

Christiane Hellwege *

Staat und Wirtschaftsverbände in der VR China

1 Das staatlich kontrollierte Verbändewesen

Seit Beginn der Wirtschaftsreformen ist in der Volksrepublik China eine Vielzahl neuer Vereinigungen entstanden, die sich in ganz unterschiedlichen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bereichen betätigen: Unternehmer- und Branchenverbände, Berufs- und Fachvereinigungen von Wissenschaftlern, Ingenieuren und Rechtsanwälten, verschiedenartige Stiftungen sowie zahllose Freizeitvereinigungen und seit neuestem sogar einige Umweltschutzgruppen. Mehr als 1.800 Verbände auf nationaler Ebene sowie etwa 200.000 Vereinigungen und Verbandszweigstellen auf Provinz- und Kreisebene waren im Jahr 1995 registriert (siehe den tabellarischen Überblick in *China aktuell*, 11/1996, S.1064-1071).¹

Dies bedeutet einen gewaltigen Aufschwung des Verbändewesens seit 1978, denn zuvor hatte es nur wenige, von der Partei streng kontrollierte "Massenorganisationen" (*qunzhong zuzhi*) gegeben. Die neue Vielfalt brachte aber nur begrenzt größere organisatorische Freiräume, denn auch die neuen Verbände unterliegen staatlichen Kontrollen und Vorschriften. Nachdem sich zahlreiche spontan gegründete gesellschaftliche Vereinigungen an den Protesten des Jahres 1989 beteiligt hatten, wurde das Verbändewesen zu Beginn der neunziger Jahre strikten Regelungen und Einschränkungen unterworfen. Es wurde 1991 für alle Vereinigungen zur Vorschrift, sich über eine staatliche Vormundschaftsinstitution (*guakao danwei*) neu registrieren zu lassen. Von 118.691 Organisationen, die daraufhin einen Antrag auf Zulassung stellten, akzeptierte das zuständige Ministerium für zivile Angelegenheiten bis zum Sommer 1992 nur 89.969. Unbequeme Vereinigungen wurden herausgefiltert.² Zudem wurde für jeden Tätigkeitsbereich bzw. jede Klientel im allgemeinen nur ein einziger Verband zugelassen. Das bedeutet, daß es in der VR China auf allen Verwaltungsebenen jeweils nur *einen* Verband für Kleingewerbetreibende oder auch nur *einen* Kalligraphieverband geben darf.³

Formal gelten die meisten Verbände als "gesellschaftliche Vereinigungen" (*shehui tuanti* oder kurz *shetuan*). De facto aber weisen gerade die politisch und wirtschaftlich bedeutendsten Verbandsorganisationen eine ausgeprägte personelle und finanzielle Verflechtung mit staatlichen Instanzen auf. Überregionale Wirtschaftsverbände sind zumeist auf staatliche Initiative hin gegründet worden und erhalten staatliche Mittel. Das Führungspersonal wird von der für den Verband jeweils zuständigen Behörde bestimmt; nicht selten übernehmen ranghohe Funktionäre solcher Aufsichtsbehörden in Personalunion auch die Leitung des Verbandes. Angesichts dieser Situation wird klar,

daß chinesische Verbände von einer echten Interessenvertretung ihrer Mitglieder gegenüber staatlichen Stellen noch mehr oder weniger weit entfernt sind. Bisher können auch die nach 1979 gegründeten Verbandsorganisationen trotz unterschiedlich ausgeprägter Betätigungsspielräume kein wirkliches Gegengewicht zu staatlicher Autorität bilden.

Dennoch bedeutet das rasche Wachstum des Verbändesystems eine qualitative Neuerung gegenüber dem alten leninistischen Kontrollsystem der parteigelenkten "Massenorganisationen". Die Art und Weise der staatlichen Aufsicht über die nach 1979 gegründeten Wirtschaftsverbände weist Merkmale eines staatskorporatistischen Systems auf, das sich von der herkömmlichen direkten Parteikontrolle etwa über den offiziellen Gewerkschaftsbund (siehe den Beitrag von Sebastian Heilmann in diesem Heft) substantiell unterscheidet: Im staatskorporatistischen System der Reformperiode werden die staatlich lizenzierten Verbände nicht mehr als Unterorganisationen der Kommunistischen Partei geführt, sondern unterliegen der Aufsicht durch eine Vielzahl staatlicher Institutionen. Damit vervielfältigen sich die Interessen, die in das Verbändesystem eingehen, ohne daß die Autorität der Kommunistischen Partei offen herausgefordert wird.

Im folgenden Beitrag sollen solche korporatistischen Strukturen in der VR China anhand der wichtigsten Wirtschaftsverbände analysiert werden. Zunächst werden die großen Branchen- und Unternehmerverbände im Staatssektor untersucht. Anschließend folgt eine Betrachtung der Vereinigungen für die Privatwirtschaft, deren derzeit wichtigste der Bund für Industrie und Handel ist.

2 Zentralstaatlicher Korporatismus: Wirtschaftsverbände im Staatssektor

Die meisten Unternehmensverbände in der VR China wurden erst nach dem Beginn der Wirtschaftsreformen gegründet, sowohl im staatlichen als auch im privaten Sektor. Zum einen entstanden Verbände für die jeweiligen Unternehmens-/Eigentumsformen, also etwa für Kollektiv- oder Privatunternehmen. Zum anderen wurden Verbände gebildet, die in einem umfassenden Sinne ganze Branchen repräsentieren sollen. Die Zahl der neugegründeten Branchenverbände ist weitaus höher als die der Unternehmerverbände für bestimmte Unternehmensarten.⁴

2.1 Wie Branchenministerien zu Hauptverbänden und Hauptgesellschaften werden

Ein besonderes Phänomen bei der Gründung neuer Unternehmensverbände im Staatssektor ist die Umwandlung einiger Branchenministerien (*chanye bu*) in sogenannte "Hauptverbände" (*zonghui*) und "Hauptgesellschaften" (*zonggongsi*). Die Idee zur Reorganisation der Branchenministerien entsprang der Erkenntnis der Regierung, daß die weitreichenden Kompetenzen der Fachministerien für Verwaltung und Bewirtschaftung der großen Staatsunternehmen die wirtschaftliche Entwicklung und Reformierung des Staatssektors behinderten. Die institutionelle Trennung von Staatsverwaltung und Unternehmen (*zheng qi fenkai*) wurde als entscheidender Faktor für die Realisierung größerer unternehmerischer Spielräume in den Staatsbetrieben angesehen, wie sie in den Reformen vorgeesehen waren.

Die meisten der großen Industrieunternehmen und nahezu die gesamte Schwerindustrie befinden sich noch heute in den Händen des Staates; Reformen in der Verwaltung dieses Sektors berühren also einen gewichtigen Teil der chinesischen Wirtschaft. Damit die Staatsunternehmen von der sozialistischen Kommandowirtschaft befreit und ihnen größere Verantwortung übertragen werden konnte, sollte die direkte Kontrolle des Staates in eine indirekte Beziehung zwischen Staat und Unternehmen umgewandelt werden. 1986 wurden mehrere Industrieministerien in "Hauptgesellschaften" umgewandelt, so daß heute beispielsweise statt des ehemaligen Ministeriums für Erdöl und Erdgas eine Hauptgesellschaft für Erdöl und Erdgas (*shiyou tianranqi zonggongsi*) existiert.⁵

Anfang der neunziger Jahre wurde die Auflösung weiterer Ministerien diskutiert. 1992 schlug die staatliche Kommission für die Reform des Wirtschaftssystems (*tigaiwei*), ein einflußreiches Organ des Staatsrates, die Auflösung aller Industrieministerien und den Transfer des Personals in neugebildete Industrieverbände vor. Auf nationaler Ebene wurde die Entscheidung zunächst verschoben, aber die Stadt Shanghai wandelte noch 1992 vierzehn Industriebehörden in Industrieverbände/-gesellschaften um. Im Frühjahr 1993 folgte die Zentralregierung: Sieben Ministerien wurden aufgelöst, zwei davon direkt in Hauptverbände umgewandelt.⁶ An Stelle der Ministerien für Leicht- und Textilindustrie stehen heute der Hauptverband für Leichtindustrie (*qinggong zonghui*) und der Hauptverband für Textilindustrie (*fanzhi zonghui*).⁷

Die beiden neuen, dem Staatsrat unterstehenden Hauptverbände sollen aber nicht alle Funktionen der abgewickelten Ministerien übernehmen. Auf Grundlage des Prinzips der Entflechtung von Verwaltung und Wirtschaftsunternehmen wurden einige Aufgaben gezielt abgeschafft oder auf die Mitgliedsunternehmen übertragen. Zum Beispiel erstellen die Verbände keine Jahrespläne mehr für Produktion, Investition und technische Erneuerung. Die Verwaltung der Finanzen wird den Unternehmen selbst überlassen. Die Einstellung von Arbeitern und die Lohnverteilung wurde auf die Mitgliedsunternehmen übertragen. Das Führungspersonal kann heute entlassen werden und soll nicht, wie zu Zeiten der Ministerien, lebenslangen Kaderstatus besitzen.⁸ Ziel dieser Maßnahmen ist die Stärkung der Dienstleistungsfunktionen für die Unternehmen: die Erstellung von Marktprognosen und Statistiken, Branchenberatung, die Ausarbeitung technischer und wirtschaftlicher Standards und Forschung zu technischem Fortschritt in den Mitgliedsfirmen. Obwohl die Unternehmen unter dem neuen korporatistischen System größere Freiräume besitzen als zuvor, bleiben einige für die jeweilige Branche ganz entscheidende Funktionen in den Händen des zuständigen Verbandes: Die Hauptverbände entwerfen zum Beispiel die rechtlichen Bestimmungen für ihre Branche und verfügen über eine Vollmacht zur Durchsetzung und Kontrolle dieser Vorschriften. Mit Hilfe ökonomischer Hebel wie Preisen und Steuersätzen sollen die Verbände Einfluß auf die Branchenstruktur nehmen.⁹ Außerdem sind sie für die Zuteilung von Rohmaterialien zuständig: Der Textilverband besitzt beispielsweise eine Vollmacht für die Zuteilung von Chemiefasern und Wolltextilien.¹⁰ Offiziell machen die Verbände nur Vorschläge und Entwürfe zu Produktionsplanung, Im- und Export und Investitionsleitlinien, aber diese sind wahrscheinlich de facto bindend.¹¹

Finanziell sind beide Verbände noch stark abhängig vom Staat. Die früher von den Behörden den beiden Branchenministerien zugeteilten Geldmittel, Devisen, und Materialien gehen jetzt direkt an die Hauptverbände. Für eine Übergangszeit sollen beide Verbände sämtliche Gelder für Verwaltungsausgaben direkt vom Staat zugewiesen bekommen. Die Verbände kontrollieren Werterhalt und Wertzuwachs des staatlichen Vermögens in den Schlüsselunternehmen der beiden Industriesektoren. Der Textilindustrie-Hauptverband beispielsweise hat vom Textilministerium das Verfügungsrecht über Aktien mehrerer großer Textilunternehmen übernommen.¹²

Die Firmen sollen in dem neuen korporatistischen System zwar nicht mehr direkt von der Zentralregierung gesteuert werden. Je größer aber der direkte Einfluß des Staates auf die Tätigkeit der Hauptverbände ist, desto geringer wird der durch die Umwandlung der Branchenministerien in Hauptverbände beabsichtigte Autonomiegewinn für die Unternehmen. Eine Interessenvertretung für die Mitglieder gegenüber dem Staat ist in diesem Konzept bisher nicht vorgesehen. Die beiden Hauptverbände sollen aber "Schritt für Schritt zu einem echten Branchenverband gemacht werden".¹³ Es ist nicht auszuschließen, daß die beiden Verbände mittelfristig eine Vertretung ihrer Mitglieder gegenüber dem Staat anstreben könnten, wie es auch in anderen staatsnahen Organisationen geschieht.

2.2 Nationale Branchen- und Unternehmensverbände

Neben den umgewandelten Branchenministerien sind seit 1978 diverse originäre Branchenverbände entstanden. Im Herbst 1994 wurden 260 nationale Branchenverbände gezählt.¹⁴ Einige davon vertreten einen ganzen Wirtschaftszweig, während andere sich auf einen engeren Bereich spezialisiert haben. So gibt es heute sowohl Verbände für Bergbau (*kuangye xiehui*), Automobilindustrie (*qiche gongye xiehui*) und das Versicherungswesen (*baoxian xiehui*), als auch spezialisierte Verbände wie den Industrieverband für Industriegase (*gongye qiti gongye xiehui*) oder den Verband der Umweltschutzindustrie (*huanjing baohu gongye xiehui*). Außerdem gibt es sogenannte Studien- und Forschungsgesellschaften, hinter denen sich nicht selten große branchenorientierte Unternehmensverbände verstecken: Die Studiengesellschaft für Erdöl (*shiyou xuehui*), die Studiengesellschaft für Tabak (*yancao xuehui*) oder die Forschungsgesellschaft für Energie (*nengyuan yanjiuhui*).¹⁵ Die Mitgliedschaft in diesen Verbänden ist freiwillig. Die Jahresbeiträge lagen 1995 zwischen 300 und 2.000 Yuan. Offiziell gelten solche Branchenverbände als nicht-staatlich (*minjian*), und sie sollen "von unten" auf freiwilliger Basis entstehen. Das ist aber in der Regel nicht der Fall: Die Branchenverbände werden vom Staat bewußt gefördert, da der Staat sich davon - ebenso wie bei der Errichtung von "Hauptgesellschaften" und "Hauptverbänden" - eine effiziente indirekte Marktsteuerung ohne direkten administrativen Zugriff verspricht.¹⁶ Die Aufgaben der Branchenverbände wurden von einer mit der Ausarbeitung einer Verbands- und Kammergesetzgebung betrauten Arbeitsgruppe folgendermaßen zusammengefaßt:

- * Branchenforschung
- * Bereitstellung von Informationen für die Regierung
- * Hilfe bei der Erstellung von Branchenstrategien
- * Festlegung technischer Standards
- * Förderung technischer Entwicklung innerhalb der Branche

CHINA aktuell

- * Abstimmung der Preise branchenrelevanter Produkte
- * Weiterbildung, Information und Koordination der Mitglieder
- * andere von der Regierung übertragene Aufgaben.¹⁷

Die Aufgaben der sogenannten nicht-staatlichen Branchenverbände sind also denen der Hauptverbände sehr ähnlich. Hier wie dort wird vor allem auf ökonomische Funktionen Wert gelegt. Ebenso wie die Hauptverbände können die Branchenverbände die Entwicklung innerhalb eines Wirtschaftszweigs erheblich beeinflussen, da sie eng mit der Regierung verflochten sind. Es fehlt ein klar von den Tätigkeiten der Behörden abgegrenzter Geschäftsbereich, was zu Streitereien um Zuständigkeiten führen kann. Das Führungspersonal der Verbände wird zudem von eben diesen Behörden bestellt.¹⁸ Die Autonomie dieser Verbände vom Staat ist deshalb bisher als gering einzuschätzen.

Anders stellt sich die Position der Verbände für Unternehmensdirektoren im Staatssektor dar, die ebenfalls nach Beginn der Reformen gegründet wurden. Diese Verbände spielen eine besondere Rolle, da ihre Mitglieder der politischen und wirtschaftlichen Elite Chinas angehören. Etwa neun von zehn Direktoren von Staatsfirmen sind Stichproben zufolge Mitglied der Kommunistischen Partei; 80% von ihnen erhielten ihre Position direkt von Partei- und Staatsorganen. Diese "Roten Direktoren" sind eine der einflussreichsten Lobby-Gruppen im politischen System der Volksrepublik.¹⁹

Die wichtigsten nationalen Verbände für Unternehmer im Staatssektor sind der Chinesische Verband für Unternehmensführung (*Zhongguo qiye guanli xiehui*) und der Chinesische Verband der Unternehmensdirektoren (*Zhongguo qiyejia xiehui*). Die beiden Verbände residieren im selben Gebäude in Beijing und teilen sich einige ihrer Führungskräfte, ein eigenes Ausbildungszentrum, ein Zentrum für Unternehmensberatung und eine Forschungseinrichtung. Mit Hilfe eines landesweiten Computer-Netzwerks bieten die Verbände einen Informationsaustausch für Großunternehmen an. Finanziert werden diese Aktivitäten vorwiegend von der Zentralregierung. Die Zentrale Planungskommission, die als Aufsichtsinstitution für die beiden Verbände fungiert, hat ihre Kontrolle seit Beginn der neunziger Jahre offenbar schrittweise gelockert.

Bei ihren Mitgliedern stehen die beiden Verbände Feldstudien zufolge in hohem Ansehen und gelten als sehr wirkungsvoll. Sie wurden von der Regierung wiederholt bei Fragen zur Unternehmensreform, dem Konkursgesetz und der Regulierung des Aktienmarktes konsultiert. Der Verband der Unternehmensdirektoren vertrat während der Vorbereitung des Arbeitsgesetzes im Jahr 1994 die Arbeitgeberseite. Diese Drei-Parteien-Verhandlungen zwischen der Gewerkschaft als Arbeitnehmervertretung, Direktorenverband und Arbeitsministerium waren auf Initiative der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) zustande gekommen und verhalfen dem Verband der Unternehmensdirektoren zu einer besonderen politischen Rolle.²⁰ In diesem Verband sind bisher nur große und mittlere Staatsunternehmen zugelassen, es wird aber erwogen, auch private Unternehmer zuzulassen.²¹ Der nationale Verband für Unternehmensführung hat bisher etwa 800 Mitgliedsunternehmen und mit ihm locker verbundene Zweigverbände in 30 Provinzen. Außerdem gehören zu dem Verband 26

branchenbezogene Unterverbände wie beispielsweise der Verband für Unternehmensführung in der Metallurgie (*yejin qiye guanli xiehui*).²²

Eine gewichtige Unternehmerorganisation unterhalb der nationalen Ebene ist der Hauptstadtische Unternehmerclub (*shoudu qiyejia julebu*) in Beijing, der Managern großer und mittlerer staatlicher Firmen vorbehalten ist. Dieser Verband beschränkt sich allerdings auf Beratung, fachliche Diskussion, gesellschaftliche Untersuchungen, den Austausch von Informationen und Erfahrungen von Unternehmensdirektoren, sowie die Herausgabe einer Zeitschrift.²³

Verbandsorganisationen von staatlichen Unternehmen spielen zum Teil bereits heute eine wichtige Rolle im politischen und wirtschaftlichen Leben. Den Branchenverbänden fehlt bisher zwar der für eine wirkliche Entflechtung von Verwaltung und Unternehmen notwendige Abstand zur staatlichen Administration; sie sind in größerem Ausmaß als die Unternehmerverbände Instrumente einer Regulierung des Wirtschaftsgeschehens durch den Staat. Aufgrund des zunehmenden Marktwettbewerbs wird jedoch die Position der Branchenbehörden schrittweise geschwächt, die ihre Macht vor der Reform aus Aufgaben wie der Zuteilung von Rohstoffen an die Staatsfirmen geschöpft hatten. Besonders lokale Branchenverbände nutzen die auf diese Weise entstandenen Freiräume zur Interessenvertretung ihrer Klientel.

Ein Beispiel für diese Entwicklung ist der Verband für die Bauindustrie in der nordostchinesischen Stadt Shenyang. Dieser war 1985 auf Initiative der städtischen Baubehörde gegründet worden, um den gewachsenen Bausektor zu regulieren. Seit die administrativen Zuweisungen an Baumaterial eingeschränkt wurden und die Firmen sich ihren Bedarf über den Markt beschaffen können, hat sich die Kontrolle der Behörde gelockert. Diese Umstände nutzte der Verband dazu, sich stärker für die Interessen seiner Mitglieder einzusetzen. So forderte er erfolgreich administrativ festgelegte Mindestpreise zur Beendigung des Preiskampfes in der Branche und Schutzmaßnahmen gegen Konkurrenzfirmen aus anderen Gebieten.²⁴ Derartige Vorgänge gibt es auch in anderen Regionen und Branchen. Setzt sich diese Entwicklung fort, könnten die Branchenverbände - auch die nationalen - erheblich an politischem Gewicht gewinnen.

3 Der Staat und die Privatwirtschaft: Verbände zwischen Kontrolle und Interessenvertretung

Die private Wirtschaft nimmt einen besonderen Status innerhalb des Wirtschaftssystems ein, da sie erst mit Beginn der Reformen entstanden und von der staatlichen Wirtschaftssteuerung unabhängiger ist als der Staatssektor. Da die Privatwirtschaft in der Zeit zwischen 1956 und 1978 unterdrückt wurde, existierten in dieser Periode auch keine aktiven Organisationen dieses Sektors. Der wichtigste Verband für die Privatwirtschaft ist heute der reorganisierte Bund für Industrie und Handel (siehe Abschnitt 3.2), der schon 1953 gegründet, aber seit den späten fünfziger Jahren seiner Funktionen entkleidet und in der "Kulturrevolution" gänzlich zerschlagen worden war. Verbände für Kleingewerbetreibende und größere Privatunternehmen entstanden erst, als die Regierung in den achtziger Jahren die Gründung von Verbänden für die rasch wachsende Privatwirtschaft förderte. Die im Zuge der wirtschaftli-

chen Liberalisierung entstandenen privaten Betriebe sollten nicht unbeaufsichtigt bleiben. Vielmehr sollte ein Netz von Verbänden über die vielen kleinen Betriebe gelegt werden, die staatlicherseits schwer kontrollierbar sind. Die in diesem Zusammenhang errichteten Verbände weisen einen Doppelcharakter auf: Einerseits sollen sie die Mitglieder kontrollieren, andererseits Dienstleistungen für sie anbieten. Ein Paradebeispiel für einen solchen Verband ist der Verband für Kleingewerbetreibende.

3.1 Der Verband für Kleingewerbetreibende

Der mitgliederstärkste nationale Verband in der Privatwirtschaft ist der Verband für Kleingewerbetreibende (*geti laodongzhe xiehui*).²⁵ Zum Kleingewerbe bzw. den Individualbetrieben (*geti qiye*), wie die offizielle Bezeichnung für solche Kleinstunternehmen lautet, gehören diejenigen Betriebe, die nicht mehr als sieben Angestellte beschäftigen. Unter diese Bezeichnung fallen also hauptsächlich Straßenhändler, kleine Restaurants und Läden, Werkstätten oder kleine Transportunternehmen. Der erste Vorläufer eines Kleingewerbeverbandes entstand 1980 in Harbin. 1981 erlaubte der Staatsrat die Gründung solcher Vereinigungen unter der Leitung der Behörde für Industrie und Handel. Die Zweigstellen der Behörde ergriffen daraufhin selbst die Initiative und gründeten auf allen Verwaltungsebenen Verbände für das Kleingewerbe. 1986 wurde unter Beteiligung hoher Funktionäre aus Partei und Regierung der Nationale Verband der Kleingewerbetreibenden (im folgenden KGT-Verband) ins Leben gerufen und der Verwaltungsbehörde für Industrie und Handel unterstellt.²⁶ Der Verband wurde also nicht von den Privatwirtschaftlichen selbst, sondern von staatlicher Seite gegründet. Die Mitgliedschaft im KGT-Verband ist für jeden Kleinunternehmer Pflicht: Mit der Registrierung des Betriebes erlangt er automatisch die Mitgliedschaft, die 1994 im Monat 1 Yuan (ca. 20 Pfennig) kostete.²⁷ Da es in der VR China inzwischen unzählige kleine Läden, Restaurants, Händler und Handwerker gibt, ist der KGT-Verband der mitgliederstärkste Unternehmerverband des Landes: Ende 1993 hatte er 26,5 Millionen Mitglieder. 55.000 Mitarbeiter wurden dem Verband insgesamt zugeteilt. Die klare Zuordnung zum Parteistaat dokumentiert die hohe Zahl aktiver Parteizellen im KGT-Verband: 1993 arbeiteten rund 4.500 solcher Zellen in den Verbandsgruppen.²⁸ Die Behörde für Industrie und Handel stellt die leitenden Funktionäre des nationalen Dachverbandes und vieler Provinz- und Kreisweitzweitzweitzstellen. Lediglich auf der Gemeinde-Ebene sind die Verantwortungsträger häufiger ehrenamtlich tätige Privatunternehmer.²⁹ In der Satzung von 1991 heißt es, der Verband sei "eine von den Kleingewerbetreibenden errichtete Massenorganisation unter Leitung der Kommunistischen Partei Chinas und der Volksregierung".³⁰

Der KGT-Verband ist also weit davon entfernt, eine autonome Interessenvertretung zu sein. Zu seinen Aufgaben gehören laut Satzung die Erziehung der Kleingewerbetreibenden zum Studium der Gesetze und politischen Leitlinien, die Bildung von Arbeitsmoral und kultiviertem Geschäftsgebaren und die Verhinderung von Straftaten. Der Verband soll die Regierung über die politischen Ansichten der Mitglieder und ihre wirtschaftliche Situation informieren, hat also eine klare Vermittlerfunktion zwischen Staat und Privatwirtschaft. Als Dienstleistungen bietet der Verband dafür Beratung, Marktforschung und Information, Anleitung in Produktion und Geschäftsfüh-

rung, Vermittlung bei Konflikten zwischen Konkurrenten, technische Weiterbildung, Schulungen, Freizeitangebote und die Förderung internationaler Begegnungen an.³¹ Eine wichtige Funktion lokaler Zweigstellen ist die Organisation einer Art Mini-Genossenschaftsbank: Die Mitglieder zahlen dort in einen Fonds ein, aus dem bei Bedarf Kredite entnommen werden können. Dies ist für viele Kleinunternehmer die einzig mögliche Kreditquelle. Nach Angaben des Verbandes operieren inzwischen etwa 6.000 solcher Genossenschaftsbanken in ganz China.³²

Die wirtschaftlich unabhängigen Privatunternehmer werden durch diesen Verband in das korporatistische Aufsichtssystem eingebunden. So können ihre Aktivitäten, wenn nicht gesteuert, so doch zumindest überwacht werden. Feldstudien geben konkreten Aufschluß über die tatsächlichen Aktivitäten des Verbandes. Christopher Nevitt besuchte im Rahmen einer Feldstudie in der Hafenstadt Tianjin im Jahr 1993 mehrere Büros des KGT-Verbandes und konnte nur wenig Einsatz der Organisation für ihre Mitglieder erkennen. Die Loyalität der Angestellten des Verbandes lag - vor allem auf Stadtbezirksebene - eindeutig bei der übergeordneten Behörde für Industrie und Handel und nicht bei den Kleinunternehmern. Ein von Nevitt befragter Direktor einer Verbandszweigstelle erklärte, die Aufgabe des KGT-Verbandes sei die Kontrolle der Mitglieder und nicht Dienstleistung für diese.³³ So ist es kein Wunder, daß die Kleinunternehmer in Tianjin dem KGT-Verband eine äußerst geringe Wertschätzung entgegenbringen. Nevitts Befragungen ergaben, daß nur 12% der Mitglieder sich bei Schwierigkeiten im Geschäftsleben an den KGT-Verband wenden würden. Das größte Problem der Kleinunternehmer - die Konkurrenz durch illegale Klein Händler, die Steuern und Gebühren umgehen und somit ihre Produkte günstiger anbieten können - wird weder vom KGT-Verband, noch von der Behörde für Industrie und Handel angepackt, obwohl beide Institutionen offensichtlich den Ernst der Lage erkannt haben.³⁴ Statt dessen verwenden sie Zeit und Ressourcen auf Aktivitäten mit sehr begrenztem Wert für die Mitglieder, wie die Herausgabe einer Verbandszeitung und der Organisation von Auslandsreisen für die Verbandsfunktionäre. Einzige Errungenschaft des städtischen KGT-Verbandsbüros in Tianjin war seine Beteiligung an der Ausarbeitung neuer städtischer Richtlinien für private Kleinunternehmer, die Steuern und Gebühren senkten und den Unternehmern Kreditleichterungen brachten.³⁵

Ähnliche Zustände fand Helmut Schönleber, der 1994 im Auftrag der IHK Darmstadt den KGT-Verband besuchte, bei seiner Visite der Verbandsstelle in Suzhou vor. Das Büro liegt direkt neben der Registrierstelle für Kleingewerbe innerhalb der Verwaltungsbehörde für Industrie und Handel, erkennbar nur durch ein eigenes Türschild und die spartanische Inneneinrichtung. Alle Verbandsangestellten auf Stadt- und Distriktebene werden direkt von der Behörde bezahlt.³⁶ Selbst der Dachverband in Beijing erschien Schönleber "wenig repräsentativ": Das Büro ist in einem unattraktiven Gebäude untergebracht, und 1994 waren nicht einmal alle Planstellen besetzt. Als Hauptaufgabe sieht der Dachverband Ausbildung, Öffentlichkeitsarbeit, Beratung und die Organisation von Veranstaltungen an. Die erste Nummer der seit Juli 1994 erscheinenden Verbandszeitschrift trug den Titel "Mao Zedong hat uns angewiesen, uns zu befreien; Deng Xiaoping zeigt uns, wie man reich wird."³⁷

Die mangelhafte Ausstattung des KGT-Verbandes und der fehlende Enthusiasmus seiner Angestellten mag an der niedrigen Finanzkraft der Mitglieder liegen. Für Beamte, die ihren Einfluß in einer Lokalität ausweiten wollen - Nevitt nennt das die Strategie des "Dicken Fisches im kleinen Teich"³⁸ - sind die Kleinunternehmer von geringer Attraktivität, da sie über nur wenig Kapital verfügen. Da Kleinhändler deshalb nicht viel zum Wohlstand eines Kreises oder Stadtbezirks beitragen können, unternehmen solche Beamten wenig Anstrengungen, sich für die Kleinunternehmer einzusetzen. Dies gilt vor allem in den Städten, wo es genug größere Privatunternehmen gibt. Auf dem Land, wo die Bedeutung des privaten Kleingewerbes ungleich größer ist, setzt sich der KGT-Verband möglicherweise stärker für die Belange der Kleinhändler ein.³⁹

Für die privaten Unternehmen mit mehr als acht Angestellten, die erst 1987/88 offiziell anerkannt wurden, existiert inzwischen eine Verbandsorganisation für Privatunternehmen mit korrespondierenden Aufgaben. Der Beitritt erfolgt bei Geschäftsanmeldung oder Anstellung des achten Mitarbeiters ebenfalls automatisch. Der Bedeutung des aufstrebenden Privatsektors zum Trotz, ist der Stellenwert dieses Verbandes noch geringer als der des KGT-Verbandes. Viele Zweigstellen der Behörde für Industrie und Handel, der auch der Verband für Privatunternehmen untersteht, lassen ihn von den Büros des KGT-Verbandes verwalten, zum Beispiel in Suzhou.⁴⁰

Dennoch ist beim KGT-Verband und beim Verband für Privatunternehmen eine Tendenz zur Öffnung gegenüber den Mitgliederinteressen zu beobachten. Bei einer Tagung des KGT-Verbandes im April 1994 hieß es beispielsweise, der Verband "dürfe nicht zu einem 'zweiten Verwaltungsamt für Industrie und Handel' verkommen".⁴¹ Die Verbandsfunktionäre haben zum Teil offenbar das Glaubwürdigkeitsdefizit unter der Mitgliedschaft erkannt. Aufgaben wie Marktforschung, Rechtsberatung, praktische Hilfe bei der Beschaffung von Grundstücken und bei der Kreditaufnahme oder auch soziale Tätigkeiten wie beispielsweise die Einrichtung von Kindergärten scheinen allmählich an Bedeutung zu gewinnen.⁴² Diese Maßnahmen sollen verhindern, daß die Verbände in völlige Bedeutungslosigkeit absinken. Die große Mehrheit der Privatwirtschaftlichen befürwortet einer chinesischen Untersuchung zufolge die Bildung unabhängiger Interessenvertretungen, da sie die bestehenden Organisationen nicht als wirkungsvoll ansehen.⁴³ Der Druck auf die Verbandsfunktionäre, die Interessen ihrer Klientel aktiver zu unterstützen, um die Bildung autonomer Vereinigungen zu verhindern, ist daher groß.

3.2 Der Bund für Industrie und Handel

Eine Vereinigung, der es offenbar besser gelungen ist, sich für die Interessen ihrer Mitglieder stark zu machen, ist der Bund für Industrie und Handel (*gongshangye lianhehui*, im folgenden BIH). Diese Organisation hat seit den achtziger Jahren einen beachtlichen Wandel durchlaufen und stellt den einzigen nennenswerten Wirtschaftsverband dar, dessen Ursprung auf die Zeit vor der Reform- und Öffnungspolitik zurückgeht. Seit der Wiederbelebung des BIH Anfang der achtziger Jahre haben sich Funktion und Zusammensetzung des Verbandes allerdings stark verändert. Heute definiert der Bund seine Aufgaben in Anlehnung an die Tätigkeiten westlicher Industrie- und Han-

delskammern, weshalb die nationale und viele regionale Verbandsstellen sich in englischer Sprache parallel zur Bezeichnung "Federation of Industry and Commerce" auch "Chamber of Commerce" nennen.⁴⁴

Der Bund für Industrie und Handel wurde im Jahre 1953 als Auffangbecken für die nach 1949 verbliebenen Privatunternehmer der Republikzeit gegründet.⁴⁵ Damals war der BIH vor allem ein Kontrollinstrument der KPCh mit dem Zweck, die Privatunternehmer zur Gefolgschaft der Partei aufzurufen und politische Direktiven an diese zu übermitteln. Gleichzeitig wurden die Unternehmer durch staatliche Politik stark bedrängt, wie zum Beispiel 1952 durch die Fünf-Anti-Kampagne (*wufan*) gegen die "Bourgeoisie".⁴⁶ Trotz der direkten Überwachung durch den Staat hatten die einzelnen Ableger des BIH bis 1956 einigen Einfluß.⁴⁷ Dies lag sicherlich an der Wirtschaftskraft der noch bis zu jenem Jahr vorwiegend privaten Mitgliedsfirmen. Ab 1956 wurden die meisten Unternehmen verstaatlicht und politische Funktionäre als Geschäftsführer eingesetzt. Regierung und Partei übernahmen die Lenkung der Wirtschaft, so daß der BIH sein Hauptaufgabenfeld verlor. Während der "Kulturrevolution" wurden die meisten Verbände aufgelöst; auch der BIH stellte seine Tätigkeit ein. Im Jahre 1982 nahm der Verband seine Arbeit auf Initiative des Staatsrates wieder auf. Da es zu jener Zeit kaum private Unternehmen gab, war der BIH zunächst hauptsächlich für staatliche Firmen zuständig. Die Unternehmensleitungen, die seit dem Beginn der Reformen mehr Verantwortung zu übernehmen hatten, benötigten vor allem wirtschaftliches Know-how, weshalb Ausbildung für das Management der Staatsfirmen zum ersten Tätigkeitsschwerpunkt des BIH in der Reformära wurde. Anfang der neunziger Jahre wies der Staatsrat den BIH an, von nun an die erfolgreichen Privatunternehmen zum Schwerpunkt ihrer Tätigkeiten zu machen. Die nationale Vollversammlung des BIH änderte seine Satzung entsprechend.⁴⁸ 1993 waren etwa die Hälfte der Mitglieder Privatunternehmen; dazu kommen Gemeindeunternehmen, Joint Ventures und Mitgliedschaften von Einzelpersonen.⁴⁹ Interessant ist, daß einige sogenannte "alte Mitglieder" dem Verband wieder beigetreten sind: Ehemalige Unternehmer, zumeist in hohem Alter, die über unternehmerisches Wissen und zum Teil sogar über Kapital verfügen, das sie in den Verband einbringen können. Ein Teil dieser "alten Mitglieder" hatte China mit seinem Vermögen verlassen und engagiert sich jetzt wieder dort.⁵⁰

Wie für ein System des Staatskorporatismus typisch, ist der BIH parallel zur Staatshierarchie aufgebaut: BIH-Zweigstellen gibt es also selbst auf Gemeindeebene. Die nationale Ebene des Bundes für Industrie und Handel ist Dachorganisation für rund 2.300 regionale Zweigstellen mit insgesamt etwa 670.000 Mitgliedern.⁵¹ Die Mitgliedschaft für Unternehmen und Einzelpersonen ist freiwillig.⁵² Die Dienstleistungen der BIH-Stellen umfassen gemäß Satzung neben den Bildungsmaßnahmen vor allem Beratungsdienste, Schlichtung bei Handelsstreitigkeiten, gesellschaftliche Veranstaltungen und soziale Fürsorge. Der Bildungsbereich ist der am professionellsten entwickelte Funktionsbereich des BIH: 200 Bildungseinrichtungen wurden landesweit vom BIH aufgebaut. Da der BIH seine Tätigkeiten an den Aufgaben westlicher Handelskammern orientiert, ist das Interesse an internationalen Kontakten groß.⁵³ Die meisten Verbindungen hat sich bisher die BIH-Filiale in Shanghai aufgebaut, die Beziehungen zu den Handelskammern in Osaka, Singapur,

Hongkong, Paris, Holland und Finnland unterhält. Die Unterstützung ihre Mitglieder beim Aufbau von Geschäftsbeziehungen im Ausland ist einer der Schwerpunkte für den BIH Shanghai.⁵⁴ In einigen Gebieten ist es für die BIH-Stellen allerdings schwierig, die vorgesehenen Dienstleistungen auch tatsächlich anzubieten. Schönleber, der 1994 auch den BIH besuchte, nennt als Beispiel eine Provinzzweigstelle, die für 40.000 Mitglieder nur 40 hauptamtliche Mitarbeiter beschäftigt.⁵⁵ Schönleber hält die Verästelung der Vereinigung für ihre größte Schwäche: Die einzelnen lokalen Stellen seien für sich genommen zu unbedeutend, oft schlecht besetzt und mit ungenügender Technik ausgestattet.

Dennoch gehört der BIH zu denjenigen Verbänden, die sich verstärkt um eine echte Interessenvertretung ihrer Mitglieder gegenüber dem Staat bemühen. Nevitt stellte bei Besuchen der BIH-Büros in Tianjin fest, daß sich vor allem die BIH-Stellen auf den untersten Verwaltungsebenen für ihre Mitglieder einsetzen. Neben den allgemeinen Serviceleistungen beschäftigen sich die Stellen in Tianjin nach Erkenntnissen Nevitts auch mit den Problemen ihrer Mitglieder: Rechtsbeistand, Bemühungen um Kredite, Ausnutzung ihrer eigenen Beziehungen zur Bürokratie im Interesse der Mitglieder, Schutz der Mitgliedsfirmen vor überzogenen Gebührenforderungen usw. Der BIH in Tianjin steht deshalb im Unterschied etwa zum Verband der Privatunternehmer in relativ hohem Ansehen.⁵⁶

Darüber hinaus errichtet der BIH in vielen Fällen gezielt andere Organisationen, die unter seiner Schirmherrschaft stehen. Diese Vereinigungen sind noch einen Schritt weiter vom Staat entfernt und bedeuten eine Stärkung des BIH. Zum Beispiel gründete der BIH zwischen 1987 und 1989 etwa 150 freiwillige "Gilden" für spezifische Branchen.⁵⁷ 1993 eröffnete die BIH-Provinzstelle von Shanxi eine nationale Forschungsgesellschaft für Privatunternehmen, deren Gründungszeremonie neben reichen Geschäftsleuten und BIH-Funktionären aus ganz China auch freundlich gesinnte Beamte der Zentralregierung beiwohnten. Der BIH schuf auf diese Weise unter Umgehung der zuständigen Regierungsstellen neue Verbindungen von Unternehmen über Provinzgrenzen hinweg.⁵⁸ Diese Entwicklung zeigt, daß auch ein Verband, der unter Mao ein reines Instrument zur Kontrolle von oben nach unten darstellte, in der Lage ist, sich zu wandeln und in Richtung einer echten Interessenvertretung oder zumindest einer Dienstleistungsorganisation für seine Mitglieder zu entwickeln.

Im allgemeinen ist die Autonomie der einzelnen BIH-Stellen bei der Interessenvertretung stark von der eigenen Finanzkraft abhängig. Neben den Mitgliedsbeiträgen sind die Gewinne aus den eigenen Unternehmen sowie von der Regierung nach 1982 zurückgegebenes Vermögen, insbesondere Grundbesitz, eine eigene Finanzquelle des BIH. Die einzelnen Geschäftsstellen bekommen ihre Einnahmen daher in unterschiedlicher Gewichtung aus Beiträgen, Spenden und staatlichen Zuschüssen. Die Zweigstellen in Regionen mit einer großen Zahl an erfolgreichen Unternehmen oder finanzkräftigen "alten Mitgliedern" haben deshalb einen vergleichsweise großen Spielraum, während andere vollständig von staatlicher Finanzierung abhängig sind und daher nur eine eingeschränkte Autonomie besitzen.⁵⁹ Eine Ausnahme stellt Tianjin dar: Nevitt fand 1993 heraus, daß der gesamte Haushalt der dortigen BIH-Stellen aus den Kassen der lokalen Parteiorganisation stammte.

Trotzdem ist der Tianjiner BIH sehr aktiv im Interesse seiner Mitglieder; auch dann, wenn diese Interessen und diejenigen des Staates, bzw. der Stadtregierung divergieren.⁶⁰

Der BIH untersteht der Einheitsfront-Abteilung der KPCh, deren Aufgabe die Überwachung nichtkommunistischer gesellschaftlicher Vereinigungen ist.⁶¹ Die meisten Mitglieder der Führungsspitze haben einen Sitz im Nationalen Volkskongreß oder in der Politischen Konsultativkonferenz inne.⁶² Mitunter kommt es zu Kompetenzstreitigkeiten zwischen BIH und den zuständigen Stellen der Verwaltungsbehörde für Industrie und Handel. In der Stadt Xiamen gab es 1989/90 einen Fall, wo beide Institutionen gestützt auf verschiedene Zuständigkeitsansprüche je einen Verband für Privatunternehmen förderten. Aufgrund der nach 1989 verstärkten Kontrolle des Staates konnte der von der Verwaltungsbehörde unterstützte Verband den unabhängigeren BIH-geförderten Verband verdrängen und letztlich zur Selbstauflösung treiben.⁶³ Der größte Teil des BIH-Führungspersonals wird von den zuständigen Parteiorganisationen bestimmt, aber in Tianjin erfuhr Nevitt, daß der dortige BIH einige lokale Mitglieder, also Privatunternehmer, in die Führungsetage hatte aufsteigen lassen.⁶⁴ Dies zeigt, wie schwierig es ist, die tatsächliche Autonomie des BIH - wie auch anderer Verbände - genau zu bestimmen. Neben der finanziellen Situation spielen noch andere Faktoren eine Rolle:

- * Das regional stark schwankende politische Klima in einer Stadtverwaltung: Die Möglichkeiten des BIH, sich der behördlichen Überwachung zu entziehen, sind umso größer, je aufgeschlossener eine regionale Regierung gegenüber wirtschaftlichen Reformen ist, weil damit eine Lockerung der Kontrollen einhergeht.
- * Die Wirtschaftsstruktur in einer Region: In einer Stadt oder Region mit großem Privat- und Joint-Venture-Sektor wird der BIH eine vergleichsweise wichtige Rolle spielen und deshalb einen größeren Entscheidungsspielraum besitzen.
- * Die persönlichen Ziele und Interessen der Verbandsfunktionäre und ihrer Gegenüber im Partei- und Verwaltungsapparat. Ein Verwaltungsbeamter, dessen berufliches Ziel es ist, "seine" Region zu stärken, wird stärker auf die Forderungen des BIH eingehen als einer, der in der Partei- oder Staatshierarchie Karriere machen will. Bei den Verbandsfunktionären ist ihr Engagement für den BIH zum Beispiel davon abhängig, ob sie sich stärker mit dem BIH oder mit den zuständigen Behörden (bei denen sie unter Umständen gleichzeitig arbeiten) identifizieren.
- * Die Höhe des von den BIH-Mitgliedern gezahlten Steueraufkommens und die Beschäftigungswirkung der Mitgliedsfirmen: Der Einfluß einer lokalen BIH-Stelle ist umso größer, je mehr Steuern die Mitglieder zahlen und je mehr Arbeitsplätze sie in einer Region schaffen.

Lokale Unterschiede und die oben genannten politischen Faktoren spielen auch für die Chancen unabhängiger Verbände von Privatunternehmern eine Rolle. Solche Vereinigungen sind bisher nur in geringer Zahl entstanden und haben mit erheblichen Schwierigkeiten zu kämpfen. Diese Verbände, welche zumeist vor 1989 gegründet wurden, sahen sich in dem repressiven Großklima nach der Niederschlagung der Demokratiebewegung wachsendem Druck ausgesetzt. Viele Vereinigungen lösten sich wieder auf. Ein Beispiel ist der hier bereits angesprochene Fall der Gilde für private Industrie und Handel in Xiamen, der im folgenden Abschnitt untersucht wird.

3.3 Staatsfernere Unternehmerverbände

Bevor es nach 1989 Vorschrift wurde, daß alle Verbände sich über eine staatliche Aufsichtsinstanz registrieren lassen müssen, bestand die Gelegenheit zur freiwilligen Gründung unabhängiger Verbände. Dies galt auch für die Privatwirtschaft: Laut Artikel 5 der "Übergangsregelungen für private Unternehmen" von 1988 durften Privatunternehmer ihre eigenen Vereinigungen gründen. Vormundchaftsinstitutionen waren darin nicht festgelegt.⁶⁵ Einige Privatunternehmer sahen in dieser Regelung eine Chance zur Gründung eigener Unternehmerverbände.

Eine der wenigen unabhängigen Vereinigungen für Privatunternehmer in Chinas Großstädten war die Gilde für Privatindustrie und -handel in Xiamen (*Xiamenshi siying gongshang gonghui*), die Anfang 1988 gegründet wurde.⁶⁶ Förderer der neuen Gilde war die städtische BIH-Stelle von Xiamen, die sich als eine der ersten BIH-Stellen in China als "Handelskammer der Stadt Xiamen" (*Xiamenshi shanghui*) bezeichnete. Die Gründungsmitglieder der Gilde hatten den BIH angesprochen, da sie eine Vormundchaftsinstitution suchten, die in ihrem Interesse aktiv werden könnte. Darüber hinaus sollte die Kontrolle durch die städtische Behörde für Industrie und Handel gemieden werden. Formal war die Gilde also eine Spezialorganisation des BIH. Neben Aufgaben wie Management-Training, der Schaffung von Geschäftsbeziehungen und Informationsaustausch sollte die Organisation ihre Mitglieder bei Verhandlungen mit Regierungsstellen vertreten und ihre Rechte schützen. Die Unternehmer wählten ihren Vorstand und die Verbandsangestellten selbst. Die Gilde war von Anfang an eine effektive Interessenvertretung: Sie setzte bei der Verwaltung der Wirtschaftssonderzone Xiamen eine Senkung des Steuersatzes auf Geschäftsgewinne für Privatunternehmen von vorher 35% auf den für staatliche Unternehmen üblichen Satz von 15% durch. Außerdem unterstützte sie die Belange von Einzelmitgliedern.

Die Gilde war, wie schon in Abschnitt 3.2 angedeutet wurde, Auslöser für Kompetenzstreitigkeiten zwischen dem BIH und der örtlichen Behörde für Industrie und Handel. Der BIH sah sich selbst als legitimen Vertreter der Gilde, da er schon seit 1953 für Privatunternehmer zuständig war. Die Behörde sah in der neuen Gilde eine Gefährdung ihrer eigenen Autorität. Dies war nicht ganz unbegründet, da die Unternehmer sich häufig über die Praxis der Behörde beklagten, willkürliche Gebühren im Zusammenhang mit der jährlich fälligen Lizenzverlängerung zu erheben, um auf diese Weise unbotmäßige Unternehmer zu bestrafen. Die Behörde startete eine Kampagne gegen die Gilde: Sie erhöhte für Gildemitglieder die Gebühr für Geschäftslizenzen und warnte andere Privatunternehmer vor den Folgen eines etwaigen Eintritts. Ein Führungsmitglied der Gilde wurde unter dem Vorwurf der Korruption verhaftet, was die gesamte Gilde in Verruf brachte. Anfang 1990 gründete die Behörde schließlich ihre eigene Organisation für private Unternehmer. Höchster Funktionär des neuen Verbandes wurde der Sohn eines Mitglieds der Stadtverwaltung, der für seine elegante Auftreten und seine exzellente Ausbildung (Studium in den USA) bekannt war: Seine Erscheinung sollte sich bewußt von der etwas rauhbeinigen Art der Unternehmer in der Gilde abheben. Außerdem verfügte er über ausgezeichnete Beziehungen zur Bürokratie.

David Wank, der die Ereignisse um die Gilde in einer Feldstudie über das Privatunternehmertum untersuchte, stellte sehr unterschiedliche Reaktionen auf die Bekämpfung der Gilde fest. Die Kleingewerbetreibenden zeigten wenig Betroffenheit, da sie für ihre Geschäfte im Einzelhandel selten die Unterstützung der Gilde benötigten. Die größten Unternehmer kehrten der Gilde ebenfalls schnell den Rücken: Sie traten aus der Organisation aus, um nicht in die womöglich geschäftsschädigenden Streitigkeiten verwickelt zu werden. Die großen Unternehmen verfügen in der Regel über ausreichende Beziehungen zur Bürokratie, um sich über private Kanäle Vorteile zu sichern. Am schädlichsten war die Kampagne gegen die Gilde für mittlere Unternehmen, die im Begriff waren zu expandieren und dafür auf Unterstützung und Beziehungen der Gilde und des BIH angewiesen waren. Diese Unternehmer kämpften am längsten um den Erhalt der Gilde. Dennoch mußte die Gilde im Sommer 1990 ihre Tätigkeit einstellen; den Todesstoß versetzte ihr die Anerkennung der von der Behörde gegründeten Vereinigung durch die Zentralregierung.⁶⁷

Diese Vorgänge verdeutlichen die Schwierigkeiten, denen eine halbwegs unabhängige Organisation im chinesischen Staatskorporatismus ausgesetzt ist. Die Bekämpfung der Gilde fiel zwar in die den Ereignissen des Sommers 1989 folgende allgemeine Repression, die sich auch gegen die Privatwirtschaft insgesamt richtete. Ein solcher Vorgang ist aber heute in ähnlicher Weise vorstellbar, auch wenn sich das politische Klima inzwischen etwas entspannt hat. Der Staat ist immer noch in der Lage, horizontale Allianzen der Privatunternehmer untereinander zu verhindern.⁶⁸

Die Erkenntnisse Wanks sagen aber auch einiges über die Verhältnisse innerhalb des privaten Sektors aus. Die Privatunternehmer handeln offensichtlich nicht als Block, sondern haben je nach Firmengröße und persönlichem Hintergrund sehr unterschiedliche Interessen. "Privatwirtschaft neigt, vor allem im Frühstadium ihrer Entstehung und unter dem Zwang korporatistischen Verhaltens, zu Individualisierung und Zersplitterung", schreibt Thomas Heberer in einem Aufsatz über die Rolle von Interessenvereinigungen in autoritären Systemen.⁶⁹ Die Vorgänge in Xiamen bestätigen diese Einschätzung. Besonders die größeren Unternehmer bevorzugten eine individuelle Interessenvertretung und streben daher eher nach "vertikalen Allianzen" mit der Bürokratie. Korruption ist für diese Unternehmer kein Ärgernis, sondern gehört zum normalen Geschäftsleben. Sie sind in den Beziehungs-Netzwerken aktiv und haben deshalb ein Interesse an der Erhaltung des Systems, dessen Teil sie sind. Einen Verband besuchen sie für ihre Interessenvertretung nicht. Für die meisten kleinen Privatunternehmer dagegen stellt die Bürokratie ein Hindernis in Form hoher Gebühren und Steuern dar, mit dem sie so wenig wie möglich zu tun haben wollen. Der Aufbau eines starken und unabhängigen Interessenverbandes wäre für kleine und mittlere Unternehmer daher vorteilhaft, ist aber unter den gegenwärtigen politischen Bedingungen nicht durchsetzbar.⁷⁰

4 Ergebnisse

Die Wirtschaftsverbände in der VR China unterliegen, so wird anhand der betrachteten Organisationen deutlich, insgesamt noch einer starken Aufsicht und Kontrolle durch den Staat. Fast alle untersuchten Wirtschaftsverbände

wurden auf Initiative staatlicher Behörden gegründet und wurden von diesen gezielt gefördert. Wie weit die Autonomie der Verbände reicht, ist von verschiedensten Faktoren abhängig wie der Verbandsfinanzierung, der Personalunion von Führungskräften in Bürokratie und Verbänden sowie der strategischen Bedeutung einer Vereinigung für den Staat. Auffallend ist, daß die Verbände sich weitgehend auf ökonomische Funktionen beschränken. Die Vermittlung politischer Interessen von unten nach oben ist in den gegenwärtigen korporatistischen Strukturen nicht eingeplant.

Durch die Gründung von Wirtschaftsverbänden im Staatssektor erhofft sich die Regierung hauptsächlich eine Steigerung der wirtschaftlichen Effizienz. Die direkte Steuerung der einzelnen Wirtschaftszweige durch die Behörden hat sich als unwirtschaftlich erwiesen, so daß die Trennung von Verwaltung und Unternehmen erforderlich wurde. Die Branchenverwaltung mußte deshalb einige ökonomische Funktionen wie Produktionsplanung und Personalmanagement an die Staatsunternehmen abgeben; viele weitreichende Steuerungsfunktionen wie die Verteilung der Rohstoffe gingen aber direkt auf die neuen nationalen Branchen-Hauptverbände bzw. Branchen-Hauptgesellschaften über. Zwischen Staat und Unternehmen beginnt sich auf diese Weise eine neue institutionelle Ebene zu schieben. Die direkte Behördenaufsicht über Unternehmen weicht zusehends einer mittelbaren Kontrolle durch Hauptgesellschaften und Verbände.

In der Privatwirtschaft hat die Gründung von Vereinigungen durch die Behörden andere Ziele. Mit der Organisation vor allem der Kleinstunternehmer sollte der unübersichtliche Sektor der Kleinhändler und privaten Handwerker zwecks Beaufsichtigung in das korporatistische System eingegliedert werden. Außerdem wollte die Regierung mit der Gründung von Privatunternehmervereinigungen von oben der Entstehung unabhängiger Unternehmervverbände zuvorkommen. Von den Privatwirtschaftlichen selbst gegründete Verbände haben Probleme, sich gegen die vom Staat geförderten Verbände durchzusetzen. Deshalb gibt es derzeit auch nur in den Küstenprovinzen einige kleine unabhängige Gilden auf lokaler Ebene. Das Organisationsmonopol der offiziellen Verbände wurde bisher weitgehend durchgesetzt.⁷¹

Die Hierarchien im chinesischen Staatskorporatismus wirken, oberflächlich betrachtet, gefestigt. Das Verbändesystem ist aber erheblich vielschichtiger und unübersichtlicher, als es auf den ersten Blick erscheinen mag. Trotz der weiterhin bestehenden Aufsicht über die staatsnahen Branchenverbände gibt es Anzeichen einer zunehmenden Dezentralisierung der Kontrolle und einer damit einhergehenden Fragmentierung des Systems. Verbände und Verbandszweigstellen unterhalten je nach Verwaltungsebene, Region und lokaler Wirtschaftsstruktur unterschiedlich enge Beziehungen zur Staatsverwaltung.⁷² Lokale Verbände stehen ihrer Klientel näher als die großen bürokratischen Zentralen in Beijing. Sie genießen daher auch einen besseren Ruf bei ihren Mitgliedern. Aufgrund des gemeinsamen Interesses an der regionalen Entwicklung arbeiten örtliche Verbände meist enger mit der Lokalregierung zusammen als mit der übergeordneten Verbandsebene - ein Verhalten, das die korporatistischen Hierarchien schwächt.⁷³

Die korporatistischen Strukturen können andererseits auch durch Unterverbände, wie sie der BIH gegründet hat, und kleine, nicht offiziell über eine Vormundschaftsorganisation registrierte Vereinigungen unterlaufen werden. Unangemeldete Vereinigungen, spontan gegründet und locker organisiert, gibt es besonders auf Dorf- und Gemeindeebene; solche Vereinigungen werden von der Kreisregierung oftmals ignoriert und geduldet.⁷⁴ In den Städten schließen sich Wanderarbeiter zu Landsmannschaften und Privathändlervereinigungen zusammen, um sich vor behördlicher Willkür zu schützen.⁷⁵ Im kleinen Rahmen agieren also schon heute Gruppen, die mit mehr oder weniger großem Erfolg für ihre Interessen streiten.

Geschwächt wird das offizielle korporatistische System auch durch nicht-formalisierte Mittel der Interessenvertretung, die sowohl im Staatssektor als auch in der Privatwirtschaft bisher immer noch ein größeres Gewicht besitzen als die Interessenvertretung durch Verbände. Im Staatssektor ringen informelle Branchen-Lobbies, die von - untereinander durch persönliche Beziehungen verbundenen - Direktoren staatlicher Großbetriebe und Spitzenfunktionären der Branchenadministration gebildet werden, mit Interessengruppen aus anderen Wirtschaftssektoren um eine bevorzugte Zuteilung knapper zentralstaatlicher Mittel.⁷⁶ In der Privatwirtschaft versuchen viele Unternehmer ihre individuellen Interessen mit Hilfe von Sonderkontakten und Korruptionsbeziehungen zur Bürokratie durchzusetzen. Die meisten chinesischen Unternehmer scheinen bisher eher an der Erhaltung dieses Systems der informellen "partikularistischen Interessendurchsetzung" interessiert zu sein als an der Stärkung formeller Verbandsorganisationen.⁷⁷

Insgesamt befindet sich das chinesische Verbändesystem in einem Wandlungsprozeß, dessen Ergebnis bisher nicht eindeutig abzusehen ist. Noch dominiert die staatliche Aufsicht, aber es ist deutlich geworden, daß sich diese Situation nach und nach ändern kann. Wenn sich die Kontrolle des Staates über Wirtschaft und Gesellschaft im Zuge der Wirtschaftsreformen weiter lockert, könnten einige der bestehenden Wirtschaftsverbände eine stärkere Autonomie erlangen als bisher und mit einer ausgeprägteren Interessenartikulation zur Bildung eines vom Parteistaat unabhängigeren Verbändewesens beitragen.

Anmerkungen

- 1) Die Entwicklung des chinesischen Verbändewesens nach 1979 wird systematisch erörtert in Heilmann, Sebastian, "Verbände und Interessenvertretung in der VR China: Die marktinduzierte Transformation eines leninistischen Staates", unveröffentlichtes Manuskript, 50 S., Dezember 1996.
- 2) Vgl. Zhang Ye, "Chinese NGOs. A Survey Report", in: Tadashi Yamamoto (Hrsg.), *Emerging Patterns of Civil Society in the Asia Pacific Community*, Singapore, ISEAS 1995, S. 99.
- 3) Siehe Unger, Jonathan/Chan, Anita, "China, Corporatism, and the East Asian Model", in: *The Australian Journal of Chinese Affairs*, No. 33 (Januar 1995), S. 39. Diese Regel wird zumeist sehr genau genommen. Die Autoren erwähnen ein Beispiel aus Shenyang, wo zwei Fanclubs für denselben Fußballverein mit verschiedenem sozialem Hintergrund gezwungen wurden, sich zusammenzuschließen, da für den entsprechenden Fußballverein nur ein Fanclub registriert wurde. Der andere wäre dann illegal.
- 4) Vgl. Fischer, Doris, "Gibt es den chinesischen Privatunternehmer?", in: *Osteuropa-Wirtschaft*, 40. Jg. (1995), Heft 4, S. 304.
- 5) Ebd., S. 302. Doris Fischer verwendet in ihrer Übersetzung die Begriffe "Zentralunternehmen" und "Zentralverbände".
- 6) Vgl. Unger/Chan, a.a.O., S. 43.
- 7) Zu Aufbau und Funktion dieser zwei Verbände vgl. Guowuyuan bangongting mishuju (Sekretariat des Hauptbüros des Staatsrates der VR China) (Hrsg.), *Zhongyang zhengfu zuzhi jigou* (Die Organisationsstruktur der Zentralregierung), Beijing 1995, S. 409-421.

- 8) Ebd., S. 409 u. 416.
 9) Ebd., S. 410f u. 417f.
 10) Ebd., S. 416.
 11) Zu diesen Entwürfen zählen z.B. solche für Jahrespläne und mittelfristige Planungen, die eigentlich "nach unten abgegeben" (*xia fang*) werden sollten. Ebd., S. 410f u. 417f.
 12) Ebd., S. 421.
 13) Ebd., S. 409 u. 416.
 14) Vgl. Fischer, a.a.O., S. 304. Dazu kommen mehr als 1.000 regionale und lokale Branchenvereinigungen, deren Zahl sich stetig vergrößert. Siehe Heilmann, Sebastian, "Verbände und Interessenvermittlung in der VR China", S. 16.
 15) Vgl. *Zhongguo shehui tuanti da cidian* (Lexikon gesellschaftlicher Vereinigungen in China), Beijing 1995, passim. Zusätzlich zu den umgewandelten Hauptverbänden der Leicht- und der Textilindustrie gibt es einen originären Verband für Leichtindustrie (*qinggong xiehui*) und die Studiengesellschaft für Textilindustrie (*fangzhi gongcheng xuehui*). Für eine Auflistung nationaler Branchen- und Unternehmerverbände vgl. Heilmann/Hellwege/Hsü, "Verbände in der VR China: Eine Bestandsaufnahme", in: C.a., 11/1996, S.1068ff.
 16) Vgl. Fischer, a.a.O., S. 304.
 17) Ebd., S. 304.
 18) Ebd., S. 306. Doris Fischer bezog diese Informationen aus kritischen chinesischen Quellen.
 19) Vgl. Heilmann, "Verbände und Interessenvermittlung", S.17. Alle folgenden Informationen zu den "Roten Direktoren" und Unternehmerverbänden im Staatssektor stammen, soweit nicht anders angegeben, aus dieser Quelle.
 20) Von diesen Verhandlungen war schon im ersten Teil des vorliegenden Textes die Rede. Die Unternehmenseite stemmte sich bei den Verhandlungen gegen kürzere Arbeitszeiten und weniger Überstunden. Vgl. Unger/Chan, a.a.O. S. 44.
 21) Ebd.
 22) Vgl. *Zhongguo shehui tuanti da cidian*, a.a.O.
 23) Ebd., S. 403.
 24) Vgl. Heilmann, "Verbände und Interessenvermittlung", S. 20.
 25) Der Verband für Kleingewerbetreibende wurde in der Literatur unterschiedlich übersetzt. Näher an der chinesischen Bezeichnung ist der von Nevitt verwendete englische Name "self-employed-laborers' association." Am genauesten übersetzte Heberer den Namen des Verbandes mit "Verband der Einzelwerkstätigen". Ich übernehme hier die Übersetzung von Helmut Schönleber "Verband für Kleingewerbetreibende", weil die den Charakter der in diesem Verband organisierten Mitglieder am besten wiedergibt. Vgl. Nevitt, Christopher E., "Private Business Associations in China: Evidence of Civil Society or Local State Power", in: *The China Journal*, No. 36 (Juli 1996), S. 26; Heberer, Thomas, "Die Rolle von Interessenvereinigungen in autoritären Systemen: Das Beispiel Volksrepublik China", in: *Politische Vierteljahresschrift*, 37. Jg. (1996), Heft 2, S. 286; Schönleber, Helmut, Kammern und Wirtschaftsverbände in China. Ergebnisbericht der ZHD/TA-China-Mission vom 21.4.-7.5.1994, Darmstadt 1994, S.9.
 26) Vgl. Schönleber, a.a.O., S. 9.
 27) Ebd., S. 9.
 28) Ebd., S. 10.
 29) Vgl. Heberer, a.a.O., S. 287.
 30) Ebd., S. 10.
 31) Ebd., S. 286 u. Schönleber, a.a.O., S. 10.
 32) Vgl. Schönleber, a.a.O., S. 10.
 33) Vgl. Nevitt, a.a.O., S. 30.
 34) Ungefähr die Hälfte der mobilen Straßenverkäufer in Tianjin soll illegal operieren. Ebd., S. 30f.
 35) Ebd., S. 31.
 36) Vgl. Schönleber, a.a.O., S. 10.
 37) Ebd., S. 10.
 38) S. Nevitt, a.a.O., S. 40. Das umgekehrte Karrieremuster ist der Aufstieg durch die Verwaltungshierarchien bis in die Zentrale.
 39) Ebd., S. 40.
 40) Vgl. Schönleber, a.a.O., S. 11.
 41) Siehe Heberer, a.a.O., S. 288.
 42) Ebd., S. 287f.
 43) Ebd., S. 289.
 44) Vgl. Schönleber, a.a.O., S. 2. Schönleber übernimmt bei seiner Darstellung ebenfalls den Begriff der Handelskammer. Allerdings ist der BIH nicht die einzige Organisation in der VR China, die den Anspruch erhebt, eine Handelskammer zu sein. Auch der staatliche Rat für Handelsförderung (China Council for the Promotion of International Trade, CCPIT) nennt sich seit 1988 parallel "China Chamber of International Commerce" und beantragte kürzlich die Aufnahme in die Internationale Handelskammer (ICC). Vgl. Schönleber, S. 14. Unger und Chan erwähnen, daß der Bund für Industrie und Handel in Südchina einige Handelskammern gegründet hat. Als chinesische Bezeichnung geben die Autoren dafür *shanghui* an. Vgl. Unger/Chan, a.a.O., S. 49. Aus diesem Grund, und weil Funktion sowie Organisationsform des BIH von denen z.B. der deutschen Industrie- und Handelskammer abweichen, bevorzuge ich die direkte Übersetzung des chinesischen Namens, "Bund für Industrie und Handel". Die Unterschiede werden im folgenden verdeutlicht.
 45) Vgl. Unger/Chan, a.a.O., S. 38.
 46) Vgl. Pearson, Margaret M., "The Janus Face of Business Associations in China: Socialist Corporatism in Foreign Enterprises", in: *The Australian Journal of Chinese Affairs*, No. 31 (Januar 1994), S. 30.
 47) Vgl. Schönleber, a.a.O., S. 2.
 48) Ebd., S. 2-3.
 49) Vgl. Nevitt, a.a.O., S. 28.
 50) Vgl. Schönleber, a.a.O., S. 3.
 51) Die Zahlen stammen von 1994 und haben sich somit sicherlich erhöht. Ebd., S. 4.
 52) Dies ist ein wesentlicher Unterschied zu westlichen Handelskammern, wo es häufig eine Zwangsmitgliedschaft gibt.
 53) Zum Vergleich: Die deutschen Industrie- und Handelskammern sind eine "Interessenvertretung für die gewerbliche Wirtschaft eines Bezirks". Die wesentlichen Aufgaben neben der Interessenvertretung: Beratung, Gutachten, Träger der Berufsausbildung, Errichtung von Fach- und Berufsschulen, Schlichtung, usw. Vgl. *Gabler Wirtschaftslexikon*, a.a.O., S. 2144. In Deutschland hat die IHK also nur ökonomisch orientierte Funktionen; die politische Steuerung ist nicht vorgesehen. Wesentlicher Unterschied ist, wie oben bereits erwähnt, die Mitgliedschaft: Im BIH freiwillig, in der IHK Pflicht für alle ins Handelsregister eingetragenen Einzelkaufleute, Handelsgesellschaften und juristische Personen, die zur Gewerbesteuer veranlagt werden.
 54) Schönleber, a.a.O., S. 6
 55) Ebd., S. 3-4.
 56) Vgl. Nevitt, a.a.O., S. 33-36.
 57) Vgl. Pearson, a.a.O., S. 35.
 58) Vgl. Unger/Chan, a.a.O., S. 49f.
 59) Schönleber erwähnte 1994, daß eine Beitragsordnung in Arbeit sei. Zum Zeitpunkt seiner Studie konnte deshalb noch keine eindeutige Aussage zur Höhe der Mitgliedsbeiträge gemacht werden. Vgl. Schönleber, a.a.O., S. 3. Bei seinem Besuch der Beijinger BIH-Filiale stellte er fest, daß diese Zweigstelle aufgrund der fast ausschließlichen Finanzierung durch staatliche Mittel stark abhängig sei. Im Gegensatz dazu bezieht der BIH Suzhou 70% ihrer Gelder aus Beiträgen und den Rest aus Gewinnen BIH-eigener Firmen. Diese Stelle stuft Schönleber als die unabhängigste aller besuchten Stellen ein. Ebd., S. 5 u. 8.
 60) Vgl. Nevitt, a.a.O., S. 29.
 61) Ebd.
 62) Vgl. Schönleber, a.a.O., S. 4.
 63) Vgl. Wank, David L. "Private Business, Bureaucracy, and Political Alliance in a Chinese City", in: *The Australian Journal of Chinese Affairs*, No.33, S.55-71, hier S. 60-61.
 64) Vgl. Nevitt, a.a.O., S. 33.
 65) Vgl. Wank, a.a.O., S. 59.
 66) Sämtliche folgende Informationen zu der Gilde stammen von Wank, der in den Jahren 1988-1990 zahlreiche Interviews mit Unternehmern, Angestellten der Gilde, des BIH, der städtischen Einheitsfront-Abteilung und der Behörde für Industrie und Handel in Xiamen machte. Vgl. Wank, a.a.O., S. 59-62.
 67) Nach Angaben von Wank fiel diese Entscheidung in Beijing nach einem Streit zwischen der nationalen Behörde für Industrie und Handel und der nationalen Einheitsfront-Abteilung der KPCh darüber, welche der beiden Organisationen eine größere Legitimität besaß. S. Wank, a.a.O., S. 62.
 68) Ebd., S. 66.
 69) Vgl. Heberer, a.a.O., S. 287.
 70) Vgl. Wank, a.a.O., S. 66ff.
 71) Vgl. Heilmann, "Verbände und Interessenvermittlung", a.a.O., S. 23.
 72) Ebd., S. 5.
 73) Ebd., S. 19.
 74) Vgl. Heberer, a.a.O., S. 289. Bei solchen Vereinigungen handelt es sich nach Angaben Heberers zum Beispiel um dorfübergreifende Wirtschaftsvereinigungen oder agrartechnische Verbände.
 75) Ebd., S. 283.
 76) Vgl. Heilmann, "Verbände und Interessenvermittlung", a.a.O., S. 15.
 77) Siehe Heilmann, *Das politische System der VR China im Wandel*, Hamburg 1997, S.98.

* Christiane Hellwege, M.A., absolvierte im Herbst 1996 ein Praktikum am Institut für Asienkunde.