

Wachstum durch pragmatische Anpassung

Chinas Reform- und Öffnungspolitik der letzten 40 Jahre

Weihua Wang

Gewaltige Umwälzungen in allen Teilen der Gesellschaft haben China in den letzten Jahrzehnten in eine der größten Volkswirtschaften verwandelt. Die Geschwindigkeit und Zielstrebigkeit dieser Entwicklung sind in der Geschichte ohne Beispiel. Getragen wurde die Transformation von einer pragmatischen Reform- und Öffnungspolitik sowie von der Anpassungsfähigkeit der Kommunistischen Partei.

Der chinesische Reformprozess und die Öffnung des Landes innerhalb der letzten vier Jahrzehnte ist zweifelsohne die dramatischste wirtschaftliche und soziale Transformation der Moderne. Von der Gründung der Volksrepublik im Jahr 1949 bis 1978 betrug Chinas Anteil am weltweiten BIP nie mehr als fünf Prozent, während sein Anteil an der Weltbevölkerung bei einem Fünftel lag. Das Pro-Kopf-BIP Chinas betrug vor 1978 weniger als ein Viertel des globalen Durchschnitts und die Exporte betrug weniger als ein Prozent. Im Jahr 2017 betrug das chinesische BIP 17 Billionen US-Dollar; das Land trug mit 15 Prozent zur globalen Wirtschaftsleistung bei – der zweithöchste Wert aller Länder. 2016 exportierte China Waren im Wert von 2,27 Billionen und importierte für 1,23 Billionen US-Dollar. Mit 13,2 Prozent der weltweiten Exporte nahm China eine Spitzenposition ein. Der Weltbank zufolge ist Chinas Armutsrate dramatisch gesunken, von 66,6 Prozent der Bevölkerung im Jahr 1990 auf 1,4 Prozent im Jahr 2014. Obwohl China nur den 86. Platz auf dem Index der menschlichen Entwicklung der Vereinten Nationen einnimmt, wird das Land als „aufsteigende Supermacht“ oder als „Herausforderer“ der derzeitigen Hegemonie der Vereinigten Staaten betrachtet. Seit den 1990er-Jahren hat der Westen die Richtung von Chinas marktwirtschaftlich orientierten Reformen befürwortet, aber auch argumentiert, dass diese Reformen zu einer Liberalisierung und Demokratisierung des kommunistischen/autoritären Regimes führen, wie dies in der Sowjetunion und in Mittel- und Osteuropa der Fall war. Paradoxerweise hat Chinas rascher wirtschaftlicher Aufstieg nicht zur politischen Transformation geführt, die der Westen erwartet hat. China hat seine politische Stabi-

lität bewahrt, während es seine wirtschaftliche Marktorientierung und soziale Diversifizierung seit den 1990er-Jahren vorangetrieben hat. Seine staatlichen Kapazitäten sind durch den Wandel in der Regierungsführung ebenso angewachsen. All dies ist auf zwei bemerkenswerte Umstände des chinesischen Reformprozesses zurückzuführen: Den Reformkurs und die Anpassungsfähigkeit der Kommunistischen Partei.

Reform und Öffnung

Verglichen mit den Reformen der Sowjetunion und Osteuropas ist Chinas Reformprozess schrittweise verlaufen, was den Widerstand von Interessengruppen minimiert hat. Doch ist es ein spezifisches chinesisches Merkmal, dass der Reformprozess zu kritischen Zeitpunkten stets mit einer Öffnungspolitik einherging.

Ausgangspunkt der chinesischen Wirtschaftsreformen war nach der Auffassung vieler Experten die dritte Plenartagung des elften Zentralkomitees der Kommunistischen Partei Chinas. Doch bereits vorher, im Zuge der Normalisierung der diplomatischen Beziehungen zwischen China und dem Westen in den 1970er-Jahren, erhöhte China seine Wirtschaftsaktivitäten im Ausland. Insbesondere der Besuch von Vizepremierminister Gu Mu in Frankreich, Deutschland, Schweiz, Dänemark und Belgien im Mai 1978 sowie Deng Xiaopings Besuch in Japan im Oktober und Singapur im November 1978 führten der chinesischen Staatsführung vor Augen, wie rückständig Chinas Wirtschaft war und wie nötig Reformen waren. Diese wichtigen „Feldstudien“ und die Aufnahme von diplomatischen Beziehungen zwischen China und den USA definierten die Zielsetzung für Chinas kommende Wirtschaftsreformen.

1979 entschied China, vier Sonderwirtschaftszonen in Shenzhen, Zhuhai, Shantou und Xiamen zu errichten. Zweifelsohne waren diese ein Schaufenster für die Außenwelt und ein Modell für die wirtschaftliche Entwicklung anderer Regionen des Landes im späteren Reformprozess. Die riesigen wirtschaftlichen Gewinne der Öffnungspolitik waren ein klarer Beleg für die umfangreiche Entwicklung der chinesischen Wirtschaftsreformen. Im Angesicht der komplexen internationalen Beziehungen nach Ende des Kalten Krieges beschleunigte China seine wirtschaftliche Entwicklung in den 1990er-Jahren erneut durch eine umfassende Öffnung. Am deutlichsten wurde dies in der Entscheidung, Pudong (Shanghai) im April 1990 zu öffnen. Innerhalb der letzten 28 Jahre entwickelte sich die lokale

Wirtschaftsleistung Pudongs von 6 Milliarden Yuan (1990) auf 965,1 Milliarden Yuan (2017), was einer durchschnittlichen Wachstumsrate von 15,1 Prozent pro Jahr entspricht. Mit der Verbesserung der chinesischen Außenbeziehungen und der Stabilität der inländischen Wirtschaftsordnung und vor dem Hintergrund von Deng Xiaopings Reise nach Südchina und dem 14. Parteitag der Kommunistischen Partei Chinas wurde 1992 das Ziel formuliert, eine sozialistische Marktwirtschaft zu errichten.

In den 1990er-Jahren forcierte China den Beitrittsprozess zur WTO und wurde am 11. Dezember 2001 Vollmitglied in der Organisation. Der WTO-Beitritt verlieh dem schnellen Wachstum der chinesischen Wirtschaft im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts weiteren Auftrieb, was die wirtschaftliche Entwicklung des Landes unumkehrbar machte.

Die internationale Finanzkrise von 2008 und Veränderungen in der binnenwirtschaftlichen und sozialen Struktur führten zu einer Abwärtsbewegung der chinesischen Wirtschaft seit 2012. Immer mehr chinesische und ausländische Ökonomen spekulierten darüber, wie China der „Falle der mittleren Einkommen“ (*middle-income trap*) entkommt. Chinas Staatsführung begann, die nationalen Entwicklungsstrategien den neuen Gegebenheiten anzupassen. Während sie anstrebte, die negativen Folgen des schnellen Wirtschaftswachstums der letzten 30 Jahre abzufedern, schlug sie einen neuen „innovativen, koordinierten, grünen, offenen und gemeinsamen“ Entwicklungskurs ein. In seiner Rede vor dem Boao Forum am 9. April 2018 gab Chinas Präsident Xi Jinping seine Pläne bekannt, die chinesische Wirtschaft weiter zu öffnen, hierbei Zölle auf Autos und andere Produkte zu senken und geistige Eigentumsrechte ausländischer Firmen durchzusetzen. Damit könne der „neuen Normalität“ der Weltwirtschaft Rechnung getragen und die Reformen vertieft werden.

In jeder kritischen Phase hat die Öffnungspolitik zu systematischen Veränderungen in der chinesischen Wirtschaft geführt. Dies ist die zentrale Erfahrung des chinesischen Reformprozesses und es ist auch die größte Chance, die das Zeitalter der Globalisierung China beschert hat.

Anpassungsfähigkeit der Kommunistischen Partei Chinas

Die hohe Anpassungsfähigkeit der Kommunistischen Partei Chinas ist ein weiterer wichtiger Grund, weshalb Chinas Reformen zu bemerkenswerten Resultaten geführt haben. Einige Wissenschaftler verwundert die Tatsache, dass ein „autoritäres“ Regime langfristigen wirtschaftlichen Wohlstand

herbeiführen kann, weil sich doch nur liberale Demokratien an die moderne Marktwirtschaft anpassen und Innovationen anstoßen könnten. Diese Fehlwahrnehmung verstärkte sich seit der dritten Demokratisierungswelle in den 1970er-Jahren und zeigte sich im Washington-Konsens in den 1990er-Jahren. Ein Großteil der Forschung, die sich auf internationale Daten stützt, kann keinen Zusammenhang zwischen Demokratie und wirtschaftlicher Entwicklung feststellen, insbesondere für Entwicklungsländer mit geringem oder mittlerem Einkommen. Seit den 1990er-Jahren haben internationale Organisationen wie die Weltbank vorgeschlagen, dass gute Regierungsführung die Grundlage für nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung wäre. Selbstverständlich hat das chinesische Staatssystem in vielen Bereichen noch Verbesserungspotenzial, etwa bezüglich konkreter politischer Entwicklungen und dem Schutz der Menschenrechte. Die Kommunistische Partei hat im November 2013 die Modernisierung des nationalen Regierungssystems und der Regierungskapazität zu den obersten Zielen ihrer umfassenden Reformpolitik erhoben. Doch im Rückblick auf die 40-jährige Reformgeschichte Chinas liegt der Schluss nahe, dass institutionelle Veränderungen das Ergebnis von gezielter Reformpolitik sind und nicht durch den allgemeinen Fortschritt erklärt werden können.

Unter der Prämisse, dass das grundlegende politische System und die politische Ordnung stabil bleiben, zeigt die Kommunistische Partei starken Willen und die Fähigkeit, von den entwickelten Ländern zu lernen, und sie demonstriert hohe Anpassungsfähigkeit im Verhältnis von Ideologie und Praxis. Wie lässt sich diese Entwicklung bilanzieren?

Erstens: Das bewusste Lernen von den Erfahrungen anderer Länder ist seit Beginn der Reform- und Öffnungspolitik Konsens innerhalb der Partei. Obwohl dieser Lernprozess mit endlosen Diskussionen innerhalb der Partei und Gesellschaft einhergeht, geht es in diesen nur um den Grad, die Reihenfolge und die Geschwindigkeit des Lernens. Niemand, insbesondere niemand innerhalb der Staatsführung, verneint das grundsätzliche Bedürfnis und die Dringlichkeit, vom Westen zu lernen. Diese Offenheit unterstützt Chinas positive Einstellung gegenüber der Globalisierung und unterbindet potenziellen Populismus, der aus der ungleichen Wirtschaftsentwicklung resultieren könnte.

Zweitens: Als politische Organisation mit großem ideologischem Bewusstsein hat die Kommunistische Partei seit der Mao-Ära großen Wert auf die Anpassung der ideologischen Theorie an die praktischen Erfahrungen gelegt. Dies hat dazu geführt, dass Chinas Reformen hochgradig

pragmatisch waren und sie gleichzeitig zu einer steten Erweiterung der traditionellen marxistisch-leninistischen Theorie um weitere Perspektiven beigetragen haben. Dieses Bewusstsein sichert dem Staatssystem nicht nur die politische Legitimität, sondern macht es auch widerstandsfähiger gegenüber dem Einfluss des Westens.

Drittens und vielleicht am wichtigsten: Die Kommunistische Partei hat in hohem Maße Flexibilität und Anpassungsfähigkeit bei der Politikformulierung und deren Umsetzung gezeigt. Yuen Yuen Ang, Politikwissenschaftlerin von der Universität Michigan, hat in ihrem preisgekrönten Buch *How China Escaped the Poverty Trap* (2016) einen inspirierenden theoretischen Rahmen zur „gelenkten Improvisation“ formuliert. Ihrer Meinung nach bietet die gelenkte Improvisation – die paradoxe Mischung aus Top-Down-Steuerung und Bottom-Up-Improvisation – die notwendige Umgebung für effektive Anpassungen im chinesischen Reformprozess.

Relativ unstimmige institutionelle Einschränkungen und wage zentrale Policy-Dokumente haben genügend Spielraum für Lokalregierungen und wichtige Unternehmen gelassen, innerhalb der gegebenen Rahmenbedingungen zu experimentieren. Oder wie man in China sagt: „Anpassung an lokale Gegebenheiten“ (*Yindizhiyi*).

Verglichen mit Wirtschaftsreformen und Markttransformationen in anderen Ländern in den vergangenen 40 Jahren ist auffällig, dass es in China von Anfang an keinen detaillierten Reformplan gab. Bisher gibt es keine Theorie, die die Frage beantwortet, warum China so viel Erfolg hatte. Die Sehnsucht der Chinesen nach einem besseren Leben und ihre Arbeitsethik sind fundamentale soziale Voraussetzungen, die Chinas raschen Aufschwung in den vergangenen 40 Jahren begünstigten. Meiner Meinung nach ist es der chinesische Weg, Reformen bei gleichzeitiger Öffnung durchzusetzen und die Anpassungsfähigkeit der Kommunistischen Partei, die diesen gewaltigen Wandel so reibungslos ermöglicht haben. 🌐

Aus dem Englischen von Thomas Zelt.

Weihua Wang 汪卫华

Associate Professor an der School of International Studies (SIS), Beijing University; Ph.D. 2002–2016 an der Chinese University of Hong Kong and Beijing University

wangweihuapku@pku.edu.cn