



**China Analysis 63**  
**Juli 2008**  
**[www.chinapolitik.de](http://www.chinapolitik.de)**

---

**China als lernendes autoritäres System:  
Experimentierende Staatstätigkeit und  
wirtschaftliche Modernisierung**

---

**Sebastian Heilmann**

**Prof. Dr. Sebastian Heilmann**  
**Professor für Regierungslehre / Politik und Wirtschaft Chinas**  
**Universität Trier**

**E-mail: [heilmann@uni-trier.de](mailto:heilmann@uni-trier.de)**

Veröffentlicht in:

*Neue Zürcher Zeitung*, Sonderseite „Themen und Thesen der Wirtschaft“,  
Samstag/Sonntag, 28./29. Juni 2008, Seite 13

---

## **Die Volksrepublik China als lernendes autoritäres System**

*Experimentierende Staatstätigkeit und wirtschaftliche Modernisierung*

Von Sebastian Heilmann

---

*Chinas rasante Entwicklung wirft immer wieder die Frage auf, wie dies mit einem kommunistischen Regime verträglich sein kann. Der Autor skizziert im Folgenden, wie Chinas Regierung Raum für Variation und Experimente lässt, um effiziente Regeln zu selektionieren. (Red.)*

---

Der Befund mag in Europa politisch nicht willkommen sein, ist aber nach inzwischen fast drei Jahrzehnten chinesischer Reform- und Öffnungspolitik unzweifelhaft: In der Wirtschafts- und Technologiepolitik zeigt sich China als ein ausserordentlich rasch und erfolgreich lernender autoritärer Staat, wie man es mit dieser Dynamik und in dieser Grössenordnung historisch noch kaum je gesehen hat. Die chinesische Politik hat die Chancen der wirtschaftlichen Globalisierung mit einer Beweglichkeit und einer Ausdauer zu nutzen verstanden, die fast niemand diesem politischen System noch in den 1990er Jahren zugehört hatte. Chinas Entwicklung wird in anderen Entwicklungs- und Schwellenländern inzwischen häufig als Gegenmodell zu der marktwirtschaftlichen Demokratie diskutiert, die von der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten zur Lösung von Entwicklungsproblemen vertreten wird.

### ***Belebender dezentraler Ansatz***

Der rasante weltwirtschaftliche Aufstieg Chinas zwingt zur Frage, wie ein auf den ersten Blick so starres politisch-administratives Institutionensystem in der Lage sein kann, eine so aussergewöhnliche Anpassungs- und Innovationsleistung zu erbringen. Chinas politisches System wurde bis in die 1990er Jahre hinein weithin als abträglich für die wirtschaftliche Modernisierung eingeschätzt. Ganz in der klassischen Logik der «Interdependenz der Ordnungen», die besagt, dass politische und wirtschaftliche Freiheit und Konkurrenz sich wechselseitig bedingen und dass Wachstum und Wohlstand nur in einer marktwirtschaftlichen Demokratie dauerhaft realisiert werden können, hielten viele Politiker, Journalisten und Wissenschaftler es für unmöglich, dass ein kommunistischer Parteistaat sich

reformieren, eine Marktwirtschaft einführen oder sich gar in die Weltwirtschaft integrieren könne.

Deutungsmuster aus der Zeit des Kalten Krieges und Erfahrungen mit der Transformation osteuropäischer kommunistischer Staaten bieten jedoch keine Erklärungen für die wirtschaftliche und politische Entwicklung Chinas in den Jahren nach 1989. Der Kontrast zur Erfahrung osteuropäischer kommunistischer Parteistaaten mit Blick auf die wirtschaftspolitische und institutionelle Anpassungsfähigkeit unter Bedingungen einer globalisierten Wirtschaft ist offensichtlich.

Aber auch die häufig angeführten Parallelen zur Erfahrung ostasiatischer «entwicklungslenkender Staaten» (developmental states) wie Japan, Südkorea oder Taiwan können das chinesische Phänomen nur in Teilaspekten erklären. Zwar liegt der chinesischen Wirtschaftspolitik ebenfalls ein komplementäres Verständnis von Markt-Koordination und staatlicher Lenkung zugrunde. China praktizierte aber zu keinem Zeitpunkt eine so differenzierte nationale Feinsteuerung in der administrativen Lenkung von Investitionen und in der Exportförderung, wie sie in Japan und Südkorea in vergleichbaren Entwicklungsstadien zu beobachten war. Wichtiger noch ist, dass es sich bei der VR China um einen in der Wirtschaftsverwaltung dezentral organisierten Staat handelt. Ein ausgeprägter wirtschaftspolitischer Wettbewerb zwischen regionalen Regierungen gehört zu den wichtigsten Antriebskräften für Innovation und Wachstum.

Für Verlauf und Erfolg der chinesischen Wirtschaftsreformen ausserordentlich bedeutsam ist eine besondere Methodik des «Policy-Making», also der Art und Weise, wie neue politische Handlungsprogramme entwickelt, formuliert, umgesetzt und wieder revidiert werden. Dezentrale Reforminitiativen und lokale Reformexperimente, durch die beständig neue Optionen hervorgebracht werden und die im Erfolgsfall in landesweite politische Programme übergeführt werden, bildeten die dominierende Vorgehensweise in Chinas Politik zur Wirtschaftsreform.

### *Sondieren mit Sonderwirtschaftszonen*

Die besondere Methodik, die sich auch in einer eigentümlichen chinesischen Terminologie niederschlägt, besteht im Kern aus drei Schritten. Zunächst werden lokale «Experimentierpunkte» oder «Experimentierzonen» eingerichtet. Unter diesen Pilotprojekten werden, zweitens, erfolgreiche «Modellexperimente» identifiziert und vom Punkt in die Fläche ausgeweitet, um zu testen, inwieweit sich die neuen Politik-Optionen verallgemeinern lassen oder zu modifizieren sind. Erst als Abschluss einer in den meisten Fällen jahrelangen Erprobung in der administrativen Praxis folgt, drittens, die nationale Gesetzgebung. Beispielsweise vergingen von den ersten Experimenten mit der Insolvenz von Staatsbetrieben 1984 bis zur Inkraftsetzung eines national anzuwendenden Konkursgesetzes 2007 insgesamt 23 Jahre, in denen eine Vielzahl von experimentellen Regelungen in diesem vor allem umstrittenen Politikbereich zunächst in einzelnen Städten, Branchen oder Unternehmen erprobt wurde.

Die Methodik des politischen Experimentierens wurde von den chinesischen Kommunisten in den 1930er und 1940er Jahren zur Durchführung der damaligen Boden-

reformen konzipiert, fand jedoch nach Gründung der VR China in vielen anderen Politikfeldern Anwendung. Nach 1978 wurden Vorgehensweise und Begrifflichkeiten, die diese Technik des «Policy-Making» kennzeichnen, weithin in der Ausgestaltung wirtschaftlicher Reformmassnahmen verwendet. Die international bekannteste Variante für dieses experimentierende Vorgehen sind Chinas Sonderwirtschaftszonen, die explizit als «Experimentier-zonen» im Dienste aussenwirtschaftlicher Öffnung und moderner Wirtschaftsregulierung eingerichtet wurden. Nahezu ausnahmslos gingen die wichtigsten reformpolitischen Massnahmen – von der ländlichen Entkollektivierung über Management-Reformen in Staatsbetrieben und Einrichtung von Aktienmärkten bis jüngst zu Reformen im ländlichen Gesundheitssystem – aus dezentral durchgeführten Experimenten hervor, die jedoch stets selektiven Eingriffen höherer Partei- und Regierungsebenen unterworfen blieben. Essenziell ist das Wechselspiel zwischen dezentraler und zentraler Initiative, ohne das die experimentellen Politik-Verfahren in China nicht funktionieren könnten. Manche Phasen des experimentierenden Prozesses sind stark dezentralisiert (die Initiierung lokaler Experimente und die Durchführung offizieller Experimental-Programme). Andere Phasen (die Identifizierung erfolgreicher lokaler «Modellexperimente» und die Initiative zur Ausweitung vom Punkt in die Fläche) sind wiederum zentralisiert.

### *Freiraum für konkurrierende Modelle*

Diese zentral-lokale Dynamik in der Politik-Entwicklung lässt sich markant am Beispiel der Förderung von Hochtechnologie demonstrieren. In China sind seit der zweiten Hälfte der 1980er Jahre eine Reihe zentralstaatlich koordinierter Förderprogramme («Entwicklungsplan 863», «Fackelplan», «Entwicklungsplan 973») initiiert worden, die auf den ersten Blick Analogien zur nationalen Steuerung von Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten in Japan und Südkorea in früheren Jahrzehnten suggerieren. Bei einem genaueren Blick auf die Praxis der Umsetzung wird jedoch deutlich, dass die chinesischen Technologie-Förderprogramme durch ein dezentrales und experimentierendes Vorgehen gekennzeichnet sind. Die Zentralregierung legt Rahmenziele fest und stellt nationale Finanzmittel bereit. Den lokalen Regierungen und den von der Zentralregierung autorisierten Technologie-Zonen aber wird die Entwicklung der Instrumente überlassen, die zur Umsetzung der vorgegebenen Entwicklungsziele erforderlich sind.

Die nationale Regierung fordert lokale Verwaltungen dazu auf, nicht einem Standardmodell zu folgen, sondern konkurrierende Modelle zu entwickeln, die im Erfolgsfall in anderen Regionen – angepasst an die konkreten örtlichen Voraussetzungen und Potenziale – nachgeahmt werden können. Deshalb weisen beispielsweise drei von ihrer Innovationsleistung und Wertschöpfung her herausragende Technologie-Zonen und Industrieparks in Beijing, Schanghai und Suzhou so unterschiedliche Förderstrategien und Organisationsmuster auf. Die Zhongguancun-Zone in Beijing, die durch Gründungen von Unternehmen aus Universitäten und Forschungsinstituten mit Hilfe von Venture Capital vorangetrieben wird, orientiert sich in vielen Aspekten am Silicon-Valley-Modell. Die Technologieförderung in Schanghai-Pudongs Zhangjiang-Hightech-Park ähnelt in vielen Massnahmen zur Förderung von IT- und Software-Industrie dem taiwanischen Erfolgsmodell

des Industrieparks Hsin-chu. Der Suzhou-Industriepark wiederum ist durch eine langjährige – zeitweise spannungsreiche – Kooperation mit der Regierung Singapurs geprägt, so dass singapurische Organisationsmodelle in Planungs- und Fördermassnahmen, Wirtschaftsverwaltung und Anreizsystemen für technische Spitzenkräfte deutlich zutage treten.

In der Technologiepolitik ist somit ein Grundmuster zu erkennen, das Chinas Reformperiode insgesamt geprägt hat: Die übergeordneten Politik-Ziele werden zentral festgelegt, die Politikinstrumente aber dezentral entwickelt und erprobt, um sie erst dann landesweit anzuwenden. Das weit gespannte Spektrum an Förderinstrumenten und Organisationsmustern, das aus einem solchen experimentierenden Prozess in einem so vielgestaltigen Land wie China hervorgeht, erlaubt der chinesischen Wirtschaftspolitik immer wieder den Rückgriff auf eine Vielzahl alternativer Politik-Optionen, um auf sich ändernde Markt- und Wettbewerbsbedingungen zu reagieren.

### *Zuerst die Labortests, dann erst die Gesetzgebung*

Bei diesen Verfahren zur Erprobung von Politiken und Generierung von Reformen, wie sie in China etabliert sind, handelt es sich um ein regelrechtes Laboratorium für die Suche nach wirtschaftspolitischen Instrumenten, Regelungsmechanismen und Lösungsansätzen. In der Praxis der chinesischen Wirtschaftsverwaltung und Wirtschaftspolitik erlaubt das experimentierende Vorgehen, in einem kontinuierlichen Suchprozess neue Lösungen für immer wieder neu auftretende Anpassungserfordernisse zu identifizieren. Die besondere Methodik der «Politikgenerierung» bildet eine entscheidende Voraussetzung dafür, dass China – den vielfältigen institutionellen, politischen und ideologischen Beharrungskräften zum Trotz – einen so umfassenden Politik- und Institutionenwandel durchlaufen konnte, ohne dass der Parteistaat darüber kollabierte.

### *Keine «Sprünge ins Dunkel»*

Die chinesische Herangehensweise in der Entwicklung wirtschaftspolitischer Reform- und Innovationsmassnahmen ist unkonventionell, da die Erprobung neuer Handlungsprogramme regelmässig der nationalen Gesetzgebung vorausgeht. In dem Politik-Zyklus demokratischer Verfassungsstaaten, der von Sozial- und Rechtswissenschaftlern als Normalfall für selbstverständlich gehalten und kaum noch hinterfragt wird, steht in aller Regel ein Gesetz oder eine Verordnung am Beginn der Umsetzung; Verwaltungstätigkeit wird grundsätzlich als gesetzesgebunden verstanden («Gesetzmässigkeit der Verwaltung»; «Vorrang des Gesetzes»). Der Nachteil dieses in marktwirtschaftlichen Demokratien üblichen Politik-Zyklus besteht darin, dass die potenziellen Folgen einer neuen Politik vor der tatsächlichen Durchführung meist ohne hinreichende Praxistests abgeschätzt und antizipiert werden müssen. Dies birgt ein hohes Risiko im Hinblick auf unbeabsichtigte oder gar konträre Folgen neuer Gesetze in sich. Solche riskanten gesetzgeberischen «Sprünge ins

Dunkel» konnten Chinas Reformpolitiker mittels experimentierender Staatstätigkeit weitgehend ausschliessen.

Das in China praktizierte experimentierende «Policy-Making» ist zweifellos unvereinbar mit strikten Standards von Rechtsstaatlichkeit und Gesetzmässigkeit der Verwaltung. Chinas «verkehrter» Politik-Prozess (Umsetzung und Erprobung von Reformmassnahmen vor der Gesetzgebung) ist jedoch ein Schlüssel zum Verständnis der Innovationsfähigkeit, die das autoritäre System nach 1978 im Bereich der Wirtschaftspolitik demonstrierte. Denn das experimentierende Vorgehen erschloss ein Repertoire unkonventioneller Politikinstrumente zur Bewältigung der wirtschaftlichen Transformation und zur Umgehung politischer Grundsatzkonflikte, das ein auf die Gesetzgebung zentrierter Reformprozess nicht hätte bieten können.

Bei China handelt es sich um den aussergewöhnlichen Fall eines autoritären Systems, in dessen wirtschaftspolitische Willensbildung ständige Erneuerungs- und Lernprozesse als Kernelement eingebaut sind. Ein solches auf rasche Anpassung an wechselnde binnen- und aussenwirtschaftliche sowie technologische Anforderungen ausgerichtetes chinesisches Modell könnte zu einer dauerhaften Konkurrenz für das bisher global dominierende Leitbild der marktwirtschaftlichen Demokratie werden. Der weitere Aufstieg Chinas hängt allerdings von einer Vielzahl von Faktoren ab, unter denen China einige der wichtigsten (Entwicklung der Export-, Finanz- und Rohstoffmärkte) nicht selbst kontrollieren kann.

Die Leistungsfähigkeit der experimentierenden Staatstätigkeit, die sich in China unter Bedingungen eines hierarchisch strukturierten Parteistaates beobachten lässt, sollte demokratischen Politikern trotz der völlig unterschiedlichen institutionellen Gegebenheiten in Europa zu denken geben. Denn staatliche Politik muss unter Bedingungen rapiden wirtschaftlichen, technologischen und gesellschaftlichen Wandels offensichtlich sehr viel mehr Raum zur gezielten Erprobung neuartiger Regelungs- und Gestaltungsansätze bieten als zuvor. Bemühungen, die Folgewirkungen neuer Gesetze durch Debatten und Expertisen abzuschätzen, die der administrativen Durchführung vorausgehen, haben sich in allzu vielen Fällen als realitäts- und praxisfern erwiesen. Und auch die neuen Formen politischer Koordination und Regelsetzung im Kontext der Europäischen Union haben grundlegende Defizite der nationalen Gesetzgebungspraxis nicht ausgeräumt.

Gesetzgeberische «Sprünge ins Dunkel», die unvorhergesehene negative Folgen nach sich ziehen, sind in europäischen Demokratien an der Tagesordnung: Steuergesetze, die entgegen der eigentlichen Absicht zu einem Rückgang der Investitionstätigkeit führen; Energiewirtschaftsgesetze, die im Widerspruch zu den erklärten politischen Zielen die Energie teurer machen; Gesundheits- und Hochschulreformen, die Tausende hochqualifizierter und engagierter Ärzte und Forscher ins Ausland vertreiben; Arbeitsmarktgesetze, die genau die Gruppen von Arbeitnehmern an den Rand drängen, die durch das Gesetz eigentlich gefördert werden sollen.

## *Herausforderung für den Westen*

Solche gesetzgeberische Desaster liessen sich mittels Erprobens von Reformen durch zunächst kleinräumige Modellversuche oder durch in Gesetzen vorzusehende, flexible Experimentierklauseln vermeiden. Umfassendere Reformaufgaben könnten auf dem Verordnungswege in einem flexibleren Rahmen erkundet werden als nach Verabschiedung eines nationalen Gesetzes. Föderale Systeme wie in der Schweiz oder in Deutschland bieten eine günstige Basis für dezentralisierte Verfahren der Politik-Erprobung und zur Generierung von Reformen. Das Potenzial föderaler Systeme für eine solche Vorbereitung und Optimierung nationaler Reformprogramme wird bis jetzt jedoch nicht gezielt genutzt. Mit Gesetzgebungstechniken aber, die überwiegend aus dem 19. Jahrhundert stammen, sind die wachsenden Anforderungen an die politische Problembewältigung und Reformgestaltung häufig nicht mehr effektiv zu bewältigen.

Chinas Parteistaat ist als Modell zur Nachahmung nicht tauglich und akzeptabel, stellt aber eine elementare Herausforderung dar, weil er die jahrzehntelang unangefochtene institutionelle und wirtschaftliche Überlegenheit marktwirtschaftlicher Demokratien in Zweifel zieht. Die Zeiten, in denen «der Westen» als selbstverständliches Leitmodell galt, von dem alle anderen Weltregionen zu lernen haben, sind mit diesem Jahrzehnt vorbei (auch wenn viele manchmal allzu selbstgefällige Europäer das noch nicht wahrhaben möchten). Die für Chinas wirtschaftlichen und technologischen Aufstieg so zentralen Verfahren der experimentierenden Politikgestaltung sollten deshalb als ein Anstoss zur Erneuerung der Staatstätigkeit begriffen werden. Es geht um eine allzu lange vernachlässigte Aufgabe: die Neubegründung der Innovations-, Gestaltungs- und Leistungsfähigkeit des demokratischen Verfassungsstaates unter den veränderten Bedingungen des 21. Jahrhunderts.

---

### *Der Autor*

Gy. Sebastian Heilmann ist seit 1999 ordentlicher Professor für Regierungslehre mit Schwerpunkt Ostasien an der Universität Trier und Leiter der da angesiedelten Forschungsgruppe Politik und Wirtschaft Chinas. Seine Forschungsinteressen gelten zurzeit vor allem dem politischen System und den Wirtschaftsreformen in China sowie dem Ansatz der sogenannten «policy experimentation» im internationalen Vergleich, also der Frage, wie man in der Politik durch Experimental- und Pilotprogramme zu breiter anwendbaren Neuerungen gelangt. Im nebenstehenden Aufsatz kommen beide Forschungsschwerpunkte zum Ausdruck; die Analyse der chinesischen Reformpolitik ist mit der Frage verbunden, welche Spielräume die Regierung für Politik-Variationen lässt und welche neuen Arrangements sie dann in ihre offizielle Politik aufnimmt.

Heilmann ist 1965 geboren. Nach dem Studium von Politikwissenschaft, Sinologie, vergleichender Sprachwissenschaft und Ökonomie an den Universitäten Tübingen, Nanjing (China) und Saarbrücken sowie Forschungsaufenthalten in Stanford, Berkeley, Peking und Taipeh hat er 1993 an der Universität Saarbrücken promoviert. 1999 folgte die Habilitation an der Universität Münster, Thema war der Vergleich zwischen China und Russland hinsichtlich politischer Institutionen und Reformen wirtschaftlicher Strukturen. 2005 bis 2006 war Heilmann Visiting Fellow am Fairbank Center der Harvard University; 2006 bis 2009 leitete er gemeinsam mit Prof. Elizabeth Perry das Forschungsprojekt «Adaptive Authoritarianism» (Buchpublikation bei Harvard University Press, geplant für 2009). Seine Forschungs-Website ist unter [www.chinapolitik.de](http://www.chinapolitik.de) erreichbar.

---

### *Weiterführende Literatur*

- David H. Greenberg, Donna Links and Marvin Mandell (eds.): *Social Experimentation and Public Policymaking*, Washington, D. C., Urban Institute Press, 2003.
- Sebastian Heilmann: «Policy Experimentation in China's Economic Rise», in: *Studies in Comparative International Development (SCID)*, Vol. 43, No. 1, March 2008, S. 1–26 (abrufbar unter [www.chinapolitik.de](http://www.chinapolitik.de)).
- Sebastian Heilmann: *Experimentation under Hierarchy; Policy Experiments in the Reorganization of China's State Sector, 1978–2008*, Center for International Development, Harvard University, June 2008 (abrufbar unter [www.cid.harvard.edu/cidwp](http://www.cid.harvard.edu/cidwp)).
- Charles-Albert Morand (ed.): *Evaluation Législative et Lois Expérimentales*, Aix-en-Provence, Presse Universitaires, 1993.
- Sharun W. Mukand and Dani Rodrik: «In Search of the Holy Grail: Policy Convergence, Experimentation, and Economic Performance», *The American Economic Review*, Vol. 95, No. 1, 2005, pp. 374–383.

# Die Volksrepublik China als lernendes autoritäres System

## Experimentierende Staatstätigkeit und wirtschaftliche Modernisierung

Von Sebastian Heilmann

*Chinas rasante Entwicklung wirft immer wieder die Frage auf, wie dies mit einem kommunistischen Regime verträglich sein kann. Der Autor skizziert im Folgenden, wie Chinas Regierung Raum für Variation und Experimente lässt, um effiziente Regeln zu selektionieren. (Red.)*

Der Befund mag in Europa politisch nicht willkommen sein, ist aber nach inzwischen fast drei Jahrzehnten chinesischer Reform- und Öffnungspolitik unzweifelhaft: In der Wirtschafts- und Technologiepolitik zeigt sich China als ein ausserordentlich rasch und erfolgreich lernender autoritärer Staat, wie man es mit dieser Dynamik und in dieser Grössenordnung historisch noch kaum je gesehen hat. Die chinesische Politik hat die Chancen der wirtschaftlichen Globalisierung mit einer Beweglichkeit und einer Ausdauer zu nutzen verstanden, die fast niemand diesem politischen System noch in den 1990er Jahren zugetraut hatte. Chinas Entwicklung wird in anderen Entwicklungs- und Schwellenländern inzwischen häufig als Gegenmodell zu der marktwirtschaftlichen Demokratie diskutiert, die von der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten zur Lösung von Entwicklungsproblemen vertreten wird.

### Belebender dezentraler Ansatz

Der rasante weltwirtschaftliche Aufstieg Chinas zwingt zur Frage, wie ein auf den ersten Blick so starres politisch-administratives Institutionensystem in der Lage sein kann, eine so aussergewöhnliche Anpassungs- und Innovationsleistung zu erbringen. Chinas politisches System wurde bis in die 1990er Jahre hinein weithin als abträglich für die wirtschaftliche Modernisierung eingeschätzt. Ganz in der klassischen Logik der «Interdependenz der Ordnungen», die besagt, dass politische und wirtschaftliche Freiheit und Konkurrenz sich wechselseitig bedingen und dass Wachstum und Wohlstand nur in einer marktwirtschaftlichen Demokratie dauerhaft realisiert werden können, hielten viele Politiker, Journalisten und Wissenschaftler es für unmöglich, dass ein kommunistischer Parteistaat sich reformieren, eine Marktwirtschaft einführen oder sich gar in die Weltwirtschaft integrieren könne.

Deutungsmuster aus der Zeit des Kalten Krieges und Erfahrungen mit der Transformation osteuropäischer kommunistischer Staaten bieten jedoch keine Erklärungen für die wirtschaftliche und politische Entwicklung Chinas in den Jahren nach 1989. Der Kontrast zur Erfahrung osteuropäischer kommunistischer Parteistaaten mit Blick auf die wirtschaftspolitische und institutionelle Anpassungsfähigkeit unter Bedingungen einer globalisierten Wirtschaft ist offensichtlich.

Aber auch die häufig angeführten Parallelen zur Erfahrung ostasiatischer «entwicklungslenkender Staaten» (developmental states) wie Japan, Südkorea oder Taiwan können das chinesische Phänomen nur in Teilaspekten erklären. Zwar liegt der chinesischen Wirtschaftspolitik ebenfalls ein komplementäres Verständnis von Markt-Koordination und staatlicher Lenkung zugrunde. China praktizierte aber zu keinem Zeitpunkt eine so differenzierte nationale Feinsteuerung in der administrativen Lenkung von Investitionen und in der Exportförderung, wie sie in Japan und Südkorea in vergleichbaren Entwicklungsstadien zu beobachten war. Wichtiger noch ist, dass es sich bei der VR China um einen in der Wirtschaftsverwaltung dezentral organisierten Staat handelt. Ein ausgeprägter wirtschaftspolitischer Wettbewerb zwischen regionalen Regierungen gehört zu den wichtigsten Antriebskräften für Innovation und Wachstum.

Für Verlauf und Erfolg der chinesischen Wirtschaftsreformen ausserordentlich bedeutsam ist eine besondere Methodik des «Policy-Making», also der Art und Weise, wie neue politische Handlungsprogramme entwickelt, formuliert, umge-

setzt und wieder revidiert werden. Dezentrale Reforminitiativen und lokale Reformexperimente, durch die beständig neue Optionen hervorgebracht werden und die im Erfolgsfall in landesweite politische Programme übergeführt werden, bildeten die dominierende Vorgehensweise in Chinas Politik zur Wirtschaftsreform.

### Sondieren mit Sonderwirtschaftszonen

Die besondere Methodik, die sich auch in einer eigentümlichen chinesischen Terminologie niederschlägt, besteht im Kern aus drei Schritten. Zunächst werden lokale «Experimentierpunkte» oder «Experimentierzonen» eingerichtet. Unter diesen Pilotprojekten werden, zweitens, erfolgreiche «Modellexperimente» identifiziert und vom Punkt in die Fläche ausgeweitet, um zu testen, inwieweit sich die neuen Politik-Optionen verallgemeinern lassen oder zu modifizieren sind. Erst als Abschluss einer in den meisten Fällen jahrelangen Erprobung in der administrativen Praxis folgt, drittens, die nationale Gesetzgebung. Beispielsweise vergingen von den ersten Experimenten mit der Insolvenz von Staatsbetrieben 1984 bis zur Inkraftsetzung eines national anzuwendenden Konkursgesetzes 2007 insgesamt 23 Jahre, in denen eine Vielzahl von experimentellen Regelungen in diesem vor allem umstrittenen Politikbereich zunächst in einzelnen Städten, Branchen oder Unternehmen erprobt wurde.

Die Methodik des politischen Experimentierens wurde von den chinesischen Kommunisten in den 1930er und 1940er Jahren zur Durchführung der damaligen Bodenreformen konzipiert, fand jedoch nach Gründung der VR China in vielen anderen Politikfeldern Anwendung. Nach 1978 wurden Vorgehensweise und Begrifflichkeiten, die diese Technik des «Policy-Making» kennzeichnen, weithin in der Ausgestaltung wirtschaftlicher Reformmassnahmen verwendet. Die international bekannteste Variante für dieses experimentierende Vorgehen sind Chinas Sonderwirtschaftszonen, die explizit als «Experimentierzonen» im Dienste aussenwirtschaftlicher Öffnung und moderner Wirtschaftsregulierung eingerichtet wurden. Nahezu ausnahmslos gingen die wichtigsten reformpolitischen Massnahmen – von der ländlichen Entkollektivierung über Management-Reformen in Staatsbetrieben und Einrichtung von Aktienmärkten bis jüngst zu Reformen im ländlichen Gesundheitssystem – aus dezentral durchgeführten Experimenten hervor, die jedoch stets selektiven Eingriffen höherer Partei- und Regierungsebenen unterworfen blieben. Essenziell ist das Wechselspiel zwischen dezentraler und zentraler Initiative, ohne das die experimen-

Bei diesen Verfahren zur Erprobung von Politiken und Generierung von Reformen, wie sie in China etabliert sind, handelt es sich um ein regelrechtes Laboratorium für die Suche nach wirtschaftspolitischen Instrumenten, Regelungsmechanismen und Lösungsansätzen. In der Praxis der chinesischen Wirtschaftsverwaltung und Wirtschaftspolitik erlaubt das experimentierende Vorgehen, in einem kontinuierlichen Suchprozess neue Lösungen für immer wieder neu auftretende Anpassungserfordernisse zu identifizieren. Die besondere Methodik der «Politikgenerierung» bildet eine entscheidende Voraussetzung dafür, dass China – den vielfältigen institutionellen, politischen und ideologischen Beharrungskräften zum Trotz – einen so umfassenden Politik- und Institutionenwandel durchlaufen konnte, ohne dass der Parteistaat darüber kollabierte.

### Keine «Sprünge ins Dunkel»

Die chinesische Herangehensweise in der Entwicklung wirtschaftspolitischer Reform- und Innovationsmassnahmen ist unkonventionell, da die Erprobung neuer Handlungsprogramme regelmässig der nationalen Gesetzgebung vorausgeht. In dem Politik-Zyklus demokratischer Verfassungsstaaten, der von Sozial- und Rechtswissenschaftlern als Normalfall für selbstverständlich gehalten und kaum noch hinterfragt wird, steht in aller Regel ein Gesetz oder eine Verordnung am Beginn der Umsetzung; Verwaltungstätigkeit wird grundsätzlich als gesetzgebunden verstanden («Gesetzsmässigkeit der Verwaltung»; «Vorrang des Gesetzes»). Der Nachteil dieses in marktwirtschaftlichen Demokratien üblichen Politik-Zyklus besteht darin, dass die potenziellen Folgen einer neuen Politik vor der tatsächlichen Durchführung meist ohne hinreichende Praxistests abgeschätzt und antizipiert werden müssen. Dies birgt ein hohes Risiko im Hinblick auf unbeabsichtigte oder gar konträre Folgen neuer Gesetze in sich. Solche riskanten gesetzgeberischen «Sprünge ins Dunkel» konnten Chinas Reformpolitiker mittels experimentierender Staatstätigkeit weitgehend ausschliessen.

Das in China praktizierte experimentierende «Policy-Making» ist zweifellos unvereinbar mit strikten Standards von Rechtsstaatlichkeit und Gesetzmässigkeit der Verwaltung. Chinas «verkehrter» Politik-Prozess (Umsetzung und Erprobung von Reformmassnahmen vor der Gesetzgebung) ist jedoch ein Schlüssel zum Verständnis der Innovationsfähigkeit, die das autoritäre Sys-

tem nach 1978 im Bereich der Wirtschaftspolitik demonstrierte. Denn das experimentierende Vorgehen erschloss ein Repertoire unkonventioneller Politikinstrumente zur Bewältigung der wirtschaftlichen Transformation und zur Umgehung politischer Grundsatzkonflikte, das ein auf die Gesetzgebung zentrierter Reformprozess nicht hätte bieten können.

Bei China handelt es sich um den aussergewöhnlichen Fall eines autoritären Systems, in dessen wirtschaftspolitische Willensbildung ständige Erneuerungs- und Lernprozesse als Kernelement eingebaut sind. Ein solches auf rasche Anpassung an wechselnde binnen- und aussenwirtschaftliche sowie technologische Anforderungen ausgerichtetes chinesisches Modell könnte zu einer dauerhaften Konkurrenz für das bisher global dominierende Leitbild der marktwirtschaftlichen Demokratie werden. Der weitere Aufstieg Chinas hängt allerdings von einer Vielzahl von Faktoren ab, unter denen China einige der wichtigsten (Entwicklung der Export-, Finanz- und Rohstoffmärkte) nicht selbst kontrollieren kann.

Die Leistungsfähigkeit der experimentierenden Staatstätigkeit, die sich in China unter Bedingungen eines hierarchisch strukturierten Parteistaates beobachten lässt, sollte demokratischen Politikern trotz der völlig unterschiedlichen institutionellen Gegebenheiten in Europa zu denken geben. Denn staatliche Politik muss unter Bedingungen rapiden wirtschaftlichen, technologischen und gesellschaftlichen Wandels offensichtlich sehr viel mehr Raum zur gezielten Erprobung neuartiger Regelungs- und Gestaltungsansätze bieten als zuvor. Bemühungen, die Folgewirkungen neuer Gesetze durch Debatten und Expertisen abzuschätzen, die der administrativen Durchführung vorausgehen, haben sich in allzu vielen Fällen als realitäts- und praxisfern erwiesen. Und auch die neuen Formen politischer Koordination und Regelsetzung im Kontext der Europäischen Union haben grundlegende Defizite der nationalen Gesetzgebungspraxis nicht ausgeräumt.

Gesetzgeberische «Sprünge ins Dunkel», die unvorhergesehene negative Folgen nach sich ziehen, sind in europäischen Demokratien an der Tagesordnung: Steuergesetze, die entgegen der eigentlichen Absicht zu einem Rückgang der Investitionstätigkeit führen; Energiewirtschaftsgesetze, die im Widerspruch zu den erklärten politischen Zielen die Energie teurer machen; Gesundheits- und Hochschulreformen, die Tausende hochqualifizierter und engagierter Ärzte

und Forscher ins Ausland vertreiben; Arbeitsmarktgesetze, die genau die Gruppen von Arbeitnehmern an den Rand drängen, die durch das Gesetz eigentlich gefördert werden sollen.

Die Leistungsfähigkeit der experimentierenden Staatstätigkeit, die sich in China unter Bedingungen eines hierarchisch strukturierten Parteistaates beobachten lässt, sollte demokratischen Politikern trotz der völlig unterschiedlichen institutionellen Gegebenheiten in Europa zu denken geben. Denn staatliche Politik muss unter Bedingungen rapiden wirtschaftlichen, technologischen und gesellschaftlichen Wandels offensichtlich sehr viel mehr Raum zur gezielten Erprobung neuartiger Regelungs- und Gestaltungsansätze bieten als zuvor. Bemühungen, die Folgewirkungen neuer Gesetze durch Debatten und Expertisen abzuschätzen, die der administrativen Durchführung vorausgehen, haben sich in allzu vielen Fällen als realitäts- und praxisfern erwiesen. Und auch die neuen Formen politischer Koordination und Regelsetzung im Kontext der Europäischen Union haben grundlegende Defizite der nationalen Gesetzgebungspraxis nicht ausgeräumt.

Gesetzgeberische «Sprünge ins Dunkel», die unvorhergesehene negative Folgen nach sich ziehen, sind in europäischen Demokratien an der Tagesordnung: Steuergesetze, die entgegen der eigentlichen Absicht zu einem Rückgang der Investitionstätigkeit führen; Energiewirtschaftsgesetze, die im Widerspruch zu den erklärten politischen Zielen die Energie teurer machen; Gesundheits- und Hochschulreformen, die Tausende hochqualifizierter und engagierter Ärzte

### Der Autor

Gy. Sebastian Heilmann ist seit 1999 ordentlicher Professor für Regierungslehre mit Schwerpunkt Ostasien an der Universität Trier und Leiter der da angesiedelten Forschungsgruppe Politik und Wirtschaft Chinas. Seine Forschungsinteressen gelten zurzeit vor allem dem politischen System und den Wirtschaftsreformen in China sowie dem Ansatz der sogenannten «policy experimentation» im internationalen Vergleich, also der Frage, wie man in der Politik durch Experiment- und Pilotprogramme zu breiter anwendbaren Neuerungen gelangt. Im nebenstehenden Aufsatz kommen beide Forschungsschwerpunkte zum Ausdruck; die Analyse der chinesischen Reformpolitik ist mit der Frage verbunden, welche Spielräume die Regierung für Politik-Variationen lässt und welche neuen Arrangements sie dann in ihre offizielle Politik aufnimmt.



Heilmann ist 1965 geboren. Nach dem Studium von Politikwissenschaft, Sinologie, vergleichender Sprachwissenschaft und Ökonomie an den Universitäten Tübingen, Nanjing (China) und Saarbrücken sowie Forschungsaufenthalten in Stanford, Berkeley, Peking und Taipei hat er 1993 an der Universität Saarbrücken promoviert. 1999 folgte die Habilitation an der Universität Münster, Thema war der Vergleich zwischen China und Russland hinsichtlich politischer Institutionen und Reformen wirtschaftlicher Strukturen. 2005 bis 2006 war Heilmann Visiting Fellow am Fairbank Center der Harvard University; 2006 bis 2009 leitete er gemeinsam mit Prof. Elizabeth Perry das Forschungsprojekt «Adaptive Authoritarianism» (Buchpublikation bei Harvard University Press, geplant für 2009). Seine Forschungs-Website ist unter [www.chinapolitik.de](http://www.chinapolitik.de) erreichbar.

mit der Regierung Singapurs geprägt, so dass singapurische Organisationsmodelle in Planungs- und Fördermassnahmen, Wirtschaftsverwaltung und Anreizsystemen für technische Spitzenkräfte deutlich zutage treten.

In der Technologiepolitik ist somit ein Grundmuster zu erkennen, das Chinas Reformperiode insgesamt geprägt hat: Die übergeordneten Politik-Ziele werden zentral festgelegt, die Politikinstrumente aber dezentral entwickelt und erprobt, um sie erst dann landesweit anzuwenden. Das weit gespannte Spektrum an Förderinstrumenten und Organisationsmustern, das aus einem solchen experimentierenden Prozess in einem so vielgestaltigen Land wie China hervorgeht, erlaubt der chinesischen Wirtschaftspolitik immer wieder den Rückgriff auf eine Vielzahl alternativer Politik-Optionen, um auf sich ändernde Markt- und Wettbewerbsbedingungen zu reagieren.

### Herausforderung für den Westen

Solche gesetzgeberische Desaster liessen sich mittels Erprobens von Reformen durch zunächst kleinräumige Modellversuche oder durch in Gesetzen vorzusehende, flexible Experimentierklauseln vermeiden. Umfassendere Reformaufgaben könnten auf dem Verordnungswege in einem flexibleren Rahmen erklundet werden als nach Verabschiedung eines nationalen Gesetzes. Föderale Systeme wie in der Schweiz oder in Deutschland bieten eine günstige Basis für dezentralisierte Verfahren der Politik-Erprobung und zur Generierung von Reformen. Das Potenzial föderaler Systeme für eine solche Vorbereitung und Optimierung nationaler Reformprogramme wird bis jetzt jedoch nicht gezielt genutzt. Mit Gesetzgebungstechniken aber, die überwiegend aus dem 19. Jahrhundert stammen, sind die wachsenden Anforderungen an die politische Problem-bewältigung und Reformgestaltung häufig nicht mehr effektiv zu bewältigen.

Chinas Parteistaat ist als Modell zur Nachahmung nicht tauglich und akzeptabel, stellt aber eine elementare Herausforderung dar, weil er die jahrzehntelang unangefochtene institutionelle und wirtschaftliche Überlegenheit marktwirtschaftlicher Demokratien in Zweifel zieht. Die Zeiten, in denen «der Westen» als selbstverständliches Leitmodell galt, von dem alle anderen Weltregionen zu lernen haben, sind mit diesem Jahrzehnt vorbei (auch wenn viele manchmal allzu selbstgefällige Europäer das noch nicht wahrhaben möchten). Die für Chinas wirtschaftlichen und technologischen Aufstieg so zentralen Verfahren der experimentierenden Politikgestaltung sollten deshalb als ein Anstoss zur Erneuerung der Staatstätigkeit begriffen werden. Es geht um eine allzu lange vernachlässigte Aufgabe: die Neubegründung der Innovations-, Gestaltungs- und Leistungsfähigkeit des demokratischen Verfassungsstaates unter den veränderten Bedingungen des 21. Jahrhunderts.

Verantwortlich für «Themen und Thesen»: Gerhard Schwarz, Beat Gygi

Die nächste Beilage «Themen und Thesen» erscheint am 26. Juli.

### Weiterführende Literatur

David H. Greenberg, Donna Links and Marvin Mandell (eds.): Social Experimentation and Public Policymaking, Washington, D. C., Urban Institute Press, 2003.

Sebastian Heilmann: «Policy Experimentation in China's Economic Rise», in: Studies in Comparative International Development (SCID), Vol. 43, No. 1, March 2008, S. 1–26 (abrufbar unter [www.chinapolitik.de](http://www.chinapolitik.de)).

Sebastian Heilmann: Experimentation under Hierarchy; Policy Experiments in the Reorganization of China's State Sector, 1978–2008, Center for International Development, Harvard University, June 2008 (abrufbar unter [www.cid.harvard.edu/cidwp](http://www.cid.harvard.edu/cidwp)).

Charles-Albert Morand (ed.): Evaluation Législative et Lois Expérimentales, Aix-en-Provence, Presse Universitaires, 1993.

Sharun W. Mukand and Dani Rodrik: «In Search of the Holy Grail: Policy Convergence, Experimentation, and Economic Performance», The American Economic Review, Vol. 95, No. 1, 2005, pp. 374–383.