

Großer Sprung in die Globalisierung – China vor dem Beitritt zur WTO

Jürgen Kahl

Juli 2001

- ◆ Mit dem Beitritt zur WTO hat die chinesische Führung die wichtigste reformpolitische Entscheidung seit Beginn der wirtschaftlichen Öffnung und Liberalisierung getroffen. China bestimmt damit künftig die Regeln des globalen Wettbewerbs mit. Gleichzeitig wird damit der schrittweise Umbau der chinesischen Wirtschaft zu einem marktwirtschaftlichen System unumkehrbar.
- ◆ Die vereinbarten Zollsenkungen und der Abbau von nicht-tarifären Handelshemmnissen verbessern die Absatzchancen für Industrie- und Agrarprodukte auf dem chinesischen Markt. Die Öffnung des Dienstleistungssektors erschließt ausländischen Unternehmen außerdem gewinnträchtige neue Betätigungsfelder.
- ◆ Die Strukturbereinigungen, die die Öffnung für den internationalen Wettbewerb unter gleichen Bedingungen notwendig macht, verbessern in China die Voraussetzungen für ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum. Andererseits bringen sie zumindest temporär soziale Härten mit potenziell destabilisierender Wirkung mit sich.
- ◆ Das politische Gewicht und die Ambitionen, die China als aufstrebende Wirtschafts- und Regionalmacht in die WTO einbringt, stellen die Einigungsfähigkeit der Welthandelsorganisation und das Funktionieren der Schlichtungsverfahren in Streitfällen vor neue Herausforderungen.
- ◆ Die Übernahme internationaler Rechtsnormen und die Entflechtung von Staat/Partei und Wirtschaft erhöhen den Druck auf die chinesische Führung, auch das politische Herrschaftssystem für mehr Mitbestimmung zu öffnen und der zunehmend von Entscheidungsfreiheit und Wettbewerb bestimmten Wirtschaftsordnung anzupassen.

Nach einem außerordentlich zähen Verhandlungsprozess, der sich 15 Jahre lang hingezogen und mitunter hart am Rand des Scheiterns gestanden hat, 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 dafür geschaffen, dass der Beitritt der Volksrepublik als 142. Mitgliedsland spätestens Anfang des Jahres 2002 wirksam werden kann. Unter der von Peking diktierten Bedingung für die Reihenfolge des Verfahrens ist damit 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, dem Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (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 Prestigegewinn hinaus ein Meilenstein mit kaum zu überschätzenden Konsequenzen. Er macht die Integri-

on 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 im immer offenkundigeren Widerspruch zum Alleinherrschaftsanspruch der Kommunistischen Partei (KP) 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 parallel zu den vereinbarten Liberalisierungsetappen 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, in wie weit China der Versuchung nachgibt, die Organisation politisch zu instrumentalisieren und zum Austragungsort für regionale und glo-

bale 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 nach ihren Ordnungsprinzipien 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. \$). Haupttriebkraft des Aufschwungs waren der Export und der Zufluss ausländischer Direktinvestitionen. Mit einem Außenhandelsvolumen von 474,3 Mrd. \$ steht China auf Platz neun der Weltrangliste. Der Umfang der Direktinvestitionen (von 1978 bis Ende 2000 wurden von insgesamt zugesagten 678 Mrd. \$ 349 Mrd. \$ realisiert) macht die Volksrepublik nach den USA zum weltweit attraktivsten Investitionsstandort.

Das strategische Umsteuern im Reformprozess, dessen Impulsgeber vor allem Ministerpräsident Zhu Rongji und Jiang Zemin waren, gewann in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre an Fahrt. Gleichzeitig markiert das den Zeitpunkt, von dem an Peking die zuvor phasenweise nur dilatorisch betriebenen Verhandlungen zum WTO-Beitritt zielorientiert zu einem baldigen Erfolg zu führen versuchte. 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 bei der Kosten-Nutzen-Abwägung 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 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 nach der Bombardierung der chinesischen Bot-

schaft in Belgrad durch die Nato im Mai 1999 ohne Rücksicht auf die davon ausgelöste nationale Aufwallung 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 achtziger Jahre erinnerten. Bei genauerem Hinsehen ergibt sich bei Regierungen, Parteien und Unternehmen außerhalb Chinas je nach Motivlage 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 schwieri-

gen und unsicheren chinesischen Markt gelernt haben, dass zwischen Ankündigungen und der Umsetzung von Reformzusagen oftmals eine erhebliche zeitliche und substanzielle 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). Neben den Vorgaben für den Abbau von tarifären und nicht-tarifären Handelshemmnissen schließt das unter den einklagbaren Grundsätzen der Meistbegünstigung, der Nichtdiskriminierung und der Reziprozität die Öffnung des Dienstleistungssektors für die internationale Konkurrenz und die Gleichbehandlung von einheimischen und ausländischen Unternehmen in China (national treatment) ein. 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 Liberali-

sierung des Marktzugangs folgende **Zugeständnisse** gemacht:

- **Zölle:** Die Zölle auf eingeführte Industrieprodukte werden bis 2005 von 17,5 % auf ein durchschnittliches Niveau zwischen 9 % und 10 % gesenkt und quantitative Beschränkungen aufgehoben. Der Zollsatz für importierte Kfz (gegenwärtig zwischen 80 und 100 %) wird bis 2006 auf 25 % (Komponenten 10 %) reduziert. Telekommunikationsausrüstungen können ab 2005 zollfrei eingeführt werden. Für Agrarprodukte ist bis 2004 eine Zollabsenkung von 22 % auf 17 % 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 selbständig 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 % festgesetzt (bei Lebensversicherungen auf 49 %). 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 % (Mobilfunk 49 %) 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 folgt daraus, dass die bisher notwendige jährliche Verlängerung der Meistbegünstigung (MFN), mit der im amerikanischen Kongress regelmäßig zum Ärger Pekings die Lage der Menschenrechte und Chinas Waffenexporte auf den Prüfstand kamen, entfällt und die Volksrepublik nun den Meistbegünstigungsstatus in Permanenz (Permanent Normal Trade Relations) erhält. Der Wegfall der einschlägigen Import-Restriktionen nötigt auch die EU zu einer Überarbeitung seiner 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 \$ 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 Agrar-subsidien (8,5 %) und bei den Zollsätzen, etwa im Vergleich zu Indien, im Durchschnitt jedoch deutlich unter dem Niveau anderer Entwicklungsländer (bei Industriegütern im Schnitt ca. 13 %), 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 nach dem, 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 vorausgesagt, dass der chinesische Anteil am Welthandel von gegenwärtig 3,5 % bis 2020 auf etwa 10 % 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. \$ und einem jährlichen Zufluss von aus-

ländischen Direktinvestitionen im Wert von dann ca. 100 Mrd. \$. Das entspräche gegenüber dem Jahr 2000 (40,7 Mrd. \$) 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. \$) vor den USA (74,67 Mrd. \$) und der EU (69,1 Mrd. \$). 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 den chinesischen Exporte auf dem Weltmarkt sprechen für einen wachsenden Modernisierungsbedarf der chinesischen Industrie und damit steigende Importe von kapital- und technologieintensiven Investitionsgütern. Eine zusätzliche Sogwirkung wird von den verbesserten Bedingungen für ausländische Investoren im produzierenden Gewerbe (Wegfall von Exportauflagen und der Vorgaben für den Wertanteil von Komponenten aus heimischer Produktion) erwartet.**

Wegen der noch geringen Verflechtungsdichte im Handel mit China wird sich die Öffnung kurz- und mittelfristig dennoch insgesamt kaum in nennenswerten volkswirt-

schaftlichen Wachstumsimpulsen in den Lieferländern niederschlagen. Von den Gesamtexporten der USA sind 1,9 % (Stand von 1999) und im Fall der EU 1,1 % für China bestimmt. Umgekehrt macht der Anteil Chinas an den jeweiligen Importen 8,3 % (USA) und 2,2% (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 strategisch besser zu positionieren. Als wichtigster europäischer Wirtschaftspartner Chinas wird davon insbesondere auch Deutschland begünstigt, das mit einem Marktanteil von 17 % (Stand: 1999) bei Maschinen und Ausrüstungen (Japan 31 %, USA 14 %) in China bereits über eine starke Stellung verfügt.**

Mit sehr gemischten Gefühlen wird der WTO-Beitritt Chinas dagegen von der Mehrzahl der Entwicklungsländer in und außerhalb Asiens 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 leichtindus-

triellen 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 von MFA, den Verdrängungswettbewerb mit anderen Anbietern noch verschärft. Unter den Nachbarn Chinas sind davon vor allem die südostasiatischen Schwellenländer betroffen. Für sie wächst der Druck, den Prozess der 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. Zu spüren bekommen werden die verstärkte Konkurrenz aus Fernost auch die vom Export von leichtindustriellen Massengütern abhängigen osteuropäischen Staaten.

Wo der Wettbewerb in der Wirtschaft keinen Raum für Solidarität lässt, sind pragmatische Allianzen von Fall zu Fall gleichwohl nicht ausgeschlossen. Das schlägt sich unter den Staaten der Dritten Welt bereits in konkreten Gedankenspielen nieder. Dabei wird die Bereitschaft Chinas ausgelotet, sich in die Front der Entwicklungsländer innerhalb der WTO einzureihen und als Fürsprecher in gemeinsamer Sache weitere Liberalisierungen und die Ausweitung der normativen Befugnisse (Sozial- und Umweltstandards) zu blockieren, die nach dem Willen der Industrieländer nun im zweiten Anlauf bei der WTO-Ministerkonferenz im November in Qatar in Angriff genommen werden sollen.

Exkurs: Goldener Handschlag über die Taiwan-Straße?

Die Wahrnehmungen zum Verhältnis zwischen der Volksrepublik und dem chinesischen Inselstaat Taiwan sind von den militärischen Droh-

gebärden 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 die Organisation eine zweiseitige 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 Bedingungen und Anreize für die Vertiefung der wirtschaftlichen Beziehungen und 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 nachfrage-starkem 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 Volks-

republik, Hongkong, Taiwan) ihren Niederschlag gefunden. Mit einem Warenaustausch von 32 Mrd. \$ 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. \$ vertreten, was sie 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 regen 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 taiwanesishe Unternehmen schon im Vorgriff auf den gemeinsamen WTO-Beitritt ihre Neuinvestitionen auf dem Festland kräftig erhöht. 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, hat den eisernen Vorhang außerdem in einem zaghafte ersten

Schritt etwas durchlässiger gemacht. (Außerdem hat die taiwanesishe Regierung zu erkennen gegeben, dass sie nicht beabsichtigt, von der „Notbremse“ in Artikel 13 im WTO-Vertrag Gebrauch zu machen. Unter Berufung auf diese Klausel, die Amerika etwa im Fall von Kuba anwendet, können anderen WTO-Mitgliedern zur Abwehr von ernsthaften Gefahren für die nationale Sicherheit bestimmte Vergünstigungen vorenthalten werden.) 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 im globalen Wirtschaftsaustausch zu einer an den jeweiligen Kostenvorteilen ausgerichteten internationalen Arbeitsteilung und Spezialisierung führt, aus der sich über die dazu notwendigen Strukturbereinigungen für alle Beteiligten nachhaltige Wohlstandsgewinne 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 Versuchung, sich für die bestmögliche Entwicklungsvariante zu entscheiden, wird auch durch die offizielle Informationspolitik in den chinesischen Medien begünstigt. Die auf Gradlinigkeit und Zukunftsoptimismus getrimmte Berichterstattung für die breite Öffentlichkeit steht dabei in auffälligem Kontrast zu der durchaus kontroversen Diskussion über Kosten und

Nutzen des WTO-Beitritts und der wirtschaftlichen Globalisierung in wissenschaftlichen Fachpublikationen. Im Vergleich dazu verfolgen die für das allgemeine Publikum bestimmten und von den Medien ohne kritische Kommentierung weiter transportierten Verlautbarungen den offenkundigen Zweck, in der Bevölkerung ein möglichst hohes Maß an Zustimmung und Vertrauen zu gewinnen. Entsprechend werden die erwarteten Wohlstandsgewinne so herausgestrichen, dass die ebenfalls erwähnten temporären Lasten in dieser Gewichtung als zu vernachlässigende Größe erscheinen.

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 expansiven Umgang mit den im offiziellen Begriff „sozialistische Marktwirtschaft“ festgeschriebenen Systemwidersprüchen bewiesen. Auch wenn China beim WTO-Beitritt an die seit 1986 und noch entschiedener seit 1997 auf dieses Ziel hin eingeleiteten Reformen anknüpfen kann, haben sich damit die Rahmenbedingungen für diesen Prozess sowohl hinsichtlich des einzuschlagenden Tempos als auch für die Reichweite der Strukturveränderungen entscheidend verändert. **Wo die Schrittfolge der einzelnen Reformmaßnahmen bisher auch mit Rücksicht auf die sozialen Folgen selbst bestimmt und kritische Experimente notfalls auch wieder rückgängig gemacht werden konnten, gibt der WTO-Beitritt China nun mit der Blaupause für den Systemumbau auch den Fahrplan dafür vor und unterwirft die Umsetzung von beidem 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 realen Lücke zwischen dem Systembefund und den von der WTO vorgegebenen Sollanforderungen. Diese Lücke beschreibt auch, wo die Zentralregierung bei der Reform der Markt-, Rechts- und Eigentumsordnung mit den stärksten Widerständen gegen Kompetenzbeschneidungen 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. Andererseits hat die Kompetenzverlagerung von der Zentrale zu den Provinzen im Sinne einer weitgehenden regionalen Autonomie 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 Nützlichkeitsbewertungen 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 %) ist die Schaffung einer Wettbewerbsordnung, die Chancengleichheit unter den wirtschaftlichen Akteu-

ren 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 überholt. Bei einer weiten Auslegung des Begriffs, die Firmen mit ausländischer Beteiligung, einen Großteil der ländlichen Kollektivunternehmen und der reinen Familienbetriebe mit einbezieht, erwirtschaftet 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 %.

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 inzwi-

schen deutlich unter 50 % abgesunken ist, entfallen auf sie im umgekehrten Verhältnis zu ihrer Leistungsfähigkeit rund 70 % der gesamten Kapitaleinlagen und 80 % aller Bankkredite. Die hohe Beschäftigungsquote (annähernd 60 % der industriellen Arbeitnehmer) war das Faustpfand,

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

Win-Win-Option oder Nullsummenspiel?

Die chinesische Reformpolitik hat sich seit ihrem Beginn an zwei übergeordneten Zielen orientiert: dem wirtschaftlichen Wachstum als Grundlage für Armutsbekämpfung und steigenden Wohlstand sowie der Sicherung der nationalen Stabilität. Der gradualistische Ansatz und die Umsicht, mit der Deng und seine Nachfolger dabei vorgingen, 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 Lageeinschätzung, 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 findet, und politisch, indem sie sich zum Anwalt eines veränderten Reformkonzepts macht, 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 % 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 Trans-

ferleistungen 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 achtziger 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%.

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 % der Gesamtbevölkerung, die im Wesentlichen von der Subsistenzwirtschaft leben und nur marginal mit dem Markt ver-**

bunden 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.

Beim Belastungsfaktor **Arbeitslosigkeit** dient die offizielle Statistik weniger der Aufklärung als der Verschleierung. Für die Unverdrossenheit, mit der das geschönte Zahlenwerk, das nur ein Segment der städtischen Arbeitslosigkeit erfasst (für das Jahr 2000 mit 3,1 % ausgewiesen) alljährlich fortgeschrieben wird, gibt es bestenfalls eine psychologische Erklärung: das Dilemma der einer Partei- und Staatsführung, die sich nach dem traditionellen Selbstverständnis der Wohlfahrt insbesondere 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 %.

Diese Bedingungen machen die Umsetzung der WTO-Vorgaben zumindest auf mittlere Sicht zu einem sozial wie politisch riskanten und kostspieligen Unternehmen. **Die Strukturbereinigungen, die die Liberalisierung des chinesischen Binnenmarkts mit dem dadurch erhöhten Wettbewerbsdruck von außen er-**

zwingt, gehen vor allem zu Lasten der Arbeitnehmer in der Staatsindustrie und der bäuerlichen Bevölkerung und 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 % 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 Grundsicherungssystem 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. Sie folgen dem stereotypen Argumentationsmuster, das die Ideen und Bestrebungen zur Demokratisierung 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 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 Wohlfühlen 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.

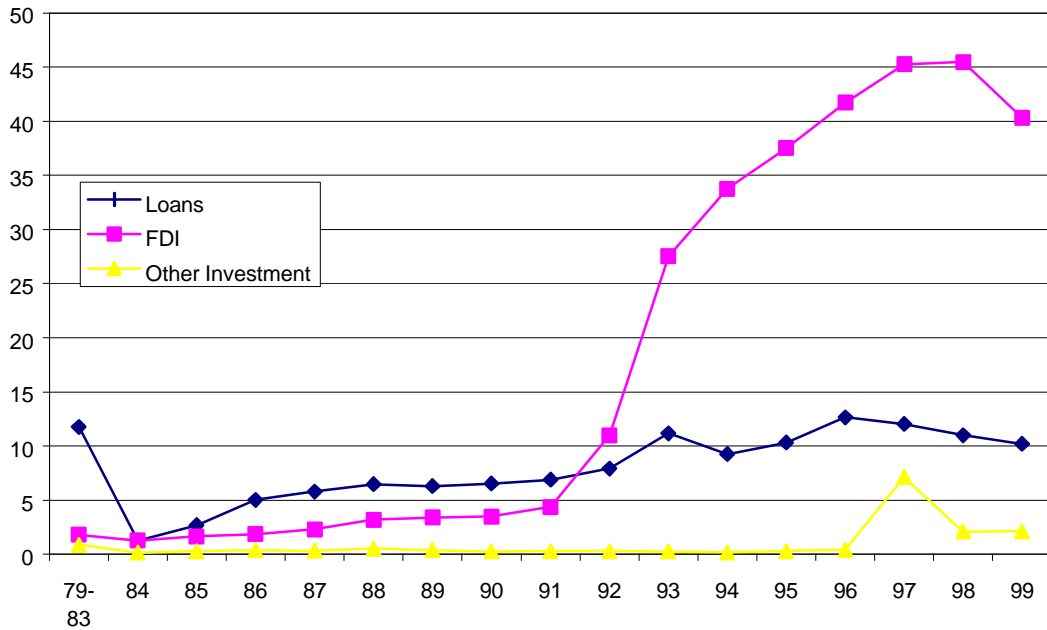
Aufweichungen des staatlichen Regelungsmonopols zu Gunsten von informellen, institutionell nicht abgesicherten Konsultationsmechanismen zeigen sich auch an anderer Stelle. Im Zusammenhang mit den WTO-Verhandlungen war der interne Ermittlungs- und Verständigungsbedarf, welche Zugeständnisse für die einzelnen Wirtschaftsbereiche verkräftbar sind, ein Faktor, der wesentlich zur Verlängerung des Aufnahmeverfahrens beigetragen hat. Obwohl Partei und Regierung bisher alle Anläufe zur Bildung von autonomen Organisationen einzelner gesellschaftlicher Gruppen erfolgreich unterbunden haben, wurde in diesem Verfahren deutlich, dass sich vor allem wirtschaftliche Interessen in unterschiedlicher Intensität und Wirksamkeit artikulieren können. Die beruflichen 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 Konflikanfälligkeit und die Krisengefahr dort am größten sind, wo Partei und Regierung den Kern ihres Herrschaftsan-

spruchs 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 einem institutionell neu geregelten Verhältnis 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 Peking 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.

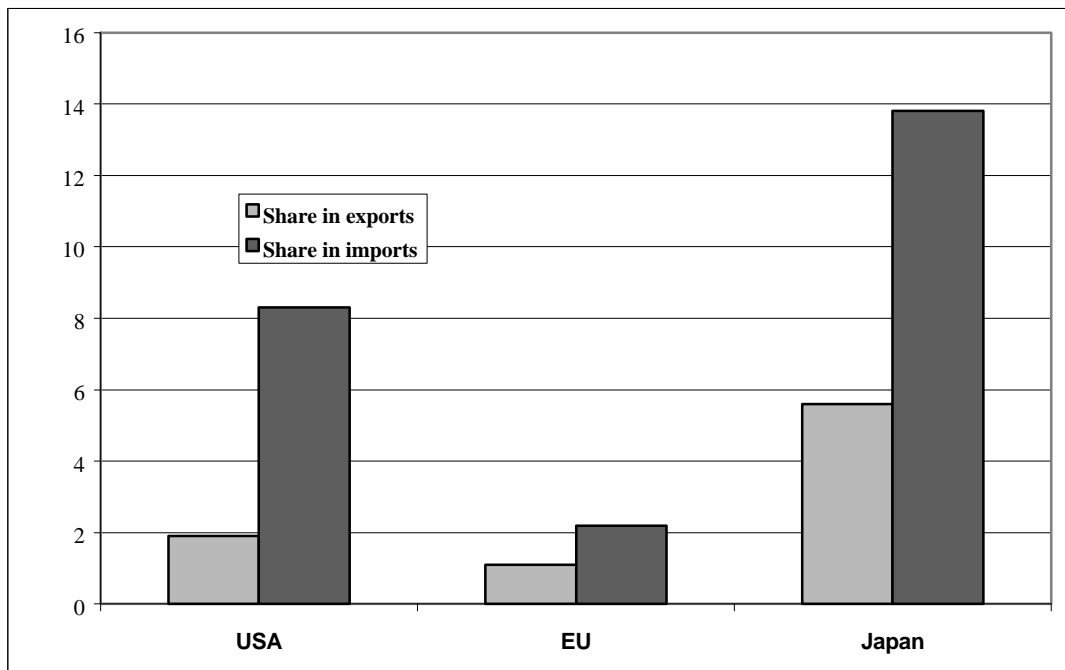
China's Absorption of Foreign Capital from 1989 to 1999 (utilized, billion US\$)



FDI = Foreign Direct Investment

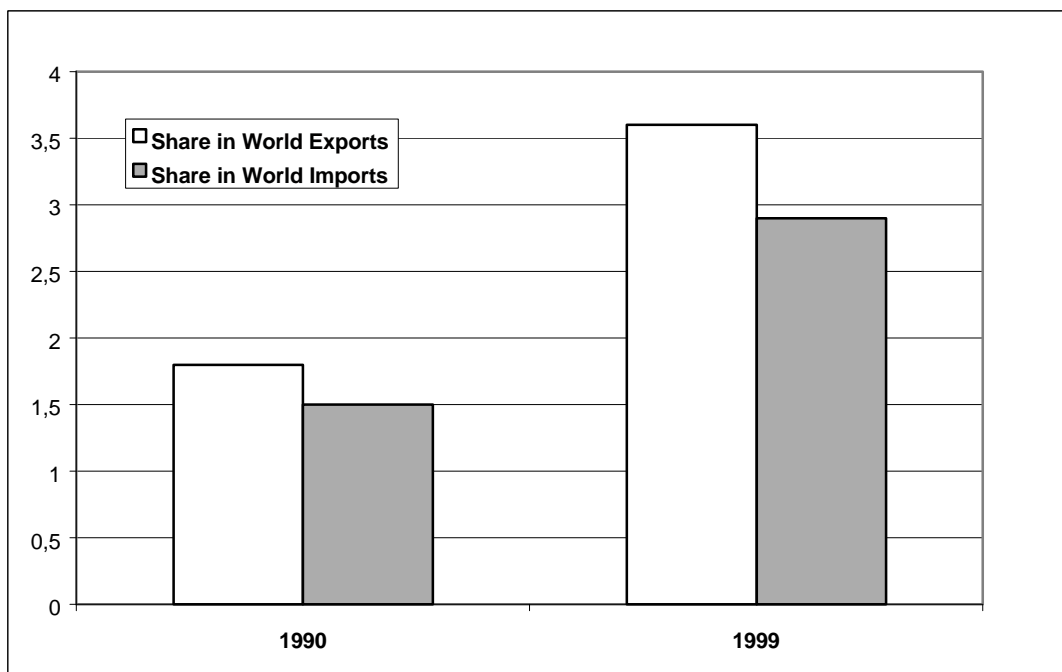
Source: China Statistical Yearbook 2000, p. 604.

China's Share in Total Merchandise Trade of the United States, Japan and the EU, 1999



Source: WTO, International Trade Statistics 2000.

China's Share in World Trade 1990 and 1999



Source: WTO, International Trade Statistics 2000.

Die Tabellen sind zitiert nach: Margot Schüller, The Impact of China's WTO Accession on International Trade and Capital Flows, in: Holbig, Heike/Ash, Robert (Hrsg.), China's World Trade Organisation Accession: National and International Perspectives, Richmond: Curzon, 2001.