

Nach einem außerordentlich zähen Verhandlungsprozess, der sich 15 Jahre lang hingezogen hat und mitunter hart am Rand des Scheiterns stand, ist die Aufnahme Chinas in die Welthandelsorganisation (WTO) nun so gut wie beschlossene Sache. Die Kompromisslösungen, die in den verbliebenen Streitpunkten, etwa zur zulässigen Höhe der chinesischen Agrarsubventionen, mit der EU und den USA gefunden wurden, haben die Voraussetzungen für den Beitritt der Volksrepublik als 142. Mitgliedsland spätestens Anfang des Jahres 2002 geschaffen. Damit ist auch der Weg frei für die anschließende Aufnahme Taiwans in die WTO mit dem Status eines »Unabhängigen Zollgebiets«.

Für die Tragweite dieser Erweiterung, die von weit auseinander driftenden Spekulationen begleitet wird, gibt es schon aufgrund der Dimensionen in der Geschichte der WTO und ihres Vorläufers, des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT), keinen vergleichbaren Präzedenzfall. Mit rund 1,3 Milliarden Einwohnern (22 Prozent der Weltbevölkerung) ist China das größte Mitgliedsland. China und Taiwan zusammen bringen es außerdem auf etwa die Hälfte des Handelsvolumens und auf einen noch höheren Anteil am kombinierten Bruttoinlandsprodukt (BIP) der Staaten, die gegenwärtig noch nicht zur WTO gehören. Dem Anspruch, eine global operierende Institution zu sein, kommt die WTO damit einen entscheidenden Schritt näher.

Für Chinas Entwicklung ist der Beitritt über den internationalen Prestigegegewinn hinaus ein Meilenstein mit kaum zu überschätzenden Konsequenzen. Er macht die Integration des Landes in die Weltwirtschaft ebenso unumkehrbar wie den nach den WTO-Spielregeln nun forciert zu betreibenden Umbau der teilreformierten chinesischen Volkswirtschaft zu einem funktionsfähigen und transparenten marktwirtschaftlichen System. Vor dem erwarteten nachhaltigen Wachstums- und

Wohlstandsgewinn muss die chinesische Führung allerdings schwierige Strukturprobleme (Arbeitsmarkt) bewältigen. Damit ist die Gefahr verbunden, dass sich die akuten sozialen Spannungen weiter verschärfen und hart an den Bruchpunkt geraten. Ebenso vorhersehbar ist, dass die Beschleunigung des wirtschaftlichen Systemwandels den Trend zur Pluralisierung weiter vorantreibt und dem Begehren nach gesellschaftlicher und politischer Mitbestimmung der unterschiedlichsten Interessengruppen mehr Selbstbewusstsein und Durchsetzungskraft verleihen wird.

Für die Wirtschaftspartner im Westen, allen voran die USA und die EU, bedeutet der WTO-Beitritt Chinas mittel- und langfristig einen entscheidenden Durchbruch zur Erleichterung des Marktzugangs und zu mehr Rechts- und Planungssicherheit. Die Öffnung des Dienstleistungssektors ebnet ausländischen Anbietern außerdem den Weg in potenziell lukrative neue Geschäftsfelder. Was Prognosen dennoch unsicher macht, ist die kritische Frage, ob die chinesische Führung bereit und in der Lage ist, die WTO-Vorgaben auch um den Preis destabilisierender innerer Konflikte und sozialer Verwerfungen fristgerecht umzusetzen.

Die künftige Funktionsfähigkeit der WTO hängt nicht zuletzt davon ab, inwieweit China der Versuchung nachgibt, die Organisation politisch zu instrumentalisieren und zum Austragungsort für regionale und globale Konflikte zu machen. Die Einflussnahme Pekings auf das Beitrittsverfahren Taiwans, für die sich in den WTO-Statuten keine Rechtfertigung findet, hat dafür einen problematischen Präzedenzfall geschaffen.

## Von der Öffnung zu Chinas Globalisierung – Ein hart erstrittener Paradigmenwechsel

Auf einen kurzen Nenner gebracht, lässt sich die WTO als ein Zusammenschluss von marktwirtschaftlich organisierten Ländern beschreiben, in denen es jedem wirtschaftlichen Akteur frei steht, ohne Diskriminierung und auf sicherer Rechtsgrundlage unter kommerziellen Interessen seine Geschäfte zu betreiben.

Der 1947 gegründete Vorläufer GATT, der nach dem gleichen wirtschaftsliberalen Prinzip, aber mit einem engeren Regelungsradius funktionierte, war für Mao Tse-tung nichts anderes als ein »kapitalistisches Kartell«. Obwohl das vorrevolutionäre China zu den Gründungsmitgliedern des GATT gehört hatte, beanspruchte die kommunistische Führung nach dem Machtwechsel auch nicht die Nachfolge, als die nach Taiwan vertriebene Kuomintang-Regierung 1949 die Mitgliedschaft aufkündigte. Noch 1971, als die Volksrepublik in die UNO aufgenommen wurde, stand Peking dem GATT als »rich men's club« ablehnend gegenüber.

Erst ein Jahrzehnt später bemühte sich China nach dem Beitritt zur Weltbank und zum Internationalem Währungsfonds (IMF) um den Beobachterstatus im GATT und beantragte schließlich 1986 die Vollmitgliedschaft. Als die bilaterale Vereinbarung mit den USA über die Bedingungen für den WTO-Beitritt im November 1999 schließlich endlich unter Dach und Fach war, pries Partei- und Staatschef Jiang Zemin das Verhandlungsergebnis als »win-win«-Option für China.

Der historische Abriss dieses bemerkenswerten Einstellungswandels veranschaulicht die Etappen einer nicht minder radikalen Kehrtwende in der chinesischen Entwicklungsstrategie. Der Beginn der wirtschaftlichen Reform- und Öffnungspolitik unter Deng Xiaoping Ende 1978 war die Absage an das Autarkiemodell sozialistischer Planwirtschaft. Aus der Mitgliedschaft in der Welthandelsorganisation folgt eine weitere markante Grenzverschiebung. China verpflichtet sich damit nämlich, sein Wirtschaftssystem einschließlich der relevanten Rechtsordnung durch eine Generalüberholung nach innen und außen WTO-kompatibel umzugestalten, sich in Streitfällen internationalen Schiedsverfahren zu unterwerfen. Damit sind die Weichen für die volle Integration der Volksrepublik in die Weltwirtschaft gestellt.

Obwohl die vor über zwei Jahrzehnten eingeleitete Reformpolitik, für die es weder ein Vorbild noch ein schlüssiges Konzept gab, zunächst als Reparaturversuch in Form von sukzessiven Korrekturen am System der sozialistischen Planwirtschaft begann, hat sie dem Land ein ungeahntes Wirtschaftswunder beschert. Dank einer langen Periode mit zweistelligen Wachstumsraten wurde das Ziel erreicht, das BIP in zwei Etappen (1981–1990 und 1991–2000) jeweils zu verdoppeln (im Jahr 2000 beim Stand von rund 1000 Mrd. Dollar). Haupttriebkraft des Aufschwungs waren der Export und der Zufluss ausländischer Direktinvestitionen. Mit einem Außenhandelsvolumen von 474,3 Mrd. Dollar steht China auf Platz neun der Weltrangliste. Der Umfang der Direktinvestitionen (von 1978 bis Ende 2000 wurden von insgesamt zugesagten 678 Mrd. Dollar 349 Mrd. Dollar realisiert) wird weltweit nur in den USA übertroffen.

Das strategische Umsteuern im Reformprozess, dessen Impulsgeber vor allem Ministerpräsident Zhu Rongji und Jiang Zemin waren, gewann in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre an Bedeutung. Gleichzeitig markiert das den Zeitpunkt, von dem an Peking versuchte, die zuvor phasenweise nur dilatorisch betriebenen Verhandlungen zum WTO-Beitritt zielorientiert zu einem baldigen Erfolg zu führen. Dabei ging es im Kern um die Frage, ob die Fortsetzung der experimentellen Reformen und der selektiven Öffnung alten Stils ausreichen würden, um die Nachhaltigkeit des wirtschaftlichen Wachstums und eine allseitige Entwicklung zu sichern. Sie stellte sich um so dringlicher, als mit dem damals einsetzenden Konjunkturabschwung die Exporte und der Zufluss von Direktinvestitionen schrumpften, die massiven chinesischen Handelsüberschüsse mit den USA zunehmend die Gefahr eines offenen Handelskrieges heraufbeschworen und die 1997 einsetzende »Asienkrise« überdies den Blick für die strukturellen Schwächen des eigenen Wirtschafts- und Finanzsystems schärfte.

Abgesehen von den schwierigen Verhandlungen mit den USA und der EU verzögerte sich der WTO-Beitritt auch deshalb, weil diese strukturelle Richtungsentscheidung gegen erhebliche bürokratische, protektionistische und national-ideologische Widerstände im Innern erkämpft werden musste. Der institutionelle Widerstand war

weitgehend ausgeräumt, als Zhu Rongji bei der Reorganisation der Zentralregierung 1998 endgültig mit der aus der Planwirtschaft stammenden Tradition der mikroökonomischen Regulierung von Branchen und Unternehmen brach und die Weichen für den Übergang zur makroökonomischen Steuerung stellte. Die protektionistischen und die ideologisch-politischen Widerstände sind vorläufig eingedämmt, aber nicht gebrochen. Die Einschätzung der Kräfteverhältnisse und die Auseinandersetzung mit den Liberalisierungsgegnern werden dadurch erschwert, dass sich in ihren Argumenten sehr unterschiedliche Motive miteinander vermischen: handfeste Partikularinteressen; die berechtigte Sorge, wie viel Wettbewerb die heimische Wirtschaft und das Sozialgefüge beim gegenwärtigen Entwicklungsstand verkraften können; und die zum Schreckgespenst ausgemalte Gefahr der nationalen Selbstentmündigung, die China via Globalisierung zum Filialbetrieb multinationaler Konzerne zu degradieren drohe.

Gemessen an dem Ergebnis, hat die chinesische Partei- und Staatsführung in dieser Kontroverse mit bemerkenswerter Geschlossenheit in dieser Kontroverse Kurs gehalten und durch eine administrative und grundsätzlich politische Flurbereinigung für klare Verhältnisse gesorgt. Trotz vieler Rückschläge wurde damit auch das Vertrauen bei den internationalen Partnern gestärkt, dass es China mit dem Beitritt zur WTO ernst meint und auch die Absicht hat, seine daraus resultierenden Verpflichtungen einzulösen. Dem nüchtern pragmatischen Interessenkalkül, dem Peking in der Schlussphase der Verhandlungen folgte, entsprach es, dass bereits ein knappes halbes Jahr, nachdem die Nato die chinesische Botschaft in Belgrad bombardiert hatte, das bilaterale WTO-Abkommen mit den USA unterzeichnet wurde.

### **Chinas internationale Partner zwischen Euphorie und Skepsis**

Der erfolgreiche Abschluss der bilateralen Verhandlungen Chinas mit den USA und dann im Mai 2000 mit der EU wurde in einigen westlichen Medien von Schlagzeilen (»historischer Wendepunkt«, »Deal of the Century«) begleitet, die an die Chinaboom-Fantasien von Anfang der 1980er Jahre erinnerten. Bei Regierungen, Parteien und Unternehmen

außerhalb Chinas ergibt sich aber ein sehr viel differenzierteres, zwischen Optimismus und Skepsis pendelndes Reaktionsmuster auf die bevorstehende Aufnahme der Volksrepublik in die WTO.

Befriedigt zeigen sich vor allem die Globalisierungsbefürworter, denen daran gelegen ist, die aufsteigende Wirtschafts- und Regionalmacht China ein entscheidendes Stück weiter in eine interdependente, unter verbindlichen Regeln operierende Weltwirtschaft einzubinden und die sich davon auch einen domestizierenden Effekt auf die Außenpolitik Pekings versprechen. Auf das Prinzip Hoffnung setzen diejenigen, die von der Vollendung der marktwirtschaftlichen Reformen einen starken Impuls für die Demokratisierung und die Herrschaft des Rechts (civil society) in China erwarten. Beides hat den Verhandlungsansatz der EU maßgeblich mitbestimmt. Unter den Skeptikern sind auch viele Unternehmer, die aus den eigenen Erfahrungen auf dem schwierigen und unsicheren chinesischen Markt gelernt haben, dass zwischen Ankündigungen und der Umsetzung von Reformzusagen oftmals eine erhebliche zeitliche und substantielle Lücke klafft.

Der Rahmen, in dem sich Handel, Investitionen und Kapitalverkehr mit China künftig zu bewegen haben, ist durch drei multilaterale Abkommen abgesteckt, die das tragende Gerüst der WTO darstellen: das General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), das General Agreement on Trade in Services (GATS) und das Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS). Dadurch wird festgelegt, dass China tarifäre und nicht-tarifäre Handelshemmnisse abbauen, seinen Dienstleistungssektor der internationalen Konkurrenz öffnen und ausländische Unternehmer nach den gleichen Regeln behandeln muss wie einheimische Unternehmen. Dabei gelten die einklagbaren Grundsätze der Meistbegünstigung, der Nichtdiskriminierung und der Reziprozität. Dazu gehört über das TRIPS-Abkommen die Verpflichtung, Mindeststandards für den Schutz von geistigen Eigentumsrechten zu gewährleisten und sich in Streitfällen, wie sie nicht nur mit China gehäuft vorkommen, einem internationalen Schlichtungsverfahren zu unterwerfen.

Nach den mit den USA und der EU ausgehandelten Vereinbarungen hat China zur Liberalisierung des Marktzugangs folgende Zugeständnisse gemacht:

- ▶ **Zölle:** Die Zölle auf eingeführte Industrieprodukte werden bis 2005 von 17,5 Prozent auf ein durchschnittliches Niveau zwischen 9 Prozent und 10 Prozent gesenkt und quantitative Beschränkungen aufgehoben. Der Zollsatz für importierte Kfz (gegenwärtig zwischen 80 und 100 Prozent) wird bis 2006 auf 25 Prozent (Komponenten 10 Prozent) reduziert. Telekommunikationsausrüstungen können ab 2005 zollfrei eingeführt werden. Für Agrarprodukte ist bis 2004 eine Zollabsenkung von 22 Prozent auf 17 Prozent vorgesehen.
- ▶ **Dienstleistungen/Beteiligungen:** Die Öffnungsklauseln erstrecken sich mit Ausnahme von Kultur- und Medienwirtschaft auf alle wesentlichen Dienstleistungsbereiche, vom Einzelhandel bis zur Telekommunikation. In einigen Schlüsselbereichen bleiben Mehrheitsbeteiligungen ausländischer Firmen an chinesischen Unternehmen durch die Festlegung von Obergrenzen jedoch ausgeschlossen. Handelsunternehmen (einschließlich Einzelhandelsketten) können künftig selbstständig Im- und Exportgeschäfte tätigen und direkt an chinesische Kunden verkaufen. Ausländische Banken erhalten Zugang zu Geschäften in lokaler Währung mit chinesischen Firmen (nach zwei Jahren) und mit Privatkunden (nach fünf Jahren). Die gegenwärtig geltenden geografischen und sektoralen Restriktionen für Versicherungen werden innerhalb von fünf Jahren aufgehoben. Der Beteiligungsanteil ist auf maximal 51 Prozent festgesetzt (bei Lebensversicherungen auf 49 Prozent). Unmittelbar nach dem WTO-Beitritt werden zunächst die Telekommunikationskorridore in Peking, Shanghai und Kanton einschließlich der Intercity-Verbindungen für alle Dienstleistungen ausländischer Anbieter geöffnet. Beteiligungen sind auf 50 Prozent (Mobilfunk 49 Prozent) beschränkt.

Im Gegenzug kommt China dauerhaft in den Genuss aller Handelsvergünstigungen, die sich die WTO-Mitglieder untereinander gewähren. Im auch handelspolitisch kritischen Verhältnis zu den USA entfällt damit die bisher notwendige jährliche Verlängerung der Meistbegünstigung (MFN), mit der im amerikanischen Kongress regelmäßig die Lage der Menschenrechte und Chinas Waffenexporte auf den Prüfstand kamen. Die Volksrepublik erhält nun den Meistbegünstigungsstatus in Permanenz

(Permanent Normal Trade Relations). Der Wegfall der einschlägigen Import-Restriktionen nötigt auch die EU zu einer Überarbeitung ihrer Anti-Dumping-Gesetzgebung. Das von der WTO für 2005 vereinbarte Auslaufen des Multifaser-Abkommens (MFA) bedeutet zu Gunsten des chinesischen Exports außerdem, dass die bisherigen Quotenregelungen für Textilien und Bekleidung entfallen.

Dem hartnäckig verfochtenen Anspruch Chinas, sich in den Verhandlungen über den beanspruchten Status als Entwicklungsland (das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen bewegt sich bei knapp 1000 Dollar im Jahr) besonders günstige Aufnahmebedingungen und Schutzklauseln zu sichern, haben sich seine wichtigsten Handelspartner mit Erfolg widersetzt. Ausschlaggebend für die Verhandlungsführung waren vor allem zwei Erwägungen: der vergleichsweise hohe chinesische Anteil am Welthandel und die Tatsache, dass eine möglichst weitgehende Liberalisierung des Marktzugangs im Fall Chinas für die führenden Industrieländern ökonomisch von wesentlich größerer Bedeutung ist als bei jedem anderen Beitrittskandidaten.

So kann die Volksrepublik zwar sektoral unterschiedlich lange Übergangsfristen in Anspruch nehmen, liegt bei der Höhe der zulässigen Agrarsubventionen (8,5 Prozent) und bei den Zollsätzen im Durchschnitt jedoch deutlich unter dem Niveau anderer Entwicklungsländer (bei Industriegütern im Schnitt ca. 13 Prozent), die schon länger der WTO angehören. Bei der Verweigerung eines moderateren Öffnungsfahrplans hat außerdem offensichtlich auch die Überlegung mitgespielt, keinen unvorteilhaften Präzedenzfall für die noch bevorstehenden Beitrittsverhandlungen mit der Russischen Föderation zu schaffen.

Je nachdem, welche Annahmen zu Grunde gelegt werden, liegen die Modellrechnungen und Prognosen über die konkreten Größenordnungen der wirtschaftlichen Effekte des chinesischen WTO-Beitritts und der zu erwartenden Wachstumsimpulse naturgemäß weit auseinander. Was den Entwicklungstrend angeht, kommen die meisten relevanten Studien jedoch in den Kernaussagen zu den voraussichtlichen Auswirkungen auf China selbst, seine wichtigsten Handelspartner und auf die Entwicklungsländer zu ähnlichen Einschätzungen.

Als Hauptnutznießer des WTO-Beitritts erscheint darin die Volksrepublik. So hat die Weltbank voraus-

gesagt, dass der chinesische Anteil am Welthandel von gegenwärtig 3,5 Prozent bis 2020 auf etwa 10 Prozent steigen wird. Damit würde die Volksrepublik Japan überrunden. Die Ökonomen von Goldman Sachs rechnen bereits bis zum Jahr 2005 mit einer Ausdehnung des chinesischen Außenhandelsvolumens von 474 Mrd. (2000) auf rund 600 Mrd. Dollar und einem jährlichen Zufluss von ausländischen Direktinvestitionen im Wert von dann ca. 100 Mrd. Dollar. Das entspräche gegenüber dem Jahr 2000 (40,7 Mrd. Dollar) einem kühn angesetzten Wachstumssprung um mehr als das Doppelte.

In unterschiedlichem Umfang werden diesen Trendvoraussagen zufolge die industriellen Hauptlieferländer von der Liberalisierung profitieren – standortbedingt und als Chinas wichtigster Handelspartner Japan (nach der chinesischen Zollstatistik für 2000 mit einem Handelsvolumen von insgesamt 83,17 Mrd. Dollar) vor den USA (74,67 Mrd. Dollar) und der EU (69,1 Mrd. Dollar). Bei den erwarteten Zugewinnen gehen die Prognosen von der stimulierenden Wechselwirkung mehrerer Faktoren aus. Der Abbau der tarifären und nicht-tarifären Handelshemmnisse verbessert den Marktzugang und begünstigt einen ausgewogeneren Warenverkehr und damit die Reduzierung der hohen strukturellen Defizite, die vor allem den China-Handel der USA und in geringerem Umfang auch den Warenaustausch mit der EU belasten. Die Erleichterungen für die chinesischen Exporte auf dem Weltmarkt werden einen wachsenden Modernisierungsbedarf der chinesischen Industrie und damit steigende Importe von kapital- und technologieintensiven Investitionsgütern auslösen. Eine zusätzliche Sogwirkung wird von den verbesserten Bedingungen für ausländische Investoren im produzierenden Gewerbe (Wegfall von Exportauflagen und von Vorgaben für den Wertanteil von Komponenten aus heimischer Produktion) erwartet.

Wegen der noch geringen Verflechtungsdichte im Handel mit China wird sich die Öffnung in den Lieferländern kurz- und mittelfristig dennoch insgesamt kaum in nennenswerten volkswirtschaftlichen Wachstumsimpulsen in den Lieferländern niederschlagen. Von den Gesamtexporten der USA sind 1,9 Prozent (Stand von 1999) und im Fall der EU 1,1 Prozent für China bestimmt. Umgekehrt macht der Anteil Chinas an den jeweiligen Importen

8,3 Prozent (USA) und 2,2 Prozent (EU) aus. Der Nachdruck, mit dem die EU einerseits die Einbindung der Volksrepublik in die WTO befürwortete und ihr andererseits weitergehende Vergünstigungen insbesondere im Bereich Telekommunikation, für die Kfz-Industrie und das Versicherungsgewerbe abnötigte, ist deshalb längerfristig angelegt mit dem strategischen Ziel, Europa wirtschaftlich und technologisch in China und in Asien gegen die amerikanische und die japanische Konkurrenz besser zu positionieren. Als wichtigster europäischer Wirtschaftspartner Chinas wird davon insbesondere auch Deutschland begünstigt, das mit einem Marktanteil von 17 Prozent (Stand: 1999) bei Maschinen und Ausrüstungen (Japan 31 Prozent, USA 14 Prozent) in China bereits über eine starke Stellung verfügt.

Mit sehr gemischten Gefühlen wird der WTO-Beitritt Chinas dagegen von der Mehrzahl der Entwicklungsländer begleitet, die als Folge der Erweiterung kaum wirtschaftliche Gewinne erwarten können, sondern mit Verlusten rechnen müssen. Nachdem sich China unter Ausschöpfung seiner Lohnkostenvorteile als Exporteur von Bekleidung, Haushaltselektronik und anderen leichtindustriellen Massenprodukten im unteren Preissegment bereits einen führenden Platz auf dem Weltmarkt erobert hat, ist zu erwarten, dass der Wegfall der restlichen Restriktionen, etwa durch das Auslaufen des Multifaserabkommens, den Verdrängungswettbewerb mit anderen Anbietern noch verschärft. Unter den Nachbarn Chinas sind davon vor allem die südostasiatischen Schwellenländer betroffen. Für sie wächst der Druck, die industriellen Modernisierung und Spezialisierung zu beschleunigen. Gleichzeitig erhöht sich der Anreiz, die Fertigung arbeitsintensiver Produkte nach China zu verlagern, um von den niedrigeren Lohnkosten zu profitieren. Auch die vom Export leichtindustrieller Massengüter abhängigen osteuropäischen Staaten werden die verstärkte Konkurrenz aus Fernost zu spüren bekommen.

Wo der wirtschaftliche Wettbewerb keinen Raum für Solidarität lässt, sind pragmatische Allianzen gleichwohl nicht ausgeschlossen. Das schlägt sich unter den Staaten der Dritten Welt bereits in konkreten Gedankenspielen nieder. Dabei wird die Bereitschaft Chinas ausgelotet, sich innerhalb der WTO in die Front der Entwicklungsländer einzureihen und als Fürsprecher in

gemeinsamer Sache weitere Liberalisierungen sowie die Ausweitung der normativen Befugnisse (Sozial- und Umweltstandards) zu blockieren, die nach dem Willen der Industrieländer bei der WTO-Ministerkonferenz im November in Qatar in Angriff genommen werden sollen.

### **Exkurs: Goldener Handschlag über die Taiwan-Straße?**

Das Verhältnis der Volksrepublik zum chinesischen Inselstaat Taiwan ist von den militärischen Drohgebärden Pekings, kaum zu überbrückenden Gegensätzen in der Wiedervereinigungsfrage und von den Spannungen bestimmt, die sich daraus für das chinesisch-amerikanische Verhältnis ergeben haben. Die Aufnahme beider Kontrahenten in die WTO, Taiwan mit dem Status eines »Unabhängigen Zollgebiets« (Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu), ist für diese Organisation eine zweischneidige Angelegenheit. Einerseits macht sie die WTO zum Teilhaber dieses Konflikts. Andererseits gehen China und Taiwan mit dem Beitritt die prinzipielle Verpflichtung ein, sich auch untereinander die gleichen Vergünstigungen einzuräumen, die sie den anderen Partnern gewähren. Damit werden die politischen Gegensätze nicht überbrückt, aber es werden Bedingungen und Anreize für die Vertiefung der wirtschaftlichen Beziehungen und für ein rationales Konfliktmanagement geschaffen.

Der Zwiespalt zwischen politischen Vorbehalten und wirtschaftlichen Interessen im Verhältnis zu China hat in Taiwan ein ähnliches Verhaltensmuster wie in den USA geprägt. Entsprechend lässt sich die Beobachtung, dass Peking in der amerikanischen Wirtschaftslobby in Washington über seinen zuverlässigsten Fürsprecher für möglichst störungsfreie Beziehungen verfügt, in abgewandelter Form auf die Inselrepublik übertragen. Angezogen vom chinesischen Festland als nachfragestarkem Absatzmarkt und kostengünstigem Produktionsstandort, waren es die taiwanesischen Unternehmer, die von 1987 an Fakten geschaffen und den Korridor ihrer Geschäftstätigkeit, den sicherheitspolitischen Bedenken der Regierung in Taipeh zum Trotz, beständig und zum wechselseitigen Nutzen ausgeweitet haben.

Die Intensität der wirtschaftlichen Verflechtung hat in dem Begriff des Großchinesischen

Wirtschaftsraums (mit den drei Hauptsäulen Volksrepublik, Hongkong, Taiwan) ihren Niederschlag gefunden. Mit einem Warenaustausch von 32 Mrd. Dollar im Jahr 2000 ist China der drittgrößte Handelspartner Taiwans. Die hohen Überschüsse, die Taiwan dabei erzielt, tragen maßgeblich zur Vermehrung seiner Devisenreserven bei. Gleichzeitig ist die Insel auf dem Festland mit Direktinvestitionen im Gesamtumfang von annähernd 50 Mrd. Dollar vertreten, was Taiwan nach Hongkong, den USA und Japan zur wichtigsten Quelle für das in die Volksrepublik fließende Auslandskapital macht. Auch die USA sind in den florierenden Wirtschaftsaustausch eingebunden. So stammt ein beachtlicher Teil der für Amerika bestimmten chinesischen Exporte (Elektronik) von taiwanesischen Firmen, die ihre Produktion auf das Festland verlagert haben. Unbeschadet von den politischen und militärischen Spannungen hat sich dieses wirtschaftlich ausgesprochen kooperative Dreiecksverhältnis auch in jüngster Zeit erstaunlich robust weiter entwickelt.

Der gemeinsame WTO-Beitritt bietet China und Taiwan die Chance, den bilateralen Wirtschaftsaustausch auf ein geregeltes Fundament zu stellen und über den Abbau von Barrieren ein Stück Normalität im zwischenstaatlichen Verhältnis zu praktizieren. An dem Umfang und dem Tempo, mit dem beide den Verpflichtungen des WTO-Vertrages (Meistbegünstigung, Nichtdiskriminierung und Reziprozität) nachkommen, werden sich die Fortschritte messen lassen. Auf chinesischer Seite gehört dazu, taiwanesischen Unternehmen auf dem Festland auch formal den gleichen Rechtsschutz wie Investoren aus anderen Ländern zu gewähren.

Die schwierigsten Hürden hat die Inselrepublik zu überwinden. Die Restriktionen, die Taiwan aus Sicherheitsgründen über Importe und Investitionen vom Festland verhängt hat, sind mit den WTO-Regeln nicht zu vereinbaren. Gleichzeitig wächst von Seiten der heimischen Wirtschaft der Druck auf die Regierung in Taipeh, sich mit Peking auf die bisher verweigerte Einrichtung direkter Handels-, Transport- und Postverbindungen zu verständigen.

Einige Vorentscheidungen sind bereits gefallen. So haben taiwanesischen Unternehmen schon im Vorgriff auf den gemeinsamen WTO-Beitritt ihre Neuinvestitionen auf dem Festland kräftig

erhöht. Außerdem hat die Eröffnung des »Kleinen Grenzverkehrs«, der die nur wenige Kilometer von der chinesischen Küste entfernten Inseln Kinmen und Matsu seit Dezember vergangenen Jahres mit dem Festland verbindet, den eisernen Vorhang in einem zaghaften ersten Schritt etwas durchlässiger gemacht. Dass der WTO-Beitritt gleichsam über Nacht zum Geburtshelfer bei der Überwindung der Spaltung wird, ist nicht zu erwarten, solange sich Peking und Taipeh nicht auf eine verständigungsfähige Interpretation der »Ein-China«-Formel geeinigt haben. Aber auch kleine Fortschritte auf dem Weg der Annäherung könnten die Gefahr reduzieren, dass aus einer politischen Krise ein militärisches Abenteuer wird.

### **Systemreform mit Risiken**

Die ökonomische Philosophie, die dem WTO-System zugrunde liegt, geht davon aus, dass der Abbau von künstlichen Wettbewerbsverzerrungen zu einer internationalen Arbeitsteilung und Spezialisierung führt, die an den jeweiligen Kostenvorteilen ausgerichtet ist und aus der sich über die notwendigen Strukturbereinigungen nachhaltige Wohlstandsgewinne für alle Beteiligten ergeben. Auch die meisten Prognosen zu den wirtschaftlichen Binnen- und Außenwirkungen des chinesischen WTO-Beitritts basieren implizit offenbar auf dieser Grundannahme, was ihre Aussagekraft stark einschränkt. Das gilt sowohl für die Voraussagen zu den kurz- und mittelfristigen Wachstumsaussichten als auch für die Szenarien, die China lange vor der Mitte des 21. Jahrhunderts zur größten Wirtschaftsmacht aufrücken sehen. Das Handicap dieser Hochrechnungen ist, dass sie den bisherigen Entwicklungstrend unter mehr oder weniger optimistischen Prämissen quantitativ fortschreiben und Risikofaktoren wie die strukturelle, politische und soziale Verkräftbarkeit der Anpassungszwänge weitgehend außer Acht bleiben.

Die offizielle Informationspolitik in den chinesischen Medien verfolgt dabei den offenkundigen Zweck, in der Bevölkerung ein möglichst hohes Maß an Zustimmung und Vertrauen für den neuen Kurs zu gewinnen. Entsprechend werden die erwarteten Wohlstandsgewinne so herausgestrichen, dass die ebenfalls erwähnten temporären

Lasten als zu vernachlässigende Größe erscheinen. Die auf Gradlinigkeit und Zukunftsoptimismus getrimmte Berichterstattung für die breite Öffentlichkeit steht dabei in auffälligem Kontrast zu der durchaus kontroversen Diskussion in wissenschaftlichen Fachpublikationen, in denen Kosten und Nutzen des WTO-Beitritts und der wirtschaftlichen Globalisierung erörtert werden.

In den zurückliegenden zwei Jahrzehnten der chinesischen Reformpolitik haben die wirtschaftlichen Akteure und die Gesellschaft in China eine beachtliche Dehnungsfähigkeit und ebenso viel kreative Flexibilität im Umgang mit den Systemwidersprüchen, die bereits im offiziellen Begriff »sozialistische Marktwirtschaft« festgeschrieben sind, bewiesen. Auch wenn China beim WTO-Beitritt an die seit 1986 und noch entschiedener seit 1997 eingeleiteten Reformen anknüpfen kann, haben sich damit die Rahmenbedingungen für diesen Prozess sowohl hinsichtlich des einzuschlagenden Tempos als auch der Reichweite der Strukturveränderungen entscheidend verändert. Bislang konnte die Schrittfolge der einzelnen Reformmaßnahmen bisher auch mit Rücksicht auf die sozialen Folgen selbst bestimmt werden, und kritische Experimente wurden notfalls auch wieder rückgängig gemacht. Der WTO-Beitritt gibt China nun neben der Richtung auch das Tempo des Systemumbaus vor und unterwirft die Umsetzung dem Zwang zur Transparenz und der Erfolgskontrolle von außen.

Die Herausforderungen, vor denen Staat und Gesellschaft administrativ, gesetzgeberisch und strukturpolitisch stehen, ergeben sich aus der Lücke zwischen dem Systembefund und den von der WTO vorgegebenen Sollenforderungen. Diese Lücke beschreibt auch, wo die Zentralregierung bei der Reform der Markt-, Rechts- und Eigentumsordnung mit den stärksten Widerständen gegen Kompetenzbeschnidungen und zur Verteidigung von Besitzständen und Partikularinteressen rechnen muss.

Die »regulatorischen Risiken«, die ausländischen wie einheimischen Investoren auf dem chinesischen Markt zu schaffen machen, haben verschiedene Ursachen. Unvorhersehbare Abänderungen von Gesetzen und Verwaltungsvorschriften sowie die Abhängigkeit von arbiträren Entscheidungen einzelner Amtsträger sind die Ergebnisse einer inkonsistenten Politik und von

institutionellen Schwächen. Die Unübersichtlichkeit, aus der sich ein breiter Korridor von Grauzonen entwickelt hat, wird noch durch das abgestufte Gefälle von Privilegien und Öffnungsgraden verstärkt. Zudem hat die Kompetenzverlagerung von der Zentrale zu den Provinzen in Wirtschafts- und Finanzangelegenheiten dazu geführt, dass es statt eines einheitlich geregelten nationalen Marktes einen Flickenteppich von regionalen Märkten gibt, die sich eifersüchtig gegeneinander abschotten. Geprägt hat diese Entwicklung die chinesische Spielart des Kaderkapitalismus. Die maßgebliche Rolle, die Partei- und Regierungsfunktionäre durch persönliches unternehmerisches Engagement beim Wirtschaftsaufbau vor allem im ländlichen Raum spielten, hat sich zu einem Interessenfilz verfestigt, der sich in besonderer Anfälligkeit für Korruption und lokalen Protektionismus bemerkbar macht.

Im Bereich Gesetzgebung und Verwaltung sind Hinweise, dass über 1300 chinesische Gesetze WTO-konform abgeändert, viele neue erlassen und ganze Legionen von Beamten und Richtern umgeschult werden müssen, um sie handhaben zu können, nur ein statistisches Indiz für ein tiefer greifendes Problem. China verfügt bereits über eine vergleichsweise moderne Wirtschaftsgesetzgebung, deren Anwendung jedoch häufig durch opportunistische Rücksichtnahme auf die enge Verquickung von Politik und Wirtschaft, persönliche Seilschaften und Partikularinteressen konterkariert wird. Für die Schwierigkeiten, die Rechtsetzung in die Praxis einer am Gesetz und seiner Allgemeinverbindlichkeit orientierten unabhängigen Rechtsprechung (rule of law) umzusetzen, ist der Schutz von geistigen Eigentumsrechten ein exemplarischer und für die Außenwirtschaftsbeziehungen besonders sensibler Fall.

Mit dem WTO-Beitritt ist für China die Verpflichtung verbunden, entsprechende Gesetze zu erlassen, die unter anderem auch Mindeststrafen für Copyright-Vergehen, Produkt- und Markenfälschungen (im 1. Halbjahr 2000 wurden in China offiziell 139 000 Fälle registriert) festlegen. Weit schwieriger ist die Aufgabe, ein Rechtsbewusstsein zu fördern, das die Ahndung von Verstößen nicht dem Zufall arbiträrer Nützlichkeitsabwägungen überlässt und die Unabhängigkeit der Justiz gegenüber dem Druck politischer und wirtschaftlicher Interessen stärkt.

Voraussetzung für die Realisierung der erhofften Effizienz- und Wachstumsgewinne (chinesische Schätzungen erwarten von 2005 an einen Wachstumsbonus von jährlich 1,5 Prozent) ist die Schaffung einer Wettbewerbsordnung, die Chancengleichheit unter den wirtschaftlichen Akteuren herstellt (level playing field) und mit dem System der ökonomisch irrationalen Privilegierung und Subventionierung des staatlichen Sektors bricht. In der Konsequenz bedeutet das die Aufgabe des auch in der Reformära hoch gehaltenen sozialistischen Glaubenssatzes, der das Gemeineigentum zur tragenden Säule der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung erklärt, und parallel dazu eine weitere Beschneidung der administrativen Eingriffsmöglichkeiten in das Wirtschaftsleben. Beides geht an den Kern des ideologischen Selbstverständnisses des Systems.

Wie die Entwicklung zeigt, hat die Wirklichkeit im Zuge der Diversifizierung der Eigentumsformen und der Dynamik des nicht-staatlichen Sektors das Dogma von der Überlegenheit der vergesellschafteten Produktion längst als Fiktion entlarvt. Bei einer weiten Auslegung des Begriffs, die Firmen mit ausländischer Beteiligung, einen Großteil der ländlichen Kollektivunternehmen und der reinen Familienbetriebe mit einbezieht, erwirbschaftet der nicht-staatliche Sektor rund zwei Drittel des BIP. Unter der eng gefassten offiziellen chinesischen Definition, die sich auf eingetragene Privatunternehmen mit mehr als zehn Beschäftigten beschränkt, beläuft sich der privatwirtschaftliche Anteil auf 15 Prozent.

Eine 1999 verabschiedete Verfassungsänderung hat den Status des Privatunternehmertums aufgewertet und seine Existenz als »wichtigen Bestandteil der Wirtschaft« grundrechtlich abgesichert. Die Beseitigung der Wettbewerbsverzerrungen, die das dualistische Wirtschaftssystem, etwa beim Zugang zu Krediten, hervorgebracht hat, steht dagegen noch aus. Obwohl der Anteil der chronisch in der Verlustzone wirtschaftenden Staatsunternehmen an der Industrieproduktion und an den chinesischen Exporten inzwischen deutlich unter 50 Prozent abgesunken ist, entfallen auf sie im umgekehrten Verhältnis zu ihrer Leistungsfähigkeit rund 70 Prozent der gesamten Kapitaleinlagen und 80 Prozent aller Bankkredite. Die hohe Beschäftigungsquote (annähernd 60 Prozent der industriellen Arbeitnehmer) war das Faust-

pfand, das die staatlichen Unternehmen bisher vor radikalen Schnitten schützte. Der Abbau der Importzölle und anderer protektionistischer Barrieren gegen die internationale Konkurrenz macht solche Schritte nun unvermeidlich. Insofern hat der WTO-Beitritt die Wirkung eines Dammbrechens.

## Soziale Schieflagen

Die chinesische Reformpolitik verfolgt seit ihrem Beginn zwei übergeordneten Ziele: wirtschaftlichen Wachstum als Grundlage für Armutsbekämpfung und steigenden Wohlstand sowie die Sicherung der nationalen Stabilität. Der gradualistische Ansatz und die Umsicht, mit der Deng und seine Nachfolger dabei voringen, haben das Land mit Ausnahme einer kurzen Phase Mitte der 90er Jahre vor exzessiven Inflationsschüben bewahrt und die Auslandsverschuldung auf niedrigem Niveau gehalten. Die Schattenseiten des sozialen Umfeldes, in das der WTO-Beitritt trifft, werden von einem im Frühjahr im Auftrag der KP-Führung erstellten Untersuchungsbericht ungewöhnlich schonungslos beleuchtet. Unter dem Titel »Über die Widersprüche im Volk unter neuen Bedingungen« stellen die Autoren eine alarmierende Häufung von kollektiven Protesten und spontanen Gewaltaktionen fest. Destabilisierend wirken nach diesem Befund vor allem das wachsende Einkommensgefälle, außerdem die grassierende Korruption und die weit verbreitete Verbitterung in der Bevölkerung über die untätige Gleichgültigkeit, mit der lokale Parteiorganisationen und Behörden den sozialen Problemen begegnen.

Der Report bestätigt lediglich die Einschätzung, dass der soziale Konfliktstoff, der sich in der sprunghaft angestiegenen Zahl gewaltsam ausgetragener Arbeitsstreitigkeiten und Verteilungskämpfen entlädt, für den Bestand des Systems eine weit größere Bedrohung darstellt als die Herausforderung durch die entweder ins Ausland verbannte, in Haft gehaltene oder in den Untergrund abgedrängte politische Opposition. Auf dem chinesischen Buchmarkt spiegelt sich das in der Verbreitung einer neuen Richtung gesellschaftskritischer Literatur wider. Sie ist populär, weil sie in den Auswüchsen des chinesischen Kasino-Kapitalismus einen ergiebigen Stoff fin-

det, und sie ist politisch, indem sie für eines veränderens Reformkonzepts eintritt, das Wachstum mit Verteilungsgerechtigkeit verbindet und durch eine gezielte staatliche Umverteilungspolitik die Weichen für eine soziale Marktwirtschaft stellt.

Die soziale Krise wird von drei Faktoren bestimmt – dem scharf ausgeprägten Entwicklungs- und Einkommensgefälle, das sich zwischen Stadt und Land (70 Prozent der Bevölkerung) sowie zwischen der wirtschaftlich am weitesten fortgeschrittenen Küstenregion und den Inlandsprovinzen auftut; steigender Arbeitslosigkeit und den verschuldungsbedingt stark eingeschränkten Möglichkeiten des Staates, diesem Trend mit höheren Transferleistungen und zusätzlichen Ausgaben für Infrastrukturprojekte entgegen zu steuern.

Ungleichgewichte zwischen wirtschaftlichem Wachstum und Einkommensverteilung sind für Entwicklungsländer nicht untypisch. In China haben sie jedoch, seit 1990 beschleunigt, ein Ausmaß erreicht, das in Umfang und Tempo nach Einschätzung der Weltbank »in hohem Maße ungewöhnlich« ist. Am schärfsten ausgeprägt ist die Diskrepanz zwischen städtischer und ländlicher Entwicklung. Nachdem Chinas Bauern im Zuge der Agrarreform zunächst am deutlichsten von den Wohlstandsgewinnen profitierten, hat sich der Trend infolge mangelnder Produktivitätsfortschritte, sinkender Preise für Agrarprodukte und durch höhere Steuerbelastungen seit Mitte der 1980er Jahre dramatisch umgekehrt. Bezieht man die sozialen Vergünstigungen der Stadtbevölkerung (Erziehung, Gesundheitsfürsorge und Rentenansprüche) in die Rechnung ein, übersteigen die städtischen die ländlichen Einkommen im Schnitt um 80 Prozent.

Eine ähnliche Kluft tut sich zwischen den östlichen Küstenprovinzen (»Goldküste«) und großen Teilen des chinesischen Hinterlands auf. Daraus folgt auch, dass von einer Einbindung ganz Chinas in den globalen Handels- und Kapitalverkehr, für die der WTO-Beitritt die Voraussetzungen schafft, zunächst nur sehr bedingt die Rede sein kann. Die Auslandsinvestitionen und der Löwenanteil des Exportgeschäfts konzentrieren sich hauptsächlich auf die Küstenregion, deren Entwicklung bevorzugt vorangetrieben wurde. Auf Zentralchina und den Armutsgürtel im Westen und Südwesten verteilen sich dagegen jene annähernd 20 Prozent der Gesamtbevölkerung,

die im Wesentlichen von der Subsistenzwirtschaft leben und nur marginal mit dem Markt verbunden sind. Sichtbarster Ausdruck des wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungsgefälles ist die Armutsmigration in der Größenordnung von rund 120 Millionen Landbewohnern, die sich, illegal und ohne Schutzanspruch, in den großen Städten als Lumpenproletariat verdingen.

Bei der Arbeitslosigkeit dient die offizielle Statistik weniger der Aufklärung als der Verschleierung. Für die Unverdorrenheit, mit der das geschönte Zahlenwerk, das nur ein Segment der städtischen Arbeitslosigkeit erfasst (für das Jahr 2000 mit 3,1 Prozent ausgewiesen) alljährlich fortgeschrieben wird, gibt es bestenfalls eine psychologische Erklärung: das Dilemma einer Partei- und Staatsführung, die sich dem traditionellen Selbstverständnis nach vor allem der Wohlfahrt von Arbeitern und Bauern verschrieben hat, diesen Anspruch aber unter den veränderten Bedingungen des Wettbewerbs nicht mehr einlösen kann.

Chinesische Sozialwissenschaftler haben im Vorfeld des WTO-Beitritts internationale Berechnungsmethoden verwendet und sind zu ganz anderen Zahlen gekommen. Aus der Kombination von offiziell als beschäftigungslos registrierten Arbeitskräften, betriebsbedingt auf unbestimmte Zeit ohne Lohnanspruch »beurlaubten« Arbeitnehmern und den de facto beschäftigungslosen Arbeitskräften auf dem Land errechnet sich danach eine Arbeitslosenrate von derzeit annähernd 25 Prozent.

Diese Bedingungen machen die Umsetzung der WTO-Vorgaben zumindest auf mittlere Sicht zu einem sozial wie politisch riskanten und kostspieligen Unternehmen. Die Strukturbereinigungen, welche die Liberalisierung des chinesischen Binnenmarkts mit dem dadurch erhöhten Wettbewerbsdruck von außen erzwingt, gehen vor allem zu Lasten der Arbeitnehmer in der Staatsindustrie und der bäuerlichen Bevölkerung. Sie treffen damit die beiden gesellschaftlichen Hauptgruppen, auf die sich die Herrschaft der KP traditionell stützt. Die Suche nach alternativen Erwerbsmöglichkeiten für Chinas Bauern (die versteckte Arbeitslosigkeit in der Landwirtschaft wird auf rund 30 Prozent geschätzt) wird noch dadurch erschwert, dass ihnen das rigide System der Haushaltsregistrierung, das die berufliche Freizügigkeit an den Status als Stadt- oder Landbewohner

bindet, den legalen Zugang zum städtischen Arbeitsmarkt versperrt.

Der beschleunigte Anpassungsprozess, den der WTO-Beitritt einleitet, steht damit unter erheblichen Vorbelastungen. Er wird sich solange hart am Rande des Bruchpunkts bewegen, wie es der Regierung nicht gelingt, einerseits für die Verlierer der Reform (vor allem niedrig qualifizierte Industriearbeiter und ländliche Arbeitnehmer ohne Berufsausbildung) ein soziales Grundversicherungssystem zu schaffen und andererseits durch den beschleunigten Ausbau der Infrastruktur die Attraktivität des benachteiligten Hinterlands als Investitionsstandort zu erhöhen.

### **Gewichtsverschiebungen mit politischen Folgen**

Nach dem Abschluss der bilateralen Verhandlungen mit Peking hat der damalige US-Präsident Bill Clinton zu den politischen Auswirkungen des chinesischen WTO-Beitritts im amerikanischen Kongress folgende Prognose abgegeben: »Wenn unsere Hightech-Unternehmen erst einmal das Internet und die Informationsrevolution nach China tragen, dann wird das Kräfte freisetzen, denen keine totalitäre Kontrolle gewachsen ist.« Auf chinesischer Seite hat dieses Statement die hinreichend bekannten Abwehrreflexe ausgelöst: die Ideen und Bestrebungen zur Demokratisierung werden als Teil einer von außen gesteuerten Strategie (»friedliche Evolution«) diskreditiert, die darauf abzielt, auch in China die kommunistische Herrschaft zum Einsturz zu bringen und das Land zu entmündigen. Das rückt jede offen gestellte Forderung nach Systemveränderung automatisch in die Nähe des Umsturzverdachts.

Tatsächlich hat jedoch der Druck, der von innen auf den Umbau des gesellschaftlichen und politischen Systems wirkt, bereits einen Grad erreicht, dass es keiner weiteren Anstöße von außen bedarf. Dabei kommt der Entscheidung der chinesischen Führung für den WTO-Beitritt eine kaum zu überschätzende Bedeutung zu, die in den längerfristigen Folgen weit über die engeren wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen hinausgeht. Die Umsetzung der ökonomischen Reformvorgaben und der Übergang zu einer arbeitsteiligen marktwirtschaftlichen Ordnung bedeuten, dass sich in diesem Prozess schrittweise auch die

Gewichte zwischen Staat/Partei auf der einen und den zunehmend selbstbewussten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Akteuren auf der anderen Seite verschieben. Um das System funktionsfähig zu halten, werden damit neue institutionalisierte Steuerungsmechanismen und Entscheidungsstrukturen notwendig.

Die Dynamik, die eine allmähliche Öffnung auch des politischen Systems für Meinungsvielfalt und Mitbestimmung begünstigt, geht hauptsächlich von drei Faktoren aus: der Lockerung der administrativen und ideologischen Kontrolle durch Staat und Partei, der Stärkung des Rechts und damit der Fähigkeit zur Selbstbehauptung gegenüber behördlicher Willkür sowie von der Emanzipation, zu der vor allem die neuen, kaum zu kontrollierenden Möglichkeiten zu umfassender Information und unabhängiger Meinungsbildung beitragen.

Durch die anstehenden Strukturveränderungen in der Wirtschaft beschleunigt der WTO-Beitritt einen Auflösungs- und Entflechtungsprozess, der bereits in vollem Gange ist und unmittelbare gesellschaftspolitische Auswirkungen hat. Der weitgehende Verzicht auf planwirtschaftliche Eingriffe in Unternehmensentscheidungen und der wachsende Anteil, den die Privatwirtschaft zur Wertschöpfung beiträgt, haben zur Folge, dass die Instrumente, mit denen Staat und Partei bisher die Gesellschaft kontrollieren und Wohlverhalten auch durch subtilen organisatorischen Druck von der Basis (Parteizellen in den Betrieben und Straßenkomitees) erzwingen konnten, wirkungslos werden. Bemerkbar macht sich der fortschreitende politische und soziale Bindungsverlust etwa bei der Reform der Staatsunternehmen, die bis auf einige Schlüsselindustrien verkauft oder in Publikumsgesellschaften verwandelt werden sollen. Wo die einstmals garantierte lebenslange Beschäftigung und die soziale Rundumversorgung (»eiserne Reisschale«) entfallen, lässt sich bei der Industriearbeiterschaft auch kein Loyalitätsanspruch mehr durchsetzen.

Das prominenteste Beispiel für den Wandlungsprozess ist die Kommunistische Partei selbst. Aus der revolutionären Kaderpartei alten Stils hat sich eine politische Organisation entwickelt, die in ihrer Zusammensetzung nach Berufsgruppen, Bildungsstand, Überzeugungen und Interessen den pluralistischen Zuschnitt der chinesischen

Gesellschaft abbildet. Dass die Mitgliederzahlen nicht abnehmen, sondern steigen (derzeit rund 65 Millionen), spricht nur vordergründig für die Festigung des alten Herrschaftssystems. Tatsächlich entwickelt sich die KP von der Basis her zu einer Volkspartei anderen Typs, deren aufgeklärte Mitglieder nicht mehr ein gemeinsames Glaubensbekenntnis verbindet, sondern das Interesse am persönlichen Fortkommen und der Ehrgeiz, über die Partei leichter in gut dotierte Führungspositionen aufzusteigen.

Diese Motivlage lässt auf eine politische Grundeinstellung unter den Mitgliedern schließen, denen im eigenen Interesse nicht an der Zuspitzung von gesellschaftlichen Konflikten, sondern nur an Risikominderung und Schadensbegrenzung gelegen sein kann. Der jüngste Beschluss der Parteiführung, die KP nun auch für Privatunternehmer zu öffnen, gibt dem Trend gewissermaßen den offiziellen Segen. Die Anwerbung dieser Klientel beschleunigt den ideologischen Erosionsprozess und stärkt die Kräfte, die auf Veränderungen und eine Neudefinition des politischen Selbstverständnisses drängen.

Die Grenzverschiebungen, mit denen sich das Herrschaftssystem und seine Träger in unterschiedlichen Dosierungen für Mitsprache und Beratung öffnen, war auch beim Abstimmungsprozess während des WTO-Aufnahmeverfahrens zu beobachten, etwa in der gewachsenen Rolle der wirtschaftswissenschaftlichen Institute in China. Die think-tanks, die nur zum Teil mit Partei- und Regierungsorganisationen verknüpft sind, haben nicht den Ausschlag für den WTO-Beitritt gegeben. Sie haben die chinesischen Verhandlungsführer aber mit unterstützenden wie kritischen Argumenten versorgt und das Verhandlungsergebnis und seine politische Rechtfertigung mitbestimmt.

Aufweichungen des staatlichen Regelungsmonopols zu Gunsten von informellen, institutionell nicht abgesicherten Konsultationsmechanismen zeigen sich auch an anderer Stelle. Im Zusammenhang mit den WTO-Verhandlungen war der interne Ermittlungs- und Verständigungsbedarf darüber, welche Zugeständnisse für die einzelnen Wirtschaftsbereiche verkraftbar sind, ein Faktor, der wesentlich zur Verlängerung des Aufnahmeverfahrens beigetragen hat. Obwohl Partei und Regierung bisher alle Anläufe zur Bildung von autonomen Organisationen einzelner gesell-

schaftlicher Gruppen erfolgreich unterbunden haben, wurde in diesem Verfahren deutlich, dass sich vor allem wirtschaftliche Interessen in unterschiedlicher Intensität und Wirksamkeit artikulieren können. Die berufsständischen Organisationen und Unternehmerverbände, die es in China in großer Zahl gibt, sind nach wie vor staatlich kontrolliert. Das schließt aber nicht aus, dass sich daraus unter den veränderten Bedingungen einer Marktwirtschaft ein robuster Korporatismus entwickelt. Umgekehrt zeigt die Häufung von wilden Streiks und anderen kollektiven Aktionen zur Selbsthilfe, dass die Konflikthanfälligkeit und die Krisengefahr dort am größten sind, wo Partei und Regierung den Kern ihres Herrschaftsanspruchs in Gefahr sehen und selbst minimale Zugeständnisse zu Gunsten von autonomer Interessenvertretung und von geregelten Mechanismen zur Streitschlichtung verweigern.

Vor diesem Hintergrund trägt auch der WTO-Beitritt Chinas dazu dabei, dass sich die Frage nach institutionell neu geregelten Verhältnissen nicht nur in der Wirtschaft, sondern auf allen Ebenen von Staat und Gesellschaft künftig noch dringlicher stellt. Die Bewältigung dieser Aufgabe fällt der neuen Führungsmannschaft zu, die beim 16. Parteitag im Herbst 2002 und beim Plenum des Nationalen Volkskongresses (NVK) ein halbes Jahr später die Nachfolge von Jiang Zemin und Zhu Rongji antreten soll. Von der Aufgeschlossenheit und der Flexibilität, mit der sie dabei vorgeht, wird es abhängen, ob der große Sprung in die Globalisierung für Chinas Entwicklung zu einem nachhaltigen Gewinn wird oder zur Bruchlandung führt. Im Krisenjahr 1989 hatte es die Staats- und Parteiführung mit dem Aufbegehren und den politischen Forderungen von Studenten und Intellektuellen zu tun. Dieses Trauma wirkt nach.

Anders jedoch als zur Zeit des kurzlebigen Pekinger Frühlings ist diesmal der einzuschlagende Weg durch eine von der politischen Spitze selbst bestimmte Richtungsentscheidung vorgegeben und damit gewissermaßen von innen zu legitimieren. Das erhöht bei aller Unsicherheit von Prognosen die Chancen, dass unter halbwegs stabilen Umständen die Wiederholung einer verheerenden Konfrontation wie der vom 4. Juni 1989 vermieden werden kann. ◀