

Das Buch schließt mit der Betrachtung von bäuerlicher Handlungsmacht und Widerstand. Die Kapitel von Ralph Thaxton und Gao Wangling diskutieren die Interaktion von Bauern und Partei und beschreiben bäuerliche Handlungen, die die Autoren zwischen Überlebenswillen, Verweigerung und Widerstand einordnen.

Aus der Aufzählung der Kapitel geht die bemerkenswerte Multifokalität und Multilokalität dieses Buches hervor. Auf verschiedenen Schauplätzen, häufig auf *grassroot-level* oder auf Provinzebene, werden diverse Aspekte diskutiert. Dabei wurden viele Forschungen erst kürzlich durch die Öffnung von lokalen chinesischen Archiven oder durch die erst langsam einsetzende Bereitschaft der Menschen, über dieses Thema zu sprechen, möglich. Wie bei vielen empfehlenswerten Büchern lässt sich auch hier sagen, dass die zusammengestellten Forschungsergebnisse Anlass für weitere Untersuchungen, hier zur Kampagne des „Großen Sprungs nach vorn“, geben können.

Martin Böke

Björn Alpermann:
China's Cotton Industry. Economic Transformation and State Capacity

London: Routledge, 2010. 272 S., GBP 75,00

Das vorliegende Buch von Björn Alpermann ist eine wunderbar detaillierte Betrachtung des Baumwollsektors in der Volksrepublik China in den letzten Jahren. Ausgangspunkt ist die Frage nach der Staatskapazität des chinesischen Zentralstaats in diesem Sektor.

Alpermann definiert Staatskapazität als bestehend aus drei Elementen: a) die Fähigkeit zentraler politischer Führungskräfte, bewusste und unabhängige Entscheidungen zu treffen (*policy making capacity*), b) die Fähigkeit des Zentralstaates diese Entscheidungen umzusetzen (*policy implementation capacity*) und c) die Fähigkeit institutionellen Wandel zu steuern (*capacity to steer*

institutional change). Es ist eine interessante Frage, ob dieses eher bürokratisch-rationale Verständnis von Staatskapazität im chinesischen Kontext sinnvoll Anwendung finden kann. Das Buch ist in vier Teile gegliedert, welche nachfolgend kurz besprochen werden sollen.

Der erste Teil des Buchs behandelt die politischen Reformbemühungen im Baumwollsektor seit dem Beginn der Reform- und Öffnungspolitik in China. Diese zielten wiederholt darauf ab, den Baumwollsektor in Richtung eines offeneren Marktes zu reformieren und dabei dennoch den privaten Wirtschaftsakteuren nicht das ganze Feld zu überlassen (S. 40, 52-53). Alpermann sieht eine weitestgehend autonome Entscheidungsfindung zentraler politischer Akteure als Ursprung dieser Reforminitiativen.

Den zweiten Teil des Buchs, bestehend aus den Kapiteln 4 bis 6, bildet eine Untersuchung über die Umsetzung dieser Reformen. Seine beiden Fälle, der Kreis Xiajin in der Provinz Shandong und die Stadt Tianmen in der Provinz Hubei, wählte Alpermann bewusst nach Unterschieden in der unabhängigen Variable aus (Einstellung des Lokalstaats zur Privatwirtschaft, „two-stage intentional selection design“, S. 62). Im Mittelpunkt dieses Teils stehen die unterschiedlichen Entwicklungsmodelle in Xiajin und Tianmen.

Hinsichtlich der Umsetzung der Reformen müsste man im bisherigen Verlauf in Xiajin eigentlich von einem *policy failure* und dementsprechend geringer Staatskapazität sprechen. Lokaler Staat und private Unternehmer missachten und umgehen zahlreiche zentralstaatliche Initiativen gleichermaßen. Zentral scheint hier die Konzentration auf die Privatwirtschaft und der immer weitere Rückzug des Lokalstaats aus direkter wirtschaftlicher Tätigkeit – nachdem seine Bemühungen mehrfach scheiterten. Wirtschaftlich gesehen zahlt sich dieser Sonderweg für Xiajin jedoch aus. Im Endeffekt scheint Xiajin sogar den Reformschritten der Zentrale meist einen Schritt voraus.

Der Kreis Tianmen zeigt eine andere Umsetzung der Reformen und veranschaulicht das breite Spektrum des Verhaltens der Lokalregierungen im Bereich Baumwolle. In Tianmen führte ein Wechsel an der Spitze der Stadtregierung dazu, dass eine vielversprechende Transformation lokaler Staatsbetriebe im Baumwollsektor nicht weiter verfolgt wurde. In der Folge schienen hier nicht Effizienzgewinne, sondern die mögliche Ausbeutung der Baumwollindustrie im Mittelpunkt der Bemühungen zu stehen. Während in Xiajin der Schwerpunkt schließlich bei der Entwicklung des Privatsektors lag, setzte man in Tianmen auf große Projekte im staatlichen oder halb-staatlichen Bereich (S. 109).

Zusammenfassend verdeutlichen die zwei empirischen Kapitel die Bandbreite in den Handlungen lokaler Regierungen mit teils sehr unterschiedlichen Prioritäten. Sie zeigen, wie die lokalen Regierungen zentrale Initiativen aufgreifen und an ihre Bedürfnisse anpassen. Oder, wie Alpermann argumentiert, die relative Schwäche der Zentrale, ihre präferierte wirtschaftliche Konfiguration den lokalen Akteuren zu diktieren. Die Analyse des Verhaltens des Lokalstaats ergänzt Alpermann durch eine umfangreiche Befragung von Unternehmern in den beiden Feldforschungsorten. Diese bestätigt indirekt die Unterschiede im Verhalten der beiden Lokalregierungen (S. 107).

Im dritten Teil des Buches, Kapitel 7 und 8, wendet sich der Autor dann dem institutionellen Wandel zu. Als Grund für die gescheiterten Reformbemühungen der Zentrale führt er auch den großen Einfluss informeller Institutionen an. Der Autor benennt in diesem Zusammenhang informelle Kredite und *Guanxi* (als Ersatz von schriftlich fixierten Verträgen). Besondere Erwähnung finden *property rights*-Arrangements lokaler Unternehmer in Xiajin zur Umgehung von Auflagen bei der Unternehmensregistrierung. Diese Arrangements wurden dort vom lokalen Staat wohlwollend toleriert (S. 128). In Tianmen fehlt diese Toleranz im Verhalten

des Lokalstaats. Möglicherweise, weil er hier selbst wirtschaftlich tätig ist und die Privatwirtschaft eine geringere Rolle spielt (S. 130). Leider wird der Zusammenhang von lokalem Staat und der Entstehung von informellen Institutionen nicht weiter vertieft.

Kapitel 8 beschäftigt sich mit indirekten Steuerungsversuchen des Zentralstaates im Baumwollsektor. Als Beispiele werden Kreditvergabe und Verstetigung einer *rule-of-law*-Praxis diskutiert. Allerdings scheint der Zentralstaat bei der Vergabe von Krediten im Baumwollsektor nur eine verschwindend geringe Rolle zu haben. Wichtiger sind hier (nach Bedeutung absteigend): Ersparnisse, informelle Kredite und lokale, offizielle Kredite. Einzig für „Drachenkopf“-Unternehmen spielen zentrale Kredite eine Rolle (S. 146). Im zweiten Teil des Kapitels werden verschiedene Bemühungen beschrieben, *Guanxi* durch formelle Beziehungen zu ersetzen. Einigen Erfolgen in diesem Bereich (neue Richtlinien zur Qualitätsprüfungen wurden erfolgreich implementiert) stehen bisher jedoch keine grundsätzlichen Veränderungen der Geschäftspraxis gegenüber (S. 147).

Der letzte Teil des Buchs, Kapitel 9 und 10, beschäftigt sich mit der Bewertung der Ergebnisse der Untersuchung. Wobei ersteres versucht, die zwei Feldforschungsorte in einen gesamtstaatlichen Kontext einzuordnen und letzteres einige Schlussfolgerungen anbietet.

Alpermann kommt zu dem Schluss, dass wirtschaftliche Reformen und Erfolge nicht mit einem Anstieg an regulativer Kapazität des Staates einhergegangen sind (S. 179). Für die im Verlauf des Buchs häufig diskutierte These eines möglichen Übergangs hin zu einem regulativen Staat sieht Alpermann derzeit nur wenig Anzeichen. Problematisch sei in dieser Hinsicht vor allem, dass der Staat auf zentraler und lokaler Ebene Regeln festlegt, umsetzt oder ihre Umsetzung behindert und zugleich als Wirtschaftssubjekt tätig ist (S. 189).

Die Stärke des Buchs liegt in seiner hervorragenden Analyse und Aufbereitung der politischen und ökonomischen Entwicklungen im Baumwollsektor. Sehr detailliert werden die politischen Reformen in ihrer Entwicklung und ihrem eventuellen Scheitern erörtert. Mehrere Befragungen unter lokalen Unternehmern und Kadern finden sich im Buch und ermöglichen einen gelungenen Wechsel der Perspektive. Die Beziehung zu anderen Wirtschaftssektoren (Wolle und Textilien) als auch weltwirtschaftlichen Veränderungen (WTO-Beitritt Chinas) werden in ihrem Zusammenhang und ihrer Bedeutung verdeutlicht.

Vorsichtige Kritik könnte man an Alpermanns Zurückhaltung bei der Frage nach der Bedeutung von strukturellen Faktoren für das Verhalten des Lokalstaats äußern. Es stellen sich hier vor allem zwei Fragen:

Warum kommt der lokale Staat mit seiner abweichenden Implementierung durch? Und zweitens, warum hat er überhaupt ein Interesse daran? Da es nur eine sehr eingeschränkte Rechtfertigungspflicht gegenüber der lokalen Bevölkerung oder der Privatwirtschaft gibt, sollte man annehmen, dass die Erfüllung zentraler Vorgaben absolute Priorität hat. Und müssen wir nicht davon ausgehen, dass die Zentrale sehr wohl über die lokalen Entwicklungen informiert ist? Eine mögliche Erklärung führt Alpermann selbst an:

„Nevertheless, and quite tellingly, in the political climate of contemporary China developmental success is a legitimizing factor in its own right and county leaders received public praise in spite of the evident neglect of central regulations“ (S. 90).

Es scheint also, dass es durchaus konkurrierende Vorstellungen über die Bedeutung nationaler *policy*-Richtlinien in der Zentrale gab und wirtschaftlicher Erfolg meist wichtiger als die genaue Umsetzung formal verabschiedeter Reformprogramme war. Diese strukturellen Faktoren spielen in der Untersuchung leider nur eine untergeordnete Rolle.

Weiterhin kritisieren könnte man die ablehnende Position des Autors zur Konkurrenz unter Regierungseinheiten auf der gleichen Verwaltungsebene. Diese Konkurrenzsituation scheint durchaus real und für die Erklärung von regional unterschiedlichem Handeln bedeutsam. In jährlichen Evaluationen werden die Entwicklungserfolge aller Gemeinden und Kreise verglichen und eingeordnet. Erfolgreiche Lokalitäten und Kader bekommen Bonuszahlungen und mehr finanzielle und politische Unterstützung, weniger erfolgreiche müssen sich auf Sanktionen einstellen. In der vorliegenden Untersuchung spielen diese Überlegungen eine nachgeordnete Rolle und Unterschiede im Handeln des Lokalstaates werden hauptsächlich durch das lokale Umfeld und die Disposition der Provinz erklärt.

Alpermanns Arbeit ist ein interessanter Versuch, Staatskapazität in der VR anhand von bürokratisch-formellen Kriterien und Methoden (*policy tracing*) zu bestimmen. *Policy tracing* scheint aber problematisch, sobald konkrete *policies* und inkorporierte Ziele in einem Politikfeld weniger bindend als andere, übergeordnete, aber möglicherweise nicht formal kommunizierte politische Ziele sind. Ungeachtet dieser wenigen Kritikpunkte ist das vorliegende Buch eine sehr lesenswerte Analyse staatlicher Versuche, einen kompletten Wirtschaftssektor und anhängigen Markt zu restrukturieren.

René Trappel