

Peter-Christian Müller-Graff [Hrsg.]

# Die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und China



Nomos



Erasmus+

Schriftenreihe des Arbeitskreises  
Europäische Integration e.V.

Band 98

Peter-Christian Müller-Graff [Hrsg.]

# Die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und China



**Nomos**

Dieses Projekt wurde mit Unterstützung der Europäischen Kommission finanziert. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung tragen allein Herausgeber und Autoren; die Kommission haftet nicht für die weitere Verwendung der darin enthaltenen Angaben.

**Die Deutsche Nationalbibliothek** verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-3966-0 (Print)

ISBN 978-3-8452-8248-0 (ePDF)

1. Auflage 2017

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2017. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

## Vorwort

Die Europäische Union und China bilden die beiden geographischen Eckpunkte des eurasiatischen Kontinents und sind die beiden größten Handelsmächte der Welt. Zugleich ist die Europäische Union für China der größte Handelspartner und China für die Europäische Union der zweitgrößte Handelspartner. Verhandlungen über ein umfassendes Investitionsabkommen zwischen beiden Akteuren haben im Jahre 2014 begonnen, dessen prospektive gesamtwirtschaftliche Wirkungen bislang allerdings unterschiedlich eingeschätzt werden. Die Europäische Union stützt sich hierbei auf ihre ausschließliche Zuständigkeit für die Handelspolitik, deren sachgegenständlicher Radius von Art. 207 AEUV derart festgelegt ist, dass die nach einheitlichen Grundsätzen zu gestaltende Politik sich insbesondere erstreckt auf die Änderung von Zollsätzen, den Abschluss von Zoll- und Handelsabkommen, die den Handel mit Waren und Dienstleistungen betreffen, und für die Handelsaspekte des geistigen Eigentums, die ausländischen Direktinvestitionen, die Vereinheitlichung der Liberalisierungsmaßnahmen, die Ausfuhrpolitik sowie die handelspolitischen Schutzmaßnahmen wie namentlich im Fall von Dumping und Subventionen. Chinas rasanter Aufstieg in der Weltwirtschaft wirkt atemberaubend. Ende 2015 beschloss der Exekutivrat des Internationalen Währungsfonds, Chinas Währung zur fünften Welt-Reservewährung zu erheben.

Angesichts des sich entwickelnden Verhältnisses zwischen der Europäischen Union und China einerseits und der Entwicklung Chinas andererseits hat der Arbeitskreis Europäische Integration e.V. seine Jahrestagung 2015 am 3./4. Dezember 2015 in Essen (im Rahmen des Zyklus seiner Tagungen zu den Beziehungen der Europäischen Union zu ausgewählten anderen internationalen Akteuren) auf mehrere Themenkreise konzentriert, die für diesen Prozess von Bedeutung sein können. Der vorliegende Band enthält acht Vortragstexte der Konferenz, die für die Veröffentlichung bearbeitet wurden. Sie lassen sich thematisch in zwei Teile gliedern. Der erste Abschnitt widmet sich der Binnenentwicklung Chinas unter den Gesichtspunkten seiner politisch-wirtschaftlichen Konfiguration (*Heberer*), der Transformation seines Wachstumsmodells (*Belke/Dreger*) und den Risiken seiner Binnenwirtschaft (*Dieter*). Der zweite Teil thematisiert das Außenverhältnis Chinas unter besonderer Berücksichtigung des Verhält-

*Vorwort*

nisses zur Europäischen Union unter den Gesichtspunkten der so genannten Seidenstraßeninitiative Chinas (*Rudolf*), der Diskussionspunkte eines möglichen zukünftigen Investitionsabkommens zwischen der Europäischen Union und China (*Bungenberg*), der grenzüberschreitenden Interaktionen von China und Europa auf Ebene des Sports (*Mittag/Miao*) und der Menschenrechtsfrage im Verhältnis der Beziehungen zwischen Europäischer Union und China (*Krumbein*) sowie Chinas Menschenrechtsposition im Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen (*Ahl*).

Für die Durchführung der Tagung gebührt der fördernden Unterstützung durch die Europäischen Kommission und die Universität Duisburg-Essen Dank.

Heidelberg, im März 2016

*Peter-Christian Müller-Graff*

## Inhalt

Der Chinesische „Entwicklungsstaat“ 3.0 und die Anpassungsfähigkeit des Autoritarismus <i>Thomas Heberer</i>	9
Die Transformation des chinesischen Wachstumsmodells <i>Ansgar Belke, Christian Dreger</i>	33
Chinas Binnenwirtschaft: Risiken durch Immobilienboom und hohe Verschuldung <i>Heribert Dieter</i>	47
Chancen und Risiken der Seidenstraßeninitiative <i>Moritz Rudolf</i>	69
Das mögliche zukünftige EU-China-Investitionsschutzabkommen – Diskussionspunkte und Stolperstein <i>Marc Bungenberg</i>	81
Zwischen Goldmedaillen und Goldenem Plan: Transnationale Sportpolitik und grenzüberschreitende Interaktionen von China und Europa im Sport <i>Jürgen Mittag, Jia Miao</i>	113
Menschenrechte als Thema in den Beziehungen zwischen der Europäischen Union und der Volksrepublik China <i>Frédéric Krumbain</i>	147
Chinas Menschenrechtsposition im UN-Menschenrechtsrat <i>Björn Ahl</i>	185
Autoren- und Herausgeberverzeichnis	207



# Der Chinesische „Entwicklungsstaat“ 3.0 und die Anpassungsfähigkeit des Autoritarismus

*Thomas Heberer*

## *I. Abstract*

Es ist eine weit verbreitete Ansicht in der Politikwissenschaft, dass autoritäre Systeme an sich wirtschaftlich ineffizient, nicht innovativ und ohne Legitimität sind. Der wirtschaftliche Erfolg und die relative Stabilität Chinas in den letzten Jahrzehnten haben aber verdeutlicht, dass ein solches Postulat zu simpel ist. Es stellt sich dementsprechend die Frage, wieso China sich relativ reibungslos entwickelt und was die Gründe für seine Stabilität und die Legitimität der Kommunistischen Partei sind. Dieser Artikel greift das Konzept des „Entwicklungsstaates“ auf, um die Funktion und das Verhalten des chinesischen Staates besser beschreiben und einordnen zu können. Das Ausgangsargument ist, dass Entwicklungsstaaten spezifische Merkmale aufweisen, mit Hilfe derer sich die Anpassungsfähigkeit des chinesischen politischen Systems besser erklären lässt.

Dieser Beitrag verdeutlicht, dass China als effektiver Entwicklungsstaat fungiert und zwar auf zwei Ebenen: einmal als zentraler, zum zweiten als lokaler Entwicklungsstaat. Dabei klassifiziere ich den gegenwärtigen Entwicklungsstaat als fortgeschrittenes Modell, d.h. als „Entwicklungsstaat 3.0“. Es handelt sich hier um einen „starken Staat“, der Staatskapazität besitzt. Auf der lokalen Ebene wirken die lokalen Regierungen zugleich als Entwicklungsagenturen, welche die lokalen Entwicklungen im Kontext lokaler Besonderheiten steuern. Überdies argumentiere ich, dass der chinesische Partei-Staat in der Lage ist erfolgreich Krisen zu bewältigen und ein hohes Maß an (relativer) Stabilität und (relativer) Legitimität aufweist. Zudem ist er in der Lage, sein institutionelles Gefüge an die jeweiligen Wandlungsprozesse anzupassen. Schließlich zeige ich, wie und in welcher Weise auch der lokale Entwicklungsstaat zu Stabilität und Legitimität des gesamten politischen Systems beiträgt.

Der Aufsatz ist wie folgt strukturiert: In einem ersten Schritt wird der chinesische Partei-Staat sowohl auf der zentralen als auch auf der lokalen Ebene als Entwicklungsstaat klassifiziert, wobei wir diesen definieren und

seine Spezifika untersuchen. Im Anschluss verdeutliche ich die Funktion dieses Entwicklungsstaates am Fallbeispiel des Privatsektors. Sodann analysiere ich, inwiefern und weshalb der chinesische Staat Legitimität und Stabilität aufweist. Schließlich befaße ich mich mit der Modifikation des chinesischen Wachstums- und Entwicklungsmodells aufgrund des neuen Reformprogramms, das Ende 2013 von der politischen Führung verabschiedet wurde. Dieses neue Programm ist zugleich Ausdruck der Notwendigkeit, das institutionelle Gefüge an Wandlungsprozesse anzupassen. Der Aufsatz endet mit einem Ausblick auf die Zukunftsperspektiven der politischen Entwicklung.

## *II. Die Perspektive des Zentralstaats: China als effektiver Entwicklungsstaat*

Der Fokus dieses Beitrags liegt auf der Funktion des chinesischen Partei-Staates im Hinblick auf die Steuerung, Gestaltung und Entwicklung des Landes und seiner Gesellschaft. In diesem Sinne befaße ich mich zunächst mit dem Konzept des Entwicklungsstaates, um das Verhalten des chinesischen Staates besser verstehen zu können. Dabei wird verdeutlicht, dass Entwicklungsstaaten spezifische Merkmale aufweisen, über die sich die Robustheit und Anpassungsfähigkeit des chinesischen politischen Systems wirkungsvoll erklären lässt.

Das Konzept des Entwicklungsstaates (*developmental state*) wurde in den 1980er Jahren von Chalmers Johnson beschrieben und auf die Entwicklung Japans bezogen. Johnson vertrat die Auffassung, dass in Ländern mit nachholender Industrialisierung (wie Japan) der Staat eine zentrale Rolle als Motor der Entwicklung spiele. Entwicklungsstaaten sind von daher Staaten, die mittels makroökonomischer Planung Entwicklung steuern, kontinuierlich in Wirtschaftsprozesse intervenieren und weitgehend autonom von gesellschaftlichen Interessengruppen agieren.<sup>1</sup> Später wurde dieses Konzept auch auf die Analyse anderer ostasiatischer Länder angewandt (wie Südkorea, Taiwan, Singapur etc.). Mein Basisargument hier ist, dass auch der chinesische Staat diesem „Modell“ folgt und sich sowohl

---

1 Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle*, Stanford (Stanford University Press) 1982.

auf der zentralen als auch auf der lokalen Ebene als typischer Entwicklungsstaat klassifizieren lässt.<sup>2</sup>

Entwicklungsstaaten differieren von dem Begriff der Entwicklungsländer. Bei den ersteren handelt es sich um „zweckgerichtete“ Staaten, deren politische Elite den Willen und die Übereinkunft besitzen, die Entwicklung eines Landes von oben nach unten zu strukturieren, zu steuern und unter einheitlicher Führung zu entwickeln. Dieser Wille der politischen Elite konzentriert sich in China in der Organisation der Kommunistischen Partei (KPCh).<sup>3</sup> Die politische Elite Chinas zeigt sich in der Lage, ungeachtet der Komplexität und Heterogenität des Landes und über alle Problemfelder hinweg Entwicklung durchzusetzen und voranzutreiben. Sie interveniert effektiv in Wirtschaftsprozesse und steuert erfolgreich die Entwicklung des Privatsektors, wobei staatliche Intervention dazu beiträgt, Marktversagen zumindest abzuschwächen.<sup>4</sup> Ferner vermögen Entwicklungsstaaten das institutionelle Gefüge dem sozio-ökonomischen Wandel anzupassen.<sup>5</sup> Sie besitzen zugleich die Fähigkeit, ihre Politik landesweit

---

2 Über Entwicklungsstaaten siehe Meredith Woo-Cumings, ed., *The Developmental State*, Ithaca, London (Cornell University Press) 1999; Anul Kohli, *State-Directed Development: Political Power and Industrialization in the Global Periphery*, Cambridge et al. (Cambridge University Press) 2004; aus einer anderen Perspektive: Lynette H. Ong, *Between Development and Clientelist States. Local Business Relationships in China*, in: *Comparative Politics*, January 2012, S. 191-205.

3 Im Gegensatz zu Daron Acemoglu/James Robinson, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, New York (Crown Publisher) 2012, argumentiere ich, dass nicht nur Institutionen, sondern auch Akteure eine zentrale Rolle in Entwicklungsprozessen spielen. Adam Przeworski hat zutreffend darauf hingewiesen, dass Institutionen und das Handeln von Akteuren untrennbar miteinander verbunden sind und interaktiv funktionieren, vgl. A. Przeworski, *Institutions Matter?*, in: *Government and Opposition* 2004, S. 527-540.

4 Es wird häufig behauptet, dass staatliche Interventionen in der Wirtschaft schädlich für die wirtschaftliche Entwicklung sind und zu einer Abnahme des Wirtschaftswachstums führen würden. Atul Kohli hat aber im Gegensatz gezeigt, dass solche Argumente keine ausreichende Basis haben und dass Interventionen von starken Staaten ein viel größeres Wachstum erzeugen. Siehe Atul Kohli, *State-Directed Development, Political Power and Industrialization in the Global Periphery*, Cambridge et al. (Cambridge University Press) 2007, S. 6-7.

5 In diesem Aufsatz unterscheide ich zwischen „effektiver“ Politikumsetzung hinsichtlich der Ergebnisse, die konsistent mit den Entwicklungszielen sind, die den politischen Leitlinien und den Arbeitsberichten hauptsächlich von Kreisverwaltungen entsprechen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass diese Ergebnisse die „Umsetzungseffizienz“ abbilden, welche als das bestmögliche Ergebnis in Bezug auf Ressourcenallokation und Verwaltungskapazität zu verstehen sind. Siehe dazu Thomas

durchzusetzen, auch über die Interessen verschiedener Gesellschaftsgruppen hinweg.<sup>6</sup> Dabei benötigt der Entwicklungsstaat ein gewisses Maß an Autonomie gegenüber Gruppen mit Partikularinteressen (wie Staatsbetriebe, der militärisch-wirtschaftliche Komplex, die Streitkräfte, Banken, Privatunternehmer, Arbeiter, Bauern etc.), um die Gesellschaft im Gesamtinteresse der Entwicklung des Landes disziplinieren, auf das nationale Ziel ausrichten und die gesellschaftlichen Beziehungen effektiv ausbalancieren zu können.<sup>7</sup> Notfalls greift er zu repressiven Maßnahmen gegenüber oppositionellen oder kritischen Kräften, durch die ihm die Erreichung der nationalen Zielsetzung gefährdet zu sein scheint.

Dergestalt wirkende Entwicklungsstaaten lassen sich als „starke Staaten“ mit Staatskapazität, politischer Stabilität und Legitimität klassifizieren. Sie verfügen zugleich über eine effektive und hochqualifizierte Bürokratie, die kontinuierlich professionalisiert wird.

Ich bezeichne den gegenwärtigen chinesischen Entwicklungsstaat als „Entwicklungsstaat 3.0“, weil er sich von früheren Formen unterscheidet. Der Entwicklungsstaat 1.0 während der Mao-Ära zielte auf eine Industrialisierung ohne Modernisierung ab. Der zweite (2.0) nach dem Jahr 1978 zeichnete sich durch „Reformmodernisierung“ aus. Der derzeitige (seitdem o.g. Beschluss Ende 2013) basiert auf der Transformation des Wachstums- und Entwicklungsmodells, gekennzeichnet durch Innovationen im technischen und Governance-Bereich, der Höherwertigkeit von Industrien und einem verstärkten Fokus auf Nachhaltigkeit, wobei Wirtschaft und Gesellschaft durch Institutionalisierung und zunehmend auch Verrechtlichung gesteuert werden sollen (3.0).<sup>8</sup>

Der chinesische Staat erfüllt zweifellos die Kriterien eines Entwicklungsstaates. Die Wirtschaft Chinas hat sich in den letzten 25 Jahren rasch

---

Heberer/Gunter Schubert, County and Township Cadres as a Strategic Group. A New Approach to Political Agency in China's Local State, in: *Journal of Chinese Political Science* 17 (3) 2012, S. 221.

6 Siehe zum Beispiel, Peter Evans, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton et al. (Princeton University Press) 1995.

7 Hillel Soifer/Matthias vom Hau, *Unpacking the Strength of the State: The Utility of State Infrastructural Power*, in: *Studies of Comparative International Development*, 43/2008, S. 224.

8 Das 2015 beschlossene Vorhaben „Made in China 2025“ wiederum ließe sich als Entwicklungsstaat 4.0 klassifizieren. Es soll China bis 2049 zu einer führenden Wirtschaftsmacht werden lassen, basierend auf Spitzentechnologien, hochwertiger Qualität und höchster Effizienz der Wirtschaft.

und erfolgreich entwickelt, mit einem durchschnittlichen jährlichen Wachstum seit den 1980er Jahren von rund 10%. Während Großbritannien 60 Jahre für die Verdopplung seines Bruttosozialprodukts benötigte, die USA 40 Jahre, schaffte China dies in lediglich 12 Jahren.

Der chinesische Staat verhält sich in verschiedener Hinsicht ausgesprochen pragmatisch. Er verließ bzw. verlässt traditionelle strukturelle und institutionelle Muster, wenn sie Entwicklungsprozessen im Weg stehen. So sind das Abgehen von der Planwirtschaft und Großkollektiven oder die Ersetzung der Direktivplanung durch indikative Planung, die Entwicklung und Förderung marktwirtschaftlicher Strukturen oder die Aufgabe des „Klassencharakters“ der Partei mit dem Argument, künftig die Interessen des gesamten chinesischen Volkes und nicht mehr nur diejenigen spezifischer Klassen zu vertreten, deutliche Indikatoren eines politischen Pragmatismus.<sup>9</sup> Der chinesischen Führung ist durchaus bewusst, dass zentrale Planung Menschen ausschließt, die sich an den nationalen Entwicklungszielen beteiligen möchten (wie z.B. private Wirtschaftstätigkeiten oder Unternehmer), während sich andererseits solche Aktivitäten leicht in marktwirtschaftliche Strukturen integrieren lassen.

Autoren wie Kenichi Ohno beschreiben Entwicklungsstaaten als „autoritäre Staaten mit ökonomischen Fähigkeiten“<sup>10</sup> und Adrian Leftwich vermerkt, dass solche Staaten eine gewisse Ambivalenz aufweisen: Sie sind nicht nur durch erfolgreiche Entwicklung charakterisiert, sondern auch durch eine Mischung von politischer Repression, negativer Menschenrechtsbilanz und dem Fehlen von Demokratie.<sup>11</sup> Um das Handeln eines Entwicklungsstaates verstehen zu können, müssen wir letztlich die Funkti-

---

9 Jiang Zemin, Zai qingzhu Zhongguo Gongchandang chengli bashi zhounian da-huishang de jianghua (Rede auf der Feier zum 80. Gründungstag der KPCh), in: He Yiting (ed.), Xuexi Jiang Zemin „qi yi“ jianghua pudao wenda (Fragen und Antworten zum Studium der 1. Juli Rede von Jiang Zenmin), Beijing (Dangjian duwu yanjiu chubanshe) 2001, S. 17-19.

10 Kenichi Ohno, The East Asian Growth Regime and Political Development, in: K. Ohno and Izumi Ohno (eds.), Eastern and Western Ideas for African Growth. Diversity and Complementarity in Development Aid, New York (Routledge) 2013, S. 30-52.

11 Adrian Leftwich, States of Development. On the Primacy of Politics in Development, Cambridge (Polity Press) 2000, S. 174.

on des Staates, seine Policies und die Politikergebnisse untersuchen, aber auch die Kosten-Nutzen Rechnung seiner Politik.<sup>12</sup>

Autoritarismus an sich muss kein Hindernis für Entwicklung sein muss. Und unter bestimmten Bedingungen wie z.B. dem Vorhandensein eines „starken Staates“ mit Staatskapazität kann sich durchaus ein „autoritärer Developmentalismus“ entwickeln, der erfolgreich Entwicklungsprozesse einleiten und durchzuführen vermag. Der Begriff der „Diktatur“ oder die Zuweisung als „autoritärer Staat“ sagen von daher wenig aus über die Funktion und Wirkungsweise eines Staates.

Staatskapazität („starker Staat“) ist eine notwendige Eigenschaft des Entwicklungsstaates. Aus der Perspektive des Zentralstaats bedeutet dies die Fähigkeit eines Staates, ein Entwicklungsprogramm zu konzipieren und landesweit erfolgreich umzusetzen.

Der Begriff der Staatskapazität umfasst meines Erachtens sechs Kernkomponenten:

- (a) *Transformierende Kapazität*, die Fähigkeit, nationale Ziele in einem stringenten und national angepassten Entwicklungskonzept effektiv umzusetzen;
- (b) *Legitimität* des politischen Systems, d.h. dass das politische System und seine Policies die Akzeptanz und Unterstützung der Gesellschaft finden;
- (c) *Kapazität zu sozialer Steuerung und Kontrolle*, d.h. dass der Staat in der Lage ist, das politische Gemeinwesen im Hinblick auf die Erreichung nationaler Entwicklungsziele hin zu orientieren und zu steuern und die Kontrolle darüber auszuüben;
- (d) *Durchsetzungskapazität*, d.h., dass der Staat über die finanziellen und personellen Ressourcen verfügt, um seine Politik durchzusetzen, inklusive der Anwendung von repressiven Maßnahmen im Falle oppositionellen Verhaltens gegen seine Entwicklungspolitik;
- (e) *Verhandlungskapazität*, die Fähigkeit, neue soziale Gruppen (wie Unternehmer, Mittelschichten), Vereinigungen und Organisationen in Verhandlungsprozesse einzubeziehen und ein Gleichgewicht zwischen verschiedenen partikularistischen Interessen zu finden; und
- (f) *Lernkapazität*, die Fähigkeit, von früheren Fehlern und Irrtümern zu lernen und neue Lösungen für Probleme zu finden. Dies bezieht sich

---

12 A. Leftwich, Governance, Democracy and Development in the Third World, in: Third World Quarterly, 14/1993, S. 614.

zugleich aber auf politische und soziale Innovationen und die Fähigkeit des Staates, sich institutionell den ökonomischen und gesellschaftlichen Wandlungsprozessen anzupassen.<sup>13</sup>

Staatskapazität ist in diesem Sinn wichtig für die effektive Umsetzung von Entwicklungsprogrammen und die effektive Bewältigung von inländischen Krisen, Problemen und Konflikten.

### III. Interaktion zwischen zwei Arten von Entwicklungsstaaten: der Zentralstaat und der lokale Staat

Die Rolle des Lokalstaats in China (Bezirkstädte, Landkreise, Gemeinden) für Staatskapazität und autoritäre Anpassungsfähigkeit wurde lange unterschätzt. Nicht nur der Zentralstaat, sondern auch der Lokalstaat fungiert als Entwicklungsagentur. Er besitzt nicht nur die Aufgabe, die Politik höherer Instanzen im Rahmen zentraler Vorgaben und Richtlinien umzusetzen, sondern die Umsetzung auch den lokalen Rahmenbedingungen anzupassen. In diesem Sinne besitzt er mittlerweile größeren Ermessensspielraum in der Politikimplementierung. Die Kernaufgaben des lokalen Staates bestehen schlichtweg darin, lokale Probleme zu lösen und soziale Stabilität zu gewährleisten. Während der Zentralstaat einerseits Entscheidungskompetenzen an die lokale Ebene abgibt, verstärkt er auf der anderen Seite die Kontrolle über die lokalen Führungsfunktionäre durch detaillierte Evaluierungsverfahren.

In den letzten Jahren war die Entwicklung neuer „Modellvorhaben“ (*shifan*) und Politikexperimente (*shiyuan*) auf der lokalen Ebene ein entscheidender Faktor nicht nur für die Anerkennung lokaler Politik durch übergeordnete Behörden, sondern auch für den weiteren beruflichen Aufstieg von Führungskadern. Aus der Perspektive der zentralen politischen Führung sollen lokale Regierungen innovativ sein und effektive Politikexperimente durchführen, die auch anderswo replizierbar sind.<sup>14</sup> Um den Status eines Modells zu bekommen, muss ein Ort sich an den entsprechenden Vorgaben und Vorschriften der höheren Ebenen (zentrale Führung, der

---

13 Über den Führungsstil der KPCh: Wen-Hsuan Tsai/Nicola Dean, *The CCP's Learning System: Thought Unification and Regime Adaptation*, in: *The China Journal*, 01/2013, S. 87-107.

14 Über Politikexperimente siehe Sebastian Heilmann, "From Local Experiments to National Policy", *The China Journal*, 59/2008, S. 1-30.

Provinz oder Präfektur) orientieren, wobei die letzteren regelmäßig den „Modellcharakter“ und die Entwicklung kontrollieren.<sup>15</sup> Evaluierungen dienen dabei als Druckmittel, sich solche Politikexperimente lokal auszudenken oder erfolgreiche andere Modelle zu kopieren. „Modelle“ werden von höheren Verwaltungsebenen in einem jährlichen Prozess der Programmevaluierung evaluiert, wobei sich die Etablierung erfolgreicher Modelle positiv auf das Ansehen der lokalen Führung sowie deren Evaluationsbewertung auswirkt.<sup>16</sup>

Zwischen 2009 und 2013 hat der Autor im Rahmen seiner Feldforschungen in chinesischen Landkreisen eine breite Vielfalt solcher lokalen Modelle untersucht. Er traf dabei auf *umweltpolitische/ökologische Modelle* wie im Kreis *Deqing* (Provinz Zhejiang): ein nationales ökologisches Modell; im Kreis *Shouguang* (Provinz Shandong): ein Modell für grüne Landwirtschaft; *Tourismusentwicklungsmodelle* wie im Kreis *Meitan* (Provinz Guizhou) für ländlichen Tourismus; Kreis *Xifeng* (Provinz Guizhou): Modell für „roten Tourismus“<sup>17</sup>; Stadt *Suining* (Provinz Sichuan): für religiösen Tourismus; Kreis *Meigu* (Provinz Sichuan): für die Entwicklung von Tourismus durch Instrumentalisierung der traditionellen Bimo Kultur<sup>18</sup>, und andere, wie im Kreis *Nanfeng* (Provinz Jiangxi) für Aufforstung und Erhalt der traditionellen *Nuo* Kultur; im Kreis *Jiangyin* (Provinz Jiangsu): Modell für den Aufbau einer glücklichen Gesellschaft; im Kreis *Shiquan* (Provinz Shaanxi): Modell für den Ausbau der Bildung für in der Heimat verbliebene Kinder von ländlichen WanderarbeiterInnen.

Die Besonderheit besteht darin, dass jeder dieser Städte oder Landkreise ein Model repräsentiert, das auf der Basis spezifischer lokaler Schwerpunktsetzung im wirtschaftlichen, gesellschaftlichen oder historischen Kontext entwickelt worden ist. Gleichzeitig wird von den höheren Behör-

---

15 Cf. Renmin Ribao [Volkszeitung], 6 September 2011 und Interview mit dem Vize-Parteivorsitzenden von Jiangyin, 15. August 2011.

16 Thomas Heberer/Rene Trappel, Evaluation Processes, Local Cadres' Behaviour and Local Development Processes, in: Journal of Contemporary China, 84/2013, S. 1048-1066.

17 „Roter Tourismus“ bezieht sich auf den Besuch von Stätten, die mit der Geschichte der KPCh in Verbindung gebracht werden und nun als Tourismus-Attraktionen dienen. Vor Gründung der Volksrepublik im Jahre 1949 hatte das Guomindang-Regime das zweitgrößte Konzentrationslager für kommunistische Gefangene im Kreis Xifeng errichtet. Dieses Lager ist mittlerweile zu einem Museum umgebaut worden, welches große Touristenströme anzieht.

18 Bimo sind Priester und Schamanen der Yi-Nationalität.

den erwartet, dass jede Stadt oder jeder Landkreis ein Modell für seine Entwicklung erstellt, welches auf seiner materiellen Umgebung, seinen Ressourcen, seiner Wirtschaftsstruktur und seinen finanziellen Möglichkeiten basiert. Solche Modelle und/oder Experimente signalisieren den höheren Ebenen, welchen Entwicklungsweg eine Lokalregierung einschlagen möchte. Von daher sind sie entscheidend für den Erhalt von Ressourcen, politische Anerkennung und optimale Bewertungen durch die höheren politischen Ebenen.

#### IV. Lokaler „Developmentalismus“: Fallbeispiel privates Unternehmertum

Modellbildung auf der lokalen Ebene findet sich auch im privatwirtschaftlichen Bereich. Im Rahmen von Feldforschung in Südchina zwischen 2012 und 2015 stieß ich auf fünf primäre „Modelle“ der Entwicklung des Privatsektors:

- *Das Pearl River Delta Modell*, welches durch ein global orientiertes Unternehmertum und Wachstum auf der Basis von Auslandsinvestitionen gekennzeichnet ist.
- *Das Southern Jiangsu Modell*: Herausbildung eines einheimischen Unternehmertums durch Privatisierung von ehemals in kollektivem Eigentum befindlichen kommunalen Unternehmen (sog. „Township und Village Enterprises“, TVEs) mit starken Verbindungen zwischen lokalen Unternehmen und Lokalverwaltungen. Viele private Unternehmer waren ehemals Direktoren in den damaligen kollektiven TVEs, welche bis in die 1990er Jahre Bestand hatten und sind deshalb auch Parteimitglieder. Von daher existiert eine starke Verflechtung zwischen lokalen Unternehmen auf der einen und den lokalen Partei- und Regierungsorganisationen auf der anderen Seite. Die Lokalverwaltungen sind primär für die lokale Strukturpolitik und lokales Krisenmanagement zuständig.
- *Das Jinjiang Modell* in der Provinz Fujian: TVEs gab es hier nicht. Stattdessen hat sich – zunächst informell und illegal – ein einheimisches Unternehmertum von unten entwickelt. Die Mehrheit dieser Unternehmer sind daher auch nicht Mitglieder der KP. Gleichwohl existieren über lokale Verbindungen (Verwandtschaft, Zugehörigkeit zu dörflichen Gemeinschaften) starke Verflechtungen zwischen lokalen Unter-

nehmen und lokalen Parteiorganisationen und Verwaltungen. Auch hier sind die Lokalverwaltungen primär für die lokale Strukturpolitik und lokales Krisenmanagement zuständig.

- Das *Wenzhou Modell* in der Provinz Zhejiang ist durch intensive Exportproduktion von einheimischen Privatunternehmen charakterisiert. Ursprünglich betrieb hier die Lokalverwaltung eine „laissez-faire“ Politik im Hinblick auf den Privatsektor, d.h. überließ sie dessen Entwicklung weitgehend sich selbst. Aufgrund von Wirtschaftskrisen in den Jahren 2008 und 2010 sah sich die lokale Regierung jedoch gezwungen, stärker in die Wirtschaftsentwicklung zu intervenieren und die Entwicklung des Privatsektors stärker zu steuern.
- *Weniger entwickelte Gebiete*: Dort existieren nur wenige industrielle Unternehmen (primär im Bereich der Agrarwirtschaft und der Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse). Die Lokalverwaltungen versuchen, externe Investoren anzuziehen und den Tertiärsektor zu fördern (z.B. Tourismus).

Die Bandbreite dieser Modelle verdeutlicht, dass die Entwicklung des Privatsektors auf der lokalen Ebene keinem landesweit einheitlichen Plan folgt, sondern relativ spezifisch an lokale Bedingungen angepasst ist.

Die Lokalverwaltungen steuern lokale Entwicklungen durch vielfältige Mittel: Umstrukturierung des Industriesektors, Unterstützung der Verbesserung von Produkten und Industrien, Verteilung von Boden an Unternehmen, Hilfe bei der Kreditgewährung für Unternehmen, Bereitstellung von Steuerzuschüssen für Innovationen und Markenprodukte von Unternehmen, Implementierung von Umweltschutzstandards, Verbesserung der Infrastruktur, Bereitstellung von öffentlichen Gütern, Kontrolle von Unternehmerverbänden, Bereitstellung von Marktinformationen und Förderung der Weiterbildung von Beschäftigten in privaten Unternehmen. „Die Regierung verwaltet und führt nicht die Unternehmen. Ihre Aufgabe ist es vielmehr, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass sich lokale Unternehmen und damit die lokale Wirtschaft entwickeln können“, erklärte ein führender lokaler Funktionär.<sup>19</sup> Primäres Ziel der Lokalverwaltungen ist es, die Wettbewerbsfähigkeit lokaler Unternehmen auf dem Binnen- und auf dem globalen Markt zu verbessern und ein effektiveres Verwaltungssystem zu etablieren. Unternehmer (ob Parteimitglieder oder nicht) lehnen sich eng an den Parteistaat an, von dem sie politische Protektion und öko-

---

19 Interview, Vizeparteisekretär von Jinjiang, Jinjiang, 6. September 2012.

nomische Unterstützung erwarten. Sie interagieren überwiegend individuell mit der Lokalverwaltung und weniger als kohärente Interessensgruppe.

Zusammenfassend gesagt, trägt der lokale „Developmentalismus“ zu effektiver Politikimplementierung sowie zur effektiveren Lösung von Krisen bei und damit zugleich zur Stärkung von Stabilität und Legitimität des politischen Systems.

#### *V. Die relative Legitimität des chinesischen Entwicklungsstaates*

Den Forschungsergebnissen chinesischer und westlicher Wissenschaftler (einschließlich meiner eigenen) zufolge unterstützt die große Mehrheit der Stadt- und Landbevölkerung die politische Führung und das Regime.<sup>20</sup> Erfolgreiche wirtschaftliche Entwicklung, die Fähigkeit nationale Ziele zu erreichen, wie die Wiedervereinigung mit Hong Kong, Macao und (in der Zukunft vielleicht) mit Taiwan, die Entwicklung eines „starken“ China, das sich auf Augenhöhe mit den USA befindet, die Wahrung einer friedlichen und stabilen politischen Ordnung sowie die Überzeugung, dass die KPCh China vor einem ähnlichem Schicksal wie demjenigen der ehemaligen Sowjetunion bewahrt, haben zu dieser Unterstützung beigetragen.

Im Falle Chinas geht es indessen weniger um „Input-Legitimität“ im Sinne von Politikinput durch gesellschaftliche Interessensgruppen, politische Parteien, das Rechtssystem etc., sondern um „Output-Legitimität“ im

---

20 Vgl. Bruce Gilley, *The Right to Rule: How States Win and Lose Legitimacy*, New York (Columbia University Press) 2009; see also: Thomas Heberer/Gunter Schubert, *Political Reform and Regime Legitimacy in Contemporary China*, in: *Asien* 99 (April 2006), S. 9-28; Bruce Gilley, *Legitimacy and Institutional Change. The Case of China*, in: *Comparative Political Studies*, 3/2008, S. 259-284; Bruce Gilley/Heike Holbig, *The Debate on Party Legitimacy in China: A Mixed Quantitative/Qualitative Analysis*, in: *Journal of Contemporary China*, March 2009, S. 339-358; Gunter Schubert, *One-Party Rule and the Question of Legitimacy in Contemporary China: preliminary thoughts on setting up a new research agenda*, in: *Journal of Contemporary China*, February 2008, S. 191-204; on trust cf. Wenfang Tang, *Public Opinion and Political Change in China*, Stanford (Stanford University Press) 2005, S. 101-118; Wenfang Tang, *Interpersonal Trust and Democracy in China*. Paper presented to the International Conference “Local governance and regime legitimacy in China”, University of Duisburg-Essen, 28 February – 2 March 2007; Thomas Heberer/Gunter Schubert, *Political Trust and the Case of China*, in: *Oriental Archive. Journal of African and Asian Studies*, 2/2011, S. 189-202.

Hinblick auf eine Politikgestaltung im Interesse der Mehrheit der chinesischen Gesellschaft.<sup>21</sup> Streeck und Thelen definieren Legitimität wie folgt: „A regime is legitimate in the sense and to the extent that the expectations it represents are enforced by the society in which it is embedded“.<sup>22</sup> Eine solche Definition entspricht dem Konzept der „Output-Legitimität“, ist letztlich deutlich mit den gesellschaftlichen Erwartungen und den Politik-inhalten des Staates verbunden. Die Bereitstellung öffentlicher Güter ist dabei ein wesentlicher Faktor von „Output-Legitimität“. Dies lässt sich am Beispiel der Politik für die Landbevölkerung verdeutlichen: 2005 wurden die Agrarsteuern abgeschafft, so dass Bauern keine Steuern mehr zahlen müssen. Die ländliche Infrastruktur im ländlichen Raum wurde signifikant verbessert und Schulgebühren in ländlichen Regionen abgeschafft. Eine genossenschaftliche ländliche Krankenversicherung wurde landesweit etabliert und ein ländliches Rentenprogramm wird derzeit im ganzen Land eingeführt. Alle diese Programme werden im Wesentlichen mit staatlicher Unterstützung finanziert.

Abgesehen von der „Output-Legitimität“, nimmt auch die „Input-Legitimität“ allmählich zu, z.B. über den Einfluss der öffentlichen Meinung im Internet und „Micro-Blogging“. Gleichzeitig partizipieren staatliche Organisationen auf allen Ebenen an Diskursen in den neuen Medien.

Gleichwohl unterscheidet die chinesische Bevölkerung zwischen der Legitimität der zentralen Behörden und der der lokalen Behörden. Dabei wird die Zentralregierung als „guter Staat“ wahrgenommen und genießt größeres Vertrauen unter der Bevölkerung, während die lokalen Behörden häufig für alle Probleme verantwortlich gemacht werden und das Vertrauen in sie eher gering ist. Auch wenn eine solche Dichotomie allzu oberflächlich erscheint: Heberer und Schubert haben verdeutlicht, dass in vielen Bereichen im ländlichen China eine effektive Implementierung von Politik unbestreitbar ist.<sup>23</sup>

Doch nicht nur der Grad an Legitimität, auch der an Stabilität ist in China relativ: die hohen wirtschaftlichen Wachstumsraten werden nicht ewig

---

21 Siehe Fritz W. Scharpf, *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?*, Frankfurt a. M., New York (Campus Verlag) 1999, S. 17-18.

22 Wolfgang Streeck/Kathleen Thelen, Introduction. Institutional change in advanced political economies, in: W. Streeck/K. Thelen (eds.), *Beyond continuity: institutional change in advanced political economies*, Oxford et al. (Oxford University Press) 2005, S. 1-39.

23 Heberer/Schubert, *Strategic groups*.

bestehen bleiben, das politische System ist fragmentiert und soziale Ungleichheit sowie die Zahl sozialer Konflikte nehmen zu. Krisen der Leistungsfähigkeit des politischen Systems oder Werteveränderungen könnten zu Destabilisierungen führen.<sup>24</sup> Wirtschaftswachstum allein bietet daher keine Garantie für dauerhafte Legitimität und Stabilität. Auch die Parteiführung schließt nicht aus, dass sie ihre Legitimität verlieren könnte, wenn sie die Erwartungen der Bevölkerung nicht zu erfüllen vermag, zum Beispiel im Hinblick auf den Wunsch nach verbesserter Regierungsführung oder die Minimierung von Korruption.<sup>25</sup>

Dies ist ein wichtiger Grund, weshalb die KPCh vor etwa einem Jahrzehnt ein neues Ziel aufgestellt hat: die Erzeugung einer harmonischen Gesellschaft und einer „harmonischen Legitimität“, in welcher die Politik auf die Bedürfnisse der Bevölkerung ausgerichtet wird, soziale Interessen harmonisiert werden und durch die Umverteilung von Reichtum und Vermögen soziale Gerechtigkeit erreicht wird (aus der Sicht des Partei-Staats). Ob dieses Konzept erfolgreich sein wird oder nicht bleibt abzuwarten.<sup>26</sup> Operative Fehler der Regierung sind nicht auszuschließen. Das bedeutet letztlich, dass falsche politische Entscheidungen fatale Folgen für die Gesamtentwicklung sowie für die Legitimität und Stabilität Chinas haben könnten.

#### *VI. Der Druck des Entwicklungsstaates Stabilität zu gewährleisten*

Zweifellos sind Stabilität und Legitimität hervorstechende Attribute von Entwicklungsstaaten. Einer der prominentesten chinesischen Politikwissenschaftler schreibt, dass Stabilität „der zentrale Wert“ in China sei und das Kernziel staatlicher Führungstätigkeit darstelle.<sup>27</sup>

---

24 Siehe Bruce Gilley, *Legitimacy and Institutional Change. The Case of China*, in: *Comparative Political Studies*, 3/2008, S. 272-273.

25 Siehe Hu Jintaos Rede auf dem XVIII. Parteitag der KPCh im November 2012: [http://www.china.org.cn/china/18th\\_cpc\\_congress/2012-11/16/content\\_27137540\\_12.htm](http://www.china.org.cn/china/18th_cpc_congress/2012-11/16/content_27137540_12.htm) (aufgerufen am 11. Dezember 2012).

26 Resolution des chinesischen Staatsrates hinsichtlich der Umsetzung des Programmes: [http://www.gov.cn/zwgk/2013-02/05/content\\_2327531.htm](http://www.gov.cn/zwgk/2013-02/05/content_2327531.htm) (aufgerufen am 22. März 2013).

27 Yu Keping, *Zhongguo zhili bianqian 30 nian (1978-2008)* (Wandel von Governance in China in den letzten 30 Jahren, 1978-2008), *Jilin Daxue Shehui Kexue Xuebao* (Zeitschrift für Sozialwissenschaften der Jilin Universität), 5. De-