

Soziale Marktwirtschaft als Modell für die zukünftige Wirtschaftsordnung Chinas?*

MARKUS TAUBE

1. Zur Notwendigkeit einer ordnungspolitischen Grundsatzentscheidung

Die in den vergangenen zwanzig Jahren erfolgte Umgestaltung des wirtschaftlichen Ordnungssystems der VR China war gekennzeichnet durch einen stark eklektischen Zugriff. In überaus pragmatischer Manier wurden die Erfahrungswerte anderer Staaten bei dem Aufbau funktionsfähiger Wirtschaftsordnungen aufgegriffen, den spezifischen Rahmenbedingungen Chinas anzupassen versucht und auf nationaler oder lokaler Ebene getestet. Das Ergebnis war ein verschlungener Pfad ordnungspolitischer Neuerung,

* Überarbeitete Fassung eines Vortrags gehalten auf der Konferenz *50 Jahre Soziale Marktwirtschaft - Ordnungstheoretische Grundlagen, Realisierung und Zukunftsperspektiven: Ihre Übertragbarkeit im Transformationsprozeß der VR China* vom 9.-11. Oktober 1997 in Wuhan, VR China.

Diese Konferenz wurde ausgerichtet von den Universitäten Duisburg und Witten/Herdecke sowie dem „Centre for Social Market Economics“ der Universität Wuhan mit Förderung der Ludwig-Erhard-Stiftung, Bonn. Aus Deutschland war eine vierköpfige Delegation unter Leitung von Prof. Dr. Dieter Cassel angereist, während auf chinesischer Seite ca. 50 Lehrstuhlinhaber wirtschaftswissenschaftlicher Fakultäten sowie Vertreter der Planungs- und Reformkommissionen und der Chinesischen Akademie für Sozialwissenschaften teilnahmen. Während dreier Tage wurden fünf thematische Schwerpunkte behandelt: (1) Ordnungstheoretische Grundlagen der Sozialen Marktwirtschaft, (2) Umsetzung der ordnungstheoretischen Konzeption in Deutschland und Ansatzpunkte einer Übertragung auf die VR China, (3) Soziale Sicherung als Grundprinzip der Sozialen Marktwirtschaft, (4) Finanz- und Geldwesen im Vergleich, (5) Funktion und Status Öffentlicher Unternehmen in der Sozialen Marktwirtschaft.

Die teilweise sehr kritischen Vorträge wurden in einer Atmosphäre offenen wissenschaftlichen Disputs aufgenommen, der weitestgehend von ideologischem Ballast befreit war. Während das Ordnungsmodell der Sozialen Marktwirtschaft in der VR China zunächst aufgrund der Fehleinschätzung, sie sei ein „Dritter Weg“ zwischen „Kapitalismus“ und „Sozialismus“, große Aufmerksamkeit fand, hat sich jetzt eine aufgeklärte Betrachtungsweise durchgesetzt, die in ihr eine interessante Möglichkeit sieht, rasches Wirtschaftswachstum mit sozialem Ausgleich zu verbinden.

der zahlreiche Sackgassen und Umwege beschritt. Auf Phasen der Stagnation folgten aber auch intensive Entwicklungsschübe. Der Transformationsprozeß folgte dann zumeist einer ihm endogenen Dynamik, die aus der Einführung eines bestimmten Ordnungselements herrührte. Dieses Ordnungselement diente dann - oft von den politischen Entscheidungsträgern unbeabsichtigt - als Katalysator für eine Kette weiterführender Transformationschritte, die den Prozeß der institutionellen Neuerung so lange vorantrieben, bis zwischen den verschiedenen interdependenten Ordnungselementen eines bestimmten Teilbereichs des Wirtschaftsgeschehens wieder ein institutioneller „Fit“ gegeben war.¹ Ein klar umrissener Masterplan der Transformation, dessen einzelne Schritte systematisch hätten abgearbeitet werden können, war nicht vorhanden. Statt dessen charakterisierte Deng Xiaoping selbst die Transformationsstrategie als ein „nach dem Steine tasten, während man den Fluß überquert“.

Will man eine Zwischenbilanz ziehen, so läßt sich feststellen, daß nach zwei Jahrzehnten ordnungspolitischer Umgestaltung zwar die Grundlagen einer marktwirtschaftlichen Ordnung gelegt sind. Gleichzeitig ist die Volkswirtschaft aber durch eine starke ordnungspolitische Fragmentierung gekennzeichnet.² Die von der Führung in Beijing als „Sozialistische Marktwirtschaft“ charakterisierte derzeitige Wirtschaftsordnung ist keinesfalls ein die gesamte Volkswirtschaft umspannendes, in sich schlüssiges Gebilde.

¹ Die Abfolge der verschiedenen Transformationsschritte, die zur Etablierung eines einheitlichen, marktdeterminierten Wechselkurses und der Einrichtung der Währungskonvertibilität für laufende Transaktionen geführt hat, bietet ein ausgezeichnetes Beispiel für einen derartigen Prozeß (Taube 1997: 264-310).

Grundsätzlich gilt natürlich, daß alle Ordnungselemente und Teilbereiche einer Wirtschaftsordnung in einem interdependenten Verhältnis zueinander stehen. Die Wechselwirkung zwischen den einzelnen Institutionen ist allerdings unterschiedlich stark ausgeprägt. Die hier exemplarisch hervorgehobene Transformation der monetären Außenwirtschaftsordnung konnte nicht isoliert von institutionellen Neuerungen auf anderen Teilgebieten der Wirtschaftsordnung erfolgen. Wären nicht auf der Ebene des Unternehmenssektors, des Finanzsystems etc. institutionelle Veränderungen vorgenommen worden, die mit der Neuordnung der monetären Außenwirtschaftsordnung kompatibel gewesen wären, so hätte der katalytische Prozeß nicht anheben bzw. fortfahren können und die Einführung des diesen startenden Ordnungselements hätte wieder zurückgenommen werden müssen.

² Diese ordnungspolitische Pluralität beschränkt sich nicht allein auf die Sonderverwaltungsregion (SVR) Hongkong, die unter dem Motto „Ein Land - zwei Systeme“ auch nach dem 1. Juli 1997 ein *laissez faire*-System praktiziert. Im Zuge der vielfältigen ordnungspolitischen Experimente sind auch innerhalb der VR China (in ihren Grenzen vom 1. Oktober 1949) zahlreiche Gebiete entstanden, in denen unterschiedliche ordnungspolitische Konzepte erprobt und getestet werden. Klassisches Beispiel ist die Sonderwirtschaftszone (SWZ) Shenzhen, die wie auch Hongkong durch einen Grenzzaun hermetisch vom Rest des Landes abgegrenzt ist. Weniger radikal vom nationalen Grundmodell abweichende Experimentierzonen bestehen jedoch auch auf Provinz-, Kreis-, Stadt- oder Stadtteilebene.

Sie ist vielmehr als ein Rohbau zu verstehen, an dem noch allerorten gearbeitet wird, und zwar unter Anleitung verschiedener Architekten.

Es ist nun an der Zeit, im Zuge eines ordnungspolitischen „fine tunings“ die Fragmentierung der Volkswirtschaft sukzessive aufzuheben und die verschiedenen „Sonderzonen“, „Testgebiete“ und „Pilotprojekte“ in einer kohärenten Wirtschaftsordnung zusammenzuführen. Es gilt, auf der Grundlage des geschaffenen Grundstocks marktwirtschaftlicher Ordnungselemente eine eindeutige Wahl zu treffen, welcher Typus von Marktwirtschaft als „Endziel“³ des Transformationsprozesses angestrebt werden soll. Zur Wahl steht ein breites Spektrum, das von dem *laissez faire*-Kapitalismus Hongkongs über die „freie“ Marktwirtschaft der USA zu der „Sozialen Marktwirtschaft“ Deutschlands und schließlich bis zum „Wohlfahrtsstaat“ schwedischer Prägung reicht.

2. Soziale Marktwirtschaft als Modell

Bei der Themenstellung „Kann die Soziale Marktwirtschaft als Modell für die ordnungspolitische Umgestaltung der chinesischen Wirtschaftsordnung dienen?“ stellt sich sofort die Frage, ob der Idealtypus der Sozialen Marktwirtschaft, wie er nach dem Zweiten Weltkrieg von Alfred Müller-Armack, Ludwig Erhard und anderen entwickelt wurde, als Referenzsystem herangezogen werden soll oder aber der Realtypus der derzeit in Deutschland anliegenden „Sozialen Marktwirtschaft“. Diese Differenzierung ist notwendig, da beide sich in den letzten Jahrzehnten weit voneinander entfernt haben.⁴ Tatsächlich scheint die zur Zeit in Deutschland anliegende Wirtschaftsordnung einigen grundlegenden Funktionsprinzipien des Idealtypus zuwiderzulaufen und als ordnungspolitisches „Exportgut“ nur bedingt geeignet (Cassel/Rauhut 1997: 3). In diesem Beitrag wird demzufolge der Idealtypus der

³ „Endziel“ heißt in diesem Zusammenhang nicht, daß eine Wirtschaftsordnung eingeführt wird und diese dann statisch bleibt. Die eine Wirtschaftsordnung konstituierenden Institutionen sind in einem permanenten Wandel begriffen, um sich den ständig ändernden Umweltbedingungen anzupassen. Das „Endziel“ Soziale Marktwirtschaft bezeichnet somit lediglich einen Zielkorridor, innerhalb dessen der kontinuierliche Aufstieg und Niedergang spezifischer Institutionen erfolgt, und keinesfalls ein starres Ensemble von Institutionen (Lachmann 1963: 67).

⁴ Kennzeichnend für die Abkehr der derzeit realexistierenden Sozialen Marktwirtschaft Deutschlands vom idealtypischen Modell ist in erster Linie „die Überdehnung der Prinzipien der staatlichen Fürsorge und kollektiven Daseinsvorsorge in der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, die konzeptionswidrig die marktwirtschaftliche Leistungsfähigkeit zu überfordern droht und einem staatlichen Verantwortungsimperialismus Vorschub leistet“ (Cassel/Rauhut 1997: 3; Hasse 1996: 28; Schäfer 1996; Borrmann/Holthus 1991: 34)

Sozialen Marktwirtschaft als Referenzsystem herangezogen. Diese Wahl wird durch das Wissen gestützt, daß dieser Idealtypus kein der Realität entfremdetes theoretisches Truggebilde ist, das für die Praxis nicht taugt. Die in den „Wirtschaftswunderjahren“ von 1948 bis zur Mitte der sechziger Jahre in Deutschland praktisch umgesetzte „Soziale Marktwirtschaft“ war dicht an das theoretische Ideal angelehnt und hat dessen faktische Leistungsfähigkeit überzeugend unter Beweis gestellt (Dürr 1991: 17).

Der Begriff „Soziale Marktwirtschaft“ ist Programm: Ziel ist die Synthese der auf freier Initiative basierenden Wettbewerbswirtschaft mit sozialem Fortschritt (Müller-Armack 1956: 390). Die Verbindung von marktwirtschaftlichem Wettbewerb, bei dem *ex definitione* allein knappheitsmindernde Leistung belohnt wird, und sozialem Ausgleich, der sich von dem Primat der Leistung abhebt, wird nicht als Widerspruch oder Systembruch aufgefaßt. Beide werden im Gegenteil als komplementäre Elemente eines ganzheitlichen Gesamtkonzepts identifiziert. Die Marktwirtschaft als Subsystem einer umfassenden Gesellschaftsordnung kann mittelfristig nicht ohne sozialen Ausgleich existieren und läuft Gefahr, sich ohne regulierende Eingriffe (Sicherung des Wettbewerbs) selbst zu demontieren.⁵ Im Gegenzug können substantielle Sozialleistungen aber auch nur dann realisiert werden, wenn eine leistungsfähige Volkswirtschaft hierfür Ressourcen zur Verfügung stellen kann. Daß dies wiederum nur durch ein marktwirtschaftliches Ordnungssystem erfolgen kann, ist evident und soll hier nicht weiter ausgeführt werden (Eucken 1952; Gutmann 1977; Leipold 1988; Mises 1920; Röpke 1962).

Die Soziale Marktwirtschaft übernimmt somit liberale Vorstellungen über die überragende Funktion des Marktes für die Koordination des Wirtschaftsgeschehens, sieht jedoch gleichzeitig die Notwendigkeit, unerwünschte Nebeneffekte des marktwirtschaftlichen Wachstumsprozesses zu neutralisieren (Schönwitz/Wünsche 1989: 187). Obwohl die marktwirtschaftliche Wirtschaftsordnung aufgrund ihrer Befähigung, wirtschaftliches Wachstum zu generieren und somit die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt zu steigern, bereits als *per se* „sozial“ betrachtet wird (Müller-Armack 1956: 391), ist der Markt nicht Selbstzweck. Die darwinistische Leistungsorientierung des Marktgeschehens soll von einer „Speziellen Sozialpolitik“ flankiert werden, die jene unterstützt, die aufgrund verschiedenster Ursachen im marktwirtschaftlichen Umfeld kein angemessenes Auskommen erzielen können. Zudem soll durch - behutsam zu dosierende - Instrumente wie z.B. Erbschaftssteuern erreicht werden, daß die Ausgangsbedingungen für die Marktteilnahme eines jeden Individuums möglichst gleich sind und somit

⁵ Vgl. Schlecht 1990:65. Siehe hierzu auch Eickhof 1989:141-143.

das wettbewerbspolitische Primat des *level playing field* auch auf dieser Ebene zum Tragen bringen.

Die Grenzen der Speziellen Sozialpolitik werden allerdings dort gezogen, wo der Marktprozeß durch deren Eingriffe gestört wird. Denn „sozial“ bedeutet aus dem Verständnis der Sozialen Marktwirtschaft in erster Linie, das zur Verteilung stehende Sozialprodukt zu vergrößern. Erst nachdem dieser oberste Zielparameter gesichert ist, kann daran gedacht werden, das Sozialprodukt nach einem sozial motivierten Schlüssel zu verteilen (Erhard 1962: 126; Cassel/Rauhut 1997: 6). Die Überbetonung einer als „sozial“ verbrämten Umverteilungspolitik wird als anti-sozial gebrandmarkt, insofern als sie durch die Ausschaltung von Wachstumsfaktoren (Motivationssystem, Leistungsanreize) zukünftige Wohlfahrt zugunsten gegenwärtiger Egalität opfert.

3. Ansatzpunkte und Probleme der Einrichtung einer Sozialen Marktwirtschaft in China

Betrachtet man die Ergebnisse der ersten beiden Jahrzehnte marktwirtschaftlicher Transformation in der VR China, so ist ein unmittelbarer Einfluß deutscher Ordnungstheoretiker kaum zu verzeichnen, was u.a. auf das starke Engagement von Institutionen wie der Weltbank und dem IWF zurückzuführen ist, die stark von angloamerikanischen Ordnungskonzeptionen geprägt sind (Herrmann-Pillath 1994: 5-7). Dennoch entsprechen die unter diesen Bedingungen geschaffenen marktwirtschaftlichen Grundstrukturen auch weitestgehend den Forderungen einer unter dem Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft stehenden Transformation der Wirtschaftsordnung. Verlangt diese doch, daß zunächst unter Zurückstellung aktiver sozialpolitischer Interventionen die Grundlagen für eine funktionsfähige marktwirtschaftliche Ausgestaltung des Wirtschaftsgeschehen geschaffen werden. Erst zu einem späteren Zeitpunkt wird dann auch der Speziellen Sozialpolitik ein stärkeres Gewicht zugesprochen (Cassel/Welfens 1994: 283). Denn nicht nur bewirkt wirtschaftliches Wachstum eine „soziale Verbesserung, die um so größer und allgemeiner ist, je mehr durch den Wettbewerb einseitige Einkommensbildungen [...] eingedämmt werden“ (Müller-Armack 1956: 391), sondern es muß auch erst produziert werden, was später umverteilt werden soll (Fasbender 1991: 293).

Aus diesem Blickwinkel betrachtet kommt den Wirtschaftsreformen der vergangenen zwanzig Jahre eine immense soziale Bedeutung zu. Das BSP pro Kopf stieg in laufenden Preisen von 379 RMB im Jahr 1978 auf 5634 im Jahr 1996. In vergleichbaren Preisen betrachtet erreichte das BSP pro

Kopf 1996 den 4,3fachen Wert des Jahres 1978 (Zhongguo tongji nianjian 1997 [Statistisches Jahrbuch der VR China 1997]: 42). Dementsprechend konnte der Lebensstandard der Bevölkerung deutlich verbessert werden. Die jedem Einwohner durchschnittlich zur Verfügung stehende Wohnfläche ist in den städtischen Gebieten zwischen 1978 und 1996 von 3,6 m² auf 8,5 m² angestiegen. In den ländlichen Regionen war ein Anstieg von 8,1 m² auf 21,7 m² zu verzeichnen. Über 90 von 100 Haushalten besitzen mittlerweile ein Farbfernsehgerät; 1978 war es kein einziger Haushalt (Zhongguo tongji nianjian 1997 [Statistisches Jahrbuch der VR China 1997]: 291). Diese Liste der Erfolgsmeldungen könnte fast beliebig fortgesetzt werden, was jedoch wenig sinnvoll wäre.

Denn es wäre zu einfach, die Wohlfahrtseffekte des wirtschaftlichen Wachstums anzuführen und die diesem zugrundeliegende Wirtschaftsordnung dann als „soziale' Marktwirtschaft“ zu klassifizieren. Ein solches Vorgehen würde jede wachstumsfördernde Form der Marktwirtschaft zur „sozialen“ machen und den Begriff „Soziale Marktwirtschaft“ zur Leerformel verkommen lassen. Im folgenden sollen daher einige für die Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft zentrale Ordnungsbereiche herausgegriffen werden. Im Blickpunkt steht dabei ihre gegenwärtige Ausgestaltung und ihre aus Sicht der Sozialen Marktwirtschaft wünschenswerte Weiterentwicklung.

Dabei ist allerdings zu beachten, daß die Soziale Marktwirtschaft vor einem bestimmten soziokulturellen Hintergrund und im Kontext der ökonomischen Rahmenbedingungen Nachkriegsdeutschlands entwickelt wurde. In der VR China herrschen jedoch gänzlich andere Rahmenbedingungen. So ist z. B. das christlich-katholische Wertesystem, auf dem die Soziale Marktwirtschaft aufbaut, geradezu unbekannt, und auch das wirtschaftliche Entwicklungsniveau liegt deutlich niedriger als das Nachkriegsdeutschlands.

Dies schließt eine Übertragung der dem Modell der Sozialen Marktwirtschaft zugrundeliegenden Ordnungskonzeptionen zwar keinesfalls aus, verlangt jedoch Adaptionen an die in der VR China herrschenden Realitäten. Während die früher vorgebrachten Hypothesen, weshalb die Soziale Marktwirtschaft für Entwicklungsländer nicht geeignet sei (Mangel an dynamischen Unternehmern, Neigung zum Basarkapitalismus, ungenügende Kapitalbildung, unzureichende Preis- und Einkommensreaktionen etc.) inzwischen zwar als falsifiziert gelten (Fasbender 1991: 291), bleibt die Feststellung weiterhin gültig, daß eine Wirtschaftsordnung immer auch Ausdruck eines spezifischen Gesellschaftssystems ist, dessen Bedürfnissen sie zu genügen hat. Es kann daher hier nicht um eine Eins-zu-Eins-Übertragung der Sozialen Marktwirtschaft auf die VR China gehen; gesucht wird vielmehr nach einer an die chinesischen Rahmenbedingungen angepaßten „Sozialen

Marktwirtschaft chinesischer Prägung“ (Herrmann-Pillath 1994: 4; Radke 1994: 66). Dabei dürfte der - zumindest mittelfristig - diffizilste Spagat wohl der zwischen der im der deutschen Modell postulierten Einheit von freier politischer Meinungsäußerung (Demokratie) und wirtschaftlicher Freiheit sowie der bestehenden Ein-Parteien-Diktatur in der VR China sein.

3.1 Errichtung einer funktionsfähigen Wettbewerbsordnung

Eines der wichtigsten Charakteristika der Sozialen Marktwirtschaft im Vergleich zu anderen marktwirtschaftlichen Ordnungskonzeptionen ist deren Verhältnis zum Wettbewerb. Der Wettbewerbsordnung kommt in der Sozialen Marktwirtschaft eine zentrale Rolle zu, denn nur sie kann die Funktionsfähigkeit des knaptheitsorientierten marktwirtschaftlichen Preissystems garantieren und gleichzeitig kontinuierliche Produktivitätserhöhungen und unternehmerisches Handeln erzwingen (Müller-Armack 1956: 391; Schlecht 1990: 62f.). Im Gegensatz zu stärker altliberal geprägten Ordnungskonzeptionen (z.B. dem *laissez faire*) verlangt die Soziale Marktwirtschaft allerdings nach einem starken Staat. Denn aus ihrer Sicht hat ein gänzlich unreguliertes Wettbewerbssystem die Tendenz, sich durch die Ausbildung von Machtstellungen einzelner Marktteilnehmer selbst außer Funktion zu setzen (Schlecht 1990: 65). Der Staat soll daher die „Spielregeln“ des marktwirtschaftlichen Wettbewerbs festlegen und schützen. Seine Aufgabe ist es, „Wettbewerbsbeschränkungen unmöglich zu machen, Monopole, Oligopole und Kartelle unter Kontrolle zu nehmen und dadurch den Wettbewerb zu größter Wirksamkeit im Interesse des Verbrauchers zu bringen“ (Müller-Armack 1956: 391).

Marktdeterminierte Knappheitspreise als Grundlage der Wettbewerbsordnung

Voraussetzung für eine sinnvolle Auseinandersetzung mit wettbewerbspolitischen Konzeptionen ist natürlich, daß die überwiegende Mehrheit der in der Volkswirtschaft anliegenden Preise dem marktlichen Bestimmungsmechanismus überantwortet ist. Erfreulicherweise kann diesbezüglich konstatiert werden, daß „price reform in China will remain an example of successful transition from a planned economy system to a market economy. Price liberalisation began in 1979 and was virtually complete in 1993, when 95 per cent of consumer-good prices and 88 per cent of producer good prices were free of state control.“ (Laffont/Senik-Leygonie 1997: 17)⁶ Positiv ist in diesem Zusammenhang auch zu verzeichnen, daß es nun offensichtlich ge-

⁶ Trotzdem beliefen sich die staatlichen Preissubventionen auch 1996 noch auf 44 Mrd. RMB oder 5 % der gesamten Staatsausgaben (Forney 1997 a).

lungen ist, die Preisstabilität institutionell zu sichern. Die Inflationsrate ist von 21,7% im Jahr 1994 auf 1,6% in den ersten sieben Monaten des Jahres 1997 zurückgegangen - bei einer Wachstumsrate des BIP von 9,5% im ersten Halbjahr (o.V. 1997 c). Im folgenden wird daher - trotz weiterhin bestehender Probleme - die Existenz eines marktdeterminierten Preissystems als grundsätzlich gegeben vorausgesetzt und nicht weiter thematisiert.

Ein funktionsfähiges Wettbewerbssystem verlangt zudem nach eigenverantwortlichen Individuen und Unternehmen, die ihre Gewinne und Verluste selbst zu tragen haben. Denn „[t]he effective transmission of accurate [price] information is wasted unless the relevant people have the incentive to act, and to act correctly, on the basis of that information.“ (Friedman 1990: 64) Damit die einzelnen Wirtschaftssubjekte ein Interesse daran haben, sich an den Signalen des Marktgeschehens zu orientieren und Ressourcen effizient einzusetzen, müssen sie im Besitz eines möglichst umfassenden Bündels von Verfügungsrechten an diesen sein (Leipold 1988: 85). Nur wenn die Verfügungsrechte an den verschiedenen Ressourcen zur Nutzung und Einbehaltung der aus der Nutzung resultierenden Erträge weitgehend konvergent verteilt sind, kann sichergestellt werden, daß die einzelnen Wirtschaftssubjekte ihr Verhalten auch tatsächlich an den Preissignalen ausrichten und diese nicht einfach ignorieren. Denn nur dann unterliegen sie der vollen, positiven wie negativen Sanktionsgewalt des Marktes. Anderenfalls, wenn einzelne Wirtschaftssubjekte nicht oder nur bedingt für die Ergebnisse ihrer Handlungen verantwortlich sind, reduziert sich der Druck, mit Ressourcen sparsam umzugehen und diese möglichst effizient einzusetzen (Watrin 1990: 124). Die Allokation von Ressourcen erfolgt dann nicht mehr nach Maßgabe der vom Markt angezeigten ökonomischen Knappheiten (Preise), sondern unterliegt verstärkt außerökonomischen Parametern.

Hieraus ergibt sich für die VR China die Forderung nach einer Stärkung des Privatsektors, die Rückführung des Staatssektors auf ein absolutes Minimum und während einer Übergangsphase die Etablierung von markt-simulierenden Entscheidungs- und Motivationssystemen innerhalb der Staatsunternehmen.

Quantitative Bedeutung des privaten und staatlichen Sektors

Ein Blick auf die quantitativen Relationen zwischen den Unternehmen verschiedener Eigentumsformen zeigt, daß die Bedeutung von Staats- und Kollektivunternehmen in den letzten Jahren bereits deutlich zurückgegangen ist. Zu Beginn der Ära Deng Xiaoping war faktisch kein privater Sektor vorhanden. Staats- und Kollektivunternehmen beherrschten das Bild. Dies hat sich mittlerweile deutlich geändert. Ende des Jahres 1996 standen in der VR China ca. 120.000 in Industrie und Handel tätigen Staatsunternehmen be-

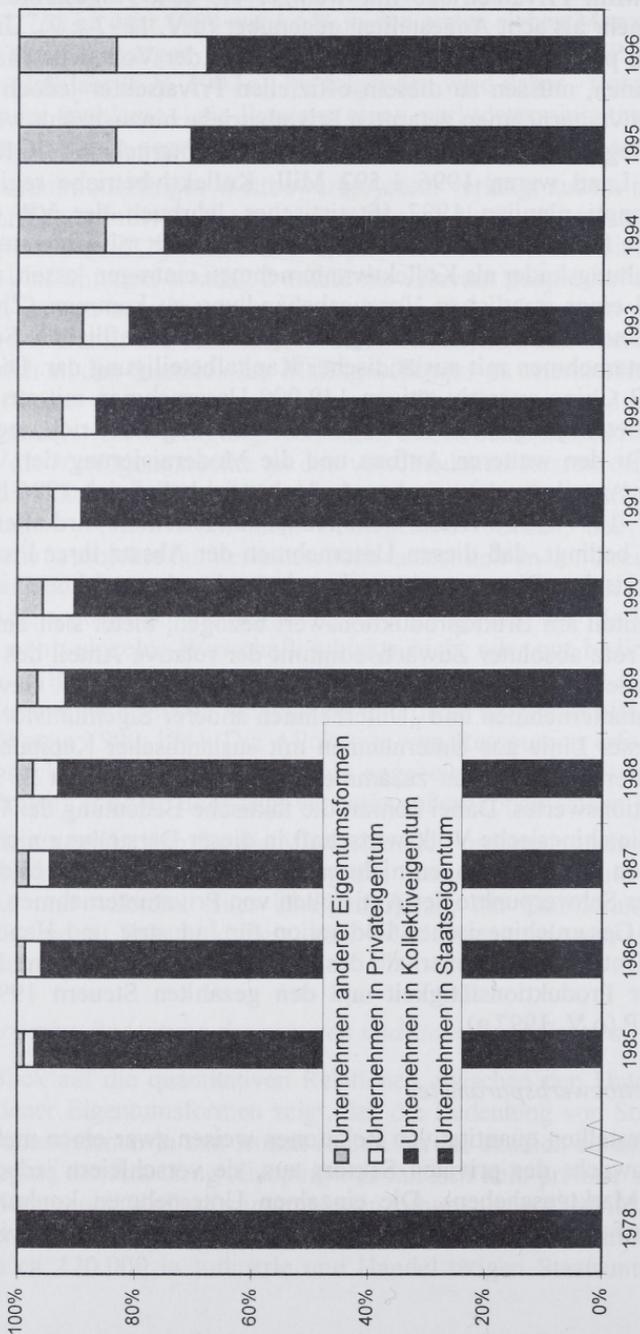
reits 27,037 Mill. Privatbetriebe mit weniger als acht Angestellten und 819.000 mit mehr als acht Angestellten gegenüber (o.V. 1997 a: 9). Um das ganze Ausmaß privatwirtschaftlicher Aktivitäten in der Volkswirtschaft erfassen zu können, müssen zu diesem offiziellen Privatsektor jedoch noch die als Kollektivunternehmen getarnten Privatbetriebe hinzugezählt werden. In einzelnen Regionen sind über 50 % der Kollektivunternehmen (Referenz: im gesamten Land waren 1996 1,592 Mill. Kollektivbetriebe registriert (Zhongguo tongji nianjian 1997 [Statistisches Jahrbuch der VR China 1997]: 411)) de facto Privatunternehmen, die sich jedoch mit Unterstützung lokaler Verwaltungskader als Kollektivunternehmen eintragen lassen, um so in den Genuß einer staatlichen Vorzugsbehandlung zu kommen (Zhu/Liu 1996: 107). Eine weitere Verstärkung des privatwirtschaftlichen Sektors stellen die Unternehmen mit ausländischer Kapitalbeteiligung dar. Die derzeit in der VR China operativ tätigen 140.000 Unternehmen mit ausländischer Kapitalbeteiligung (o.V. 1997 b) haben eine tragende, richtungsweisende Rolle für den weiteren Aufbau und die Modernisierung der Volkswirtschaft. Ihr Anteil am chinesischen Außenhandel belief sich 1996 bereits auf 47 % (o.V. 1997 h: 26). Dieser hohe Außenhandelsanteil wird allerdings auch dadurch bedingt, daß diesen Unternehmen der Absatz ihrer Produkte auf dem chinesischen Binnenmarkt noch weitestgehend verschlossen ist.

Auf den Anteil am Bruttoproduktionswert bezogen, bietet sich ein ähnliches Bild. Trotz absoluter Zuwächse nimmt der relative Anteil des staatlichen und kollektiven Sektors beständig ab (vgl. Abbildung 1). Gewinner sind die Privatunternehmen und „Unternehmen anderer Eigentumsformen“, die sich in erster Linie aus Unternehmen mit ausländischer Kapitalbeteiligung konstituieren. Sie stellen zusammengenommen bereits gut 25 % des Bruttoproduktionswertes. Dabei kommt die faktische Bedeutung der Privatbetriebe für die chinesische Volkswirtschaft in dieser Darstellung nicht voll zur Geltung, da Dienstleistungen nicht erfaßt sind. Gerade diese bilden jedoch einen der Schwerpunkte der Aktivitäten von Privatunternehmen. Nach Angaben der Gesamtchinesischen Föderation für Industrie und Handel erwirtschaften Unternehmen außerhalb des Staatssektors gemessen am Nettoergebnis ihrer Produktionstätigkeit und den gezahlten Steuern 1997 ein Drittel des BIP (o.V. 1997 g).

Ungleiche Wettbewerbsparameter

Die hier dargestellten quantitativen Relationen weisen zwar einen massiven Bedeutungszuwachs des privaten Sektors aus, sie verschleiern jedoch die Realität des Marktgeschehens. Die einzelnen Unternehmen konkurrieren keineswegs auf einem *level playing field* miteinander, statt dessen wird der

Abbildung 1: Anteil von Unternehmen verschiedener Eigentumsformen am industriellen Brutto-Produktionswert



Quelle:
Zhongguo tongji nianjian 1996, 1997 [Statistisches Jahrbuch der VR China 1996, 1997]: 403, 413.

Wettbewerb zwischen Unternehmen verschiedener Eigentumsformen durch massive Eingriffe staatlicher Organe stark verzerrt.

Diese Ungleichbehandlung manifestiert sich in einer Vielzahl von Formen, die einerseits die unverschleierte Diskriminierung privatwirtschaftlicher Unternehmen und die offene Bevorzugung von Staats- und Kollektivunternehmen, andererseits aber auch eine Einschränkung der unternehmerischen Freiräume der Geschäftsführer von Staatsunternehmen umfaßt. Gleiches gilt für Unternehmen mit ausländischer Kapitalbeteiligung, deren Stellung noch bei weitem nicht an den anzustrebenden „Inländer“-Status heranreicht.⁷

Eine funktionsfähige Wettbewerbsordnung muß unternehmerischen Aktivitäten einen möglichst großen Freiraum lassen. Es ist daher in höchstem Maße kontraproduktiv, wenn privatwirtschaftliche Initiative auf einige wenige Felder beschränkt wird und auf anderen Schauplätzen des Wirtschaftsgeschehens außen vor bleibt. Erst zu Beginn des Jahres 1997 ist das dem Privatsektor zugestandene Betätigungsfeld weiter eingeschränkt worden (o.V. 1997k). Insbesondere das Verbot des privatwirtschaftlichen Handels mit importierter Kleidung erscheint aus wettbewerbspolitischer Sicht überaus fragwürdig. Nicht nur wird die Existenz Tausender von Privatbetrieben durch diese Verordnung untergraben, es muß auch gefragt werden, welche Ziele mit einem staatlichen Monopol verfolgt werden sollen. Eine Protektion inländischer Kleidungsproduzenten wäre nicht nur insofern „antisozial“, als sie die freie Konsumwahl der Bevölkerung beschneiden würde, sondern auch weil sie die inländischen Hersteller dem Konkurrenzdruck ausländischer Produzenten entzieht und somit die dynamische Weiterentwicklung dieser Branche im Inland behindert.

Privatunternehmen werden jedoch auch in jenen Bereichen, in denen sie tätig werden dürfen, wie Unternehmen zweiter Klasse behandelt. So haben sie z. B. keinen Zugang zu den Kreditfazilitäten der Staatsbanken und werden zumeist auch von den ländlichen Kreditkooperativen nicht bedient. Dies führt dazu, daß sie Investitions- und Geschäftsmöglichkeiten nicht wahrnehmen können, da ihnen das notwendige Kapital fehlt oder sie auf graue Märkte angewiesen sind, auf denen sie exzessive Zinsbelastungen zu tragen haben (Zhu/Liu 1996: 104f.). Insgesamt gesehen spielt sich die Geschäftstätigkeit des privaten Sektors noch immer in einem rechtlich nur ungenügend geschützten Umfeld ab. Ohne hinreichenden Rechtsschutz ist es einerseits nicht verwunderlich, daß es immer wieder zu willkürlichen Eingriffen von Verwaltungsorganen in die Geschäftstätigkeit der Privatbetriebe

⁷ Eine detaillierte Auseinandersetzung mit letzterem Aspekt würde den Rahmen dieses Beitrags sprengen. An dieser Stelle sei daher verwiesen auf Taube 1997: 465-469.

und die unrechtmäßige Erhebung von Abgaben durch Verwaltungsorgane etc. kommt (Zhu/Liu 1996: 101). Auf der anderen Seite ist jedoch auch evident, daß das Fehlen eines - sowohl schriftlich niedergelegten als auch faktisch umgesetzten - Rechtsschutzes privatwirtschaftliche Initiative dämpft bzw. in die Schattenwirtschaft abdrängt.⁸ Die von dem privaten Sektor potentiell zu leistende Dynamisierung des Wirtschaftsgeschehens und Forcierung des Wirtschaftswachstums kann so nicht voll realisiert werden.

Richtungsweisend für die Überwindung dieses Mißstandes ist ein Gesetz zum Schutz privater Unternehmen, das 1996 von der Stadt Guangzhou erlassen wurde. In der Stadt niedergelassene Privatunternehmen werden durch dieses Gesetz auf eine Stufe mit Staats- und Kollektivunternehmen gehoben, genießen den gleichen Rechtsschutz wie diese und unterliegen nun ebenfalls den im nationalen Unternehmensrecht formulierten Rechten und Pflichten. Dies bedeutet u. a., daß in dieser Stadt Privatunternehmen auch bei den großen Staatsbanken Kredite aufnehmen und Landnutzungsrechte erwerben können (o.V. 1997 j). Es ist an der Zeit, daß ein derartiges Gesetz zur Gleichstellung von Privatunternehmen auch auf nationaler Ebene erlassen wird.⁹

Mangelhafte Trennung von politischer und betrieblicher Entscheidungsgewalt

Eine mit den konstituierenden Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft ebenfalls nicht zu vereinbarende Erscheinung ist die mangelnde Abgrenzung zwischen politischen und unternehmerischen Entscheidungsträgern. Eine Umfrage des Entwicklungsforschungszentrums des Staatsrates aus dem Jahr 1995 bei Vorständen und Geschäftsführern von Unternehmen verschiedener Eigentumsformen und Größen¹⁰ zeigt, daß politische Verwaltungsorgane auch weiterhin auf die Führung von Unternehmen aller Eigentumsformen Einfluß zu nehmen suchen (vgl. Tabelle 1) (Zhongguo qiyejia diaocha xitong [Chinesisches Unternehmerbefragungsnetzwerk] 1996: 75).

Diese Auflistung zeigt, daß der Staat sich bei weitem noch nicht aus der Detailsteuerung des Wirtschaftsgeschehens zurückgezogen hat. Unternehmerische Eigenständigkeit wird auch weiterhin auf allen Ebenen, von der Berufung von Managern bis hin zur Abwicklung des Tagesgeschäfts, stark

⁸ Zur Bedeutung der Rechtsordnung für die Funktionsfähigkeit einer marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung siehe Eucken 1952: 307; Lachmann 1963: 66.

⁹ Tatsächlich soll ein entsprechender Entwurf der Zentralregierung bereits zur Genehmigung vorliegen (o.V. 1997 f. o.S.).

¹⁰ Von 9000 verschickten Fragebögen wurden 2752 (30,5%) ausgefüllt wieder zurückgesandt.

Tabelle 1: Wichtigste Erscheinungsformen einer fehlenden Trennung von politischen Verwaltungsorganen und Unternehmensführung (Anzahl der Nennungen in Prozent der befragten Personen; Maximal drei Nennungen möglich)

	Staats- unternehmen	Kollektiv- unternehmen	Privat- unternehmen	Unternehmen mit ausländ. Kapital- beteiligung
Politische Organe schalten sich in die Ernennung von Vorständen und Geschäftsführern ein	67,4	68,3	33,3	48,4
Das mittlere Management wird weiterhin von politischen Verwaltungsorganen eingesetzt	50,4	45,3	36,1	31,8
Politische Verwaltungsorgane erlassen auch weiterhin verbindliche Auflagen	57,3	76,4	33,3	59,0
Unklare Abgrenzung der Rechte und Pflichten von politischen Verwaltungsorganen und Unternehmensführung bei der Geschäftsführung	45,2	40,1	50,0	38,7
Das politische Hauptverwaltungsorgan mischt sich auch weiterhin in das Tagesgeschäft ein	53,8	41,8	---	49,7
Der Vorstand von Aktiengesellschaften kann seine gesetzlichen zugesicherten Rechte nicht wahrnehmen	12,2	16,9	88,9	48,5
Sonstige	13,6	11,3	33,3	24,9

Quelle: Zhongguo qiyejia diaocha xitong [Chinesisches Unternehmerbefragungsnetzwerk] 1996: 75

beschnitten. Am stärksten ist diese Einflußnahme bei staatlichen und kollektiven Unternehmen ausgeprägt, aber auch im privaten Sektor und bei *Joint ventures*, bei denen auf der chinesischen Seite zumeist Staatsunternehmen anzutreffen sind, wird von einem hohen Prozentsatz der Befragten eine Einmischung politischer Verwaltungsorgane in die Geschäftstätigkeit moniert.

Das Engagement politischer Organe in unternehmerischen Sachbelangen ist jedoch keinesfalls ein Phänomen, das von den Unternehmen nur negativ gesehen wird. Zum Teil wird der Schulterschluß mit der Politik seitens der Unternehmen bewußt gesucht und die Aufgabe unternehmerischer Autonomie gerne hingenommen, wenn dies die Möglichkeit zur Erlangung von Sonderrechten und Zugang zu aktuellsten bzw. vertraulichen Informationen und marktbeherrschenden Positionen verschafft. Durch diese gegenseitige Durchdringung von Politik und Wirtschaft kommt es zu einer Vermachtung der Märkte, die den Wettbewerbsprozeß auf das empfindlichste stört.

Die Politik steht somit vor der Aufgabe, die *rent-seeking*-Pfründe einflußreicher politischer und wirtschaftlicher Kreise zu zerstören, will sie eine funktionsfähige Wettbewerbsordnung etablieren. Denn solange ein unzureichender institutioneller Rahmen eine interessengeleitete Verflechtung von Politik und Wirtschaft ermöglicht, wird die Unterwanderung des Wettbewerbssystems durch Unternehmer vorangetrieben werden, die erkannt haben, daß „der Gewinn durch Wettbewerbsbeschränkungen ebenso und häufig sogar noch schneller erhöht werden kann wie durch Marktleistung“ (Schlecht 1990: 65). Dies bedeutet auch, daß die grundsätzlich gerechtfertigten Bestrebungen, die inländische Wettbewerbslandschaft durch die Attraktion ausländischer Unternehmen zu bereichern, solange fehlgehen werden, wie der institutionelle Rahmen zur Sicherung einer pluralistischen Wettbewerbsordnung lückenhaft bleibt (Apolte/Cassel 1991: 121). Denn auch ausländische Investoren sind grundsätzlich weniger daran interessiert, einen multipolaren Wettbewerbsprozeß in Gang zu setzen, als vielmehr selber an den innerhalb der Volkswirtschaft zu erzielenden Monopolrenten teilzuhaben. Sie werden daher eher an der Teilnahme bzw. Bildung von Kartellen interessiert sein, als freiwillig in einen offenen Konkurrenzkampf eintreten wollen (Nagy 1992: 305; Inotai 1992: 223; Krelle 1992: 236).

Die in diesem Zusammenhang bedenklichsten Meldungen kommen ausgerechnet aus dem extrem wettbewerbsorientierten Hongkong. Die wichtigsten Hongkonger Unternehmerpersönlichkeiten haben im Laufe der vergangenen Jahre enge Beziehungen zu lokalen Regierungskadern in Südchina und insbesondere der Provinz Guangdong aufgebaut. Dabei ist es zur Ausbildung klar abgegrenzter regionaler Interessensphären gekommen. So scheinen sich die Hongkonger Großindustriellen Li Kashing in Shantou und Xiao Yingdong in Panyu fest etablierte Einflußsphären eingerichtet zu ha-

ben. Diese Kontakte sollen bereits den Charakter regelrechter Schutz- und Trutz-Bündnisse angenommen haben. Die chinesischen Kader können dabei ihre Befugnisse über die Vergabe von Sonderkonditionen und Genehmigungen ins Spiel bringen. Im Gegenzug ist es den auch in Beijing sehr einflußreichen Hongkonger Großindustriellen¹¹ möglich, ihren Einfluß dahingehend zu nutzen, die Position der ihnen wohlgesonnenen Kader in der Partei- und Regierungshierarchie zu stärken (Li 1990: 26).

Hier werden noch gewaltige Anstrengungen unternommen werden müssen, um eine funktionsfähige Wettbewerbsordnung zu etablieren und gegen Vertreter von Partikularinteressen zu verteidigen. Der Schutz der Wettbewerbsordnung durch den Staat - eine der Hauptforderungen der Sozialen Marktwirtschaft - scheint zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht einmal in Ansätzen vorhanden. Im Gegenteil profitieren derzeit einzelne Kader von dem Fehlen von Wettbewerb und dürften wenig Anreize haben, den Status quo zu ändern.¹²

Übertragung von Staatsaufgaben auf die Unternehmensebene

Die Diskussion der wettbewerbsverzerrenden Verflechtung zwischen Staatsunternehmen und Politik wäre unvollständig, würde nicht auch das Wechselspiel zwischen staatlicher Subventionierung der Unternehmen einerseits und der Übernahme von klassischen Staatsaufgaben wie Sozialversicherungsleistungen durch die Unternehmen andererseits angesprochen.

Der staatliche Unternehmenssektor ist in höchsten Maße defizitär. Es wird angenommen, daß bis zu 70 % aller Staatsunternehmen rote Zahlen schreiben (Forney 1997 b: 34). Allein im ersten Halbjahr 1997 beliefen sich die Verluste des staatlichen Sektors auf 45,191 Mrd. RMB oder 34,5 % des gesamten Vorsteuergewinns. (o.V. 1997 d)

Auf die Frage nach den Ursachen der schlechten Ertragslage vieler Staatsunternehmen identifiziert die oben zitierte Umfrage des Staatsrates an erster

¹¹ Li Kashing fungierte z.B. bereits Anfang der neunziger Jahre als offizieller Berater der chinesischen Zentralregierung in Fragen der chinesischen Hongkong-Politik (Seidlitz 1994). Li Kashing und weitere 20 führende Hongkonger Großindustrielle sind Ende 1995 schließlich von der chinesischen Zentralregierung zu Mitgliedern eines Beratungskomitees ernannt worden, das die Überführung Hongkongs in das Staatsgebiet der VR China vorbereiten sollte. Zu diesem Zeitpunkt hatten „[d]ie führenden Hongkonger Familien [...] praktisch alle Beziehungen zu führenden Politiker-Familien in Peking und anderen Städten aufgebaut“ (Seidlitz 1996).

¹² Andererseits wäre natürlich auch zu fragen, ob nicht gerade durch diese Strukturen erst die Akzeptanz für weiterführende Reformen geschaffen wird, die die traditionellen Machtpositionen der einzelnen Kader beschneiden. Diese Frage geht allerdings weit über den Rahmen dieses Beitrags hinaus und kann hier nicht weiter verfolgt werden.

Stelle die übermäßige Belastung der Unternehmen mit betrieblichen Sozialleistungen (vgl. Tabelle 2). Die Subventionierung der Staatsunternehmen wird somit z. T. durch die Sonderbelastung derselben mit Sozialaufgaben (Kranken-, Renten- u. a. Sozialversicherungen; Erhaltung eines überhöhten Personalstandes, um offene Arbeitslosigkeit zu vermeiden) erzwungen und ist nicht per se Ausweis einer geringeren Wettbewerbsfähigkeit gegenüber dem nicht zur Erbringung vergleichbarer Sozialleistungen verpflichteten privaten und kollektiven Sektor.

Tabelle 2: Gründe für die schlechte Ertragslage einiger Staatsunternehmen (Anzahl der Nennungen in Prozent der befragten Personen; Maximal drei Nennungen möglich)

Belastung durch betriebliche Sozialleistungen ist zu hoch	59,6
Unternehmensorganisation ist weniger effizient als bei Unternehmen anderer Eigentumsformen	50,5
übermäßige historisch bedingte Verschuldung	36,4
Management ist defizitär	31,1
Steuerbelastung ist zu hoch	27,6
Eigentumsrechte sind nicht klar abgegrenzt	25,2
eigenverantwortliche Unternehmensführung ist nicht in dem Maße gewährleistet wie bei Unternehmen anderer Eigentumsformen	24,3
Technologie und Maschinenpark sind veraltet	23,4
Personalstruktur ist suboptimal	13,7
Bilanz und Realität stimmen nicht überein	3,5
Sonstige	4,6

Quelle: Zhongguo qiyejia diaocha xitong [Chinesisches Unternehmerbefragungsnetzwerk] 1996: 77

Diese „Arbeitsteilung“ ist aus Sicht der Sozialen Marktwirtschaft ein schwerwiegender Systemfehler. Auch wenn die über die Staatsunternehmen ausbezahlten Sozialleistungen aus sozialpolitischen Erwägungen wünschenswert sind, so muß doch ein anderer, marktkonformer Mechanismus gefunden werden, der diese Leistungen zur Verfügung stellt und gleichzeitig die

Staatsunternehmen zu ordinären Marktteilnehmern ohne Sonderlasten und Sonderrechte macht.

Eine marktkonforme Ausgestaltung des Sozialsystems würde somit gleichzeitig auch einen wichtigen Schritt zur Reform des Staatssektors darstellen und den Weg frei machen, diese vom staatlichen Tropf zu lösen und den Kräften des Wettbewerbs auszusetzen (s. u.).

3.2 Herbeiführung sozialen Ausgleichs

Wie oben bereits dargestellt wurde, ist es aus dem Blickwinkel der Sozialen Marktwirtschaft notwendig, den sozialen Fortschritt durch eine Doppelstrategie zu fördern. Die „Sozialpolitik als Ordnungspolitik“ manifestiert sich in dem Bestreben, eine wachstumsfördernde Marktwirtschaft einzurichten und abzusichern. Dieser Aspekt ist oben bereits behandelt worden und soll hier nicht erneut aufgegriffen werden. Komplementär zur „Sozialpolitik als Ordnungspolitik“ soll zusätzlich eine „Spezielle Sozialpolitik“ all jene sozial absichern, die nicht in den marktwirtschaftlichen Prozeß der Generierung und Verteilung von Einkommen integriert werden können. Aber auch hier setzt die Soziale Marktwirtschaft zunächst auf das Primat der Selbstverantwortung freier Menschen: „Wo Leistungsunfähigkeit vorhergesehen und Vorsorge getroffen werden kann - beispielsweise bei Leistungsunfähigkeit, die sich mit fortschreitendem Lebensalter einstellt -, muß sie getroffen werden.“ (Wünsche 1994: 38) Erst außerhalb dieses eigenverantwortlich zu organisierenden Bereichs übernimmt der Staat eine - subsidiäre - Leistungspflicht.

Die Ausgestaltung der Speziellen Sozialpolitik hat sich an der Vorgabe auszurichten, daß nur „marktkonforme“ Maßnahmen eingesetzt werden. Die Funktionsfähigkeit des Marktsystems darf nicht beeinträchtigt werden. Als marktkonform gelten beispielsweise überhöhte Steuersätze, die das Leistungsprinzip vernachlässigen und die Motivation zur ökonomischen Leistungserbringung herabsetzen, oder diskretionäre Eingriffe in den Preismechanismus (Müller-Armack 1956: 391). Durch die administrative Festlegung von Fixpreisen würde z. B. die Ausbildung von über Angebot und Nachfrage determinierten *Knappheitspreisen* außer Kraft gesetzt und somit die Signal- und Anreizfunktion des Preissystems aufgehoben. Die Folge wäre ein von den gesamtwirtschaftlichen Knappheiten abweichendes Konsum- und Investitionsverhalten. Marktkonform wäre dementsprechend die Zuteilung von Geldern an Bedürftige, die es diesen ermöglicht, die am Markt geforderten Preise (z. B. Wohnungsmieten) zu zahlen.

Die in der VR China im Rahmen einer Speziellen Sozialpolitik ausgeschütteten Leistungen (klassische Sozialleistungen zuzüglich [marktkonfor-

men] Mietzuschüssen und [marktinkonformen] Preissubventionen) haben bereits ein vergleichsweise hohes Niveau erreicht. Sie liegen mit einem Anteil von 13,6% am BIP ungefähr in der Größenordnung des Verhältnisses der Sozialleistungen zum BIP, das Großbritannien 1960 verwirklicht hatte, und erreichen immerhin 70% des zu diesem Zeitpunkt in der BR Deutschland realisierten Wertes (Mu 1997: 61). Dabei ist allerdings zu beachten, daß sich das BIP pro Kopf der VR China derzeit auf lediglich ein Viertel des BIP pro Kopf beläuft, das z. B. die BR Deutschland oder Großbritannien zu Beginn der sechziger Jahre vorweisen konnten. In absoluten Zahlen, gemessen als Sozialausgaben pro Einwohner, befinden sich die Sozialleistungen in der VR China dementsprechend weiterhin auf einem sehr niedrigen Niveau. In Relation zu den insgesamt in der Volkswirtschaft zur Verfügung stehenden Mitteln erscheint die Aufwendung von knapp einem Siebtel des BIP für Aufgaben der Speziellen Sozialpolitik allerdings angemessen und potentiell mit einem funktionsfähigen Marktsystem vereinbar.

Dennoch muß auch in Hinblick auf die Spezielle Sozialpolitik festgestellt werden, daß in bezug auf die von der Sozialen Marktwirtschaft angemahte Marktkonformität noch erhebliche Defizite vorliegen. Zum einen ist das derzeit existierende Sozialversicherungssystem durch eine gravierende Ungleichbehandlung der verschiedenen Bevölkerungsgruppen gekennzeichnet. Die Einwohner städtischer Regionen haben einen Anteil von 20% an der Gesamtbevölkerung, kommen jedoch in den Genuß von 89% der staatlichen Sozialversicherungsleistungen. Dagegen beziehen jene 80% der Bevölkerung, die in ländlichen Regionen leben, nur 11% der aus dem Sozialversicherungsfonds ausgeschütteten Gelder (Ding 1997: 48). Diese Ungleichgewichtung ist keineswegs dadurch begründet, daß in den städtischen Regionen eine höhere Bedürftigkeit vorhanden wäre. Im Gegenteil liegen die Durchschnittseinkommen der städtischen Bevölkerung ca. 2,5mal höher als die der ländlichen Bevölkerung. (Hansen/Taube 1997: 26)¹³ Aber auch innerhalb der städtischen Regionen ist eine Gleichbehandlung der verschie-

¹³ Die ländliche Bevölkerung ist bislang fast ausschließlich in den Genuß von „Sozialpolitik als Ordnungspolitik“ gekommen. Exemplarisch seien hier die Einführung des Pachtsystems zur eigenverantwortlichen Feldbestellung und die Lockerung des Haushaltsregistrationssystems (*hukou*) genannt. Durch letztere Maßnahme ist es der ländlichen Einwohnerschaft gestattet, auch außerhalb ihrer Heimatregion Arbeit zu suchen. Den derzeit 30-40 Mill. Migranten ist es somit ermöglicht worden, ihren Lebensunterhalt eigenständig zu erwirtschaften. Zudem tragen sie durch Transferzahlungen zur Versorgung ihrer zurückgeblieben Familienmitglieder bei. Nach ihrer Rückkehr schafft ein bedeutender Anteil der Migranten durch die Gründung von Privatbetrieben Arbeitsplätze in ihren Heimatregionen. Der Staat hat sich demgemäß in den ländlichen Gebieten durch die Schaffung eines (mehr oder minder) adäquaten institutionellen Rahmens auf die Förderung von Eigeninitiative konzentriert. Siehe hierzu ausführlich Hansen/Taube 1997.

denen Einwohnergruppen nicht gegeben. Empfangsberechtigt sind lediglich die in Staatsunternehmen und sonstigen staatlichen Institutionen beschäftigten Angestellten und Arbeiter. Die Beschäftigten in Unternehmen anderer Eigentumsformen haben keinen Anspruch auf Leistungen der Sozialversicherung. Ursache hierfür sind Atavismen der alten zentralverwaltungs-wirtschaftlichen Ordnungsstrukturen, die auf einem System der betriebsge-bundenen sozialen Absicherung basierten.

Unter dem Strich ist somit festzuhalten, daß ein verschwindend geringer Anteil der Bevölkerung den Löwenanteil der staatlichen Sozialversicherung für sich beansprucht. Diese Struktur der bestehenden Sozialversicherungs-leistungen ist in höchstem Maße unbefriedigend. Sie genügt nicht dem Gedanken des sozialen Ausgleichs, da ein großer Teil der Bedürftigen nicht in den Genuß von Sozialleistungen kommt, und steht zudem in krassem Wi-der spruch zu dem wettbewerbsspolitischen Primat, allen Marktteilnehmern die gleichen Ausgangsbedingungen („Chancen“-Gleichheit) zu gewähren.

Es erscheint daher vorrangig, zunächst nicht die bestehenden Leistungen zu erhöhen, sondern vielmehr die Abdeckungsrate des Sozialversicherungssystems auf alle Bevölkerungsgruppen auszudehnen. Um eine Polarisierung der Gesellschaft und ein übermäßiges Auseinanderklaffen der Lebensbe-dingungen zu vermeiden, müssen alle Einwohner ungeachtet ihres Wohn-ortes und ihres Arbeitgebers in den Genuß einer staatlich koordinierten So-zialversicherung kommen können.

Diese Ausweitung des Wirkungsbereichs des Sozialversicherungssys-tems muß nicht zwangsläufig mit einem wachsenden Anteil der sozialpoli-tisch motivierten Ausgaben am Staatshaushalt einhergehen. Ein Großteil der in den Sozialfonds einzuzahlenden Gelder kann durch freiwillige (bzw. verpflichtend vorgeschriebene) Sozialversicherungsleistungen der Bevölke-rung gedeckt werden. Zu diesem Zweck gilt es, das Bewußtsein für die Not-wendigkeit derartiger Schritte zu wecken und das Vertrauen der Bevölke-rung in ein staatlich koordiniertes Sozialversicherungssystem zu gewinnen (Neuberger 1991: 294; Zhou 1997: 8). Vorrangiges Ziel des Staates muß es sein, den institutionellen Rahmen für ein derartiges nationales Sozialver-sicherungssystem zu schaffen und die Bevölkerung zu einem eigenverant-wortlichen Abschluß von Sozialversicherungen zu mobilisieren.

Aus dieser Sicht kann die geplante Einführung einer Arbeitslosenver-sicherung für Einwohner städtischer Gebiete nur zum Teil den Forderungen einer Sozialen Marktwirtschaft genügen (o.V. 1997 e: o.S.). Der Kreis der potentiellen Empfänger wird zwar auf die Gesamtheit der städtischen Ein-wohnerschaft ausgeweitet, die Masse der auf dem Land lebenden Menschen bleibt jedoch auch weiterhin außerhalb des Systems. Auch die geplante Fi-nanzierung der Arbeitslosenunterstützung aus den Haushalten der Lokal-

regierungen wird dem Gedanken der eigenverantwortlichen Vorsorge nicht gerecht.

Eine Analyse, in welchen Bereichen die VR China in den nächsten Jahren den größten Bedarf an sozialer Absicherung haben wird und welche Mittel hierfür zur Verfügung stehen, zeigt jedoch, daß dieser erste Schritt in Richtung einer betriebsungebundenen Arbeitslosenversicherung den Forderungen nach einem sozialpolitisch flankierten, möglichst zügigen Aufbau eines leistungsfähigen Marktsystems gerecht wird. Brennpunkt der Wirtschaftstransformation wird in den nächsten Jahren die Privatisierung der zumeist in den Städten angesiedelten Staatsunternehmen sein. In diesem Zuge wird es zwangsläufig zur Freisetzung einer großen Anzahl von Arbeitskräften kommen, die nicht umgehend in neue Beschäftigungsverhältnisse überführt werden können (O'Neill 1997: o.S.). Eine soziale Abfederung ist hier unerlässlich. Daß dies zunächst nur aus der Staatskasse finanziert werden kann, ergibt sich aus dem Tatbestand, daß es in der Kürze der Zeit unmöglich wäre, allein aus den Einzahlungen der Arbeitslosenversicherten einen hinreichend großen Versicherungsfonds zu bilden.

Diese ersten Maßnahmen zur Einrichtung einer überbetrieblich organisierten Sozialversicherung sind somit als ein pragmatischer Schritt in die richtige Richtung zu werten. Mittelfristig muß jedoch gewährleistet sein, daß es sich bei dieser Maßnahme nur um die erste Stufe einer Sequenz von Maßnahmen handelt, die auf die Einrichtung eines nationalen Sozialversicherungssystems hinausläuft.

4. Ausblick: Soziale Marktwirtschaft in China?

Als Deng Xiaoping 1978 die seiner wirtschaftspolitischen Konzeption zugrundeliegende Idee des „Einige dürfen eher reich werden als andere“ zum erstenmal vorstellte, kamen seine Formulierungen den Grundgedanken der Sozialen Marktwirtschaft sehr nahe. Durch eine leistungsbezogene Entlohnung sollte wirtschaftliches Wachstum auf allen Ebenen initiiert werden, während sozialpolitisch motivierte Eingriffe in das Wirtschaftsgeschehen so zu gestalten seien, daß sie die Wachstumsdynamik nicht zerstören können, m.a.W. „marktkonform“ seien (Deng Xiaoping wen xuan [Ausgewählte Werke Deng Xiaopings]: 152. So zitiert in: Ye 1997: 48).

Seitdem ist ein langer Weg beschritten worden, der zwar zur grundsätzlichen Akzeptanz einer marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung geführt hat. Ein resümierender Blick auf die obigen Ausführungen muß jedoch zu dem Ergebnis kommen, daß die normativen Vorgaben der Sozialen Marktwirtschaft in der VR China derzeit in weiten Bereichen nicht erfüllt werden.

Mehr noch, in Teilbereichen scheint der eingeschlagene Transformationspfad dem Modell der Sozialen Marktwirtschaft zuwiderzulaufen. So z. B. wenn geplant wird, in einzelnen Schlüsselbranchen Staatsunternehmen nach dem Vorbild der südkoreanischen Chaebols in Konglomeraten zusammenzufassen (Forney 1997b: 34; o.V. 1997 i: o.S.; Peng 1997: o.S.). Der Kerngedanke der Sozialen Marktwirtschaft, die Vermachtung des Marktes und die damit einhergehenden negativen Effekte durch eine staatlich gesicherte Wettbewerbsordnung zu verhindern, wird durch derartige Bestrebungen negiert.

Trotzdem stellt sich die Frage, ob die VR China nicht letztlich eine an der Sozialen Marktwirtschaft angelehnte Wirtschaftsordnung realisieren muß. Eine stärker wohlfahrtsstaatlich orientierte Ordnungskonzeption, die dem sozialistischen Leitbild näher stünde, wäre auf absehbare Zeit nicht finanzierbar und würde die wirtschaftliche Wachstumsdynamik stark beeinträchtigen. Eine „freiere“, stärker am Ideal des *laissez faire* angelehnte Marktwirtschaft wäre mit gravierenden sozialen Ungleichgewichtungen verbunden. Soziale Sickerfekte, die einen substantiellen sozialen Fortschritt für alle Bevölkerungsgruppen bringen würden, wären erst nach geraumer Zeit zu erwarten. Es muß jedoch bezweifelt werden, daß die Bevölkerung nach jahrzehntelang gepredigter Egalität eine allzu starke Polarisierung akzeptieren würde. Die ersten Meldungen von massiven Arbeiterunruhen (Forney 1997 c) machen nur allzu deutlich, daß die VR China ein leistungsfähiges soziales Sicherungsnetz braucht, um den gesellschaftlichen Grundkonsens über die Ausrichtung der gesamtgesellschaftlichen Umstrukturierung zu bewahren (Forney/Yatsko 1997: 62). Die „Sozialistische Marktwirtschaft“ in ihrer gegenwärtigen Ausprägung kann die notwendige Symbiose von wirtschaftlicher Dynamik und sozialem Ausgleich aufgrund der ihr immanenten Systembrüche nicht leisten. Dem Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft sollte daher bei dem anstehenden „fine tuning“ der chinesischen Wirtschaftsordnung durchaus Beachtung geschenkt werden.

Literaturverzeichnis

- Apolte, Thomas; Cassel, Dieter (1991): Dezentralisierung durch „kapitalistische Marktwirtschaft“: Radikaler Systembruch, in: Hartwig, Karl-Hans; Thieme, H.-Jörg (Hg.) (1991): Transformationsprozesse in sozialistischen Wirtschaftssystemen. Ursachen, Konzepte, Instrumente, Berlin-Heidelberg, S. 111-151
- Borrmann, Axel; Holthus, Manfred (1991): Grundprinzipien und Geschichte der Sozialen Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland, in: Fasbender, Karl; Holthus, Manfred; Thiel, Eberhard (Hg.) (1991): Elemente der Sozialen Marktwirtschaft. Wirtschaftliche und rechtliche Rahmenbedingungen - Transformationsmöglichkeiten, Hamburg, S. 11-36
- Cassel, Dieter; Rauhut, Siegfried (1997): Soziale Marktwirtschaft: eine wirtschaftspolitische Konzeption in der Bewährung (unveröffentlichtes Manuskript)
- Cassel, Dieter; Welfens Paul J.J. (1994): Die Soziale Marktwirtschaft als Ordnungsmodell für Transformationsländer in Mittel- und Osteuropa?, in: Klein, Werner; Paraskewopoulos, Spiridon; Winter, Helmut (Hg.) (1994): Soziale Marktwirtschaft. Ein Modell für Europa. Festschrift für Gernot Gutmann zum 65. Geburtstag, Berlin, S. 269-288
- Deng Xiaoping wen xuan [Ausgewählte Werke Deng Xiaopings], Bd. 2, Beijing
- Ding, Heping (1997): Zhongguo shehui baozhang zhidu gaige you guan wenti de yanjiu [Erörterung der Probleme einer Reform des chinesischen Sozialversicherungssystems], in: Caimao jingji, 6/1997, S. 48-49
- Dürr, Ernst (1991): Die Funktionsbedingungen der Sozialen Marktwirtschaft in Entwicklungs- und Schwellenländern, in: Dürr, Ernst (Hg.) (1991): Soziale Marktwirtschaft in Entwicklungs- und Schwellenländern, Beiträge zur Wirtschaftspolitik, Bd. 54, Bern-Stuttgart, S. 15-39
- Eickhof, Norbert (1989): Soziale Marktwirtschaft und wettbewerbspolitische Ausnahmebereiche, in: Fischer, Wolfram (Hg.) (1989): Währungsreform und Soziale Marktwirtschaft. Erfahrungen und Perspektiven nach 40 Jahren, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge Bd. 190, Berlin, S. 135-148
- Erhard, Ludwig (1962): Deutsche Wirtschaftspolitik, Düsseldorf
- Eucken, Walter (1952): Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Tübingen
- Fasbender, Karl (1991): Überlegungen zur Übertragbarkeit der Sozialen Marktwirtschaft, in: Fasbender, Karl; Holthus, Manfred; Thiel, Eberhard (Hg.) (1991): Elemente der Sozialen Marktwirtschaft. Wirtschaftliche und rechtliche Rahmenbedingungen - Transformationsmöglichkeiten, Hamburg, S. 285-332
- Forney, Matt (1997 a): Between the Lines, in: Far Eastern Economic Review, 20.3.1997, S. 53

- Forney, Matt (1997b): Business vs. Ideology, in: Far Eastern Economic Review, 28.8.1997, S. 34-38
- Forney, Matt (1997c): We Want to Eat, in: Far Eastern Economic Review, 26.6.1997, S. 14-16
- Forney, Matt; Yatsko, Pamela (1997): No More Free Lunch, in: Far Eastern Economic Review, 16.10.1997, S. 62-63
- Friedman, Milton (1990): Friedman in China, Hong Kong
- Gutmann, Gernot (1977): Funktionsprobleme der sowjetischen Zentralverwaltungswirtschaft, in: Ordo. Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Bd. 28, S. 78-107
- Hansen, Wencke; Taube, Markus (1997): Migration von Arbeitskräften in der VR China. Der Beitrag der im Zuge der Reformen freigesetzten ländlichen Arbeitskräfte zur wirtschaftlichen Entwicklung des Landes, in: ifo Schnellendienst (München), 50. Jg., Heft 22, S. 22-38
- Hasse, R.H. (1996): Soziale Marktwirtschaft oder sozialistische Wirtschaft? Durch die Krise zur Renaissance einer Wirtschaftsordnung, Diskussionsbeiträge zur Wirtschaftspolitik, Universität der Bundeswehr, Hamburg
- Herrmann-Pillath, Carsten (1994): Elemente der Sozialen Marktwirtschaft im Transformationsprozeß Chinas?, Duisburger Arbeitspapiere zur Ostasienwirtschaft, Nr. 12/1994, Duisburg
- Inotai, Andrés (1992): Außenwirtschaftliche Probleme des Systemwandels, in: Gahlen, Bernhard; Hesse, Helmut (1992): Von der Plan- zur Marktwirtschaft. Eine Zwischenbilanz Schriftenreihe des wirtschaftswissenschaftlichen Seminars Ottobeuren, Bd. 21, Tübingen, S. 211-234
- Krelle, Wilhelm (1992): Korreferat zum Referat A. Inotai, in: Gahlen, Bernhard; Hesse, Helmut (1992): Von der Plan- zur Marktwirtschaft. Eine Zwischenbilanz. Schriftenreihe des wirtschaftswissenschaftlichen Seminars Ottobeuren, Bd. 21, Tübingen, S. 235-241
- Lachmann, Ludwig M. (1963): Wirtschaftsordnung und wirtschaftliche Institutionen, in: Ordo. Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Bd. 14, S. 63-77
- Laffont, Jean-Jaques; Senik-Leygonie, Claudia (1997): Price Controls and the Economics of Institutions in China, OECD Development Centre Studies, Paris
- Leipold, Helmut (1988): Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme im Vergleich: Grundzüge einer Theorie der Wirtschaftssysteme, 5. bearb. Aufl., Stuttgart
- Li, Feng (1990): Sheng Gang hongse daheng de zhengzhi lianmeng [Das politische Bündnis der roten Magnate Guangdong und Hongkongs], in: Zhongguo zhi chun, Heft 4, Gesamt-Nr. 83, S. 26-27

- Mises, Ludwig von (1920): Die Wirtschaftsrechnung im sozialistischen Gemeinwesen, in: Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik, Bd. 47, S. 86-121
- Mu, Huaizhong (1997): Shehui baozhang shidu shuiping yanjiu [Erörterung eines angemessenen Sozialversicherungsniveaus], in: Jingji yanjiu, 2/1997, S. 56-63
- Müller-Armack, Alfred (1956): Soziale Marktwirtschaft, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 9, S. 390-392
- Nagy, András (1992): Institutions and the Transition to a Market Economy, in: Clague, Christopher; Rausser, Gordon C. (Hg.) (1992): The Emergence of Market Economies in Eastern Europe, Cambridge, S. 301-307
- Neuberger, Claus (1991): Ist die soziale Komponente der Sozialen Marktwirtschaft für Entwicklungsländer anwendbar?, in: Dürr, Ernst (Hg.) (1991): Soziale Marktwirtschaft in Entwicklungs- und Schwellenländern, Beiträge zur Wirtschaftspolitik, Bd. 54, Bern-Stuttgart, S. 289-330
- O'Neill, Mark (1997): Reforms bring state job losses, in: South China Morning Post Internet Edition, 15.9.1997, <http://www.scmp.com>
- o.V. (1997 a): A Brief Introduction of the Development of China's Individual and Private Economy, in: Trade Promotion, 11/1997, S. 8-11
- o.V. (1997 b): Ausländische Direktinvestitionen, in: China Nachrichten, 2/1997, S. 6
- o.V. (1997 c): China sieht Währung unter Aufwertungsdruck, in: vwd China, 5.9.1997, Nr. 87, S. 1
- o.V. (1997 d): Chinas Staatsunternehmen mit höherem Gewinn, in: vwd China, 1.9.1997, S. 1
- o.V. (1997 e): Dole scheme proposed for urban areas, in: South China Morning Post Internet Edition, 5.9.1997, <http://www.scmp.com>
- o.V. (1997 f): Draft law to protect private ventures, in: South China Morning Post Internet Edition, 9.9.1997, <http://www.scmp.com>
- o.V. (1997 g): Ein Drittel des BIP von nichtstaatlichen Firmen, in: vwd China, 2.9.1997, Nr. 84, S. 2
- o.V. (1997 h): Foreign Funded Enterprises See Steady Rise in Imports and Exports 1996, in: Trade Promotion, 7/1997, S. 26-29
- o.V. (1997 i): Jiang-backed merger of chemical giants a model for nation, says industrialist, in: South China Morning Post Internet Edition, 5.9.1997, <http://www.scmp.com>
- o.V. (1997 j): Neues Gesetz schützt private Unternehmen in der Provinz Guangdong, in: China Nachrichten, 3/1996, S. 8
- o.V. (1997 k): Privatsektor wird beschnitten, in: China Nachrichten, 1/1997, S. 11f.

- Peng, Foo Choy (1997): Ambitious economic reformists decree 'big is beautiful', in: South China Morning Post Internet Edition, 19.09.1997, <http://www.scmp.com>
- Radke, Detlef (1994): Soziale Marktwirtschaft - Eine Option für Transformations- und Entwicklungsländer?, Schriften des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik, Bd. 107, Köln
- Röpke, Wilhelm (1962): Wirrnis und Wahrheit, Erlenbach-Zürich-Stuttgart
- Schäfer, W. (1996): Die Marktwirtschaft unter dem Übermaß des Sozialen, in: Dierkes, M.; Zimmermann, K. (Hg.) (1996): Sozialstaat in der Krise. Hat die Soziale Marktwirtschaft noch eine Chance?, Frankfurt am Main, S. 127-144
- Schlecht, Otto (1990): Grundlagen und Perspektiven der Sozialen Marktwirtschaft, Wirtschaftswissenschaftliche und wirtschaftsrechtliche Untersuchungen, Bd. 27, Tübingen
- Schönwitz, Dietrich; Wünsche, Horst Friedrich (1989): Was ist „sozial“ an der Sozialen Marktwirtschaft?, in: Fischer, Wolfram (Hg.) (1989): Währungsreform und Soziale Marktwirtschaft. Erfahrungen und Perspektiven nach 40 Jahren, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge Bd. 190, Berlin, S. 181-195
- Seidlitz, Peter (1994): Streit bremst Expansion in China, in: Handelsblatt, Nr. 232, 1.12.1994, S. 25
- Seidlitz, Peter (1996): Peking verpflichtet Konzernchefs als Verbündete, in: Handelsblatt, Nr. 4, 5./6.1.1996, S. 8
- Taube, Markus (1997): Ökonomische Integration zwischen Hongkong und der Provinz Guangdong, VR China. Der chinesische Transformationsprozeß als Triebkraft grenzüberschreitender Arbeitsteilung, ifo studien zur entwicklungsforschung, Bd. 31, München-Köln-London
- Watrín, Christian (1990): Vom sozialistischen zum privaten Eigentum, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Bd. 35, S. 119-128
- Wünsche, Horst Friedrich (1994): Soziale Marktwirtschaft als Politik zur Einführung von Marktwirtschaft, in: Herrmann-Pillath, Carsten; Schlecht, Otto; Wünsche, Horst Friedrich (Hg.) (1994): Marktwirtschaft als Aufgabe. Wirtschaft und Gesellschaft im Übergang vom Plan zum Markt, Grundtexte zur Sozialen Marktwirtschaft, Bd. 3, Stuttgart-Jena-New York, S. 21-43
- Ye, Wenzhen (1997): Xianfu zhengce he liangji fenhua - Lun Deng Xiaoping „xianfu“ sixiang ji qi shijian wenti [Die Politik des „zuerst reich werdens“ und Polarisierung - Diskussion der Ideologie des „zuerst reich werdens“ Deng Xiaopings und der Probleme ihrer praktischen Umsetzung], in: Zhongguo jingji wenti, 1/1997, S. 48-54
- Zhongguo qiyejia diaocha xitong [Chinesisches Unternehmerbefragungsnetzwerk] (1996): Qiyejia dui hongguan jingji xingshi he qiye gaige fazhan de pan-

- duan yu jianyi [Einschätzungen und Empfehlungen von Unternehmern zur makroökonomischen Situation und der Fortschritte bei der Unternehmensreform], in: Ma, Hong; Sun, Shangqing (Hg.) (1996): Zhongguo fazhan yanjiu 1996 ban - Guowuyuan fazhan yanjiu zhongxin yanjiu baogao xuan [Chinesische Entwicklungsforschung 1996 - Ausgewählte Forschungsberichte des Entwicklungsforschungszentrums des Staatsrates], Beijing, S. 52-84
- Zhongguo tongji nianjian 1997 [Statistisches Jahrbuch der VR China 1997], Beijing
- Zhou, Maorong (1997): Deguo de shehui baozhang zhidu ji qi dui Zhongguo de jiejian [Das deutsche Sozialversicherungssystem und dessen Vorbildfunktion für China], (unveröffentlichtes Manuskript)
- Zhu, Huayou; Liu, Chenghui (1996): The Development of China's Nongovernmentally and Privately Operated Economy, Beijing