

Transformationsprozesse in der Volksrepublik China aus ökonomischer Sicht

Prof. Dr.Dr.h.c. Peter Oberender

1. Ausgangssituation

Vor beinahe 25 Jahren hat die Kommunistische Partei Chinas durch die Beschlüsse des 3. Plenums des 11. Parteikongresses den Klassenkampf zugunsten des Ziels der wirtschaftlichen Entwicklung und der Modernisierung aufgegeben. Diese Beschlüsse, die den Weg hin zu mehr Markt und Wettbewerb ebneten, waren Ausgangspunkt eines wirtschaftlichen, sozialen und gesellschaftlichen Wandels, der seinesgleichen sucht. Bemerkenswert ist dabei v.a.: anders als die osteuropäischen Transformationsstaaten, die alle schwere Transformationskrisen zu durchleben hatten, blieb China von solchen Einbrüchen verschont. Im Gegenteil: der Transformationsprozess setzte – und setzt immer noch – augenscheinlich gewaltige Wachstums- und Modernisierungskräfte frei: in den vergangenen beiden Jahrzehnten vervierfachte sich bei Wachstumsraten von anhaltend 7-10% das chinesische Pro-Kopf-Einkommen, während in den

vorherigen 3 Jahrzehnten kommunistischer Herrschaft die Wachstumsleistungen sich eher bescheiden ausnahmen (2-3%).

Damit scheint das bevölkerungsreichste Transformationsland auch das bei Weitem erfolgreichste zu sein. Aus ökonomischer Sicht – insbesondere angesichts der keinesfalls abgeschlossenen Transformationsdebatte – wirft diese Faktenlage mehrere Problemstellungen auf. Zunächst ist nur zu fragen, was die Wirtschaftswissenschaften aus den chinesischen Erfahrungen lernen können. Ist der unkonventionelle „chinesische Weg“ den mehr den Empfehlungen der ökonomischen Standardtheorie folgenden Transformationspfaden Osteuropas überlegen? Kann folglich damit auch die besonders zu Beginn der 90iger Jahre teilweise erbittert geführte Gradualismus – versus –Schocktherapie – Debatte mit Verweis auf das chinesische Beispiel vorläufig zugunsten gradualistischer Reformkonzepte entschieden werden? Oder

beruhen die Wachstumserfolge Chinas weniger auf der Überlegenheit der eingeschlagenen Transformationsstrategie und mehr auf bestimmten Sonderfaktoren (Aufholwachstum, nachholende industrielle Revolution), welche die Übertragung der chinesischen Strategie auf mehrere Transformationsländer einschränken oder gar unmöglich machen ?

Weit grundsätzlicher als solche transformationspolitischen Überlegungen ist jedoch die Frage, ob das anvisierte Ziel der chinesischen Transformation – die Einführung einer Marktwirtschaft bei gleichzeitiger Beibehaltung des Machtmonopols der kommunistischen Partei, dauerhaft durchzuhalten ist. Wäre dies so, so würde dies dem im westlichen Denken und westlicher Erfahrung tief verwurzelten Gedanken einer Entsprechung von Marktwirtschaft und Demokratie diametral zuwiderlaufen.

Die Beantwortung der eben aufgeworfenen Fragen geschieht wohl am besten vor dem Hintergrund der konkreten chinesischen Reformschritte seit 1978. Deswegen sollen in knapper Form die wichtigsten Etappen des graduellen Wandels Richtung marktlicher Steuerung nachvollzogen werden.

2. Etappen chinesischer Transformationspolitik

Im Gegensatz zur Ausgangslage in den ehemaligen Moskauer Satellitenstaaten oder den Nachfolgestaaten der Sowjetunion, wo das planwirtschaftliche Wirtschaftssystem lange Jahrzehnte relativ unverändert blieb und am Ende deutliche Verkrustungs- und Ermüdungserscheinungen aufwies, war die chinesische Politik in der Zeit von 1949 bis 1978 durch Entwicklungsprogramme unterschiedlicher Richtungen geprägt, die häufig das Resultat von fortdauernden Machtkämpfen innerhalb der Kommunistischen Partei waren. Mal orientierten sich diese Programme am Sowjet – Vorbild, mal setzten sie sich bewusst davon ab. Eine institutionell gefestigte „Planwirtschaft chinesischen Stils“ konnte auf diese Weise nicht entstehen. Insofern reihen sich die 1978 beginnenden und vor allem im institutionellen Bereich liegenden Reformen¹ in den (bei Abstraktion von den Exzessen der Ultralinken) seit 1949 andauernden Prozess der Suche nach einer Wachstum und Entwicklung generierenden Wirtschaftsordnung ein (Suche nach adäquatem Wachstumsregime). Steigender Wohlstand und voranschreitende Industrialisierung

REFERATE

sollten dabei nicht zuletzt dazu dienen, die Legitimation der kommunistischen Herrschaft und die politische Einheit des Landes zu sichern. Wenig verwunderlich ist deshalb, dass die nach allgemeiner Überzeugung mit dem 3. Plenum des 11. Parteikongresses im Dezember 1978 formell eingeläutete Reformepoche das Wachstums- und Modernisierungsziel in den Vordergrund rückt, die maoistische Klassenkampffideologie erst zurückdrängt und schliesslich aufgibt, sowie zunächst an teilweise schon in den 50er und 60er Jahren ausprobierten oder entwickelten Reformkonzeptionen (vgl. Etwa Selbstverantwortungssystem) anknüpft. Das Ziel, eine Marktwirtschaft westlicher Prägung zu errichten, stand damit keineswegs am Anfang dieses Umgestaltungsprozesses. Vielmehr wählte man ein vorsichtig tastendes, experimentelles Vorgehen, um nach und nach die schwächsten Kettenglieder des alten Systems durch neue, leistungsfähigere zu ersetzen. Systemverbesserungen, nicht Systemwechsel stand somit (zumindest offiziell) auf der Tagesordnung. Die bei wirtschaftlichen Transformationen gleichzeitige parallele Transformation gesellschaftlicher und politischer Wertgrundlegungen war somit

(zumindest offiziell) auf der Tagesordnung. Die bei wirtschaftlichen Transformationen gleichzeitige parallele Transformation gesellschaftlicher und politischer Wertgrundlegungen war somit nie Ziel per se, wie in Osteuropa, sondern nur insoweit zu tolerieren, als es für die Freisetzung der Wachstumskräfte unvermeidlich erschien.

Dennoch lassen sich Hauptlinien der im Einzelnen mitunter widersprüchlichen Reformpolitik identifizieren, die das ganze Reformwerk ex post nach Meinung mancher Beobachter gar kohärent erscheinen lassen. Einerseits ist dabei die Aufgabe des unbedingten Autarkiestrebens zugunsten einer internationalen Öffnungspolitik, welche zunächst ihren Ausdruck in der Verabschiedung des Joint – Venture-Gesetzes (1979), in der sukzessiven Umgestaltung der unter planwirtschaftlicher Ägide eher vernachlässigten südlichen Küstenprovinzen, allen voran Guangdong, zu Vorreitern der Reformpolitik, fand, zu nennen.

Andererseits wurden zunehmend Entscheidungskompetenzen an untere Ebenen abgegeben, wobei allerdings häufig auf regionaler Ebene informell schon praktizierte bzw. sich spontan gebildete² Arrangements nur durch die

REFERATE

Zentralregierung formalisiert wurden; dieses Muster der „Steuerung der Selbststeuerung“ galt dabei sowohl für die Delegation politischer als auch wirtschaftlicher Macht. Deutlich wird dies beispielsweise am ersten grösseren Reformschritt, nämlich der Ausdehnung des ab 1978 in der Provinz Anhui trotz offiziellen Verbots testweise eingeführten und die Volkskommunen ersetzenden Selbstverantwortungssystems in der Landwirtschaft, bei dem die einzelne Familie (Haushalt) wieder zur wirtschaftlichen Grundeinheit wurde, den Familien im Austausch gegen eine bestimmte Ablieferungsverpflichtung Land verpachtet wurde und Überschüsse privat verkauft werden konnten. Ein wesentliches Charakteristikum der Reformepoche war somit die Dezentralisierung wirtschaftlicher Macht, die eine Art „wirtschaftlichen Föderalismus“³ entstehen liess. Dieser war verfassungsmässig kaum abgesichert, verknüpfte aber das Eigeninteresse der Parteikader mit der wirtschaftlichen Entwicklung ihres Verantwortungsraumes. Die „ideologische Linientreue“ wurde zunehmend vom wirtschaftlichen Erfolg als Beförderungskriterium verdrängt, was für höheres Wachstum sorgen sollte.

Der Preis hierfür bestand allerdings in einer Verschärfung der säkularen Regionalisierungs- und Abschottungstendenzen innerhalb des chinesischen Wirtschaftsraums.

Konkret äusserte sich die Denzentralisierung in der „experimentellen“ internationalen Öffnungspolitik, welche nicht zuletzt das Ziel internationaler Technologieimporte (Aufholwachstum) hatte, in der Einrichtung der Sonderwirtschaftszonen, der fiskalischen (Einrichtung eines „Vertragsystems“ des „Essens aus verschiedenen Küchen“) und investitionspolitischen Dezentralisierung und der mit zunehmender Anerkennung und Ausbreitung von (ländlichen) Kollektivunternehmen (TVE) enger werdenden Verbindung zwischen dem neu entstehenden nichtstaatlichen Sektor und den lokalen Kadern (Kaderkapitalismus). Spätestens seit 1984 wurde der Ansatz eines Doppelgleissystems mit einem immer mehr an Bedeutung verlierenden geplanten Sektor und einem expandierenden Marktsektor auch offiziell propagiert und durch die Reform der Staatsbetriebe nach dem Vertragsverantwortungssystem (ab 1978), die Steuerreform, die Einführung eines zweistufigen

REFERATE

Banksystems und die sukzessiven Preisliberalisierungen bzw. Preisreformen verstärkt. Wenngleich damit wichtige Teilbereiche der Transformation angegangen waren, und seit 1987 mit der Verkündung der Küstenentwicklungsstrategie und der Theorie Anfangsstadien des Sozialismus offiziell nochmals bestätigt wurden, war keine klassische Marktwirtschaft entstanden, sondern das System hatte sich „zu einem regional- korporatistischen Regime entwickelt, in dem auf der einen Seite die Bereiche der Allokation durch Marktpreise und auch Wettbewerbsintensität stetig zunahmen, auf der anderen Seite aber eine Privatisierung nur zögerlich vonstatten ging, weil lokale und regionale Behörden ihre Position als Eigentümer von Vermögensrechten nicht aufgeben wollten.“⁴

Die Ambivalenzen des Reformprozesses zeigten sich etwa auch in den sich verschlechternden makroökonomischen Rahmenbedingungen, insbesondere in der auf eine magelhafte Zuweisung von Verantwortlichkeiten und der daraus resultierenden übersteigerten (lokalen) Investitionspolitik zurückgehenden Inflationsbeschleunigung in der zweiten Hälfte der 80er Jahre, die eine

– vor allem zu Lasten der ländlichen Gebiete durchgeführte – Austeritätspolitik erzwang, und in den Demonstrationen von 1989 und dem anschließenden Massaker auf dem Tiananmen-Platz. Andererseits hatte der Reformprozess wohl schon den „point of no return“ überschritten und eine derartige Eigendynamik bekommen, dass selbst die konservative Welle nach dem Massaker die Reformen allenfalls kurzfristig auf nationaler Ebene, nicht aber auf regionaler Ebene, bremsen, nicht aber aufhalten konnte.

1992 wurde dann erstmals auch öffentlich, wenn auch verkleidet in den nebulösen Terminus „sozialistische Marktwirtschaft“ das „Endziel“ der Reformbemühungen benannt. Zumindest deklaratorisch wurden in der Folgezeit auch wichtige klassische marktwirtschaftliche

Funktionsprinzipien wie etwa die rule of law, Privateigentum bzw. die Privatisierung der Staatsbetriebe, aus deren Dominanz allerdings die Wirtschaft ohnehin schon „herausgewachsen“ war, festgeschrieben und auch seither – zumindest partiell umgesetzt. Zu nennen sind dabei in concreto die neuerliche Steuer- und Finanzreform, das Inangriffnehmen der Bankenreform, die Straffung der

REFERATE

Regierung und die Privatesierung der (kleinen und mittleren) Staatsbetriebe oder die ersten Schritte zur, besonders für die Absicherung ausländischer Direktinvestitionen zentralen Justizreform sowie, als weitere glaubwürdige Selbstbindung auf dauerhaft marktwirtschaftlichen Kurs, der Beitritt zur WTO. Es scheint sich somit eine neue Phase der Umgestaltung jener wegen ihres unorthodoxen Charakters bisweilen „Weder-Noch“-Hybrid-Ökonomie⁵ der 80er und frühen 90er Jahre hin zu einer eher „klassischen“ marktwirtschaftlichen Ordnung aufzutun.

Ex post ist also aus den zögerlichen reformatorischen Anstrengungen im Agrarsektor und der vorsichtigen „Politik der offenen Tür“ eine marktwirtschaftlich orientierte Wirtschaft, die in immer stärkerem Masse am Welthandel teilnimmt und die weltweit höchsten ausländischen Direktinvestitionen aufweist, entstanden. Im sprichwörtlichen Sinne ist China damit der Planwirtschaft „entwachsen“, ohne allerdings schon eine in sich konsistente neue Gesamtordnung gefunden zu haben. Insbesondere im Bereich der sozialen Sicherung der Umweltverschmutzung, der Probleme der staatseigenen

Unternehmen, der Verbesserung der Infrastruktur, der durch die enge Verquickung von Wirtschaft, Staat und Partei geförderten Korruption und der anhaltenden – und jüngst durch die SARS-Problematik ins Bewusstsein der Weltöffentlichkeit gerückten – Land – Stadt – Dichotomie scheinen beträchtliche Herausforderungen für zukünftige Reformpolitik zu liegen – gerade dann, wenn, wie einige Beobachter mutmassen, die aus der Bewältigung dieser Probleme (kurzfristig) resultierenden Verwerfungen nicht mehr durch Rekordwachstumsraten abgemildert werden können, sondern man sich mit im internationalen Vergleich immer noch überdurchschnittlichen, aber im Vergleich zu den letzten Jahren geringeren Wachstumsraten bescheiden muss. Insbesondere die (rechtliche und tatsächliche) Trennung zwischen wirtschaftlicher und politischer Sphäre, einschliesslich der Durchsetzung rechtsstaatlicher Massstäbe dürfte angesichts der Tatsache, dass damit der Monopolanspruch und das Selbstverständnis der KPCh direkt tangiert werden zum Prüfstein des endgültigen Durchbruchs marktwirtschaftlicher Ideen und Strukturen werden.

3. Transformationstheoretische Einordnung

Zweifellos kann der von der VR China seit Ende der 70er Jahre durchlaufene Weg ex post als tiefgreifende weit in die individuellen Lebensumstände, -entwürfe und -erfahrungen hineinreichende „Transformation“ charakterisiert werden, die wegen der Notwendigkeit, sich ein neues, ordnungsspezifisches Wissen – u.U. auf dem Wege des learning by doing – anzueignen den Individuen grosse Anpassungsfähigkeit abverlangte. Wenngleich die „Transformationen“ im ökonomischen, kulturellen, gesellschaftlichen und politischen Bereich unterschiedlicher Natur sind, unterschiedlichen Zeitbedarf haben und unterschiedlich weit gehen, so ist damit doch von vornherein klar, dass ökonomische Transformationstheorien, jeweils nur einen – wenn auch zentralen – Teilbereich dieses komplexen evolutorischen und in detail unvorhersehbaren sozialen Prozesses abdecken können – trotz allen Bemühens um Allgemeingültigkeit. Entsprechend kann es bei der theoretischen Durchdringung konkreter Transformationen nur um die

Identifizierung allgemeiner Muster, nicht um Detailaussagen, gehen.

Im Falle Chinas tun sich jedoch schon bei der Klassifikation als „Transformation“ von der Plan - zur Marktwirtschaft“; obwohl rein deskriptiv korrekt, wegen der damit implizierten Vergleichbarkeit des chinesischen Weges mit denjenigen Osteuropas und der ehemaligen Sowjetunion einige Probleme auf: Einerseits war die chinesische Planwirtschaft höchst instabil; es existierte niemals die verkrustete Kommandowirtschaft sowjetischer Prägung. Andererseits ging der chinesische Umgestaltungsprozess von einem deutlich niedrigeren sozioökonomischen Startniveau aus als der osteuropäische. Die vergangenen 20 Jahre bedeuteten für China nicht nur die Transformation des Wirtschaftssystems, sondern gleichzeitig einen massiven Entwicklungsschub – einigen Autoren zufolge sei dieser gar mit der „industriellen Revolution“ gleichzusetzen. Die aussergewöhnlichen Wachstumserfolge wären in dieser Sicht nicht allein dem Transformationsweg geschuldet, also nicht beliebig etwa in Osteuropa bei Übernahme der chinesischen Strategie wiederholbar, sondern auch Ausdruck des durch die

REFERATE

Transformationspolitik möglich gemachten „Aufholens“ (catching up), sei es durch Technologieimporte aus den OECD-Staaten oder durch bessere Nutzung endogener, durch die Planwirtschaft unterdrückter Potenziale (z.B. Landwirtschaft). Zu bedenken ist aber, dass die Realisierung des Aufholpotenzials selbst von institutionellen Faktoren beeinflusst wird⁶ und insofern die Entwicklungssicht keinen Gegensatz zur Transformationssicht darstellt, sondern beide eher als komplementär gesehen werden können.

Allerdings scheint damit ein Vergleich der Güte unterschiedlicher Transformationsstrategien allein anhand von BIP-Wachstumsraten und darauf basierend die Herleitung einer Rangfolge „optimaler“ Transformationsstrategien höchst problematisch. Insofern ist fraglich, ob das „Beispiel China“ die im Zusammenhang mit der osteuropäischen Transformation Anfang der 90er Jahre in der westlichen Literatur und Öffentlichkeit geführte Debatte um eine „optimale Transformationsstrategie“ entscheiden kann. Sollten nicht eher die jeweiligen besonderen Ausgangsbedingungen, welche zu unterschiedlichen individuell zielführenden

Transformationskonzepten führen, stärker in Rechnung gestellt werden, ohne dass damit generelle „Vorziehwürdigkeiten“ begründet werden.

Überhaupt ist die Einordnung der chinesischen Politik in das traditionelle Big Bang – Gradualismus – Raster problematischer als die oft umstandslose Etikettierung als „Gradualismus par excellence“ vorgibt. Dies liegt vor allem in der Offenheit des Begriffs „Gradualismus“⁷. Wird darin nur die mehr oder weniger ausgeprägte zeitliche Streckung des neoklassisch geprägten, weitgehend institutionslosen und im sog. Washingtoner Konsens dokumentierten schocktherapeutischen Standardprogramms verstanden, so wird Chinas Transformation kaum dort zu verorten sein. Meint Gradualismus⁸ hingegen zeitlich gestrecktes, tastendes und mitunter experimentelles Vorgehen bei institutionellen Umgestaltungen mit immer wieder neuen nichtintendierten Ergebnissen, Irrtümern und sukzessiven Anpassungen der Strategie im Sinne eines „learning by doing“, wobei die angestrebte „Zielordnung“ allenfalls grob bekannt ist oder sich gar im Verlaufe des Transformationsprozesses „ändert“, und wegen existierender

Pfadabhängigkeiten und beständigem Auftreten von „Neuerungen“ i.w.S. eine optimale Transformationsstrategie weder für einzelne Länder noch allgemein theoretisch herleitbar ist, dann kann China geradezu als Musterbeispiel gelten.

Da aber gerade die somit angesprochenen institutionellen bzw. evolutorischen Faktoren in der traditionellen Transformationstheorie bzw. der Mainstream – Ökonomik immer noch unterbelichtet bzw. wie im neoklassischen Standardmodell gar nicht behandelt werden, können Transformationserfahrungen, wo der anderweitig eher unmerklich verlaufende beständige Prozess institutionellen Wandels besonders deutlich hervortritt, Anknüpfungspunkte für weitergehende transformationstheoretische und – allgemeiner – institutionenökonomisch orientierte Überlegungen bieten.

Im Folgenden sollen deswegen einige hervorstechende Merkmale des chinesischen Transformationsprozesses angesprochen werden und deren Implikationen für transformationstheoretische und ordnungstheoretische Vorstellungen abschliessende Antworten zu geben.

a) Rolle dezentraler Einheiten

Wie oben bereits erwähnt, ist die Zuteilung grösserer Entscheidungsbefugnisse für „untere“ Ebenen sowohl als Hauptmotor als auch als Hauptcharakteristikum der chinesischen Transformationspolitik zu sehen. Hierbei wurden allerdings bestimmte Kompetenzen zunächst nur selektiv an einzelne (Küsten-) Provinzen abgetreten, eine klare formale Kompetenzabgrenzung wie etwa in föderalistischen Systemen fand also nicht statt. Wenngleich diese „Dezentralisierungen“ durchaus auch dazu dienten, durch Begrenzung der Reformexperimente auf wenige, zudem im planwirtschaftlichen System wenig bedeutsame Provinzen den Widerstand der Reformgegner zu schwächen, so fügten sie sich dennoch in kaiserliche bzw. sogar maoistische Traditionen der relativ dezentralen Steuerung des Staates durch Finden geeigneter Arrangements der Selbststeuerung der unteren Ebenen ein. Ganz zu schweigen, dass sie die ohnehin schon starken Regionalisierungstendenzen der chinesischen Wirtschaft verstärken.

Die gezielte Verlagerung etwa aussenwirtschaftlicher Kompetenzen (z.B. Devisenrückhalterecht für Provinzen) auf die untere Ebene trug

zur Konvergenz zwischen den politischen (Aufstiegs-) Interessen der lokalen Regierungen und der wirtschaftlichen Entwicklung der jeweiligen Provinz- und Lokalregierungen bei, liess einzelne Provinzen immer wieder „vorpreschen“, beschleunigte die Reformen und schuf auf der Ebene der Provinz- und Lokalregierungen, die ohnehin faktisch die „Verfügungsrechte“ über die meisten Staatsbetriebe innehatten, eine eminent an der Fortsetzung des Reformkurses interessierte und im Verlauf des Aufschwungs in den Küstenprovinzen zunehmend mächtiger werdende Funktionärschicht. Bewährten sich Experimente auf lokaler oder regionaler Ebene, wurden sie häufig auf das ganze Land ausgedehnt. Reformmotor war also hauptsächlich die untere Ebene – auch wenn die nationale Ebene immer wieder eingriff, um die Kontrolle nicht ganz zu verlieren, allerdings dann häufig im Sinne weiterer Reformen zur Korrektur der durch den „wilden Föderalismus“ entstandenen gesamtwirtschaftlichen Probleme (vgl. Etwa die Steuer- und Finanzreform in den 90er Jahren). Insgesamt war somit ein eigendynamisches, reformfreundliches institutionelles Arrangement gefunden, oder es entstand, um bei der

Terminologie des österreichischen Ökonomen Friederich August von Hayek Anleihe zu nehmen, ein als „Such- und Entdeckungsverfahren“ ausgestalteter Wettbewerb zwischen den einzelnen Regionen und – in der Vertikale – zwischen den Provinzen und der Zentralregierung, der nicht nur die bessere Ausnutzung des dezentralen Wissens, sondern auch zur von keinem Beteiligten vorausgesehenen endogenen Herausbildung marktwirtschaftlicher Strukturen führte.

Eine zentrale, wenn auch mutmasslich nicht intendierte Rolle dabei spielten die Sonderwirtschaftszonen. Nicht nur fungierten sie als institutionelle Experimentierküchen und Brückenköpfe zwischen finanzkräftigen Auslandschinesen und dem Kontinent, verbesserten das „Image“ Chinas bei internationalen Investoren und sorgten so für ein hohes Aussenhandelswachstum, sondern fokalierten auch die Debatte zwischen Reformgegnern und –befürwortern, wobei letztere je länger je mehr mit Verweis auf den kometenhaften Aufstieg der Zonen letztlich stärkere Argumente auf ihrer Seite hatten.⁹ Möglicherweise ist es deswegen zweckmässiger bei der Bewertung der SWZ das Hauptaugenmerk nicht auf

vermeintliche oder tatsächliche realwirtschaftliche backward linkages für das Hinterland, sondern eher auf „institutionelle Ausstrahlungseffekte“ zur Aufbrechung von Reformblockaden zu legen. Falls dies so sein sollte, stellt sich natürlich sofort die Frage der Übertragbarkeit der Grundidee des SWZ-Konzeptes auf entwickelte Länder mit verkrusteten Strukturen.

Kann damit Chinas Weg zwar die Bedeutung von Elementen des institutionellen Systemwettbewerbs, mithin also institutioneller Faktoren des Staatsaufbaus, für Wachstum und Entwicklung offenlegen, treten dennoch einige ursächlich mit der betriebenen Dezentralisierungsstrategie verbundene Probleme zu Tage.

Zu prüfen wäre etwa, inwiefern die durch die starke Verquickung zwischen Wirtschaft, Politik, Banken und Staatsunternehmen verursachten regionalen Widerstände gegen die Privatisierung der Staatsbetriebe und die Bankenreform (Härtung der Budgetschränken) sowie die grassierende Korruption auf eine *falsche Ausgestaltung* des „Förderalismus“-Wettbewerbs oder diesen per se zurückgeführt werden können.¹⁰ Insofern könnte in der Analyse der Wirkungen chinesischer

Dezentralisierungspolitik eine Möglichkeit liegen, die noch stark theorielastig geführte Debatte um Vorteile und Grenzen institutionellen Wettbewerbs zwischen Systemen empirisch ein Stück weit besser zu fundieren.

b) Wettbewerb statt Eigentum ?

Die Frage nach den ordnungskonstituierenden Prinzipien einer Marktwirtschaft wurde insbesondere im Rahmen der in der Tradition der Freiburger Schule um Walter Eucken stehenden ordnungstheoretischen Diskussion thematisiert. Wenngleich dabei zwischen dem Koordinationsmechanismus „Markt bzw. Wettbewerb“ und der Eigentumsordnung unterschieden wurde, so wurde und wird allgemein angenommen, dass Wettbewerb und mithin Marktwirtschaft längerfristig nur mit Privateigentum vorstellbar ist.¹¹ Im Rahmen der osteuropäischen Transformationsprozesse wurde bereits deutlich, dass die Herstellung von Wettbewerb dringlicher ist als die schnelle Privatisierung. Die chinesische Erfahrung könnte nun eine weitergehende Implikation nahelegen: Ist Wettbewerb dauerhaft ohne Privatisierung der Staatsbetriebe etwa

wegen des Wachstums des privaten Sektors bzw. weil die Dezentralisierung als funktionales Äquivalent der Privatisierung fungiert, möglich? Oder handelt es sich hier um eine falsche Gegenüberstellung, weil die Entfaltung der Privatwirtschaft dauerhaft sichere Eigentumsrechte erfordert und ein sowohl auf Schutz privater Eigentumsrechte als auch auf Durchsetzung staatlicher Eigentumsrechte – mit der dann unvermeidlichen Diskriminierung und Diskretionarität – ausgelegtes Rechtssystem längerfristig nicht stabil sein kann, ganz zu schweigen von den Anreizverzerrungen und Erwartungssicherheiten einer dualistischen Wirtschaftsstruktur. Möglicherweise wurden, wie zuletzt die neuerlichen Privatisierungsbemühungen bei chinesischen Staatsbetrieben zeigen, auch hier in Teilen der Wirtschaftswissenschaft voreilige Schlüsse durch die Verwechslung eines hybriden Zwischenzustands mit einem Endzustand gezogen.

c) Rolle kultureller Faktoren

Es ist zum Gemeinplatz geworden, als ein Erklärungselement sowohl für die chinesischen Wachstumserfolge als auch den

„unorthodoxen“ Transformationsweg spezifische, stark in der chinesischen Tradition wurzelnde und vom maoistischen System nur oberflächlich überdeckte „Besonderheiten“ heranzuziehen. Die in der Literatur häufigen Verweise auf die Neigung zur Bildung von Netzwerken, auf die Rolle von guanxi und danwei, das Streben nach Harmonie und endlose Konsultationsprozesse, schliesslich der Hinweis auf die Dominanz informeller Institutionen und die Scheu vor formeller Konfliktregelung, sollen „Erklärungen“ oder zumindest Plausibilisierungen für die chinesischen Besonderheiten – insbesondere für den stark korporatistischen Charakter der Wirtschaftsordnung – liefern und werden häufig sowohl für die Erfolge als auch Misserfolge der chinesischen Wirtschaft verantwortlich gemacht. Wie schon in Konfrontation mit dem „japanischen Modell“ wird in der abendländischen Diskussion mitunter gleichzeitig der „universelle Charakter“ bestimmter ökonomischer Grundpositionen wie Wettbewerb, rule of law, und Zurückhaltung des Staates etc. zumindest „kulturell relativiert“. Wenngleich die Rolle kultureller Faktoren in der Wirtschaftstheorie

bislang vom Mainstream noch nicht ausreichend gewürdigt wird, stellt sich die Frage nach der „Reichweite“ und „Tragfähigkeit“ kulturba sierter Erklärungsansätze. Mitunter jedenfalls, so die naheliegende Vermutung, könnte der Verweis auf kulturelle Faktoren lediglich als vor weitergehenden ideologisch oder politisch unwillkommenen Folgerungen schützendes Feigenblatt dienen. Die Grenze zwischen allgemeinem, universellem Muster und den (kulturell mitbedingten) Besonderheiten des konkreten Falls, stellt das eigentliche Problem dar und wird vermutlich niemals ein für allemal objektiv zu ziehen sein.

d) Rolle hergebrachter marktwirtschaftlicher Prinzipien

Spätestens seit der ideologischen Rechtfertigung des Durchbruchs zur Marktwirtschaft (1992) ist allgemein zu bemerken, dass die Reformanstrengungen eher in Richtung eines „Rückbaus der Besonderheiten“ gehen und zunehmend die Schaffung orthodox marktwirtschaftlicher Institutionen angestrebt wird; als hervorstechendstes Zeichen hierfür sind wohl die zunehmenden Bemühungen, rechtsstaatliche

Strukturen, also insbesondere die rule of law, zu verankern, was gleichzeitig als Bekenntnis zu den Grenzen eines korporatistisch-konsultativen Systems gesehen werden könnte, zu nennen. Cum grano salis könnte dies als „Rehabilitierung“ traditionell marktwirtschaftlicher Prinzipien gesehen werden, wie insbesondere in der deutschen ordnungstheoretisch orientierten Literatur diskutiert wurden und neuerdings im Zuge der Entwicklung der Institutionenökonomik wieder mehr Aufmerksamkeit erfahren.¹² Von einer „chinesischen Ausnahme“ kann unter diesem Blickwinkel dann freilich keine Rede mehr sein.

Gleichzeitig können damit in ordnungstheoretischer Sicht auch im Westen wieder einige – im Zuge der Formalisierung der Ökonomik und des Agierens innerhalb eines weitgehend stabilen institutionellen Rahmens westlicher, gefestigter Demokratien – unterbelichtete institutionelle und ordnungspolitische Grundlagen von Marktwirtschaften wieder an die ihnen innerhalb des ökonomischen Lehrgebäudes zukommende Stellung gesetzt werden.

e) Interdependenz der Ordnungen

Eine zentrale Stellung innerhalb der Ordnungstheorie des Freiburger Ökonomen Walter Eucken nimmt die sog. „Interdependenz der Ordnungen“ ein. Gemeint ist die Tatsache, dass alle wirtschaftlichen und politischen Teilordnungen miteinander zusammenhängen und insofern die Aufrechterhaltung von auf völlig unterschiedliche Wertgrundlagen stehenden wirtschaftlichen und politischen Teilordnungen dauerhaft nicht möglich ist; besteht eine auf freiheitlichen, souveränen Individuen aufbauende marktwirtschaftliche Ordnung, ist die Aufrechterhaltung einer politischen Diktatur ohne bürgerliche Partizipationsrechte dauerhaft nicht vorstellbar. Die Sprengkraft dieses Arguments wird von vorneherein ersichtlich, baut doch der chinesische Reformweg geradezu auf Nichtgültigkeit dieser Interdependenz auf.

Dennoch könnte sie sich schliesslich als „nichtintendiertes“ Resultat der Reformbemühungen ergeben. Nicht nur der Verlauf der wirtschaftlichen Reformen in den 80er Jahren, die begleitenden Änderungen im politischen Bereich, insbesondere die zunehmende Autonomie unterer

Ebenen und der „Wettbewerb“ der Parteikader um wirtschaftlichen Erfolg statt um Linientreue, und die Demokratiebewegung von 1989, sondern auch die unter äusserem und innerem Druck zustandegekommene Verhaltensänderung bei der Behandlung der SARS Krise, scheinen darauf hinzudeuten, dass Interdependenzen zwischen wirtschaftlicher, politischer und internationaler Ordnung, wo China sich zunehmend im Systemwettbewerb mit demokratischen Regimes und gegenüber einer Transparenz einfordernden Weltöffentlichkeit bewähren muss, trotz aller angebrachten Vorsicht existieren. Ob sich daraus freilich demokratische Mehrparteiensysteme westlicher Prägung entwickeln werden oder die Garantie individueller Grundrechte und politischen Wettbewerbs anderweitig sichergestellt wird (werden kann ?), kann zunächst offen bleiben. Allerdings sollte auch hier nicht zu schnell auf „kulturelle Besonderheiten“ rekurriert werden, da der oft formulierte Hinweis eine „Inkompatibilität“ zwischen chinesischer Kultur und westlicher Mehrparteiensdemokratie nicht unbedingt zutreffen muss.

4. Schlussbemerkungen

Die gewaltigen Umwälzungen in China seit 1979 haben sowohl inländische als auch ausländische Beobachter überrascht und eine sich a priori in kein „Modell“ zwängende, sich vielleicht gerade durch die die vielen immanenten Widersprüche und Inkompatibilitäten fortentwickelnde Wirtschaftsordnung in China entstehen lassen, die auch in transformationstheoretischer Hinsicht viele hergebrachte Vorstellungen „durcheinandergewirbelt“ hat. Allerdings befindet sich die chinesische Wirtschaft noch keineswegs im „marktwirtschaftlichen Endzustand“ – zu drängend sind die noch unbewältigten Aufgaben wie die Reform des Staats- und Bankensektors, die Schaffung politischer Transparenz durch die Klarstellung politischer Verantwortlichkeiten zwischen den unterschiedlichen Regierungsebenen,

die Schaffung eines Rechtsstaats und eines funktionierenden sozialen Netzes, und die Überwindung der grossen Stadt – Land – Disparitäten und des Ost-West-Gefälles – sondern eher in einem hybriden Zwischenzustand. Weder in wirtschaftlicher noch politischer Hinsicht ist somit das Endergebnis des 1978 begonnenen institutionellen „Such- und Entdeckungsverfahrens“ genau absehbar, ja noch nicht einmal dessen langfristige Viabilität – man denke nur an das Arbeitslosigkeits-, Infrastruktur- und Umweltproblem – sichergestellt. Voreilige transformationspolitische Schlussfolgerungen im Sinne von „Gewissheiten“ sind somit mit Verweis auf China kaum zu gewinnen, wohl jedoch tiefere Einsichten in Dynamik und Verlaufsmuster umfassender gesellschaftlicher Wandlungs- Modernisierungs und Entwicklungsprozesse.

Anmerkungen

¹ Soweit ersichtlich wurde die wegen der dortigen Ausgangssituation in Osteuropa stark betonte makroökonomische Stabilisierungspolitik nie als Hauptaufgabe, sondern immer nur als Nebenbedingung der Reformen betrachtet bzw. im Kontext mit den die makroökonomischen Instabilitäten erzeugenden institutionellen Faktoren gesehen. Makroökonomische Aspekte werden daher im folgenden nicht behandelt.

² Dies heisst jedoch nicht, dass die informellen Aktivitäten ohne Wissen oder Billigung von Parteigrössen getroffen werden. Nur geschah dies zunächst informell oder implizit, um die politischen Widerstände zu halten.

³ Ob dieser Terminus angesichts der sehr ungleichen Kompetenzverteilung zwischen den einzelnen Provinzen glücklich gewählt ist, mag dahingestellt bleiben.

⁴ Hermann-Pillath (1995), S. 143.

⁵ vgl. etwa den Aufsatz von Raby, Geoff: „The „Neither This nor That“ – Economy, im aufgeführten Sammelband

⁶ Ein eindrückliches Beispiel dafür ist etwa die völlig unterschiedliche Wirtschaftsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland und der DDR nach dem 2. Weltkrieg trotz annähernd gleicher Startbedingungen bei Human- und Sachkapital. Während die Bundesrepublik gegenüber den USA ihr Aufholpotenzial weitgehend realisieren konnte, schaffte es die DDR nicht einmal an die Vorkriegsentwicklung anzuknüpfen.

⁷ Die gleichzeitige Etikettierung der ungarischen und der chinesischen Transformationsstrategie als gradualistisch, wie sich in der Literatur häufig im- oder explizit vorgenommen wird, ist charakteristisch für die weitgehende Inhaltsleere des Begriffs „Gradualismus“.

⁸ Diese Form des „Gradualismus“ wird zur klaren begrifflichen Unterscheidung zum gradualistischen Konzept der Standardtheorie auch als evolutorischer Ansatz, lokale Optimierungsstrategie, inkrementelle Reformstrategie oder „Sozialtechnik des schrittweisen Umbaus der Gesellschaftsordnung“ bezeichnet.

⁹ vgl. diesbezüglich etwa die berühmte Reise Deng Xiaopings in die Südostprovinzen von 1992

¹⁰ Als weitere negative Faktoren werden in diesem Zusammenhang noch die übersteigerte Investitionstätigkeit auf lokaler Ebene infolge weicher Budgetschränken und mangelnder Verantwortlichkeiten genannt. Problematisch wurde dies vor allem mit der gesteigerten Inflation Ende der 80er Jahre und des nachfolgenden Beinahe-Scheiterns des Reformkurses. Auch wird wegen der starken Zergliederung wirtschaftlicher Macht mitunter die Renaissance einer „Feudalherrschaft“ beklagt.

¹¹ Der Freiburger Ökonom Walter Eucken zählt etwa Privateigentum neben Geldwertstabilität, Haftungsprinzip, dem Prinzip offener Märkte, Vertragsfreiheit und Konstanz der Wirtschaftspolitik zu den „konstitutiven Prinzipien“ einer „Wettbewerbsordnung“.

¹² Vgl. auch Abschnitt 2. Wettbewerb statt Eigentum

Literatur:

Bing Yue (1997), Der chinesische Weg zu einer Marktwirtschaft, Frankfurt a.M.u.a., 1997

Verschiedene Beiträge in: Garmaut, Ross und Yiping Huang (2001), Growth without Miracles, Oxford u.a., 2001

Hermann – Pillath, Carsten (1995), Marktwirtschaft in China, Opladen, 1995.

Beiträge in: Hermann – Pillath, Carsten; Lackner, Michael (1998), Länderbericht China, Bonn, 1998.

Naughton, Barrz (1999), Reform einer Planwirtschaft: Ist China einzigartig ?, in: Herr, Hans-Jörg; Hübner, Kurt (Hrsg.) Der „lange Marsch“ in die Marktwirtschaft, Berlin, 1999, S. 45 – 76.

Shiwei Shi (1998), Staat, Pfadabhängigkeit, Wechselwirkungen zwischen Wirtschaft und Politik im Transformationsprozess, Diss. Univ. Potsdam, Frankfurt a.M. u.a., 1998.

Weggel, Oskar (2002), China, 5. Auflage, München, 2002.

Yingyi Qian (2000), The process of China's Market Transition (1978 – 1998): The evolutionary, historical, and comparative perspectives, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics, Bd. 156, S. 151 – 171.