

Heike Holbig

## Chinas WTO-Beitritt in politischer Perspektive - Wechselspiel zwischen nationalen und internationalen Verhandlungsprozessen

### 1 Wechselbeziehungen zwischen nationaler und internationaler Ebene staatlicher Politik: Chinas WTO-Beitritt als „Zwei-Ebenen-Spiel“?

Die Unterzeichnung des sino-amerikanischen Abkommens zum WTO-Beitritt Chinas am 15. November 1999 wurde von allen Seiten als Durchbruch im langwierigen Prozeß der Beitrittsverhandlungen gewertet. Über viele Jahre hatten die Verhandlungen mit den USA als Hauptbarriere auf dem Weg Chinas zur Mitgliedschaft in die Welthandelsorganisation gegolten. Mit der Überwindung dieser Barriere, mit der nach dem gegenwärtigen Verhandlungsstand der endgültige Beitritt Chinas zur WTO für das erste Halbjahr 2000 anvisiert wird, richtet sich die Aufmerksamkeit nun verstärkt auf die politischen und sozialen Implikationen des WTO-Beitritts. Nach dem Bekanntwerden der wichtigsten Inhalte des bilateralen Beitrittsprotokolls, die prägenden Einfluß auch auf den noch ausstehenden Abschluß der Verhandlungen mit der Europäischen Union und anderen WTO-Mitgliedstaaten haben werden, zeichnen sich die Rahmenbedingungen der WTO-Mitgliedschaft Chinas zunehmend deutlich ab.<sup>1</sup>

Damit hat sich - unter den Handelspartnern Chinas, vor allem aber im Lande selbst - die Auseinandersetzung darüber intensiviert, welche positiven und negativen Auswirkungen, welche „Kosten“ und „Nutzen“ China aus dem bevorstehenden WTO-Beitritt zu erwarten hat. Von politischer Relevanz ist dabei vor allem, wie sich Kosten und Nutzen im Zeitablauf über verschiedene gesellschaftliche Gruppen verteilen werden und inwieweit es gelingen wird, negative Auswirkungen des Beitritts im Rahmen des be-

stehenden politischen und sozialen Systems aufzufangen. Insbesondere stellt sich die Frage, ob die Wahrnehmung von durch den WTO-Beitritt auferlegten Lasten durch bestimmte Teile der Bevölkerung zu gesellschaftlicher und politischer Instabilität führen und eine akute Gefährdung der Legitimation der staatlichen Führung mit sich bringen könnte. Optimistischere Beobachter stellen außerdem - gewissermaßen als Neuauflage eines seit Beginn der wirtschaftlichen Reformpolitik der VR China regelmäßig aufgeworfenen Themas - die Frage, inwieweit die wirtschaftliche Liberalisierung durch den WTO-Beitritt längerfristig auch zu einer politischen Liberalisierung führen wird.

Die Beleuchtung dieser Fragen wirft zugleich die allgemeinere Frage nach dem Verhältnis nationaler und internationaler Faktoren in der Formulierung und Durchsetzung staatlicher Politik auf. Über Jahrzehnte hinweg waren die nationale und internationale Ebene der Politik der VR China, die von außen als ein undurchsichtiges staatliches Gebilde wahrgenommen wurde, weitgehend isoliert voneinander betrachtet worden. Die Aufmerksamkeit der Analysten richtet sich vor allem auf die nationale Sphäre der Politikformulierung, die als von Machtkämpfen zwischen gegnerischen Gruppen innerhalb der staatlichen Führungsspitze dominiert gesehen wurde, deren Konstellation es mittels indirekter Hinweise jeweils neu „aufzuspüren“ galt. Das Verhalten Chinas als politischer Akteur auf der internationalen Ebene wurde im wesentlichen nur als Ausfluß und passiver Reflex dieser hermetischen machtpolitischen Dynamik gewertet, deren erratischen Ausschlägen es folgte. Seit Beginn der achtziger Jahre hat die fortschreitende außenwirtschaftliche Öffnung der VR China allerdings Prozesse in Gang gesetzt, die die konzeptuelle und analytische Trennung der nationalen und internationalen Sphäre staatlichen Handelns zunehmend fragwürdig erscheinen lassen - nicht zuletzt auch aufgrund des wesentlich besseren Informationsstandes über die politischen Entscheidungsprozesse des Landes. In steigendem Ausmaß scheint staatliches Handeln in China mittlerweile von jenen Faktoren geprägt, die allgemein unter dem Schlagwort der „Globalisierung“ zusammengefaßt werden. Gerade im Bereich der außenwirtschaftspolitischen Verhandlungen Chinas mit seinen internationalen Partnern im Rahmen des WTO-Beitrittsprozesses wird deutlich, daß die staatlichen Entscheidungsträger sich mit einer wachsenden Notwendigkeit konfrontiert sehen, nationalen und internationalen Herausforderungen zugleich zu begegnen und ihre Entscheidungen auf jeder der beiden Ebenen mit Bezug auf Ziele und Handlungszwänge der jeweils anderen Ebene zu rechtfertigen.

Um den analytischen Blick für die zunehmend engen Wechselbeziehung zwischen nationalen und internationalen Faktoren staatlicher Politik in der VR China zu schärfen, erscheint es daher zunehmend sinnvoll, auf allgemeinere methodische Ansätze zurückzugreifen, wie sie seit Ende der achtziger Jahre im Rahmen der politikwissenschaftlichen Analyse internationaler Beziehungen entwickelt wurden. Als besonders fruchtbarer Ausgangspunkt bietet sich das von Putnam formulierte und von Moravcsik weiterentwickelte Modell der „Zwei-Ebenen-Spiele“ an, das hier in einer stark vereinfachten Adaption am Beispiel der Handelspolitik skizziert sei. Ohne auf die formalen Hypothesen des Modells näher einzugehen, soll

<sup>1</sup>vgl. dazu die ausführliche Analyse von Schüller, Margot, „Am Ende eines langen Weges: Chinas Beitritt zur WTO“, in: C.a. 1999/11, S.1156-1167.

es hier in seinen Grundstrukturen für die Analyse der politischen Aspekte des WTO-Beitritts Chinas herangezogen werden.

Generell läßt sich im Bereich der Handelspolitik im Vergleich zu anderen Politikbereichen eine besonders starke Verzahnung nationaler und internationaler Handlungssphären festmachen. Im Vergleich zu anderen Politikbereichen handelt es sich hier um einen Bereich, in dem die Mittel- und Zielstrukturen politischen Handelns relativ eindeutig etabliert sind und die „Umrechnung“ der Wirkungen bestimmter politischer Maßnahmen in ökonomische bzw. soziale Kosten- und Nutzengrößen relativ leicht fällt. Diese Transparenz von Kosten und Nutzen handelspolitischer Entscheidungen erleichtert die Formation von Interessen betroffener gesellschaftlicher Gruppen mit der Folge, daß diesen potentiell ein maßgeblicher Einfluß auf den internationalen Verhandlungsprozeß zukommt. So kann ein ausreichend lautstark artikulierter Widerstand protektionistischer Interessengruppen gegen außenwirtschaftliche Liberalisierungsmaßnahmen die internationale Verhandlungsfähigkeit staatlicher Verhandlungsführer erheblich einschränken oder gar zum Stillstand der internationalen Verhandlungen führen; geschickte Verhandlungsführer wiederum können ihre Verhandlungsmacht (*bargaining power*) gegenüber internationalen Partnern dadurch ausbauen, daß sie damit drohen, zu weitreichende handelspolitische Zugeständnisse angesichts nationaler Widerstände „zu Hause“ nicht durchsetzen zu können. Umgekehrt erlaubt die Bezugnahme auf Regeln und Zwänge der internationalen Verhandlungsebene den daran teilnehmenden staatlichen Vertretern, auf nationaler Ebene Entscheidungen durchzusetzen, die sie ohne diese Autorisierung durch internationale Regelwerke nicht durchsetzen könnten.<sup>2</sup>

Das aus europäischer Perspektive erinnerliche Beispiel der Haltung Frankreichs in der achten Welthandelsrunde, der sogenannten Uruguay-Runde des GATT (Vorläuferorganisation der WTO) von 1986 bis 1993, mag als knappe Illustration dieses „Zwei-Ebenen-Spiels“ handelspolitischer Verhandlungen dienen. In der Frage des Agrarhandels, der zum ersten Mal als Gegenstand in die GATT-Verhandlungen einbezogen worden war, bezog Frankreich eine sehr hartnäckige protektionistische Position. Dies ließ sich dadurch erklären, daß die Kosten einer Liberalisierung des Agrarhandels hier auf eine Gruppe konzentriert waren, die angesichts des traditionell starken Gewichts der Landwirtschaft innerhalb des französischen Wirtschafts- und Wertesystems in besonders hohem Maße verbandsmäßig organisiert und daher in der Lage waren, Druck auf die Regierung auszuüben. Die starke Politisierung des Themas in der französischen

und internationalen Öffentlichkeit trug noch dazu bei, die Wahrnehmung der für die Landwirte drohenden Kosten aus einer erfolgreichen Liberalisierung zu verschärfen. Damit war die Kompromißfähigkeit der französischen Regierung, die sich dem massiven protektionistischen Widerstand der nationalen Bauernverbände ausgesetzt sah, erheblich eingeschränkt. Zugleich versuchten die französischen Verhandlungsführer, ihre Verhandlungsmacht auf multilateraler Ebene mit Verweis auf ihre starke Abhängigkeit von den nationalen Agrarinteressen zu stärken, welche es ihr nicht erlaubten, Zugeständnisse zu machen. Diese Taktik der „internen Schwäche“ wurde als ursächlich für den Kollaps und vorübergehenden Stillstand der GATT-Verhandlungen im Jahr 1990, aber auch für die letztendlich erfolgreiche Durchsetzung einiger partikulärer Forderungen Frankreichs, unter anderem eines erleichterten Einsatzes von Anti-Dumping-Maßnahmen durch die EG, gewertet.

Umgekehrt gelang es der französischen Regierung im Jahr 1993, auf nationaler Ebene den gesellschaftlichen Konsens für einen Abschluß der GATT-Verhandlungsrunde zu fördern, indem sie die ökonomischen und politischen Kosten einer „Nicht-Einigung“ hervorhob. Die Ausweitung des Fokus von Agrarfragen auf andere Verhandlungsgegenstände, wie den Handel mit Dienstleistungen und anderen Gütern oder die Einrichtung der WTO, ließ den - an sich relativ diffusen - Nutzen einer Einigung (die Aussicht sinkender Preise für die Konsumenten, das „Prestige“ der Mitwirkung an der Formulierung der WTO-Regeln) stärker in den Vordergrund treten. Durch diese Einbeziehung eines weiteren Spektrums von Verhandlungsgegenständen (*synergistic issue linkage*) in die gesellschaftliche Debatte war es schließlich möglich, einen ausreichend breiten gesellschaftlichen Konsens zu mobilisieren, mit dem der partikuläre protektionistische Widerstand der „Agrarlobby“ überwunden und eine Einigung über Liberalisierungsschritte auch in diesem Bereich erzielt werden konnte.<sup>3</sup>

Wenden wir den Blick nun auf den Prozeß der WTO-Beitrittsverhandlungen Chinas zurück, so fragt man sich, inwieweit sich das handelspolitische Verhalten der chinesischen Führung in ähnlicher Weise als strategische Vermittlung der Wechselbeziehungen zwischen nationaler und internationaler Ebene erfassen läßt. Im folgenden soll zunächst geprüft werden, welchen Einfluß gesellschaftliche Interessen der nationalen Ebene auf die internationale Verhandlungsposition der VR China haben, um dann umgekehrt zu untersuchen, inwieweit die internationalen Verhandlungen über Chinas WTO-Beitritt auf die staatliche Politik auf nationaler Ebene rückwirkt. In einem Ausblick wird schließlich eine Antwort auf die Frage versucht werden, inwieweit der bevorstehende WTO-Beitritt Chinas zu politischer Instabilität bzw. politischer Liberalisierung führen könnte.

<sup>2</sup>Das Modell der „Zwei-Ebenen-Spiele“ war ursprünglich 1988 von Putnam formuliert worden; vgl. Putnam, Robert D., „Diplomacy and Domestic Politics. The Logic of Two-Level-Games“, in: P.B. Evans et al. (Hrsg.), *Double-Edged Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics*, Berkeley: University of California Press, 1993, S.431-468; eine fruchtbare Anwendung dieses Modells auf die handelspolitische Präferenzbildung leistete Moravcsik am Beispiel der Europäischen Union; vgl. Moravcsik, Andrew, „Preferences and Power in the European Community: A Liberal Inter-governmentalist Approach“, in: S. Bulmer, A. Scott (Hrsg.), *Economic and Political Integration in Europe: Internal Dynamics and Global Context*, Oxford: Blackwell, 1994, S.29-80.

<sup>3</sup>May, Bernhard, *Die Uruguay-Runde: Verhandlungsmarathon verhindert trilateralen Handelskrieg*, Bonn, Europa Union Verlag, 1994; Jackson, John H., „Managing the Trading System: The World Trade Organization and the Post-Uruguay Round GATT Agenda“, in: Peter B. Kenen (Hrsg.), *Managing the World Economy. Fifty Years after Bretton Woods*, Washington (DC), Institute for International Economics, 1994, S.131-151.

## 2 Einfluß nationaler Interessen auf die internationale Verhandlungsposition der VR China

### 2.1 Formation gesellschaftlicher Interessen für und wider einen WTO-Beitritt Chinas

Versucht man die Formation von gesellschaftlichen Interessen für und gegen einen WTO-Beitritt Chinas nachzuvollziehen, so macht der Vergleich mit dem französischen Fall deutlich, daß die Interessenformation in China unter anderen Bedingungen verläuft als in den liberaldemokratischen Systemen Westeuropas. So ist zu sehen, daß bereits der Zugang zu Informationen über die Wirkungen staatlicher Politik relativ stark beschränkt ist. Die Wahrnehmung von Kosten und Nutzen bestimmter politischer Entscheidungen, welche Grundlage für die Formation und Artikulation spezifischer gesellschaftlicher Interessen ist, hängt in einem wesentlich höheren Grad von der Darstellung der offiziellen Medien ab. Diese unterstehen nach wie vor parteistaatlicher Kontrolle, wenn auch Teile der Bevölkerung inzwischen über alternative Informationsmöglichkeiten verfügen.

Ferner macht sich das parteistaatliche Monopol der politischen Machtausübung darin bemerkbar, daß die institutionelle Vertretung gesellschaftlicher Interessen nach wie vor sehr eingeschränkt ist. Zwar haben sich im Laufe der Reformperiode vielfältige neue Formen gesellschaftlicher Vereinigungen und Verbände herausgebildet, denen es teilweise gelungen ist, im Rahmen des staatlichen Kontrollanspruchs beträchtliche Freiräume der Vermittlung und Durchsetzung ihrer Interessen auszuhandeln. Jedoch werden alle Versuche einer autonomen Organisation und Artikulation partikularer Interessen außerhalb der parteistaatlichen Strukturen bisher erfolgreich unterbunden. Von einer unabhängigen Formation gesellschaftlicher Interessen in Gestalt autonomer „Lobby“-Gruppen, die - wie etwa die französischen Bauernverbände - maßgeblichen Einfluß auf politische Entscheidungsprozesse nehmen, ist das gesellschaftliche System der VR China weit entfernt.

Dennoch finden sich gerade am Beispiel des bevorstehenden WTO-Beitritts zahlreiche Hinweise darauf, daß auch die staatlichen Entscheidungsträger in China sich dem Einfluß partikularer - wenn auch über andere Kanäle formierter - gesellschaftlicher Interessen ausgesetzt sehen und diese in ihr Verhalten mit einbeziehen. Insbesondere lassen sich die folgenden mehr oder weniger scharf abgrenzbaren gesellschaftlichen Gruppen identifizieren, von denen auszugehen ist, daß sie Träger spezifischer Interessen für bzw. wider einen WTO-Beitritt mit den absehbaren wirtschaftlichen Liberalisierungsfolgen sind.

#### - Konsumenteninteressen

Generell kann die Gruppe der Konsumenten als diejenige gesellschaftliche Gruppe identifiziert werden, die aus wirtschaftlicher Liberalisierung den unmittelbarsten Nutzen zieht, da von einem Abbau des heimischen Protektionsniveaus, einer Verbilligung der Importe, einer Verschärfung des Wettbewerbs sowie verstärkten Anreizen

zum Einsatz innovativer Technologien insgesamt niedrigere Preise und eine verbesserter Produktqualität zu erwarten sind („Konsumentenrente“). Wie im Rahmen des eingangs vorgestellten Modells der „Zwei-Ebenen-Spiele“ erwähnt, handelt es sich bei den Konsumenten aber zugleich um eine zahlenmäßig sehr große und diffuse gesellschaftliche Gruppe, über die der wahrgenommene Nutzen sehr breit gestreut ist. Allgemein ist es daher - und die Erfahrungen aus anderen Ländern bestätigen dies - relativ unwahrscheinlich, daß Konsumenteninteressen sich in Gestalt spezifischer Interessengruppen formieren.

Daß die zu erwartenden positiven Auswirkungen eines WTO-Beitritts von den Konsumenten in der VR China aber dennoch wahrgenommen werden, bestätigen mehrere Meldungen von den Tagen nach Unterzeichnung des sino-amerikanischen Abkommens Mitte November. Danach hätten Einzelhändler in zahlreichen chinesischen Städten entlang der Küste, aber auch auch in den Binnenprovinzen, über einen deutlichen Rückgang des Umsatzvolumens geklagt, insbesondere im Bereich langlebiger Konsumgüter wie Kraftfahrzeugen, Fernsehgeräten, Computern, etc. Als Grund wurde genannt, daß die Konsumenten in der Erwartung eines baldigen WTO-Beitritts damit rechneten, in absehbarer Zukunft höherwertige ausländische Produkte zu niedrigeren Preisen erwerben zu können, und daher den Kauf solcher Produkte aufschoben.<sup>4</sup> Hier handelt es sich um ein vollständig rationales Konsumentenverhalten, welches zeigt, daß die allgemeine Bevölkerung durchaus in der Lage ist, die Entscheidungen staatlicher Verhandlungsführer auf internationaler Ebene nachzuvollziehen und ihre nationalen Folgen zu antizipieren.

Interessanterweise wurde dieses Verhalten aber von kritischen Kommentatoren als Anzeichen gesellschaftlicher Panik interpretiert.<sup>5</sup> Zu verstehen ist diese Wertung vor dem Hintergrund der gegenwärtigen binnenwirtschaftlichen Lage in der VR China, die von einer seit zwei Jahren anhaltenden Deflation geprägt ist. Die staatliche Wirtschaftspolitik ist seit der zweiten Hälfte des vergangenen Jahres verstärkt bemüht, durch verschiedene fiskal-, geld- und einkommenspolitische Maßnahmen die gesellschaftliche Nachfrage, insbesondere die Konsumnachfrage zu stimulieren, um die durch die Asienkrise verstärkte rezessive Entwicklung der Wirtschaft aufzuhalten bzw. umzukehren, bisher allerdings mit geringem Erfolg. Als umso gravierender wird die akute Zurückhaltung der Konsumenten in Erwartung sinkender Güterpreise im Zuge eines WTO-Beitritts wahrgenommen, die die Aussichten der Wirtschaftspolitik noch schmälern, den deflatorischen Trend zu beenden. Dieser binnenwirtschaftliche Hintergrund erklärt auch, weshalb die offiziellen Medien die zu erwartenden Vorteile für die Konsumenten eher zögerlich benennen. Innerhalb der weitgehend vereinheitlichten Darstellung der Auswirkungen des WTO-Beitritts, die bemüht ist, das Bild überwiegend positiver Folgen einer weiteren wirtschaftlichen Liberalisierung zu zeichnen (vgl. dazu unten), tritt das Argument der Konsumentenrente, wenn überhaupt erwähnt, relativ weit in den Hintergrund und wird nur als ein Nebenaspekt des Bei-

<sup>4</sup>SCMP, 25.11.1999; vgl. *Zhengming*, 1999/12, S.6-8.

<sup>5</sup>Ebenda.

tritts abgehandelt.<sup>6</sup> Offensichtlich konfliktieren binnen- und außenwirtschaftliche Ziele hier in einer Weise, die die Führung darauf verzichten läßt, die Formation der Konsumenteninteressen als gesellschaftliche Unterstützung für einen baldigen WTO-Beitritt zu fördern. Generell scheint sie vielmehr bemüht, jegliche spontanen Reaktionen auf die Nachricht eines bevorstehenden WTO-Beitritts möglichst geringzuhalten, indem sie betont, daß positive ebenso wie negative Auswirkungen überhaupt erst in der mittleren bis langen Frist zu erwarten seien.<sup>7</sup>

### - Interessen der landwirtschaftlichen Produzenten

Innerhalb der chinesischen Volkswirtschaft hat die Landwirtschaft mit den stärksten negativen Auswirkungen eines WTO-Beitritts zu rechnen. Nach internationalen Prognosen werden auf den Agrarsektor etwa 85% der landesweit aus dem Abbau der Zollschranken und anderer Handelshemmnisse zu erwartenden Arbeitsplatzverluste entfallen.<sup>8</sup> Auch in den chinesischen Medien finden sich, wenngleich innerhalb einer insgesamt sehr euphemistisch gehaltenen Rhetorik, Hinweise auf den zu erwartenden Beschäftigungsrückgang in der Landwirtschaft. So fand sich bereits am Tag nach der Unterzeichnung des sino-amerikanischen Abkommens in der *Beijing Youth Daily* - einer Zeitung, die auch überregional von Lesern wegen ihrer relativ objektiven und wenig ideologischen Berichterstattung geschätzt wird - eine Übersicht über „Gewinner und Verlierer“ eines WTO-Beitritts. Hier wurde die Zahl der voraussichtlichen Arbeitsplatzverluste in der Landwirtschaft aufgrund mangelnder Wettbewerbsfähigkeit gegenüber billigeren ausländischen Importen, insbesondere gegenüber dem US-amerikanischen, kanadischen und australischen „Agrobusiness“, mit 9,7 Millionen angegeben. Beruhigend wird zwar darauf verwiesen, daß der Beschäftigungsrückgang nicht über Nacht, sondern im Zuge eines längeren Transitionsprozesses eintreten würde, und daß der WTO-Beitritt nur zu einer graduellen Beschleunigung des Wandels der chinesischen Industriestrukturen führe, dem die chinesische Wirtschaft ohnehin ausgesetzt sei.<sup>9</sup> Dennoch ist das alarmierende Signal dieser Prognose angesichts der ohnehin prekären Beschäftigungssituation in der Landwirtschaft nicht zu unterschätzen, deren überschüssiges Arbeitskräftepotential bereits seit mehreren Jahren auf über ein Drittel geschätzt wird und zu einem wachsenden Strom der Migration ländlicher Arbeiter in die Städte geführt hat.

Im Kontrast zum oben angeführten französischen Beispiel macht der chinesische Fall allerdings augenfällig, daß von einer Formation der betroffenen gesellschaftlichen Gruppe in Gestalt organisierter Interessenverbände nicht die Rede sein kann. Außerhalb der agrarministeriellen Verwaltungsstrukturen verfügen die Bauern über kei-

ne Formen übergreifender Interessenvertretung. Ohne eine solche aber sieht sich die Führung keinem institutionell kanalisiertem protektionistischem Widerstand von Seiten der bäuerlichen Bevölkerung ausgesetzt, der unmittelbar auf die internationale Verhandlungsebene durchschlagen würde.

Dennoch scheint die chinesische Regierung durchaus mit einem aus der Liberalisierung des landwirtschaftlichen Sektors resultierenden sozialen Konfliktpotential konfrontiert, das sich in diffuser Weise in Gestalt von vermehrten ländlichen Protesten und „Panik“-Reaktionen niederschlägt. So meldeten Hongkonger Quellen als Anzeichen erster panischer Reaktionen der ländlichen Bevölkerung, daß auf die Nachricht eines bevorstehenden WTO-Beitritts Chinas hin landesweit zahlreiche Bauern angesichts der drohenden Billigimporte ihren „Enthusiasmus“ zum Anbau von landwirtschaftlichen Grundprodukten, insbesondere Getreide, verloren und teilweise überstürzt ihre Felder verlassen hätten, um auf den städtischen Arbeitsmärkten ein Auskommen zu finden.<sup>10</sup> Inwieweit die Nachrichten über solch spontane Reaktionen der Bauern realistisch sind bzw. auf einer Extrapolation allgemeiner „Panik“-Gerüchte beruhen, läßt sich angesichts des hohen Grades der Informationskontrolle in den chinesischen Medien nicht verifizieren. Jedoch weist die jüngste Ankündigung verschiedener staatlicher Maßnahmen zur Milderung der negativen Folgen wirtschaftlicher Liberalisierung in der Landwirtschaft darauf hin, daß die Führung sich der sozioökonomischen Sprengkraft weiter anschwellender Migrationsströme durchaus bewußt ist.

Offizielle Meldungen gestanden etwa ein, daß mit dem Abbau der Handelshemmnisse ein „gewisses Maß an Herausforderungen“ auf die Landwirte zukomme, insbesondere in Produktionsbereichen, in denen noch rückständige Technologien zum Einsatz kämen und Erzeugnisse geringer Qualität produziert würden. Das Agrarministerium stellte daher in Aussicht, in den kommenden Jahren besondere Maßnahmen zur Verbesserung der landwirtschaftlichen Infrastruktur, im Bereich der Forschung und Entwicklung, der aktiven Einführung neuer Produkte und Technologie, der Förderung betrieblicher Umstellungen sowie der Modernisierung betrieblichen Managements zu ergreifen, um die Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Landwirte zu sichern.<sup>11</sup>

Als ein überkommener Versuch, den zu erwartenden Problemen in der Landwirtschaft zu begegnen, mutet ein Aufruf in der *Volkszeitung* von Anfang Dezember an, der eine Verstärkung der Rolle von Parteifunktionären an der ländlichen Basis anmahnt. Angesichts der zu erwartenden Einkommens- und Beschäftigungsprobleme im Agrarsektor sollte verstärkter Wert auf die Auswahl der im direkten Kontakt mit den Bauern stehenden Funktionäre gelegt werden. So sei darauf zu achten, daß sie revolutionär, jung, gut ausgebildet, fachlich kompetent, aber auch mit politischem Bewußtsein ausgestattet und von ethisch einwandfreiem Charakter seien. Ihnen käme die wichtige Aufgabe zu, den Bauern einerseits kompetent und tatkräftig zur Seite zu stehen, andererseits für eine effiziente Umsetzung staatlicher Politik auf der Ebene der Partei-

<sup>6</sup>vgl. etwa die Xinhua-Berichterstattung, XNA, 16.-21.11.1999; RMRB, 25.11.1999; eine Ausnahme ist ein Artikel der *Liberation Daily*, in dem die positiven Auswirkungen einer „Zerschlagung“ der bisherigen Monopolstrukturen im heimischen Telekommunikationssektor für die Konsumentenpreise erläutert werden; *Jiefang Ribao*, 20.11.1999, nach SWB, 22.11.1999.

<sup>7</sup>RMRB, 16.11.1999; China Central TV, nach SWB, 18.11.1999.

<sup>8</sup>vgl. Schüller, Margot, „Am Ende eines langen Weges: Chinas Beitritt zur WTO“, a.a.O.

<sup>9</sup>*Beijing Qingnian Bao*, 16.11.1999, nach SCMP, 17.11.1999.

<sup>10</sup>SCMP, 25.11.1999.

<sup>11</sup>Zhongguo Xinwen She, 18.11.1999, nach FBIS, 21.11.1999.

basisorganisationen zu sorgen.<sup>12</sup>

Ebenfalls Anfang Dezember berichtete die *China Youth Daily* von Vorschlägen für staatliche Maßnahmen zur Milderung negativer Konsequenzen eines WTO-Beitritts, die von Agrarexperten aus der Staatlichen Planungskommission, des Agrarministeriums, des Forschungszentrums für Entwicklung unterhalb des Staatsrats, der Beijing-Universität und der Chinesischen Akademie für Sozialwissenschaften formuliert worden waren. Danach hätten insbesondere die Baumwoll- und Ölsaatenproduktion, daneben aber auch die Weizen-, Reis-, Mais- und Sojabohnenproduktion mit starken Wettbewerbsproblemen zu rechnen; regional werde vor allem die Landwirtschaft im Norden und Nordosten des Landes betroffen sein. Um den Rückgang der ländlichen Beschäftigung und Einkommen aufzufangen, kämen auf die Regierung wichtige Koordinierungsaufgaben zu. So schlugen die Experten eine Reihe von Maßnahmen zur Förderung der Restrukturierung der ländlichen Produktionsstrukturen vor. Neben der Hilfe bei betrieblichen Umstellungen, der verstärkten Verbreitung von Informationen über Marktbedarflagen und technologische Entwicklungen, der Einrichtung eines Fonds zur Kompensation von Einkommensausfällen und von Versicherungen für Landwirte wurde interessanterweise auch empfohlen, bäuerliche Interessenorganisationen ins Leben zu rufen. Diesen sollte nicht nur die Aufgabe zukommen, die Bauern hinsichtlich neuer spezialisierter Technologien und Möglichkeiten der Vertriebskooperation zu beraten sowie die Umsetzung der staatlichen Programme organisatorisch zu unterstützen; sie sollten vielmehr darüber hinaus auch als Sprachrohr für die Artikulation bäuerlicher „Wünsche“ im Zusammenhang WTO-bezogener Fragen dienen und dazu beitragen, die Regierung von den Interessen der ländlichen Bevölkerung in Kenntnis zu setzen.<sup>13</sup>

Dieser Vorschlag erscheint deshalb interessant, weil er auf Bemühungen der staatlichen Instanzen hindeutet, der Formierung eigenständiger landwirtschaftlicher Interessenorganisationen, von denen ein nicht unerheblicher protektionistischer Widerstand gegen eine weitere Liberalisierung des Agrarsektors zu erwarten wäre, durch die Bildung staatlich kontrollierter Interessenorganisationen zuvorzukommen. In ihrer Gesamtheit macht die offizielle Darstellung der Implikationen des WTO-Beitritts für den Agrarsektor deutlich, daß die staatliche Führung sich des Widerstandspotentials protektionistischer Interessen innerhalb der Landwirtschaft durchaus bewußt ist und dieses durch intensive organisatorische Maßnahmen aufzufangen versucht.

#### - Lokale Interessengeflechte zwischen Staatsunternehmen und Staatsbürokratie

Eine weitere gesellschaftliche Gruppe, von der allgemein angenommen wird, daß sie einer weiteren wirtschaftlichen Liberalisierung im Zuge eines WTO-Beitritts Chinas spezifische protektionistische Interessen entgegensetzt, ist die der Manager von Staatsunternehmen und die

der staatlichen Funktionäre auf den unteren lokalen Ebenen, die enge Interessengeflechte eingegangen sind. So haben sich seit Beginn der Reformperiode symbiotische Abhängigkeitsverhältnisse herausgebildet zwischen Unternehmen, die bei der Beschaffung knapper Ressourcen auf politische Protektion angewiesen sind, und Partei- und Verwaltungsfunktionären, die nach Maßgabe der in ihrem Verwaltungsbereich entstehenden Unternehmensgewinne Einkommenszuwächse erzielen können. Rudimente des planwirtschaftlichen Systems, in dem die Leistungsfähigkeit der lokalen Administration an den Gewinnen der darunter angesiedelten Staatsbetriebe bemessen wird, verstärken die Anreize zu protektionistischem Verhalten. Die lokalen Interessengeflechte erweisen sich generell umso stabiler, je weniger wettbewerbsfähig die Unternehmen unter der jeweiligen administrativen Zuständigkeit sind. Betroffen sind insbesondere Standorte im Hinterland, die die Last überkommener Industriestrukturen zu tragen haben, vor allem in den Bereichen der Kraftfahrzeug- und anderen maschinellen und elektronischen Fertigungsindustrien, der chemischen, pharmazeutischen und Schwerindustrie sowie der lokalen Banken und Versicherungen. Protektionistischer Widerstand gegen eine weitere wirtschaftliche Liberalisierung und Öffnung für ausländische Firmen scheint sich besonders stark auf der administrativen Ebene der Kreise (*xian*) auszubreiten, wo die am wenigsten effizienten und am schlechtesten mit Kapital ausgestatteten Unternehmen konzentriert sind.<sup>14</sup>

Üblicherweise finden sich Beispiele von lokalem Protektionismus nicht in der chinesischen Medienöffentlichkeit, sondern in kritischen Berichterstattungen der Hongkonger oder ausländischer Medien dokumentiert. So berichtete die Hongkonger *South China Morning Post* von kürzlichen Versuchen der städtischen Regierung von Wuhan, Hauptstadt der Provinz Hubei, den Absatz von in Wuhan produzierten Automodellen zu schützen, indem sie den Erwerb anderer Automarken durch verschiedene regulative Maßnahmen erschwerten. Andere in der westlichen Presse dargestellte Fälle lokalen bzw. provinziellen Protektionismus reichen von der Errichtung von Straßenblockaden zur Verhinderung der Einfuhr extern produzierter Güter über steuerliche Diskriminierungen ausländischer Unternehmen vor Ort bis hin zu administrativen Regelungen, die den Bezug importierter Rohmaterialien für ausländische Unternehmen von deren Bereitschaft zum Technologietransfer an lokale Konkurrenten abhängig machen.<sup>15</sup>

Nun sprechen Hongkonger Quellen teilweise von einer „Anti-WTO-Lobby“ protektionistischer Interessen auf lokaler und provinzieller Ebene, die sich der außenwirtschaftlichen Öffnung Chinas hartnäckig widersetzen und die Verhandlungsfähigkeit der chinesischen Vertreter gegenüber ihren internationalen Handelspartnern im WTO-Verhandlungsprozeß nachhaltig beeinträchtigten.<sup>16</sup> Diese

<sup>14</sup>FT, 17.11.1999; *Beijing Qingnian Bao*, 16.11.1999, nach SCMP, 17.11.1999; vgl. auch Heilmann, Sebastian, „Verbände und Interessenvermittlung in der VR China: Die marktinduzierte Transformation eines leninistischen Staates“, in: Wolfgang Merkel/ Eberhard Sand Schneider (Hrsg.), *Systemwechsel 4: Die Rolle von Verbänden im Transformationsprozeß*, Opladen: Leske + Budrich, 1999, S.279-321.

<sup>15</sup>SCMP, 17.11., 13.12.1999; FT, 17.11.1999.

<sup>16</sup>So etwa SCMP, 24.11., 1.12.1999.

<sup>12</sup>RMRB, 7.12.1999; vgl. dazu auch weitere Forderungen nach einer verstärkten Aktivität der Parteiorganisationen, C.a., 1999/11, Ü 13.

<sup>13</sup>*Zhongguo Qingnian Bao*, 5.12.1999, nach SWB, 15.12.1999.

Feststellung erscheint insofern berechtigt, als die chinesischen ebenso wie ihre ausländischen Verhandlungspartner sich bewußt sind, daß die Implementation der WTO-Regeln auf lokaler Ebene auf zahlreiche Widerstände stoßen dürfte und die Errichtung lokaler Handelsbarrieren die Streitschlichtungsorgane der WTO nach einem Beitritt Chinas tendenziell an die Grenzen ihrer Funktionsfähigkeit führen könnte.<sup>17</sup> Jedoch ist durchaus zu hinterfragen, inwieweit die lokalen Interessengeflechte tatsächlich in der Lage sind, ihre protektionistischen Interessen effizient zu artikulieren und durchzusetzen. Von einer „Anti-WTO-Lobby“ zu sprechen schiene nur dann angemessen, wenn beobachtet werden könnte, daß diese lokalen Interessen sich zu einem kollektiven Widerstand gegen eine weitere wirtschaftliche Liberalisierung formierten.

Eben dies leugnet allerdings ein Beitrag der gemäßigten Hongkonger Monatszeitschrift *Mingbao*, der in sehr aufschlußreicher Weise die Interessenkonstellation der chinesischen Staatsunternehmen beleuchtet. Der Artikel argumentiert, daß der Ruf nach einem „Schutz der nationalen Industrien“ (*baohu 'minzu chanye'*), der in der Vergangenheit auf lokaler Ebene sehr laut erschollen war, inzwischen in staatlichen Führungskreisen kaum mehr Gehör findet. Hier habe sich in den letzten Jahren die Überzeugung durchgesetzt, daß die Protektion lokaler Staatsunternehmen nichts anderes als einen Schutz von Sonderprivilegien derjenigen Unternehmen darstellte, die bereits endgültig aus dem Wettbewerb ausgeschieden und ohnehin nicht mehr zu sanieren seien. Sei die Führung vor wenigen Jahren noch bestrebt gewesen, die maroden Staatsunternehmen aus beschäftigungspolitischen Erwägungen am Leben zu erhalten, so habe sie diese inzwischen weitgehend aufgegeben. Die Reformunfähigkeit vieler Staatsunternehmen zeige sich auch an ihrem zunehmend „janusköpfigen“ Verhalten. So täuschten sie einerseits der Öffentlichkeit eine nicht vorhandene Wettbewerbsfähigkeit vor, um ihre Marktchancen zu verbessern; andererseits betonten sie den zuständigen Finanzinstitutionen gegenüber ihre hohe Verschuldung, um als Verlustunternehmen in den Genuß einer Umstrukturierung ihrer Schulden durch Aufgangsgesellschaften zu gelangen, die jüngst zur Liquidisierung der umfänglichen faulen Kredite im staatlichen Unternehmenssektor gegründet worden sind.<sup>18</sup> Nachdem die Führung dieses zweifelhafte Verhalten erkannt habe, habe sie von einer fortgesetzten Protektion nicht wettbewerbsfähiger lokaler Staatsunternehmen weiter Abstand genommen und verfolge nunmehr konsequent die Strategie, den staatlichen Unternehmenssektor durch außenwirtschaftliche Öffnung zur Stärkung seiner Wettbewerbsfähigkeit zu zwingen. Der Durchgriff der zentralen Behörden auf die lokalen Verwaltungen solle in Zukunft verstärkt werden, um zu verhindern, daß diese eigenmächtig protektionistische Barrieren errichteten.<sup>19</sup>

Nun handelt es sich hier zwar um ein stark idealisiertes Bild lokaler Durchsetzungsfähigkeit der zentralen staatlichen Instanzen, deren Rationalität etwas überzeichnet sein dürfte. Jedoch gibt der Artikel zu Recht Hinweise darauf, daß eine kollektive Formierung lokaler protektionistischer Interessen sich zunehmend problema-

tisch gestaltet, zumal die Träger dieser lokalen Interessen angesichts der Verschärfung des Wettbewerbs untereinander in wachsendem Maße in Konkurrenz stehen. Ein eindeutiges Bekenntnis der zentralen Führung zur konsequenten außenwirtschaftlichen Öffnung dürfte ihre Widerstandskraft gegenüber lokalen Interessengeflechten tatsächlich erhöhen und den effektiven Einfluß dieser protektionistischen Interessen auf die internationale Verhandlungsebene reduzieren.

### - Protektionistische Interessen innerhalb des bürokratischen Systems

Als weit einflußreicherer Träger protektionistischer Widerstände gegen weitere wirtschaftliche Liberalisierung im Rahmen eines WTO-Beitritts läßt sich schließlich eine machtvolle Interessengruppe innerhalb der Regierungsbürokratie identifizieren. Wie ein Artikel Wang Yongs darlegt, steht das volksrepublikanische System der zentralen Ministerialbürokratie trotz umfassender Reorganisationsmaßnahmen auch in der Gegenwart noch unter dem prägenden Einfluß des planwirtschaftlichen Systems.<sup>20</sup> Dies macht sich nach Darstellung des Autors darin bemerkbar, daß unter den zahlreichen Kommissionen und Ministerien, die ursprünglich vertikal nach planwirtschaftlichen Steuerungskompetenzen bzw. horizontal nach Industriebranchen gegliedert waren, vielfältige überlappende Zuständigkeiten entstanden sind, die eine Koordinierung staatlicher Politik sehr schwierig machen. Vor der Reorganisation der Regierungsbehörden, die nach dem Amtsantritt von Zhu Rongji als Ministerpräsident im März 1998 durchgesetzt wurde, verfügten von den insgesamt vierzig Kommissionen, Ministerien und sonstigen Organen unterhalb des Staatsrats mehr als die Hälfte über Kompetenzen im wirtschaftlichen Bereich. Die Zuständigkeit für die Festsetzung von Zollsätzen teilten sich etwa ein innerhalb der Staatlichen Kommission für Wirtschaft und Handel (SETC) angesiedelter Ausschuß für Zollfragen und das Allgemeine Zollverwaltungsamt; neue Zollvereinbarungen in spezifischen Sektoren mußten ferner mit den jeweils zuständigen Branchenministerien abgesprochen werden. Die Zuständigkeit für die Festsetzung von Export- und Importquoten war zwischen dem Ministerium für Außenhandel und wirtschaftliche Zusammenarbeit (MOFTEC) und der Staatlichen Planungskommission aufgeteilt. Auch die Formulierung von Liberalisierungsmaßnahmen im Bereich der Industriepolitik und des Handels mit Dienstleistungen, wie er mit der Uruguay-Runde in die GATT-/WTO-Verhandlungsagenda aufgenommen worden war, erforderten komplexe Koordinierungsanstrengungen zwischen den vielfältigen, häufig konkurrierenden ministerialbürokratischen Interessen.

Wie Wang Yong weiter aufzeigt, scheiterten im Lauf der 13jährigen GATT/WTO-Beitrittsbemühungen der VR China mehrere Versuche, durch die Einrichtung eigener Komitees die Politikkoordination bezüglich relevanter außenwirtschaftlicher Fragen unter den betroffenen

<sup>20</sup>Soweit nicht anders angezeigt, bezieht sich die folgende Darstellung auf Wang, Yong, „Why China Went for WTO“, in: *The China Business Review*, July-August 1999, S.42-45. Mein Dank geht hier an Frau Dr. Schüller, die mich auf diesen Beitrag aufmerksam gemacht hat.

<sup>17</sup>FT, 17.11.1999.

<sup>18</sup>vgl. C.a., 1999/11, Ü 26.

<sup>19</sup>*Mingbao Yuekan*, 1999/12, S.56.

Organen innerhalb der Ministerialbürokratie zu übernehmen. Auch nach der Reorganisation der Regierungsorgane vom März 1998, zu deren wichtigsten Maßnahmen die Unterstellung mehrerer Branchenministerien unter die zu einem neuen „Superministerium“ aufgewertete SETC sowie eine Beschneidung der Kompetenzen der traditionell sehr mächtigen Staatlichen Planungskommission gehörten,<sup>21</sup> ist es nicht gelungen, zu einer effizienten institutionellen Form der Politikkoordination zu finden. Während die SETC für sich die Rolle der Politikkoordination im Bereich nichttarifärer Belange beanspruchte - diese allerdings nicht erfüllte -, bemühte sich das MOFTEC um die Koordinierung tarifärer Fragen. Die mangelnde Effizienz bürokratischer Politikkoordination erklärt nach Darstellung Wang Yongs die enorme Trägheit der GATT-/WTO-Beitrittsverhandlungen der VR China bis Anfang 1999.<sup>22</sup>

Nach übereinstimmender Darstellung chinesischer wie amerikanischer Analysen war es der direkte Eingriff von Spitzenpolitikern, insbesondere von Präsident Clinton auf amerikanischer und von Staatspräsident Jiang Zemin und Ministerpräsident Zhu Rongji auf chinesischer Seite, in das Verhandlungsgeschehen, das im Frühjahr 1999 zu einer erneuten Annäherung der Verhandlungspartner führte. Auf chinesischer Seite habe Jiang damit in erster Linie politische Zielsetzungen wie die Stabilisierung der sino-amerikanischen Beziehungen und das Streben nach Mitgestaltung an der Formulierung internationaler Spielregeln verfolgt; Zhu habe mit seinem Einsatz für einen baldigen WTO-Beitritt Chinas vor allem wirtschaftliche Ziele angestrebt, nämlich die Verbesserung des Umfeldes für Auslandsinvestitionen und damit verbunden eine Beschleunigung des Wirtschaftswachstums zur Überwindung der steigenden Arbeitslosigkeit und anderer drängender wirtschaftlicher Probleme. In dieser Situation sei das MOFTEC von der Führungsspitze damit beauftragt worden, eigenständig ein Verhandlungspaket auszuarbeiten, das der amerikanischen Seite vorgelegt werden sollte. Durch diese Überantwortung der maßgeblichen Verhandlungskompetenz an das MOFTEC, dem generell das stärkste Interesse an einer weiterreichenden außenwirtschaftlichen Liberalisierung zuzuschreiben ist, habe die Führung beabsichtigt, den Einfluß protektionistischer Widerstände aus den Kreisen der ehemaligen Branchenministerien und der Planungsbürokratie auf den internationalen Verhandlungsprozeß weitestmöglich auszuschalten.<sup>23</sup>

Nach Ansicht des China-Experten und amerikanischen Politikberaters Joseph Fewsmith beging die amerikanische Seite, die den von Zhu Rongji anlässlich seines Besuchs in den USA im April 1999 vorlegten Verhandlungsvorschlag aufgrund innenpolitischer Widerstände ablehnte, einen erheblichen taktischen Fehler, als sie die Liste der vom MOFTEC ausgearbeiteten außenwirtschaftlichen Konzessionen ohne Autorisierung durch die chinesische Seite ins Internet stellte. Die einseitige Bekanntmachung des chinesischen Verhandlungspaketes vor der internatio-

nenal Öffentlichkeit bewirkte jedoch, daß die bis dahin bewußt aus dem Verhandlungsprozeß ausgegrenzten Organe der Beijinger Ministerialbürokratie von den Details der Konzessionen erfuhren, die das MOFTEC gewissermaßen über ihre Köpfe hinweg der amerikanischen Seite angeboten hatte. Zhu Rongji und das MOFTEC unter Minister Shi Guangsheng gerieten unter einen starken Rechtfertigungsdruck gegenüber ihren Kollegen aus den Ministerien, die ihre Interessen übergangen sahen. Wu Jichuan, Minister des im März 1998 ebenfalls aufgewerteten Ministeriums für Informationsindustrie, der offenbar als Sprachrohr der protektionistischen Interessen all jener Ministerien und Organe fungierte, die Branchen mit stark ausgeprägten, aus der Planwirtschaft überkommenen Monopolstrukturen (insbesondere des Telekommunikations- und des Finanzsektors) vertraten, soll mit seinem Rücktritt gedroht haben. Damit schien die Fähigkeit zur Konsensfindung innerhalb der Regierungsbürokratie in einem Maße reduziert, die den Verhandlungsspielraum der chinesischen Vertreter auf der internationalen Ebene massiv einengte und zu einem vorübergehenden Stillstand der bilateralen Verhandlungen mit den USA führten.<sup>24</sup>

Ein erneuter Anlauf zur Wiederaufnahme der Verhandlungen ging im Oktober 1999 von den Spitzenpolitikern beider Seiten aus; ausschlaggebend dürfte dabei das amerikanische Anliegen gewesen sein, den diplomatischen Flurschaden, den die Zerstörung der chinesischen Botschaft in Belgrad durch Bomben der NATO im Mai 1999 angerichtet hatte, zu beheben und die sino-amerikanischen Beziehungen noch vor dem Auslaufen der Präsidentschaft Clintons wieder auf eine tragfähige Grundlage zu stellen. Demgegenüber scheint das Hauptargument auf chinesischer Seite, der WTO möglichst noch vor Beginn der auf Dezember 1999 anberaumten neunten Welthandelsrunde beitreten zu wollen, von geringerem Gewicht, zumal sich, wie sich inzwischen gezeigt hat, der Beginn dieser neuen Seattle-Runde getreu der charakteristischen Trägheit des GATT-/WTO-Prozesses erheblich hinauszögern dürfte.

Innerhalb der chinesischen Regierungsbürokratie scheinen die protektionistischen Widerstände gegen eine Einigung mit der amerikanischen Seite nur dadurch zu überwinden gewesen sein, daß die Führungsspitze ihre Bereitschaft signalisierte, gewisse Kompensationen bzw. „side-payments“ an die Verlierer der außenwirtschaftlichen Öffnung zu leisten. Dies deutet sich zumindest in einigen Hinweisen der offiziellen Berichterstattung und in kritischen Hongkonger Kommentaren an. So betonte Long Yongtu, der Chefunterhändler des MOFTEC, in einem ausführlichen Interview im staatlichen Fernsehen am 16. November, daß die chinesische Seite in hitzigen Debatten über Grad und Geschwindigkeit der Marktöffnung insbesondere in sensiblen Sektoren wie Telekommunikation und Finanzen darauf bestanden habe, die nationale Souveränität zu wahren. Er stellte heraus, daß man sich erfolgreich Forderungen der amerikanischen Seite widersetzt habe, ausländische Beteiligungen in diesen Sektoren von mehr als 50% zuzulassen. Die führende Rolle in diesen vitalen Bereichen der Volkswirtschaft bleibe so

<sup>21</sup>Zur Reorganisation der Regierungsorgane im März 1998 vgl. Heilmann, Sebastian, „Die neue chinesische Regierung: Abschied vom sozialistischen Leviathan“, in: C.a., 1998/3, S.280-285.

<sup>22</sup>Wang, Yong, a.a.O.

<sup>23</sup>Ebenda; Fewsmith, Joseph, „The Impact of the Kosovo Conflict on China's Political Leaders and Prospects for WTO Accession“, in: National Bureau of Asian Research (NBR), [www.nbr.org/publications/briefing/fewsmith99/index.html](http://www.nbr.org/publications/briefing/fewsmith99/index.html).

<sup>24</sup>Fewsmith, Joseph, a.a.O.; vgl. auch *Zhengming*, 1999/12, S. 43-45; ASWJ, 19./20.11.1999.

auch in Zukunft heimischen Unternehmen vorbehalten.<sup>25</sup> Ferner hoben zahlreiche offizielle Pressedarstellungen hervor, daß China energisch insistiert habe, der WTO mit dem Status eines Entwicklungslandes beizutreten, mit der Folge, daß die Durchschnittssätze der auferlegten Zollsenkungen insgesamt geringer ausfallen und sensiblen Sektoren langjährige Übergangsphasen beim Abbau der Zölle und anderer Handelshemmnisse eingeräumt werden.<sup>26</sup>

Schließlich finden sich einige Andeutungen dahingehend, daß die staatliche Führung im Prozeß der Implementation des WTO-Regelwerks in einem gewissen Ausmaß dulden dürfte, wenn einzelne Sektoren auf weiche protektionistische Barrieren zurückgreifen, wie sie etwa in Gestalt versteckter Subventionen an heimische Unternehmen, der Auferlegung ökologischer und technologischer Normen oder anderweitiger Regularien üblich sind. Wie in Hongkonger Quellen berichtet wird, haben inländische Experten geraten, der heimischen Industrie Protektion durch solche „Grauzonenmaßnahmen“ bzw. „invisible trade barriers“ zukommen zu lassen, wie sie westliche Staaten seit langem zum Schutz ihrer eigenen Wirtschaft ergreifen, und diesen damit „in gleicher Münze zurückzuzahlen“.<sup>27</sup> Charakteristisch für diese Haltung erscheint die Aussage eines chinesischen Außenwirtschafts-Experten gegenüber Regierungs- und Unternehmensvertretern: „There's a lot of misconception about the pact. People think WTO means pure free competition, but we're trying to show them that this isn't the case“.<sup>28</sup> Insgesamt wird hier deutlich, daß die protektionistischen Interessen innerhalb der Regierungsbürokratie unter den identifizierten gesellschaftlichen Interessengruppen einen relativ starken Einfluß auf das Verhalten der staatlichen Führung und damit auch auf internationaler Ebene auf die Wahrnehmung der VR China durch ihre internationalen Handelspartner ausüben dürfte.

## 2.2 Nationale Widerstände und internationale Verhandlungsmacht: Taktischer Einsatz der „Zhu-Rongji-Karte“?

Wie einleitend dargestellt, steigt gemäß Putnams Modell des „Zwei-Ebenen-Spiels“ die Verhandlungsmacht einer Regierung auf internationaler Ebene in dem Maße, wie sie ihren Verhandlungspartnern glaubhaft signalisieren kann, daß auf nationaler Ebene Widerstände bestehen, die es ihr unmöglich machen, weiterreichende Konzessionen einzugehen. Kann ein Verhandlungsführer geltend machen, daß er bestimmte Zugeständnisse „zu Hause“ niemals durchsetzen könnte, weil sich gesellschaftliche Interessen erbittert dagegen sträubten, wird er seine Position relativ leicht behaupten können. Insbesondere läßt sich auf multilateralen Foren häufig beobachten, daß demokratisch gewählte Spitzenpolitiker den Wahlzyklus taktisch dazu nutzen,

ihre Abhängigkeit vom Konsens der nationalen Wahlbevölkerung in den Vordergrund zu stellen und mit einem Stillstand der Verhandlungen im Fall ihrer Abwahl drohen, um so ihre Verhandlungsmacht zu erhöhen.<sup>29</sup>

Nun erscheint es für die chinesische Führung grundsätzlich schwierig, von einer solchen Taktik der „internen Schwäche“ Gebrauch zu machen, da sie in den Augen der meisten internationalen Partner nach wie vor als ein autoritäres System gilt. So ist die Wahrnehmung weit verbreitet, daß das politische System Chinas in der Fortsetzung des kommunistischen Erbes auf demokratische Elemente der Herrschaftslegitimation weitgehend verzichtet und sich stattdessen auf Mechanismen der Mobilisierung von Konsens und der Kontrolle bzw. Unterdrückung politischer Widerstände stützt. Dies aber hat zur Folge, daß die chinesischen Verhandlungsführer generell als relativ unabhängig von gesellschaftlichen Interessen und Widerständen auf nationaler Ebene gelten und von ihnen erwartet wird, daß sie mit Hilfe der ihnen zur Verfügung stehenden autoritären Durchgriffsmechanismen auch unangenehme Vereinbarungen „zu Hause“ durchsetzen können. In Ermangelung eines effektiven demokratischen Wahlsystems und in Anbetracht der „handverlesenen“ Auswahl der Spitzenpolitiker scheinen diese in ihrer Führungsposition kaum angreifbar - entsprechend reduziert sich ihre Macht, im internationalen Verhandlungsprozeß Konzessionen von sich zu weisen.

Vor diesem allgemeinen Hintergrund der internationalen Wahrnehmung der VR China ist umso interessanter zu beobachten, daß die erneute sino-amerikanische Annäherung nach der Aussetzung der Verhandlungen im Frühsommer 1999 von nachhaltigen Spekulationen über eine substantielle interne Schwächung Zhu Rongjis begleitet war. Diese Spekulationen speisten sich zunächst vor allem aus Quellen der Hongkonger Presse, die seit langen Jahren ein Schema der Deutung politischer Entscheidungsprozesse verfolgt, welches im wesentlichen vom Kampf zweier antagonistischer Lager ausgeht. Danach gilt Zhu Rongji als Führer einer Gruppe der „Reformer“ und „Softliner“, während Li Peng als Führer des Lagers der „Konservativen“ und „Hardliner“ gewertet wird.<sup>30</sup> Seit dem Scheitern der bilateralen WTO-Verhandlungen im April 1999 ergingen sich zahlreiche Hongkonger Medien in ausführlichen Schilderungen einer innenpolitischen Schwächung des Reformers Zhu Rongji gegenüber seinen konservativen Widersachern in Beijing. Nachrichten, daß er von verschiedenen administrativen Zuständigkeiten entbunden worden sei und mehrfach um seinen Rücktritt ersucht habe, mündeten wiederholt in Befürchtungen, daß diese persönliche Schwächung Zhus insgesamt zu einer Rücknahme der wirtschaftlichen Reformdynamik in China führen würde.<sup>31</sup>

Generell hat dieses Deutungsschema einiges für sich, da es zu einem gewissen Grad der Selbstwahrnehmung der chinesischen Führung zu entsprechen scheint und somit alltägliches politisches Verhalten teilweise treffsicher

<sup>25</sup>China Central TV, 16.11.1999, nach SWB, 18.11.1999.

<sup>26</sup>vgl. Schüller, Margot, a.a.O., S.1159.

<sup>27</sup>Sing Tao Jih Pao, 28.12.1999, nach SCMP, 30.12.1999; vgl. auch ähnliche Hinweise in SCMP, 16., 17.11., 1., 3.12.1999; AWSJ, 19./20.11.1999; Zhongguo Qingnian Bao, 5.12.1999, nach SWB, 15.12.1999.

<sup>28</sup>AWSJ, 19./20.11.1999.

<sup>29</sup>Putnam, Robert D., a.a.O.

<sup>30</sup>vgl. zu diesem in Hongkong weitverbreiteten Deutungsschema etwa Zhengming, 1999/12, S.37-42.

<sup>31</sup>Die Vielzahl dieser Spekulationen macht es unmöglich, die Quellen im einzelnen zu benennen; vgl. die Reportage in der Politpresse von Zhengming und Dongxiang zwischen April und November 1999; vgl. auch C.a., 1999/8, Ü 7, 1999/9, Ü 10.

vorauszusagen in der Lage ist. Jedoch ist ihm grundsätzlich entgegenzuhalten, daß damit eine Mechanik politischer Entscheidungsprozesse kolportiert wird, die zentral auf einer Logik antagonistischer personeller bzw. fraktioneller Machtkämpfe beruht. Diese Logik unterschätzt zum einen die nach wie vor aufrechterhaltene absolute Autorität der Führungsspitze (nach Deng Xiaoping nun Jiang Zemin) in grundsätzlichen politischen Richtungsfragen, zum anderen aber auch das Gewicht kollektiven „bargainings“ auf den mittleren und unteren Ebenen der Partei- und Regierungsbürokratie. Tatsächlich ist davon auszugehen, daß die positive Grundsatzentscheidung für einen WTO-Beitritt von der staatlichen Führung unter Jiang Zemin kollektiv getragen wird.<sup>32</sup>

Auffällig ist nun, daß seit dem „gescheiterten“ Besuch Zhu Rongjis in den USA im April 1999, bei dem zwischen den beiden Seiten keine Einigung über die Bedingungen eines WTO-Beitritts Chinas erzielt wurde, das Deutungsmuster eines antagonistischen Kampfes zwischen „Reformern“ und „Konservativen“ zunehmendes Gewicht auch im politischen Entscheidungsprozeß auf höchster US-amerikanischer Ebene erhielt. Offenbar ließ sich die Clinton-Administration während des Sommers 1999 davon überzeugen, daß ihr eigenes Verhalten gegenüber Zhu Rongji erheblich dazu beigetragen habe, dessen innenpolitische Position erheblich zu schwächen. In Verbindung mit der Belastung des sino-amerikanischen Verhältnisses durch den Einsatz der USA im Kosovo-Konflikt, so wurde von amerikanischen Politikberatern argumentiert, sehe sich Zhu Rongji massiven innenpolitischen Widerständen ausgesetzt, die eine bedenklich aggressive Färbung erkennen ließen. So wurde ein Leitkommentar der chinesischen *Volkszeitung* vom Juni 1999 dahingehend interpretiert, daß Zhu Rongji darin implizit beschuldigt worden sei, mit Vertretern eines Staates zu verhandeln, dessen Verhalten mit dem des nationalsozialistischen Deutschland zu vergleichen sei.<sup>33</sup> Auch wurden Nachrichten transportiert, wonach Zhu Rongji in Internet-Artikeln als „Verräter“ (*maiguozei*) beschimpft und ihm von Mitgliedern der Parteibürokratie vorgeworfen worden sei, durch seine Bereitschaft, der Globalisierung in China Tür und Tor zu öffnen, einen Ausverkauf der nationalen Interessen zu betreiben. Andere Stimmen hätten das von Zhu Rongji in Washington vorgelegte WTO-Verhandlungspaket als Neuauflage der „21 Forderungen“ bezeichnet, mittels derer China im Jahr 1915 von Seiten Japans nationale Schmach und Erniedrigung erfahren habe.<sup>34</sup>

Die irritierende „new coolness“, die China seit dem Frühsommer in den WTO-Verhandlungen mit den USA an den Tag legte, wurde auf amerikanischer Seite auf den wachsenden Widerstand nationaler Interessen gegen einen WTO-Beitritt zurückgeführt: „Forces opposing China's entrance into the WTO on the grounds that the costs are too high and the shock to China's economic system [is] likely to be too great have obviously become stronger and more vociferous. [...] Li Peng, who has never favored China's entry into the WTO, seems to be enjoying a resur-

gence.“<sup>35</sup> Jiang Zemin seien angesichts dieser schwierigen innenpolitischen Situation die Hände gebunden; vollständig davon in Anspruch genommen, auf nationaler Ebene die politische Stabilität zu wahren, könnten ihm keine weiteren Konzessionen im WTO-Verhandlungsprozeß abverlangt werden. Vielmehr sollte Clinton, so wurde ihm geraten, Jiang Zemin in Form einer persönlichen Initiative die Kompromißbereitschaft der USA signalisieren, um Jangs und damit auch Zhus innenpolitische Position zu festigen und eine weitere Stärkung der konservativen Widerstände gegen Reform und außenwirtschaftliche Öffnung zu verhindern.<sup>36</sup>

Nun wird sich kaum entscheiden lassen, inwieweit diese Wahrnehmung auf amerikanischer Seite die Resonanz auf ein bewußtes Ausspielen der „Zhu-Rongji-Karte“ durch die chinesische Führung war. Die erweiterte Verhandlungsbereitschaft der amerikanischen Delegation ebenso wie das nach langem zähen Ringen überraschende Zustandekommen eines Verhandlungsergebnisses, in dem China gegenüber dem Vorschlag vom April 1999 offenbar, abgesehen von einigen Detailänderungen, keine substantiellen Zugeständnisse machte,<sup>37</sup> zeugen jedenfalls davon, daß die Wahrnehmung der „internen Schwäche“ Chinas dessen Verhandlungsmacht auf internationaler Ebene nicht unerheblich gestärkt haben dürfte.

Vor dem Hintergrund dieser Beobachtungen werden die komplexen Wechselbeziehungen zwischen nationaler und internationaler Ebene in ihrer Wirkung auf das Verhalten staatlicher Entscheidungsträger deutlich. Wie oben dargestellt wurde, bestehen in der VR China durchaus vielfältige gesellschaftliche Interessen von unterschiedlicher Artikulationsintensität, die den Verhandlungsspielraum der Führung auf der internationalen Ebene beeinflussen. Hier konnte gezeigt werden, daß insbesondere die Widerstände innerhalb der Regierungsbürokratie maßgeblichen Ausschlag für das Verhalten der chinesischen Verhandlungsführer in den WTO-Beitrittsverhandlungen gaben. Zugleich ist jedoch zu sehen, daß nationale Widerstände, Gefahren innenpolitischer Instabilität und Anzeichen gesellschaftlicher Panik auf der internationalen Ebene sich grundsätzlich auch eignen, zur Erhöhung der Verhandlungsmacht auf der internationalen Ebene instrumentalisiert zu werden. Innerhalb dieser Wechselwirkungen das „objektive“ Ausmaß politischer und sozialer Implikationen eines bevorstehenden WTO-Beitritts Chinas ausmachen zu wollen, erscheint deshalb als ein wenig fruchtbares Unterfangen, weil sich die Wahrnehmung von Kosten und Nutzen staatlicher Entscheidungen und von politischen und gesellschaftlichen Widerständen im Verhandlungsprozeß selbst verändern kann. Um diese dynamischen Wechselwirkungen nachvollziehen zu können, ist es daher nötig, auch umgekehrt nach der anderen Seite dieses Wirkungszusammenhangs, dem Einfluß der internationalen Verhandlungen auf die nationalen Politikprozesse, zu fragen.

<sup>32</sup> vgl. Wang, Yong, a.a.O.; *Zhengming*, 1999/12, S.37-42.

<sup>33</sup> RMRB, 22.6.1999, zitiert in Fewsmith, Joseph, a.a.O.

<sup>34</sup> Ebenda; die hier nicht zitierte Originalquelle für diese Kritik findet sich in der Hongkonger Zeitung *Sing Tao Jih Pao*, 17.11.1999, nach SWB, 18.11.1999.

<sup>35</sup> Fewsmith, Joseph, a.a.O., S.5.

<sup>36</sup> Ebenda; vgl. auch FT, 17.11.1999.

<sup>37</sup> Taube, Markus, „Ökonomische Implikationen eines Beitritts der VR China zur WTO“, in: *IFO Schnelldienst*, 32-33/99, S.39-48.

### 3 Einfluß internationaler Verhandlungen auf nationale Politikprozesse

#### 3.1 Public Relations des WTO-Beitritts

Fragt man nach der nationalen Wahrnehmung der Implikationen des durch das sino-amerikanische Abkommen in greifbare Nähe gerückten WTO-Beitritts Chinas, so ist zunächst in Erinnerung zu rufen, daß die Vermittlung dieses sensiblen Themas innerhalb des staatlichen Medien- und Propagandaapparats unter einem starken Vereinheitlichungsdruck steht. Wie Hongkonger Quellen berichteten, gab die Propagandaabteilung des Zentralkomitees der Partei am Tag nach der Unterzeichnung des sino-amerikanischen Abkommens verbindliche Richtlinien für die staatlichen Medien heraus, wonach die Berichterstattung über den WTO-Beitritt einem einheitlichen Darstellungsmuster zu folgen habe.

Grundsätzlich wurde vorgegeben, die positiven Aspekte des WTO-Beitritts zu betonen und langfristig zu erwartende Vorteile gegenüber kurzfristig zu erwartenden Nachteilen hervorzuheben. Die von Jiang Zemin in einem Presseinterview vom 15. November persönlich geprägte Formel einer „win-win“ (*shuang ying*)-Situation wurde als rhetorischer Leitfaden für die Medienberichterstattung empfohlen: Danach hätten die Vertreter Chinas und der USA von einer „hohen strategischen Warte“ aus und in einer Haltung der Gleichberechtigung und Kompromißbereitschaft ein Verhandlungsergebnis erzielt, das für beide Seiten Vorteile erbringe. Auf chinesischer Seite bestände der Vorteil vor allem in der Beendigung der als diskriminierend empfundenen Praxis der USA, jährlich neu über die Gewährung des Meistbegünstigungsstatus (inzwischen als „normale trade relations“ bezeichnet) an die VR China zu entscheiden; von Vorteil sei ferner, daß China mit dem WTO-Beitritt endlich in adäquater Weise die weltwirtschaftliche Arena betrete (die chinesische Abkürzung für „WTO-Beitritt“, „*ru shi*“, kurz für *jiaru shijie maoyi zuzhi*, liest sich zugleich als „Eintritt in die Welt“) und damit die Möglichkeit zur aktiven Mitgestaltung der internationalen Spielregeln erhalte. Betont werden sollte ferner die Tatsache, daß China in den Verhandlungen erfolgreich darauf bestanden habe, der WTO als Entwicklungsland beizutreten, wodurch die Wahrung der vitalen Interessen des Landes und der nationalen Souveränität gewährleistet sei. Aus der Berichterstattung weitestmöglich ausgeschlossen werden sollten dagegen Details über kurzfristige Auswirkungen auf einzelne Industriesektoren sowie eventuelle Meldungen über politische Widerstände oder gesellschaftliche Panikerscheinungen.<sup>38</sup>

<sup>38</sup>SCMP, 17.11.1999; *Zhengming*, 1999/12, S.44; vgl. offizielle Berichterstattung in RMRB, 16., 17., 19., 25.11.1999; China Central TV, 16.11.1999, nach SWB, 18.11.1999; XNA, 21.11.1999. Anlässlich eines Besuchs in Singapur begründete Zhu Rongji gegenüber ausländischen Journalisten die zurückhaltende Informationspolitik der chinesischen Medien damit, daß vor Abschluß der noch ausstehenden Verhandlungen mit der Europäischen Union und anderen WTO-Mitgliedern Diskretion über die Details des sino-amerikanischen Abkommens gewahrt bleiben sollte, um die Verhandlungsposition Chinas nicht im vorhinein einzuschränken (SCMP, 25.11., 1.12.1999). Dieses Argument erscheint allerdings wenig stichhaltig, nachdem die amerikanische Seite, wie oben dar-

Der Einsatz dieses traditionellen Instrumentariums zur Kontrolle der öffentlichen Meinung macht deutlich, daß die Führung sich des politischen und sozialen Konfliktpotentials durchaus bewußt und grundsätzlich bemüht ist, der Formierung gesellschaftlichen Widerstands entgegenzuwirken. Dies wird auch durch eine weitere Meldung unterstrichen, wonach am 17. November auf einer erweiterten Sitzung des Politbüros eine zentrale Führungsgruppe zum WTO-Beitritt unter der Führung Zhu Rongjis ins Leben gerufen worden sein soll, die sich neben handels- und außenpolitischen Fragen des Beitritts auch der Vorbeugung politischer und gesellschaftlicher Unruhen widmen solle.<sup>39</sup>

Zwar sollte die Wirksamkeit dieser Maßnahmen, die zum klassischen Alltagsrepertoire der parteistaatlichen Medienkontrolle gehören, nicht überbewertet werden, da die Leser sich vielfältige Formen des Umgangs mit den Propagandagehalten der offiziellen Berichterstattung angewöhnt und gelernt haben, Informationen aus alternativen Quellen - zunehmend auch aus den internationalen elektronischen Medien - zu beziehen. Dennoch wird deutlich, daß die gesellschaftliche Wahrnehmung der Implikationen eines WTO-Beitritts Chinas zu einem deutlich höheren Grad als etwa im eingangs aufgeführten französischen Beispiel durch offizielle Vermittlungsstrategien geprägt werden.

Vor diesem Hintergrund erscheint es umso aufschlußreicher, die offiziellen Vermittlungsstrategien der staatlichen Instanzen daraufhin zu überprüfen, inwieweit es ihnen gelingt, innerhalb des obligatorischen Rahmens einer im Grundton „euphemistischen“ Medienberichterstattung auf die bestehenden gesellschaftlichen Bedenken und Befürchtungen hinsichtlich des bevorstehenden WTO-Beitritts einzugehen und die international getroffenen Entscheidungen auf nationaler Ebene glaubwürdig zu rechtfertigen. Beleuchtet man aus diesem Blickwinkel die offizielle Presse-, Fernseh- und Rundfunkberichterstattung über das sino-amerikanische Abkommen und den bevorstehenden WTO-Beitritt in ihrer Gesamtheit, so ist bemerkenswert festzustellen, daß die potentiell zu erwartenden negativen Aspekte einer weiteren außenwirtschaftlichen Liberalisierung nicht etwa vollständig herausfallen, sondern durchaus mit angesprochen werden. Allerdings finden sich diese rhetorisch in einer Weise in positiven Zusammenhängen aufgehoben, die teilweise an den europäischen Globalisierungsdiskurs erinnert.

So stellten zahlreiche Stimmen heraus, daß China keine andere Wahl habe, als sich der Herausforderung des internationalen Wettbewerbs zu stellen. Angesichts des allgemeinen Trends wirtschaftlicher Globalisierung (*jingji quanqiuhua*), dem China - mit oder ohne Mitgliedschaft in der WTO - in Zukunft in jedem Fall ausgesetzt sei, könne das Land nicht anders, als alle Anstrengungen zu unternehmen, um die Wettbewerbsfähigkeit der nationalen Wirtschaft auszubauen. Bereits seit Beginn der Reformpolitik Deng Xiaopings, verstärkt aber seit dem außenwirtschaftlichen Liberalisierungsschub im Jahr 1992, befinde sich China in einem dynamischen Prozeß der außenwirtschaftlichen Öffnung, in dessen Verlauf

gestellt, die Inhalte des Abkommens bereits allgemein zugänglich gemacht hat.

<sup>39</sup>*Zhengming*, 1999/12, S.6.

die Widerstandskraft der heimischen Wirtschaft bereits schrittweise gestärkt worden sei. Als positives Beispiel wurden Erfahrungen einzelner Wirtschaftsbranchen, etwa der Telekommunikations- und Versicherungsbranche in Guangdong aufgeführt, die gelernt hätten, dem ausländischen Konkurrenzdruck durch vielfältige innovative Maßnahmen standzuhalten, und die so inzwischen weltwirtschaftlichen Anschluß gefunden hätten. Neu sei allerdings an der Haltung der gegenwärtigen politischen Führungsspitze, daß sie sich angesichts der Herausforderung der Globalisierung entschieden habe, nicht länger auf wirtschaftliche Autarkie, sondern stattdessen nach dem Prinzip internationaler Arbeitsteilung auf außenwirtschaftliche Kooperation und Integration in die internationale Gemeinschaft zu setzen. Wiederholt wurde angemahnt, daß sich die Gesellschaft einen gewissermaßen sportlichen Wettbewerbsgeist zu eigen machen müsse, um aus der Konkurrenz gestärkt hervorzugehen.

Mit stärker kritischen Untertönen wurde aber auch davon gesprochen, daß zwar durch die außenwirtschaftliche Öffnung ein starker Impuls für das heimische Wirtschaftswachstum zu erwarten sei (explizit als zusätzliches BSP-Wachstum von 2,3% mit über 10 Mio. neuen Arbeitsplätzen benannt), jedoch würden in der längeren Frist, voraussichtlich ab der Mitte der nächsten Dekade, auch Lasten der Liberalisierung zu verzeichnen sein. So kämen auf bestimmte Wirtschaftssektoren (die in verschiedenen offiziellen Quellen explizit genannt wurden: Telekommunikations-, Finanz-, Versicherungs-, Maschinenbau-, Elektronik-, Kraftfahrzeug-, Chemie-, Pharma-, Kohle-, Textil- und Zuckerindustrie sowie der Agrarsektor im allgemeinen) und auf bestimmte Teile der Bevölkerung spürbare Beschäftigungs- bzw. Einkommensrückgänge zu. Angesichts dieser Herausforderungen sei ein gewisses „Krisenbewußtsein“ (*weijigan*) auf Seiten der Bevölkerung durchaus notwendig und angebracht; ohne ein solches Krisenbewußtsein ließe der externe Druck sich nicht ausreichend in einen internen Impuls zur fortgesetzten wirtschaftlichen Entwicklung des Landes übersetzen.<sup>40</sup>

Diese Argumentation erscheint insofern relativ überzeugend, als sie die bestehenden Befürchtungen hinsichtlich der zu erwartenden negativen Folgen außenwirtschaftlicher Liberalisierung zumindest ansatzweise benennt und damit - neben der psychologischen Ventilwirkung dieser Benennung - die Grundlage für eine rationale Verständigung über die Verteilung von Kosten und Nutzen des WTO-Beitritts über verschiedene Teile der Bevölkerung und über verschiedene Zeithorizonte schafft. Die Entscheidung der staatlichen Führung für einen baldigen WTO-Beitritt erscheint somit gesellschaftlich durchaus rechtfertigbar, sofern es gelingt glaubwürdig zu vermitteln, daß in der mittleren und längeren Frist realistische Lösungsansätze bereitstehen, um den negativen Auswirkungen dieses Schrittes zu begegnen. Wie abschließend darzustellen

ist, dürfte der WTO-Beitritt - zumindest nach Voraussetzung des Putnamschen Modells - zur Bereitstellung eben solcher Lösungsansätze beitragen, da er die Implementierung durchgreifender Reformmaßnahmen auf nationaler Ebene tendenziell erleichtern sollte.

### 3.2 WTO-Beitritt als „external stick“ für interne Reformen

Gemäß Putnams Modell der „Zwei-Ebenen-Spiele“ stärkt die Teilnahme staatlicher Vertreter an internationalen Verhandlungen tendenziell deren politische Autorität und Durchsetzungsfähigkeit auf der nationalen Ebene. Insbesondere sagt das Modell voraus, daß der Verweis auf Regeln und Zwänge der internationalen Verhandlungsebene erlaubt, im nationalen Rahmen politische Maßnahmen durchzusetzen, die auf nationaler Ebene allein nicht durchsetzbar wären.

Im Fall des bevorstehenden WTO-Beitritts Chinas läßt sich ein solcher Wirkungszusammenhang durchaus veranschlagen. Wie bereits erwähnt, argumentieren Hongkonger und westliche Quellen hier zunächst auf einer psychologischen Ebene, indem sie herausstellen, daß die Teilnahme an dem prestigeträchtigen Forum der WTO und der erfolgreiche Abschluß des sino-amerikanischen Abkommens die politische Autorität Zhu Rongjis und Jiang Zemin erhöht hätten. Allerdings sollte man, wie oben begründet, vorsichtig sein, diese relative vage Idee eines „moral boost“ bzw. eines Zugewinns politischen Kapitals durch die Teilnahme am internationalen Verhandlungsprozeß per se im mechanistischen Tableau eines antagonistischen Machtkampfes zwischen „Reformern“ und „Konservativen“ zu verrechnen.

Dennoch läßt sich eine direkte Umsetzung des gewonnenen politischen Kapitals in eine verstärkte bürokratische Durchsetzungskraft bereits an der Tatsache festmachen, daß der Abschluß des sino-amerikanischen Abkommens der Führung Gelegenheit gab, Partei- und Regierungsfunktionäre kollektiv auf die Notwendigkeiten der Globalisierung und außenwirtschaftlichen Öffnung einzuschwören. Dies beschränkte sich nicht allein auf implizite und explizite Mahnungen in den offiziellen Medien an die Adresse öffentlicher Bediensteter und Manager von Staatsunternehmen, sich von eingefahrene Denkmustern zu verabschieden und mental auf die neuen Herausforderungen vorzubereiten.<sup>41</sup> Darüber hinaus wurde durch ein ZK-Dokument (höchster Dringlichkeitsstufe) vom 19. November eine konkrete institutionelle Basis für die obligatorische Auseinandersetzung der Parteifunktionäre mit dem bevorstehenden WTO-Beitritt etabliert, die darin angewiesen wurden, WTO-relevante Reden der Verhandlungsführer zu „studieren“ und sich je nach ihrer Zuständigkeit mit spezifischen Problematiken des Beitrittsprozesses auseinanderzusetzen.<sup>42</sup> Einer Ad-hoc-Arbeitsgruppe des Staatsrats unter der Leitung von Wu Yi, Staatsratmitglied und ehemaliger Ministerin des MOFTEC, wurde die Aufgabe zugeteilt, spezifische Vorbereitungs- und Anpassungsmaßnahmen für die vom bevorstehenden WTO-Beitritt besonders betroffenen Branchen und Politikberei-

<sup>40</sup> Dieser Übersichtsdarstellung der offiziellen Rhetorik liegt eine ausschnittsweise Auswertung der offiziellen Berichterstattung der folgenden Medien bzw. Presseagenturen zwischen Mitte November und Mitte Dezember 1999 zugrunde: China Central TV, Chinese Central Radio (nach SWB, FBIS); RMRB; *Wen Wei Po* (Hongkong); XNA; Zhongguo Xinwen She, Zhongguo Tongxun She (nach SWB, FBIS).

<sup>41</sup> XNA, 21.11.1999, nach SWB, 23.11.1999; *Hsin Pao*, 26.11.1999, nach SWB, 13.12.1999.

<sup>42</sup> *Zhengming*, 1999/12, S.8.

che auszuarbeiten sowie Einführungskurse zu WTO relevanten Basiskenntnissen zu koordinieren. Ab Januar 2000 ist vorgesehen, daß die Organisationsabteilung der ZK der Partei WTO-Basiskurse für Beamte auf ministerieller und Provinzebene, SETC und das MOFTEC dagegen für Manager großer Staatsunternehmen und das Verwaltungspersonal im Handelsbereich auf den unteren Ebenen durchführen.<sup>43</sup> Hinweise dieser Art legen nahe, daß protektionistische Widerstände aus den Reihen der Regierungsbürokratie und lokaler Interessengeflechte sich über solche kollektiven Mechanismen der Aufklärung und „Einschwörung“ zwar nicht beheben, aber doch tendenziell in einem innerbürokratischen *bargaining*-Prozeß auffangen und dadurch reduzieren lassen könnten.

Neben diesen psychologischen und organisatorischen Aspekten lassen sich weitere Aspekte der Rückwirkung internationaler Verhandlungszwänge auf die nationale Ebene der Politikformulierung und -durchsetzung erfassen. Hier ist zunächst das Argument internationaler Beobachter anzuführen, wonach der WTO-Beitritt voraussichtlich die Fähigkeit der VR China einschränken dürfte, sich von internationalen Verhaltensnormen abzusetzen - nicht nur im außenwirtschaftlichen, sondern auch im außen- und sicherheitspolitischen Bereich. Minxin Pei vom US-amerikanischen Carnegie Endowment for International Peace sprach in diesem Zusammenhang von einem verstärkten „entanglement“ Chinas in internationale Regelwerke, das den Einfluß protektionistischer bzw. nationalistischer Kräfte auf den nationalen Politikprozeß einschränken dürfte.<sup>44</sup> Erwähnenswert scheint auch das Argument, daß die VR China als Mitglied der WTO gezwungen würde, von ihrem traditionellen Verhalten des diplomatischen Isolationismus abzurücken. Die auf Mehrheitsprinzipien beruhenden formalen WTO-Entscheidungsprozesse sollten die chinesischen Verhandlungsführer vielmehr dazu veranlassen, Koalitionstechniken zu erlernen und internationale Konsensmechanismen zu nutzen, um ihren eigenen Positionen Geltung zu verschaffen.<sup>45</sup> Diese internationalen Verhandlungszwänge wiederum sollten sich auf nationaler Ebene durchaus in konkrete Handlungszwänge umsetzen lassen, indem die Bezugnahme auf die Einhaltung von WTO-Regeln und -verpflichtungen sowie auf die Notwendigkeiten internationaler Kompromißfindung „zu Hause“ Forderungen durchsetzbar macht, die sonst an partikularen nationalen Widerständen scheitern würden.

Scheinen diese Argumente allgemein die Aussagekraft des Modells der „Zwei-Ebenen-Spiele“ zu bestätigen, so bietet Putnams Konzept der „synergistic issue linkages“ darüber hinaus einen geeigneten Ansatzpunkt, um die potentiell positive Wirkung einer Teilnahme Chinas am internationalen WTO-Prozeß als „external stick“ auf die interne Reformpolitik konkreter zu beschreiben. Danach kann durch eine Kopplung von Verhandlungsgegenständen auf internationaler Ebene erreicht werden, daß Politiken, die auf nationaler Ebene als solche einzeln nicht konsensfähig wären, im Zuge einer Einigung über internationale Kooperation durchsetzbar werden. Nach Aussage des Modells nehmen die Möglichkeiten für solche

synergetischen Kopplungen von Verhandlungsgegenständen mit steigender wirtschaftlicher Interdependenz unter den Staaten zu.<sup>46</sup> Im chinesischen Fall lassen sich solche potentiellen „synergistic issue linkages“ in mehreren Bereichen des wirtschaftlichen Reformprozesses ausmachen, in denen die Reformmaßnahmen bisher wegen partikulärer Interessenkonflikte und Widerstände nicht effizient implementiert werden konnten.

### - Reform des staatlichen Unternehmens- und Bankensektors

Dies betrifft zunächst den komplexen Bereich der Reform der staatseigenen Industrieunternehmen und der Staatsbanken, die nach übereinstimmender Einschätzung chinesischer und ausländischer Beobachter deshalb so problematisch ist, weil die beiden Bereiche sehr eng miteinander verflochten sind. So sehen sich die Banken mit dem Problem eines hohen Anteils uneinbringlicher Kredite an Staatsunternehmen konfrontiert, die seit langen Jahren mit einer sehr geringen Kapitaldecke und häufig mit hohen Verlusten arbeiten. Ohne eine durchgreifende Reform der Staatsunternehmen, die bisher an ideologischen Vorbehalten in Fragen des Eigentumsrechts, aber auch an beschäftigungs- und sozialpolitischen Beschränkungen gescheitert ist, steht eine Gesundung des Bankensektors kaum in Aussicht. Umgekehrt fällt die Durchsetzung einer umfassenden Unternehmensreform so lange schwer, wie der Bankensektor nicht von der Last fauler Kredite befreit und in die Lage versetzt wird, Kredite an den Staatssektor, aber auch an den zunehmend wichtigen privaten Sektor nach objektivierbaren kommerziellen Kriterien zu vergeben und so die reichlich vorhandenen volkswirtschaftlichen Ersparnisse einer effizienten investiven Verwendung zuzuführen.<sup>47</sup>

Der bevorstehende WTO-Beitritt Chinas könnte dazu beitragen, aus dieser „Sackgasse“ der bisher regelmäßig aufgeschobenen Reform des Staatsunternehmens- und Bankensektors herauszuführen, indem er eine systematische Verbindung von Liberalisierungszwängen in beiden Sektoren herstellt. So ist ein Abbau außenwirtschaftlicher Hemmnisse sowohl im Bereich staatlicher Monopolindustrien wie etwa im Telekommunikations-, Informationstechnologie- und Automobilsektor als auch im Bereich des Finanzsektors vorgesehen.<sup>48</sup> Das Zulassen ausländischer Konkurrenz in diesen Bereichen - wenn auch erst im Zuge mehrjähriger Übergangsphasen - dürfte nicht nur Effizienzzwänge auf die heimischen Wirtschaftssektoren ausüben, sondern darüber hinaus auch verstärkte politische Anreize bieten, das Grundproblem mangelnder Kapitalmobilität anzugehen. Bereits auf dem gegenwärtigen Stand der Beitrittsverhandlungen läßt sich die potentielle Wirkung der internationalen Verhandlungsgegenstände auf die Wahrnehmung nationalen Handlungsbedarfs ermesen, wenn etwa ein Weltbankver-

<sup>46</sup>Putnam, Robert D., a.a.O.

<sup>47</sup>vgl. zu dieser komplexen Problematik etwa die übersichtliche Darstellung in Schüller, Margot, „Irrwege und Erfolge in der wirtschaftlichen Entwicklung der VR China zwischen 1949 und 1999“, in: C.a., 1999/10, S.1041-1043.

<sup>48</sup>Schüller, Margot, „Am Ende eines Langen Weges: Chinas Beitritt zur WTO“, a.a.O., S.1160-1164.

<sup>43</sup>Sing Tao Jih Pao, 28.12.1999, nach SCMP, 30.12.1999.

<sup>44</sup>IHT, 17.11.1999.

<sup>45</sup>FT, 16.11.1999.

treter in einem ausführlichen offiziellen Presseinterview für das allgemeine chinesische Publikum nachvollziehbar erläutert, weshalb die chinesische Reformpolitik im Zuge eines WTO-Beitritts für eine verbesserte Kapitalmobilität über die verschiedenen Wirtschaftssektoren hinweg zu sorgen haben wird.<sup>49</sup> Jüngste Meldungen der offiziellen Medien geben Hinweise darauf, daß die staatliche Führung sich durchaus initiativ zeigt, über partikuläre Interessenkonflikte hinweg umfassende Reformmaßnahmen durchzusetzen.<sup>50</sup>

### - Wandel von einer Agrar- zu einer Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft

Ein weiterer reformpolitischer Komplex von noch größerer Tragweite, der bisher von der Führung nicht umfassend angegangen worden ist, ist die Steuerung der Transformation von einer überwiegend ländlichen Agrargesellschaft zu einer städtischen Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft. Der erhebliche Wettbewerbsdruck, der nach einem WTO-Beitritt für die chinesische Landwirtschaft entstehen wird, dürfte einen starken Stimulus schaffen, die Verlagerung der Industriestrukturen vom primären hin zum sekundären und tertiären Sektor durch systematische reformpolitische Maßnahmen aktiv zu unterstützen. Der Migrationsdruck ländlicher Arbeitskräfte, die seit den achtziger Jahren in steigenden Zahlen in die städtischen Regionen strömen, hat zwar in China zu einem wachsenden Problembewußtsein geführt, jedoch scheiterte die Erarbeitung umfassender Lösungsansätze bisher an der scharfen Trennung ländlicher und städtischer Zuständigkeiten im politischen und administrativen System der VR China. Allein die Praxis einer zusammenhangslosen Erfassung ländlicher und städtischer Unterbeschäftigung in den offiziellen Statistiken gibt einen Hinweis auf die enorme Kluft zwischen Stadt und Land in konzeptueller Hinsicht ebenso wie im praktischen politischen Alltag.<sup>51</sup>

Wie der eben erwähnte Weltbankvertreter dem chinesischen Publikum im selben Interview darlegte, liegt der Schlüssel zur Lösung reformpolitischer Probleme in diesem Bereich in der Förderung der Mobilität von Arbeit, die wiederum die Schaffung eines landesweit funktionsfähigen überbetrieblichen sozialen Sicherungssystems voraussetzt.<sup>52</sup> Nun ist auch diese Erkenntnis für die politische Führung Chinas keineswegs neu; Anstrengungen zur Reform des alten betrieblichen Systems sozialer Sicherung sind bereits seit Mitte der achtziger Jahren gemacht worden. Allerdings kamen diese Anstrengungen bislang über den Rahmen lokaler Experimente kaum hinaus, was nicht nur durch die hochgradige Komplexität der Materie, sondern wiederum auch im Zusammenhang mit den halberzogen Reformen im staatlichen Unternehmenssektor erklärbar ist.<sup>53</sup> Wie die offizielle Ankündigung wirtschafts-

politischer Vorhaben für das Jahr 2000 zeigt, scheint sich die staatliche Führung für eine aktive Lösung dieses Problems im Zuge des bevorstehenden WTO-Beitritts entschlossen zu haben. Danach habe man sich als Ziel gesteckt, den Urbanisierungsgrad von gegenwärtig 30,4% auf 50% anzuheben. Um diesen Prozeß zu erleichtern, solle der Ausbau des sozialen Sicherungssystems mit hoher politischer Priorität bedacht und beschleunigt betrieben werden.<sup>54</sup>

Zwar ist klar, daß derartige offizielle Willensbekundungen keineswegs ihre politische Implementierbarkeit gewährleisten. Jedoch gibt bereits die Tatsache, daß hier verschiedene reformpolitische Zielsetzungen konzeptuell zueinander in Bezug gesetzt werden, Hinweis darauf, daß die Durchsetzungsfähigkeit umfassender Problemlösungsansätze durch die strategische Kopplung auf der internationalen Ebene der WTO-Verhandlungen tendenziell verbessert werden könnte.

### - Verbesserung des Investitionsumfeldes

Als ein weiteres Beispiel möglicher „synergistic issue linkages“ sei hier schließlich der Bereich der Verbesserung des Umfeldes für Auslandsinvestitionen erwähnt. Wie die offizielle Berichterstattung erkennen läßt, war eines der Hauptmotive für den baldigen WTO-Beitritt des Landes die Steigerung des im Trend zurückgehenden Volumens der Auslandsinvestitionen. Interessant ist in diesem Zusammenhang die relative Offenheit, mit der die Wahrnehmungen und Erwartungen ausländischer Investoren bezüglich des chinesischen Investitionsumfeldes als Handlungsorientierung in die interne reformpolitische Diskussion hereingespiegelt werden.

So wird in der offiziellen Darstellung nicht nur ohne weiteres eingestanden, daß die Auslandsinvestitionen eine substantielle Rolle für das heimische Wirtschaftswachstum und damit auch für die wirtschaftliche und soziale Beherrschbarkeit der wachsenden Beschäftigungsprobleme spielen. Darüber hinaus wird auch auf das „Vertrauensproblem“ (*xinxin wenti*) eingegangen, das als ein Kernproblem der internationalen Wirtschaftsbeziehungen und als wesentlicher Faktor für die Attraktivität eines Investitionsstandortes beschrieben wird. Als ausschlaggebende Kriterien für die Vertrauenswürdigkeit und Attraktivität der VR China in den Augen potentieller ausländischer Investoren werden Fragen wie die Einhaltung internationaler Regeln, die Transparenz der nationalen Rechtsstrukturen, die Verlässlichkeit der heimischen Vertragspartner und die Flexibilität finanzieller Transaktionen benannt.<sup>55</sup> Zumindest wird damit ein reformpolitischer Handlungsbedarf indiziert, der sich über den Bereich wirtschaftlicher Reformen hinaus auch auf die Frage der Reform des Rechtssystems und anderer gesellschaftlicher Bereiche erstreckt. Auch hier gilt, daß die Debatte über solche Faktoren noch zu keiner Verbesserung des realen Investitionsumfeldes beiträgt. Jedoch deutet sie darauf hin, daß durch die Einbeziehung von Faktoren der Außenwahrnehmung, die die internationale Diskussion tatsächlich in relevantem Maß bestimmen, auf der nationalen Ebene konzeptuel-

<sup>49</sup>RMRB, 25.11.1999.

<sup>50</sup>XNA, 16., 30.11.1999; *Jiefang Ribao*, 20.11.1999, nach SWB, 22.11.1999; SCMP, 1., 13.12.1999.

<sup>51</sup>vgl. zu diesem Problem ebenfalls übersichtsweise den Beitrag Schüller, Margot, „Irrwege und Erfolge in der wirtschaftlichen Entwicklung der VR China zwischen 1949 und 1999“, a.a.O., S.1045-1048.

<sup>52</sup>RMRB, 25.11.1999.

<sup>53</sup>Schüller, Margot, „Irrwege und Erfolge in der wirtschaftlichen Entwicklung der VR China zwischen 1949 und 1999“, a.a.O., S.1045-

1048.

<sup>54</sup>SCMP, 1.12.1999.

<sup>55</sup>RMRB, 17., 25.11.1999.

le und strategische Zusammenhänge gestiftet werden, die potentiell handlungsweisend wirken und somit die Durchsetzbarkeit reformpolitischer Maßnahmen erleichtern können.

Zusammenfassend läßt sich hier festhalten, daß sich Putnams Modell der „Zwei-Ebenen-Spiele“ grundsätzlich als fruchtbar erweist, um den WTO-Beitrittsprozeß der VR China in politischer Perspektive zu analysieren. Wie die Untersuchung gezeigt hat, lassen sich vielfältige strategische Wechselbeziehungen zwischen der nationalen und der internationalen Ebene chinesischer Politikformulierung erfassen. Dies weist darauf hin, daß die chinesische Führung sich im Zuge der außenwirtschaftlichen Öffnung des Landes zunehmend herausgefordert sieht, die wachsenden Interdependenzen zwischen externen und internen Faktoren in ihre Politik einzubeziehen und ihre Entscheidungen auf der nationalen ebenso wie der internationalen Ebene zu rechtfertigen. Zwar stehen die Wirkungsmechanismen zwischen nationaler und internationaler Ebene in der VR China unter anderen Bedingungen der öffentlichen Wahrnehmung und der Formierung gesellschaftlicher Interessen als etwa im Kontext westlicher liberaldemokratischer Systeme. Jedoch läßt sich feststellen, daß auch in China eine zunehmend differenzierte Wahrnehmung und „rationale“ gesellschaftliche Verständigung über die Auswirkungen internationaler Entwicklungen eingesetzt hat, die wiederum auf das Verhalten der VR China als internationaler Akteur zurückwirkt. Damit scheint China auch in politischer Perspektive zumindest ansatzweise Anschluß an jene Prozesse gefunden zu haben, die man sich angewöhnt hat, unter dem allgemeinen Schlagwort der „Globalisierung“ zusammenzufassen.

#### 4 Ausblick: Politische Destabilisierung, politische Liberalisierung?

Versucht man, abschließend eine Antwort auf die von vielen Seiten gestellte Frage zu geben, inwieweit der bevorstehende WTO-Beitritt Chinas zu politischer Instabilität bzw. politischer Liberalisierung führen könnte, so ist zunächst zu sehen, daß es sich hier um die Neuauflage einer klassischen Fragestellung handelt, die westliche China-Beobachter seit dem Beginn der Reformperiode Ende der siebziger Jahre beschäftigt hat. Kritisch gewandt lautet die Frage, ob die wirtschaftliche Liberalisierung des Landes zu einer Destabilisierung des politischen Systems und zu einer Delegitimierung der von der Kommunistischen Partei Chinas dominierten Herrschaftsstrukturen führt. Optimistischer gewandt lautet sie, ob die wirtschaftliche Liberalisierung eine Liberalisierung auch der politischen Strukturen nach sich zieht, die Aussicht auf eine schrittweise Pluralisierung und damit auf eine Stabilisierung des gesellschaftlichen Transformationsprozesses insgesamt in Aussicht stellt. Keine der beiden Varianten dieser Grundfrage, die auf der Annahme einer statischen Beziehung zwischen wirtschaftlichen und politischen Aspekten beruht, wurde bisher befriedigend gelöst. Vielmehr änderte sich im Versuch, sie zu beantworten, die Wahrnehmung der politischen und gesellschaftlichen Strukturen der VR China selbst. Diese haben sich im Verlauf der zwanzigjährigen Reformperiode Chinas als überraschend flexibel im

Umgang mit der Dynamik des Liberalisierungsprozesses erwiesen.

Grundsätzlich erscheint eine akute Destabilisierung des politischen und gesellschaftlichen Systems durch einen WTO-Beitritt Chinas als unwahrscheinlich. Zwar wurden vor allem aus oben bereits zitierten Hongkonger Quellen eine Reihe von Meldungen laut, wonach es als Reaktion auf die Nachricht des erfolgreichen Abschlusses des sino-amerikanischen Abkommens zu verschiedenen Äußerungen gesellschaftlichen „Panik“-Verhaltens gekommen sei. So soll zwischen dem 15. und dem 17. November 1999 in zahlreichen Provinzen Chinas von staatlichen Bankkonten Bargeld von insgesamt 80 Mrd. Yuan *Renminbi* und von Devisen in Höhe von 3,7 Mrd. Yuan abgehoben worden sein, was damit erklärt wurde, daß zahlreiche Unternehmen und wohlhabende Privatpersonen aus Angst vor einer „Pleite“ des chinesischen Finanzsektors im Zuge des bevorstehenden WTO-Beitritts ihr Vermögen in Sicherheit bringen wollten.<sup>56</sup> Diese und andere Interpretationen gesellschaftlicher „Panik“ sollten - auch eingedenk der traditionellen Neigung der Hongkonger Presse, „Panik“-Anzeichen in der VR China zu überzeichnen - aber nicht überbewertet werden. Sie können durchaus auch als weitgehend rationale Verhaltensweisen der Bevölkerung unter den Bedingungen eines politisch beschränkten Informationszugangs verstanden werden, die keine grundsätzliche Infragestellung oder gar Destabilisierung der politischen Herrschaftsstrukturen bedeuten.

Insgesamt scheint der bevorstehende WTO-Beitritt von der Mehrheit der Bevölkerung nur als graduelle Intensivierung eines Prozesses wahrgenommen zu werden, dem sie sich seit vielen Jahren ausgesetzt sieht. Persönliche Diskussionen mit chinesischen Gesprächspartnern bestätigen, daß weite Teile der Bevölkerung seit den frühen neunziger Jahren gelernt haben, mit den Chancen und Risiken der wirtschaftlichen Liberalisierung des Landes umzugehen. So hätten viele die neu entstandenen Möglichkeiten zur Einkommenssteigerung, Bildung und persönlichen Entfaltung genutzt; ebenso hätten die meisten psychologische und materielle Vorkehrungen getroffen, um etwa auf die Gefahr eines Arbeitsplatzverlustes vorbereitet zu sein. Diese und ähnliche Lernprozesse innerhalb der chinesischen Bevölkerung haben gewissermaßen ein „verstetigtes Krisenbewußtsein“ entstehen lassen, das nicht nur das alltägliche Handeln, sondern auch die Wahrnehmung politischer Entscheidungsprozesse der staatlichen Führung bestimmt.

Vor dem Hintergrund dieses verstetigten Krisenbewußtseins ist kaum zu erwarten, daß eine weitere Liberalisierung im Zuge des bevorstehenden WTO-Beitritts Chinas mit ihren teilweise negativen Implikationen für bestimmte gesellschaftliche Gruppen zu einer akuten politischen Destabilisierung führen wird. Die Gefahr erscheint umso geringer, als die Auswirkungen der wirtschaftlichen Liberalisierung für die meisten Wirtschaftssubjekte nur in sehr diffuser Weise spürbar sein werden und damit wenig spezifischen Anlaß für eine Infragestellung der politischen Entscheidung für einen WTO-Beitritt bieten dürften. Auch scheint die offizielle Strategie der Vermittlung des WTO-Beitritts grundsätzlich durchaus geeignet, ei-

<sup>56</sup> *Zhengming*, 1999/12, S.6-8.

ne gesellschaftliche Verständigung über Kosten und Nutzen der außenwirtschaftlichen Öffnung zu erreichen. Der „Globalisierungsdiskurs“ der chinesischen Medien, wonach das Land sich um seiner weiteren wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit und Entwicklung willen - mit oder ohne WTO-Beitritt - der Herausforderung der Liberalisierung ohnehin zu stellen habe, könnte grundsätzlich erlauben, gesellschaftliche Befürchtungen und Widerstände zu ventilieren und aufzufangen. Daneben ist aber, wie oben argumentiert, vor allem auch zu sehen, daß die Teilnahme am internationalen WTO-Verhandlungsprozeß es der staatlichen Führung leichter machen sollte, umfassende reformpolitische Maßnahmen auch gegen den potentiellen Widerstand nationaler Interessen durchzusetzen. Dies wiederum sollte die Chancen der Führung verbessern, einen materiellen Ausgleich der über die verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen und über verschiedene Zeithorizonte verteilten positiven und negativen Auswirkungen des WTO-Beitritts zu leisten. Diese Faktoren sprechen dafür, daß die Legitimität und Stabilität der politischen Ordnung der VR China durch den bevorstehenden WTO-Beitritt nicht akut gefährdet werden dürfte.

Fragt man umgekehrt nach den Aussichten einer politischen Liberalisierung im Gefolge der durch den bevorstehenden WTO-Beitritt beschleunigten wirtschaftlichen Liberalisierung, so läßt sich grundsätzlich eine ganze Reihe von Aspekten benennen, an denen eine solche Liberalisierung festgemacht werden könnte. In den westlichen und Hongkonger Medien, teilweise aber auch in Kreisen chinesischer Intellektueller, werden etwa die folgenden Aspekte einer potentiellen politischen und gesellschaftlichen Liberalisierung diskutiert:

- Abnahme des administrativen und ideologischen Kontrollzugriffs der Kommunistischen Partei auf die Bevölkerung durch die beschleunigte Auflösung planwirtschaftlicher und bürokratischer Monopole;
- indirekte Beschränkung der politischen Willkür parteistaatlicher Organe durch eine Stärkung von „rule of law“ und „good governance“;
- Pluralisierung der Öffentlichkeit durch vielfältigere Informations- und Meinungsäußerungsmöglichkeiten;
- Pluralisierung der gesellschaftlichen Strukturen insgesamt durch den verstärkten Einfluß ausländischer Werte, urbaner Konsumgewohnheiten, Denkweisen, etc.<sup>57</sup>

Nun erscheinen alle diese Aspekte durchaus als signifikante Kriterien politischer bzw. gesellschaftlicher Liberalisierung. Insbesondere kann die große Bedeutung der durch die außenwirtschaftliche Öffnung angestoßenen Reformen im Bereich des Wirtschaftsrechts für die Konsolidierung eines rechtsstaatlichen Systems und damit die indirekte Beschränkung politischer Machtausübung kaum überbewertet werden. Auch der für immer weitere Teile der Bevölkerung zunehmend erleichterte Zugang zu staatlich schwer kontrollierbaren Medien, allen voran zum Internet, ist in seinem potentiellen Einfluß auf die Pluralisie-

rung des gesellschaftlichen Lebens und damit auf die nachlassende Wirksamkeit ideologischer Homogenisierungsmaßnahmen der Parteiführung nicht zu unterschätzen.

Allerdings ist zugleich zu sehen, daß es sich hier um sehr langsame Veränderungsprozesse handelt, die bereits seit zwanzig Jahren auf das politische und gesellschaftliche System der VR China einwirken und deren inkrementale Folgen analytisch äußerst schwer zu erfassen sind. Es steht zu bezweifeln, ob der bevorstehende WTO-Beitritt diesen evolutionären Prozeß politischer und gesellschaftlicher Liberalisierung und Pluralisierung maßgeblich beschleunigen wird. Zwar wird er Grad und Tempo der außenwirtschaftlichen Öffnung des Landes tendenziell erhöhen, jedoch dürfte dies kaum zu einem unmittelbaren Liberalisierungs-„Schub“ führen. Eher ist von einem „Fließgleichgewicht“ auszugehen zwischen verstärkten Liberalisierungstendenzen im wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Bereich einerseits und verstärkten Bemühungen der parteistaatlichen Führungsspitze, ihren Kontrollzugriff auf möglichst weite Bereiche des gesellschaftlichen Lebens aufrechtzuerhalten, andererseits. Sowohl in ideologischer wie in organisatorischer Hinsicht lassen sich zahlreiche - an anderer Stelle zu erörternde - Anstrengungen der Führung ausmachen, einer durch die beschleunigte außenwirtschaftliche Öffnung vorangetriebenen „friedlichen Evolution“ der gesellschaftlichen Strukturen und drohenden Subversion ihres politischen Herrschaftsmonopols entgegenzuwirken. Letztendlich dürfte der materielle Erfolg der wirtschaftlichen Liberalisierungsstrategie darüber entscheiden, inwieweit es der KPCh gelingen wird, die Legitimation ihres Machtmonopols innerhalb der sich wandelnden gesellschaftlichen Strukturen aufrechtzuerhalten.

<sup>57</sup> vgl. etwa IHT, 17., 18.11.1999; SCMP, 17.11.1999; *Zhengming*, 1999/12, S.32-36, 43-45.