

Olympialand China

Thomas Heberer

Pluralisierungstendenzen im Ein-Partei-Regime

Medien beschreiben China als Gefahr, die uns nicht nur ökonomisch, sondern auch – durch ein erfolgreiches staatsautoritäres System – politisch bedroht. Dies verkennet jedoch die Ansätze zu einer Pluralisierung im Land. Trotz harter Hand in Tibet öffnet sich die KP demokratischen Ideen, indem sie Anknüpfungspunkte zu klassischen chinesischen Gesellschaftskonzepten herstellt.

Thomas Heberer

(*1947) ist Professor für Politikwissenschaft und Ostasienwissenschaften an der Universität Duisburg-Essen.

thomas.heberer@uni-duisburg-essen.de



Chinas Wachstum wird seit Jahren von den deutschen Medien als Bedrohung rezipiert. »Chinas Aufstieg – Deutschlands Abstieg«; »Angriff aus Fern-Ost« oder »Weltkrieg um Wohlstand« lauten einige der neueren Formulierungen. Der chinesische Staat wird als »Angreifer-« oder »Termitenstaat« klassifiziert, der ohne Rücksicht auf Menschenleben und globale Umwelt sowie mit Hilfe billiger, rechtloser Arbeitskraft zum Angriff auf die westlichen »Absteigergesellschaften« blase. *Der China Schock. Wie Peking sich die Welt gefügig macht* heißt das neue Buch des Journalisten Frank Sieren. *Der Spiegel* beschwor mit seiner Titelstory »Die gelben Spione« gar die gelbe Gefahr. Das jährliche Wachstum Chinas von über 9 % und seine Expansion auf den Weltmärkten rufen Ängste hervor, auch wenn der Aufstieg Chinas eine große Chance für den deutschen und europäischen Außenhandel darstellt.

Die Politik ist dem Trend des Schreckensszenarios teilweise gefolgt. In dem Konzept einer neuen Asienstrategie der

CDU/CSU-Bundestagsfraktion vom Oktober 2007 steht z.B., »Partnerschaften können auf Dauer nur auf der Basis gemeinsamer Werte und Überzeugungen gedeihen«. Asien sei eine strategische Herausforderung für Deutschland geworden. Aus strategischen Partnern scheinen strategische Gegner zu werden, denen man entgegenzutreten müsse: »Wir müssen verhindern, dass Asiens... [gemeint ist hier primär China, d. Verf.] Aufstieg unseren Abstieg bedeutet«, heißt es in dem Strategiepapier. China stelle dem Westen zunehmend die Systemfrage und sehe sich als alternatives politisches Ordnungsmodell, das die Interessen Deutschlands und der EU herausfordere. Gemeinsam mit den USA müsse Deutschland dazu beitragen, dass der Aufstieg Chinas nicht zu einer Destabilisierung Asiens führe. Entsprechend müsse Berlin die Rolle der USA als sicherheitspolitische Garantiemacht in Asien unterstützen. Auch der Menschenrechtsbeauftragte der Bundesregierung Günter Nooke erklärte auf einer Menschenrechtstagung in Frankfurt im Dezember 2007: »Menschenrechtspolitik ist Machtpolitik«. Er übersieht dabei, dass Politik zugleich Gestaltungspolitik ist und vielmehr gefragt werden muss, wie Deutschland konkret dazu beitragen kann, zivilgesellschaftliche Strukturen und damit die Basis für die Verbesserung der Menschenrechte in China zu stärken.

Abkehr vom totalitären Staatswesen

Hinter den angeführten Bewertungen und Äußerungen steht das schiefe Bild einer politischen Starrheit und Wandlungsunfähigkeit Chinas.

Richtig daran ist, dass es sich nicht erst seit 1949 um ein Ein-Partei-System handelt, in dem die KP Chinas das politische System dominiert. Wandlungsprozesse jedoch werden höchstens graduell wahrgenommen.

Nach dem Tod Maos hat sich das politische System von einem totalitären Staatswesen, in dem ein einzelner, charismatischer Führer uneingeschränkte Macht ausübt und die Partei die totale Kontrolle über die Gesellschaft übernommen hatte und mittels Massenterror herrschte, zu einem autoritären System gewandelt. Im letzteren existiert eine kollektive politische Führung, das System zeichnet sich durch begrenzten Pluralismus aus, in dem eine exklusive Ideologie (»Maoismus«) keine zentrale Rolle mehr spielt, die Bevölkerung nicht mehr permanent mobilisiert wird und ein Mindestmaß an Beteiligungsmöglichkeiten existiert. Mussten die Menschen in der Mao-Ära permanent an politischen Bewegungen partizipieren, so wird heute Nichtbeteiligung akzeptiert.

Ohne Zweifel besitzt die Entwicklung Chinas einen ambivalenten Charakter: Einerseits findet eine erfolgreiche ökonomische Entwicklung statt, die Wohlstand für viele Menschen mit sich gebracht und zur Herausbildung einer Mittelschicht sowie zu einem signifikanten sozialen Wandel geführt hat. Andererseits existiert die Rigidität einer autoritären Ein-Partei-Herrschaft im Hinblick auf politischen Dissens, soziale Proteste und soziale Bewegungen. In den deutschen Medien dominiert das negative Bild. Es bedarf aber einer Analyse, die Erfolge und Probleme Chinas in einen analytisch-erklärenden Rahmen stellt.

Ein Entwicklungsstaat

Mit einem Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf und Jahr von 1.000 US-Dollar war China Ende 2003 erstmals der Gruppe der Länder mit niedrigem mittleren Einkommen zuzurechnen. In den letzten 25 Jahren hat das Land seine Wirtschaftsleistung verdoppelt, und rund 220 Mio. Menschen haben das Etikett der »Armut« abgestreift. China weist ein rasches Wachstum mit hohen Wachstumsraten auf. Sein BIP war 2006 mit 2,64 Billionen US-Dollar das viertgrößte der Erde. Zugleich hat das Land zweistellige Wachstumsraten im Außenhandel aufzuweisen und besitzt die höchsten Devisenreserven der Welt (Ende 2007: 1,5 Billionen US-Dollar).

Entsprechend lässt sich China heute als »Entwicklungsstaat« klassifizieren. Im Unterschied zu dem Begriff des »Entwicklungslandes« kennzeichnet »Entwicklungsstaat« die Rolle des Staates in einem Entwicklungs- und Modernisierungsprozess. Solche Staaten, typisch vor allem für Ostasien, versuchen Entwicklung gegen alle gesellschaftlichen Gruppen und Hindernisse hinweg durchzusetzen. Sie fühlen sich primär der Idee der nationalen Modernisierung verpflichtet und geben diejenigen Prinzipien auf, die einer solchen Entwicklung im Weg stehen. Von daher lassen sich solche Staaten auch als lernende Staaten klassifizieren. Sie lernen aus vergangenen Fehlern und richten ihre Politik entsprechend neu aus. So hat China die Planwirtschaft aufgegeben und ist zu einer etatistischen Marktwirtschaft übergegangen. Über 90 % der Unternehmen werden heute privat geführt, auch wenn noch rund ein Drittel der Beschäftigten in den großen Staatskonzernen tätig ist. Wohnungseigentum wurde weitgehend privatisiert, Aktien und Börsen wurden eingeführt. Mit der Lehre der »Drei Vertretungen« bekundete die Staatspartei, dass sie mittlerweile nicht mehr Klassen vertritt, sondern »das gesamte chinesische Volk«: der Übergang

von einer Klassen- zu einer Volkspartei. Entsprechend wurde 2002 Privatunternehmen offiziell erlaubt, in die Partei einzutreten.

Ein fragmentiertes System

Häufig wird China als ein politisches Gebilde begriffen, in dem eine kleine Führungsschicht an der Spitze das gesamte Geschehen im Lande kontrolliert und gestaltet. In der Tat wirkt heute jedoch eine große Zahl von Interessengruppen auf die politische Gestaltung ein. Nicht nur in der Parteiführung konzentrieren sich unterschiedliche Interessen, sondern auch in den zentralen Gestaltungsstellen wie den Ministerien. Auch die Streitkräfte sind ein wichtiger, aber gleichfalls fragmentierter Akteur. Die Streitkräfte im Osten, mit besserem Zugang zu Märkten und Infrastruktur, profitieren stärker vom marktwirt-

schaftlichen Boom als diejenigen im Westteil des Landes, die vornehmlich für infrastrukturelle Baumaßnahmen in unwirtlichen Wüsten- und Gebirgslandschaften eingesetzt werden und sich benachteiligt fühlen. Auch Provinzen, Städte und Landkreise entwickeln ganz unterschiedliche Interessen und Zielprioritäten. Durch das Internet ist eine öffentliche Meinung entstanden (Ende 2007: 220 Mio. Nutzer), die der Staat zwar zu kontrollieren sucht, doch es werden kontinuierlich Informationen über Ungerechtigkeiten, Korruption, Missverhalten lokaler Behörden ins Netz gestellt und die Regierung dadurch zum Handeln bewegt. Dies gilt auch für die außenpolitische Gestaltung. Man denke nur an 2006, als innerhalb von 24 Stunden 12 Mio. Menschen eine Petition im Internet unterzeichneten, die Regierung möge verhindern, dass Japan einen Sitz im Ständigen Ausschuss des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen erhält.

Teil dieses Fragmentierungsprozesses ist der sogenannte Implementierungswiderspruch, d.h. die Diskrepanz zwischen in Peking beschlossenen politischen Richtlinien und Gesetzen und ihrer mangelnden Umsetzung auf der lokalen Ebene. Generell ist ein Prozess dezentralisierter Entscheidungen dafür verantwortlich. Städte und Kreise besitzen seit den 80er Jahren größere Eigenentscheidungsrechte und können politische und wirtschaftliche Eigenexperimente durchführen. Entsprechend gibt es Landkreise, die den Anweisungen der Zentrale Folge zu leisten versuchen, aber weit mehr Landkreise, die unter Hinweis auf lokale Besonderheiten den zentralen Richtlinien indifferent gegenüberstehen oder sie sogar konterkarieren.

Für diesen Implementierungswiderspruch sind mehrere Gründe verantwortlich. Zunächst gibt es institutionelle Defizite. Dezentralisierungsprozesse haben zu einer Fragmentierung staatlicher Macht

geführt und auf diese Weise die Macht der lokalen Ebene gestärkt. Es stehen keine institutionellen Mittel, wie z.B. der Rechtsweg, zur Verfügung, um Abweichungen ausreichend sanktionieren zu können.

Darüber hinaus existieren einseitige Politikpräferenzen. Bei der Bewertung der Leistungen lokaler Funktionäre durch höhere Organe stehen die harten Faktoren Wirtschaftswachstum und Bewahrung von Stabilität im Vordergrund. Entwicklungen, die diese beiden Faktoren beeinträchtigen, werden von der Zentrale unmittelbar sanktioniert und wirken sich nachteilig auf Karrierechancen aus. Alle anderen Faktoren sind politisch weiche, sekundäre Phänomene, die erst dann wichtig werden können, wenn politischer Druck durch das Ausland oder ökonomischer und gesellschaftlicher Druck durch lokale Eliten oder soziale Akteure einem Politikfeld zu größerer Wirksamkeit im öffentlichen Raum verhelfen. So wissen lokale Funktionäre, dass

sie im Falle von Umweltschäden oder Bergwerksunglücken wenig zu befürchten haben, solange dadurch keine größere Unruhe in der Bevölkerung entsteht. Kleinere Proteste lassen sich zudem leicht unterdrücken, zumal die Medien auch nicht frei berichten dürfen.

Ein weiterer Grund sind lokale Netzwerke. Mächtige Koalitionen lokaler Funktionäre mit Unternehmern, Arbeitern, Bauern oder anderen Gruppen, die direkt oder indirekt an einem Projekt partizipieren, widersetzen sich der Durchführung zentral beschlossener Regeln unter Hinweis auf lokale »Stabilität« oder »Wirtschaftsentwicklung«. Denn schließlich – so die Argumentation – könnte die Schließung umweltverschmutzender oder unsicherer Betriebe dazu führen, dass viele Beschäftigte und andere Nutznießer Arbeit und soziale Sicherung verlieren, der lokale Staat Steuereinnahmen, die Unternehmer ihre Gewinne und die Funktionäre ihre Pfründe und Zusatzeinnahmen. Und nicht zuletzt trägt ein geschlossenes Berichtswesen zu den Implementierungswidersprüchen bei. »Politisch korrekte« Berichte an höhere Stellen oder gegenüber höheren Funktionären beschreiben Ziele, aber nicht die aktuelle Situation. Die reale Lage ist daher nur der lokalen Führung bekannt. Folglich sind die übergeordneten Behörden dann nicht über die tatsächliche Lage in einem Gebiet informiert. Ein gutes Beispiel dafür ist, dass kurz vor Bekanntwerden der gewaltigen Umweltverschmutzung des Taihu-Sees die Stadt Yixing, der Hauptverschmutzer, vom staatlichen Umweltamt in Peking zur Umweltmodellstadt gekürt wurde.

Mangelndes Verständnis dieses Implementationswiderspruchs führt hierzulande häufig zu der Auffassung, dass die Zentralregierung für alle Missstände und Fehlentwicklungen im Lande zuständig sei. Zwar kontrolliert die Zentralgewalt das gesamte Land und vermag Großpolitiken durchzusetzen. Bei 2.862 Kreiseinheiten je-

doch die gesamte Umsetzung zu überwachen, würde die zentralen Behörden hoffnungslos überfordern. Daher setzt sie politische Prioritäten wie Wirtschaftswachstum, Bewahrung sozialer Stabilität oder Geburtenplanung, deren Einhaltung streng überprüft werden können. Der XVII. Parteitag im Oktober 2007 hat beschlossen, dass künftig auch dem Umweltschutz, als wichtigem Teil des »wissenschaftlichen Konzeptes von Entwicklung«, Priorität eingeräumt werden soll. So bekämpft die Zentralregierung zwar mittels Anweisungen und Gesetzen Missstände wie Produktfälschungen oder Verletzung der Bodenrechte der Bauern, aber häufig fehlen ihr die institutionellen Mittel, um dies lokal überall durchsetzen zu können.

Die Duldung des Implementierungswiderspruches in Politikfeldern, die von der Führung als sekundär angesehen werden und die Akzeptanz von politischen Fragmentierungsprozessen ist einerseits Ausdruck des politischen Pluralisierungsprozesses; andererseits erlaubt sie eine administrative Flexibilität, die innovative Ansätze nicht von vornherein abwürgt. Letzteres erklärt auch, weshalb der chinesische Entwicklungsprozess bislang so erfolgreich verlaufen ist.

Die erfolgreiche Entwicklung bewirkt auch, dass in China der Parteistaat durchaus Legitimität in der Bevölkerung besitzt. Diese gründet sich nicht allein auf eine erfolgreiche Wirtschaftsentwicklung und die Bewahrung politischer Stabilität, sondern auch darauf, dass der Parteistaat über Kapazitäten zur Erreichung nationaler Ziele verfügt und die große Mehrheit der Bevölkerung davon überzeugt ist, dass er China vor einem Schicksal wie dem der Sowjetunion bewahrt. Schließlich, so belegen auch eigene Untersuchungen, unterscheiden die Menschen zwischen dem zentralen Staat, dem sie Legitimität und Vertrauen zubilligen, und dem lokalen Staat, den sie für Missstände verantwortlich machen.

Eine »harmonische Gesellschaft«?

Die genannten Faktoren verdeutlichen, weshalb der Parteistaat trotz aller sozialen und politischen Verwerfungen gegenwärtig ein relativ stabiles autoritäres Gebilde darstellt. Das neue sozialpolitische Konzept einer zu erschaffenden »harmonischen Gesellschaft«, das an ideengeschichtlichen Vorbildern aus der eigenen Tradition des Landes anknüpft und an die Stelle des Ziels getreten ist, den Kommunismus zu realisieren, bestätigt, dass es sich bei China gegenwärtig nicht um eine harmonische Gesellschaft handelt. Interessanterweise beziehen sich die Zielvorgaben einer »harmonischen« Gesellschaft auf Ziele wie Demokratie, *rule of law*, Gerechtigkeit, Aufrichtigkeit (im Gegensatz zu Korruption) und sozialen Ausgleich.

Gleichwohl denken parteinahe Intellektuelle in signifikantem Maße über die politische Zukunft Chinas nach. In diesem

Zusammenhang ist ein jüngst erschienenenes Manifest des Autors Yu Keping mit dem Titel *Demokratie ist eine gute Sache* ein erwähnenswertes Beispiel (vgl. S. 44).

Neu und außergewöhnlich an Yu Keping's Thesen ist die Neubewertung der Rolle von Demokratie, dass sie durch einen einflussreichen politischen Berater Chinas als bislang bestes politisches System charakterisiert wird. Als dieser Beitrag Ende 2006 in der Zeitschrift der Zentralen Parteihochschule nachgedruckt wurde, kam es im Anschluss zu einer ausgesprochen kontroversen, breit geführten Diskussion in China. In einem Beitrag in der Parteizeitung *Renmin Ribao* vom Februar 2007 unterstützte Ministerpräsident Wen Jiabao jedoch Yus Position. Auch dies verdeutlicht, dass Zukunftsentwürfe nicht tabu sind, solange die Parteiherrschaft nicht direkt aktiv angegriffen und die *political correctness* im Sinne der KP-Führung eingehalten wird.

Gespräch mit Eberhard Sandschneider

Zwischen Entwicklung und Stabilitätstrauma

Eberhard Sandschneider übernahm 1998 die Professur für Politik Chinas und Internationale Beziehungen an der Freien Universität Berlin und leitet seit August 2003 das Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik. Seine letzte Veröffentlichung Globale Rivalen – Chinas unheimlicher Aufstieg und die Ohnmacht des Westens erschien 2007 im Hanser Verlag. Die Fragen stellte Thomas Meyer.

NG/FH: Die Olympiade in China steht kurz bevor. Bald werden Millionen von Menschen auf das Land schauen, mit einem Interesse und aus einer Nähe, wie es selten zuvor der Fall war. Hunderttausende werden dorthin fahren und eine Seite kennen lernen, die die Medien nicht vermitteln. Ist die Olympiade eher eine Chance oder doch auch ein Risiko für das Bild Chinas in der Welt?

Eberhard Sandschneider: Sowohl als auch. Aus der Sicht der chinesischen Regierung ist es eine gewaltige Chance, das Land in seinen neuen Fähigkeiten, in seiner Modernität, in seinen Entwicklungsleistungen zu präsentieren. Auf der anderen Seite hat man festgestellt, dass alles, was man sich an Imagegewinn vorgestellt hat, auch mit einem gewaltigen Imagerisiko verbunden ist. Das hat auf der hohen Ebene der Politik da-