

Systemwechsel 4  
Die Rolle von Verbänden  
im Transformationsprozeß

Wolfgang Merkel  
Eberhard Sandschneider (Hrsg.)

## Systemwechsel 4

Die Rolle von Verbänden  
im Transformationsprozeß

Unter Mitarbeit von Katja Gehrt  
und Marianne Rinza

Beiträge von  
Peter Birle, Aurel Croissant, Sebastian Heilmann,  
Peter Kraus, Sándor Kurtán, Andreas Mehler,  
Wolfgang Merkel, Eberhard Sandschneider,  
Philippe C. Schmitter, Gunter Schubert und  
Mark Thompson, Petra Stykow, Helmut Wiesenthal

Leske + Budrich, Opladen 1999

- Stauffer, Robert B., 1966: The Development of an Interest Group. The Philippine Medical Association, Quezon City.
- Stauffer, Robert B., 1977: Philippine Corporatism: A Note on the "New Society," in: *Asian Survey* 17 (September): 393-407.
- Streeck, Wolfgang, 1994: Staat und Verbände: Neue Fragen. Neue Antworten?, in: ders., *Staat und Verbände* (PVS-Sonderheft Nr. 25), Opladen: 7-34.
- Thompson, Mark R., 1991: The Labor Movement Opposition to the Marcos Regime, in: *Proceedings of the Thirtcenth International Symposium on Asian Studies* 1991, Hong Kong: 417-428.
- Thompson, Mark R., 1995: The Anti-Marcos Struggle: Personalistic Rule and Democratic Transition in the Philippines, New Haven.
- Thompson, Mark R., 1996a: Off the Endangered List: Philippine Democratization in Comparative Perspective, in: *Comparative Politics* (28) 2: 179-205.
- Thompson, Mark R., 1996b: Late Industrialisers, Late Democratisers: Developmental States in the Asia-Pacific, in: *Third World Quarterly* (17) 4: 625-647.
- Thompson, Mark/Slayton, Gregory 1985: An Essay on Credit Arrangements between the IMF and the Republic of the Philippines, 1970-1983, in: *Philippine Review of Business and Economics* (22) 1-2: 59-81.
- Timberman, David G., 1991: A Changeless Land. Continuity and Change in Philippine Politics, Singapore.
- Tien, Hung-mao, 1995: The Great Transition. Political and Social Change in the Republic of China, Stanford.
- Unger, Jonathan/Chan, Anita, 1995: China, Corporatism, and the East Asian Model, in: *Australian Journal of Chinese Affairs* 33: 29-54.
- U.S. Department of Labor, Bureau of International Labor Affairs, 1985: *Foreign Labor Trends: Philippines 1985*, Washington DC.
- Villegas, Edberto M., 1985: Notes on the Labor Code and the Conditions of the Industrial Working Class, in: *Philippine Journal of Industrial Relations* (7) 1-2.
- Wade, Robert, 1990: Governing the Market. Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization, Princeton.
- Wu, Jaushieh Joseph, 1995: Taiwan's Democratization. Forces Behind the New Momentum. *Studies on Contemporary Taiwan*, Hongkong.
- Wurfel, David, 1959: Trade Union Development and Labor Policy in the Philippines, in: *Industrial and Labor Relations Review* 12 (Juli): 582-608.
- Wurfel, David, 1988: Filipino Politics. Development and Decay, Ithaca.
- Zeigler, H., 1988: Pluralism, Corporatism, and Confucianism. Political Association and Conflict Regulation in the United States, Europe and Taiwan, Philadelphia.
- Zhang, Maogui, 1990: *Shehui yundong yu zhengzhi zhuanhua* (Soziale Bewegungen und politischer Wandel), Taipei (National Policy Research Center).

## Verbände und Interessenvermittlung in der VR China: Die marktinduzierte Transformation eines leninistischen Staates

Sebastian Heilmann

### I. Marktwirtschaftliche Reformen und das chinesische Verbändesystem

Das politische System der VR China wird in Politik und Medien häufig als erstarnte Parteidiktatur dargestellt, die unverrückbar an obsoleten leninistischen Strukturen festhält und zu einer institutionellen Erneuerung nicht fähig ist. Das dadurch vermittelte Bild einer politischen Versteinerung wird jedoch den tatsächlichen Entwicklungen in China nicht gerecht. Diese Entwicklungen lassen sich mit dem vereinfachenden Modell einer immobilen Parteidiktatur nicht in ihrer Dynamik und Vielfalt erfassen. Gerade die Veränderungen im Verbändewesen und Interessenvermittlungssystem gehören zu den bedeutsamsten und zukunftsträchtigsten Neuerungen im politischen System der VR China. Diese Neuerungen entspringen einer defensiven politischen Reaktion auf marktinduzierte wirtschaftliche und gesellschaftliche Veränderungen, denen die Kommunistische Partei Chinas (KPCh) mit modifizierten Strategien staatlicher Kontrolle und Einbindung zu begegnen versucht. Es handelt sich um einen Staat, der verzweifelt bemüht ist, die politische Kontrolle über eine Wirtschaft und eine Gesellschaft aufrechtzuerhalten, deren rascher Wandel sich einer autoritativen Steuerung zusehends entzieht.

Seit Einleitung der Wirtschaftsreformpolitik 1979 und dem zweiten großen Reformschub nach 1992 hat sich das wirtschaftliche Umfeld der kommunistischen Herrschaft in China dramatisch verändert: Die schrittweise Durchsetzung horizontaler Marktkoordinierung und die Liberalisierung der Preise hat die vertikalen Kommandostrukturen der planwirtschaftlichen Ära unterhöhlt und inzwischen weitgehend außer Kraft gesetzt; die Entstehung neuer und äußerst dynamischer Wirtschaftssektoren (ländliche Gemeindeunternehmen, Privatwirtschaft, Joint-Venture-Sektor) hat dafür gesorgt, daß heute der größere

Teil der ökonomischen Ressourcen Chinas nicht mehr zentralisierter staatlicher Kontrolle unterliegt; die Entkollektivierung der Agrarwirtschaft hat auf dem Lande eine umfassende Kommerzialisierung der Wirtschaft angestoßen und staatliche Kontrollen weit zurückgedrängt (White/Howell/Shang 1996: 23). Infolge dieser Entwicklungen durchlaufen Wirtschaft und Gesellschaft in den letzten achtzehn Jahren einen tiefgreifenden Transformationsprozeß: Die staatswirtschaftlichen Strukturen der Mao-Ära (1949-1976), die als Parteiorgane eine exklusive Kontrolle über materielle Güter und über die Verteilung der Lebenschancen besaßen und an der Spitze eines umfassenden Systems der organisierten Abhängigkeit (Walder 1995) standen, existieren nur noch in schwindenden Teilbereichen von Wirtschaft und Gesellschaft.

Im Verbändesystem der VR China schlagen sich diese Veränderungen besonders deutlich im nicht-staatlichen Wirtschaftssektor nieder, der erst nach 1979 entstanden ist und den entscheidenden Beitrag zum chinesischen Hochwachstum leistet. Die überkommenen Kontrollstrukturen des leninistischen Parteistaates (innerbetriebliche Parteiorgane und "Massenorganisationen") sind in den neu entstandenen Gemeinde- und Privatunternehmen bis heute entweder nicht oder nur schwach verankert. Politische Führungen und staatliche Behörden sahen sich deshalb gezwungen, nach neuen Methoden der Regulierung und Kontrolle in diesen Bereichen des Wirtschaftssystems zu suchen. Die staatliche Zulassung von Verbandsorganisationen, die zum Teil auf Initiativen aus der Unternehmerschaft, zum Teil auf die Initiative staatlicher Stellen zurückgehen, wurde zu einer wichtigen politischen Strategie, um die Aufsicht über die verstreuten Einzelunternehmen zu bündeln, der spontanen Bildung gesellschaftlicher Interessengruppen vorzukommen und zugleich eine verbesserte Kommunikation zwischen staatlichen Stellen und den neuen Kräften der Wirtschaftsgesellschaft zu ermöglichen. Die nach 1979 gegründeten Wirtschaftsverbände führen darüber hinaus oft Vertreter von Behörden und Unternehmen aus verschiedenen Branchen und Regionen zusammen und dienen so der horizontalen, intersektoralen Abstimmung im chinesischen Verwaltungs- und Wirtschaftssystem. In den 90er Jahren kommt angesichts einer prekären Lage der öffentlichen Haushalte das Interesse hinzu, die Kosten staatlicher Regulierung zu reduzieren: Die branchenbezogene Koordination und Marktregulierung soll nach japanischem Vorbild auf staatsnahe Verbände, die sich selbst finanzieren müssen, abgewälzt werden. In diesem Zusammenhang stellen neu gegründete Verbände auch lukrative Funktionärspfründe dar: Verbände können Beiträge und Spenden einnehmen, eigene profitorientierte Unternehmen gründen und ausländische Fördermittel einwerben. In einem System des "Kaderkapitalismus" (Heilmann 1996b) sind die Anreize, die von solchen zusätzlichen Einnahmемöglichkeiten ausgehen, als Motivation für die rasche Expansion des chinesischen Verbändewesens nicht zu unterschätzen.

Der Antrieb für die Gründung neuer Verbände kommt jedoch nicht nur von staatlicher Seite. Infolge der raschen wirtschaftlichen und sozialen Differenzierung seit 1979 weist die chinesische Gesellschaft einen zunehmend pluralisierten Charakter auf. Die wachsende Vielfalt gesellschaftlicher Gruppen manifestiert sich in neuen Vereinigungen, die sich in so unterschiedlichen Bereichen betätigen wie Unterhaltung, Sport, Kultur, aber auch Sozialfürsorge oder Selbsthilfe unter unterprivilegierten Gruppen wie Wanderarbeitern oder Landfrauen. Die Gründung von Unternehmer- und Branchenverbänden entspringt auf Seiten neuer Kräfte der chinesischen Wirtschaftsgesellschaft dem Bedarf an einem verbesserten Zugang zu politischen Entscheidungsträgern sowie an einer koordinierten Interessenvertretung gegenüber staatlichen Stellen. Der folgende Beitrag wird sich in erster Linie mit diesen Verbänden befassen, deren Entstehung eine unmittelbare Konsequenz der Wirtschaftsreformpolitik ist und die eine ungleich bedeutendere Rolle im Verbände- und Interessenvermittlungssystem spielen als die meist weder wirtschaftlich noch politisch aktiven Hobbyvereinigungen.

### *1. Die Entwicklung des Verbändesystems der VR China*

Nach der Gründung der VR China 1949 waren in den 50er Jahren nur rund einhundert national organisierte Verbände zugelassen worden: neben den kommunistischen "Massenorganisationen" (Jugend-, Gewerkschafts- und Frauenverband) zunächst auch Branchenverbände sowie Industrie- und Handelskammern für die nicht-staatliche Wirtschaft (Townsend 1967). Die nicht-kommunistischen Verbände unterstanden einer strengen Aufsicht durch die "Einheitsfront"-Abteilungen der Kommunistischen Partei Chinas (KPCh) sowie durch Parteikomitees und Parteigruppen, die in sämtliche Organisationen implantiert wurden. Mit den Verstaatlichungsschüben Mitte der 50er Jahre und vollends mit den radikalen Mobilisierungskampagnen der "Kulturrevolution" (1966-1976) stellten diese Verbände ihre Tätigkeit ein. Auch die leninistischen "Massenorganisationen" waren zwischen 1966 und 1973 nicht aktiv. Im Laufe der 70er Jahre wurden zunächst nur die "Massenorganisationen" schrittweise revitalisiert; diese wurden jedoch einer "monistischen Führung" durch Parteikomitees unterworfen. So gab es unmittelbar vor Einleitung der Reform- und Öffnungspolitik in der VR China nichts, was sich als Verbändesystem bezeichnen ließe: Die Interessenvermittlung fand ausschließlich innerhalb und zwischen Organen des Parteistaates statt.

Vor diesem monoorganisatorischen Hintergrund ist die rasante Entwicklung und fortschreitende Differenzierung des Verbändesystems in der Zeit nach 1979 um so bemerkenswerter. Seit Einleitung der Reform- und Öffnungspolitik entstanden vielfältige neue Vereinigungsformen: Branchen- und

Unternehmerverbände, Berufs- und Fachvereinigungen von Wissenschaftlern, Ingenieuren und Rechtsanwälten, verschiedenartige Stiftungen sowie zahllose Freizeit-, Sport- und Kulturvereinigungen von Briefmarkensammlern über Fußballfans bis hin zu Freunden der traditionellen Kalligraphie. 1995 waren 1.810 nationale Verbände zugelassen und registriert. Auf Provinz-, Bezirks- und Kreisebene existierten nach offiziellen Angaben 1995 mehr als 200.000 Verbandszweigstellen und gesellschaftliche Vereinigungen, darunter 76.000 im akademisch-wissenschaftlichen und 46.000 im wirtschaftsberufsständischen Bereich. Die Zahl der nationalen Verbände soll allein von 1990 bis 1995 um 48%, auf regionaler Ebene um 11% zugenommen haben (siehe Übersicht 1a zu diesen offiziellen Angaben). Das dynamische Wachstum des Verbändewesens wird durch zahlreiche Feldstudien ausländischer Wissenschaftler bestätigt. Die Regierungsstatistik enthält allerdings offenkundig geglättete Daten, die eine überregionale Homogenität und "Gleichschaltung" des Verbändesystems suggerieren, die angesichts stark ausgeprägter regionaler Varianz empirisch nicht haltbar ist und auch durch ein Sample von 883 nationalen und 379 regionalen Verbänden in Frage gestellt wird (siehe Übersicht 1b).

In der VR China gilt der Grundsatz der Vereinigungsfreiheit nicht. Die Gründung von Vereinigungen wird durch mannigfaltige staatliche Restriktionen erschwert. Von einer autonomen und öffentlichen Vertretung partikularer Interessen durch Verbände kann in der VR China keine Rede sein. Ähnlich wie in der ehemaligen Sowjetunion (Stykow/Zotov 1996: 5) ist in der VR China die Artikulierung von Partikularinteressen ideologisch unerwünscht und politisch tabuisiert.

Zwischen 1979 und 1989 existierten jedoch keine landesweit gültigen Bestimmungen zur Regulierung des Verbändewesens, sondern lediglich einzelne sektorale und örtliche Vorschriften zur Erfassung der größten Vereinigungen. In dieser Phase kam es - insbesondere in Großstädten und wirtschaftlich prosperierenden Regionen - zu einem staatlicherseits nur schwach kontrollierten, raschen Wachstum des Vereinigungswesens: So gab es etwa 1986 allein in der Großstadt Wuhan mehr als 4.000 locker registrierte und nur sporadisch überwachte Jugend- und Studentenvereinigungen, die in den Studentenbewegungen des Winters 1986 sowie im Frühjahr 1989 teilweise eine aktive Rolle spielten (Zhou Ying 1991: 49). Die meisten dieser Vereinigungen wurden nach 1989 unter staatlichem Druck aufgelöst.

Nach den - aus der Sicht der Parteiführung bedrohlichen - Erfahrungen mit spontanen Demonstrationen und Gründungen unabhängiger politischer Organisationen im Frühsommer 1989 wurden neue strikte Bestimmungen für die offizielle Zulassung und Registrierung gesellschaftlicher Vereinigungen erlassen (White/Howell/Shang 1996: 99-106). Die neuen politischen Vorgaben weisen viele Grundzüge auf, die in der politikwissenschaftlichen Diskussion

mit einer staatskorporatistischen Ordnung assoziiert werden. Unter anderem wurde allen Vereinigungen vorgeschrieben, sich unter einer staatlichen Vormundschaftsinstitution (*guakao danwei*) registrieren zu lassen. So wurden zwischen 1989 und 1991 auf nationaler und regionaler Ebene sämtliche Vereinigungen (mit Ausnahme der offiziellen "Massenorganisationen") einer Überprüfung unterworfen. Von 118.691 Organisationen, die einen Antrag auf Registrierung stellten, akzeptierte das zuständige Ministerium für zivile Angelegenheiten bis zum Sommer 1992 lediglich 89.969 (Zhang Ye 1995: 99). Politisch suspekten oder unerwünschten Vereinigungen wurde damit die legale Existenzgrundlage entzogen. Schon von 1992 an aber fanden kleinere Vereinigungen neue Wege, die restriktive Registrierungspraxis zu umgehen, indem sie sich als "Sekundärvereinigungen" unter offiziell zugelassenen Verbänden, die sich dazu bereit fanden, formierten.

Die Organisation des Vereinigungswesens weist seit 1989 weitere wichtige formale Merkmale einer staatskorporatistischen Ordnung auf: Nur eine Organisation soll jeweils für die Repräsentierung einer bestimmten Klientel oder eines Sektors zugelassen werden und damit ein Vertretungsmonopol (oft gestärkt durch ein System der Zwangsmitgliedschaft) erhalten. Diese Bestimmung führte zu zahlreichen erzwungenen Fusionen zwischen zuvor konkurrierenden Verbänden (White/Howell/Shang 1996: 104). Darüber hinaus wird das Führungspersonal der offiziell lizenzierten Vereinigungen häufig von Partei- und Regierungsstellen bestimmt. In der Leitung der meisten Verbände sowohl auf nationaler als auch lokaler Ebene finden sich Partei- und Behördenvertreter. Es versteht sich von selbst, daß auf diese Weise zustande gekommene Organisationen kaum als staatsunabhängige *pressure groups* im Dienste der von ihnen vertretenen Klientel fungieren können. Viele chinesische Verbände besitzen aufgrund der Anbindung an staatliche Institutionen und der Parteikontrolle über das Führungspersonal einen parastaatlichen Charakter. Trotz der offiziellen Bezeichnung als "gesellschaftliche Vereinigungen" (*shehui tuanti*) ist somit die "Gongo" (government-organized non-governmental organisation) in China die Regel (Zhang Ye 1995). Die "Staatsnähe" und damit die autonomen Betätigungschancen eines Verbandes sind abhängig von dessen strategischer Bedeutung im Hinblick auf die politische Autorität der Partei und die wirtschaftliche Entwicklung. Die Gewerkschaftsorganisation, der Staatsanwälteverband, der Journalistenverband oder Unternehmensverbände sind nach diesen Kriterien engerer staatlicher Lenkung unterworfen als etwa Vereine von Briefaubenzüchtern oder Schachspielern. Auch die staatlichen Mittel, die in das Verbändesystem fließen, konzentrieren sich auf politisch bevorzugte parteigelenkte "Massenorganisationen" und staatsnahe, politisch und wirtschaftlich bedeutsame Verbände.

Die staatliche Verbändepolitik ist nach 1989 im wesentlichen durch eine Doppelstrategie gekennzeichnet: Einerseits durch die Unterdrückung von

Vereinigungen, die das Machtmonopol der KPCh potentiell gefährden könnten, und andererseits durch Bemühungen um eine korporatistische Einbindung der wirtschaftlich und politisch wichtigsten Gesellschaftsgruppen (White/Howell/Shang 1996: 27ff). Zwar zeigt sich hierin eine unübersehbare Tendenz zu einem System des autoritären Staatskorporatismus: Die folgenden Ausführungen werden jedoch zeigen, daß die offizielle staatskorporatistische Strategie innerhalb Chinas keinesfalls konsequent und lückenlos implementiert wird: Variierend nach Verwaltungsebene, Region und Wirtschaftsstruktur werden die Bestimmungen von 1989 in sehr unterschiedlicher Weise in die Praxis umgesetzt. Der dynamische Wandel des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Kontextes führt überdies zu fortlaufenden Veränderungen im System der parteistaatlichen Kontrollen über das Verbändewesen, das eine uneinheitliche und instabile Struktur aufweist.

## 2. Forschungsansätze

Die politikwissenschaftliche Analyse des Verbändesystems der VR China machte eine Reihe von Modellkonjunkturen mit, die zum Teil durch die innenpolitische Entwicklung in China selbst, zum Teil auch durch selektive Anleihen bei der vergleichenden Kommunismus- und Osteuropaforschung bestimmt wurden. In den knapp drei Jahrzehnten der Ära Mao Zedongs (1949-1976) wurden die leninistischen "Massenorganisationen" der VR China als Unterorganisationen und "Transmissionsriemen" der Kommunistischen Partei untersucht, die nur in Ausnahmesituationen ein eigenständiges organisatorisches Profil gewinnen konnten (Townsend 1967; Domes 1980). In den 80er Jahren wurde mit geringem Widerhall das an osteuropäischen Beispielen entwickelte Modell der "Interessengruppen" im sozialistischen Staat erprobt (Goodman 1984).

Erst die rasche Differenzierung des chinesischen Verbändewesens seit den 80er Jahren weckte ein breiteres wissenschaftliches Interesse an neuen Formen der intermediären Organisation in China. Unter dem Eindruck der chinesischen und osteuropäischen Ereignisse im Jahre 1989 wurde diese Entwicklung zunächst vornehmlich unter dem Blickwinkel der *civil society* diskutiert (Gu Xin 1994). Als der chinesische Parteistaat sich aber in der ersten Hälfte der 90er Jahre entgegen vielen Vorhersagen an der Macht behaupten konnte, wurde zusehends das Schmittlersche Modell des Staatskorporatismus (Schmitter 1974) dazu herangezogen, um die Art und Weise der Verknüpfung zwischen Staatsinstitutionen und neuen Verbändeorganisationen in der VR China zu erklären (Unger/Chan 1995; Pearson 1994).

Das Modell des Staatskorporatismus, das sich vornehmlich auf formalisierte, verbandsgestützte Strukturen des staatlichen Einflusses auf Wirtschaft

und Gesellschaft bezieht, wird in diesem Aufsatz einer kritischen Prüfung unterzogen. Für die Analyse der äußerst bedeutsamen informellen Einfluß- und Abhängigkeitsstrukturen, ohne die eine Untersuchung des Systems der Interessenvermittlung in der VR China nicht auskommt, werden neuere sozialwissenschaftliche Ansätze zur Erforschung klientelistischer Netzwerke herangezogen (Liebert 1994; Wank 1995b). Als sehr fruchtbar erweist sich auch die selektive Einbeziehung neuerer Forschungsergebnisse der Verbändeforschung im post-sowjetischen Kontext (Stykow 1995 und 1997; Stykow/Zotov 1996).

Grundsätzlich gilt die von Stykow/Zotov (1996: 2ff) an der westlichen Interessengruppen-Forschung geübte Kritik auch im chinesischen Kontext: Eine Forschungsperspektive, die sich auf die formale Repräsentation partikularer Interessen durch Verbandsorganisationen beschränkt, erweist sich als wenig erklärendskräftig. Um Grundmerkmale und Entwicklungsdynamik des chinesischen Systems der Interessenvermittlung zu erfassen, ist nicht eine Suche nach "strukturell-organisatorischer Isomorphie", sondern eine Suche nach funktionalen Äquivalenten der Interessenartikulierung und Interessendurchsetzung zweckdienlich. Brie und Stykow unterscheiden in einem originellen Aufsatz (1995: 208-214) zwischen der *autoritativen Schaffung* politischer Institutionen und Koordinationsstrukturen durch die Staatsmacht (dieser "Implementationsansatz" liegt dem Modell des Staatskorporatismus zugrunde) und der *evolutionären Hervorbringung und Aushandlung* von stabilen Koordinationsformen und Interaktionsregeln zwischen interdependenten staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren.

Zwar besitzen staatliche Institutionen in der VR China zweifellos eine größere Autorität und Koordinationskapazität als im postsowjetischen Rußland. Die folgenden Detailstudien des Verbände- und Interessenvermittlungssystems der VR China werden jedoch verdeutlichen, daß die Kontroll- und Gestaltungsmacht des chinesischen Staates gegenüber Wirtschaft und Gesellschaft als Ergebnis der Reform- und Öffnungspolitik substantiellen, je nach politischem Regelungsbereich unterschiedlich ausgeprägten Veränderungen unterworfen ist.

Im folgenden Abschnitt werden Grundmodi der Interessenvermittlung behandelt. Die Abschnitte III und IV widmen sich der Rolle von Verbänden und anderen Formen der Interessenvermittlung im staatlich-kollektiven Wirtschaftssektor bzw. im Privat- und Joint-Venture-Sektor. In Teil V wird die Entwicklung von regierungsunabhängigen Vereinigungen in Chinas Nischen- und Untergrundgesellschaft dargelegt. Am Schluß stehen zusammenfassende Überlegungen zu den Entwicklungsperspektiven des Staatskorporatismus und zur abnehmenden "infrastrukturellen Macht" des chinesischen Staates:

## II. Modi der Interessenvermittlung: Ein Überblick

Die beachtliche Zahl der Verbände und gesellschaftlichen Vereinigungen im China der 90er Jahre läßt allein noch keinen Rückschluß auf die tatsächliche Rolle dieser Institutionen für die Interessenvermittlung zwischen Partei/Staat und Wirtschaft/Gesellschaft zu: Ein intra-staatliches System des Lobbying und der Interessenaushandlung zwischen wichtigen bürokratischen und wirtschaftlichen *Insider*-Gruppen sowie informelle und korruptive Netzwerke können innerhalb eines politischen Systems wesentlich effektivere Kanäle der Interessenartikulierung bieten als das organisierte Verbändewesen.

Unter der Herrschaft der Kommunistischen Partei haben sich seit den 80er Jahren vielfältige Strategien der Interessenvermittlung und Interessendurchsetzung entwickelt, deren Spektrum vom vereinfachenden Modell eines monokratischen leninistischen Herrschaftssystems nur zu einem geringen Teil abgedeckt wird. Die Wandlungsdynamik, die von der Transformation des Wirtschaftssystems in Gang gehalten wird, schlägt sich in zentralen politischen Regelungsbereichen in sehr unterschiedlichen Koordinations- und Interaktionsmustern nieder (siehe Übersicht 2).

### Reglungsbereich (1): Staatsorganisation und Staatssicherheit

Der politisch hochsensible Bereich der Staatsorganisation und Staatssicherheit umfaßt im Verständnis der KPCh mindestens Fragen der Parteiorganisation, des politischen und administrativen Führungspersonals, des Polizei- und Justizwesens, des Strafrechts, des Militärs und der politischen Opposition. In diesen Regelungsbereichen ist es der Partei bislang weitgehend gelungen, leninistische Kontrollsysteme (insbesondere das Kadersystem in der Staatsverwaltung, die direkte Parteikontrolle über die Polizei und das Politkommissarsystem im Militär) und einen monokratisch-geschlossenen Modus der Interessenvermittlung aufrechtzuerhalten. Hier sind die alten Strukturen der leninistischen Parteidiktatur noch lebendig, auch wenn sie in ihrer Funktionsfähigkeit durch Korruption, ideologische Orientierungslosigkeit und lokale Illoyalitäten geschwächt erscheinen (Heilmann 1996a).

Konkurrierende politische Organisationen und staatsunabhängige Verbände sind in diesem Regelungsbereich nicht zu finden. Da sich die Kommunistische Partei Chinas ungeachtet aller wirtschaftlichen und sozialen Veränderungen weiterhin als "Vorhut der Arbeiterklasse" bestimmt, gehört etwa der Nationale Gewerkschaftsbund mit seinen mehr als 100 Mio. registrierten Mitgliedern zum institutionellen Kernbereich des Staates und ist einer strikten Kontrolle durch Parteiorgane unterworfen (Heilmann 1997). Dieser klassischen leninistischen "Massenorganisation" wird im Gewerkschaftsgesetz (1992) und Arbeitsgesetz (1994) weiterhin eine prekäre Spagatposition zugewiesen: Die

offiziellen Gewerkschaften sollen sowohl die Interessen der Arbeiter vertreten als auch mit Betriebsleitungen und Staatsbehörden im Dienste rascher wirtschaftlicher Entwicklung harmonisch kooperieren. Aus der Sicht der politischen Führung soll die Gewerkschaftsorganisation als "Brücke" zwischen Partei und Arbeiterschaft dienen. Die Partei übt eine direkte Aufsicht über die Gewerkschaftsorganisation aus; Gewerkschaftsfunktionäre werden in der Regel von Parteikomitees ernannt und abgesetzt. So hat der Gewerkschaftsbund bis heute das *Image* einer Unterorganisation der KPCh noch nicht abstreifen können. Den grundlegenden organisatorischen Herausforderungen, denen sich der Gewerkschaftsbund als Ergebnis der Wirtschaftsreformpolitik gegenüberstellt (umfassender Wandel des wirtschaftlichen und betrieblichen Kontextes der Gewerkschaftstätigkeit, fortschreitende Segmentierung der Arbeiterschaft außerhalb des Staatssektors, wachsende Unglaubwürdigkeit unter der eigenen Klientel und Konkurrenz durch inoffizielle Arbeitervertretungen), steht diese "Massenorganisation" bisher passiv gegenüber. Die enge Verbindung zur Partei garantiert Zugang zur politischen Macht, ein Repräsentationsmonopol und staatlich gesicherte Privilegien für Gewerkschaftsfunktionäre. Eine Autonomisierung der offiziellen Gewerkschaft erscheint daher ohne umfassendere Veränderungen im politischen System derzeit nicht wahrscheinlich.

Die acht "Demokratischen Parteien" der VR China, die zusammen nur über rund 400.000 Mitglieder verfügen (KPCh zum Vergleich 1996: 57 Mio.) und in der Politischen Konsultativkonferenz des chinesischen Volkes vertreten sind, stellen als Teil der kommunistischen "Einheitsfront"-Politik lediglich Konsultationsorgane ausgewählter Gesellschaftsgruppen dar, die einer strengen Aufsicht durch die KPCh sowie prinzipiellen Beschränkungen in ihrer Mitgliederrekruitierung unterworfen sind (Townsend 1967: 146-150; Unger/Chan 1995: 44f). Über diese Vereinigungen hinaus, deren Ursprung auf Revolutionszeiten zurückgeht, sind in der Reformperiode neue spezialisierte Verbände mit politischen Aufgaben entstanden, wie etwa der 1991 gegründete Chinesische Verband der Bürgermeister, der vor allem die Mitwirkung chinesischer regionaler Funktionäre in internationalen Organisationen erleichtern soll (Xinhua News Agency, Beijing/Hongkong v. 22.08.1991). Einer solchen internationalen Partizipation dient ebenfalls der 1996 gegründete Verband der Staatsanwälte, der längerfristig auch die Funktion einer Standesvertretung wahrnehmen soll (Xinhua News Agency v. 13.07.1996). Eindeutige Funktionen der politischen Kontrolle sind dem Chinesischen Journalistenverband zugedacht, der von Vertretern des Propaganda-Apparates der KPCh dominiert wird und über die politische Loyalität der Medien wachen soll (Xinhua News Agency v. 29.10.1996).

Während Bürgermeister und Staatsanwälte unmittelbar in die Hierarchien des Parteistaates eingebunden sind, könnte die Entwicklung der Standesorganisation der Rechtsanwälte zu einer Nagelprobe für die Erneuerung des chinesischen Rechtssystems werden.

sischen Verbändesystems im Bereich der Justiz werden. Dem 1996 verabschiedeten Rechtsanwaltsgesetz zufolge, das erweiterte Betätigungsmöglichkeiten für private Anwaltssozietäten zusichert, sollen der bislang direkt dem Justizministerium unterstellte Rechtsanwaltsverband und seine lokalen Ableger zu Selbstverwaltungskörperschaften umgeformt werden (China aktuell Juni 1996: 477). Tatsächlich hat sich die ministeriale Kontrolle in den letzten Jahren bereits gelockert, aber die Standesvertretung der Rechtsanwälte ist nach Aussage der Beijinger Verbandsleitung weiterhin von der Unterstützung des Justizministeriums abhängig: Die enge Kooperation mit dem Ministerium ermögliche erst eine wirksame Interessenvertretung; ein staatsferner Verband habe kaum eine Chance, Gehör zu finden (International Herald Tribune v. 25.11.1996). Die Klientel des Rechtsanwaltsverbands beschäftigt sich vornehmlich mit Fragen des Wirtschaftsrechts; das politisch sensible Strafrecht bleibt die umstrittene Domäne von Polizei und Staatsanwaltschaften. Da die parteistaatliche Kontrolle über das Justiz- und Strafrechtssystem zu den wichtigsten Stützen der kommunistischen Herrschaft gehört, ist die Entstehung staatsunabhängiger Vereinigungen in diesem Bereich undenkbar.

Zusammenfassend lässt sich sagen, daß in Kernfragen der Staatsorganisation und Staatsicherheit bislang kaum einschneidende, irreversible organisatorische Verschiebungen im Interessenvermittlungssystems in Gang gekommen sind. Der monokratisch-geschlossene Charakter einer leninistischen politischen Ordnung erscheint in diesem Bereich am deutlichsten konserviert. Da die oben aufgeführten Organisationen bislang keinen Beitrag zum politischen Wandel in der VR China leisten können, werden sie im folgenden nicht mehr im Detail behandelt.

#### *Regelungsbereich (2): Der öffentliche (staatliche und kollektive) Wirtschaftssektor*

Der öffentliche Wirtschaftssektor umfaßte Ende 1994 a) ca. 100.000 Staatsunternehmen, die 112 Mio. Arbeitskräfte beschäftigten und rund 34% zum industriellen Bruttonproduktionswert (BPW) beitrugen, sowie b) 260.000 städtische und 1,7 Mio. ländliche Kollektivunternehmen, die 33 bzw. 120 Mio. Chinesen beschäftigten und zusammen rund 41% zum BPW beitrugen.

Für diesen Sektor ist ein oligopolistisch-konsultativer Modus der Interessenvermittlung kennzeichnend, der sich manifestiert in einem branchenbezogenen und regional aufgegliederten System permanenter Verhandlungen zwischen Staatsbürokratie und Staatsunternehmen sowie in noch nicht voll entfalteten Ansätzen eines staatskorporatistischen Verbändewesens: Im öffentlichen Wirtschaftssektor sind die bekannten sozialistischen Muster des intra-staatlichen Lobbyismus und Verhandlungssystems weiter vorherrschend (RSPP Expert Institute 1995). Allerdings dreht dieser Lobbyismus sich heute, anders als noch in den 80er Jahren, nicht mehr um Plan-, sondern vornehmlich

um Redistributionsverhandlungen (siehe III.1.). So kommt auch im öffentlichen Wirtschaftssektor eine Transformation des überkommenen Systems der Interessenvermittlung in Gang: Die direkte Kontrolle der Staatsbetriebe durch die Planungs- und Branchenbürokratie ist unter Marktbedingungen nicht mehr praktikabel, die Unternehmen haben beträchtlich an Entscheidungsautonomie gewonnen, neu geschaffene Branchenverbände übernehmen Aufgaben der Branchenregulierung und der Vertretung von Unternehmensinteressen. Diese Entwicklungen werden in Teil III dieser Studie behandelt.

#### *Regelungsbereich (3): Der Privat- und Joint-Venture-Sektor*

Dieser besonders dynamisch wachsende Sektor der chinesischen Volkswirtschaft umfaßte Ende 1994 nach offiziellen Angaben a) 420.000 Privatbetriebe (mit acht oder mehr Angestellten) und 21,5 Mio. private Kleinbetriebe (mit weniger als acht Angestellten), die zusammen 44 Mio. Menschen beschäftigten und rund 12% zum BPW beitrugen; b) 210.000 Unternehmen mit ausländischer Beteiligung, die 23 Mio. Menschen beschäftigten und rund 14% zum chinesischen BPW beitrugen (Heilmann 1996a: 92f). In diesem Sektor ist ein konsultativ-partikularistischer Modus der Interessenvermittlung und Interessendurchsetzung vorherrschend, der sich nicht in erster Linie auf Formen der Interessenvertretung durch Verbände, sondern auf klientelistische Netzwerke stützt: Personengebundene, informelle Beziehungen zwischen Unternehmern einerseits sowie Partei- und Verwaltungsfunktionären andererseits sind hier das wichtigste Vehikel der Interessenvermittlung. Die oft symbiotischen Abhängigkeitsverhältnisse zwischen individuellen Funktionären und Unternehmern, die kennzeichnend für den nach 1979 entstandenen Privat- und Joint-Venture-Sektor sind, bringen wachsende Beschränkungen für die Autonomie des Parteistaates gegenüber gesellschaftlichen Interessen mit sich. Auf der Ebene des Verbändesystems sind bislang allerdings nur in einzelnen Unternehmervereinigungen dieses Sektors Ansätze zu einer aktiven Interessenvertretung erkennbar. Abschnitt IV beschäftigt sich ausführlich mit diesen widersprüchlichen Entwicklungen.

#### *Regelungsbereich (4): Der gesellschaftliche Non-profit-Sektor*

Dieser Sektor ist ein neues Phänomen im politischen System der VR China und umfaßt vier Typen von gesellschaftlichen Vereinigungen: a) staatlich initiierte, aber von Eigeninitiativen aus der Bevölkerung getragene Vereinigungen, wie etwa den agilen Verbraucherschutzverband oder diverse Wohltätigkeitsorganisationen; b) staatsnahe, aber nicht parteigelenkte "Ehemaligen"-Vereinigungen von Veteranenoffizieren, im Ausland ausgebildeten Funktionären oder Universitätsabsolventen; diese Gruppen spielen heute zum Teil eine bedeutende Rolle im politischen und wirtschaftlichen Leben, sind aber keiner organisatorischen Kontrolle unterworfen; c) nicht-staatliche, aber politisch ge-

duldete Vereinigungen, die drängende gesellschaftliche Probleme behandeln, in denen sich die Staatsbürokratie aus politischen Gründen (etwa Wiedergutmachungsfordernisse gegenüber Japan), moralischen (etwa AIDS-Hilfe oder Sexualaufklärung) oder finanziellen (Selbsthilfegruppen von Wanderarbeitern oder Landfrauen) Gründen nicht engagieren kann oder will; d) Vereinigungen, die in Opposition zur kommunistischen Herrschaft stehen und deshalb politischer Verfolgung unterliegen, wie etwa Untergrund-Gewerkschaften, Dissidentenzirkel, christliche Untergrund-Kirchen oder kultisch-religiöse Geheimsekte. In dieser Nischen- und Untergrundgesellschaft sind erste Anzeichen für einen bislang in der VR China unterdrückten Modus der zivilgesellschaftlichen, konsultativ-kompetitiven Interessenvermittlung zu erkennen. Teil V geht auf das Entwicklungspotential dieses Sektors ein.

### *III. Intra-staatliche Verhandlungsregime und neue Formen des Staatskorporatismus im öffentlichen Wirtschaftssektor*

Der Staat der VR China ist keine in sich geschlossene kohärente Einheit. Vielmehr handelt es sich um ein Konglomerat von Institutionen, die jeweils spezifische organisatorische Traditionen, Interessen, interne Regeln, Führungskräfte sowie Verbindungen zu Wirtschaft und Gesellschaft aufweisen. Insofern wird die VR China zu Recht als System eines "fragmentierten Autoritarismus" charakterisiert, der sich vom monolithischen Modell der Totalitarismustheorie in wesentlichen Grundzügen unterscheidet (Oksenberg 1996).

Kennzeichnend für die chinesische Staatswirtschaft ist eine ausgeprägte branchenbezogene und territoriale Aufgliederung. Das staatswirtschaftliche Erbe der VR China besteht einerseits aus zentralisierten Branchenstrukturen in strategischen Bereichen der Volkswirtschaft (Energiewirtschaft, Kohleindustrie, Ölindustrie, metallurgische Industrie, Chemieindustrie, Telekommunikation, Eisenbahnwesen, Zivilluftfahrt), in denen der Zentralregierung unterstehende Staatsunternehmen 70-90% der Produktion kontrollieren. Ausgehend von diesen vertikal integrierten Branchenstrukturen, hat die Beijinger Regierung seit den 80er Jahren mehrere Industrieministerien in Branchenverbände und Branchengesellschaften umgewandelt, die das staatssozialistische System der Industrieadministration ablösen und eine marktgerechte Trennung von Staatsverwaltung und Unternehmen ermöglichen sollen. Aus den zentralstaatlich kontrollierten Branchen kommen mächtige Lobbies, die sich aus Vertretern der Staatsadministration bzw. der staatlichen Branchenverbände sowie aus Direktoren staatlicher Großunternehmen zusammensetzen (siehe Übersicht 3).

Eine Interessenvertretung durch Verbände spielt hier bislang nur eine untergeordnete Rolle.

Im Vergleich mit Systemen des sowjetischen Typs ist die staatswirtschaftliche Struktur der VR China durch eine Besonderheit gekennzeichnet, die außerordentlich große Bedeutung für die Entwicklung des Interessenvermittlungssystems besitzt: Seit der frühen Abkehr vom sowjetischen Entwicklungsmodell in der zweiten Hälfte der 50er Jahre wurden den Regierungen auf Provinzebene umfangreiche selbständige Planungskompetenzen eingeräumt. Der größte Teil der Staatsunternehmen wurde einer dezentralen Kontrolle auf der Ebene von Provinzen und Kreisen unterstellt. So entwickelte sich in der VR China ein kompliziertes Geflecht territorial abgestufter staatlicher Eigentumsrechte, das nur in Teilbereichen zentralisierter Kontrolle und Planung unterworfen ist. Der Großteil der chinesischen Industrieunternehmen untersteht nicht der Zentralregierung, sondern Provinz-, Kreis- und Gemeinderegierungen, die im Interessenvermittlungssystem eine dementsprechend bedeutende Rolle spielen. Im folgenden wird deshalb scharf zwischen der zentralstaatlichen und der lokalen Ebene des Verbändesystems unterschieden.

#### *1. Die zentralstaatliche Ebene: Alte Lobbies und neue Verbandsorganisationen*

Auf der zentralstaatlichen Ebene des öffentlichen Wirtschaftssektors zeigt die VR China weiterhin viele Züge eines klassischen sozialistischen Verhandlungs- und Lobbysystems: Entscheidungen über Reformprogramme, Investitionen und Sanktionen sind Gegenstand permanenter Verhandlungen zwischen Staatsbehörden und Staatsunternehmen; staatliche *Insider*-Gruppen beherrschen die wirtschaftspolitische Willensbildung. Durch die Koexistenz von Plan und Markt seit den 80er Jahren wurde das System der permanenten Verhandlungen nicht beseitigt, es wurde vielmehr noch komplexer: Während sich die intra-staatlichen Verhandlungen zuvor um den Staatsplan drehten ("Planverhandlungen"), verlegte sich in der Reformperiode der Schwerpunkt auf Verhandlungen über staatliche Ressourcen- und Subventionszuweisungen oder Moratorien für die Zahlung von Steuern oder Kreditzinsen durch wettbewerbsunfähige Staatsbetriebe ("Redistributionsverhandlungen") (Naughton 1992; zu interessanten Parallelen in der ehemaligen Sowjetunion siehe Kordonskii 1995).

Die von Brie und Stykow (1995: 215ff.) für die Sowjetunion beschriebenen sektoralen und territorialen "pressure-Regimes" finden sich in unterschiedlicher Ausformung und Gewichtung auch in der VR China: *Branchen-Lobbies*, mittels derer sich sektorale Interessengruppen privilegierten Zugang

zu knappen Investitionsressourcen verschaffen, werden durch die Direktoren staatlicher Großbetriebe und durch Funktionäre in den Branchenministerien dominiert. Sie stehen mit anderen sektoralen Gruppen im Wettbewerb um knappe zentralstaatliche Mittel. *Regionale Lobbies* werden insbesondere durch Spitzenfunktionäre aus Provinzparteikomitees und Provinzregierungen konstituiert, die Zugang zur Beijinger Parteizentrale oder zu wichtigen innerstaatlichen Foren der politischen Willensbildung (Zentralkomitee der KPCh, Nationaler Volkskongreß) haben. Diese regionalen Lobbies haben in der Reformperiode erheblich an Bedeutung gewonnen (Heilmann 1996a: 51ff).

Bei diesen politischen Kräften handelt es sich ausnahmslos um staatsinterne Lobbies, die für eine effektive Artikulierung ihrer Interessen nicht auf Verbandsorganisationen angewiesen sind: Als Teil der politischen Elite haben sie direkten Zugang zu den politischen Entscheidungszentralen. Für solche *Insider*-Gruppen stellen Verbände nur eine von vielen möglichen politischen Lobbystrukturen dar. Intra-bürokratischer Lobbyismus und interpersonelle Netzwerke sind bislang der wichtigste Kanal der Interessenvermittlung im staatlichen Wirtschaftssektor geblieben.

Das Gewicht einer Interessenorganisation durch Verbände beginnt allerdings mit den Veränderungen zuzunehmen, die die marktorientierten Reformen in den 90er Jahren auch für den politisch protegierten staatlichen Wirtschaftssektor mit sich bringen. Die chinesische Regierung propagiert seit den 80er Jahren das Ziel einer "Trennung von Staatsverwaltung und Unternehmen" (*zheng qi fenkai*): Um die Wettbewerbsfähigkeit von Staatsunternehmen am Markt zu stimulieren, müsse die "Vater-Sohn-Beziehung" zwischen Staat und Unternehmen aufgebrochen werden. Die Devolution von Branchenministerien zu selbstverwalteten Branchenhauptgesellschaften (*zonggongsi*) und Branchenhauptverbänden (*zonghui*) wird als wichtigste Strukturreform auf diesem Wege angesehen (Hong Chang 1994; Wei Shangli 1994). Hier zeigen sich Parallelen zur Überleitung von früheren Branchenministerien in "Holdings" und Unternehmensgruppen im postkommunistischen Rußland, die vielfach ministeriale Kompetenzen beibehalten haben, auch wenn sie nicht mehr als Regierungsorgane firmieren (siehe Stykow 1995: 441).

Zwei Arten von Verbänden auf zentralstaatlicher Ebene sollen im folgenden kurz vorgestellt werden: Erstens Branchenverbände, die bereits heute eine wichtige Rolle in der Wirtschaftsregulierung spielen; zweitens Verbände der Direktoren von Staatsunternehmen, die eine der einflussreichsten Lobbygruppen der VR China repräsentieren.

Die Schaffung eines vielgestaltigen Systems von Branchenverbänden wird von der chinesischen Regierung als Kernelement der Reformen der Wirtschaftsverwaltung dargelegt. 1994 gab es 260 nationale und mehr als 1.000 regionale bzw. lokale Branchenvereinigungen mit rasch zunehmender Tendenz (Fischer 1995: 304; White/Howell/Shang 1996: 204ff; für ausgewählte

Beispiele von Branchenverbänden siehe Übersicht 3). Die chinesische Regierung ist bestrebt, ein neuartiges korporatistisches Arrangement der Beziehungen zwischen Regierung und Unternehmen zu schaffen, das - zum Teil explizit nach japanischem Vorbild - eine effektive branchenbezogene Koordination und Regulierung leisten kann. Staatliche Branchenbehörden sollen schrittweise zu Verbänden umgeformt werden, die eine integrierende "Brücken"-Funktion zwischen den Interessen der Regierung und der Unternehmen wahrnehmen sollen.

Eine richtungweisende Entwicklung besteht in diesem Zusammenhang darin, daß die neuen Branchenverbände vielfach die alten Grenzen der Verwaltungsparzellierung überwinden: Die Mitglieder national organisierter Branchenverbände rekrutieren sich heute - im Kontrast zu früheren Prinzipien der Branchenadministration - nicht mehr nur aus den Unternehmen, die einzelnen zentralen Branchenministerien zugeordnet sind. Vielmehr kommen die Mitgliedsunternehmen inzwischen teilweise aus dem Verwaltungsbereich von bis zu zwei Dutzend Ministerien und Provinzregierungen. Ein Großteil der nationalen Branchenverbände hat damit begonnen, auch Unternehmen nichtstaatlicher Provenienz in die Betreuung und Regulierung einzubeziehen. So ist etwa der Hauptverband der Leichtindustrie für die Regulierung einer Branche von insgesamt 35.300 Betrieben verantwortlich.

Der Hauptverband der Leichtindustrie stellt zusammen mit dem Hauptverband der Textilindustrie das prominenteste Beispiel für ein Branchenministerium dar, das heute als Hauptverband firmiert, aber weiterhin direkt dem Staatrat (Zentralregierung) der VR China unterstellt ist. Bestimmte Kompetenzen der ehemaligen Branchenministerien wurden abgebaut oder auf die zugeordneten Unternehmen übertragen (Guowuyuan bangongting 1995). So erstellen die Hauptverbände beispielsweise keine verbindlichen Produktionspläne mehr; Finanz- und Personalplanung bleiben nun den Unternehmen überlassen. Die Hauptverbände sollen sich konzentrieren auf die Erstellung von Marktprognosen und Branchenstatistiken, die Entwicklung von branchenbezogenen Entwicklungsstrategien, die Festlegung technischer Standards, die Verhinderung von Preiskämpfen und Vernichtungswettbewerb, die gezielte Beeinflussung der Branchenstruktur und - nicht zuletzt - die Verhinderung des unkontrollierten Abflusses von Staatsvermögen aus staatlichen Unternehmen. Kurz: Die Hauptverbände sollen durch die Regulierung und Anleitung der Branche zu halbstaatlichen Modernisierungsagenturen werden, die für eine stetige Interes- senabstimmung zwischen Staat und Unternehmen sorgen.

Bislang weisen die Hauptverbände noch einen ausgeprägten Behördenscharakter auf: Die Besetzung der Führungpositionen erfolgt über den staatlichen Stellenplan, die Verbände finanzieren sich - allerdings mit abnehmender Tendenz - aus Finanzzuweisungen der Zentralregierung, die Kompetenzabgrenzung gegenüber weiterbestehenden staatlichen Wirtschaftsbehörden ist un-

scharf, eine verbindliche Klärung des Status der Branchenverbände gegenüber Regierungsstellen etwa in einem Verbändegesetz steht noch aus (Fischer 1995: 305ff). Dennoch gibt es derzeit vielfältige Anzeichen für die wachsende Vitalität der neuen Branchenverbände, deren besondere Chance darin besteht, die verkrusteten staatswirtschaftlichen Strukturen der Vergangenheit zu überwinden. Das System der Branchenregulierung würde durch eine solche Entwicklung genauso revolutioniert wie die traditionellen Lobby-Regime: Gegenwärtig allerdings erscheinen die nationalen Branchenverbände noch als parastatalische Regulierungsorgane, deren Einfluß auf die wirtschafts- und branchenpolitische Willensbildung nur durch die enge Verbindung mit den Entscheidungszentralen und die ausgeprägte "Staatsnähe" gewährleistet ist.

Anders stellt sich die Situation im Hinblick auf branchenübergreifende Unternehmerverbände im staatlichen Wirtschaftssektor dar. Bereits unmittelbar nach Einleitung der Reform- und Öffnungspolitik 1979 sind nationale und lokale Verbände von Staatsunternehmen, meist auf Initiative von Spitzenfunktionären aus der Planungs- und Wirtschaftsbürokratie, gegründet worden. Diese Verbände besitzen einen besonderen Charakter, da es sich um Vereinigungen von Mitgliedern der politischen und wirtschaftlichen Elite ("Rote Direktoren") handelt, die privilegierten Zugang zur Parteiführung und zu hochrangigen Vertretern zentraler Ministerien genießen. Direktoren von Staatsunternehmen sind eine überaus einflußreiche *Insider*-Gruppe. Diese Gruppe besteht noch heute nach Stichproben-Erhebungen zu mehr als 90% aus Parteimitgliedern und verdankt ihre Position zu 80% der Ernennung durch Partei- oder Staatsorgane (White/Howell/Shang 1996: 190ff). Direktoren von Staatsunternehmen werden als Interessengruppe von der politischen Führung anerkannt und regelmäßig in die unternehmenspolitische Willensbildung einbezogen. Die "Roten Direktoren" besitzen eine starke Stimme in den Volkskongressen aller Ebenen (die Volkskongresse sind quasi-parlamentarische Volksvertretungsgremien, die in Gesetzgebung und politischer Willensbildung seit den 80er Jahren an Gewicht gewonnen haben) und stellen insgesamt eine der mächtigsten Lobby-Gruppen im politischen System der VR China dar.

Besonders einflußreiche Vereinigungen der "Roten Direktoren" in der VR China sind der "Chinesische Verband für Unternehmensführung" (CVUF, direkte Mitglieder sind rund 800 Staatsunternehmen, darüber hinaus organisatorisch meist locker verbundene Zweigverbände in 30 Provinzen und 200 Großstädten sowie 26 branchenbezogene nationale und lokale Unterverbände) und der "Chinesische Verband der Unternehmensdirektoren" (CVUD, Mitglieder sind individuelle Unternehmensdirektoren) (zur Geschichte dieser beiden Verbände vgl. Yuan Baohua 1996). Die beiden Schwesterverbände sind im selben Gebäude in Beijing untergebracht und weisen ein teilweise überlappendes Führungspersonal auf. Die Zentrale in Beijing verfügt über ein festes Personal von 200 Mitarbeitern sowie ein eigenes Ausbildungszentrum, ein Zentrum für

Unternehmensberatung und eine Forschungsabteilung; die Verbände unterhalten ein nationales Computer-Netzwerk zum Informationsaustausch mit staatlichen Großunternehmen. Personal und laufende Kosten der Verbandsarbeit werden überwiegend durch Zuweisungen der Zentralregierung finanziert, aber die Aufsicht durch die staatliche Vormundschaftsinstitution (die nationale Planungskommission) hat sich in den 90er Jahren zusehends gelockert. CVUF und CVUD werden von ihren Mitgliedern nach jüngsten Feldforschungsergebnissen als hocheffektive, exklusive Organisationen geschätzt. Nur große und mittlere Staatsunternehmen sind als Mitglieder zugelassen. Die beiden Verbände wurden von der chinesischen Regierung wiederholt konsultiert in Fragen der Unternehmensreformen, des Konkursgesetzes, des neuen Gewerkschaftsgesetzes sowie der Regulierung des Aktienmarktes (White/Howell/Shang 1996: 117, 121ff, 194-197). Eine neue politische Rolle gewann der CVUD im Rahmen eines Experiments mit tripartistischen Verhandlungen, das die chinesische Regierung auf Vorschlag der ILO Anfang der 90er Jahre einleitete: Der CVUD fungiert (unter Hinzuziehung einzelner ausgewählter Vertreter von Privat- und Joint-Venture-Unternehmen) als Spitzenverband der Arbeitgeberseite in dreiseitigen Verhandlungen mit dem Gewerkschaftsbund und dem Arbeitsministerium (Chan 1995).

Die Verbände der Staatsunternehmen sind im politischen und wirtschaftlichen System der VR China schon heute eine wichtige Größe. Indem die symbiotische Verbindung zwischen staatlicher Branchenadministration und Staatsunternehmen durch marktorientierten Strukturwandel zusehends aufgebrochen wird, könnten die Verbände der Staatsindustrie in China schon bald erheblich an Gewicht gewinnen: Sobald das alte staatssozialistische System des *Insider*-Lobbying durch den Abbau der Branchenadministration nicht mehr funktioniert, wird die Interessenvertretung durch Verbände voraussichtlich erheblich an Attraktivität und politischem Gewicht gewinnen.

## 2. Die lokalstaatliche Ebene: Verflechtungen zwischen Politik und Wirtschaft und regionale Varianz im Verbändesystem

In diesem Beitrag war bereits wiederholt von den Besonderheiten des dezentralisierten Systems der Planungs- und Eigentumsrechte aus der Mao-Ära die Rede. Dieses System bildete den Ausgangspunkt der chinesischen Wirtschaftsreformpolitik. In der Reformperiode wurde der dezentrale, "parzellierende" Charakter des chinesischen Wirtschaftssystems durch Maßnahmen zur administrativen und fiskalischen Dezentralisierung weiter verstärkt. Aufgrund dieser Entwicklung wurden die Verfügungsrechte über administrative und ökonomische Ressourcen so stark gestreut, daß örtliche Regierungen zum Kern kleiner

Imperien von ihnen unterstehenden Unternehmen und Verbänden werden konnten.

In der neueren politikwissenschaftlichen Chinasforschung wird diese Entwicklung unter dem Stichwort des "lokalen Staatskorporatismus" diskutiert, der von einigen Forschern bereits als qualitativ neue Variante eines von dezentraler Initiative getriebenen *developmental state* beschrieben wird (Oi 1995). Lokale Regierungen sind in der Tat die treibende Kraft hinter der dynamischen Entwicklung insbesondere der ländlichen Industrie in China. Regierungen auf Kreis-, Gemeinde- und Dorf Ebene behandeln die ihnen unterstehenden Staats- und Kollektivunternehmen als Teile einer übergreifenden Konzernstruktur. Örtliche Partei- und Regierungsfunktionäre sitzen sogar oft selbst an der Spitze von Branchengesellschaften und wichtigen Unternehmen. Ähnlich einer mehrstufigen Konzernorganisation kann man in diesem Kontext die Kreisregierung als "corporate headquarters", die Gemeinderegierung als "regional headquarters" und die Dorfleitungen als lokale "profit centers" verstehen (Oi 1995; siehe auch Übersicht 4). Jede Organisationsebene ist finanziell auf sich selbst gestellt und operiert unter harten Budgetrestriktionen. Da Finanzzuweisungen übergeordneter staatlicher Stellen nur noch in Ausnahmefällen (etwa für Regionen, die von extremer Armut oder Naturkatastrophen betroffen sind) zu erwarten sind und die Entwicklung der lokalen öffentlichen Haushalte sowie die Einkommen der Funktionärsschicht direkt von der Ertragskraft der örtlichen Betriebe abhängen, unterliegen die jeweiligen Regierungen sehr starken Anreizen zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und Profitabilität der Unternehmen in ihrem Amtsbereich.

Die überaus enge Verflechtung zwischen lokalen Regierungen und den Staats- und Kollektivunternehmen in deren Verwaltungsbereich findet ihre Fortsetzung im Bereich des Verbändesystem: Auf jeder Verwaltungsebene ist um die Regierungsstellen ein Geflecht von wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verbänden entstanden, die jeweils eine bestimmte, mehr oder weniger scharf umgrenzte Klientel repräsentieren. Jede der unteren Regierungsebenen in China umfaßt heute ein kleines Reich von Vereinigungen, die in unterschiedlicher Weise mit staatlichen Institutionen verbunden sind und unterschiedliche Grade an organisatorischer Autonomie aufweisen. Hier bilden sich im Dreieck zwischen lokaler Regierung, Unternehmen und Verbänden informelle Allianzen zugunsten örtlicher Interessen, die in Konflikt mit übergeordneten Regierungsebenen und Weisungen der Zentralregierung, aber auch mit Vorgaben übergeordneter Verbandsebenen geraten können (Unger/Chan 1995).

Insgesamt lässt sich eine fortschreitende Dezentralisierung der politischen Kontrolle über das Verbändewesen feststellen (Wank 1995a), die ihren Grund auch in internen Verwaltungsanweisungen zur Organisation des Verbändewesens von 1989 und 1991 hat. Damals wurde vorgeschrieben, daß nationale

Verbände in der Regel keine Zweigstellen auf regionaler und lokaler Ebene errichten dürfen. Mit dieser restriktiven Bestimmung sollte vor dem Hintergrund der Ereignisse von 1989 verhindert werden, daß neu zugelassene Verbände eine landesweite und in den Regionen verwurzelte eigenständige Machtbasis aufbauen, die in Konkurrenz zur Parteiorganisation treten könnte. In der Praxis sind jedoch die Beziehungen zwischen nationalen und lokalen Verbändeorganisationen nicht eindeutig geregelt: Viele nationale Verbände weisen in ihren offiziellen Dokumenten selbstverständlich auf die Existenz lokaler Verbandszweigstellen hin. Meist jedoch ist die Beziehung zwischen nationaler und lokaler Organisationsebene nur locker gefügt. Örtliche Verbandsorganisationen pflegen in aller Regel ein engeres Verhältnis zu lokalen Behörden als zur direkt übergeordneten Organisationsebene. Die nationalen Bestimmungen über die Organisation des Verbändewesens sind in vielen Punkten so undeutlich und lückenhaft, daß für lokale Abweichungen viel Raum bleibt (White/Howell/Shang 1996: 105f). Das chinesische Verbändesystem präsentiert sich deshalb nicht als stringentes hierarchisches System, sondern als "Flickenteppich", der viele lose Stränge und beträchtliche Unebenheiten aufweist.

Zu beachten sind auch bedeutende Unterschiede zwischen nationaler Ebene und lokalen Organisationsebenen: Viele lokale Verbände wurden früher als die nationalen Organisationen gegründet; lokale Verbände unterhalten engere Beziehungen zu ihrer Klientel und genießen deshalb meist größere Glaubwürdigkeit in ihrer Mitgliedschaft; lokale Verbände sind in einer Interessenkoalition mit lokalen Regierungen vereint, die auf die örtliche wirtschaftliche Entwicklung gerichtet ist. Die meisten nationalen Verbände - mit Ausnahme etwa der bereits vorgestellten Organisationen der "Roten Direktoren" - besitzen demgegenüber einen behördlichen Charakter und sind vornehmlich mit internationaler Kontaktpflege betraut.

Die Unterschiede zeigen sich deutlich am Beispiel lokaler Branchenverbände, die wesentlich lebhaftere Organisationen darstellen als etwa die nationalen Textil- oder Leichtindustriehauptverbände, die aus Branchenministerien hervorgegangen sind. Mit dem zunehmend offeneren Marktwettbewerb in Chinas Städten und Kreisen hat die Autorität lokaler Branchenbehörden gelitten. Örtliche Branchenverbände, die sich über die Grenzen verschiedener Unternehmensformen und Branchenbehörden hinweg organisieren, reagieren kreativ auf diese Entwicklung und suchen neue Freiräume der Interessenartikulierung im Dienste ihrer Klientel (zum folgenden White/Howell/Shang 1996: 144-150). Zur Illustration der bahnbrechenden Entwicklungen auf lokaler Ebene sei hier der fundamentale Wandel angeführt, den etwa die Baubranche in der nordostchinesischen Großstadt Shenyang durchmacht. Während es zu Beginn der Reformperiode Anfang der 80er Jahre nur sechs Bauunternehmen in der Stadt gab, waren es schon 1989 mehr als 2.000 miteinander in

einem scharfen Konkurrenzkampf stehende Unternehmen, die verschiedenen Behörden, öffentlichen Institutionen und Staatskonzernen unterstellt waren. Um das "wilde" Wachstum des Bausektors überhaupt beaufsichtigen zu können, befürwortete die städtische Baubehörde 1985 die Gründung eines übergreifenden Verbandes der Bauindustrie, der die verschiedenen Unternehmensformen und Behörden an einen Tisch bringen und die Regulierung der Branche erleichtern sollte.

Behördenvertreter sind an der Spitze des Verbandes zwar stark repräsentiert. Die Kontrolle durch die Baubehörde hat sich aber seit Mitte der 80er Jahre erheblich gelockert, nachdem die administrativen Zuweisungen von Baumaterialien rapide vermindert wurden und die Unternehmen ihren Bedarf zusehends über den Markt decken konnten. Aufgrund dieser verminderten Abhängigkeit von der staatlichen Behörde konnte der Verband schrittweise zu einer aktiveren Vertretung der Interessen seiner Klientel übergehen: Mit Erfolg wurden etwa protektionistische Maßnahmen gegenüber Konkurrenzunternehmen aus anderen Regionen und eine Beendigung des Preiskampfes unter den Bauunternehmen der Stadt durch administrativ festgelegte Mindestpreise gefordert. Der örtliche Branchenverband tritt hier - ähnliche Beispiele finden sich in vielen anderen Branchen und Regionen - als regelrechte "Kartellorganisation" auf, die massiv auf lokale Preisabsprachen und Ausgrenzung der auswärtigen Konkurrenz drängt.

So zeigt sich, daß die dynamische Entwicklung des chinesischen Binnenmarktes zu einer Schwächung der staatlichen Branchenbehörden und zu einer Lockerung der Aufsicht über lokale Branchenverbände führen kann. Eine Tendenz zur Autonomisierung von Wirtschaftsverbänden ist in diesem Kontext erkennbar. Die Einflußchancen lokaler Verbände sind groß, da eine weitreichende Interessenkongruenz mit der örtlichen Verwaltung in der Förderung der lokalen Prosperität und in der "flexiblen" Auslegung nationaler Politik besteht.

#### *IV. Verbände und klientelistische Netzwerke im Privat- und Joint-Venture-Sektor: Die Chancen partikularistischer Interessendurchsetzung in einem unsicheren politischen Umfeld*

Für den postkommunistischen russischen Kontext hat Petra Stykow (1997) dargelegt, daß sich im Übergang von der Plan- zur Marktwirtschaft die Organisations- und Repräsentationsstrategien der "alten" Wirtschaftsakteure des sozialistischen Systems (Direktoren von Staatsbetrieben) und der "neuen" Wirtschaftsakteure (Unternehmer im privaten Wirtschaftssektor) erheblich

unterscheiden: Die "Roten Direktoren" verfügen auch nach dem Kollaps planwirtschaftlicher Strukturen noch über einen privilegierten Zugang zur staatlichen Macht, während sich die neuen Privatunternehmer eigene Kanäle der Interessenartikulierung erst schaffen müssen. Welche Strategien der Interessendurchsetzung nutzen die Unternehmer des Privat- und Joint-Venture-Sektors der VR China, die inzwischen einen beachtlichen Teil der ökonomischen Ressourcen kontrollieren, aber von der Beijinger Parteiführung vielfach immer noch als politische Fremdkörper mit großem Mißtrauen behandelt werden?

#### *1. Das Spektrum der Verbände im Privatsektor: Zwischen staatlicher Kontrolle und Interessenvertretung*

Der private Wirtschaftssektor wird in Teilen der Parteiführung seit der Wiederzulassung 1979 wegen seines raschen Wachstums als potentielle Bedrohung des Sozialismus durch eine "neue Bourgeoisie" begriffen. Verbände für Kleingewerbetreibende (Privatbetriebe mit weniger als acht Angestellten) und für Privatunternehmen (Betriebe mit acht und mehr Angestellten) dienen deshalb heute - insbesondere in Chinas Städten - vornehmlich als Instrumente staatlicher Kontrolle und Regulierung (die Mitgliedschaft in diesen Verbänden ist Pflicht, siehe Übersicht 5), nicht jedoch als wirkungsvolle Interessenvertretungen.

In den 80er Jahren wurden an vielen Orten Chinas Vereinigungen von Kleingewerbetreibenden oder Privatunternehmern meist auf Initiative "von unten" gegründet. Nach der Protestbewegung von 1989 aber, in deren Verlauf insbesondere Kleingewerbetreibende an vielen Orten durch Geldspenden oder persönliche Aktivitäten mitgewirkt hatten, wurde die staatliche Aufsicht gegenüber den Verbänden des privaten Wirtschaftssektors durch die zuständigen Behörden für Industrie und Handel verstärkt. Die Leitung der Verbände wird heute nahezu ausnahmslos durch Behördenvertreter gestellt. Wegen ihres Charakters als Behördenableger, die nur sehr wenig für die Interessen ihrer Mitgliedschaft leisten, besitzen die Verbände für Kleingewerbetreibende und Privatunternehmer meist nur ein sehr geringes Ansehen unter ihrer Klientel (übereinstimmend Wank 1995a/b; Nevitt 1996; White/Howell/Shang 1996).

Eine wesentlich aktiver Rolle in der Vertretung von Interessen insbesondere größerer Privatunternehmen spielt der offizielle Bund für Industrie und Handel (BIH). Die nationale Verbandsebene des BIH wurde 1953 gegründet; die Organisation diente damals der KPCh zur politischen Gleichschaltung und Kontrolle der vielgestaltigen nationalen und lokalen Verbände von Privatunternehmern, die noch aus dem vorkommunistischen China in die neu begrün-

dete Volksrepublik hinübergagten. Nach Abschluß der Verstaatlichung des Privatsektors 1957 aber verlor der BIH seine politischen Funktionen. Er wurde als Organisation überflüssig und in der "Kulturrevolution" 1966 endgültig zerstochen (Nevitt 1996; Schönleber 1994; White/Howell/Shang 1996: 202ff; Wank 1995a). Anfang der 80er Jahre wurde der BIH auf Initiative des Staatsrates wiederbelebt, betreute jedoch zunächst vornehmlich Staatsunternehmen. Mit dem raschem Wachstum des Privat- und Joint-Venture-Sektors aber wurde dem BIH die Aufgabe übertragen, sich dieser neuen Klientel anzunehmen und die Verbandssatzung entsprechend zu ändern. In den frühen 90er Jahren hatte der BIH landesweit 700.000 institutionelle und individuelle Mitglieder meist aus den nicht-staatlichen Wirtschaftssektoren. Die Organisation lehnt sich in der Darstellung ihres Betätigungsfeldes stark an das Profil westlicher Industrie- und Handelskammern an (der nationale Verband und viele regionale Verbandsstellen benutzen häufig die englische Bezeichnung "Chamber of Commerce"). Im Gegensatz etwa zum deutschen Kammersystem ist die Mitgliedschaft im chinesischen BIH freiwillig.

In den 90er Jahren wurde eine große Zahl lokaler Industrie- und Handelskammern insbesondere in den Küstenregionen unter zum Teil reger Beteiligung von Investoren aus Hongkong und Taiwan gegründet. Die nationale Organisationsebene dient als Dachverband für rund 2.300 regionale Verbandsstellen mit insgesamt 670.000 Mitgliedern (Zahlen für 1994). Die vertikalen Beziehungen des nationalen BIH zu den lokalen Kammern sind nur locker gefügt. Der Beijinger Dachverband kümmert sich in erster Linie um die Kontaktpflege zu internationalen Industrie- und Handelskammern; auch regionale BIH-Organisationen, etwa in Shanghai, verfügen über weitgespannte internationale Beziehungen (Schönleber 1994).

Dem BIH ist eine politische Aufsichts- und Lenkungsfunktion gegenüber dem Privat- und Joint-Venture-Sektor zugeschrieben: Der Verband untersteht wie in den 50er Jahren den Einheitsfront-Abteilungen der KPCh auf den verschiedenen Verwaltungsebenen, die für die Kontaktpflege und Überwachung nicht-kommunistischer gesellschaftlicher Kräfte zuständig sind (siehe Übersicht 5). Auch wegen dieser Nähe zu einer machtvollen Institution des Parteistaates und des damit einhergehenden politischen Einflusses genießen lokale BIH-Organisationen in Chinas Küstenstädten ein wesentlich höheres Ansehen im privaten Wirtschaftssektor als etwa die Verbände für Kleingewerbetreibende oder Privatunternehmer. Der BIH wird regelmäßig eingebunden in politische Konsultationen, die die Regulierung des nicht-staatlichen Wirtschaftssektors betreffen. Mitglieder der BIH-Leitungen, die nicht nur Funktionäre, sondern in der Regel auch Vertreter der Privatwirtschaft einschließt, sind in den Volkskongressen und Politischen Konsultativkonferenzen der verschiedenen Verwaltungsebenen vertreten. Die aufgrund ihrer Parteiverbindungen selbstbewußte Leitung der städtischen BIH-Organisationen setzt sich im Interesse ihrer

Mitgliedsunternehmen vielerorts aktiv für den rechtlichen Schutz, für einen verbesserten Zugang zu Bankkrediten oder für die Beseitigung von Engpässen in der Wasser- und Stromversorgung ein. Auch haben sich städtische BIH-Organisationen seit den 80er Jahren ein wachsendes institutionelles Gewicht durch Gründungen vielfältiger Untervereinigungen (von Branchen-"Gilden" bis hin zu überregionalen "Studiengesellschaften" von Privatunternehmern) verschafft. Die Handlungsspielräume der lokalen BIH-Stellen sind stark vom persönlichen Prestige und Einsatz der jeweiligen Verbandsspitze, von der lokalen Wirtschaftsstruktur und nicht zuletzt von der Finanzausstattung abhängig. Zuweisungen aus dem Staatshaushalt spielen weiter eine große Rolle, die in manchen Städten jedoch durch wachsende Einnahmen aus eigenen Unternehmungen sowie durch Mitgliedsbeiträge und Spenden relativiert wird. Manche lokalen Verbandsstellen haben auch von der Rückgabe von Vermögen und Immobilien profitiert, die in den 50er Jahren von staatlichen Stellen konfisziert worden waren (Schönleber 1994: 3).

Eine neuere Feldstudie von Nevitt (1996: 42f) kommt zu dem Schluß, daß der BIH im Verbändesystem der VR China künftig wahrscheinlich erheblich an Gewicht und Unabhängigkeit gewinnen wird. Die Tendenz unter den BIH-Funktionären, die Interessen ihrer Klientel aktiv gegenüber staatlichen Stellen zu schützen, dient dem institutionellen Eigeninteresse der BIH-Leitung. Eine Verselbständigung oder gar oppositionelle Rolle des BIH hält Nevitt jedoch für unwahrscheinlich. Denn der BIH und die von ihm vertretene Privatwirtschaft profitieren bislang von der engen Beziehung zu den Institutionen des Parteistaates, indem sie über direktere Kanäle der Interessenvermittlung verfügen als alle anderen Verbände des nicht-staatlichen Wirtschaftssektor:

Das offizielle Verbändesystem läßt der chinesischen Privatunternehmerschaft nur sehr begrenzten Raum für eine organisierte Interessenvertretung. Zwar gibt es immer wieder lokale Bestrebungen unter Privatunternehmern, unabhängigere Interessenvertretungen ins Leben zu rufen. Solche Ansätze sind jedoch in der Zeit nach 1989 in Chinas Städten konsequent unterbunden worden: Das Organisationsmonopol der offiziellen Verbände des Privatsektors wurde durchgesetzt. Lediglich auf Kreis-, Dorf- und Gemeindeebene gibt es heute in den prosperierenden Küstenregionen einzelne "Gilden" von Privatunternehmern, die eine unabhängigere Stellung gegenüber den lokalen Verwaltungen genießen und auch finanziell und personell autonomer agieren können. Die Rolle von aktiven *pressure groups* können jedoch auch diese Vereinigungen nicht spielen: Ein kooperatives Arrangement mit der örtlichen Verwaltung verspricht mehr Einfluß als eine Haltung der Konfrontation, die zur Zerschlagung der Vereinigung durch die staatlichen Stellen führen müßte (White/Howell/Shang 1996: 172 u. 179).

In den kooperativen Arrangements auf lokaler Ebene spielen Verbandsorganisationen allerdings nur eine sekundäre Rolle. Für die Interessendurchsetzung

der Unternehmer im Privat- und Joint-Venture-Sektor ist vielmehr die Pflege persönlicher Beziehungen zu Schlüsselpersonen in der staatlichen Verwaltung von überragender Bedeutung. Verbände erscheinen aus dieser Perspektive lediglich als ein organisatorischer Kontext, der die Ausweitung interpersoneller Netzwerke erleichtert.

## 2. Jenseits verbandsgestützter Interessenvertretung: Klientelistische Netzwerke und bürokratische Patronage

Die Märkte, auf denen die Unternehmen des Privat- und Joint-Venture-Sektors in der VR China operieren, unterliegen aufgrund von Verwaltungsinterventionen und bürokratischer Allokation auch Mitte der 90er Jahre noch erheblichen politischen Verzerrungen und Manipulationen. In vielerlei Hinsicht entscheiden immer noch lokale Kader, welche Unternehmer in ihrem Verwaltungsbereich erfolgreich sein werden: Sie bestimmen, wer Grundstücke, Gebäude, Kredite oder andere knappe Ressourcen erhält. Politische Protektion bleibt der Schlüssel zum unternehmerischen Erfolg. Auf der anderen Seite sind die Partei- und Verwaltungsfunktionäre in ihren Einkommen genauso wie die lokalen Regierungshaushalte von den Gewinnabführungen profitabler Unternehmen abhängig. So hat sich eine enge wechselseitige Abhängigkeit zwischen Kadern und Unternehmern herausgebildet, die ihren Niederschlag in der Entstehung eines dichten Netzes informeller klientelistischer Beziehungen findet.

Netzwerke lassen sich als polyzentrische politische und ökonomische Systeme der Interessenvermittlung und Entscheidungsfindung begreifen, die aufgrund wechselnder Akteurskonstellationen ein spannungsreiches und dynamisches Gewebe bilden (Liebert 1994). Der Netzwerk-Begriff gewinnt in dieser Definition eine wichtige Erklärungskraft neben den Modellen der hierarchischen Organisation (wie sie der leninistische Systemtyp und die Ansätze zu einem parteistaatlichen Korporatismus in der VR China implizieren) und der Interessenkonkurrenz (wie sie sich etwa aus gruppen- und pluralismustheoretischen Ansätzen sowie aus den Grundannahmen marktwirtschaftlichen Wettbewerbs ergibt).

In der VR China sind die in der Kommunistischen Partei beheimateten Machteliten und die aus den verschiedenen Unternehmensformen hervorgegangenen neuen Wirtschaftseliten verbunden durch für beide Seiten nützliche Beziehungsnetze. Diese informellen Strukturen haben ganz wesentlich dazu beigetragen, daß sich das Kommandosystem des kommunistischen Zentralstaates gelockert hat: Die Verwaltungs- und Regierungsorgane der unteren Ebenen stehen in einem Loyalitätskonflikt zwischen zentralstaatlichen Vorgaben und den vor Ort im Rahmen der lokalen Netzwerke vorgebrachten gesell-

schaftlich-wirtschaftlichen Forderungen. Auf der Ebene von Kreisen, Gemeinden und Dörfern sind lokale Funktionäre sowie Unternehmens- und Verbandsleiter in einer informellen Allianz vereint, deren gemeinsames Interesse darin besteht, möglichst autonom gegenüber zentralstaatlichen Vorgaben entscheiden und handeln zu können.

Persönliche Beziehungen bilden das nur in Teilen sichtbare Fundament für das Zusammenwirken zwischen Parteidern, Verwaltungsfunktionären, Bankbeamten, Finanzmanagern und Unternehmern insbesondere auf den unteren Ebenen des chinesischen Parteistaates (siehe die rechte Hälfte der Übersicht 4). Innerhalb dieser Beziehungsgeflechte finden die nichtöffentlichen Verhandlungs- und Tauschprozesse statt, die entscheidende Bedeutung für die lokale wirtschaftliche Entwicklung und die Wohlfahrt der Bevölkerung haben.

In neueren Studien zu diesem Phänomen wird die Entwicklung unter dem Begriff des "symbiotischen Klientelismus" (Wank 1995b) beschrieben. Die politisch-gesellschaftliche Ordnung der VR China hat aus dieser mikropolitischen Perspektive seit dem Ende der Mao-Ära eine Transformation von einem auf politische Abhängigkeiten und Zwänge gestützten Klientelismus (*dependent clientelism*) zu einem auf wechselseitigen Nutzen gestützten, symbiotischen Klientelismus durchlaufen. Der Übergang zu einer kommerziellen Wirtschaft hat das Monopol der Parteidern auf Zuteilung von materiellen Gütern und Lebenschancen untergraben. Privatunternehmer sind zwar weiterhin auf politische Protektion angewiesen, operieren aber außerhalb der alten staatswirtschaftlichen Strukturen und können sich ihre politischen Patrone heute selbst aussuchen. Bei den Beziehungen zwischen politisch-bürokratischen Patronen und privatwirtschaftlichen Klienten handelt es sich weiterhin um asymmetrische Machtbeziehungen. Der Grad einseitiger Klientenabhängigkeit hat sich jedoch gegenüber der totalen politischen Abhängigkeit zu staatswirtschaftlichen Zeiten erheblich reduziert. So prägen an der Basis der chinesischen Wirtschafts- und Verwaltungsordnung partikularistische Tauschbeziehungen zwischen Unternehmern und Funktionären die Entwicklung. Dies ist eine der wichtigsten Ursachen für die Entstehung lokaler und überregionaler Korruptionsgeflechte im politischen System der VR China.

Chinas schrittweise Abkehr von der Planwirtschaft hat demnach eine kommerzielle Ökonomie mit besonderen institutionellen Merkmalen hervorgebracht: Die symbiotischen Beziehungen zwischen Staatsfunktionären und Privatwirtschaft untergraben einerseits die organisatorische Kohäsion der staatlichen Institutionen. Andererseits aber wird die Omnipräsenz politisch-bürokratischer Eliten in der Wirtschaftsordnung durch die neuen Formen des Klientelismus perpetuiert (Wank 1995b: 181). Die klientelistischen Sonderbeziehungen erklären auch, warum Privatunternehmer sich bisher kaum dezidiert als Interessengruppe im Gegensatz zur Funktionärschicht definieren: Die aufwendige Kontaktpflege zu individuellen Schlüsselfunktionären in der örtli-

chen Regierung und Wirtschaftsverwaltung ist insbesondere für größere Privatunternehmen bei weitem erfolgversprechender und reibungsärmer als kollektive Verhandlungen durch eine Unternehmervereinigung. In der Gruppe der Privatunternehmer wird die Entstehung einer Gruppenidentität bislang noch oft verhindert durch den sehr unterschiedlichen sozialen Hintergrund (von Universitätsabsolventen bis zu ehemaligen Straflager-Häftlingen ohne Schulabschluß), durch das unterschiedliche wirtschaftliche Gewicht (größere Unternehmen verfügen als bedeutsame Steuerquelle über ein beachtliches Eigengewicht gegenüber den Behörden und brauchen kleinere nicht, um ihre Interessen vorzubringen) und durch den auf persönliche Bekanntschaft oder Korruption gestützten individuellen Exklusivzugang zu lokalen Behörden, der einzelnen Unternehmern Wettbewerbsvorteile gegenüber privatwirtschaftlichen Konkurrenten bringen kann. So unterhalten gerade die erfolgreichsten Privatunternehmer häufig die engsten Beziehungen zu Partei- und Behördenfunktionären.

Die Symbiose zwischen lokalen Funktionären und Privatunternehmern erscheint als ein Hindernis für die gesellschaftliche Selbstbehauptung gegenüber der Autorität von Partei und Staat insgesamt: Die in der Entstehung begriffene Unternehmerschicht wendet sich bisher nicht gegen das kommunistische Regime. Die Neureichen Chinas versuchen vielmehr, sich mit der etablierten Kadernschicht zu arrangieren. So muß im Gegensatz zu vereinzelten offiziellen chinesischen Warnungen (Renmin Ribao: Volkszeitung v. 20.06.1994) bezweifelt werden, daß die neue Unternehmerschicht tatsächlich eine für die Herrschaft der KPCh bedrohliche "neue Bourgeoisie" darstellt. Chinesische Privatunternehmer besitzen in einem politisch und rechtlich unsicheren Umfeld offenkundig die Fähigkeit zur flexiblen Anpassung und Nutzung von Lücken im System. Sie organisieren sich bisher jedoch nur in wenigen Fällen zur Abwehr politischer Interventionen, denen sie im Geschäftsleben unablässig ausgeliefert sind. Für viele Privatunternehmer ist eine partikularistische Interessendurchsetzung mit Hilfe von klientelistischen Sonderbeziehungen zu staatlichen Entscheidungsträgern gegenwärtig ein weitaus wichtigeres Einflußinstrument als die kollektive Interessenvertretung durch Verbände.

### *3. Strategien der Interessendurchsetzung von Unternehmen aus Hongkong und Taiwan: Grenzübergreifende Netzwerke und neue Formen der Verbändeaktivität*

Der Joint-Venture-Sektor (dieser Begriff wird hier zusammenfassend für drei Unternehmenstypen in der chinesischen Außenwirtschaft verwendet: *equity joint ventures*, *contractual joint ventures* und *wholly foreign-owned enterprises*)

stellt einen neuen Sektor dar, der eine beträchtlich größere Autonomie als etwa Staats- und Kollektivunternehmen gegenüber staatlicher Aufsicht genießen sollte. Grundzüge des Verbändesystems, die schon in den vorangehenden Abschnitten dargelegt wurden - insbesondere das Nebeneinander von formellen staatskorporatistischen Kontrollen und informellen Beziehungsgeflechten - finden sich jedoch auch in diesem Sektor. Die Unternehmen des Joint-Venture-Sektors sind im Übergang von der staatswirtschaftlichen zur marktwirtschaftlichen Koordination in der VR China genauso auf gute Beziehungen zu staatlichen Stellen angewiesen wie Unternehmen anderer Sektoren (zum folgenden Pearson 1994).

Der "Nationale Verband der Unternehmen mit ausländischer Kapitalbeteiligung" (VUAK) wurde 1987 gegründet und unterhält mehrere Dutzend der nationalen Verbandsebene direkt unterstellte Ableger in den Zentren ausländischer Investitionstätigkeit (also insbesondere in den Küstenprovinzen und Sonderwirtschaftszonen). Lokale Verbandsgründungen gingen in den Küstenregionen jedoch vielfach der Errichtung der nationalen Organisation voraus: Dem VUAK ist von seiner staatlichen Aufsichts-institution, dem Ministerium für Außenhandel und Wirtschaftskooperation (siehe Übersicht 5), ein Monopol auf die Vertretung der Unternehmen im Joint-Venture-Sektor zugeschlagen. Die Mitgliedschaft ist freiwillig, chinesische Manager sind gegenüber Ausländern in der Mehrheit. In einigen Städten wie Shanghai erreicht der VUAK einen Organisationsgrad von mehr als 70% unter den dortigen Unternehmen mit ausländischer Beteiligung; der nationale Organisationsgrad lag 1993 bei rund 40%. Der Verband weist enge organisatorische Verbindungen und personelle Überlappungen mit dem Ministerium für Außenhandel und Wirtschaftskooperation und dessen regionalen Zweigstellen auf. Das Ministerium unterstützt den Verband durch Finanzzuweisungen; in einzelnen Küstenstädten haben die dortigen Verbandsstellen durch ein höheres Aufkommen an Mitgliedsbeiträgen und Spenden finanziell allerdings eine größere Unabhängigkeit erlangt. Der Verband soll insbesondere Informations-, Schlichtungs- und Koordinierungsfunktionen im Joint-Venture-Sektor wahrnehmen. Gelegentlich vertreten lokale Verbandsstellen in Konflikten zwischen Mitgliedsunternehmen und Behörden (etwa in Devisen- oder Steuerfragen) auch energisch die Sache ihrer Klientel. "Der Staat ist zwar stark im VUAK involviert, dominiert den Verband aber nicht vollständig" (Pearson 1994: 42).

Pearson kommt aufgrund ihrer Feldstudien jedoch zu dem Schluß, daß viele Manager im Joint-Venture-Sektor die Vereinigung nicht als nützlichen Kanal ansehen, um Vorschläge und Beschwerden gegenüber staatlichen Behörden vorzubringen. Auch in diesem Sektor haben informelle Netzwerke ähnlich wie im Privatsektor - eine fundamentale Bedeutung für die Art und Weise der Interessenvermittlung zwischen Wirtschaft und Staat.

Eine herausragende Rolle spielen im Joint-Venture-Sektor die Beziehungen zwischen lokalen staatlichen Stellen und Investoren aus Hongkong und Taiwan. Hongkonger und taiwanesische Geschäftsleute werden einerseits in offizielle Verbände wie den Bund für Industrie und Handel oder in Vereinigungen der "Auslandschinesen" und "taiwanesischen Landsleute" eingebunden, die den Einheitsfront-Abteilungen der KPCh unterstehen (hierzu und zum folgenden Herrmann-Pillath 1994:15-23 u. 127-141). Über diese offiziellen Organisationen hinaus sind jedoch Entwicklungen zu beobachten, die sich zentralisierter staatlicher Kontrolle und Steuerung entziehen. In den südchinesischen Küstenregionen und Sonderwirtschaftszonen haben sich seit den 80er Jahren grenzübergreifende informelle Netzwerke zwischen Unternehmern aus Taiwan und Hongkong einerseits und einheimischen lokalen Verwaltungsspitzen andererseits herausgebildet. Diese Netzwerke haben sich an den formalen, politisch festgelegten Strukturen vorbeientwickelt und beruhen ähnlich wie im Privatsektor auf einem partikularistischen oder auch korruptiven Modus der Interessendurchsetzung.

Insbesondere taiwanesische Unternehmen waren seit Beginn ihres Engagements auf dem Festland 1987 auch bestrebt, ihre Interessen mittels eigener Vereinigungen zu vertreten. Diese Selbstorganisation ist auf lokaler Ebene zum Teil rasch fortgeschritten: Lokale Vereinigungen oder "Servicezentren" taiwanesischer Kaufleute treten so in Konkurrenz mit den offiziellen, partei kontrollierten Verbänden. Lokale politische Führungen haben mit Rücksicht auf den örtlichen Investitionsbedarf diese inoffiziellen Organisationen nicht zerschlagen können, bemühen sich aber um eine verstärkte organisatorische und personelle Kontrolle, indem auf eine Beteiligung von Behördenfunktionären in den Leitungsgremien gedrängt wird.

Die informellen Netzwerke und die Ansätze zu einer Interessenvertretung durch Verbände dienen der dezentralen Regelung von Fragen etwa des Schutzes von taiwanesischen Investitionen, die mangels staatlicher Kooperation zwischen Beijing und Taipeh nicht auf der nationalen politischen Ebene gelöst werden. Durch die informelle Vernetzung wirtschaftlicher und politischer Strukturen auf lokaler Ebene werden Handels- und Investitionsschranken in der Praxis abgebaut (Herrmann-Pillath 1994: 140f). Ansätze für die Gründung festländisch-taiwanesischer Branchenverbände wurden von der Beijinger Zentrale allerdings mit großem Mißtrauen beobachtet und mehrfach unterbunden. Die Gründung nationaler Verbände von taiwanesischen Geschäftsleuten wurde 1992 durch eine Weisung des Beijinger Regierungsbüros für Taiwan-Angelegenheiten sogar prinzipiell untersagt. Darüber hinaus wurde lokalen Funktionären verboten, ohne Einschaltung der zuständigen Taiwan-Büros Kontakte zu taiwanesischen Organisationen zu pflegen. Politische Befürchtungen vor einer taiwanesischen "Unterwanderung" waren offensichtlich der Grund für diese Restriktionen.

Im Hinblick auf die Übernahme Hongkongs 1997 sind neuartige grenzübergreifende Aktivitäten Hongkonger Verbände zu beobachten, die das Verbändesystem der VR China um eine zusätzliche "Außendimension" erweitern. So ist etwa der Hongkonger Versicherungsverband führend beteiligt bei der Reorganisation des nationalen Versicherungsverbandes der VR China und soll in enger Zusammenarbeit mit chinesischen Versicherungsgesellschaften und staatlichen Aufsichtsbehörden die Modernisierung des Versicherungswesens in der VR China mitgestalten. Der Hongkonger Verband hat Beijinger Behörden auch bei der Abfassung des 1997 zur Verabschiedung anstehenden Versicherungsgesetzes der VR China beraten. Die international erfolgreichen Hongkonger Dienstleistungsunternehmen versprechen sich viel vom Zugang zu den noch unentwickelten Versicherungsmärkten der VR China (Hong Kong Trader: August 1996: 11 u. September 1996: 6). Ein weiteres Beispiel: Der Hongkonger Verband der Spielwarenproduzenten wurde im Sommer 1996 mit dem expliziten Ziel gegründet, die Interessen seiner Mitglieder insbesondere in China zu schützen, wo die meisten der Mitgliedsunternehmen ihre Produktionsstätten unterhalten. Die Probleme mit häufigen Änderungen der chinesischen Ein-/Ausfuhr- und Produktionsbestimmungen soll der Verband in Verhandlungen mit den chinesischen Behörden ausräumen (Hong Kong Trader: September 1996: 2). Hongkonger Unternehmerverbände pflegen bereits seit Jahren enge Beziehungen zur inoffiziellen chinesischen politischen Vertretung in der Kronkolonie, der Xinhua-Nachrichtenagentur (Wen Wei Po (Hongkong) v. 15.09.1996). So zeigt sich, daß im Vorgriff auf die Souveränitätsübergabe 1997 Hongkonger Verbände ihre chinabezogenen Aktivitäten beträchtlich intensiviert haben.

Es wird von großer Bedeutung für die politische Entwicklung nach 1979 sein, welche Wechselwirkungen zwischen den Verbändesystemen in der VR China und in Hongkong auftreten. Bislang operieren die Hongkonger Verbände noch weitgehend staatsunabhängig und treten als einflußreiche organisierte Lobby-Gruppen in einem pluralistischen System der Interessenvermittlung auf. Beijing ist jedoch nicht untätig und bemüht sich seinerseits, die politische Kontrolle über das zersplitterte Hongkonger Verbändesystem zu stärken. Eine der wichtigsten Stützen für eine solche Beijinger Strategie ist die Chinesische Haupthandelskammer in Hongkong (Chinese General Chamber of Commerce), die enge Beziehungen zur Beijinger Zentralregierung und zum Chinesischen Bund für Industrie- und Handel unterhält (Information Services Department 1996: 108). Der Hongkonger Handelskammer ist nicht nur die Rolle zugeschrieben, die Kontrolle über in Hongkong operierende festländische Unternehmen sicherzustellen. Der Unternehmensverband soll vielmehr die Interessen Beijings in der Hongkonger Wirtschaft entschieden vertreten. Auch der Beijng-treue Hongkonger Gewerkschaftsbund, der die mitgliederstärkste Gewerkschaft in Hongkong darstellt (Information Services Department 1996:

118), wird durch Beijinger Regierungsmittel und durch chinesische Unternehmen massiv unterstützt. Mit Sozial- und Erholungsprogrammen wirbt die finanziell kräftige Gewerkschaft in den letzten Jahren um die Unterstützung der Hongkonger Arbeitnehmerschaft. Bislang bemühte sich der Gewerkschaftsbund in Hongkong um politische Neutralität. Befürchtungen, daß Beijing-kritische Verbände in einigen Jahren zur Fusion mit den Beijing-nahen Verbänden gezwungen werden könnten, sind jedoch verbreitet (Handelsblatt v. 10.05.1995). Es ist demnach nicht auszuschließen, daß Beijing das staatskorporatistische Verbändesystem, um dessen Aufbau es sich seit 1989 in der VR China bemüht, auch in Hongkong durchzusetzen gedenkt.

### *V. Der gesellschaftliche Non-Profit-Sektor: Nischen- und Untergrundvereinigungen zwischen Selbstorganisation und staatlicher Repression*

In den vorangehenden Abschnitten, die sich vornehmlich mit der Rolle von Wirtschaftsverbänden im politischen System der VR China befaßten, wurde deutlich, daß eine enge Anbindung an den Staat - sei es durch Verbände oder durch informelle Netzwerke - unter den Bedingungen der Einparteiherrschaft die Voraussetzung für eine erfolgreiche Durchsetzung partikularer Interessen darstellt. Unterhalb der politisch gewichtigen Ebene der Wirtschaftsverbände und Gewerkschaften hat sich jedoch eine vielgestaltige Welt der staatsunabhängigen Vereinigungen entwickelt, die Tätigkeiten im Bereich von Kultur, Bildung, Sport oder Freizeit nachgehen.

Auch diese gesellschaftlichen Vereinigungen sind prinzipiell der Pflicht zur Registrierung unter einer staatlichen Vormundschaftsinstitution unterworfen. Die staatlichen Bestimmungen über das Verbändewesen von 1989 gelten auch in diesem Bereich. Dennoch weisen viele solcher Vereinigungen in Chinas Städten und auf dem Lande eine weitgehend organisatorische, finanzielle und personelle Unabhängigkeit gegenüber staatlicher Lenkung auf. Die rasche Zunahme der Zahl solcher Vereinigungen in den 90er Jahren zeigt, daß sie sich großer Popularität erfreuen und ein beachtliches Entwicklungspotential für die Zukunft besitzen (Zhang Ye 1995: 100).

Im folgenden sollen anhand knapper Beispiele vier Typen von Vereinigungen erläutert werden, die sich erfolgreich in den Nischen des staatlich kontrollierten Verbändewesens eingerichtet haben (Typen 1-3) oder aber ein von staatlicher Repression bedrohtes Dasein im "Untergrund" der politisch-gesellschaftlichen Ordnung fristen (Typ 4). Auf eine Darstellung von Kultur-, Sport- und Freizeitvereinigungen wird hier verzichtet, da sich das Spektrum in diesen Bereichen weitgehend mit dem in anderen Ländern der Welt deckt:

Von Künstlergruppen über Videoclubs, Fußball-Fanclubs und Schießsportvereinen bis hin zu Vereinen von Briefmarkensammlern und Brieftaubenzüchtern ist in der VR China eine große Vielfalt von Freizeitvereinigungen zu finden, die allerdings kaum je eine aktive politische Rolle spielen.

(1) *Offiziell begründete, aber von gesellschaftlicher Akzeptanz und Initiative getragene Verbände.* Diesem Typ von Vereinigungen läßt sich der Nationale Verbraucherverband mit seinen vielen lokalen Ablegern zuordnen, der 1984 auf eine Regierungsinitiative hin gegründet wurde und in den 90er Jahren eine äußerst rasche organisatorische Expansion durchläuft. 1995 bestanden bereits 2.800 staatlich finanzierte Zweigstellen des Verbandes in Städten und Kreisen sowie mehr als 20.000 Unterorganisationen in Stadtvierteln, Gemeinden und Dörfern, die häufig ohne staatliche Mittel auskommen und auf ehrenamtlicher Mitwirkung aus der Bevölkerung beruhen. Verbraucherschutz ist ein brennendes Thema für fast alle Chinesen, die infolge des "wilden" Wachstums der Konsumgüterindustrie mit einer großen Zahl gefälschter und nicht selten gesundheitsschädigender Produkte konfrontiert sind. Zwischen 1985 und 1994 sollen die Verbraucherschutzorganisationen knapp 1,7 Mio. Beschwerden aus der Bevölkerung behandelt und rund 670 Mio. Yuan Renmink (RMB) (ca. 130 Mio. DM) an Schadensersatzzahlungen für Konsumenten eingefordert haben. Das Verbandsblatt, das sich vornehmlich an das fest angestellte und ehrenamtliche Personal der Organisation richtet, erscheint in einer täglichen Auflage von 250.000 Exemplaren (Financial Times v. 08.11.1995; South China Morning Post (Hongkong) v. 04.01.1996). Die Entwicklung der Verbraucherschutz-"Bewegung" in China wurde durch das Inkrafttreten des neuen Gesetzes über den Schutz der Rechte und Interessen von Konsumenten Anfang 1994 befördert. Verbraucherschutz-Initiativen aus der Bevölkerung werden von staatlichen Behörden deshalb begrüßt, weil eine schärfere Produktkontrolle zur Regulierung und zur Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit in der chinesischen Konsumgüterindustrie beitragen soll. In einer stark konsumorientierten Bevölkerung treffen diese staatlichen Ziele auf Unterstützung.

Ein weiteres Beispiel für staatsnahe Organisationen, die auf ein positives Echo in der Bevölkerung stoßen, sind Wohltätigkeitsorganisationen und -stiftungen, deren nationaler Dachverband der Hauptverband für Wohltätigkeit ist. Mit dem wachsenden Wohlstand in der Unternehmerschicht und in der städtischen Mittelschicht hat das private Spendenaufkommen für wohltätige Zwecke in den 90er Jahren zugenommen: Opfer von Naturkatastrophen oder Kinder aus armen ländlichen Haushalten, die ihre Schulausbildung ohne auswärtige Hilfe abbrechen müßten, werden von Wohltätigkeitsprojekten unterstützt. Die Arbeit dieser Organisationen wird dominiert von Ad-hoc-Spendenaufrufen; auf lokaler Ebene zeigen sich zum Teil rege Aktivitäten

staatlich kontrollierter Wohltätigkeitsorganisationen und Stiftungen, die schon häufiger durch "Management-Probleme" und gelegentliche Korruptionsaffären von sich reden machen. Aus staatlicher Sicht sollen die Wohltätigkeitsprogramme dazu dienen, eine "freundlichere und fürsorglichere Gesellschaft zu schaffen, die zu gegenseitiger Hilfe unter den Menschen ermutigt" (Xinhua News Agency v. 29.09.1995; China News Analysis, No.1546 v. 01.11.1995: 5-8; White/Howell/Shang 1996: 169-170).

(2) *Staatsnahe, aber selbstverwaltete Vereinigungen.* Zu diesem teilweise politisch gewichtigen Typus gehören unzählige "Ehemaligen"-Organisationen etwa von hochrangigen Veteranenoffizieren (Xinhua News Agency v. 16.10.1995), von Absolventen bestimmter Schulen und Hochschulen oder auch Organisationen von ehemaligen Rotgardisten, deren Beziehungen auf gemeinsame politische Aktivitäten Ende der 60er Jahre in der Zeit der "Kulturrevolution" zurückgehen. Diese Bekanntschaften dienen in der Periode der Wirtschaftsreformen neuen Zwecken. Während die Rotgardisten in der "Kulturrevolution" noch gewaltsame Attacken gegen "Machthaber, die den kapitalistischen Weg gehen", richteten, nutzen viele von ihnen ihre Verbindungen aus jenen Jahren heute für geschäftliche Aktivitäten. Führende Rotgardisten waren häufig Kinder hochrangiger Parteifunktionäre und können heute genauso wie damals ihre Beziehungen zum politischen Establishment spielen lassen. So wurden in den späten 80er Jahren mehrere Alumni-Vereinigungen der so genannten "Drei alten Jahrgänge" (1966-1968) gegründet, denen zahlreiche "Kronprinzen" (so werden die Kinder von Spitzenkadern in China bezeichnet) angehören (China aktuell 1994: 373). Der Einfluß solcher Ehemaligen-Verbindungen in Politik und Wirtschaft Chinas ist nicht zu unterschätzen: Diese Vereinigungen und Netzwerke bilden das nur in Teilen sichtbare Geflecht, das die politischen und wirtschaftlichen Eliten zusammenführt und wichtige Kanäle für die politische Interessenvermittlung eröffnet.

(3) *Nicht-staatliche, informelle Vereinigungen.* Solche Vereinigungen werden staatlicherseits geduldet, wenn sie sich Aufgaben und Problemen widmen, die von staatlichen Stellen aufgrund finanzieller und personeller Engpässe oder aufgrund politischer Sensibilitäten nicht behandelt werden können. Zu diesem Typus gehören beispielsweise Zehntausende lokaler und vor allem dörflicher informeller Frauengruppen. Diese Vereinigungen und Selbsthilfegruppen sind zwar häufig nominell an den parteigelenkten Frauenverband angebunden, sie erhalten jedoch meist keine staatliche Finanzhilfe, wählen ihre Leitung selbst und erfahren keine staatliche Kontrolle in ihren Tätigkeiten. Selbsthilfegruppen und Kooperativen von Frauen sind insbesondere in armen Regionen darauf ausgerichtet, durch Weiterbildung oder Organisation von Nebentätigkeiten ein zusätzliches Einkommen zu ermöglichen sowie gegenseitige Hilfe in fami-

liären Notlagen zu gewähren (Zhang Junzuo 1994; White/Howell/Shang 1996: 69-97). Auf solche Frauengruppen stützen sich inzwischen viele Projekte von internationalen Entwicklungshilfe-Organisationen. Von staatlicher Seite wird die Selbstorganisation von Landfrauen, die sich auch unter den Wanderarbeiterinnen in den städtischen Ballungsräumen findet, begrüßt, da sie den Staat von Aufgaben entlastet und zur wirtschaftlichen Entwicklung auf dem Lande beiträgt.

Einen ausgeprägt politischen Charakter besitzen gesellschaftliche Gruppen und Organisationen, die im Gegensatz zur offiziellen Beijinger Politik eine Wiedergutmachung von Japan für die China zwischen 1937 und 1945 zugefügten Kriegsschäden fordern. Seit den 80er Jahren sind verschiedene inoffizielle "Vorbereitungskomitees für japanische Kriegsreparationen" und "Vereinigungen chinesischer Patrioten" aktiv, die von der chinesischen Regierung bei Gelegenheit als Druckmittel gegenüber Japan genutzt werden, in Zeiten freundlicher chinesisch-japanischer Beziehungen aber auch zum Ziel staatlicher Repressalien werden können (China aktuell März 1994: 248; Wen Wei Po (Hongkong) v. 15.9.1996). Japankritische Gruppen waren auch im September 1996 im Territorialstreit um die Diaoyutai-/Senkaku-Inselgruppe äußerst aktiv: In Universitäten der VR China wurden trotz strengster Verbote Dutzende von "Vereinigungen zum Schutz der Diaoyutai-Inseln" spontan ins Leben gerufen. Mit Hilfe des Internet wurde eine übernationale Petitionsaktion initiiert, an der sich Chinesen aus 18 verschiedenen Ländern beteiligten. Auch führte eine grenzübergreifende "Chinesische Weltallianz zum Schutz von Diaoyutai" mit Aktivisten aus Hongkong und Taiwan mehrere spektakuläre antijapanische Proteste durch (South China Morning Post (Hongkong) v. 17.,20.,23.09.1996). In solchen Organisationen und Aktivitäten zeigt sich, welche Kräfte der chinesische Nationalismus nicht nur in der Bevölkerung der VR China, sondern auch in Hongkong und Taiwan besitzt. Die Beijinger Regierung versucht gelegentlich, diese Kräfte für die eigenen außenpolitischen Ziele zu instrumentalisieren, befürchtet aber zugleich eine politische Eigen-dynamik, der sie durch präventive Überwachung und Repression zuvorzukommen versucht.

(4) *Oppositionelle und politisch verfolgte Vereinigungen.* Zu diesem Typus gehören gesellschaftliche Gruppen und Vereinigungen, die von der Kommunistischen Partei als politisch bedrohlich angesehen werden, weil sie explizit oder implizit Ziele vertreten, die mit der Einparteiherrenschaft oder den politischen Grundsätzen der derzeitigen Führung unvereinbar sind. Die Erfahrung von 1989 hat im Partei- und Sicherheitsapparat zu einer erhöhten politischen Wachsamkeit geführt: Ansätze zur Bildung oppositioneller politischer Organisationen sollen durch frühzeitige Polizeimaßnahmen im Keim erstickt werden. Dennoch ist nach 1989 die Existenz einer Reihe von Untergrundorganisatio-

nen bekannt geworden. Dabei handelte es sich nicht nur um - in den westlichen Medien besonders beachtete - demokratieorientierte Organisationen (etwa die 1991 in Beijing gegründete Liberal-demokratische Partei oder die 1993 in Shanghai errichtete Vereinigung für Menschenrechte) und ethnische Unabhängigkeitsbewegungen (beispielsweise die Islamische Partei Ostturkestan oder die Mongolische Unabhängigkeitspartei, die Ende der 80er Jahre im muslimischen Xinjiang bzw. in der Inneren Mongolei gegründet wurden). Es sind auch weiterhin "maoistische" Untergrundorganisationen aktiv, die gegen die Politik der Wirtschaftsreformen kämpfen, weil sie diese für unvereinbar mit der marxistisch-leninistischen Orthodoxie halten oder die sozialen Konsequenzen der Reformpolitik (wachsende Kluft zwischen armen und reichen Bevölkerungsteilen, Arbeitslosigkeit) nicht akzeptieren können (vgl. Heilmann 1996a: 111ff). Alle aufgeführten Organisationen, die meist nicht mehr als einige Dutzend Aktivisten umfassen, sind das Ziel massiver staatlicher Repression und werden meist schon nach kurzer Existenz zerschlagen.

Zu den in China aktiven Untergrundorganisationen lassen sich auch die Vereinigungen zählen, die ausgehend von ländlichen Regionen an traditionelle Organisationsmuster anknüpfen: Clans und Geheimsekte in Chinas Dörfern sowie landsmannschaftliche Gruppen unter den Wanderarbeitern in chinesischen Großstädten (Heberer 1996). Auch sektenartige "Bruderschaften" im Umkreis von Gongfu-Meistern, die sich regen Zulaufs erfreuen, gehören zu dieser Untergrundgesellschaft, deren Grenzen zur organisierten Kriminalität fließend sind (Amos 1995).

Von erheblicher politischer Bedeutung sind in vielen Städten informelle Arbeitervertretungen ("Untergrund-Gewerkschaften"), die innerhalb und im Umfeld von maroden Staatsunternehmen und in den Sonderwirtschaftszonen aktiv sind. In den meisten Fällen handelt es sich um kaum mehr als ein Dutzend Aktivisten, die sich getarnt als "Beschäftigungsbüro" oder "Arbeiterverein für gegenseitige Hilfe" betätigen. Die meisten dieser Gruppen vermeiden politische Aktivitäten im engeren Sinn und konzentrieren sich auf Fragen der Lohnauszahlung, Beschäftigung und sozialen Sicherung. Gruppen, die sich an der Organisation von Streiks und Demonstrationen beteiligen, werden staatlicherseits mit aller Härte als "konterrevolutionäre Zirkel" verfolgt (South China Morning Post v. 04.06.1996 u. v. 28.09.1996).

Das Spektrum nicht-staatlicher Vereinigungen ist in Chinas ländlichen Regionen, insbesondere auf Dorf- und Gemeindegrenze, vielfältig. Die Entkollektivierung der Landwirtschaft hat die parteistaatliche Kontrolle empfindlich geschwächt; die dynamische Entwicklung des ländlichen Industriesektors hat in vielen Regionen neue wirtschaftliche und gesellschaftliche Strukturen hervorgebracht (Heberer 1996; White/Howell/Shang 1996: 153-183). Die Bandbreite ländlicher Organisationen reicht von offiziellen Branchenverbänden (etwa für Gemüseproduktion, Viehzucht oder für Textil- und Baustoffindustrien) über

staatlicherseits meist nur locker kontrollierte technische Fach- und Studienorganisationen (die auf Initiative teils der Verwaltungen teils der Bevölkerung zur Popularisierung neuer Produktionsmethoden und Technologien gegründet werden) bis hin zu den oben aufgeführten Nischenorganisationen von Landfrauen sowie zu den Clans und Geheimsektten der Untergrundgesellschaft. Je niedriger die Verwaltungsebene, desto größer werden gewöhnlich die Autonomiespielräume: Verbände werden nur auf Kreisebene systematisch erfasst, während die in vielen Dörfern bestehenden informellen Vereinigungen meist nicht offiziell angemeldet sind (Heberer 1996: 284, 289f).

Der Einzugsbereich und das Betätigungsgebiet der meisten ländlichen Vereinigungen ist eng umgrenzt und reicht in der Regel nicht über die Gemeindeebene hinaus: Dadurch ist die überregionale politische Bedeutung solcher nicht-staatlicher Organisationen gering. Das ländliche Vereinigungswesen ist durch eine hochgradige Zersplitterung und mangelnde Anbindung an überregionale Organisationsebenen gekennzeichnet. Bauernverbände, die in den 50er Jahren ein wichtiges Instrument für die landwirtschaftliche Kollektivierung bildeten, spielen heute keine Rolle mehr. Auch die offizielle Gewerkschaftsorganisation ist meist nur in Staatsunternehmen auf Kreisebene zu finden, in den zahllosen, oft winzigen Gemeindeunternehmen aber kaum vertreten.

Die für die Zukunft wichtigsten Entwicklungen auf dem Lande spielen sich außerhalb des staatlich beaufsichtigten Verbändesystems ab: das Wiederaufleben traditioneller Organisationsformen (Familienclans und Geheimsekte), die die offiziellen Organe von Partei und Staat in ländlichen Regionen unterlaufen; die gewalttamen Ausschreitungen und ländlichen Proteste gegen die staatliche Abgabenpolitik und korrupte ländliche Regierungen, die in den 90er Jahren gehäuft aufgetreten; die Solidarisierung dörflicher Verwaltungsleitungen mit der Dorfbevölkerung gegen die Politik übergeordneter staatlicher Ebenen (beispielsweise in der Geburtenkontrolle, Steuerverwaltung und Korruptionsbekämpfung). Diese Entwicklungen unterminieren die Bemühungen der Parteiführung um eine Regulierung der ländlichen Wirtschaft und Gesellschaft mit Hilfe staatlich kontrollierter Organisationen. Es ist der Partei bisher nicht gelungen, die Kräfte, die auf eine Desintegration der bestehenden politischen Institutionen auf dem Lande hinwirken, in das System der staatlichen Interessenvermittlung einzubinden.

So richten sich bereits heute auf größere politische Autonomie drängende gesellschaftliche Gruppen in den Nischen ein, die durch die Schwäche oder durch die Duldung staatlicher Stellen offenstehen. Mit einer weitergehenden Schwächung parteistaatlicher Kontrollen über Wirtschaft und Gesellschaft werden rasch weitere Gruppen in die sich eröffnenden Betätigungssepielräume hineinstoßen. Auf dem Lande ist diese Erosion der parteistaatlichen Kontrolle am weitesten fortgeschritten. Bisher allerdings hat der chinesische Staat die

Entstehung überregionaler autonomer Interessenvereinigungen verhindern können.

## *VI. Das Spektrum und die Entwicklungsdynamik des chinesischen Verbändewesens: Die Erosion der infrastrukturellen Macht des leninistischen Staates*

Mehrere grundsätzliche Erkenntnisse lassen sich als Ergebnis dieses Beitrags festhalten:

Das Spektrum des Verbändesystems der VR China ist überaus heterogen. Offizielle Verbände und informelle Vereinigungen weisen auf verschiedenen Ebenen des Verwaltungssystems und in verschiedenen politischen Regelungsbereichen äußerst unterschiedliche Beziehungen zu Partei- und Staatsinstitutionen auf. Die Vielfalt der gegenwärtigen Beziehungen zwischen Verbänden und Staat lässt sich mit Gordon White als Kontinuum begreifen, das sich erstreckt von nahezu vollständiger parteistaatlicher Kontrolle ("eingepferchter Sektor" der parteigelenkten "Massenorganisationen") über parastaatliche und staatsunabhängige Verbände ("inkorporierter Sektor" der staatlich lizenzierten, nach 1979 gegründeten Verbände) bis hin zu staatsfernen informellen Vereinigungen ("Nischensektor") und zu organisatorisch autonomen, aber stets repressionsgefährdeten Untergrundvereinigungen ("unterdrückter Sektor") (White/Howell/Shang 1996: 208-211 und passim). Dieses Kontinuum ist in Übersicht 6 graphisch dargestellt.

Darüber hinaus ist das chinesische Verbändesystem einem dynamischen Wandel unterworfen und durch instabile Strukturen gekennzeichnet. Staatliche Institutionen bemühen sich insbesondere seit 1989 darum, in ihren Beziehungen zu Unternehmen und gesellschaftlichen Gruppen neue Formen der Regulierung und Kontrolle durch korporatistische Vereinigungen aufzubauen. Diese institutionelle Reorganisation weist bisher uneinheitliche Resultate auf. Sie wird untergraben durch die Geschwindigkeit der strukturellen Veränderungen in der Wirtschaft sowie durch die fortschreitende Differenzierung wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Interessen. Vereinzelt und besonders auf lokaler Ebene zeigen sich unter Unternehmensverbänden, die mit ihrem wirtschaftlichen Gewicht und ihrer eigenständigen Finanzbasis zum Teil schon heute eine wichtige politische Rolle spielen, kräftige Ansätze zur Ausweitung der autonomen Handlungsspielräume. Diese Ansätze werden sich mit dem anhaltenden raschen Strukturwandel voraussichtlich weiter verstärken. Manche der nach 1979 gegründeten neuen Verbandsorganisationen beginnen einen "janusköpfigen" Charakter zu entwickeln (Pearson 1994), indem sie Funktionen sowohl der staatlichen Aufsicht als auch der Interessenartikulierung im Dienste ihrer

Klientel wahrnehmen. So sind die Beziehungen zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft in China einem fortschreitenden Wandel unterworfen und weisen überaus widersprüchliche Merkmale auf: Sie schließen Elemente von Kooperation und Konflikt, Kontrolle und Aufbegehren, Vereinnahmung und Umgehung, Beharrung und Innovation gleichermaßen ein (White/Howell/Shang 1996: 206f).

Es ist offensichtlich, daß die organisatorische Vielfalt des chinesischen Verbändesystems die engen Modelle sowohl des Staatskorporatismus als auch der Zivilgesellschaft übersteigt. Diese Modelle sind nur in Teilsegmenten des Verbändekontinuums erklärenkräftig. Das vereinfachende Bild einer Konfrontation zwischen Staat und Gesellschaft, das der Diskussion um eine chinesische Zivilgesellschaft (und großen Teilen der westlichen China-Berichterstattung in den Medien) zugrundeliegt (Gu Xin 1994), kann die komplexen Verflechtungerscheinungen im Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft in China nicht erfassen. Prägend für die gegenwärtige politische und soziale Entwicklung sind die wechselseitigen Abhängigkeiten und symbiotischen Beziehungsgeflechte, die sich über die Grenzen von Partei, Staat, Wirtschaft und Gesellschaft hinweg ausgebildet haben.

Die enge Verbindung zu staatlichen Stellen beziehungsweise individuellen Funktionären ist weiterhin unabdingbare Voraussetzung für eine wirkungsvolle Einflußnahme auf die innerstaatliche Entscheidungsfindung. Dies wurde in einer neueren Studie treffend als grundlegendes Paradoxon des gegenwärtigen Verbändesystems der VR China formuliert: "The benefits which a social organization brings to its members or the influence it exerts on government is not correlated with its degree of autonomy or 'popular' character ... In current political circumstances, involvement with government is usually more efficacious than distance" (White/Howell/Shang 1996: 179f). In der ersten Hälfte der 90er Jahre blieb das Element der staatlichen Aufsicht und Kontrolle im chinesischen Verbändesystem dominierend. Der von der Reform- und Öffnungspolitik in Gang gesetzte wirtschaftliche und gesellschaftliche Wandel deutet bislang auf eine schrittweise Transformation, nicht jedoch auf eine rasche, einseitige Reduktion staatlichen Einflusses in Gesellschaft und Wirtschaftsleben hin.

Befindet sich die VR China damit auf dem Weg zu einem parteistaatlichen Korporatismus? Das Korporatismus-Modell wurde bereits in den 80er Jahren auf sozialistische Staaten angewandt (Bunce/Echols 1980; Skilling 1986). Insbesondere seit der Reorganisation des chinesischen Verbändesystems nach 1989 zeigen sich mehrere Merkmale, die nach Schmitter (1974) kennzeichnend für ein staatskorporatistisches Systems sind: Wirtschaftsverbände und gesellschaftliche Vereinigungen werden von staatlichen Instanzen lizenziert und kontrolliert; die Führungspositionen werden unter Mitwirkung von Regierungsstellen oder direkt durch Verwaltungs- und Partefunktionäre besetzt;

staatliche Instanzen statthen die jeweiligen Verbände mit einem Repräsentationsmonopol (häufig verstärkt durch Zwangsmitgliedschaft) aus und kontrollieren die von den Verbänden vorgebrachte Interessenartikulierung. Die so begründeten Vereinigungen stehen nicht im Wettbewerb miteinander, sondern sind hierarchisch und parallel zur Struktur der staatlichen Verwaltung organisiert. Der Staat beschränkt sich nicht auf eine Rolle als Adressat und Vermittler gesellschaftlich-wirtschaftlicher Interessen, sondern nimmt selbst die Spitze der Hierarchie ein: Regierungsorgane fungieren als Wächter über die Verbände.

Diese staatskorporatistischen Merkmale finden sich allerdings nur in einem Segment des Verbändesystems: dem der staatlich lizenzierten Verbände (siehe Übersicht 6). Außerdem besitzen diese korporatistischen Organisationen sowohl im staatlichen als auch im privaten Wirtschaftssektor bislang eine geringere Bedeutung als der intra-staatliche Lobbyismus bzw. informelle klientelistische Netzwerke. Das Verbändesystem ist keineswegs institutionell einheitlich und ausgewogen gestaltet. Riesige Bevölkerungsteile wie Bauern oder Arbeiter in der ländlichen Industrie sind bisher überhaupt nicht durch Verbände repräsentiert. Die hierarchische, zentralisierte Organisation des Verbändesystems, die das Modell des Staatskorporatismus impliziert, ist bisher in der VR China nicht realisiert worden: Vielmehr bestehen unübersehbare Brüche und Spannungen zwischen den verschiedenen Ebenen nahezu aller Verbandsorganisationen, die auf nationaler und lokaler Ebene sehr große Unterschiede in ihren Beziehungen zu staatlichen Stellen und in ihren Betätigungsfeldern aufweisen. Auch werden die offiziellen korporatistischen Bestimmungen durch eine Vielzahl von halb- oder inoffiziellen Vereinigungen unterlaufen. Die chinesische Praxis des Korporatismus in der Zeit nach 1989 hat demnach einen geringeren Integrations- und Stabilisierungseffekt erzielt, als von der politischen Führung erhofft. Die Dezentralisierung und Fragmentierung der staatlichen Autorität, die von den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Veränderungen vorangetrieben wird, macht auch vor dem Verbändesystem nicht halt. Insofern handelt es sich bei der chinesischen Variante des Korporatismus um ein fragiles, unvollständiges System, in dem es immer schwieriger wird, staatlich kontrollierte Repräsentations- und Meinungsbildungsmonopole aufrechtzuerhalten.

Michael Mann (1986) hat in seiner diachronischen Analyse staatlicher Macht zwischen despotischer und infrastruktureller Macht unterschieden. Unter *despotischer Macht* versteht Mann die Fähigkeit des Staates, politische Maßnahmen ohne regelmäßige, institutionalisierte Konsultationen und Verhandlungen mit gesellschaftlichen Gruppen durchzusetzen. Die *infrastrukturelle Macht* definiert Mann hingegen als Kapazität des Staates, gesellschaftliche Gruppen in zentralisierter Weise zu koordinieren und deren Interessenkonkurrenz unter Aufsicht und Vermittlung durch den Staat zu organisieren.

Manns Kennzeichnungen staatlicher Macht lassen im Hinblick auf die VR China den Schluß zu, daß die despotische Macht des chinesischen Staates, die unter der Herrschaft Mao Zedongs (1949-1976) einen nahezu totalen Zugriff auf Wirtschaft und Gesellschaft erlaubte, seit Beginn der Reformperiode 1979 schrittweise substantielle Einschränkungen erfahren hat. Zwar kann die politische Führung weiterhin auf einen gewaltigen Repressionsapparat zurückgreifen, aber eine totalitäre Unterdrückung und Vereinnahmung von Wirtschafts- und Gesellschaftsleben wäre heute nur noch möglich, wenn das Ziel der nationalen Modernisierung aufgegeben und unauflösbar soziale Spannungen in Kauf genommen würden.

Anhand der Untersuchung des chinesischen Systems der Interessenvermittlung und Verbändeorganisation erweist sich, daß auch die infrastrukturelle Macht des chinesischen Staates zusehends geschwächt wird. Die politische Führung hat nach 1989 durch eine Kombination aus gezielter Repression gegenüber politisch unerwünschten Gruppen einerseits und breiter Einbindung neuer Kräfte der Wirtschaftsgesellschaft andererseits ihren Willen zur Anwendung staatlicher infrastruktureller Macht demonstriert. Es ist ihr mit Hilfe formeller korporatistischer Arrangements aber nur in begrenztem Umfange gelungen, die organisatorische Kontrolle über Wirtschaft und Gesellschaft zu sichern. Lokale Eigeninteressen und informelle klientelistische Netzwerke haben die Kohäsion von Partei und Staat in der VR China empfindlich geschwächt.

Hier zeigen sich Parallelen zum "spätleninistischen Staat" der 80er Jahre in Ost- und Mitteleuropa, der eine rasche Reduzierung sowohl seiner despotischen als auch seiner infrastrukturellen Macht durchlief, und "kaum noch imstande war, dem Druck gesellschaftlicher und klientelistischer Kräfte zu widerstehen... und das Verhalten staatlicher und privater Akteure zu bestimmen" (Cirautas 1995: 381). Die Autonomie des leninistischen Staates wird auch in der VR China durch ein wucherndes Geflecht wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Partikularinteressen zusehends gehemmt.

Der wirtschaftliche Kontext des staatlichen Niedergangs unterscheidet sich jedoch grundsätzlich von der Entwicklung in Osteuropa: Nicht wirtschaftliche Stagnation und wirtschaftstrukturelle Verkrustungen, sondern eine außergewöhnliche Wachstumsdynamik und ein rasanter marktorientierter Strukturwandel sind wesentliche Ursachen für die Kräfteverschiebungen im politischen System der VR China. Aufgrund dieses günstigeren wirtschaftlichen Kontextes erscheinen die Perspektiven für die Entwicklung eines tragfähigen, vitalen Interessen- und Verbändepluralismus in China mittelfristig besser als im postsowjetischen Rußland. Bereits heute ist das Verbändesystem in der VR China weit differenzierter und vielgestaltiger als es in der Sowjetunion jemals war, zumindest wenn man von der Phase der "wilden" Gründungen meist

kurzlebiger gesellschaftlicher Vereinigungen in der untergehenden UdSSR nach 1988 absieht.

Im Falle eines abrupten Kollapses der Herrschaft der Kommunistischen Partei in China würden voraussichtlich viele, nicht aber alle der gegenwärtig staatlich lizenzierten Verbände mitkollabieren. Das entstehende Vakuum würden nicht nur die bislang politisch unterdrückten Kräfte der Nischen- und Untergrundgesellschaft ausfüllen (von politischen Vereinigungen bis hin zu kriminellen Syndikaten), sondern auch heute schon bestehende Verbände, die sich aufgrund gemeinsamer wirtschaftlicher und politischer Interessen sowie einer unabhängigen Finanzbasis über einen Systemwechsel hinweg behaupten könnten (vornehmlich Unternehmer- und Branchenverbände).

Falls sich die Kommunistische Partei an der Macht hält und es zu einer weitergehenden Lockerung der Parteikontrolle über Wirtschaft und Gesellschaft kommt, könnten einige der heute bestehenden Verbandsorganisationen das Potential besitzen, schon bald ein Gegengewicht gegen staatliche Autorität und die Grundlage für ein von staatlicher Kontrolle unabhängigeres Verbändesystem zu bilden. Eine ausgehandelte, schrittweise politische Transition, wie sie in Nachbarstaaten wie Südkorea und Taiwan geglückt ist, könnte dann auch in China möglich werden, sofern eine künftige Beijinger Führung die hierfür nötige Reformbereitschaft aufbringt.

## Literatur

- Amos, Daniel M., 1995: The Reemergence of Voluntary Associations in Canton/China, in: *Asian Perspective* (19) 1: 99-115.
- Brie, Michael/Stykov, Petra, 1995: Regionale Akteurkoordinierung im russischen Transformationsprozeß, in: Wollmann, Hellmut/Wiesenthal, Helmut/Bönker, Frank (Hrsg.): Transformation sozialistischer Gesellschaften: Am Ende des Anfangs, Opladen: 207-232.
- Bunce, Valerie/Echols, John M., 1980: Soviet Politics in the Brezhnev Era: 'Pluralism' or 'Corporatism'?, in: Kelley, Donald R. (Hrsg.): Soviet Politics in the Brezhnev Era, New York:??
- Chan, Anita, 1995: The Emerging Patterns of Industrial Relations in China and the Rise of Two New Labour Movements, in: *China Information*, (9) 4: 36-59.
- Chen, Baoliang, 1996: Zhongguo de she yu hui (Gemeinschaften und Vereinigungen in China), Hangzhou.
- Cirtautas, Arista Maria, 1995: The Post-Leninist State: A Conceptual and Empirical Examination, in: *Communist and Post-Communist Studies* (28) 4: 379-392.
- Domes, Jürgen, 1980: Politische Soziologie der VR China, Wiesbaden.
- Fischer, Doris, 1995: Gibt es den chinesischen Privatunternehmer?, in: *Osteuropawirtschaft* (40) 4: 299-316.
- Goldstein, Steven M., 1995: China in Transition: The Political Foundations of Incremental Reform, in: *The China Quarterly* 144: 1105-1131.

- Goodman, David : G. (Hrsg.), 1984: Groups and Politics in the People's Republic of China, Cardiff.
- Gu, Jieshan et al., 1996: Dangdai Zhongguo liyi qunti fenxi (Analyse von Interessengruppen im gegenwärtigen China), Harbin.
- Gu, Xin, 1994: A Civil Society and Public Sphere in Post-Mao China? An Overview of Western Publications, in: *China Information*, (8) Winter 93/94: 38-52.
- Guowuyuan bangongting mishuju (Sekretariat des Hauptbüros des Staatsrates der VR China) (Hrsg.), 1995: Zhongyang zhengfu zuzhi jigou (Die Organisationsstruktur der Zentralregierung), Beijing.
- Heberer, Thomas, 1996: Die Rolle von Interessenvertretungen in autoritären Systemen: Das Beispiel der Volksrepublik China, in: *Politische Vierteljahrsschrift* (37) 2: 277-297.
- Heilmann, Sebastian, 1996a: Das politische System der VR China im Wandel, Hamburg.
- Heilmann, Sebastian, 1996b: Auf dem Weg zu einer postkommunistischen Gesellschaftsordnung: „Kaderkapitalismus“ in der Volksrepublik China, in: *Zeitschrift für Politik* (43) 4: 375-393.
- Heilmann, Sebastian, 1997: Gewerkschaften in der VR China: Der gehemmte Wandel leninistischer „Massenorganisationen“, in: *China aktuell* (i.E.).
- Heilmann, Sebastian/Hellwege, Christiane/Hsü, Urban, 1996: Verbände in der VR China: Eine Bestandsaufnahme, in: *China aktuell*, November: 1064-1070.
- Herrmann-Pillath, Carsten, 1994: Wirtschaftsintegration durch Netzwerke: Die Beziehungen zwischen Taiwan und der VR China, Baden-Baden.
- Hong, Chang, 1994: 'Gongsihua' yao poduan zheng qi de fuzi guanxi (Die Umwandlung von Staatsbetrieben in Kapitalgesellschaften muß zur Zerschlagung der Vater-Sohn-Beziehung zwischen Regierung und Unternehmen führen), in: *Jingbao (Spiegel)* 7 (Hongkong): 40-42.
- Information Services Department (Hrsg.), 1996: Hong Kong 1996, Hongkong.
- International Labour Organization, Office Beijing, 1995: Main ILO Activities in China, Beijing.
- Kordonskii, Simon, 1995, The Structure of Economic Space in Post-Perestroika Society and the Transformation of the Administrative Market, in: Segbers, Klaus/Spiegeleire, Stephan De (Hrsg.): Post-Soviet Puzzles: Mapping the Political Economy of the Former Soviet Union, Vol.1, Baden-Baden: 157-204.
- Liebert, Ulrike, 1994: Netzwerke und neue Unübersichtlichkeit: Plädoyer für die Wahrnehmung politischer Komplexität, in: Leggewie, Claus (Hrsg.): Wozu Politikwissenschaft? Über das Neue in der Politik, Darmstadt: 155-169.
- Lin, Yimin, 1992: Between Government and Labor: Managerial Decision-making in Chinese Industry, in: *Studies in Comparative Communism*, (25) 4: 381-403.
- Ma, Min, 1996: Lishi zhong bei hulüe de yi ye: ershi shijichu Suzhou de 'shimin she-hui' (Eine vernachlässigte Seite der Geschichte: Suzhous 'Bürgergesellschaft' zu Beginn des 20.Jahrhunderts), in: *Dongfang (Orient)* 4: 29-33.
- Mann, Michael, 1986: The Sources of Social Power: A History of Power from the Beginning to 1760, Vol.1, Cambridge.
- Ministerium für Zivilverwaltung (Hrsg.), 1996: Zhongguo shehui tuanti minglu (Namensliste gesellschaftlicher Vereinigungen in China), Beijing.

- Naughton, Barry, 1992: Hierarchy and the Bargaining Economy: Government and Enterprise in the Reform Process, in: Lieberthal, Kenneth G./Lampton, David M. (Hrsg.): *Bureaucracy, Politics, Decision Making in Post-Mao China*, Berkeley/Los Angeles: 245-279.
- Nevitt, Christopher E., 1996: Private Business Associations in China: Evidence of Civil Society or Local State Power, in: *The China Journal* 36: 25-43.
- Oi, Jean C., 1995: The Role of the Local State in China's Transitional Economy, in: *The China Quarterly* 144: 1132-1149.
- Oksenberg, Michael, 1996: Special Report: China's Political Future, in: *JETRO China Newsletter* 120 (February): 2-11 und 24.
- Pearson, Margaret M., 1994: The Janus Face of Business Associations in China: Socialist Corporatism in Foreign Enterprises, in: *Australian Journal of Chinese Affairs* 31: 25-46.
- RSPP Expert Institute, 1995: Lobbyism in Russia: Stages of a Long Road, in: Segbers, Klaus/Spiegeliere, Stephan De (Hrsg.): *Post-Soviet Puzzles: Mapping the Political Economy of the Former Soviet Union*, Vol.3, Baden-Baden: 77-122.
- Schmitter, Philippe, 1974: Still the Century of Corporatism? In: *Review of Politics*, (36) 1: 85-131.
- Schönleber, Helmut, 1994: Kammern und Wirtschaftsverbände in China/Zhongguo de gongshanglian yu jingji xiehui, Industrie- und Handelskammer Darmstadt.
- Skilling, H. Gordon, 1986: Interest Groups and Communist Politics Revisited, in: White, Stephen/Nelson, Daniel (Hrsg.): *Communist Politics. A Reader*, London: 221-242.
- Stykow, Petra, 1995: Repräsentation von Wirtschaftsinteressen im russischen Transformationsprozeß - Eine Fallstudie, in: Wollmann, Hellmut/Wiesenthal, Helmut/Bönker, Frank (Hrsg.): *Transformation sozialistischer Gesellschaften: Am Ende des Anfangs*, Opladen: 437-458.
- Stykow, Petra/Zotov, Sergej, 1996: Funktionale Interessenvermittlung in der russischen Transformationsgesellschaft als Gegenstand wissenschaftlicher Analyse: Der Forschungsstand in Rußland. Manuskript, AG TRAP, Humboldt-Universität, Berlin.
- Stykow, Petra, 1997: Verbandsbildung als Reaktion auf veränderte Umwelten: Russische Unternehmerverbände aus komparativer Perspektive, in: Alemann, Ulrich von/Weßels, Bernhard (Hrsg.): *Verbände in vergleichender Perspektive*, Berlin: 189-223.
- Unger, Jonathan/Chan, Anita, 1995: China, Corporatism and the East Asian Model, in: *The Australian Journal of Chinese Affairs* 33: 29-53.
- Walder, Andrew G., 1995: Local Governments as Industrial Firms: An Organizational Analysis of China's Transitional Economy, in: *American Journal of Sociology* (101) 2: 263-301.
- Wang, Ying/Zhe, Xiaoye/Sun, Bingyao, 1993: Shehui zhongjiancheng: gaige yu zhongguo de shetuan zuzhi (Die intermediäre Ebene der Gesellschaft: Reformpolitik und gesellschaftliche Vereinigungen in China), Beijing.
- Wank, David L., 1995a: Private Business, Bureaucracy, and Political Alliance in a Chinese City, in: *Australian Journal of Chinese Affairs* 33: 55-71.
- Wank, David L., 1995b: Bureaucratic Patronage and Private Business: Changing Networks of Power in Urban China, in: Walder, Andrew G. (Hrsg.): *The Waning of the*

- Communist State: Economic Origins of Political Decline in China and Hungary, Berkeley/Los Angeles: 153-183.
- Wei, Shangli, 1994: Shenzhen shixing „qiye wu shangji zhuguan bumen“ zhongda gaige fang'an (Die Sonderwirtschaftszone Shenzhen führt ein groß angelegtes Reformprogramm durch: „Unternehmen ohne übergeordnete Verwaltungsorgane“), in: *Dangdai (Gegenwart)* 5 (Hongkong): 71-73.
- White, Gordon/Howell, Jude A./Shang, Xiaoyuan, 1996: *In Search for Civil Society: Market Reform and Social Change in Contemporary China*, Oxford.
- Yuan, Baohua, 1996: *Yuan Baohua xiehui gongzuo wenji* (Ausgewählte Texte von Yuan Baohua zur Verbandsarbeit), Beijing.
- Zhang, Junzuo, 1994: Development in a Chinese Reality: Rural Women's Organizations in China, in: *Journal of Communist Studies and Transition Politics* (10) 4: 71-92.
- Zhang, Ye, 1995: Chinese NGOs: A Survey Report, in: Yamamoto, Tadashi (Hrsg.) (1995): *Emerging Civil Society in the Asia Pacific Community*, Singapore: 93-107.
- Zhang, Zaiping, 1995: Social Stability or Enterprise Efficiency: China's New Labour Law, in: *China Review*, Summer 1995: 25-26.
- Zhongguo gonghui tongji nianjian 1994 (Statistisches Jahrbuch der chinesischen Gewerkschaften), Beijing 1995.
- Zhongguo laodong tongji nianjian 1995 (Jahrbuch der chinesischen Arbeitsstatistik), Beijing 1996.
- Zhongguo shehui tuanti da cidian (Lexikon gesellschaftlicher Vereinigungen in China), Beijing 1995.
- Zhou Ying et al., 1991: *Xuechao xianxiang* (Das Phänomen der Studentenbewegungen), Chengdu.