv zu bewerten.

IV. Fazit und Perspektiven

Die politische Bedeutung der EU in den Beziehungen zu China hat in den neunziger Jahren als Folge der europäischen Menschenrechtspolitik gegenüber der Volksrepublik ein Auf und Ab erlebt. Dabei war sowohl für die Stärkung der politischen Rolle der EU als auch für die erneute Schwächung in den letzten Jahren die Dominanz von Einzelinteressen der EU-Mitgliedsstaaten über eine gemeinsame EU-Politik verantwortlich.

Die EU versucht heute im Fahrwasser ihrer Bedeutung als Wirtschaftsblock, zunehmend auch international eine politische Rolle zu übernehmen. Dies entspricht in etwa dem Vorgehen im Integrationsprozeß selbst. Dort soll die von der wirtschaftlichen Integration ausgehende Dynamik

Ende der achtziger Jahre verhandelten Vertrag über 8,1 Mrd. DM mit dem niederländisch-britischen Ölkonzern Shell. Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 17. 2. 1998; South China Morning Post vom 14. 2. 1998. Bereits in den Jahren zuvor hat die chinesische Seite eine vehemente Lobbyarbeit im Vorfeld der Genfer Konferenz betrieben, die u. a. Drohungen gegenüber einzelnen Regierungen beinhaltete, so beispielsweise in einem Brief von Li Peng an Helmut Kohl im März 1995. Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 12. 3. 1995. Vgl. hierzu ebenfalls die Ausführungen von Sebastian Heilmann, Reform statt Protest, in: Die Erben des gelben Kaisers. China: Weltmacht im 21. Jahrhundert. Partner oder Gegner?, Zeit-Punkte, Nr. 3/1997, S. 90–92.

auch auf den politischen Bereich ausstrahlen. Diese Dynamik fehlt jedoch in den internationalen Beziehungen. Die Politik der VR China zeigt, daß kein Widerspruch darin besteht, die Wirtschaftsbeziehungen zur EU zu vertiefen, sich politisch jedoch vor allem mit den Einzelstaaten, wie beispielsweise mit Frankreich, zu arrangieren.

Es soll hier nicht argumentiert werden, daß die EU auf politische Initiativen verzichten sollte. Im Gegenteil, der von der Europäischen Kommission in den Strategiepapieren von 1995 und 1998 verfolgte Ansatz, auch die politische Dimension der Beziehungen zu China zu stärken, wird ausdrücklich begrüßt. Jedoch dürfen dabei die Hoffnungen auf größeren Einfluß der EU kein Eigenleben annehmen und sich zu weit von den durch den Stand des Integrationsprozesses vorgegebenen Realitäten entfernen. Die EU liefe dann Gefahr, der „Symbolik“ (die pure Existenz von Gipfeltreffen oder einem Menschenrechtsdialog) in den Beziehungen zu China unverhältnismäßig hohes Gewicht zu verleihen. Dieses Problem war neben den genannten – mehr auf der Ebene der Nationalstaaten angesiedelten – Gründen möglicherweise bereits für die diesjährige Entscheidung, keine chinakritische Resolution in Genf einzubringen, mitverantwortlich. So ist seit Mitte letzten Jahres das Bestreben der EU bekannt, mit der Volksrepublik jährliche Gipfeltreffen zu vereinbaren. Der Zusammenhang mit der chinesischen Gipfeldiplomatie mit Rußland, Japan und insbesondere den USA wird auch von der Kommission selbst hervorgehoben⁵¹. China nahm das europäische Ansinnen allerdings nicht mit großem Enthusiasmus auf. Bis Anfang Februar 1998 hatte die EU nur die chinesische Zusage für ein einziges Treffen erhalten⁵², das am 2. April in London am Rande von ASEM2 stattfand. Auch dort ist China der EU jedoch – trotz der neuen europäischen Haltung in Genf – nicht weiter entgegengekommen. In der Gemeinsamen Presseerklärung wurde lediglich festgehalten, daß beide Seiten darin übereinkamen, „... to consider holding such Summits on an annual basis“⁵³.

Chinas Haltung gegenüber dem Euro ist ein weiterer Punkt, der die Position der EU in Genf beeinflußt haben könnte. Die Volksrepublik verfügt

51 Vgl. EU 98 (Anm. 1), S. 5.

52 Vgl. die Rede des Vizepräsidenten der Europäischen Kommission Sir Leon Brittan auf der ECAN-Konferenz in London am 2. 2. 1998 (Anm. 30).

53 Joint Press Statement, EU-China Summit, London, 2. 4. 1998 (Hervorheb. S. F.). Ein weiteres Entgegenkommen von seiten der EU besteht darin, daß die Kommission u. a. auf Druck der chinesischen Außenhandelsministerin Wu Yi dem Rat den Vorschlag gemacht hat, China von der Liste der Nicht-Marktwirtschaften zu streichen. Vgl. Ca, (Feb. 1998), Ü21, S. 148.

mittlerweile nach den USA über die weltweit größten Währungsreserven⁵⁴. Im Strategiepapier von 1998 wird deshalb auch die Aufnahme eines Dialogs über „makroökonomische Fragen“ mit China vorgeschlagen. Im Rahmen dieses Dialogs solle China „über die WWU (Wirtschafts- und Währungsunion, S. F.) und das Potential des Euro als stabiler Reservewährung informiert werden“⁵⁵. Bislang hält sich die chinesische Führung mit Äußerungen zum Euro, die über allgemeine Unterstützungserklärungen hinausgehen, jedoch zurück⁵⁶.

In keinem der beiden Fälle sollte erwartet werden, daß ein europäischer Verzicht auf politischen Druck zu einem weitgehenden Entgegenkommen Chinas führen wird. Die EU-China-Gipfeltreffen werden in dem Maße an Gewicht gewinnen, wie die EU selbst an politischem Gewicht zunimmt. Und wenn man international renommierten Fachleuten Glauben schenken darf, wird sich der Euro aufgrund der Wirtschaftskraft seiner Mitgliedsländer (unabhängig von der Haltung Chinas) langfristig zu einer dem US-Dollar gleichrangigen

54 Diese beliefen sich Ende 1997 auf 142,8 Mrd. US-Dollar (1996: 107 Mrd. US-Dollar). Hinzu kommen die Währungsreserven Hongkongs mit 75,3 bzw. 63,8 Mrd. US-Dollar. Vgl. *The Economist* vom 21. 3. 1998, S. 136.

55 EU 98 (Anm. 1), S. 20.

56 Im Oktober 1997 wurden Meldungen bekannt, wonach China erwarte, daß der Euro in seinen Anfangsjahren eine „weiche und instabile Währung“ sein werde. China werde deshalb den Großteil seiner Währungsreserven weiterhin in US-Dollar anlegen. Vgl. James Harding, *Foreign Exchange Reserves: Beijing will not convert to ‚soft euro‘*, in: *Financial Times* vom 13. 10. 1997.

Währung entwickeln⁵⁷. Das generelle chinesische Bemühen, sich von einseitigen Abhängigkeiten, insbesondere von den USA, freizumachen, dürfte sich langfristig dann auch in der chinesischen Haltung zum Euro niederschlagen.

Die chinesische Position wird sich auch weiterhin an „Realpolitik“ orientieren⁵⁸. Die im vorangehenden beschriebene Haltung Chinas gegenüber der EU in der Frage der Menschenrechte Mitte der neunziger Jahre kann hierfür sogar als Beleg dienen. Die Europäische Union ist bereits heute mehr als die Summe ihrer Mitgliedsstaaten, aber sie ist in allen Fällen auf die Unterstützung durch ihre Mitgliedsstaaten angewiesen. Die EU wird dauerhaft nur dann eine stärkere politische Rolle in den Beziehungen zu China spielen, wenn sie eine gemeinsame Politik verfolgt, die nicht durch Einzelinteressen unterlaufen wird. Dies entspricht einer Forderung, die die chinesische Seite bezeichnenderweise vor allem in den siebziger und achtziger, jedoch weniger in den neunziger Jahren erhoben hatte: Die EU muß mit einer Stimme sprechen!

57 Beispielhaft sei hier auf die Prognose von Fred Bergsten (Direktor des Instituts für Internationale Wirtschaft in Washington) verwiesen. Bergsten geht davon aus, daß sich langfristig ein bipolares Währungssystem entwickeln wird, in dem US-Dollar und Euro global jeweils einen Anteil von 40 % einnehmen werden. Gegenwärtig liegt der Anteil des US-Dollars bei 60 % und der Anteil der DM als zweitwichtigster Währung bei etwa 15 %. Vgl. Fred Bergsten, *The Dollar and the EURO*, in: *Foreign Affairs*, 76 (July/Aug. 1997) 4, S. 83–95.

58 Für frühere Beispiele eines solchen Verhaltens der VR China gegenüber der EG vgl. S. Friedrich (Anm. 21).

Jürgen Domes: Die politische Lage in der Volksrepublik China

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 27/98, S. 3–11

Der Tod Deng Xiao-pings am 19. Februar 1997 erschütterte die politische Szene der VR China *nicht*. Dramatisch anmutende Auseinandersetzungen innerhalb der Herrschaftselite und massive Manifestationen politischer Unzufriedenheit von seiten der Bevölkerung blieben aus. Die personalpolitischen Entscheidungen des XV. Parteitages der KP Chinas und des IX. Nationalen Volkskongresses lassen eine kollektive Führung erkennen, die eine vergleichsweise geringe aktuelle Konfrontationsbereitschaft und deshalb einen beträchtlichen Grad an innerer Stabilität aufweist. Die beiden höchsten Akklamationsorgane der Partei und des Staates schrieben folglich die Politik der Reformen vorwiegend im Bereich der Wirtschaftsorganisation und des Wirtschaftslebens und der gleichzeitig rücksichtslosen Unterdrückung jeder Art von politischer Unbotmäßigkeit fort. Doch auch der Vorgang der gesellschaftlichen Verselbständigung setzt sich fort. Darin spiegelt sich aber nicht ein Wandel der totalistischen Einparteiherrschaft marxistisch-leninistischen Typs in ein autoritäres System, sondern vielmehr der Vorgang der *Desintegration*, der die VR China längst erfaßt hat, während wir die Vollendung der *Institutionalisierung* der Einparteiherrschaft beobachten.

Carsten Herrmann-Pillath: Herausforderungen des wirtschaftlichen und sozialen Wandels in der VR China: Wohin führt der chinesische Weg?

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 27/98, S. 12–24

Die „Asien-Krise“ ist eine Krise des „asiatischen Modells“ und seiner Institutionen, aber auch seiner Theoretiker. Welche Schlußfolgerungen ergeben sich daraus für das vielgerühmte „chinesische Wunder“? Eine entscheidende Differenz besteht in der institutionellen Fragmentierung der chinesischen Wirtschaft und dem Dualismus zwischen Stadt und Land, der in der Vergangenheit zwei wesentliche Wachstumskräfte freigesetzt hat: die Entstehung der ländlichen Unternehmen und die Migration. In der aktuellen Situation muß sich die Wirtschaftspolitik jedoch der Krise der Städte und des staatlichen Sektors stellen, die mit weitreichenden sozialen Umbrüchen einhergeht: Mit Konzepten wie den „Unternehmensgruppen“ scheint China freilich in die Fußstapfen des desavouierten „asiatischen Modells“ zu treten. Soll die Fähigkeit der Politik beurteilt werden, diesen Herausforderungen zu begegnen, so sind Aspekte wie die Quasi-Föderalisierung, die Verbreitung korporatistischer Institutionen sowie die Verflechtung zwischen Politik, Gesellschaft und Wirtschaft durch Netzwerke zu beachten. Das „chinesische Modell“ läßt sich dann nur innerhalb eines theoretischen Paradigmas des „Regionalismus“ fassen und wird zum „Modell ohne Modell“: Gerade strukturelle Schwächen des Gesamtsystems erlauben flexible Antworten der Regionen auf die globalen Herausforderungen.

Peter J. Opitz: Feindliche Übernahme oder friedliche Wiedervereinigung? Hongkongs Autonomie auf dem Prüfstand. Eine erste Bilanz

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 27/98, S. 25–35

Fast ein Jahr ist seit der Rückführung Hongkongs unter chinesische Souveränität vergangen. Die Bilanz der politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen der vergangenen Monate läßt sich im wesentlichen in drei Feststellungen zusammenfassen: 1. Die Führung in Peking hat sich weitgehend an die mit London ausgehandelte Übergangsregelung gehalten und sich – zumindest nach außen – nicht in die inneren Angelegenheiten der Stadt eingemischt. 2. Die neuen Behörden waren einerseits damit beschäftigt, die von Gouverneur Patten eingeleiteten demokratischen Reformen wieder rückgängig zu machen, andererseits aber auch bemüht, den Übergang in die neue Ära so reibungslos wie möglich zu gestalten. 3. Die eigentliche Bewährungsprobe stellte sich – eher unerwartet – im ökonomischen Bereich. Während es der neuen Administration gelang, die destabilisierenden Wirkungen der ostasiatischen Währungs- und Wirtschaftskrise abzuwehren, muß sie sich nun darauf konzentrieren, den ältesten der asiatischen „Tiger“ für das neue Jahrtausend fit zu machen.

Stefan Friedrich: Europa und China in den neunziger Jahren. Verlust der neu gewonnenen politischen Bedeutung der EU?

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 27/98, S. 36–46

In der ersten Hälfte der neunziger Jahre hat die Europäische Union eine zunehmend stärkere Rolle in den politischen Beziehungen zwischen Europa und China übernommen. Dies zeigte sich sowohl in der konfliktbereiten Menschenrechtspolitik der EU (u. a. auf der jährlichen UN-Menschenrechtskonferenz in Genf) als auch in mittlerweile zwei Strategiepapieren der Europäischen Kommission zur EU-Chinapolitik (1995 und 1998) sowie in den Vereinbarungen über die Vertiefung des politischen Dialogs zwischen beiden Seiten von 1994. Darüber hinaus fand im April 1998 das erste Gipfeltreffen zwischen der EU und der VR China statt. Signalisieren diese Entwicklungen ein kontinuierliches Ansteigen der Rolle der EU in den sino-europäischen Beziehungen?

Im vorliegenden Artikel wird argumentiert, daß dies so nicht zu erwarten ist. Die EU verfolgt zwar mit zahlreichen Kooperationsmaßnahmen und Projekten einen sehr breiten und vielversprechenden Ansatz in der Chinapolitik, die Stärkung der EU-Position in der ersten Hälfte der neunziger Jahre war jedoch in erster Linie eine Folge der europäischen Menschenrechtspolitik. Die Bemühungen der einzelnen Mitgliedsstaaten, die nationale Chinapolitik von der Menschenrechtsfrage zu entlasten und sie auf EU-Ebene zu delegieren, führten zu einer Stärkung der Rolle der EU und machten die Gemeinschaft zu einem von China ernst genommenen Gegenspieler auf internationaler Ebene. Seit 1995 erschwerten die Durchsetzung nationaler Interessen auf Kosten der Gemeinschaftspolitik, insbesondere durch Frankreich, und eine geschickte Europapolitik der VR China zunehmend die Aufrechterhaltung des EU-Konsenses in dieser Frage. Ohne eine wirkliche Stärkung der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU wird diese Entwicklung langfristig zum Verlust der neu gewonnenen politischen Bedeutung der EU in den sino-europäischen Beziehungen führen.