

Heike Holbig

Gelingt die politische Steuerung der wirtschaftlichen Dynamik in China?*

Einleitung

Im Mittelpunkt der Debatte um Chinas politische und wirtschaftliche Zukunft stehen häufig Personen. Ganz besonders gilt dies für das zurückliegende Jahr 2002. Im Vorfeld des lange erwarteten XVI. Parteitags der KPCh überschlugen sich die Spekulationen bezüglich der Frage, ob Jiang Zemin pünktlich von seinen Ämtern zurücktreten und den Platz für den designierten Nachfolger Hu Jintao und andere Kandidaten der vierten Führungsgeneration freimachen würde oder nicht. Nachdem Jiang Zemin sich auf dem Parteitag im November tatsächlich aus seinem Amt des Generalsekretärs der KPCh (nicht allerdings vom Vorsitz über die Zentrale Militärkommission) verabschiedet und damit einen reibungslosen Wechsel der Führungsgeneration ermöglicht hat, kreisen die Spekulationen nun um die politischen Positionen, Präferenzen und Pläne der Mitglieder im neuen Politbüro und dessen Ständigem Ausschuss, dem einflussreichsten Gremium an der Spitze der KPCh.¹ Ganz im Stil einer über die Jahrzehnte eingeübten Praxis des „China-Watching“ richtet sich der Blick vieler Kommentatoren gebannt auf Äußerungen und Reiseaktivitäten der Führungspersönlichkeiten, auf Cliquenbildungen und fraktionelle Machtkämpfe, um daraus Hinweise auf den weiteren parteipolitischen Kurs zu gewinnen.

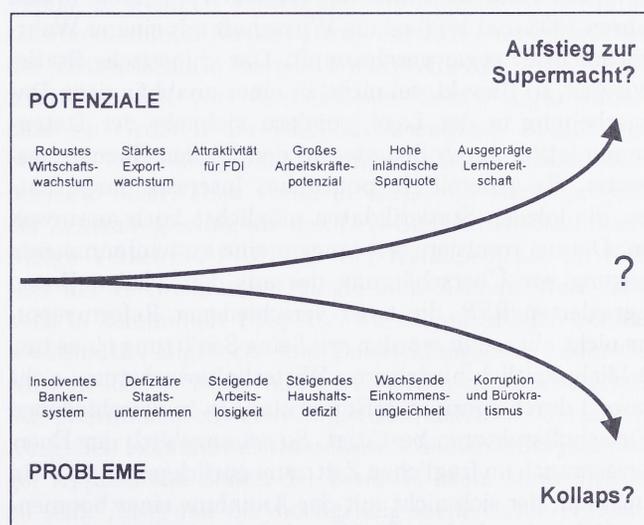
Nun will sich dieser Beitrag nicht ebenfalls an den Spekulationen über personelle Details des Führungswechsels und seiner Auswirkungen beteiligen, sondern gewissermaßen aus der Not nur vorläufiger und unzureichender Informationen eine Tugend machen. Denn es soll die These aufgestellt werden, dass die Politik im gegenwärtigen China nicht mehr so sehr von einzelnen Persönlichkeiten oder „Köpfen“ bestimmt wird – vielmehr sind es die bestehenden Probleme und Potenziale, die die Agenda für die neue kollektive Führung vorgeben und die weitere Parteipolitik im Wesentlichen bestimmen werden.

Diese Probleme und Potenziale sind keineswegs neu, sondern werden seit Jahren diskutiert, mit durchaus

unterschiedlichen Gewichtungen und Folgerungen. Als Hauptprobleme benannt werden das insolvente Bankensystem, der defizitäre staatliche Unternehmenssektor, die wachsende Arbeitslosigkeit, die durch den internationalen Wettbewerbsdruck im Zuge des WTO-Beitritts noch ansteigen dürfte, das steigende Haushaltsdefizit, die wachsende Ungleichheit der Einkommen, die verbreitete Korruption etc. Aus diesen und anderen Problemfaktoren haben verschiedene Beobachter in den vergangenen Jahren immer wieder den Zusammenbruch des wirtschaftlichen und politischen Systems der Volksrepublik gewissagt. Erinnerung sei etwa an das 2001 erschienene Buch von Gordon Chang *The Coming Collapse of China*,² das mit seiner Voraussage eines Systemzusammenbruchs innerhalb der kommenden fünf bis zehn Jahre Wellen der Verunsicherung ausgelöst hat. Deutlich differenzierter und argumentativ anspruchsvoller ist das 2002 erschienene Buch *The China Dream* von Joe Studwell,³ der allerdings nicht weniger skeptisch ist, was die Lösung der genannten Probleme und die Vermeidung einer Systemkrise in China angeht.

Andere Autoren, unter ihnen Vertreter von Consulting-Firmen und internationalen Organisationen, erkennen in China, allen Kollapstheorien zum Trotz, die aufsteigende asiatische Supermacht. Sie verweisen auf das robuste Wirtschaftswachstum, den anhaltenden außenwirtschaftlichen Erfolg im Bereich der Exporte und der Anziehung ausländischer Direktinvestitionen sowie auf die langjährigen Stärken Chinas, nämlich das große Arbeitskräftepotenzial, eine hohe inländische Sparquote und die ausgeprägte Lernbereitschaft der Bevölkerung ebenso wie der politischen Eliten.

Abbildung 1: Probleme und Potenziale in der VR China



© Heike Holbig 2002

Eine definitive Antwort auf die Schwarz-Weiß-Frage von Kollaps oder Aufstieg zur Supermacht erscheint unmöglich, wenn ein Entwicklungspfad zwischen den bei-

²Gordon G. Chang, *The Coming Collapse of China*, New York: Random House, 2001.

³Joe Studwell, *The China Dream. The Elusive Quest for the Greatest Untapped Market on Earth*. London: Profile Books, 2002.

*Zu den Personalien des Parteitags im Detail s. Heike Holbig, „Der XVI. Parteitag der KPCh. Teil 1: Die neue Führungsgeneration“, in: C.a., 2002/11, S.1263-1275.

den Extremen auch realistischer sein dürfte. Simple und pauschalisierende Argumente, für die sich immer anekdotische Evidenz finden lässt, mögen zwar den Stoff für Bestseller abgeben, doch scheinen sie nicht geeignet, die deutlich komplexere Realität abzubilden. Stattdessen soll die Frage in einer differenzierteren Gestalt aufgeworfen werden: Inwieweit besteht angesichts der genannten Probleme und Potenziale in China die Aussicht, dass die politische Steuerung der wirtschaftlichen Dynamik gelingt? Durch eine Diskussion der Fähigkeit der politischen Führung, die wirtschaftliche Entwicklung und die mit ihr einhergehenden Probleme erfolgreich zu steuern, will der vorliegende Beitrag eine fatalistische Schwarz-Weiß-Malerei vermeiden und der Offenheit des chinesischen Transformationsprozesses gerecht werden.

Wirtschaftliche Dynamik

Was zunächst die wirtschaftliche Dynamik angeht, so lässt sie sich am leichtesten quantitativ erfassen: Mit Wirtschaftswachstumsraten von regelmäßig über 7% in den vergangenen fünf Jahren gilt die chinesische Volkswirtschaft als eine der weltweit am schnellsten wachsenden Wirtschaften. Für das Jahr 2002 rechnet das Staatliche Statistikamt mit einem Wirtschaftswachstum von rund 8%,⁴ angesichts der weltweiten Konjunkturflaute ein beachtliches Ergebnis, das zudem über dem in China erhofften jährlichen Mindestwachstum von 7% liegt.⁵

Allerdings wurden im zurückliegenden Jahr erhebliche Zweifel an den offiziell ermittelten Wirtschaftswachstumsdaten laut. Thomas Rawski, Ökonomeprofessor an der Pittsburgh University, hatte Ende 2001 eine kontroverse Debatte ausgelöst, als er verkündete, die tatsächliche Wachstumsrate des chinesischen BSP liege maximal bei 3-4%, also rund der Hälfte der offiziellen Angaben; in den Jahren 1998 und 1999 sei die Wirtschaft mit einiger Wahrscheinlichkeit sogar geschrumpft. Das chinesische Statistikwesen, so Rawski, sei nicht zu einer unabhängigen Datenerhebung in der Lage, sondern vielmehr der Datenmanipulation durch Beamte auf den lokalen Ebenen ausgesetzt, die generell ein politisches Interesse daran hätten, die lokalen Statistikdaten möglichst hoch auszuweisen. Daraus resultiere seit langem eine systemimmanente Neigung zur Überschätzung des aus den lokalen Daten aggregierten BSP, die trotz verschiedener Reformversuche nicht abgestellt worden sei. Seine Schätzung eines tatsächlich deutlich niedrigeren Wirtschaftswachstums sieht Rawski durch spezifische Entwicklungen in verschiedenen Wirtschaftssektoren bestätigt. So sei angeblich der Energieverbrauch im fraglichen Zeitraum zurückgegangen – ein Umstand, der sich nicht mit der Annahme einer boomenden Volkswirtschaft in Einklang bringen ließe. Unter dem Eindruck dieses Szenarios korrigierten verschiedene internationale Beobachter, etwa der CIA oder die Economist Intelligence Unit, ihre Wachstumsraten für die chinesische Wirtschaft nach unten.⁶

Andere Stimmen, darunter, wie zu erwarten, chinesische Medienvertreter, aber auch international anerkannte China-Experten wie Nicolas Lardy oder langjährige Consultants im China-Geschäft wie Andy Xie, verteidigten hingegen die offiziell ermittelten hohen Wachstumsraten. Ohne ihre Hand für die absolute Gültigkeit der chinesischen Statistiken ins Feuer zu legen, argumentierten sie, dass die offiziellen Zuwachsraten des BSP sich durchaus konsistent mit Wachstumstrends anderer wirtschaftlicher Indikatoren verhielten, bei denen keine systematischen Anreize zur Überbewertung bestünden. So wiesen die offiziellen Daten zu Importen, staatlichen Fiskaleinnahmen, der Geldmenge und dem inländischen Sparvolumen seit 1997 ebenso hohe oder sogar deutlich höhere Wachstumsraten aus als die BSP-Daten im gleichen Zeitraum. Aus der weitgehenden Konsistenz dieser Trends schließen die Kommentatoren, dass die offiziellen Daten, wenn auch nicht vollständig akkurat, so doch relativ nahe an der Wahrheit liegen dürften. Andy Xie argumentiert darüber hinaus sogar, dass die offiziellen Statistiken tendenziell nicht zu einer Über-, sondern eher zu einer Unterschätzung des tatsächlichen Sozialprodukts neigen dürften, weil sie Qualitätsverbesserungen vieler Güter nicht ausreichend berücksichtigten. Gerade im Bereich der Konsumgüter, die aufgrund ihres oft raschen qualitativen Wandels wertmäßig eigentlich höher zu veranschlagen seien, sei dieser Trend zur statistischen Unterschätzung des Wertzuwachses besonders augenfällig.⁷

Politische Steuerung

Angesichts der unter Ökonomen vorherrschenden Unsicherheit über die tatsächliche Rate des Wirtschaftswachstums in China scheint es umso wichtiger, die politische Dimension der wirtschaftlichen Entwicklung zu beleuchten. Berührt wird hier die Frage der politischen Steuerung, die sich nicht an den Normen der politischen Systemdebatte, sondern an funktionalen Aspekten alltäglicher politischer Realität bemisst. Theoretisch lässt sich das Konzept der politischen Steuerung in drei Grundfunktionen bzw. Fähigkeiten auffächern (s. Abb. 2):

1. *Performanz*, also die Leistungsfähigkeit bei der Bereitstellung öffentlicher Güter und der Schaffung ordnungspolitischer und regulatorischer Rahmenbedingungen;
2. *Legitimation*, also die Fähigkeit zur Mobilisierung politischer Unterstützung – einschließlich des „Managements öffentlicher Wahrnehmung“;
3. *Konfliktausgleich*, also die Fähigkeit zum Ausgleich interner Spannungen und Konflikte, insbesondere zwischen Gewinnern und Verlierern des Transformationsprozesses.

Anhand dieser drei Grundfunktionen, die im politischen Alltag eng zusammenhängen und sich wechselseitig beeinflussen, soll im Folgenden in drei ausgewählten

⁴Xinhua, 31.12.2002.

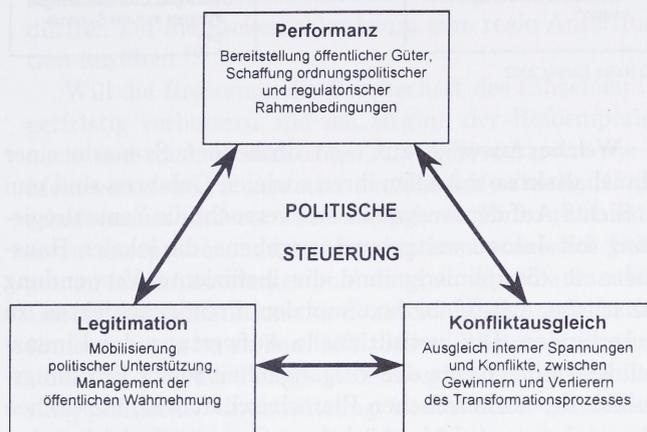
⁵CND, 16.10.2002.

⁶Thomas Rawski, „What's happening to China's GDP statistics“, in: *China Economic Review*, 12/4 (December 2001); *The Economist*, 16.3.2002, S.61/62; *Washington Post*, 21.3.2002; FT, 3.7.2002; RMRB Website, 18.7.2002.

⁷Andy Xie, „China: The Numbers Game“, www.morganstanley.com/GEFdata/digests/20020416-tue.html, 16.4.2002; Frederick Zhang, „Is China's Economic Number Falsified?“, www.tangmeifunds.com/economy061002.htm, 10.6.2002; „Brighter Outlook for China“, www.brinklindsey.com/archives/000225.php, 14.6.2002.

Problembereichen der Frage nachgegangen werden, inwieweit die politische Steuerung der wirtschaftlichen Dynamik gelingt. Zunächst wird die Problematik des wachsenden Haushaltsdefizits beleuchtet, für das in absehbarer Zeit offenbar kaum greifbare Lösungen bereitstehen. Anschließend soll der Umgang mit dem Problem des insolventen Bankensektors beleuchtet werden, den manche Beobachter für stark krisengefährdet halten. Schließlich soll aufgezeigt werden, wie die Regierung dem Problem der wachsenden Arbeitslosigkeit begegnet, das den sozialen Frieden zu beeinträchtigen droht.

Abbildung 2: Das Dreieck politischer Steuerung



© Heike Holbig 2002

Wachsende Staatsverschuldung

Anlässlich der Jahrestagung des Nationalen Volkskongresses im März 2002 hat Ministerpräsident Zhu Rongji international für Aufsehen gesorgt. Auf den Vorwurf, er werde als „Defizit-Premier“ in die Geschichte eingehen, verteidigte er sich mit den Worten, dass die chinesische Wirtschaft ohne die fiskalische Stimulierung durch den Staatshaushalt vor dem Hintergrund der asiatischen Finanzkrise im Jahr 1998 „kollabiert“ wäre. Wenige Wochen später gestand Finanzminister Xiang Huaicheng ein, dass die Haushaltslage in der Tat „ernst“ sei. Er warnte öffentlich, dass die Regierung die fiskalische Ausgabenpolitik der zurückliegenden fünf Jahre nicht beliebig lange fortschreiben könne; andernfalls sei in absehbarer Zeit mit gravierenden Verschuldungsproblemen zu rechnen. Vertreter der Chinesischen Akademie für Sozialwissenschaften betonten andererseits, dass die hohen Staatsausgaben den notwendigen Preis für die Aufrechterhaltung der sozialen Stabilität im Lande darstellten – ein Ende der fiskalischen Stimulierung würde das Wirtschaftswachstum um bis zu 2% einbrechen lassen und den sozialen Frieden gefährden.⁸

Diese Ausschnitte aus der chinesischen Diskussion reflektieren den wachsenden Druck, der auf den öffentlichen Finanzen lastet und damit die Performanz der Zentralregierung, ihre Fähigkeit zur Bereitstellung öffentlicher Güter, zunehmend beeinträchtigt: Die Politik fiskalischer Sti-

mulierung, vorrangig in Gestalt groß angelegter staatlich finanzierter Infrastrukturprojekte, die vor fünf Jahren in Reaktion auf die asiatische Finanzkrise als Notmaßnahmenpaket formuliert worden war, ist inzwischen zum unerlässlichen Konjunkturmotor der chinesischen Wirtschaft geworden. Bei nur sehr langsam steigenden Fiskaleinnahmen und in die Höhe schnellenden Ausgaben ist das Haushaltsdefizit somit in den vergangenen Jahren rasch angewachsen und dürfte im Jahr 2002 erstmalig die Schwelle von 3% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) überstiegen haben. Die Staatsverschuldung wird inzwischen auf mindestens ein Drittel des BIP geschätzt – rund zwei Drittel davon wiederum sind Inlandsschulden, zum Großteil in der Form niedrig verzinsten Staatsanleihen.

Größere Sorgen bereiten allerdings die vielfältigen anderweitigen Verbindlichkeiten, die den Staatshaushalt in Zukunft verstärkt belasten dürften. Dazu zählen vor allem die eingegangenen Verpflichtungen des Staates im Bereich der sozialen Sicherung, insbesondere für die in Aussicht gestellten Rentenzahlungen für Stadtbewohner, die anstelle der bislang betrieblich bezogenen Pensionen in einem überbetrieblichen System vom Staat finanziert werden sollen. Der beschleunigte Alterungsprozess der chinesischen Gesellschaft trägt ein Übriges zu der Rentenlast bei. Eine erhebliche mittelbare Verbindlichkeit stellt auch die hohe Summe uneinbringlicher Kredite im maroden staatlichen Unternehmenssektor dar, die auf den Staatsbanken lasten und in Zukunft wohl zumindest teilweise durch staatliche Mittel liquidisiert werden müssen (vgl. dazu unten). Berücksichtigt man diese Eventualverbindlichkeiten, so steigt die Verschuldung auf bis zu 100% des BIP, einigen internationalen Schätzungen zu Folge sogar noch deutlich darüber hinaus.⁹

Vor diesem Hintergrund warnen immer mehr Experten vor einem volkswirtschaftlichen Teufelskreislauf, der bereits in wenigen Jahren eine Haushaltskrise heraufbeschwören könnte. Nicolas Lardy entwirft ein entsprechendes Krisenszenario bereits konkret für die Jahre 2006-2008. So wird von verschiedenen Seiten argumentiert, dass ein Großteil der jährlich wachsenden Fiskalausgaben der Zentralregierung in unproduktive Infrastrukturprojekte fließt, allen voran in ehrgeizige Riesenprojekte der Zentralregierung wie den Drei-Schluchten-Staudamm, riesige Verkehrs-, Pipeline- und Kanalprojekte im Kontext der Entwicklungsstrategie zum Aufbau West, aber auch in kommunale Projekte, wie die unzähligen Sonderwirtschafts-, Hightech- und Entwicklungszonen oder den Ausbau lokaler Flug- und Schiffshäfen mit meist erheblich überdimensionierten Logistikkapazitäten. Gerade die Ausgaben lokaler Staatshaushalte scheinen trotz jahrelanger Appelle von Seiten der Zentrale kaum kontrollierbar zu sein. Aufgrund der hochgradig ineffizienten Allokation der fiskalischen Mittel handelt es sich bei dem induzierten Wirtschaftswachstum zu einem großen Teil um „low-quality growth“; Produktivitätsfortschritte werden dabei kaum erzielt. Das vorrangig quantitative Wachstum der Volkswirtschaft aber erzeugt erhebliche Angebotsüberschüsse zahlreicher Güter, die wiederum Preiskämpfe und

⁸ June Teufel Dreyer, „China in 2002: A Tale in Two Transitions“, Foreign Policy Research Institute E-Notes, www.fpri.org/enotes/asia/20020425.dreyer.china2002twotransitions.html; WSJ, 15.3.2002; SCMP, 9.5.2002.

⁹ Deutsche Bank Research, *China 2020: Vor großen Herausforderungen. China Spezial*, Frankfurt a.M., August 2002, S.9/10; OAV/F.A.Z.-Institut, *Länderanalyse VR China/Hongkong*, April 2002, S.10/11; WSJ, 19.6., 31.10.2002.

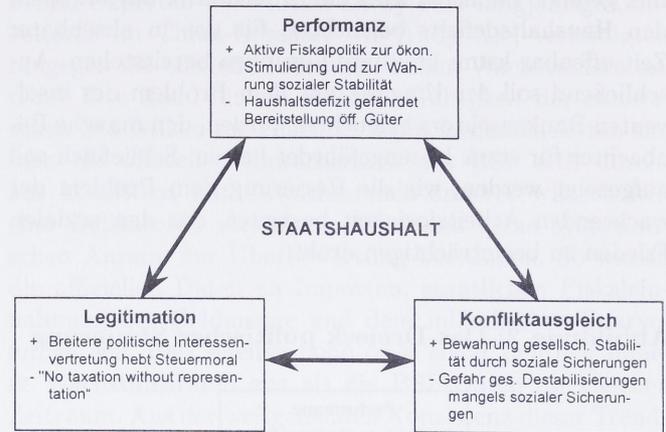
Deflation nach sich ziehen. Dadurch schrumpfen die Gewinnmargen der Unternehmen, die immer weniger profitabel wirtschaften können. Dies schließlich treibt den Anteil Not leidender Kredite bei den Staatsbanken und damit letztendlich die Verbindlichkeiten des Staatshaushalts weiter in die Höhe.¹⁰

Besonders krisengefährdet erscheint die sinkende Fähigkeit der Zentralregierung, den wachsenden Bedarf sozialer Sicherungsmaßnahmen zu finanzieren. Zwar verfügt der Staat nominal über umfangreiche Aktiva, vor allem Anteile an den größten Unternehmen des Landes, und er ist auch bereit, diese teilweise zu veräußern, um die wachsenden Sozialausgaben zu finanzieren. Jedoch haben mehrere Anläufe der Regierung seit dem Sommer 2001, zur Auffüllung des nationalen Rentenfonds staatliche Aktienanteile zu verkaufen, an den Börsen des Landes wiederholt zu gravierenden Kurseinbrüchen geführt, mit der Folge, dass die Verkaufsaktionen verschoben wurden – der letzte Anlauf dieser Art scheiterte im Juni 2002. Ob Pläne der Regierung, zukünftig auch ausländischen Investoren den Erwerb von Aktien heimischer Unternehmen zu gestatten, die Veräußerung staatlicher Aktiva deutlich erleichtern und damit Geld in die leeren Rentenkassen spülen werden, ist angesichts der geringen Attraktivität vieler staatlicher Unternehmensanteile fraglich.¹¹

Hier besteht ein sehr enger Zusammenhang zwischen einerseits der Performanz des Staates, also seiner Fähigkeit, ein zentrales öffentliches Gut, nämlich ausreichende soziale Sicherungsmaßnahmen bereitzustellen, und andererseits seiner Fähigkeit zum Konfliktausgleich, also des Ausgleichs von Konflikten zwischen den „Gewinnern“ der Reform und ihren „Verlierern“, den Arbeitslosen, Rentnern und sonstigen sozial benachteiligten Gruppen.

Bislang stehen soziale Mindesteinkommenssicherungen, Arbeitslosen-, Kranken- und Rentenversicherungen für städtische Einwohner zwar grundsätzlich auf dem Papier, funktionieren aber in der Praxis je nach der Liquidität kommunaler Haushalte und nach der Effizienz der zuständigen Abwicklungsstellen teilweise nur sehr unzureichend. Wo sie eingerichtet sind, werden sie von den Versicherten oft als sehr kostspielig wahrgenommen. Ländliche Bewohner kommen bisher nicht in den Genuss sozialer Sicherungen, auch wenn es erste Diskussionen gibt, sie in der längeren Frist einzubeziehen. Sollte der Aufbau eines landesweit funktionsfähigen überbetrieblichen Systems sozialer Sicherung in den kommenden Jahren nicht erkennbar vorankommen, dürfte in der Tat eine gefährliche gesellschaftliche und politische Destabilisierung des Landes drohen. Wie die eingangs zitierten Äußerungen chinesischer Politiker und Experten zeigen, ist sich die parteistaatliche Führung dieses Zusammenhangs durchaus schmerzlich bewusst.

Abbildung 3: Das Dreieck politischer Steuerung am Beispiel des Staatshaushalts



© Heike Holbig 2002

Welche Auswege aus dem drohenden Szenario einer Haushaltskrise mit allen ihren sozialen Gefahren sind nun in Sicht? Auf der Ausgabenseite versucht die Zentralregierung seit Jahren weitgehend vergebens, die lokalen Haushalte zu disziplinieren und die ineffiziente Verwendung staatlicher Mittel in kommunalen Prestigeprojekten zu unterbinden. Die institutionelle Aufwertung des Finanzministeriums, das in der Vergangenheit reiner Erfüllungsgehilfe der sozialistischen Planwirtschaft war, inzwischen aber zu einem relativ mächtigen Organ auf gleicher Augenhöhe etwa mit der Staatlichen Kommission für Entwicklungsplanung und der Zentralbank aufgestiegen ist, stellt einen wichtigen organisatorischen Schritt in Richtung auf eine Verbesserung fiskalischer Ausgabenkontrolle dar. Seit dem Frühsommer 2002 setzt man die Hoffnung insbesondere auf ein vom Internationalen Währungsfonds (IMF) bereitgestelltes fiskalisches Datenerhebungssystem, das der Zentrale bessere Information und damit Kontrolle über die Haushaltseinnahmen- und -ausgabenströme lokaler Regierungen erlauben soll.¹² Allerdings dürfte die hochgradige Intransparenz, mit der in den Kommunen nach wie vor zahlreiche Ausgaben aus einer Vielzahl außerbudgetär erhobener Gebühren und Abgaben getätigt werden, eine effiziente Kontrolle durch die Zentralregierung noch über Jahre verhindern. Wiederholte Appelle Zhu Rongjis an die Ausgabendisziplin der lokalen Regierungen, wie zuletzt auf einer nationalen Konferenz zur Haushaltslage im September 2002,¹³ dürften weitgehend ungehört verhallen.

Auf der Einnahmenseite hat man zwar durch verschiedene seit Mitte der 1990er Jahre eingeleitete Steuerreformmaßnahmen inzwischen bescheidene Fortschritte erzielt – so ist das Steueraufkommen von einem Niveau von nur 10,2% des BIP im Jahr 1996 auf rund 17% im Jahr 2001 angewachsen. Im internationalen Vergleich, auch im Vergleich mit anderen Entwicklungs- bzw. Schwellenländern, muss dieser Anteil aber nach wie vor als gering gelten, zumal weiterhin mit schnell steigenden Ausgaben zu rechnen sein wird.¹⁴ Seit Jahren beklagt werden ho-

¹⁰WSJ, 26.3., 19.6., 31.10.2002; FT, 3.7., 29.10.2002; *The Standard*, 3.8.2002.

¹¹SCMP, 25.6.2002; ST, 25.6.2002; Gordon Chang, „Another Large Black Hole“, Parts I/II, in: *China Brief*, vol.2, issue 14/15 (July 8/ July 18, 2002); http://china.jamestown.org/pubs/view/cwe_002_014_003.htm, .../cwe_002_015_003.htm.

¹²Zhongguo Xinwen She, 29.4.2002, nach BBC PF, 7.5.2002; SCMP, 13.5.2002.

¹³C.a., 2002/09, Ü 27.

¹⁴Deutsche Bank Research, *ibid.*, S.9.

he Steuerausfälle aufgrund von Steuerhinterziehung, Korruption und Schmuggel. Durch politisch initiierte Kampagnen versuchen Steuerfahnder immer wieder, schwarze Schafe zu identifizieren, wobei man zuletzt auch vor der Verfolgung prominenter Steuersünder nicht zurückschreckte, wie etwa im Juni 2002 die Verhaftung der bekannten Schauspielerin Liu Xiaoqing zum Ausdruck brachte.¹⁵ Allerdings ist kaum zu erwarten, dass derartige diskretionäre Kampagnen, die mit hohem administrativen und polizeilichen Aufwand durchgeführt werden, zu einer nachhaltigen Verbesserung der Steuerdisziplin beitragen. Auch die Lobeshymnen, die die offiziellen Medien über jene ausschütten, die nach und nach ein höheres „Steuerbewusstsein“ erlangt hätten und ihre privaten Einkommenssteuern inzwischen fast selbstverständlich beglichen, dürften auf die Steuerzahler kaum eine reale Anreizfunktion ausüben.¹⁶

Will die Regierung die Bereitschaft des Einzelnen längerfristig verbessern, die seit Beginn der Reformperiode nach und nach formal eingeführten Steuerarten wie die Mehrwertsteuer, Konsumsteuer, Geschäftssteuer, Körperschaftssteuer und vor allem die private Einkommenssteuer zu akzeptieren und sich angemessen steuerlich belangen zu lassen, so wird es unabdingbar sein, die finanzielle Umverteilungsfunktion des Staates auf eine stärker legitimierte Basis zu stellen. Mit diesem Stichwort der Legitimation, also der Fähigkeit der Regierung zur Mobilisierung politischer Unterstützung, ist das dritte „Standbein“ politischer Steuerung berührt, hier konkret auf dem Gebiet der Steuergerechtigkeit. Das traditionsreiche Prinzip „No taxation without representation“, mit dem US-amerikanischen Gründungsmythen zu Folge souveräne Farmer als illegitim empfundene Verfügungsansprüche des Staates zurückgewiesen haben, scheint auch unter Angehörigen der wachsenden chinesischen Mittelschicht Anklang zu finden. Mit anderen Worten dürfte die Bereitschaft des Einzelnen, Steuern zu zahlen, auch in der Volksrepublik China in wachsendem Maße von der wahrgenommenen Legitimität des Staates als Agenten finanzieller Redistribution abhängen.

Entscheidend könnte dabei in Zukunft immer mehr die Frage werden, inwieweit der einzelne Steuerzahler seine Interessen wenigstens ansatzweise politisch vertreten sieht. Wenn die Realität des politischen Lebens an der gesellschaftlichen Basis in China auch weit von den demokratischen Partizipationsmechanismen westlicher Industriestaaten entfernt ist, so hat die Einführung freier Wahlen kommunaler Verwaltungen auf Dorfebene doch ein erstes Bewusstsein für politische Einwirkungsmöglichkeiten im kommunalen Alltag geschaffen. Freilich sind positive Mitgestaltungsmöglichkeiten im Kontext der Dorfwahlen bislang kaum gegeben; vielmehr beschränkt sich die politische Interessenvertretung auf dieser Ebene in erster Linie auf die „Abwahl“ hochgradig unpopulärer, oft korrupter, lokaler Führungsgestalten. Interessant ist dabei allerdings, dass sich die Popularität der Kandidaten offenbar oftmals an der Effizienz und „Sauberkeit“ staatlicher Mittelverwendung bemisst – ein Hinweis darauf, dass

finanzielle Fragen tatsächlich im Vordergrund des kommunalpolitischen Interesses der Bevölkerung stehen.

Diese Beobachtung scheint auch mit der pragmatischen Motivation auf staatlicher Seite übereinzustimmen, die sie seit den 1980er Jahren zur schrittweisen Einführung der „Dorfdemokratie“ veranlasst hat: Ziel war dabei nicht die Stärkung der demokratischen Partizipation der Bauern per se. Der Schulterchluss mit den Interessen der bäuerlichen Bevölkerung zielte vielmehr zum einen darauf ab, die lokalen Kader einer stärkeren öffentlichen Aufsicht und Kontrolle vor Ort zu unterstellen und damit die Möglichkeiten zu Amtsmissbrauch und Willkür zu reduzieren; und zum anderen darauf, durch die Rekrutierung populärer, da gewählter dörflicher Führungskader die Effizienz der kommunalen Verwaltung zu erhöhen und insbesondere die lokale Implementierung unbeliebter gouvernementaler Aufgaben zu erleichtern, allen voran der schwierigen Aufgabe der Steuereintreibung. Insgesamt hoffte man so, durch die Einführung „demokratischer“ Elemente Legitimität und Performanz des Parteistaats an der gesellschaftlichen Basis zu verbessern und somit die politische Steuerungs- und Kontrollfähigkeit zu konsolidieren.¹⁷

Eben diese pragmatische Motivation könnte in den kommenden Jahren verstärkt zum Tragen kommen, wenn die parteistaatliche Führung nach einem Ausweg aus der drohenden Haushaltskrise sucht. So wird verschiedenen Politikern der neuen Führungsgeneration, unter ihnen Zeng Qinghong, dem „Zögling“ Jiang Zemins und aussichtsreichen Kandidaten für wichtige Ämter an der Spitze der Parteihierarchie, nachgesagt, dass sie eine Ausdehnung freier Konkurrenzahlen von der Dorfebene aufwärts befürworten. Bereits in jüngerer Zeit wurden an einigen Orten Volkswahlen auf der darüber liegenden Gemeindeebene von den übergeordneten Instanzen geduldet. Parteiintern soll die Rede davon sein, in Zukunft auch Wahlen auf Kreisebene und später eventuell sogar auf Provinzebene ins Auge zu fassen.¹⁸ Freilich sind solche Überlegungen Zukunftsmusik – jedoch ist nicht auszuschließen, dass der wachsende Druck auf die öffentlichen Haushalte ein zunehmend gewichtiges Argument für die schrittweise Realisierung dieser Zukunftsmusik darstellt. Ob die auf dem XVI. Parteitag ausgesandten Signale für eine Intensivierung politischer Reformen und die Stärkung „sozialistischer Demokratie“¹⁹ hierfür bereits eine tragfähige Grundlage geschaffen haben, bleibt abzuwarten.

¹⁷Heike Holbig, „Lokalverwaltung in der VR China. Zum Wandel parteistaatlicher Kontrollstrukturen seit 1979“, in: C.a., 2001/02, S.153-168, insbes. S.164.

¹⁸Andrew J. Nathan/Bruce Gilley, „China's New Rulers: What They Want“, in: *The New York Review of Books*, vol.49, no.14 (10.10.2002), S.28-32.

¹⁹Der Begriff „sozialistische Demokratie“ ist seit seinem Gebrauch durch Parteichef Jiang Zemin in einer Rede vor der Zentralen Parteischule am 31. Mai 2002 im politischen Diskurs en vogue; vgl. C.a., 2002/06, Ü 10, 2002/07, Ü 14. Zu seiner Einbindung in die Dokumente des XVI. Parteitags sowie zu weiteren Signalen für politische Reformen s. „Full Text of Jiang Zemin's Report at 16th Party Congress“, www.16congress.org.cn/english/features/49007.htm, darin insbes. Kapitel V, „Political Development and Restructuring“, sowie „Full Text of Constitution of the Communist Party of China“ (inkl. der auf dem XVI. Parteitag beschlossenen Veränderungen und Ergänzungen), www.16congress.org.cn/english/features/49109.htm, darin insbes. das „General Program“.

¹⁵C.a., 2002/09, Ü 27; Xinhua, 31.5., 28.9.2002.

¹⁶Siehe etwa den Artikel von Xinhua, 16.10.2002: „Chinese people more aware of paying taxes“.

Insolventes Bankensystem

Wie seit Jahren bekannt, ist das chinesische Bankensystem aufgrund eines erheblichen Anteils Not leidender Kredite, die über die Jahre hinweg aus politischen Gründen an marode Staatsunternehmen vergeben worden sind, faktisch insolvent. Im März 2002 gestand der chinesische Zentralbank-Präsident Dai Xianglong ein, dass der Anteil der Not leidenden Kredite der vier großen Staatsbanken deutlich höher liege als bisher von offizieller Seite veranschlagt, nämlich bei bis zu 30% – internationale Experten schätzen den Anteil fauler Kredite teilweise auf über 50%. Dass die Banken trotzdem nicht illiquide sind, ist den chinesischen Sparern zu verdanken, die große Teile ihres Einkommens auf Banksparkonten halten. Sicherlich auch mangels attraktiver Anlagealternativen liegt die Sparquote derzeit bei knapp 40%.²⁰ Für internationale und zuletzt auch für chinesische Experten gibt dieses Szenario zunehmend Anlass, vor einer Finanzkrise in China zu warnen.²¹

Die Dringlichkeit des Problems war der chinesischen Regierung durch die Asienkrise vor Augen geführt worden, die die Finanzsysteme in zahlreichen Ländern der Region in die Knie zwang. Im staatlichen Bankensektor wurden daraufhin seit 1998 mehrere proaktive Reformschritte unternommen, die tendenziell tatsächlich zu einer verbesserten Performanz in diesem Bereich geführt haben. So wurden im Jahr 1999 vier Vermögensverwaltungsgesellschaften (*Asset Management Companies*, AM-Cs) gegründet. Sie sollten den vier großen Staatsbanken bei ihrer Rekapitalisierung behilflich sein, indem sie überfällige Kredite von Staatsunternehmen in Höhe von etwa 170 Mrd. US\$ ankauften und dafür Anteile und betriebliche Entscheidungsrechte an den betreffenden Unternehmen erhielten. Mittelfristig erhoffte man sich mit diesem Schritt auch, die Staatsbanken für spätere Börsengänge vorzubereiten und für Investoren attraktiver zu machen.²²

Durch die Kapitalinjektion konnte der Anteil der uneinbringlichen Kredite um rund 10% gesenkt und die Eigenkapitalquote der Staatsbanken entsprechend erhöht werden. Für eine finanzielle Gesundung des Bankensystems scheint die Kapitalspritze jedoch noch nicht ausgereicht zu haben. Die Schuldeneinbringung durch Veräußerung von Unternehmensaktiva erfolgte bislang relativ schleppend; die Rückholrate wird bislang mit nur 21% angegeben.²³ Auch besteht die Gefahr, dass durch die teilweise Rekapitalisierung die Anreize für die Banken zunichte gemacht werden, bei der Kreditvergabe künftig mehr Sorgfalt walten zu lassen. Um dieser Gefahr vorzubeugen, wurden parallel weitere Reformmaßnahmen im Bankensystem ergriffen. Dazu zählte die Einführung neuer Klassifikationsstandards und eines neuen Kreditmanagementsystems, das strengere Prüfungen der Kreditwürdigkeit und höhere risikoabhängige Rückstellungen verlangt.²⁴

Skeptiker befürchten allerdings, dass sämtliche Reformmaßnahmen keinen durchgreifenden Erfolg haben werden, solange weiterhin politische Zwänge bestehen, unprofitable Staatsunternehmen aus sozialen Gründen durch immer neue Kreditspritzen am Leben zu erhalten. Mangels institutioneller Unabhängigkeit kann sich die Chinesische Zentralbank diesen Zwängen bislang nicht entziehen; noch weniger sind dazu die lokalen Filialen der Staatsbanken in der Lage, die noch immer oft im Dienst kommunaler Wirtschaftspolitik stehen. Ob es der neuen Führungsgeneration gelingt, den Zwang zur Vergabe „politischer Kredite“ abzubauen und die Performanz des Bankensektors konsequent weiter zu verbessern, muss sich zeigen. Wen Jiabao, der designierte Nachfolger Zhu Rongjis im Amt des Ministerpräsidenten,²⁵ scheint sich der Problematik durchaus bewusst zu sein. Zumindest soll er intern mehrfach angekündigt haben, bei der Reform des staatlichen Unternehmenssektors in Zukunft härter durchzugreifen.²⁶ Unter seiner Leitung wurde Ende 2002 außerdem eine Führungsgruppe für Finanzsicherheit ins Leben gerufen, die Vertreter aus dem Bankensektor, dem staatlichen Unternehmenssektor und der Staatlichen Wertpapieraufsichtskommission zusammenbringt. Die Führungsgruppe hat sich zur Aufgabe gesetzt, übergreifende Lösungsstrategien zu erarbeiten, um Finanzrisiken abzufedern und die Sicherheit des Finanzsektors aufrechtzuerhalten – eine große Herausforderung, der man sich nun auf höchster parteistaatlicher Ebene widmen will.²⁷

Der Handlungsdruck wird durch die Einschätzung verschiedener internationaler Beobachter verstärkt, dass der chinesische Bankensektor einer neuerlichen Finanzkrise nicht standhalten dürfte. Eine besonders gefährliche Krisendynamik ergibt sich dabei aus einem spezifischen Zusammenhang zwischen Performanz und Legitimation: Trotz der faktischen Insolvenz bleibt der staatliche Bankensektor solange liquide, wie die Einleger ihr Vertrauen in dessen Zahlungsfähigkeit nicht verlieren und ihr erspartes Vermögen nicht aus den Banken abziehen. Dieses Vertrauen aber – Niklas Luhmann spricht hier von „Systemvertrauen“ (*system trust*) – hängt in hohem Maße von der Wahrnehmung der Funktionsfähigkeit des gesamten wirtschaftlichen und politischen Systems ab. Angesichts der hochgradigen Komplexität der Systemabläufe ist diese Funktionsfähigkeit vom einzelnen Sparer aber objektiv kaum zu ermessen. Umso wichtiger ist daher seine subjektive Empfindung legitimen, also glaubwürdigen und kompetenten politischen Handelns. Mit anderen Worten hängt die Performanz des Bankensektors direkt von der Legitimation der zuständigen staatlichen Akteure ab.

Sollten chinesische Sparer ihr Vertrauen in diese Akteure eines Tages verlieren und in größeren Dimensionen Bank-Runs veranstalten, dürfte eine Finanzkrise tatsächlich schwer abzuwenden sein. In einem solchen Fall dürft-

²⁰Die privaten Spartuthaben beliefen sich im Jahr 2002 auf mehr als 8 Billionen Y RMB (2000: 6,4 Billionen); die nationale Sparquote betrug im Ende 2002 39,6%; Xinhua, 12.11.2002; Deutsche Bank Research, *ibid.*, S.5-7; OAV/F.A.Z.-Institut, *ibid.*, S.11/12.

²¹Siehe etwa Philip Segal, „In China, Foundation Is Set For a Banking Crisis to Erupt“, in: WSJ, 5.9.2002.

²²Vgl. C.a., 2002/11, Ü 32.

²³*Ibid.*

²⁴Margot Schüller, „Ist das chinesische Bankensystem für die nächste Finanzkrise gerüstet?“, in: C.a., 2001/08, S.880-889; eine

sehr kritische Einschätzung gibt Gordon G.Chang, „China's Banks: No Recipe“, in: *China Brief*, vol.2, issue 7 (28.3.2002), http://china.jamestown.org/pubs/view/cwe_002_007_001.htm.

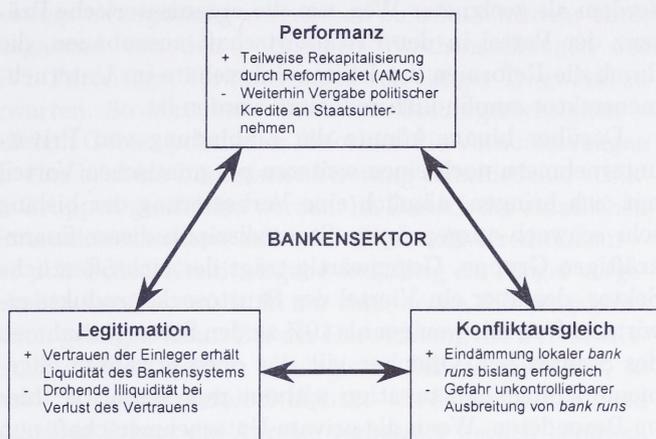
²⁵Zur Person Wen Jiabaos, der auf der konstituierenden Plenartagung des X. Nationalen Volkskongresses im März 2003 mit hoher Wahrscheinlichkeit zum neuen des Ministerpräsidenten bestimmt werden wird, s. Heike Holbig, „Der XVI. Parteitag der KPCh. Teil 1: Die neue Führungsgeneration“, *ibid.*

²⁶Nathan/Gilley, *ibid.*

²⁷*Wen Wei Po*, 28.11.2002.

ten auch die Fähigkeiten der politischen Führung zum Konfliktausgleich sehr begrenzt sein. Gerade im Zusammenhang mit lokalen Korruptionsskandalen ereignen sich inoffiziellen Quellen zu Folge immer wieder lokale Bank-Runs kleineren Maßstabs. Um deren Ausbreitung zu verhindern, ist das Bankensystem logistisch darauf eingerichtet, möglichst sofort ausreichende liquide Mittel bereitzustellen. In einer Situation allgemeinen Vertrauensverlusts allerdings könnte es aufgrund des hohen psychologischen „Ansteckungsgrads“ von Bank-Runs schnell zu einem Flächenbrand kommen, den zu löschen die liquiden Mittel des staatlichen Bankensektors kaum genügen dürften.

Abbildung 4: Das Dreieck politischer Steuerung am Beispiel des Bankensektors



© Heike Holbig 2002

Um einer solchen Krisendynamik vorzubeugen, erscheint es umso wichtiger, die im Gefolge der Asienkrise eingeleiteten Reformen im Bankensektor zu Ende zu bringen, bevor es zu einer nachhaltigen Erosion des „Systemvertrauens“ kommt. Dies wird von der politischen Führung zunehmend erkannt. Wichtige Anreize erhofft man sich dabei von der Konkurrenz ausländischer Finanzinstitute, die im Zuge des WTO-Beitritts den chinesischen Bankensektor künftig unter erheblichen Anpassungsdruck setzen und für eine Verbreitung internationaler Buchführungs- und Bewertungsstandards sorgen dürften. Ob der externe Anpassungsdruck ausreichen wird, um die verschleppten Reformen im staatlichen Banken- und Unternehmenssektor zu beschleunigen und die Performanz nachhaltig zu verbessern, wird sich in den kommenden Jahren zeigen.

Arbeitslosigkeit

Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit genießt bei der politischen Führung hohe Priorität. Anders als früher gehen die staatlichen Instanzen mit dem Problem inzwischen relativ offen um. So wies der stellvertretende Arbeitsminister Wang Dongjin kurz vor dem 1. Mai 2002 in ungewohnter Deutlichkeit auf die Gefahr sozialer Destabilisierung durch eine für die kommenden Jahre weiter wachsende Arbeitslosigkeit hin. So übersteige das in

den kommenden Jahren zu erwartende jährliche Arbeitskräftepotenzial von 12-13 Millionen Personen die jährlich rund 8 Millionen neuen Arbeitsplätze, mit deren Entstehung man im gleichen Zeitraum rechnen könne. Bis zum Jahr 2006 sei daher mit einem Anstieg der Zahl der städtischen Arbeitslosen auf über 20 Millionen zu rechnen.²⁸ Chinesische Arbeitsmarktexperten legten zuletzt Berechnungen vor, wonach die aktuelle Arbeitslosenquote in den Städten bereits weit über der offiziell ausgewiesenen Rate von zuletzt 3,9%,²⁹ nämlich bei über 10% liegen dürfte. Wenn man darüberhinaus den Arbeitskräfteüberschuss auf dem Lande berücksichtige, so ergebe sich im landesweiten Durchschnitt eine Arbeitslosenrate von über 20%³⁰ – wie gesagt, handelt es sich hier nicht um internationale, sondern um chinesische Schätzungen.

In manchen Landesteilen, insbesondere in den „rust belts“ in Nordost- und Südwestchina, wo die Arbeitslosigkeit aufgrund der hohen Konzentration maroder Staatsindustrien noch deutlich über dem Landesdurchschnitt liegt, kommt es immer wieder zu Arbeiterunruhen. Das staatliche Konfliktmanagement scheint dabei bislang relativ erfolgreich gewesen zu sein. Im Vergleich zur Eindämmung von Bank-Runs scheint sich die Eindämmung lokaler Arbeiterproteste verhältnismäßig leicht bewerkstelligen zu lassen: Bewährt zu haben scheint sich eine Kombination von finanziellen Kompensationen an die protestierenden Arbeiter, disziplinarischen Mitteln gegen korrupte Unternehmensleitungen, die oft im Brennpunkt des Unmuts stehen, und des Einsatzes staatlicher Gewalt gegen Arbeiterführer, um eine Politisierung der Proteste zu verhindern. Dieses Rezept scheint auch bei der Eindämmung der jüngsten Arbeiterunruhen im Nordosten Chinas zum Einsatz gekommen zu sein, an denen sich im Frühjahr 2002 mehrere zehntausend Menschen beteiligt haben. Neu war an den Unruhen vom Frühjahr 2002 allerdings, dass es hier erstmals nachweislich zu einer erfolgreichen überregionalen Vernetzung der Protestaktionen gekommen war, eine Tatsache, die die politische Führung in hohe Alarmbereitschaft versetzt hat und Zweifel an den staatlichen Strategien des Konfliktausgleichs hat aufkommen lassen.³¹

Offenbar in Reaktion auf diese Unruhen kündigte die Regierung seither verschiedene proaktive Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit an. So legte der Staatsrat im April 2002 ein *Weißbuch zur Beschäftigung und sozialen Sicherung* vor, in dem ein umfangreiches Strategiepaket formuliert wird, das etwa die Schaffung neuer Arbeitsplätze, die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes, bessere Ausbildungsmöglichkeiten, eine effizientere Arbeitsvermittlung sowie den Ausbau eines landesweit funktionsfähigen sozialen Sicherungssystems beinhaltet (vgl. oben).³² Mitte September 2002 wurde in Beijing eine nationale Konferenz zur Wiederbeschäftigung von Arbeitslosen abgehalten, auf der Jiang Zemin persönlich die uneingeschränkte Verpflichtung der Partei betonte, insbesondere den freigesetzten Arbeitskräften aus Staatsunterneh-

²⁸ C.a., 2002/04, Ü 13.

²⁹ C.a., 2002/12, Ü 31.

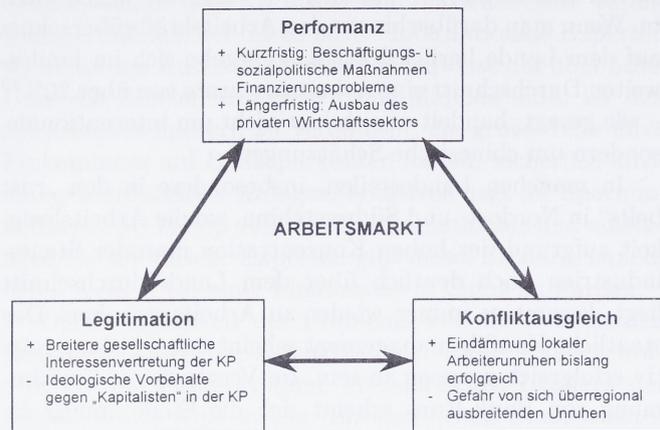
³⁰ DGB, 12.9.2002.

³¹ C.a., 2002/03, Ü 11.

³² Xinhua, 29.4.2002; vgl. C.a., 2002/04, Ü 36.

men vollste Unterstützung zukommen zu lassen.³³ Auch die neue Führungsspitze betonte zuletzt anlässlich einer nationalen Arbeitskonferenz zur Wirtschaftsentwicklung die hohe Priorität der Beschäftigungspolitik und der Verbesserung der sozialen Sicherung.³⁴

Abbildung 5: Das Dreieck politischer Steuerung am Beispiel des Arbeitsmarktes



© Heike Holbig 2002

Die Legitimationsabsicht dieser Maßnahmen, nämlich die öffentliche Wahrnehmung der KPCh als traditionelle Vertreterin der „werktätigen Massen“ zu verbessern, war im Vorfeld des XVI. Parteitags besonders augenfällig. Ob die angekündigten beschäftigungs- und sozialpolitischen Maßnahmen, die seit Jahren in verschiedenen Varianten proklamiert werden, tatsächlich zu einer Verbesserung der Performanz auf dem Arbeitsmarkt führen, wird von ihrer baldigen Umsetzung abhängen. – Allerdings wird von der politischen Führung auch eingestanden, dass die Wiederbeschäftigungsaussichten für freigesetzte Arbeitskräfte aus Staatsbetrieben beschränkt sind. Denn ihr Qualifikationsprofil entspreche weder der durch den WTO-Beitritt erhöhten Nachfrage nach hochqualifizierten Fachkräften noch dem Massenbedarf an ungelerten Billigarbeitern. Als umso vordringlicher gilt daher der zügige Ausbau des sozialen Sicherungssystems, der freilich in der angespannten Situation des Staatshaushalts mit anderen Zielen abgewogen wird.³⁵

Als längerfristig aussichtsreichsten Weg zur Verbesserung der Performanz auf dem Arbeitsmarkt hat die politische Führung inzwischen den Ausbau der Privatwirtschaft erkannt, der sich in den vergangenen Jahren als effiziente Jobmaschine erwiesen hat. Je nach zugrundegelegten Unternehmenstypen wird die Zahl der im privaten bzw. „nichtöffentlichen“ Wirtschaftssektor beschäftigten Personen mit 24 Millionen bis 130 Millionen beziffert.³⁶ Nachdem die dynamische Entwicklung dieses Sektors seit den 1980er Jahren von der politischen Führung eher geduldet denn aktiv gefördert worden war, bekennt diese sich

inzwischen weitgehend unumwunden zur prosperierenden Privatwirtschaft.

Hierfür wird offenbar sogar eine kurzfristige Beeinträchtigung der ideologisch vermittelten Legitimation des Parteistaates in Kauf genommen: Dies zeigt die Ankündigung Jiang Zemins vom Juli 2001, wonach die KPCh sich künftig auch für Privatunternehmer öffnen werde.³⁷ Der Schritt, der von vielen als geradezu blasphemische Hinwendung der Kommunistischen Partei zur „Kapitalisten-“ und Ausbeuterklasse interpretiert wurde, hat heftige ideologische Kontroversen ausgelöst, die bislang nicht vollständig überwunden werden konnten. Mit ihrer Kooperationsstrategie beabsichtigt die Parteiführung, die soziale Anerkennung der oft noch diskriminierten Privatunternehmer zu verbessern und zugleich die Entstehung eines politisch autonomen Mittelstands zu verhüten. Die Einbindung privater Unternehmer in die Partei erscheint außerdem als geeigneter Weg, um die organisatorische Präsenz der Partei in der Privatwirtschaft auszubauen, die durch die Reformen der letzten Jahrzehnte im Unternehmenssektor empfindlich reduziert worden ist.

Darüber hinaus könnte die Einbindung von Privatunternehmern noch einen weiteren pragmatischen Vorteil mit sich bringen, nämlich eine Verbesserung der bislang sehr schwach ausgeprägten Steuerdisziplin dieser finanzkräftigen Gruppe. Gegenwärtig trägt der nichtöffentliche Sektor, der über ein Viertel des Bruttosozialprodukts erwirtschaftet, mit weniger als 10% zu den Steuereinnahmen des Staates bei. Offenbar gilt das oben erwähnte allgemeine Prinzip „no taxation without representation“ hier im Besonderen. Wenn die private Unternehmerschaft nun in die Lage versetzt wird, ihre politischen Interessen in der KPCh zu vertreten, so könnte sich dies längerfristig durchaus positiv auf ihre Bereitschaft auswirken, ihrem wirtschaftlichen Status entsprechende Steuern zu zahlen.

Die Herausforderung besteht darin, die Privatwirtschaft durch eine angemessene Besteuerung an der Finanzierung des sozialen Sicherungssystems und anderer wichtiger Reformmaßnahmen zu beteiligen – und im Gegenzug die bestehenden finanziellen und administrativen Schranken abzubauen, die eine weitere dynamische Entwicklung dieses Sektors behindern. Sollte dies der neuen Führungsgeneration gelingen, so könnte ein Wachstumspfad entstehen, auf dem sich Performanz und Legitimation der parteistaatlichen Führung gegenseitig positiv beeinflussen. Auch der Konfliktausgleich, also der Ausgleich zwischen „Gewinnern“ und „Verlierern“ der Reform, könnte der Partei um einiges leichter fallen, wenn sie alten ideologischen Vorbehalten zum Trotz zunehmend breite gesellschaftliche Interessen vertritt.

Ausblick

Wie die in diesem Beitrag ausgewählten Untersuchungsfälle des Haushaltsdefizits, des Bankensektors und des Arbeitsmarkts vor Augen geführt haben, ist sich die parteistaatliche Führung der bestehenden Probleme und Risiken durchaus bewusst und um ihre Lösung oder zumin-

³³C.a., 2002/09, Ü 26.

³⁴Xinhua, 13., 24.12.2002.

³⁵Ibid.; DGB, 12.9.2002.

³⁶Heike Holbig, „The Party and Private Entrepreneurs in the PRC“, in: *Copenhagen Journal of Asian Studies*, no.16 (December 2002).

³⁷Heike Holbig, „Die KPCh öffnet sich für Privatunternehmer. Jiang Zemins theoretischer ‚Durchbruch‘ und die praktischen Konsequenzen“, in: C.a., 2001/07, S.739-746.

dest Eindämmung bemüht. Der politischen Steuerung der wirtschaftlichen Entwicklung kann insofern eine gewisse Aussicht auf – wenigstens teilweisen – Erfolg beschieden werden, als in allen drei Problembereichen Lösungsansätze zu erkennen sind, die grundsätzlich geeignet erscheinen, positive Wechselwirkungen zwischen den Grundfunktionen Performanz, Legitimation und Konfliktausgleich herzustellen. Dies heißt freilich nicht, dass ein Scheitern politischer Steuerung ausgeschlossen werden könnte. Sollte die parteistaatliche Führung es versäumen, ein effizientes und legitimes Steuersystem zu schaffen, sollte sie das Vertrauen der Bevölkerung in den Bankensektor vollständig verspielen oder die Entfaltung des privaten Wirtschaftssektors nachhaltig behindern, so kann jederzeit ein Teufelskreislauf einsetzen, in dem sich Performanz, Legitimation und Konfliktausgleich wechselseitig beeinträchtigen.

Bislang allerdings scheinen solche Teufelskreisläufe keineswegs zwangsläufig vorgegeben zu sein. Vielmehr sind, ausgehend von den politischen Weichenstellungen des XVI. Parteitags, Veränderungen von einiger Tragweite zu erwarten. So könnten – Stichwort Steuergerechtigkeit – auf dem Gebiet politischer Reformen die Voraussetzungen für eine breitere Interessenvertretung verschiedener sozialer Gruppen geschaffen werden. Im Bereich des staatlichen Unternehmenssektors müsste – Stichwort Kreditkultur – der politischen Kreditvergabe endgültig ein Riegel vorgehoben werden, was wohl nur einer neuen Führungsgeneration gelingen kann. Bei der Entwicklung der Privatwirtschaft dürften weitere ideologische Schranken fallen, so dass – Stichwort soziale Stabilität – in diesem zunehmend wichtigen Sektor die Anreize verbessert werden könnten, einen angemessenen Beitrag zur Beschäftigung und sozialen Absicherung zu leisten.

Interessant ist zu beobachten, dass bei der Formulierung politischer Lösungsansätze die Orientierung an internationalen Beispielen eine zunehmend wichtige Rolle zu spielen scheint. Zwar stehen kaum positive Vorbilder zur Verfügung, an denen sich die VR China messen könnte – auch erscheint eine simple Übertragung ausländischer Rezepte aufgrund der Komplexität politischer und wirtschaftlicher Prozesse in der chinesischen Transformationsgesellschaft fragwürdig. Jedoch ist festzustellen, dass sich chinesische Politiker und Experten spätestens seit den frühen 1990er Jahren explizit mit negativen Entwicklungsbeispielen anderer Länder auseinandersetzen, mit dem offensichtlichen Wunsch, daraus ihre Lehren zu ziehen. Häufig thematisiert wird der Kollaps der ehemaligen Sowjetunion, deren Vergleichsrelevanz als sozialistischer Flächenstaat klar auf der Hand liegt. Aber auch an anderen Ländern, die wirtschaftlich weiter entwickelt sind und stärker pluralistische politische Systeme aufweisen, hat man sich in China in den vergangenen Jahren orientiert. So stellen die Schuldenkrise und die wachsenden Einkommensunterschiede in Lateinamerika, in jüngerer Zeit auch die wirtschaftliche Stagnation und die Schuldenproblematik Japans bekannte Referenzfälle in den Diskussionen unter chinesischen Politikern und Sozialwissenschaftlern dar. Nicht zuletzt gibt es Hinweise darauf, dass auch im Westen formulierte „Kollapstheorien“, wie etwa in dem oben erwähnten Buch von Gordon Chang nachzulesen, in China zur Kenntnis genommen und durchaus eingehend studiert

werden.³⁸ Dabei geht es offenbar nicht nur darum, diese Kollapstheorien propagandistisch zurückzuweisen, sondern vor allem auch darum, praktische Mittel und Wege zu finden, um sie nicht wahr werden zu lassen.

* Vorabdruck aus dem Sammelband: Werner Draguhn (Hrsg.), *Chinas und Japans zukünftige Bedeutung für Ostasien und die Weltwirtschaft*.

³⁸So etwa einem Zeitungsartikel mit dem Titel „Reform und Development Will Help Work Out Contradictions in Chinese Economy. 'China Peril', 'China Collapse' Theses Groundless“ zu entnehmen, erschienen in DGB, 20.8.2002, nach FBIS, 20.8.2002.