

**Institutions matter:**

**Die Bedeutung des kollektiven Eigentums an Grund und Boden für  
die politische Transformation und wirtschaftliche Modernisierung  
auf dem Land in der VR China seit 1978**

Magisterarbeit

vorgelegt der Fakultät für Orientalistik und Altertumswissenschaft der  
Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg

von

Sascha Klotzbücher

Heidelberg, im Juni 1998

## **Vorwort**

Die Anregung zu dieser Arbeit sind viele Eindrücke, die ich auf einer Exkursion des Sinologischen Seminars im Herbst 1996 nach Shanghai gesammelt habe. Mein Dank gilt so vor allem den Organisatoren auf deutscher und chinesischer Seite, besonders Frau Prof. Weigelin-Schwiedrzik und Herrn Prof. Dou Hui, für die gelungene Durchführung dieser Exkursion und meinen Kommiliton(inn)en. Gemeinsam haben wir viele Ergebnisse aufgearbeitet, auf die ich im Rahmen dieser Arbeit zurückgreifen konnte.

Mein herzlicher Dank auch allen, die mich bei dieser Arbeit unterstützt haben.

S.K.

Heidelberg, im Juni 1998

## Inhaltsverzeichnis

Vorbemerkungen .....	1
<b>1 Einleitung .....</b>	<b>2</b>
1.1 Problemstellung .....	2
1.2 Ansatz der Untersuchung .....	3
1.3 Forschungsstand zu den kollektiven Eigentumsrechten an Grund und Boden.....	6
1.3 Aufbau der Untersuchung.....	11
<b>2 Pfadabhängigkeit der kollektiven Eigentumsrechte an Grund und Boden nach 1978: Politische und wirtschaftliche Einbindung in die ländliche Transformation .....</b>	<b>13</b>
<b>2 Pfadabhängigkeit der kollektiven Eigentumsrechte an Grund und Boden nach 1978: Politische und wirtschaftliche Einbindung in die ländliche Transformation .....</b>	<b>13</b>
2.1 Ländliche Entwicklung ohne Veränderung der Eigentumsrechte an Grund und Boden.....	13
2.2 Boden ohne Wert? Mangelnde Institutionalisierung von Bodenpacht und einer Bodenbesteuerung .....	16
2.3 Lokale Steuerung über die Eigentumsrechte an Grund und Boden? Politische Funktionalität des kollektiven Bodeneigentums .....	18
2.4 Ideologische Bedeutung des kollektiven Bodens und seine institutionelle Sonderstellung .....	24
<b>3 Indirekte Einbindung des Bodens.....</b>	<b>28</b>
3.1 Die Feldstudie in Qingpu und ihre Aussagekraft .....	28
3.2 Kollektives Bodeneigentum und gemeindeeigene Betriebe: ein Zusammenhang?.....	30
3.2.1 <i>Kollektiveigentum an Grund und Boden als Einstieg in                 die kollektiven ländlichen Unternehmen .....</i>	<i>31</i>
3.2.2 <i>Bodeneigentum als Legitimation für die Intervention in                 die Industriebetriebe.....</i>	<i>35</i>
3.3 Intervention ohne Bodenbesitz: der gesellschaftliche Nutzen .....	37

3.4 Politischer "Spielraum": Die Rolle des Bodens im Diskurs zwischen Zentrale und Peripherie .....	40
<b>4 Direkte Einbindung des Bodens .....</b>	<b>44</b>
4.1 Bodenübertragung in staatliches Eigentum: Die Gemeinden als Trittbrettfahrer der städtischen Entwicklungsdynamik? .....	45
4.2 Der lokale Markt für den Boden in kollektivem Besitz: Bedingungen und Konflikte .....	53
4.2.1 <i>Bestehende Institutionalisierung der Bodennutzung als Hemmnis für die Verbreitung der Pacht</i> .....	53
4.2.2 <i>Freiräume und Grenzen der lokalen Ausgestaltungsmöglichkeiten der Pacht für den Boden in kollektivem Besitz</i> .....	57
4.3 Politischer Widerstand an der Peripherie oder Streit um die Bodenrente? .....	61
<b>5 Schlußfolgerungen und Ausblick .....</b>	<b>68</b>
5.1 Report uncertainty .....	68
5.2 Der Boden als institutionalisierter "Spielraum": Politik und Ökonomie auf dem Land .....	70
<b>6 Anhang.....</b>	<b>79</b>
Glossar der verwendeten chinesischen Zeichen .....	79
Verzeichnis der verwendeten Siglen und Abkürzungen .....	85
<b>7 Literatur .....</b>	<b>87</b>

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Einbindungsdimensionen des Bodens in kollektivem Besitz in die Transformation auf dem Land .....	11
Tabelle 2: Pfadabhängigkeit des Bodens in kollektivem Besitz bei neuen institutionellen Bodeneigentümern .....	21
Tabelle 3: Politische Institutionen und Bodeneigentum.....	23
Tabelle 4: Entschädigungskosten ( <i>zhengyong feiyong</i> ) und Höhe in den Kreisen und Außenbezirken Shanghais 1994 in tausend RMB pro <i>mu</i> .....	50
Tabelle 5: Zweiteilige Bodenordnung: Boden in staatlichem und kollektivem Besitz .....	59
Tabelle 6: Politik und Ökonomie in der ländlichen Transformation am Beispiel der Bodenbewirtschaftung.....	75

## **Vorbemerkungen**

Alle chinesischsprachigen Begriffe sind in der Hanyu Pinyin-Umschrift transkribiert. Die Zeichen für die im Text erwähnten chinesischen Begriffe sind im Zeichenglossar in alphabetischer Reihenfolge aufgelistet.

Ein (*shi*) *mu* sind ungefähr 0,06 Hektar, 6,67 Ar oder 667 Quadratmeter.

Landgemeinden (*xiang*) und Marktgemeinden (*zhen*) sind unter dem Begriff Gemeinde zusammengefaßt.

## 1 Einleitung

### 1.1 Problemstellung

Auf dem Land in der Volksrepublik China zeichnen sich seit dem Beginn der Reformen im Jahr 1978 Entwicklungen ab, die eine politische Steuerung durch die zentralstaatlichen politischen Organe immer schwieriger machen. Die politische Transformation und ökonomische Modernisierung auf dem Land hat nicht nur im Vergleich mit den Entwicklungen in den Städten eine andere Richtung eingeschlagen, sondern ging von besonderen institutionellen Voraussetzungen und einer anderen politischen und ökonomischen Grundordnung aus: Ein Beispiel ist die zweiteilige Bodenordnung mit ihrer strikten Trennung von Boden in staatlichem Besitz in den Städten und Boden in kollektivem Besitz auf dem Land, die als ideologisches und verfassungsrechtliches Postulat die Dichotomie zwischen Stadt und Land unterstreicht. So steht hier die Fragestellung im Mittelpunkt, auf welche Weise die kollektiven Eigentumsrechte an Grund und Boden als ein wichtiges Strukturmerkmal für die ländlichen Gebiete bzw. Erklärungsvariable die Industrialisierung und Neuordnung der lokalen politischen Ebene in den Gemeinden und Dörfern ausgelöst und beeinflußt hat.

Eine genaue Untersuchung der kollektiven Eigentumsrechte an Grund und Boden mit ihrer politischen und ökonomischen Funktionalisierung und Integration auf der Ebene der "ländlichen Peripherie" ist gleichzeitig auch ein Beitrag zur Stellung der Gemeinderegierungen (*xiang(zhen) renmin zhengfu*) im Transformationsprozeß nach 1978. Sie sind als politische Vertretungsorgane der Bevölkerung auf dem Land und unterste Staatsorgane auch Verwalter eines Bodeneigentums, das schon seit der Kollektivierung immer den einzelnen Kollektiven zugeordnet war. Diese Verankerung der kollektiven Eigentumsrechte an Grund und Boden in den Gemeinden und Genossenschaften ist ein wichtiger Faktor, der den Erfolg der politischen Transformation, einer schnellen Industrialisierung und wachsenden Autonomie der Lokalregierungen der Landgemeinden (*xiang*), Marktgemeinden (*zhen*), Dörfer (*cun*) und der landwirtschaftlichen Genossenschaften (*nongye jiti hezuoshe*) gegenüber den höheren staatlichen Ebenen erklären könnte. Am Beispiel der Einbindungsmöglichkeiten des kollektiven Eigentums an Grund und Boden lassen sich so exemplarisch Merkmale der lokalen Autonomie auf dem Land nach 1978 und die Möglichkeiten der politischen Steuerung durch die Zentralregierung diskutieren und einordnen.

Die Betonung auf "kollektiv" (*jiti*) schränkt den Untersuchungsgegenstand räumlich auf das Land (*nongcun*) und die städtischen Vororte (*chengshi jiaoqu*, Verf 1992, Art.10) sowie administrativ auf die lokalen Gebietskörperschaften (*xiang, zhen*) und die Selbstverwaltungsorgane der Massen an der Basis im Dorf (*cun*) und in den Genossenschaften (*hezuoshe*) ein. Nur diese Institutionen sind als Eigentümer des Bodens in kollektivem Besitz zugelassen (BoVerwG 1988, Art. 6).

Insbesondere gilt es zu prüfen, ob andere wichtige Faktoren der ländlichen Entwicklungsdynamik, wie die landwirtschaftliche Dekollektivierung (Zweig 1989) und der finanzielle Rückzug des Zentralstaates (Wong 1988a, 1991), aus einer aktiven ländlichen Entwicklungspolitik an Aussagekraft verlieren, wenn sich mit den erweiterten politischen und wirtschaftlichen Möglichkeiten der Bodenbewirtschaftung und -übertragung eine lokal verankerte Ressource immer mehr funktional in die Entwicklungsbemühungen der Gemeinden integrierbar ist, die sie von äußeren und so auch zentralstaatlichen Steuerungsversuchen unabhängig machen könnte.

Das kollektive Eigentum an Grund und Boden wäre so heute weniger ein Rudiment der maoistischen Entwicklungsstrategie, das im Zuge des marktwirtschaftlich orientierten Reformkurses aufgrund der ideologischen Bedeutung des Gemeineigentums an staatlichem und kollektivem Boden noch existiert - vielmehr wäre es auch heute trotz der politischen institutionellen Veränderungen (Auflösung der Volkskommunen) und der wirtschaftlichen Liberalisierung ein wichtige, von der Zentralregierung institutionalisierte Voraussetzung für die Autonomie und Entwicklungsdynamik in den ländlichen Regionen Chinas.

## 1.2 Ansatz der Untersuchung

Der von Jean Oi (1990, 1995) vorgestellte Ansatz des "local state corporatism" betont die Eigenverantwortlichkeit der Gemeinderegierungen. Lokal initiierte Entwicklung wird immer bedeutender, weil die Zentrale<sup>1</sup> sich aus der Finanzierung der Prozesse auf kollektiver Ebene zurückgezogen hat. Für die Gemeinden, so Oi (1995: 1136), sind die lokalen Verfügungsrechte über den Boden auch unter den Bedingungen einer dekollektivierten Landwirtschaft eine wichtige, lokal verankerte

---

<sup>1</sup>Der Begriff der Zentrale steht für die nationalstaatlichen politischen Organe und Institutionen. Die Unterscheidung zwischen zentraler (*zhongyang*) und lokaler (*difang*) Ebene, die auch in der westlichen Forschung verwendet wird (vgl. Shue 1988; Weigelin-Schwiedrzik 1998b), kann dabei auf relativ klar definierte und in China etablierte politische Konzepte zurückgreifen (vgl. OrgG 1986; Verf 1982, Art. 3, 95).

Ressource, die schon auf die Kollektivierungsphase der fünfziger Jahre zurückgeht. Die Autorin beschränkt sich in ihrer Untersuchung auf die wirtschaftliche Expansion der Kollektivbetriebe, doch zeigt sie auf, daß bestimmte Institutionen, wie die lokal verankerten kollektiven Eigentumsrechte über Grund und Boden, auch als ein Faktor für die Transformation nach 1978 bedeutend sind, wenn sie weiterhin funktional in die Ziele der Gemeinderegierungen integrierbar sind. (Oi 1996: 1136).

In diesem Denkansatz und bestimmten Begrifflichkeiten greift sie auf Douglass C. North (1990; 1992) zurück, der die Entwicklungsperspektiven von politischen Institutionen in wirtschaftshistorischer Perspektive untersucht. Er skizziert einen Analyserahmen für die Untersuchung von politischen und wirtschaftlichen Entwicklungsprozessen, um die Mängel mikroökonomischen und politologisch einseitig argumentierenden Erklärungsansätzen zu überwinden. Drei Bestandteile dieses Ansatzes sind besonders geeignet, die Bedeutung der kollektiven Eigentumsrechte an Grund und Boden für die ländliche Entwicklung zu erfassen:

North hat einen weiten Institutionenbegriff gewählt, der auch auf die kollektiven Eigentumsrechte an Grund und Boden übertragen werden kann.

"Institutions include any form of constraint that human beings impose upon themselves to structure human interaction" (North 1990: 4). "By institutions I mean formal rules - political and economic - and informal rules - such as conventions and norms of behavior as well as the characteristics of both" (North 1992: 3).

Die kollektiven Eigentumsrechte an Grund und Boden stehen so als eine politische und formale Institution im Mittelpunkt meiner Analyse, wobei die unterschiedlichen Bedingungen der Entstehung und des Wandels bzw. der Stabilität besonders betrachtet werden. North trennt stark zwischen Institution und (politischer oder wirtschaftlicher) Organisation.

"Separating the analysis of the underlying rules from the strategy of the players is a necessary prerequisite to building a theory of institutions" (North 1990: 5).

Es wird davon ausgegangen, daß durch die besondere Anbindung des kollektiven Eigentums an Grund und Boden an die Organisation der Gebietskörperschaften auf dem Land spezifische Anreize und symbiotische Beziehungen (North 1990: 7) möglich sind, die sich strukturell von den Entwicklungen in der Stadt unterscheiden. Dabei muß aufgezeigt werden, inwiefern der Boden auch unter der neuen ökonomischen Entwicklungsstrategie seit 1978 für die Ziele der lokalen Akteure bedeutend ist. Es wird so in der vorliegenden Arbeit überprüft, wie verschiedene

Formen der Instrumentalisierung des kollektiven Eigentums die Entwicklungsanstrengungen und -strategien der Gemeinderegierungen beeinflussen und eine Voraussetzung für eine autonome Entwicklung auf dem Land sowie die sinkende Steuerungsfähigkeit der Zentralregierung darstellen können.

Weiter verknüpft North politische und wirtschaftliche Aspekte bei der Entstehung, Bedeutung und Veränderungen von Institutionen. Norths Ausgangspunkt sind wirtschaftlich orientierten Ansätze und Theorien, die nicht erklären können, warum ineffiziente Institutionen weiterbestehen, obwohl eine Reform oder neue Institutionen zu höherer Produktivität führen würde (North 1990: 7). Eine unnötige Verengung des Analyserahmens auf entweder politische oder wirtschaftliche Implikationen einer Institution stellt ein Schwachpunkt der ausschließlich politologischen oder wirtschaftswissenschaftlichen Fragestellungen dar (North 1990: 5, 112). Er kommt zu dem Schluß:

"Ideas and ideology matter, and institutions play a major role in determining just how they matter" (North 1990: 111).

Alle Institutionen, so North (North 1990: 8), schaffen politische und wirtschaftliche Anreize, die eine symbiotische Beziehung zwischen der Institution und den politischen und wirtschaftlichen Organisationen fördern (North 1990: 7).

Die von North geforderte Integration von politischen und wirtschaftlichen Implikationen von Institutionen ist bei der Analyse des Bodens in kollektivem Besitz besonders wichtig, weil die Gemeinderegierungen als eine politische Organisation über die Eigentumsrechte verfügen können. Politische Verwaltung, profitorientierte Bodenbewirtschaftung sowie ihre Kontrolle sind die wichtigsten Aufgaben und somit auch Legitimationsmöglichkeiten auf lokaler Ebene. Es kann so in den Gemeinderegierungen ein besonders ausgeprägter "political and economic exchange" (North 1990: 112) entstehen: Die Instrumentalisierung der kollektiven Eigentumsrechte an Grund und Boden in einem politischen und wirtschaftlichen Kontext bei einer subsystemischen Unterdifferenzierung innerhalb der Gemeinderegierungen zwischen politischer Legitimität und wirtschaftlichen Erfolgen führen zu einer Flexibilität und Instrumentalisierungsmöglichkeiten der kollektiven Eigentumsrechte an Grund und Boden, die maßgeblich die Bedeutung des Bodens für die Gemeinderegierungen ausmachen könnten.

North betont die historische Dimension für die Analyse von gesellschaftlichen Veränderungen.

Path dependence means that history matters. We cannot understand today schemes (and define them in the modeling of economic performance) without tracing the incremental evolution of institutions" (North 1990: 100).

Mit dem Modell der Pfadabhängigkeit wird deutlich, daß die Eigentumsrechte an Grund und Boden trotz einer Neuordnung der politischen Organe und der Dekollektivierung auf der lokalen Ebene verankert bleiben. North führt diese Pfadabhängigkeit auf positive Anreize der Institution auf die Organisation zurück (North 1990: 7). Entscheidend ist aber, daß die verschiedensten Anreize nicht notwendigerweise konstant sein müssen, um eine hohe institutionelle Kontinuität zu erreichen. Aufgabe ist es deshalb, die Integrations- und Funktionalisierungsmöglichkeiten des Bodens im kollektiven Besitz - auch in seiner zeitlichen Abfolge - für die Eigentümer nachzuzeichnen.

Neben einer politischen Funktionalität und wirtschaftlichem Profit gibt North jedoch keine weiteren qualitativen Ordnungskriterien an, um den inkrementellen Wandel der Funktionalisierung der kollektiven Eigentumsrechte an Grund und Boden genauer zu erfassen. So bietet es sich an, zusätzlich zwischen einer direkten und indirekten Einbindung des Bodens in kollektivem Besitz zu differenzieren. Direkt bedeutet hier, daß die Vorteile und Konsequenzen für die Gemeinderegierungen unmittelbar aus der Nutzung des Bodens entstehen oder der Boden und die Bewirtschaftung Teil eines öffentlichen Diskurses ist. Indirekte Einbindung impliziert, daß der Boden erst in andere Zusammenhänge transferiert werden muß, um dort als Instrument vorteilhaft eingesetzt zu werden.

Die Steuerungsfähigkeit (Schwegler/Roth 1992: 20ff) der zentralstaatlichen Organe und eine Dynamik der ländlichen Transformation, so kann als Hypothese vorangestellt werden, hängt maßgeblich davon ab, auf welche Art und Weise (direkt/indirekt) der Boden in die ländliche Transformation eingebunden ist.

### **1.3 Forschungsstand zu den kollektiven Eigentumsrechten an Grund und Boden**

Im Gegensatz zu anderen Bereichen der ländlichen Transformation, wie z.B. den ländlichen Betrieben (*xiangzhen qiye*), stellt der Boden in kollektivem Besitz kein abgegrenztes Forschungsobjekt dar, bei dem im Sinne von North die wirtschaftliche

und politische Bedeutung gleichwertig sowie auch in größeren Zeiträumen untersucht werden. Er ist in Untersuchungen zur ländlichen Transformation integriert, wobei die Zusammenhänge meist auf einzelne Entwicklungsperioden beschränkt bleiben:

Das kollektive Eigentum an Grund und Boden, seine Stellung und sein Verhältnis zu anderen Eigentumsformen stehen in China im Mittelpunkt des ideologischen, politischen und wirtschaftspolitischen Diskurses über die Entwicklungspolitik vor 1978. (Riskin 1986). Vivienne Shue (1980) beschreibt die Zeit der Kollektivierung in den fünfziger Jahren und David Zweig (1989) die Perioden des Großen Sprungs, der Readjustierung und besonders der Kulturrevolution die Bedeutung des kollektiven Eigentums an Grund und Boden. Shue betont den Zusammenhang von Bodenreform und Ausschaltung von bestimmten Gesellschaftsschichten. Die Kollektivierung der Felder wurde durchgesetzt, um einen höheren Gewinntransfer vom Land in die Stadt zu ermöglichen und dort den industriellen Aufbau zu beschleunigen (Shue 1980: 146, 313). Zweig (1989: 26ff) hebt hervor, daß der Übergang in höhere Eigentumsformen des Bodens (Brigade-, Volkskommune- oder Volkseigentum) gerade in den radikal-maoistischen Perioden ein wichtiges ideologisches Ziel der Zentralregierung gewesen sei. Doch standen die lokalen Kader vor dem Problem, gegen den Widerstand der Produktionsgruppen dieses zentrale Entwicklungspostulat auch umzusetzen. So blieb der Aufbau von kollektiven Betrieben, die den Brigaden oder den Volkskommunen unterstellt waren, ein Mittel, durch eine höhere Wertigkeit der Arbeitspunkte die Bauern in den Produktionsgruppen dazu bewegen, ihre Eigentumsrechte an Grund und Boden von den Produktionsgruppen den Brigaden oder Volkskommunen zu übertragen (84, 91ff).

Diese Einbeziehung von politischen, wirtschaftlichen und politischen Faktoren in einen umfassenden Analyserahmen für die ländliche Entwicklung führen Blecher/Shue (1996) und Zweig (1997) bei der Aufarbeitung der Veränderungen nach 1978 fort. Jean Oi hat besonders die Verbindung der lokalen Verankerung des Bodens mit der industriellen Dynamik auf dem Land herausgearbeitet (Oi 1990, 1995, besonders 1986). Die Dekollektivierung und der immer kleinere Finanzspielraum der Gemeinden durch den freiwilligen Rückzug der Zentralregierung führen zu einer unangefochtenen Rolle der Kreis- und Gemeinderegierungen in Form eines "local state corporatism" (Oi 1992: 100, 118ff; 1995: 1132). Merkmal ist, daß die Gemeinderegierungen für die wirtschaftlichen und sozialen Probleme vor Ort und die materiellen Lebensbedingungen der Bevölkerung verantwortlich sind. Ein Ergebnis dieser Entwicklungsanstrengungen sind die gemeindeeigenen ländlichen Unternehmen (Oi 1995: 1132, vgl. auch 1992). Die kollektiven Eigentumsrechte an Grund

und Boden sowie die Steuerungsfähigkeit der lokalen Kader sind Strukturmerkmale der maoistischen Entwicklungsperiode, die unter neuen Anforderungen als "political capability" in die Aufgaben der Lokalregierungen integrierbar sind (Oi 1995: 1133ff).

Die Bodenbewirtschaftung ist in den frühen achtziger Jahren ein wichtiges politisches Steuerungsinstrument für die lokalen Kader, weil nach der Dekollektivierung die genaue Planung und Organisation der Landwirtschaft als eine zentrale Aufgabe der lokalen Kader wegfällt. Bei Kelliher (1992) stehen so die Konflikte um Produktionsplanziffern sowie Methoden und Grenzen der Bodenverwaltung zwischen den Kadern als Verwalter des Kollektiveigentums an Grund und Boden und den Bauern als Vertragspartnern im Mittelpunkt der Analyse (vgl. auch Zweig 1997; Oi 1990).

Die verfassungsrechtlich institutionalisierte Zweiteilung in kollektiven und staatlichen Boden kann aber auch als ein Merkmal des Konfliktes zwischen Zentrale und Peripherie (Shue 1988, Donnithorne 1976) oder einer immer größeren Distanz (Weigelin-Schwiedrzik 1998b) zwischen der Zentrale und den ländlichen Gemeinden gesehen werden. Kollektive Eigentumsrechte am Boden und weitgehend lokale Bodenbewirtschaftung fordern die Steuerungsfähigkeit der Zentrale heraus, sinkt doch jährlich die landwirtschaftliche Nutzfläche unter das zentral verabschiedete Plansoll (He Fang 1994).

Andere Studien geben diese gesamtgesellschaftliche Perspektive und den Analyserahmen auf und beschränken sich auf Teilaspekte: Ideologiekritische Untersuchungen (Chen Feng 1995) mögen nur schwerlich die Entwicklungsdynamik auf dem Land und die Beziehung zwischen kollektivem Eigentum an Grund und Boden und Transformation aufzeigen, weil das Gemeineigentum an Grund und Boden als Verfassungsgrundsatz und Charakteristikum des sozialistischen Staates bisher ideologisch nicht neu bewertet wurde.

Verfassungsrechtliche und juristische Diskussionen (Chen Jianfu 1995) oder thematische Zusammenstellungen zur Bodenordnung bieten einen guten Überblick über die rechtliche Ausgestaltung (besonders Thümmel 1995), doch bleibt die Betrachtung der kollektiven Eigentumsrechte unvollständig, da beispielsweise die Verpachtungsmöglichkeit für die Gemeinden noch nicht in einem Gesetz gefaßt wurde. Aktuelle Entwicklungen und mögliche Perspektiven werden so nicht in die Analyse aufgenommen. Hier zeigt sich die andere Funktion und Stellung von Recht in der VR China: Eine gesetzliche Normierung bildet meist den Abschluß einer Entwicklung, die zunächst im rechtsfreien Raum begonnen und in verschiedenen Formen erprobt und diskutiert wurde (Thümmel 1995: 63). Strittige Fragen bleiben

so vorübergehend von einer gesetzlichen Regelung ausgeklammert. An den Verfassungstexten, ihren abgeänderten Fassungen (Verf 1975, 1982; VerfÄ 1988), Gesetzen und Verordnungen ist die Bedeutung der kollektiven Eigentumsrechte für den Staat und ihre institutionelle Einbettung und Funktion erkennbar, wobei die gesetzlichen Grauzonen noch unregelte Gestaltungsfreiräume für die institutionellen Bodeneigentümer darstellen.

Mitte der achtziger Jahre sind mit dem rasanten Wachstum der ländlichen Unternehmen besonders ökonomische und finanzwirtschaftliche Fragestellungen vorherrschend. Einen Analyseschwerpunkt bilden die finanzpolitischen Aspekte, die den starken Zusammenhang zwischen zurückgehenden finanziellen Ressourcen der Gebietskörperschaften und einer lokalen Fondsbildung durch Gewinntransfers aus den eigenen Betrieben betonen (Byrd/Lin 1990; Ho 1990). Bei der Betrachtung von monetären Finanzströmen kann der Boden in kollektivem Besitz nicht berücksichtigt werden, da die Gemeinderegierung als Eigentümerin des Bodens diesen Produktionsfaktor nicht als quantifizierte Einlage in den Betrieb einbringt. So ist fraglich, wie über die statistischen Daten die Bedeutung des Bodens auf die Betriebe nachgewiesen werden kann. Eine empirische Evaluierung und Einschätzung des Gewinns ist über die einschlägigen statistischen Jahrbücher der Volksrepublik China zudem nicht möglich, da gesicherte Daten über die Einkünfte aus der Bodenbewirtschaftung nicht erhoben werden.

Einen zweiten wirtschaftswissenschaftlichen, vor allem betriebswirtschaftlichen Forschungsschwerpunkt bilden die "property-rights"-Ansätze. Die Wachstumsdynamik und Effizienz der kollektiven ländlichen Unternehmen werden mit anderen Wettbewerbern verglichen und die ideologischen Bestandsfaktoren der kollektiven Eigentumsrechte an den Betrieben untersucht (Weitzman/Xu 1994; Nee 1992). Problematisch sind diese Ansätze in unserem Zusammenhang, da sie lediglich das Verhältnis der Lokalregierung als Eigentümerin von Betrieben und politische Verwaltungseinheit, nicht jedoch ihre Rolle als Eigentümerin des Bodens berücksichtigen.

Die Eigentumsrechte an Grund und Boden sind in der westlichen Forschung vor allem für den Boden in staatlichem Besitz analysiert worden. Die Delegation der Verfügungsrechte über den Boden an die einzelnen Stadtregierungen, ihre Bedeutung für die Entwicklung und für den Aufbau von einer leistungsfähigen Infrastruktur und das Potential der Bodennutzungsgebühren (*tudi shiyongfei*) als Einnahmequelle kommen am deutlichsten in einer Weltbankstudie zum Ausdruck (World Bank 1993).

Auf dem Land hat sich wie in den Städten eine Dynamik der Bodennutzung abgezeichnet. Diese Übertragungsmöglichkeiten der kollektiven Bodennutzungsrechte bleiben aber im wissenschaftlichen Diskurs weitgehend unbeachtet, möglicherweise weil davon ausgegangen wird, daß auf dem Land eine ähnliche Dynamik erst beginnt, deren Richtung und Konsequenzen in den Städten schon klarer erkennbar sind. Lau (1996) und Thümmel (1995) haben die wichtigsten Reformschritte und das Potential eines entstehenden Bodenmarktes für das staatliche und kollektive Eigentum getrennt dargestellt.

Die Betonung der Stadt in der westlichen wissenschaftlichen Diskussion zeigt sich auch in der Diskussion der Mechanismen und Konsequenzen der Übertragung der Eigentumsrechte von Boden (*zhengdi*) auf dem Land in staatliches Eigentum. (World Bank 1993), während die Implikationen für die Gemeinden als Eigentümer bisher nur unzureichend diskutiert werden (vgl. Ansätze bei Thümmel 1995). Diese Transfers bestanden schon vor 1978, doch erreichen sie mit einer schnellen Städteexpansion ein neues Ausmaß. Die Modi der Ausgleichszahlungen zwischen den Gemeinden und den staatlichen Organen sind in zahlreichen Gesetzen und Regelungen auf Staats- und Provinzebene festgelegt, woraus Rückschlüsse auf die politische Steuerungsfähigkeit der Zentrale, autonome Gestaltungsfreiräume in den Gemeinden und auf die institutionelle Einbindung von Bodeneigentumsrechten gezogen werden können (BoVerwG 1988; BoVerwGAV 1990; Lu Boshuang 1994). Inwieweit sich hier ein immer bedeutenderer Finanztransfer zu dem bestehenden Finanzausgleich (Hauff 1998) zwischen Kreis, Provinz oder Zentralstaat als Geber und den Gemeinden und Genossenschaften als Empfänger entwickelt hat oder wie groß dieses Potential sein könnte, bleibt in der westlichen Forschung undiskutiert.

In China wird der Boden in kollektivem Besitz und das finanzielle Potential dieser "Bodenveredelung" über eine industrielle Nutzung (Mu Shengqin 1988; Zhang Yongqin 1992) in verschiedenen Zusammenhängen diskutiert. Dieser Diskurs in Fachzeitschriften (*Xiangzhen qiye yanjiu*; *Nongcun jingji*), Handbüchern (Zhang Yongqin 1992; Lu Boshuang 1994), Veröffentlichungen von Forschungseinrichtungen der KPCh (Wu/Zhang 1995), des Staatsrates (*Guowuyuan yanjiushi ketizu* 1994) oder der Akademie der Wissenschaften (*Zhongguo kexue guoqing fenxi yanjiu xiaozu* 1996) haben zwar keinen wissenschaftlichen Charakter, gibt jedoch einen Einblick in die von der Zentralregierung propagierten und im Moment noch ohne eindeutige rechtliche Basis tolerierten Nutzungs- und Übertragungsarten der kollektiven Eigentumsrechte an Grund und Boden.

### 1.3 Aufbau der Untersuchung

Im Hauptteil der Arbeit wird versucht, die Bedeutung des Bodens in kollektivem Besitz nach dem Ansatz von Douglass North herauszuarbeiten.

Das folgende Kapitel stellt dar, warum die kollektiven Eigentumsrechte am Grund und Boden in den ersten Jahren der Reform nach 1978 unverändert auf der lokalen Ebene verankert blieben. Diese hohe "Pfadabhängigkeit" (North) dieser Institution trotz einer Neuordnung der politischen Organisationen kann nur hinreichend erklärt werden, wenn man eine unveränderte Bedeutung der kollektiven Eigentumsrechte an Boden und Boden in ihren politischen Funktionen und wirtschaftlichen Bedeutungen vor und nach 1978 darstellen kann.

In den Kapiteln drei und vier wird versucht, den Einfluß der Eigentumsrechte an Grund und Boden auf die Politik und Strategien der Gemeinderegierungen anhand der skizzierten direkten und indirekten Einbindung zu diskutieren. Die jeweils zwei Kontexte (Politik/Wirtschaft) Norths und Einbindungsarten (direkt/indirekt) können zu insgesamt vier möglichen Dimensionen des kollektiven Bodens für die ländliche Transformation kombiniert werden. Doch stehen diese vier Bedeutungsdimensionen des kollektiven Bodens für die Gemeinden nicht schematisch nebeneinander. Vielmehr können sie nach 1978 nicht gleichzeitig, sondern nur in zeitlicher Abfolge realisiert werden.

Tabelle 1: Einbindungsdimensionen des Bodens in kollektivem Besitz in die Transformation auf dem Land

	indirekt	direkt
politischer Kontext	höherer Spielraum im Diskurs zwischen Peripherie und Zentrale	Legitimation/Kontrolle der Lokalregierung
wirtschaftlicher Kontext	Gründung, Profittransfer und Kontrolle der ländlichen Unternehmen	Übertragung/Verpachtung von Boden

In Kapitel drei werden zuerst die Möglichkeiten diskutiert, den Boden **indirekt** für die ökonomischen Ziele der Regierungen der Gemeinden zu nutzen. Dabei bildet der Boden eine Einlage in die gegründeten gemeindeeigenen Betriebe, die - statt eines

Pachtzinses - Betriebsgewinne in die Gemeindegassen überweisen können. Der Zusammenhang zwischen Bodeneigentum und Gründung bzw. Intervention der kollektiven Betriebe (Oi 1986, 1995) wird durch Ergebnisse einer Feldforschung im Kreis Qingpu (Shanghai) verdeutlicht.

Eine Instrumentalisierung der kollektiven Eigentumsrechte an Grund und Boden zeigt sich auch im politischen Konflikt zwischen der Zentralregierung und den Gemeindegierungen. Auch hier könnte man dann von einer indirekten Instrumentalisierung des kollektiven Bodens für die Gemeinden sprechen, wenn die kollektiven Eigentumsrechte nicht zur Diskussion stehen, aber den argumentativen und politischen Spielraum der lokalen Ebene vergrößern und letztlich die Steuerungsfähigkeit der Zentralregierung herabsetzen.

Kapitel vier problematisiert hingegen die **direkte** Integration des Bodens in die ländliche Transformation und Stellung der Gemeindegierungen. Auch hier sind Konsequenzen für die wirtschaftlichen Nutzungsmöglichkeiten und politischen Implikationen zu vertiefen:

Fraglich bleibt, ob die Möglichkeiten einer Verpachtung und Übertragung des kollektiven Bodens in staatliches Eigentum sich für die Gemeindegierungen zu einer neuen Dimension des "owner-regulator relationship" (Oi 1995: 1145) entwickeln könnte, wenn die Vermarktungs- und Verpachtungsmöglichkeiten immer mehr ansteigen.

Für den politischen Kontext ist zu fragen, ob die lokale Verankerung des kollektiven Bodens in die Gemeinden Widersprüche hervorruft oder verstärkt, die die sozialen und politischen Unruhen auf dem Land verstärken.

Im letzten Kapitel soll die Bedeutung der kollektiven Eigentumsrechte für die Transformation auf dem Land eingeschätzt und anhand der Unterschiede in der direkten und indirekten Einbindung versucht werden, das unterschiedliche Verhältnis von Politik und Ökonomie in den Gemeinden zur Diskussion zu stellen.

## **2 Pfadabhängigkeit der kollektiven Eigentumsrechte an Grund und Boden nach 1978: Politische und wirtschaftliche Einbindung in die ländliche Transformation**

Die Situation zu Beginn der Reform 1978 verdient besondere Aufmerksamkeit, ist sie doch der Beginn einer veränderten wirtschaftlichen und politischen Entwicklung, die an unveränderte kollektive Eigentumsrechte anknüpfen konnte. Für diese institutionelle Kontinuität der Eigentumsrechte ist nicht notwendig, daß die politischen und ökonomischen Funktionen des kollektiven Bodeneigentums gleich geblieben sind. Vielmehr muß nur nachgewiesen werden, daß die **Institution** der kollektiven Eigentumsrechte an Grund und Boden weiterhin politische, finanzielle oder wirtschaftliche Anreize für die Kollektive und Zentralregierung als **Organisation** schaffen konnte, die in die ländliche Entwicklungsstrategie integrierbar sind.

### **2.1 Ländliche Entwicklung ohne Veränderung der Eigentumsrechte an Grund und Boden**

Das Jahr 1978 stellte für die ländliche Entwicklung eine Zäsur dar, war doch erstmalig die Veränderung der Eigentumsverhältnisse des Bodens nicht mehr Teil einer Entwicklungsstrategie für das Land. Höhere landwirtschaftliche Erträge konnten ohne Veränderung des Bodeneigentums erreicht werden.

Vor 1978 waren Veränderungen der Besitzrechte in bezug auf kollektives Eigentum in den radikalen Phasen, wie der Zeit des Großen Sprungs (1957-59) oder der Kulturrevolution (1966-69, 1973-74), aber auch in der Phase der Readjustierung mit Änderungen der wirtschaftlichen Entwicklungsstrategie verbunden (Periodisierung in Zweig 1989: 51):

In radikalen Phasen stand ein Übergang des Kollektiveigentums in höhere Formen gesellschaftlichen Eigentums auch als Indikator für den Erfolg beim sozialistischen Aufbau.

"Establishing people's communes, with ownership and accounting at the commune level, signified to some Chinese that China was on the verge of entering the communist utopia" (Zweig 1989: 26).

Der Klassenkampf auf dem Land galt dann als überwunden, wenn staatliche Eigentumsverhältnisse auf dem Land erreicht waren (ebd). Bei diesem "bias toward gigan-

tism" (Riskin 1987: 123) lassen sich zwischen 1955 und 1978 zwei Wege unterscheiden, das Ziel höherer Formen des Bodeneigentums zu erreichen:

1. Während der Kollektivierungsphase und im Großen Sprung mußten die Bauern ihre privaten Felder den Landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften (LPGs) übertragen. Damit wurden die privaten Besitzrechte der einzelnen Bauern, die mit der Bodenreform ein Stück Land als Eigentum zugeteilt bekommen hatten, wieder rückgängig gemacht. Mit der Einführung der Genossenschaft höheren Typs (*gaoji shengchan hezuo she*) wurden die Bodenzinsen und -entschädigungen aufgehoben, die den Mitgliedern der Genossenschaft niederen Typs (*chuji shengchan hezuoshe*) noch zustanden (Riskin 1987: 85-95). Im Großen Sprung gingen die Bodenrechte 1958 ohne Entschädigung der untergeordneten Ebenen an die Volkskommunen über (ebd: 124). Dabei ist man davon ausgegangen, daß die Verwaltung und Organisation in den höheren Einheiten Möglichkeiten schafft, größere Investitionssummen für industrielle Projekte aufzubringen. Dies war eine erzwungene und viel zu schnelle Umwandlung, so waren schon 1958 88% der Haushalte in Genossenschaften höheren Typs organisiert, die zum größten Teil keine Erfahrungen bei der Ernte in Kollektiven oder in Gruppen zur gegenseitigen Hilfe gesammelt hatten (Riskin 1987: 88).

In der anschließenden Phase der Readjustierung wurden die Zwangszusammenlegungen der Produktionsgruppen und die Übertragungen des Bodeneigentums an die Brigade oder auch der Volkskommune wieder rückgängig gemacht. In der ersten Version der 'Sechzig Artikel'<sup>2</sup> wurden Anfang 1960 zuerst die Eigentumsrechte den Produktionsbrigaden und schließlich in der endgültigen Version auf dem zehnten Plenum im Februar 1962 wieder den Produktionsgruppen übertragen (Ma Kewei 1992: 7/8; Riskin 1987: 128/129). Die Kollektivierung und Beseitigung des Privateigentums blieben jedoch - wie auch bis heute - von der Readjustierung unangetastet.

2. In späteren Phasen der Kulturrevolution wurde versucht, nicht über repressiven Druck, sondern über wirtschaftliche Anreize die Transformation in höhere Eigentumsformen des Bodens zu erreichen: Die Brigadekader suchten flexible Wege, die Produktionsgruppen dazu zu bewegen, sich mit Nachbarproduktionsgruppen zusammenzuschließen und ihren Boden der Brigade zu überlassen. Ein Ausweg, der auch von Teilen der Zentralregierung befürwortet wurde, war dabei die Förderung

---

<sup>2</sup>Nongcun renmin gongshe gongzuo tiaoli (xiuzheng an) von 1962 lag mir nicht vor. Nach (Zweig 1989: 210) in: *Issues and Studies* (1979) (vol. 15) 10, 11 oder nach Lieberthal/Dickson (1989) in: *Union Research Institute* (1971), *Documents of the Chinese Communist Party Central Committee*, Vol. 1, Hong Kong: 695.

der industriellen Brigadeökonomie. Den Bauern konnte mit der Arbeit in den Betrieben der Volkskommune oder der Brigade Nebeneinkommen und neue Beschäftigungsmöglichkeiten außerhalb der Felder angeboten werden. Ein weiterer Vorteil war auch, daß die Gewinne der Betriebe in die Berechnung des Wertes eines Arbeitspunktes miteinbezogen wurden. Somit erhöhte sich auch automatisch der Wert eines Arbeitspunktes der Bauern, die auf den Feldern der Brigade arbeiteten (Zweig 1989: 27).

Veränderungen der Eigentumsordnung standen nach 1978 jedoch nicht mehr auf der Reformagenda. In dem 25 Punkte umfassenden Maßnahmenkatalog vom 28.9.1979 wurde die erzwungene Umwandlung in höhere Eigentumsformen sanktioniert (*buyao gao suowei qiong guodu*, Zhonggong 1979: 124). Sie war nur noch möglich, wenn alle betroffenen Kollektivmitglieder und die Provinz zustimmten (Zhonggong: 127).

Das 3. Plenum des 11.ZK im Dezember 1978 betonte den Status quo der Eigentumsverhältnisse des Grund und Bodens auf dem Land und hielt an der dreistufigen Eigentumsordnung mit der Produktionsgruppe als Basis fest<sup>3</sup> ("*san ji souyouzhi, dui wei jichu*"; Zhongguo 1978). Dabei berief man sich auf die 1978 noch gültigen 'Sechzig Artikel' von 1962. Die Bestätigung der Eigentumsrechte der Volkskommune, der Produktionsbrigade und -gruppe bedeutete auch, daß die Felder nicht unter den Mitgliedern in private Grundstücke aufgeteilt werden durften. Eigenmächtig vorgenommene Privatisierungen (*fen tian dan gan*) mußten sofort rückgängig gemacht werden (Zhonggong 1979: 126; Zweig 1997: 54). Die 1978 bestehenden Besitzverhältnisse wurden auch im Bodenverwaltungsgesetz (BoVerwG 1986) festgeschrieben und in Folge von Konflikten zwischen den Gemeinden und Genossenschaften, aber auch zwischen den staatlichen Behörden und der kollektiven Ebene 1989 nochmals bekräftigt (Guojia tudi guanliju guanyu queding tudi quanshu wenti de ruogan yijian 1989). Dabei wird eines deutlich: Die Ergebnisse der Kollektivierung wurden wie in den 'Sechzig Artikeln' von 1962 nicht angetastet, und als Eigentümer eines Grundstücks wurde pragmatisch das Kollektiv bzw. die Gemeinde betrachtet, die den Boden mindestens 20 Jahre ununterbrochen genutzt hatte, es sei denn, ein Rückgabeanspruch anderer Parteien konnte für diesen Zeitraum belegt werden. Der Kreis mußte dann über eine genaue Zuordnung der Eigentumsrechte entscheiden (ebd., § 11).

---

<sup>3</sup>Basis bedeutet hier, daß die Berechnung des Werts der jedem Mitglied individuell zustehenden Arbeitspunkte auf der Grundlage des erwirtschafteten Gewinns der Produktionsgruppe erfolgt (Ma Kewei 1992: 8).

Die Produktivitätssteigerungen in der Landwirtschaft, höhere materielle Leistungsanreize und signifikante Einkommensverbesserungen nach 1978 wurden ohne institutionelle Veränderungen im Bereich der Bodenrechte durch die Einführung des Haushaltsverantwortlichkeitssystems (*shengchan zerenzhi*) sowie mit Hilfe neuer Anbaumethoden und besseren Saatguts erreicht (Zweig 1997: 74; Prosterman 1990: 130). Eine Reform des Eigentums an Grund und Boden blieb aus: Das Familienverantwortungssystem (*jiating lianchan chengbao*) trennte lediglich die Bewirtschaftungsrechte (*jingying quan*) der Bauern von den Besitzrechten (*suoyou quan*) der Kollektive (Crook 1983). Dem großen Erfolg dieser Maßnahme konnte sich auch die Zentrale nicht entziehen: Sie wurde nach anfänglichen Bedenken des Zentralkomitees (Zhonggong 1979) schließlich im Jahr 1981 als rechtmäßig anerkannt (Zhonggong 1983: 1).

Die Einführung von Vertragssystemen zwischen den einzelnen bäuerlichen Haushalten und dem Kollektiv als Eigentümer war kein Reformkonzept, das erst im Klima einer beginnenden marktwirtschaftlichen Orientierung in China verwirklicht werden konnte: Der Abschluß von Produktionsverträgen mit den einzelnen Haushalten war schon 1962 mit den 'Sechzig Artikeln' erlaubt, um der sich ausbreitenden Hungersnot entgegen zu wirken. Nach der Stabilisierung der Ernährungssituation wurde dies aber wieder zurückgenommen (Riskin 1987: 286/287).

Für die wirtschaftliche Entwicklungsziele auf dem Land nach 1978 war so erstmalig eine Veränderung der kollektiven Eigentumsrechte am Boden unbedeutend. Die Eigentumsrechte an Grund und Boden blieben so auch in ihrer Anbindung an die Kollektive/Gemeinden unverändert.

## **2.2 Boden ohne Wert? Mangelnde Institutionalisierung von Bodenpacht und einer Bodenbesteuerung**

Der kollektive Grund und Boden verblieb bei den Kollektiven, da im Zuge der Reformen nach 1978 zunächst Profitmöglichkeiten über eine explizite Besteuerung des Bodens, über eine Bodenpacht oder andere finanzpolitischen Instrumente ideologisch und praktisch nicht möglich waren. Gerade die sozialistischen Entwicklungsländer hatten sich das Ziel gesetzt, mit dem privaten Grundeigentum auch die direkte Besteuerung bzw. den Bodenzins abzuschaffen (Prosterman 1990: 14). Der Boden wurde so in seiner Bedeutung als direkte finanzielle Ressource sowohl von den Kollektiven als auch von staatlicher Seite zu Beginn der Reform 1978 unterschätzt. Den Nutzern oder auch den untergeordneten Institutionen wurde

der Boden meist unentgeltlich überlassen (*wuchang bofa*) und blieb so ein Produktionsfaktor ohne Wert (Lu Boshuang 1994; Zhang Yongqin 1994).

Eine Ausnahme stellte jedoch die Landwirtschaftssteuer (*nongye shui*) dar, die von den Bauern als Feldnutzer entrichtet werden muß. Die Landwirtschaftssteuer fließt in den zentralen Fiskus (Zhu Qiuxia 1997: 111-114), ist aber nicht an die Feldgröße, sondern an den Ertrag gekoppelt (Zhang Yongqin 1994: 471) und wird manchmal auch in Form von Getreide bezahlt (Li Huiming 1995: 63). Als finanzielle Einnahmequelle für den zentralstaatlichen und den provinziellen Fiskus ist die Landwirtschaftssteuer unbedeutend, da auch der Umfang des Steueraufkommens auf das Niveau von 1962 eingefroren wurde (Zhang Yongqin 1994: 472). Mit wachsender Produktivität der Landwirtschaft sank so der Steuersatz von 1952 12,2% des Ertrages auf 3% im Jahr 1992 (1957: 11,3%; 1965: 6,2%; ebd: 473). Auch heute nimmt die Landwirtschaftssteuer in den Dörfern laut einer durchgeführten Feldstudie von 1992 nur 3-6% der gesamten Belastung pro *mu* eines Verantwortlichkeitsfeldes (*zeren tian*) ein (Zhu Qiuxia 1997: 113).

Ein Abgaben- und Steuersystem für die Bodennutzung wurde auch deshalb nicht sofort nach der Dekollektivierung der Landwirtschaft eingeführt, da andere Möglichkeiten des Gewinntransfers vom Bauern zum Kollektiv bzw. vom Land in die Städte bestanden, deren Strukturen erst langsam Mitte der achtziger Jahre abgebaut wurden (Kelliher 1992). Von den Bauern in den fünfziger Jahren betriebene, später vom Kreis geleitete Absatzgenossenschaften (*gongxiao hezuoshe*) monopolisierten den An- und Verkauf von landwirtschaftlichen Gütern und Produkten zu staatlich festgesetzten (Niedrig-) Preisen (Oi 1986; Shue 1980: 195ff) Die Versorgung der Städte mit subventionierten Nahrungsmitteln wurde nicht über eine Bodenrente, sondern über staatliche Niedrigstpreise gewährleistet.

In den drei Bereichen der Nutzung von kollektivem Grund und Boden (Landwirtschaft, Industrie und Wohnungsbau) wurden erst in den neunziger Jahren die Weichen für eine legale Pacht oder Bodenrente gestellt (Thümmel 1995). Die finanzielle direkte Einbindung des kollektiven Bodens zu Beginn des Transformationsprozesses blieb so - wie auch zu Zeiten der Kollektivierung - schwach ausgeprägt, solange für die Abschöpfung des landwirtschaftlichen Profits andere Instrumente noch zur Verfügung standen.

### 2.3 Lokale Steuerung über die Eigentumsrechte an Grund und Boden? Politische Funktionalität des kollektiven Bodeneigentums

Während die Bedeutung der kollektiven Eigentumsrechte für die ländliche Entwicklungsstrategie nach 1978 abnahm und auch an den Boden gekoppelte Pachtzinsen oder Bodensteuern bestehende Abgabe- und Vertriebsysteme der landwirtschaftlichen Produkte nicht ersetzten, blieben die kollektiven Eigentumsrechte an Grund und Boden ein Instrument für die Kader auf lokaler Ebene, ihren Führungsanspruch zu bestätigen und durchzusetzen. Die Eigentums- und Verfügungsrechte erhöhten die Steuerungsmöglichkeiten und Legitimation der lokalen politischen Institutionen. Dies war so wichtig, da auf dem Land der Zentralstaat nicht direkt mit eigenen Organisationen seinen Führungsanspruch durchsetzte, sondern Aufgaben an die Basis delegierte. Dies läßt sich für die Reformen nach 1978, aber auch (mit völlig anderen wirtschaftspolitischen Zielen) bei der Kollektivierung in landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaften (LPGs) in den fünfziger Jahren zeigen. In beiden Prozessen setzte die Zentralregierung auf den Ausbau bzw. Erhalt der kollektiven Eigentumsrechte an Grund und Boden. Ein Verzicht auf die Enteignung der privaten Felder hätte umfassende Steuerung der Landwirtschaft und Kontrolle der Ressourcen durch die Kollektive unmöglich gemacht.

Die Einführung von LPGs und die spätere Umwandlung des Privateigentums an Grund und Boden bildeten einen weiteren Schritt in der Kontrolle über die Bauern und die landwirtschaftliche Produktion (Shue 1980: 195ff). Während sich zuerst nur zur Erntezeit Gruppen der gegenseitige Hilfe (*nongye shengchan huzhuzu*) bildeten, um sich auf den privaten Feldern zu unterstützen, war die LPG niederen Typs (*chuji shengchan hezuoshe*) ein Kollektiv, in dem das ganze Jahr hinweg gemeinsam die Arbeit auf den zusammengelegten, aber noch in Privatbesitz verbliebenen Feldern organisiert wurde. Bei den LPGs höheren Typs (*gaoji shengchan hezuoshe*), die ab 1955 offensiv propagiert und durchgesetzt wurden, verloren die Bauern ihren Privatbesitz an Grund und Boden und somit auch das Anrecht auf eine Gewinnausschüttung, die sich nach dem prozentual eingebrachten Bodenanteil in die Genossenschaft errechnete (Gaoji shengchan hezuo she shifan zhangcheng zaoan 1955, Artikel 1, 3, 17). Wenn eine Entschädigung für die Umwandlung in kollektives Land überhaupt bezahlt wurde, war dies ein Festbetrag, der sich nicht an der Größe des Feldes orientierte (ebd, Art. 20).

Die Verfügungsrechte über den Boden waren von den Kadern an der Basis für eine relativ große Steuerungsfähigkeit der Kollektive bei der Redistribution des erwirtschafteten Gewinns, Beschränkung der Anbauprodukte und Einteilung der

Bauern in Produktionsgruppen (Shue 1980) wichtig. Die Bauern wurden während der Kollektivierungsphase enteignet, um die Dominanz der reichen Bauern zu vermindern und die seit der Bodenreform entstehende deutliche Einkommenskluft zwischen armen Kleinbauern und einer wohlhabenden Schicht von Mittelbauern zu beseitigen (Shue 1980: 147, 195).

Der Zentralstaat griff nie selbst als Akteur in die Prozesse auf dem Land ein, sondern machte die lokalen Kader der Volkskommune, Brigade und den Leiter der Produktionsgruppe als Vermittler zwischen Bauern und Zentralstaat, die die Getreideplanziffern und den Verkauf zu den staatlichen Festpreise durchzusetzen (Shue 1980: 315).

Hätte man Anfang der achtziger Jahre bei der Auflösung der Volkskommunen mit der gleichzeitigen Neuordnung der Gemeinden als politisches Verwaltungsorgane die Felder privatisiert oder die Verfügungsrechte über den Boden in kollektivem Besitz von den politischen Organen der Gemeinde abgetrennt, wäre eine Umorientierung der lokalen Kader (Zweig 1989: 5) von der unmittelbaren Organisation der kollektiven Landwirtschaft auf eine Produktion, deren Organisation und Verantwortung in den bäuerlichen Haushalten liegt, nicht so einfach möglich gewesen. Die Verlagerung der landwirtschaftlichen Produktion von den Produktionsgruppen in die Familien und somit informelle Durchsetzung des Familienverantwortungssystems im Jahr 1978 hatte die Existenz der Volkskommunen- und Produktionsbrigadekader als wichtiges Glied in der Organisation und Überwachung der landwirtschaftlichen Produktion in Frage gestellt (Oi 1986: 2ff).

Die Kontinuität der Kollektivrechte an Grund und Boden bedeutete eine neue Aufgabenverteilung zwischen Kollektivkadern und den Bauern. Die Verwaltung des Bodens und die Kontrolle der Bewirtschaftung bildete so weiterhin eine wichtige Aufgabe der Lokalregierung. Neben der Überwachung der kollektiven Betriebe arbeiteten die Kader die Verträge im Rahmen des Familienverantwortungssystems mit den Vertragspartnern aus (Oi 1986: 3). Bei der Umstrukturierung der Kollektivverwaltung war klar, daß nicht gegen, sondern nur mit den Kadern eine institutionelle Reform möglich ist. Die verbliebenen Eigentumsrechte auf der Ebene der Kollektive machten eine Auflösung der Volkskommune als politisches und wirtschaftliches Entscheidungszentrum möglich, da so mit den Verfügungsrechten über den Boden auch den Kadern bestimmte Einflußmöglichkeiten garantiert werden konnten.

Auch sollte die Vermittlerrolle der kollektiven Kader zwischen dem Zentralstaat und den Bauern in einer dekollektivierten Landwirtschaft nicht gefährdet werden. Die negativen Erfahrungen während der Kulturrevolution legten aber nahe, daß nun genaue, zentral definierte wirtschaftliche Leistungskriterien die Kader in den Kollektiven beschränken sollten. Schon 1978/79 führte man die Beurteilung vor allem an ihren wirtschaftlichen Erfolgen ein und versuchte, der Willkür so Grenzen zu setzen (Zhonggong 1979: 130/131,133-135). Kader sollten neugewählt werden, der Verwaltungsapparat verschmälert und die Verwaltungskader, die außerhalb der Produktion stehen (*tuochan ganbu*, Zhonggong 1979: 130), wieder in die Produktion eingegliedert werden.

Um diese Steuerungsfähigkeit der lokalen Institutionen zu gewährleisten, blieb auch die Bodenbewirtschaftung bei den Kollektiven. So wurde keine eigenständige Bodenkontrollverwaltung für den Boden in kollektivem Besitz aufgebaut. Ein Aufbau einer staatlichen und somit institutionell von den Kollektiven getrennten Bodenverwaltung auf dem Land blieb nur eine theoretische Option. 1978 sah man die Hauptgefahr für den Bestand der kollektiven Eigentumsrechte über den Grund und Boden darin, daß die Bauern den Boden unter sich aufteilen würden. Nur in einem schon funktionierenden und abgesicherten Rahmen, den nur die Kollektivverwaltungen bieten konnten, konnte auf dem Land die landwirtschaftliche Produktion gesteigert (Zhongguo 1978: 123) und die landwirtschaftliche Anbaufläche gesichert werden (Zhonggong 1979: 128). Wie bei der Übertragung des landwirtschaftlichen Profites durch die Absatz- und Vertriebsgenossenschaften und bei der Durchsetzung der Produktionszahlen in der Phase der kollektiven Landwirtschaft delegierte der Zentralstaat die Überwachung der Bewirtschaftung des Bodens an die lokalen Institutionen<sup>4</sup> und garantierte so, daß die Verfügungsrechte über den Boden weiter bei den Kollektiven verankert blieben.

Der Staat verzichte auf Veränderungen am Bodeneigentum auf dem Land und bestätigte so den einmal eingeschlagenen Weg der lokal verankerten Eigentumsrechte an Grund und Boden auch dann, als Anfang der achtziger Jahre die politischen Organe der Gemeinde und des Dorfes aus den Kollektivorganisationen der Volkskommune und der Produktionsbrigade hervorgingen (BoVerwG, § 8). Die Pfadabhängigkeit einer institutionellen Anbindung des kollektiven Eigentums ist so hier besonders deutlich: Die Verwaltung des kollektiven Grund und Bodens blieb so bei den politischen Organen der Gemeinden, den Dörfern und bei den Genossenschaften verankert. Die kollektive Bodennutzung (Cunzhen jianshe tiaoli 1982) knüpfte dabei an bestehende Regelungen von vor 1978 an. Bei der

---

<sup>4</sup>Siehe Kapitel 4.3.

Übertragung von Boden in staatlichen Besitz (*zhengyong tudi*) (Guojia jianshe tiaoli 1982) wurden auch die Regelungen von 1958 übernommen.

Zeitgleich mit der Bestätigung der kollektiven Eigentumsrechte begann 1982 die Restrukturierung der lokalen politischen Institutionen des Dorfes (*cun*), der Land- (*xiang*) und Marktgemeinde (*zhen*) (vgl. Tabelle 2). Zu diesem Zeitpunkt wurde die Verfassung (Verf 1982) und das Organisationsgesetz der lokalen Volkskongresse und der lokalen Volksregierungen (OrgG 1988) überarbeitet, in der die politischen Organisationen und Gebietskörperschaften auf dem Land institutionalisiert wurden. Das Organisationsgesetz für die Dorbbewohnerkomitees wurde 1987 verabschiedet (DorfOrgG 1987).

Tabelle 2: Pfadabhängigkeit des Bodens in kollektiven Besitz bei neuen institutionellen Bodeneigentümern <sup>5</sup>

vor 1982	nach 1984	durchschnittliche Einwohnerzahl
Volkskommune ( <i>renmin gongshe</i> )	(Markt-)Gemeinde ( <i>xiang/zhen</i> )	14.768
Produktionsbrigade ( <i>shengchan (da)dui</i> )	Dorf ( <i>cun</i> )	1.148
Produktionsgruppe/ Genossenschaften ( <i>shengchan (xiao) zu/hezuoshe</i> )	Genossenschaften ( <i>hezuoshe</i> )	161

Die Verschmelzung von Politik und Ökonomie oder genauer von den politischen Entscheidungsorganen und [Produktions-] Kollektiven (*zhengshe heyi*, Verf 1975, Art. 7; Zhonggong 1983: 130) wurde in diesem Zusammenhang aufgehoben. Der Trennung von politischen Entscheidungsorganen (Partei) und betrieblichem Management der Kollektive (*zhengshe fenkai*) wurde besondere Priorität eingeräumt (ebd; Zhonggong 1984: 184). Eine genaue Betrachtung der gebildeten

<sup>5</sup>Durchschnittliche Einwohnergröße nach dem Statistischen landwirtschaftlichen Jahrbuch 1980 in Zweig 1989: 5 für das Jahr 1980. Als Zäsur ist hier nicht 1978 gewählt, da die politische Neuordnung 1982 begonnen und 1984 abgeschlossen ist.

Gebietskörperschaften und der gesellschaftlichen Organisationen zeigt, daß keine Eigentumsveränderungen am Boden vorgenommen wurden:

Die Landgemeinde (*xiang*) und die Marktgemeinde (*zhen*) sind als Gebietskörperschaften politische Organe auf der untersten Ebene (*jiceng zhengquan danwei*, Verf 1982, Art. 111). Die einzurichtenden Volkskongresse (*renmin daibiao dahui*) sind auf drei Jahre von der Basis direkt gewählt (OrgG 1988, § 1, 4, 5). Die formelle Auflösung der Volkskommune und Teilung in eine Lokalregierung und eine Verwaltung der kollektiven Betriebe in den Industriegesellschaften (*gongye gongsì*) sollte 1984 abgeschlossen sein (Zhonggong 1983: 130), doch konnten die engen Verbindungen zwischen den ländlichen Betrieben und der Gemeindeverwaltung weiterbestehen (Blecher/Shue 1996; Zweig 1991). Landgemeinden können zu Marktgemeinden umgewandelt werden. Dies ist jedoch ohne politische Folgen, weil beide administrativ auf der gleichen Stufe stehen.<sup>6</sup> National einheitliche Kriterien für einen Übergang bestehen nicht, doch wird eine Gemeinde in eine Marktgemeinde umgewandelt, wenn ihr industrieller Bruttoproduktionswert (BPW) den landwirtschaftlichen BPW übersteigt (Interview 12; Wong 1995: 20).

Die Eigentumsrechte an Grund und Boden der Volkskommune ging auf die Gemeinden über, so ist auf der Ebene der Gemeinden (*xiang* und *zhen*) der Boden kollektiv. Die Integration der Gemeinden in den staatlichen Institutionenaufbau als Gebietskörperschaft sollte nicht überbewertet werden, doch wird so deutlich, daß die Dichotomie einer kollektiven/staatlichen Bodenordnung und die Dichotomie zwischen Staat und Gesellschaft, die sich an institutionellen und verfassungsrechtlichen Kriterien definiert, nicht deckungsgleich sind (vgl. Tabelle 3).

Die Grenze der Dichotomie zwischen staatlichem und kollektivem Boden verläuft genau durch den *zhen*: Da die Marktgemeinde aus den Landgemeinden hervorgehen, die politische Nachfolger der Volkskommunen sind, verbleibt der übernommene Boden in kollektivem Besitz. Die Bevölkerung hat den Status (*shenfen*) von Bauern. Doch Kleinstädte (*jianshe jizhen*) gehören innerhalb dieser Dichotomie zur Stadt (*chengshi* oder *chengzhen*), der Boden ist somit in staatlichem Besitz (Zhang Yongqin 1994: 624, Zweig 1992: 359ff, vgl. Tabelle 3).

---

<sup>6</sup>Eine Höherstufung auf andere Ebenen dieser institutionellen Hierarchie kann jedoch von Vorteil sein. Der ehemalige Kreis Wuxi beantragte aus steuerlichen Gründen eine Umbenennung zur Stadt Xishan. Eine solche Umwandlung muß vom Staatsrat bestätigt werden. Die Führung bleibt auch in vielerlei Hinsicht besser in die Kommunikation auch mit den oberen Staats- und Parteiinstitutionen eingebunden: Die Stadtregierung hat besseren Zugang zu internen Dokumenten und Diskussionspapieren, die innerhalb der politischen Führung zirkulieren und ist auch zu Empfängern für politische Vertreter der Zentralregierung eingeladen (Interview 10).

Die Dörfer (*cun*) entstehen aus den Produktionsbrigaden (*shengchan dadui*), die in ihrer geographischen Ausdehnung mit den natürlich gewachsenen Dörfern (*ziran cun*) übereinstimmen. Die dort einzurichtenden Dorfbewohnerkomitees (*cunmin weiyuanhui*) sind Selbstverwaltungsorganisationen der Massen an der Basis (*jiceng qunzhongxing zizhi zuzhi*) und stehen so außerhalb der staatlichen Institutionen (ebd). Im Aufbau der politischen Institutionen der VR China verläuft die Trennlinie zwischen Staat und Gesellschaft zwischen Gemeinde und Dorf (s. Tabelle 3).

Tabelle 3: Politische Institutionen und Bodeneigentum

	Politische Organe und Gebietskörperschaften nach OrgG 1987	Politische Vertretung	Wahl der pol. Vertreter	Bodenzugehörigkeit	Bodenverwaltungs-ebene
<b>Zentrale</b> ( <i>zhongyang</i> )	staatliche Organe oder Gebietskörperschaften	Nationaler Volkskongreß	indirekte Wahl	Boden in staatlichem Besitz	Bodenverwaltungsabteilungen ( <i>tudi guanli bumen</i> )
<b>Provinz</b> ( <i>sheng</i> )		lokale Volkskongresse ( <i>difang renmin daibiao dahui</i> )			
<b>Kreis</b> ( <i>xian</i> )			direkte Wahl durch alle Stimmberechtigten	jianzhi zhen	Gemeinderegierung
<b>Gemeinde</b> ( <i>xiang/zhen</i> )	zhen/xiang				
<b>Dorf</b> ( <i>cun</i> )	kollektive Selbstverwaltungsorgane	Organisationskomitee der kollektiven Massen ( <i>qunzhong jiti zuzhi weiyuanhui</i> )		Boden in kollektiven Besitz	Dorfbewohnerkomitee oder Genossenschaft
<b>Genossenschaft</b> ( <i>hezuoshe</i> )					

(Eigene Darstellung, vgl. OrgG, BoVerwG, Zweig 1992)

Die Produktionsgruppe (*shengchan zu*, manchmal auch *shengchan xiaozu*, vgl. Cunzhen jianshe tiaoli 1982, § 4; Ma Kewei 1994: 8) ist als Ebene unterhalb der Dörfer nach der politischen Neuordnung nur noch als landwirtschaftliche Genossenschaft erhalten. Dabei können auch mehrere Genossenschaften in einem Dorf bestehen (Zhang Yongqin 1994: 624).

Die Verwaltung des Bodens bleibt die wichtigste Aufgabe der Genossenschaften, weil die bäuerlichen Haushalte als Nutzer dieses Bodens innerhalb der Produktionsverträge die landwirtschaftliche Produktion übernehmen. In den Dörfern bestehen größere Spielräume bei der Zuordnung des kollektiven Eigentums an Grund und Boden: Hier muß die politische Vertretung der Dorfbewohner und die Verwaltung des

kollektiven Bodens **nicht** wie bei den Gemeinden innerhalb der politischen Vertretung verschmolzen sein. Innerhalb eines Dorfes können Genossenschaften Boden besitzen, gleichzeitig aber auch das Dorfbewohnerkomitee Grundeigentümer und Besitzer von Betrieben sein. So ist möglich, daß in einem Dorf die Eigentumsrechte auf mehrere Genossenschaften verteilt sind (Mu Shengqin 1988: 53). Die genaue Ausgestaltung und Aufteilung der kollektiven Eigentumsrechte an Grund und Boden überläßt die Zentralregierung explizit der Basis (Zhonggong 1982: 131). Dieser hohe Gestaltungsfreiraum auf dem Dorf wird auch im Bodenverwaltungsgesetz bestätigt (BoVerwG 1988, § 6).

Eine Neuordnung der Eigentumsverhältnisse des Bodens auf dem Land blieb aus, obwohl die Eigentümer in Gemeinden, Dörfern und Genossenschaften restrukturiert wurden. Neben der institutionellen Pfadabhängigkeit des kollektiven Eigentums an Grund und Boden wird deutlich, daß auch die Zentralregierung glaubte, daß eine effektive lokale, von der Zentrale delegierte Steuerung nur dann erreicht werden konnte, wenn die lokalen Kadern in den Gemeinden über den Boden in kollektivem Besitz funktional verfügen konnten.

#### **2.4 Ideologische Bedeutung des kollektiven Bodens und seine institutionelle Sonderstellung**

Die neuen institutionellen Bewirtschaftungsmöglichkeiten für die Landwirtschaft in Form von Vertragssystemen für die einzelnen Bauernhaushalte waren für die Stellung des Bodens nicht folgenlos: Eine einheitliche Kollektivwirtschaft und Eigentumsordnung der Produktionsmittel (*shengchan ziliao suoyouzhi*), die gerade früher für das Land als Verfassungsprinzip postuliert wurde (Verf 1975, 1978, Art. 5, 7), bestand so nicht mehr. Die ländliche Volkskommune als einflußreichstes Entscheidungszentrum der Kollektivwirtschaft hatte durch die Reformen ihre vorherrschende Stellung auf kollektiver Ebene (Verf 1975, Art. 7) verloren. Die Dekollektivierung beschränkte sich jedoch auf den Bereich der landwirtschaftlichen Produktion, während die Industriebetriebe bei den Gemeinderegierungen blieben. Verlor die Kollektivwirtschaft ihre Stellung als ein einheitliches Strukturmerkmal für die landwirtschaftliche und industrielle Produktion auf dem Land, gewann das kollektive Bodeneigentum für den ländlichen Raum an ideologischer und ordnungspolitischer Bedeutung. So war Anfang der achtziger Jahre eine Korrektur in der Verfassung und ein neues Strukturmerkmal für den ländlichen Raum unausweichlich, das die unterschiedlichen Bewirtschaftungsformen in der Landwirtschaft und der Industrie ordnungspolitisch unter sich vereinen konnte. Die

Bedeutung des Gemeineigentums (*gongyou suoyou*) an Grund und Boden wurde bei der Ausarbeitung der Verfassung 1982 in einen eigenständigen Artikel gefaßt, der zum ersten Mal nach der Kollektivierung das Kollektiveigentum **an Grund und Boden** verfassungsrechtlich verankerte:<sup>7</sup>

"[...] Der Boden auf dem Lande und in den Städten ist Kollektiveigentum, mit Ausnahme der Teile, die entsprechend den gesetzlichen Bestimmungen dem Staat gehören. Grundstücke und Parzellen zur privaten Nutzung sind ebenfalls Kollektiveigentum" (Verfassung der Volksrepublik China 1982, Art. 10).

Diese Sonderstellung des kollektiven Bodens als bewußte Abgrenzung zum staatlichen Boden bestätigte eine zweiteilige Bodenordnung, die schon vor 1978 die Bevölkerung auf dem Land von den höheren materiellen Lebenschancen in der Stadt ausgegrenzt hatte. In der Phase vor 1978 sollte die Landbevölkerung von den Privilegien der Stadt mit garantierter Nahrungsmittelversorgung und hoher sozialer Absicherung in der Stadt ausgeschlossen werden (Cheng Tiejun 1991: 68, 182). Das chinesische Meldesystem bzw. die Haushaltsregistrierung (*hukou*) differenzierte weniger zwischen Stadt und Land, sondern zwischen Staatsangestellten in der Stadt, die Anspruch auf eine staatliche Versorgung mit Lebensmitteln und sozialer Fürsorge haben und Bauern, die sich selbst versorgen mußten.

"The state assumed responsibility to the livelihood of the urban workers, particularly state sector employees, while enjoying rural people to practise collective self-reliance" (Cheng/Selden 1993: 16).

Diese Trennung war möglich, weil die Bauern als Produzenten an den kollektiven Boden gebunden waren, der ihnen genügend Möglichkeiten der eigenen Vorsorge bieten sollte.<sup>8</sup> Nach 1978 blieb die zweiteilige Bodenordnung bzw. das kollektive Bodeneigentum noch bestehen, da so eine Gleichstellung der Bauern mit der städtischen Bevölkerung verhindert werden konnte (Cheng Tiejun 1991: 6). Eine Auflösung des kollektiven Eigentums bzw. der Übergang in staatliches Eigentum

---

<sup>7</sup>In der 'Verfassung' von 1949 waren zum ersten Mal die unterschiedlichen Bodenrechte auf dem Land aufgenommen, die das Privateigentum der Felder der Bauern geschützt hatte (Zhongguo renmin zhengzhi xieshang huiyi gongtong linggang 1949, Art. 27).

<sup>8</sup>"Throughout the collective era, the hukou system made it possible to bind China's rural population in a subaltern portion on land it did not own and could not lean" (Cheng/Selden 1993: 26). Auch in der aktuellen Diskussion in China über die mangelnde soziale Absicherung auf dem Land ist die lokale Verankerung der kollektiven Eigentumsrechte wichtig: Ein Niveau der sozialen Absicherung wie in der Stadt sei nicht angestrebt, stelle doch der Grund und Boden im kollektiven Besitz und die Privatparzellen (*ziliudi*), die jedem Haushalt zustehen, schon eine soziale Stütze dar (Zhongguo kexueyuan guoqing fenxi yanjiu xiaozu 1996: 109; Li Huiming 1994: 64ff).

hätte sofort die Unterscheidung des Einwohnermeldesystems in Stadthaushalt (*chengshi* oder *fei nongye hukou*) oder Landhaushalt (*nongye hukou*) aufgelöst und somit die Privilegien der Stadtbewohner auf die Bevölkerung auf dem Land übertragen (vgl. Cheng/Selden 1993: 17 und Unterschiede der städtischen und ländlichen Sozialsysteme in Schetelig 1998).

Auf diese Weise entstand eine Dichotomie auf der Basis einer zweiteiligen Bodenordnung, die während einer sozialistischen Modernisierung unterschiedliche Entwicklungen möglich machte: In der Stadt wurde der staatliche Boden neu geordnet und Verfahren festgeschrieben, die nicht auf das Land übertragen wurden. 1982 wurde der Passus "Der Boden in den Städten ist Staatseigentum [...]" (Verf 1982, Art. 10) in die Verfassung aufgenommen. Mit dieser Verfassungsänderung ging bislang nicht-staatlicher Boden in staatlichen Besitz über. In 226 ausgewerteten Städten waren dies 4,5% der Grundstücke (Ma Kewei 1994: 10). Darunter befanden sich sogar noch private Grundstücke (Thümmel 1995: 63). Zum größten Teil waren es die Grundstücke ehemals privater Betriebe, die unter dem Druck der Kollektivierung in den fünfziger Jahren in Beteiligungen umgewandelt werden mußten, wobei schon 1957/58 die Ertragsausschüttung an die ehemaligen Eigentümer eingestellt wurde (Ma Kewei 1994: 10).

Die formale Vereinheitlichung der Bodenrechte in den Städten wurde jedoch nicht auf das Land ausgeweitet. Der Boden blieb hier kollektiv, bestehendes staatliches Eigentum an Grund und Boden wurde auch nicht in Kollektiveigentum umgewandelt. Vielmehr wurde eine Umwandlung des staatlichen Bodens ausdrücklich ausgeschlossen (Zhang Yongqin 1994: 617). Hierzu gehörten Grundstücke von staatlichen Organisationen und Institutionen, Verbänden, überregionale Infrastrukturmaßnahmen wie Schnellstraßen oder Staudämme, Quellen, Denkmäler oder das enteignete Land von "Kollaborateuren" und "bürokratischen Kapitalisten", das von den Kollektiven unentgeltlich landwirtschaftlich bewirtschaftet wurde. Auch blieben die Gewässer, Berge sowie das Land in staatlichem Besitz, das für den Bergbau genutzt wird (ebd). Auf dem Land wurden so kollektive Bodenrechte und staatliche "Eigentumsinseln" innerhalb eines Gebietes hingenommen, obwohl gerade verschiedene Eigentumsverhältnisse in den Städten eine reibungslose und schnelle Stadtentwicklungsplanung und Bodenraumbewirtschaftung (vgl. ebd) behindert hatten.

Die explizite Verankerung einer kollektiven und staatlichen Bodenordnung ließ eine unterschiedliche rechtliche Ausgestaltung auf zentralstaatlicher Ebene für den staatlichen und kollektiven Boden zu. Die Kontinuität einer eigenständigen Bodenbewirtschaftung auf kollektiver Ebene konnte fortgesetzt werden, die sich auch im Bodenverwaltungsgesetz von den Regeln für den staatlichen Boden unterscheidet

(BoVerwG 1988, "*xiangzhen jianshe tudi*", § 39-42). Die gesetzliche Ausgestaltung der kollektiven Bodenbewirtschaftung bleibt hinter den Ausführungen für den staatlichen Boden zurück oder ist sogar noch rechtlich offen. Z.B. bleibt die Verpachtung für beide Eigentumsformen erlaubt, für den kollektive Boden aber noch nicht rechtlich genauer spezifiziert, obwohl schon für den staatlichen Boden Richtlinien und Verordnungen vorliegen (*Zhonghua renmin gongheguo chengzhen guoyou tudi shiyongquan churang he zhuanrang zanxing tiaoli* 1990). Auch bleiben für das Land wichtige Bewirtschaftungsformen, wie z.B. das Familienverantwortungssystem, ohne eine genaue rechtliche Ausgestaltung. Bis heute ist dies nur in Verlautbarungen der Parteispitze festgelegt worden, wobei die maximale Laufzeitdauer der Produktionsverträge definiert wird (*Zhonggong* 1979, 1984).

### **3 Indirekte Einbindung des Bodens**

Zwei Dimensionen einer indirekten Einbettung (vgl. Tabelle 1) in einen wirtschaftlichen und politischen Kontext lassen sich als Strategie der Gemeinden herausstellen, bei der die kollektiven Eigentumsrechte an Grund und Boden in die Entwicklungsstrategie der Gemeinderegierungen integrierbar sind und so die wirtschaftliche und politische Strategie der Gemeinderegierungen beeinflussen.

1. Der wirtschaftliche Profit einer Bewirtschaftung des kollektiven Bodeneigentums läßt sich nur *indirekt über die ländlichen Unternehmen* realisieren, weil der Boden nicht verkauft oder weitergegeben werden durfte. Indem der Boden eine Einlage der Gemeinden in selbst initiierte Betriebe bildet, können die dort erwirtschafteten Gewinne an die Gemeinden transferiert werden.

2. Im Diskurs der neunziger Jahre zwischen Zentral- und den Gemeinderegierungen läßt sich die *politische* Relevanz der lokalen Verankerung des Bodens nicht in einem Schritt nachweisen: Neue Modelle der Unternehmenstrukturierung und -neueordnung stellen einen weiteren Versuch der Steuerung der Zentralregierung über die Gemeinderegierungen und die ihr unterstellten Betriebe dar. Ein beträchtlicher politischer Spielraum der Gemeinderegierung entsteht aus dem lokal verankerten Eigentum an Grund und Boden, weil so die Durchsetzung des ordnungspolitischen Steuerungsversuchs unterminiert wird.

Bevor diese beiden Dimensionen genauer diskutiert werden, möchte ich zuerst einige Bemerkungen über die Qualität der Informationen und die Art ihrer Erhebung machen, da hier in besonderem Maße nicht auf schriftliche Quellen, sondern Daten zurückgegriffen wird, die in Form von Interviews im Rahmen einer Feldstudie erhoben wurden.

#### **3.1 Die Feldstudie in Qingpu und ihre Aussagekraft**

Viele der empirischen Ergebnisse beruhen auf Informationen, die im Rahmen einer Exkursion des Sinologischen Seminars der Universität Heidelberg nach Shanghai gesammelt wurden (vgl. Dokumentation in Weigelin-Schwiedrzik 1998a). Im Kreis Qingpu, südwestlich vom Stadtzentrum Shanghais an der Grenze zur Provinz Jiangsu, haben wir im Oktober 1996 insgesamt fünf ländliche Unternehmen und die Kreisregierung besucht und Interviews mit Privatunternehmern geführt. In der angrenzenden Provinz Jiangsu waren wir bei der Kreisverwaltung der Stadt Xishan und bei einem Motorradhersteller (Interview 10) zu Gast.

Da diesen Informationen, die in Interviews und Besichtigungen gesammelt wurden, im folgenden viel Raum gegeben wird, will ich kurz die Datenaggregation und Repräsentativität der dort gewonnenen Fakten und Erkenntnisse erläutern. Alle Informationen wurden durch nicht-standardisierte Interviews ohne Fragebögen erhoben, die sich aber an einem festen Fragenkatalog orientierten. Nach einer Vorstellung des Managers und einer kurzen Betriebsbesichtigung hatten wir die Gelegenheit, uns in Gesprächen mit Ressortchefs oder dem Vorsitzenden der Parteizelle und in einzelnen Fällen mit Mitarbeitern ein relativ umfassendes Bild der Betriebe zu machen. Für jeden Betrieb stand mindestens ein Tag zur Verfügung. Die meisten Gespräche waren auch bei der Auswertung nach Abschluß der Exkursion als Tonbandmitschnitt verfügbar.

In unserem Zusammenhang wichtige, nicht selbst erhobene Daten wurden über Literatur oder weitere Informationen beim chinesischen Koorganisator ergänzt. Die Kohärenz der Daten war überprüfbar, da uns in einem Betrieb mehrere Gesprächspartner zur Verfügung standen.

Die Auswahl des Kreises für die Untersuchung von ländlichen Betrieben orientierte sich nicht an repräsentativen Kriterien: Qingpu wurde gewählt, weil der Koorganisator der chinesischen Partneruniversität aus der Zeit der Landverschickung in den früheren sechziger Jahren zu einzelnen Betriebsleitern persönliche Beziehungen unterhält und für die Kreisregierung Qingpu mittlerweile als Berater arbeitet. Dies hatte den Vorteil, daß die Atmosphäre vertrauter war und die Gespräche offener verliefen. So konnten mehr stichhaltige Informationen gesammelt werden.

Auch ist Qingpu gemessen am Entwicklungsgrad nach Einkünften und Bruttoproduktionswert pro Einwohner überdurchschnittlich entwickelt. Er ist in dem nationalen Kreisranking 1996 auf den 17. Platz gestiegen und gehört so zu den national propagierten 100 besten Kreisen Chinas ("100 *qiang xian*", Zhang Zhiyuan 1996). Zudem liegt Qingpu im Einzugsgebiet von Shanghai und ist vorbildlich an die nationale und internationale Verkehrsinfrastruktur angeschlossen.

Die besuchten Betriebe sind kaum für die Unternehmensstruktur im Kreis Qingpu repräsentativ: Alle Betriebe waren 1995/96 auch Vorbildbetriebe (*wenming danwei*), wie z.B. der Kosmetikbetrieb (Interview 5), die Kleiderfabrik (Interview 6), die Baumwollspinnerei (Interview 7) und die Koffer- und Taschenfabrik (Interview 8).<sup>9</sup> Die Entenfleischfabrik (Interview 2, 3) ist zusätzlich ein Schwerpunktbetrieb, der für die Versorgung Shanghais eine herausragende Rolle einnimmt. Die

---

<sup>9</sup>Siehe genaue Angaben zu allen Betrieben im Literaturverzeichnis, Teil C und Kapitel 3.2.

Entenfleisch- und auch die Koffer- und Taschenfabrik stehen für eine vorbildliche Organisation und Betriebsführung, die in nationalen Medien vorgestellt werden (vgl. Yuan/Wang 1996; Ma/Cheng 1996).

Alle besichtigten Betriebe sind Beteiligungsgesellschaften, die sich nicht mehr in alleinigem Eigentum der lokalen Gebietskörperschaft befinden. Die interne Dynamik zwischen der Lokalregierung als Alleineigentümer und den unterstehenden Betrieben, wie sie beispielsweise bei Wong (1995) oder Byrd/Lin (1990) dokumentiert sind, könnte so durch andere Teilhaber abgeschwächt werden, die kaum einen hemmungslos intervenierenden Partner dulden würden.

Alle besichtigten Betriebe hatten 1995 ein positives Geschäftsergebnis. Die vielen Insolvenzbetriebe bei den ländlichen Unternehmen, die sich statistisch nachweisen lassen (ZXN 1995), waren nicht Teil unseres Besuchsprogramms.

Die Variationsbreite wurde jedoch erhöht, da die besichtigten Betriebe unterschiedliche Beteiligungsformen und -partner gewählt haben und in verschiedenen Branchen tätig sind, so daß die wichtigsten Strukturmerkmale der ländlichen Betriebe aufgezeigt werden konnten.

### **3.2 Kollektives Bodeneigentum und gemeindeeigene Betriebe: ein Zusammenhang?**

Im folgenden Kapitel soll der Frage nachgegangen werden, in welchem Maß die Verfügungsrechte über den kollektiven Boden die Gemeinderegierungen dazu bewogen haben, auf dem Land unter Bedingungen wachsender Handelsliberalisierungen vor allem kollektive Betriebe zu gründen. Diese Strategie kann aus zwei Gründen sinnvoll sein: Über die Einlage des Bodens in Industriebetriebe sind die Risiken und Kosten für Gemeinderegierungen niedrig. Auch erhöhen sich ihre Chancen, in das Management und die Gewinnausschüttung der Betriebe zu intervenieren.

Können die Beobachtungen in den besuchten Betrieben Qingpus diese beiden noch genauer zu skizzierenden Zusammenhänge bestätigen, und welche Einschränkungen sind in den Betrieben Qingpus sichtbar geworden, die die Bedeutung des Bodeneigentums für die von öffentlicher Hand gesteuerte Industrialisierung als Erklärungsvariable qualifizieren können?

### 3.2.1 Kollektiveigentum an Grund und Boden als Einstieg in die kollektiven ländlichen Unternehmen

Bei der Analyse der kollektiven ländlichen Unternehmen fällt auf, daß die Ausgangslage ihres wirtschaftlichen Wachstums vor allem mit Faktoren auf der Ebene des Zentralstaats beschrieben wird: Zentrale Politikkonzepte und Entscheidungen (Fan/Ma 1994) ermöglichen, daß nach einer kurzen Austeritätspolitik die Ländlichen Unternehmen in den neunziger Jahren ihr Wachstum in atemberaubendem Tempo fortsetzen können (Wong 1995; Watson 1996; Vortrag Dou). Diese Faktoren sind als wichtige **Anreize** aussagekräftig, doch muß auch gefragt werden, welche vorhandenen **Möglichkeiten und Ressourcen** den Gemeinderegierungen zur Verfügung standen, so daß Entwicklung und Expansion der ländlichen Unternehmen die optimalste Verwendung des ihr unterstellten Bodens darstellte.

Als lokal verfügbare Ressource bei der Initiierung einer Industrialisierung auf dem Land nahm der Grund und Boden eine herausragende Stellung für die Lokalregierungen ein. Die angesammelten Fonds auf der Ebene der Produktionsgruppe oder -brigade waren meist zu klein (Oi 1992), um sich hier auf eine Förderung von privaten Betrieben ohne eigene Beteiligung beschränken zu können. Die Kredite der Landwirtschaftsbank wurden von übergeordneten Stellen kontingiert (Interview 8).

Die effiziente Nutzung des Bodens war für die Gemeinderegierungen stark eingegrenzt, so daß Industriebetriebe für die Gemeinderegierungen die lukrativste Nutzung darstellten: Der Boden konnte nicht verkauft werden. Hier hätten die Gemeinderegierungen zumindest kurzfristige Einnahmen erzielen können, doch blieb bis heute die Veräußerung des Bodens untersagt (Verf 1975, Art. 5, Verf 1982, Art. 10). Auch war die landwirtschaftliche Nutzung nach der Verlagerung der Produktion in das Haushaltsverantwortlichkeitssystem für die Eigentümer nicht profitabel:

"The smaller return on funds invested and the limited access that local officials had to income from agriculture, especially grain production, made agriculture the least desirable investment option" (Oi 1992: 115).

Blieb so eine Übertragung an andere Interessenten unmöglich, die profitablen Wirtschaftssektoren auf lokaler Ebene begrenzt und andere Ressourcen nicht verfügbar, stieg die Bedeutung des selbstverwalteten Bodens für die Gemeinderegierungen als Einlage in die Industriebetriebe.

Eine industrielle Nutzung des Bodens blieb jedoch nur über gemeindeeigene Betriebe möglich. Private Betriebe oder nominell kollektive, in Wirklichkeit aber privat geführte Betriebe waren auch aus Mangel an Kapital und aufgrund historisch

gewachsener Konstellationen auf bestimmte Regionen, beispielsweise Wenzhou in der Provinz Zhejiang, begrenzt (Liu Yia-ling 1992). Da bestehende Anlagen, Fabrikgebäude und Boden eingebracht werden können, waren die Kosten für die Gründung oder Beteiligung an Industriebetrieben für die Gemeinderegierungen sehr niedrig (Oi 1995). Als einzige Anbieter von Boden in ihrem Verwaltungsgebiet sind sie außerdem in einer Monopolstellung: Der Wert des Bodens kann ohne Wettbewerb ermittelt werden und bleibt so tendenziell immer zu hoch angesetzt (Gu Jiekang 1994). Der kollektive Grund und Boden wird vor allem dann im Rahmen einer industriellen Nutzung eingebracht, wenn sich Eigentümer der ländlichen Unternehmen und Verwalter des kollektiven Bodens überschneiden. Diese Zusammenhänge lassen sich auch in den besuchten Betrieben in Qingpu aufzeigen:

Bei allen fünf Unternehmen war der Initiator oder Gründer der besuchten ländlichen Unternehmen immer auch das zuständige Kollektiv (bzw. die Gemeinde), das den Boden als Produktionsfaktor einbringt. Fast alle Unternehmen, die wir während der Feldforschung in Qingpu besucht haben, können auf eine Gründung nach 1978 zurückblicken. Nur die Entenfleischfabrik (Shanghai Daying Meat and Fowls United Co. Ltd, Interview 2, 3) bestand schon als ein weiterverarbeitender Betrieb in den siebziger Jahren und wurde von der damaligen Volkskommune als Betrieb im Besitz von Kommunen und Brigaden (*shedui qiye*, Wong 1995: 24) geleitet (Interview 2, Wang Yiming 1996: 29).

Gerade in der Gründungsphase ist der Kapitalanteil der Gemeinden relativ niedrig. Den Gemeinden steht nicht genügend Kapital zur Verfügung, doch bildet bei geringer Kapitalbeteiligung dafür der Boden eine Einlage in das Unternehmen, um sich auch bei Betriebsgründungen mit auswärtigen Partnerunternehmen eine qualifizierte Mehrheitsbeteiligung zu sichern. Ein typisches Beispiel ist hier die Baumwollspinnerei (Shanghai Sung Sing Cotton Mill No. 9 Liantang Branch Shanghai, Interview 5) in der Marktgemeinde Liantang. Sie wird 1985 als eine Kooperation mit einer staatlichen Shanghaier Baumwollspinnerei gegründet, wobei allein 8,6 Millionen des 9 Millionen RMB hohen Kapitalvermögens, das die Gemeinde als Einlage investiert hat, den Wert des Produktionsfaktors Boden ausmachen. Das dringend benötigte Kapital sowie die Maschinen werden von dem Staatsunternehmen beigesteuert, das mit den investierten 11 Millionen RMB 55% der Eigentumsrechte hält.

Noch deutlicher wird die Bedeutung des Bodens für die Gründung der ländlichen Unternehmen bei der Kosmetikfabrik Huzhong riyang huazhuangpin chang (Interview 5). Diese "Wohlfahrtsfabrik" (*fuli qiye*; vgl. Grießmayer 1998) in der Marktgemeinde Xujing wurde 1986 auf dem Firmengelände eines anderen Wohlfahrtsbetriebs *Caiyun* von Teilen der Belegschaft gegründet. Dieser Betrieb

übernimmt in Kommission die Verpackung von Kosmetikartikeln. Das Gründungskapital von rund 10 000 RMB brachten die ersten Mitarbeiter über eigenes Guthaben und Anleihen bei Angehörigen oder Bekannten auf. Dies war jedoch keine Einlage in einen Betrieb, sondern stellte nur einen privaten Kredit dar, der in den ersten drei Jahren wieder vom Betrieb zurückbezahlt wurde. Gewinnanteile wurden in den ersten drei Jahren an die Gründer nicht ausbezahlt. Als Eigentümer firmieren die Gemeinde Xujing und das Büro für Zivilangelegenheiten (*minzhengju*) auf der Ebene der Gemeinde. Eine genaue Bezifferung der Eigentumsrechte war nur bei diesem Betrieb in Qingpu nicht möglich. Verfügungsrechte über den Gewinn stehen der Gemeinde zu, ohne daß die Gemeinde hier Kapital investiert hätte: Als Legitimation reicht aus, daß das Grundstück, auf dem der Betrieb sich befindet, der Gemeinde gehört. Der Boden geht nicht wie bei der Baumwollspinnerei in das Anlagekapital ein, sondern wird dem Betrieb gegen massive Mitspracherechte und Gewinnabführung zur Verfügung gestellt.

In den anderen Betrieben ist die Bedeutung des Bodens für die Gründung nicht so offensichtlich, vielmehr lassen sich aus diesen Fallbeispielen im Kreis Qingpu zwei qualitative Faktoren ableiten, die die kollektiven Eigentumsrechte an Grund und Boden für die wirtschaftliche Strategie der Gemeinderegierungen abschwächen:

1. Für das ländliche Unternehmen wird schon früh ein Teilhaber gesucht, der die Marktchancen des Betriebes entweder über ein leistungsfähiges Vertriebsnetz, Kapitalinvestitionen oder moderne Verwaltungs- und Produktionstechnik erhöhen kann, während die Gemeinde den Boden und die vorhandenen Produktionsstätten zur Verfügung stellt. Da neben dem Boden und den vorhandenen Produktionsstätten von den Gemeinde nur in geringem Maße Kapital reinvestiert wird, sinkt bei einer Bezifferung der einzelnen Eigentumsanteile der Anteil der Gemeinden am Betriebsvermögen:

Die Kleiderfabrik (Shanghai Dianshan-Lake Apparel Head Company, Interview 6) wurde 1979 von der Gemeinde Shangta gegründet. Die Shanghaier Seidenaußenhandelsgesellschaft (*Shanghai waimao sichou jinchukou gongsi*) regte diese Gründung an, beteiligte sich aber nicht finanziell. Die Bilanzsumme (Kapital und Boden) betrug 2 Millionen RMB. Bei der späteren Beteiligung der Seidenaußenhandelsgesellschaft mit 400 000 RMB im Jahr 1988 stieg die Einlage der Gemeinde nur auf 2,21 Millionen RMB an. Die Gemeinde hatte nur in geringem Umfang neues Kapital in den Betrieb reinvestiert und ihren Eigentumsanteil auf 85% sinken lassen.

Auch wurden hier Teilbereiche in drei Tochterunternehmen untergegliedert. Hongkonger Investmentfirmen oder die Shanghaier Seidenaußenhandelsgesellschaft

übernahmen 50-55% der Anteile. Ähnlich der Mutterfirma investierte die Gemeinde hier kein zusätzliches Kapital.

Ein etwas anderes Investitionsverhalten und eine nach einigen Geschäftsjahren geringere Bedeutung des Bodens als wichtige Einlage in die Industriebetriebe zeigt sich bei der Entenfleisch- sowie bei der Koffer- und Taschenfabrik:

Bei der Entenfleischfabrik, die trotz mehrerer Firmennamenwechsel bis 1994 allein der Gemeinde Daying gehörte, beteiligte sich als regionaler Großinvestor die landwirtschaftliche Investitionsfirma der Stadt Shanghai (*Shanghai shi nongye touzi gongsi*) mit 11 Millionen RMB. Nach der Bemessung der vorhandenen Anlagen wurde der eingebrachte Wert der Marktgemeinde Daying ebenso auf 11,8 Millionen RMB festgelegt. Davon waren nur 5 Millionen RMB Kapital, während der Boden mit 2,4 Millionen RMB und die Gebäude mit 4,4 Millionen RMB veranschlagt wurden. Interessanterweise mußten aber die Gebäude in einem so schlechten Zustand gewesen sein, daß Teile dem Neubau eines Schlacht- und Verwaltungsgebäude sowie der Kantine zum Opfer fallen mußten. Weitere 18,5 Millionen RMB stammten nicht von der Gemeinde, sondern waren Kredite, den die Entenfleischfabrik ihrem neuen Status als Shanghaier Lebensmittelkorb (*cailanzi*) verdankte (Interview 3). Die Gemeinde Daying hatte auch Kapital investiert, doch in der relativ hohen Bemessung des Anlagekapitals sich einen sicheren Platz in einem Unternehmen gesichert, das zu den aufstrebendsten ländlichen Unternehmen in Qingpu gehört.

Die Koffer- und Taschenfabrik (Shanghai Qingpu ACE Luggage & Bags Co. Ltd., Interview 8) wiederum stellt eine Ausnahme dar, weil der Boden nicht in das Anlagekapital eingerechnet, sondern als Bodenpacht an die Marktgemeinde Fengxi bezahlt wurde. Die Möglichkeit der Einberechnung in das Anlagekapital war hier nicht möglich, weil dieses Unternehmen 1985 als chinesisch-japanisches Kooperationsunternehmen (*hehuo qiye*) mit zehnjähriger Laufzeit von der je zu einem Drittel beteiligten Gemeinde Fengxi, dem ausländischen Partner ACE Japan und der Shanghaier Außenhandelsgesellschaft (*Shanghai waimao gongsi*) gegründet wurde. Die Gemeinde konnte wie die beiden anderen Teilhaber 600 000 RMB investieren, die zum größten Teil auf einen Kredit der örtlichen Landwirtschaftsbank zurückgehen. Eine derart hohe Kapitalinvestition war nur möglich, weil von Beginn an Pachtzinsen für den Boden als garantiertes Einkommen der Gemeinde unabhängig von der Geschäftssituation vereinbart wurden.

Die Umwandlung in einen chinesisch-japanischen Joint Venture-Betrieb 1995 war mit einer gewaltigen Erhöhung des Gründungskapitals auf 4 Millionen US \$ (!) verbunden. Größter Investor blieb ACE Japan mit 1,36 Millionen RMB bzw. 34% der Investitionssumme. Die Shanghaier Außenhandelsgesellschaft investierte nur

240.000 US \$, während die Industriefirma der Gemeinde und der neue Investor *Lansheng gongsi* je 1,2 Millionen US \$ investieren und eine Beteiligung von jeweils 30% besitzen. Dieses Kapital war von der Gemeinde auch nur aufzubringen, da hohe Pachtzinsen vereinbart wurden: Der Betrieb zahlt momentan pro Jahr für die Nutzung jedes unbebauten Quadratmeters 40, jedes bebauten Quadratmeters 80 Dollar an die Gemeinde Xujing als Bodeneigentümerin, welche die hohen Preise mit der unmittelbaren Nähe zum Shanghaier Flughafen Hongqiao und der Nachbarschaft zu den Vororten Shanghais rechtfertigt. Allein von der Koffer- und Taschenfabrik mit einer Fläche von 32.000 Quadratmeter kann die Gemeinde bei einer angenommenen Überbauung von 60% so Pacht von ca. 2,45 Millionen US \$ einnehmen. Diese sehr hohen Standortvorteile, die auch hohe Pachtzinsen ermöglichen, hat auch der Kreis Qingpu schon erkannt und die Einnahme von Devisen aus der Verpachtung des Bodens in sein lokales Entwicklungskonzept integriert (*yi tudi pizu yin waizi*, Ma/Cheng 1996).

2. Die Abhängigkeit der Gemeinde, ausschließlich über den Boden eigene Betriebe zu gründen oder zu betreiben, fällt, wenn die Betriebe nach einigen Geschäftsjahren die eigene Kapitallage so verbessert haben, daß auch die Gemeinden von diesen Gewinnen als Eigentümer profitieren, eine Kapitalrücklage bilden und nun verstärkt in gewinnbringende Unternehmen reinvestieren können.

Die Gemeinden Daying und Fengxi konnten bei der letzten Umstrukturierung und Neugründung der beiden Betriebe besonders viel Kapital einbringen. Sie investieren deshalb nochmals in die beiden Betriebe (Entenfleisch- und Taschenfabrik), da es sich um extrem lukrative Betriebe handelt, deren Investitionen sich in zwei bis drei Jahren amortisiert haben (Interview 2, 8). Dieses Reinvestitionsverhalten war nicht bei der Kleiderfabrik und Kosmetikfabrik erkennbar, deren wirtschaftliche Situation sich unter den fünf besichtigten Betrieben am schlechtesten darstellte.

### 3.2.2 *Bodeneigentum als Legitimation für die Intervention in die Industriebetriebe*

Die Eigentumsrechte an Grund und Boden sind von den Gemeinden in ihre Strategie integrierbar, da massive Interventionen in die Industriebetriebe und Gewinnabführung (Byrd/Lin 1990; Ho 1995) über eine prozentuale Eigentumsbeteiligung an den Betrieben über den Boden als Einlage begründet werden können.

Die direkte Beteiligung der Kollektive an den Unternehmen bietet die Möglichkeit, als Eigentümer der Betriebe überbetriebliche Entwicklungs- oder Investmentfonds aufzubauen. Die Kader sichern sich so ihre Rolle als lokaler Redistribuent von Finanzzuweisungen und ermöglichen mit den gebildeten Fonds eine gezielte Investitionstätigkeit auch in großen und für die Gemeinde relevanten Projekten (Oi 1995: 1140/1141).

Die Beteiligung und Steuerung von unterstehenden Betrieben senkt für die Gemeinderegierungen das Risiko vor unsicheren Investitionen (Oi 1995: 1140). Durch die Verfügungsrechte über das Betriebseigentum werden die Chancen erhöht, das Unternehmen zu überwachen und so Steuerhinterziehungen oder anderes, den Gemeinden schadenes Verhalten zu verhindern.

Ein Zusammenhang zwischen Boden und Kontrollmöglichkeiten der Gemeinde bzw. Legitimation der Intervention ist auch in Qingpu erkennbar: Der hohe Wert des Bodens als Produktionsfaktor des Betriebes führt zu einer dominierenden Stellung der Gemeinden als Eigentümerin der Betriebe, die ihr weitgehende Sonderrechte gegenüber anderen Teileigentümern einräumt:

Planziffern für Gewinnabführung, Umsatz, Gesamtlohnsumme und zusätzliche Prämien werden von den jeweiligen Gemeindeverwaltungen für die Baumwollspinnerei, die Kleider- und Kosmetikfabrik festgelegt. In den Unterfirmen der Kleiderfabrik hat sich die Gemeinde trotz ihrer Stellung als Minderheitsteilhaber (40-50%) nicht davon abhalten lassen, ähnliche Planvorgaben zu machen, die aber jüngst, so äußerte der Direktor der Mutterfirma, zurückgenommen worden sind (Interview 6).

Doch bietet sich ihre Stellung als Bodeneigentümer auch als Legitimation für weitgehende Interventionsrechte an, die über einen genau bezifferte Beteiligung hinausgehen. Trotz ihrer geringeren Eigentumsanteile intervenieren die Gemeindeverwaltungen als zuständiges Verwaltungsorgan in die Geschäftsabläufe, weil der Betrieb sich auf dem von ihr verwalteten Boden befindet. Dies zeigt sich am deutlichsten bei der Kosmetikfirma, wo die Gemeinde den Boden dem Betrieb einfach zur Nutzung übergeben hat und sich das Recht sichert, Planziffern über die Gewinnabführung (*shangjiao*) an die Gemeinde, ein Umsatzsoll und eine Gesamtlohnsumme festzulegen. Die Gemeinde sieht sich hier ohne jegliche Investitionen als Eigentümerin.

Die Eigentumsrechte an Grund und Boden verlieren dann als flexibles Instrument für eine Intervention und Gewinnabschöpfung aus den Unternehmen an Bedeutung, wenn die Betriebe unter die Geltung des Joint Venture-Gesetzes fallen. Dann muß ein geregelter und vertraglich festgeschriebenen Pachtzins vereinbart

werden. In der Kleiderfabrik und ihren Unterfirmen mit ausländischer Beteiligung wurde die Neuordnung des Bodens als Pachtzins an die Gemeinde als eine der nächsten Umstrukturierungsvorhaben erwähnt. In der Taschenfabrik als internationales Joint Venture war der Pachtpreis schon 1995 festgesetzt worden.

Die Bedeutung des kollektiven Bodens für die Bildung und die Entwicklung der ländlichen Unternehmen muß so differenziert betrachtet werden. Gerade in der Gründungsphase erleichtern die Verfügungsrechte über den Boden einen Einstieg der Gemeinderegierungen über untergeordnete Betriebe in die industrielle Entwicklung. Mit der eigenen Fondsbildung und der Beteiligung von Partnern an den Betrieben sinkt für die Gemeinderegierungen jedoch die Bedeutung des Bodens für eine effektive Lenkung der Betriebe. In den Qingpuer Betrieben haben die Gemeinden schon früh den Wert des Bodens beziffert. Eine Schätzung dieses Wertes und Umwandlung in Eigentumsanteile am Betrieb gehen aber nicht auch mit klaren Entscheidungsrechten einher. Besonders die soziale Funktion der Betriebe für die Gemeinde und eine überregionale Bedeutung können auch Interventionen und Gewinnabschöpfungen rechtfertigen, die sich über dieses Legitimationsmuster hinwegsetzen können.

### **3.3 Intervention ohne Bodenbesitz: der gesellschaftliche Nutzen**

Eigentumsanteile an den Betrieben müssen in der VR China klar von faktischen Rechten in den Betrieben getrennt werden. So können die Eigentumsanteile - auch in den Betrieben in Qingpu - klar benennbar sein, was aber nicht bedeutet, daß eindeutig abgrenzbare Verfügungsrechte existieren und Interventionen sanktioniert werden.<sup>10</sup> Die Doppelrolle der Gemeinderegierung als Eigentümerin des Bodens und Teilhaberin der Betriebe macht eine Intervention in die Betriebe besonders leicht. Welche anderen Legitimationsmuster waren in Qingpu noch sichtbar, mit denen neben den Eigentumsrechten an Grund und Boden die direkte Interventionen in die Betriebsführung legitimiert werden können?

Die soziale Verantwortung (*shehui xiaoyi*) der ländlichen Unternehmen (Weigelin-Schwiedrzik 1998b; Griebmayer 1997) ist neben der wirtschaftlichen Effizienz (*jingji xiaoyi*) ein erklärtes Ziel unternehmerischen Handelns (Vortrag Liu; Jiang Zhanming 1995: 221ff). Dies ist in manchen Betrieben eher zu einer sozialen Belastung geworden (Li Xueming 1996). In der Entenfleisch- und der

---

<sup>10</sup>Krug (1996) hat diese Unterscheidung nicht gemacht.

Kosmetikfabrik ist die Interventionsbereitschaft der Gemeinde bzw. des Kreises besonders hoch, obwohl sie weder Anteilseigner des Betriebs sind noch Eigentumsrechte am Boden besitzen. Dies wird mit der sozialen Verantwortung der Betriebs auf einer lokalen sowie auf regionaler Ebene begründet (Interview 2, 5):

Die lokale Dimension der sozialen Verantwortung verweist auf die Bedeutung des Betriebes für die Gemeinde als Arbeitgeber, Steuerzahler und Träger von sozialen Leistungen. In der Kosmetikfabrik werden als Wohlfahrtsfabrik fast 100 geistig und körperlich Behinderte in den Arbeitsprozeß integriert. Damit wird eine soziale Absicherung im Betrieben verankert. Das Zivilversorgungsamt der Gemeinde (*zhen minzhengju*) fingiert als Eigentümer, hat aber nie in den Betrieb investiert. Diese Sonderstellung führt mit der dazu, daß Interventionen nicht mit einem hohen Eigentumsanteil am Betrieb gerechtfertigt werden müssen.

Die soziale Verantwortung ist als Legitimation für Interventionen von politischen Organisationen ins Betriebsmanagement entscheidender als die Privilegien des Bodeneigentümers oder gar die Rechte des Haupteigentümers am Betrieb, wie ein weiteres Fallbeispiel deutlich macht: Die Entenfleischfabrik ist ein Beispiel für genau bezifferbare Investitionssummen der Eigentümer, hier die Gemeinde Daying und der Landwirtschaftlichen Investitionsgesellschaft der Stadt Shanghai (*Shanghai shi nongye touzi gonggsi*), während die stark intervenierende Kreisregierung nominell keine Eigentumsrechte besitzt: Die Kreisregierung setzt Sollzahlen für Produktion, Umsatz, Gewinnabführung und Personalkosten fest und überwacht die Verwaltung des Betriebes. Beispielweise müssen 1996 die abgeführten Steuern und Gewinne von 7,5% auf 10% des Nettoproduktionswertes (Interview 2, Weigelin-Schwiedrzik 1998b: 55) erhöht werden. Sie versetzt einige Steuerbeamte in den Betrieb, die auch zum Vorteil des Betriebs Reformvorschläge machen und eine Revision durchführen. Die Kreisregierung Qingpu schlägt den Vorstandsvorsitzenden vor (Interview 2).

Die Gemeinde Daying als ein Anteilseigner und Bodeneigentümer tritt nicht auf, wurde in den Interviews nie erwähnt und stand auch uns nicht als Interviewpartner zur Verfügung. Die soziale Verantwortung der Entenfleischfabrik bestand darin, den Wohlstand des Gebietes durch die Ansiedlung von Betrieben mit lukrativen Beschäftigungsmöglichkeiten für die örtliche Bevölkerung zu steigern (Interview 2). Darüberhinaus werden innerhalb der Betriebe lokale soziale Absicherungssysteme aufgebaut, die entscheidend zur Stabilität auf dem Land beitragen (Schetelig 1998).

Die soziale Verantwortung ist auch von regionaler Bedeutung. Die Entenfleischfabrik ist in ein geregeltes Vertragssystem zwischen Stadt und Land

eingebunden, das die Lebensmittelversorgung der Shanghaier Stadtbevölkerung durch garantierte Lieferungen der ländlichen Unternehmen sicherstellt (Interview 2). Dabei treten die Interessen und Rechte der nominellen Eigentümer des Betriebes und ihre Interventionsmöglichkeiten immer weiter in den Hintergrund.

Der "Shanghaier Lebensmittelkorb" (*Shanghai cailanzi*) ist ein Fonds auf der Ebene der Regierungsunmittelbaren Stadt Shanghai, der Sonderkredite an ausgewählte leistungsfähige Betriebe für ihre Modernisierung vergibt, während sich im Gegenzug der Betrieb auf garantierte Liefermengen und Höchstpreise verpflichtet (Interview 2; Wu/Zhang 1995: 64-87).

Die Liberalisierung des Verkaufs- und Absatzsystems Mitte der achtziger Jahre (Kelliher 1992) ist für die Initiierung des Lebensmittelkorbes zum ersten Mal 1988 (Wu/Zhang 1995: 64) verantwortlich. Als Aufbaufonds (*jianshe jijin*) dient er der Nahrungsmittelversorgung Shanghais, um diese bei schwindendem Einfluß des staatlichen Plan- und Vertriebssystems zu sichern. Bei der Vergabe an ausgewählte Betriebe wird auf ausgebildetes Personal und effizientes Betriebsmanagement besonderen Wert gelegt.

Die Entenfleischfabrik wurde 1994 in dieses neuaufgelegte (*xin yi lun 'cailanzi'*, ebd: 84ff) und drei Jahre laufende Programm aufgenommen und bekam einen Sonderkredit von 18,15 Millionen RMB bewilligt, mußte dafür aber im Jahr 1996 für über 10 Millionen RMB Produkte in Shanghais absetzen. Auch zu den Feiertagen mit erhöhter Nachfrage nach Entenfleisch (Nationalfeiertag, Mondfest, Frühlingsfest) durften ausgehandelte Höchstpreise nicht überschritten werden, und eine ausreichende Versorgung Shanghais mußte garantiert sein (Interview 2).

An den Beispielen in Qingpu wird zusammenfassend eines deutlich: Der Boden im kollektiven Besitz kann von den Gemeindenregierungen strategisch so eingesetzt werden, daß in Phasen des beschränkten Zugangs zu Kapital oder geringen eigenen Investitionskapitalrücklagen sie sich mit der Einlage des Bodens in das Betriebskapital oder als Bodeneigentümer eine beherrschende Stellung sichern konnten, die einen Gewinntransfer vom Betrieb zur Gemeinde sicherstellt. Die wirtschaftliche Funktionalisierung der kollektiven Eigentumsrechte an Grund und Boden verliert jedoch an Relevanz, wenn mit einer Eigentumsstrukturierung des Betriebes in Anteilseigner im Zuge der Beteiligung von Investoren Sonderrechte und Gewinnabführungen an die Gemeinde mit beherrschenden Eigentumsanteilen begründet werden müssen. Hier besteht aber noch für die Gemeinden die Möglichkeit, sich mit überhöhten Grundstückswerten einen hohen Anteil am Betrieb zu sichern. Jedoch zeigt sich auch bei den Betrieben in Qingpu, daß die Intervention

in das Betriebsmanagement und die Gewinnabführung vor allem mit der sozialen Verantwortung der Betriebe für die Gemeinde und die Region legitimiert werden können, so daß der Bodens letztlich für den Gewinntransfer vom Betrieb an die Gemeinderegierung an Bedeutung verliert.

### **3.4 Politischer "Spielraum": Die Rolle des Bodens im Diskurs zwischen Zentrale und Peripherie**

Die Ergebnisse aus dem Kreis Qingpu mögen belegen, daß mit neuen Investoren und der steigenden sozialen Verantwortung des Betriebes die Bedeutung des Grund und Boden für die ländliche Industrialisierung und Legitimation einer Steuerung der Betriebe sinkt. Diese Veränderungen sind Charakteristikum der lokalen Transformation, doch bleibt in einem weiteren Schritt zu fragen, ob die Ursachen für diese Entwicklung wirklich auf lokaler Ebene zu suchen sind.

Die Zentralregierung versucht vielmehr, auch mit neuen institutionellen Unternehmensmodellen den Interventionismus der Gemeinderegierungen einzuschränken. Die Gemeinden haben direkten Zugang zu einem bedeutenden Wirtschaftsegment der ländlichen Unternehmen, das sich immer mehr zu einer ernstzunehmenden und bedrohenden Konkurrenz der Staatsbetriebe entwickelt. Werden den Gemeinderegierungen Interventionismus und den Betrieben unklare Eigentumsrechte vorgeworfen, ist das ein Versuch, mit wirtschaftlichen ordnungspolitischen Konzepten eine höhere politische Steuerung der Peripherie zu erreichen. Diese angestrebte Neufassung des Verhältnisses zwischen Lokalregierung und Betrieb in Form von Unternehmensmodellen ist so auch eine Reaktion auf Politikanforderungen der Zentralregierung.

Schon seit Reformbeginn 1978 setzte die Zentralregierung Impulse, um einen Rückzug der politischen Entscheidungszentren zunächst aus der Produktion der Landwirtschaft (Zhongguo 1978) voranzutreiben. Ab 1982 wurden institutionelle Reformen der Volkskommunen propagiert, um die politischen Entscheidungsgremien von der Führung der Betriebe zu trennen (*zhengshe fenshe*, Lüdke 1998). Die einzurichtenden Industriegesellschaften innerhalb der neuen Gemeinderegierungen (*gongye gongsi*) sollten die gemeindeeigenen Betriebe verwalten (Zhonggong 1983). Dieses Prinzip der Trennung von politischen Entscheidungsgremien und betrieblicher Führung (*zhengqi fenkai*, Chen Feng 1995: 114ff) ist gescheitert, bleiben doch heute die Industriegesellschaften nur nominell von den politischen

Gremien und der Verwaltung getrennt. Eine Trennung war auch in Qingpu nicht sichtbar (Interview 5, 6, 7).

In den neunziger Jahren zeigte sich, daß durch eine rigide Kreditpolitik das Wachstum der ländlichen Betriebe nur vorübergehend gestoppt werden konnte (Du Runsheng 1995) und die ländlichen Betriebe auf dem nationalen und internationalen Markt zu immer ernstzunehmenderen Konkurrenten der Staatsbetriebe wurden. Die ländlichen Unternehmen ließen sich nur bedingt durch Steueranreize steuern, da informelle, aber nicht geheime Steuerabmachungen und -nachlässe die Regel sind: In der Entenfleischfabrik wurden uns nicht nur die Steuersparmodelle offen vorgerechnet, sogar ordnete der Kreis seine Finanzangestellten in den Betrieb ab, um konsequent Steuerschlupflöcher für Steuern des zentralen Fiskus' auszunutzen (Interview 3).

Ein neuer ordnungspolitischer Steuerungsversuch der Zentralregierung seit Anfang der neunziger Jahre ist die Vereinheitlichung der Betriebe in landesweit einheitliche und gesetzlich definierte Unternehmensformen und -modelle (Chen Jianfu 1995), die den Betriebsaufbau und die Rechte und Pflichten der Eigentümer abstecken. Die stark propagierte Parole von der Klärung der Eigentumsrechte der Betriebe, die auch in dem vorgelegten Gesellschaftsgesetz (Zhonghua renmin gongheguo gongsi fa 1993) ihren juristischen Ausdruck findet, ist ein Versuch, die Rechte und Pflichten von klar definierbaren Eigentümern für die Betriebe aller Eigentumsformen festzuschreiben und so auch indirekt die Interventionen der Gemeinderegierungen zu vermindern.

Nachdem der *Status* der ländlichen Unternehmen bestätigt wurde (Zhonggong 1993), werden nun bestimmte Typen der ländlichen Unternehmen kritisiert, die durch ein starkes Wachstum der gemeindeeigenen Betriebe und enge Verbindung zu den Lokalregierungen charakterisiert sind. So werden die Formen der Industrialisierung von der Zentralregierung angegriffen, bei denen über eine enge Zusammenarbeit von Lokalregierung und Betrieb (*symbiotic relationship*, Oi 1995: 1133) sowie Investitionen der Lokalregierungen auf dem Land eine leistungsfähige Industriestruktur entwickelt wurde. Das "Südjiangsu"-Modell (*su'nan moshi*),<sup>11</sup> das in den achtziger Jahren noch für eine gelungene ländliche industrielle Entwicklung stand (Tao Youzhi 1988), sei, so die harsche Kritik, nur durch administrative Protektion entstanden (Yang Henglong 1996: 24) und hätte die Einheit von politischer Macht und wirtschaftlicher Verwaltung unverändert beibehalten (Xu Daming 1996: 18). Auch trage dieses Modell immer mehr anti-marktwirtschaftliche

---

<sup>11</sup>Einordnung der ländlichen Industrialisierungsmodelle, s. Lin Nan 1995: 306/307; Fan/Ma 1994: 39-42.

Elemente in sich, so daß gerade hier eine Eigentumsneuordnung, die notfalls mit Druck durchgesetzt werden müsse, unabdingbar sei (Yang Henglong 1996: 25). Gerade die ländlichen Unternehmen werden als das Paradebeispiel für unklare Eigentumsrechte ("*chanquan hen mohu*", Vortrag Liu; Wang Guoping 1994: 210ff, besonders 211) gesehen.

Eine Neufassung des Bodens in den Betrieben ist Teil dieses Konzepts: Der Boden soll direkt in das Anlagevermögen einfließen oder als gepachteter Produktionsmittel ausgegliedert werden (Wang Guoping 1994).

Die Zentralregierung kann jedoch erkennen, daß dieser erneute Steuerungsversuch in Form einer institutionellen Ordnungspolitik nicht zu einem geringeren Einfluß der Gemeinderegierungen führt (Zeng Fang 1996; Huang Yong 1996): Die Lokalregierungen haben den neuen, von der Zentrale vorgegebenen Diskursrahmen von der Klärung der Eigentumsrechte akzeptiert und die betrieblichen Restrukturierungen durchgeführt. Dies ist jedoch für sie kein Verlust der Steuerungs- und Interventionsmöglichkeiten oder kommt größeren Kontrollmöglichkeiten der Zentralregierung über die wirtschaftlichen Prozesse auf dem Land gleich (Lüdke 1998). Das problemlose Einflechten in den neuen nationalen Diskursrahmen der klaren Eigentumsrechte fällt den Gemeinderegierungen nicht schwer. Eine genaue Benennung des Investitionsanteils und somit des Eigentums ist in allen besuchten Betrieben Qingpus selbstverständlich und wird, gemäß den zentralen Anforderungen über eine Klärung der Eigentumsrechte, auch meist am Anfang jeder Vorstellung genannt. Die Interventionen und Vorgaben der Plansollzahlen der Lokalregierungen werden über die Mehrheitsanteile als **Investor** begründet (Lüdke 1998: 228): Die meisten Firmen haben den Boden als Investition der Gemeinde in das Anlagevermögen verrechnet (Entenfleischfabrik, Baumwollspinnerei, Kleiderfabrik) und so den Anteil der Gebietskörperschaften immer auf mindestens 40% beziffert. Nur bei dem chinesisch-japanischen Joint Venture (Koffer- und Taschenfabrik) sind Bodenpachtverträge zwischen dem Betrieb und der Gemeinde abgeschlossen. In der Kosmetikfirma ist der Boden nicht als Anlagevermögen des Betriebes eingerechnet, dennoch erlangt die Gemeinde genauso massive Mitspracherechte bei der Festsetzung der Produktionsnormen.

Die kollektiven Eigentumsrechte an Grund und Boden sind eine Ressource, mit der die Lokalregierungen ihre dominierende Stellung auch unter den neuen Prämissen von klaren Eigentumsrechten erhalten können: Der von den Gemeinden selbst veranschlagte Bodenwert erhöht die eigene Investitionssumme und kann so die Interventionen der Gemeinderegierung als nomineller Investor ("*mingyu' gudong*", Huang Yong 1996: 14) legalisieren ("*hefa'hua*", Xu Daming 1996: 17). Dem kollektiven Grund und Boden kommt bei der Übernahme der zentralen Konzepte

eine besondere Rolle zu, bleibt doch die Wertschätzung und Festsetzung des Bodens als eingebrachtes Anlagevermögen bei der Gemeinde. Mancherorts werden besondere Bodenschätzungskommissionen eingerichtet, die sich aus Mitgliedern der Gemeindeverwaltung und des Betriebes konstituieren (Gu Jiekang 1994, Wang Jiansong 1995: 1984-1988). Doch besitzt die Gemeinderegierung das Anbietermonopol an Boden und schließt so einen Wettbewerb weitgehend aus. Die Wertfestsetzung ist so kaum kontrollierbar und orientiert sich meist am eingebrachten Kapital des Partners. Da die Wertschätzung und Umwandlung in neue Betriebsmodelle sich ohne Kontrolle der höheren Ebenen vollzieht, wird die beherrschende Stellung der Gemeinderegierungen nun über die Investitionsanteile des kollektiven Bodens zementiert bzw. legalisiert.

In der Doppelrolle der politischen Verwaltung und des faktischen Bodeneigentümers entsteht für die Gemeinderegierungen kein Interessenkonflikt zwischen beiden Rollen: Eine hohe Wertschätzung bringt für die Lokalregierung eine hohe Beteiligung am Unternehmen, ohne zusätzliches Kapital zu investieren. Sollten die Abgaben die Unternehmen vor finanzielle Probleme stellen, kann immer noch über die Höhe nachverhandelt werden. Diese Aushandlungen am Ende eines Geschäftsjahres über die Höhe der abzuführenden Gewinne und Steuern sind in allen besuchten Betrieben Qingpus sichtbar und stellen ein wichtiges Merkmal der Beziehung zwischen Gemeinderegierung und Betrieb dar.

Die Umsetzung der genauen Bemessung von Eigentumsrechten und nominaler größerer Unabhängigkeit der Betriebe von der Gebietskörperschaften zeugt so nicht von einem Steuerungserfolg der Zentralorgane auf lokaler Ebene, sondern von der Flexibilität der Gemeinderegierungen nach der Betriebsneuordnung als Investor, der den Grund und Boden einbringt, ihren Einfluß zu festigen. Die Gemeinderegierungen können, ähnlich wie bei der formellen und folgenlos gebliebenen Trennung von Gemeindeverwaltung und Industriegesellschaften, die Reformvorstöße der Zentrale neutralisieren, indem sie diese aber nicht rigoros abwehren, sondern sich den Forderungen so anpassen, so daß sie auch in einem neuen institutionellen Arrangement und zentral vorgegebenen Diskursrahmen ihren Einfluß wahren können. So schaffen die kollektiven Eigentumsrechte einen institutionellen Freiraum, der Möglichkeiten bietet, auch die politisch motivierten Reformen der Zentrale ohne Machtverlust umzusetzen. Gerade diese indirekte Funktionalisierung der kollektiven Eigentumsrechte an Grund und Boden verhindert eine effektive ordnungspolitische Steuerung der ländlichen Unternehmen von der Zentrale aus.

#### **4 Direkte Einbindung des Bodens**

Neben der dargestellten indirekten Einbindung können die Eigentumsrechte auch die Strategien der Gemeinderegierungen direkt beeinflussen. Dies bedeutet, daß finanzieller Profit aus der Verpachtung oder anderen Übertragungsarten gezogen werden können bzw. der kollektive Boden selbst unmittelbar Teil eines politischen Diskurses ist.

Zu untersuchen ist, ob mit den direkten Einbindungsmöglichkeiten des Bodens neue Aufgaben der Lokalregierung entstehen, die die weitere Entwicklungsdynamik beeinflussen und die Bedeutung der von Oi (1995) dargestellten Doppelrolle der Gemeinderegierungen als Unternehmer und politische Verwaltungseinheit verändern oder erweitern. Im wirtschaftlichen und politischen Kontext können so Tendenzen aufgezeigt werden, bei der eine institutionelle Kontinuität der Anbindung der Eigentumsrechte an Grund und Boden weiterbesteht, gleichzeitig sich jedoch die Nutzungsmöglichkeiten verändern:

Steigen über die Übertragung des Bodens und die Verpachtung die Finanzeinnahmen für die Gemeinderegierungen, sinkt gleichzeitig die Bedeutung der eigenen Betriebe, deren bisherigen Gewinne bisher die Haushaltssituation der Gemeinden substantiell verbessern (genaue Zahlen und Fallstudien in Byrd/Lin 1990). Die geforderte "Trennung von Gemeindeverwaltung und Betriebsführung" wäre so möglich, da über die Verpachtung des Bodens genügend Einnahmen erschlossen werden könnten. Dies schließt politische Veränderungen ein: Entstehen neue Aufgaben und Steuerungsmöglichkeiten für die Lokalregierungen, bilden sich "new patterns of dominance" (Eshrick 1990: 3). Der Entwicklungsverlauf würde so den Reformen in der Landwirtschaft ähneln, bei denen die Kollektive sich aus der unmittelbaren Organisation der landwirtschaftlichen Produktion zurückgezogen haben. Das Potential der Bodenübertragung und der Verpachtung wird in den ersten zwei Unterkapiteln diskutiert.

Im politischen Kontext gilt es aufzuzeigen, daß Konflikte zwischen Bauern und Kadern auf der Ebene der Gemeinde und des Dorfes aus den Widersprüchen einer Bodenbewirtschaftung entstehen können. Auf dem Land bilden sich größere Verteilungskonflikte und ein höherer Legitimationsdruck der Kader, da Gewinne aus der Bodenbewirtschaftung erwirtschaftet werden, weil der Boden im Gegensatz zur Stadt im kollektiven Besitz der werktätigen Massen ist (*laodong qunzhong jiti suoyou*, Verf 1982, Art. 8): Nicht die Gemeinderegierung oder wie beim Staatseigentum das gesamte Volk, sondern eine geographisch abgegrenzte Einheit, die Gemeinde, ist in ihrer Gesamtheit Eigentümer. Genauer bleibt zu fragen, ob diese

spezifische Verankerung des Bodens mit den Protesten auf der "grassroot"-Ebene (Li/O'Brien 1996: 756) in Verbindung steht.

#### **4.1 Bodenübertragung in staatliches Eigentum: Die Gemeinden als Trittbrettfahrer der städtischen Entwicklungsdynamik?**

Der Begriff *zhengyong*<sup>12</sup> steht hier für eine endgültige Übertragung des Bodens in kollektivem Besitz in staatliches Eigentum, wobei die Gemeinden kein Widerspruchsrecht gegen diese Transaktion besitzen (BoVerwG, § 23). Der Staat behält sich die letzte Verfügung über den Boden in kollektivem Besitz vor (Lu Boshuang 1994: 21):

Die Bodennutzung für den staatliche Aufbau (*guojia jianshe*) beinhaltet den Bau von neuen Industrieanlagen, Infrastruktur und Wohnanlagen und kann von den staatlichen Organisationen auf zwei verschiedenen Arten durchgeführt werden: Entweder wird dem neuen Nutzer staatlicher Boden abgetreten und zur Nutzung überlassen (*xingzheng huabo tudi*) oder kollektiver Boden wird gegen eine Entschädigung enteignet und dem künftigen Nutzer zur Verfügung gestellt (*zhengyong tudi*). Sollen auf dem kollektiven Boden Bauprojekte der staatlichen Stellen durchgeführt werden, müssen vorher die Eigentumsrechte an den Kreis übergegangen sein (BoVerwG, § 21ff).

Die Bedeutung der Übertragung für die Gemeinderegierungen und die Integration in ihre Entwicklungsstrategie zeigt sich an den institutionellen und finanziellen Besonderheiten der Übertragung.

Eine Veränderung der Zugehörigkeit zu einer Eigentumsform (*quanshu xingzhi*) zwischen den zwei verschiedenen Typen an Bodeneigentum ist nur beim Boden in kollektivem Besitz möglich. Die Eigentümer müssen in angemessener Weise entschädigt werden. Die spätere Rückführung in kollektiven Besitz ist nicht mehr möglich, doch ist nicht ausgeschlossen, den Boden wieder Gemeinden, Genossenschaften oder Privatpersonen zur Nutzung zu überlassen (Zhang Yongqin 1992: 621/622). Felder in staatlichem Besitz, die schon nach der Bodenreform 1949 oder während der Kollektivierung von den bäuerlichen Kollektiven landwirtschaftlich genutzt werden, verbleiben auch nach 1978 in staatlichem

---

<sup>12</sup>*Zhengyong* wird in Verfassung der Volksrepublik China 1982, Art. 10 mit "Beanspruchung" übersetzt, doch ist dieser Begriff irreführend, da er ein vorübergehender Übergang der Nutzungsrechte suggeriert.

Eigentum (Guojia tudi guanli ju guanyu queding tudi quanshu wenti de ruogan wenti 1989: 204).

Nach 1978 haben sich vor allem das Ausmaß der Übertragung, ihre Höhe und die verschiedenen Ausgleichszahlungen verändert: Akteure und Verlauf dieser Verhandlungen zwischen den Gemeinden und dem Kreis als staatlichem Vertreter und Bevollmächtigter sind schon in den einstweiligen Vorschriften über die Übertragung von Boden zum nationalen Aufbau von 1958 festgelegt (Guojia jianshe zhengyong tudi banfa 1958), deren wichtigsten Prinzipien im Bodenverwaltungsgesetz übernommen wurden (BoVerwG). Diese Verhandlungen über eine Übertragung waren vor allem vor 1978 für die Kollektive finanziell uninteressant und zeitaufwendig, daß oft von einer Übertragung abgesehen wurde (World Bank 1993: 58). Sie ist heute in einen festen institutionellen Rahmen eingebettet:

Die Übertragung von Anbaufläche soll über eine hierarchisch organisierte, administrative Kontrolle, Besteuerung sowie Abgaben kontrolliert werden. In der ersten Vorbereitungsphase wird eine Absichtserklärung des späteren Nutzers von der Bodenverwaltungsabteilung (BoVA) des Kreises entgegengenommen, die dieses Vorhaben auf seine Machbarkeit, Größe und Rechtmäßigkeit untersucht. Nachdem ein formeller Antrag eingegangen ist, nimmt das BoVA mit dem bisherigen Eigentümer Kontakt auf und handelt die Höhe der verschiedenen Zahlungen und den Zeitpunkt der Übertragung aus. Es ist untersagt, daß der spätere Nutzer und bisherige Eigentümer des Bodens sich untereinander auf bestimmte Konditionen einigen (Zhang Yongqin 1994: 320). Nachdem der Bodenübertragungsplan (*zhengdi fang'an*) von der Kreisregierung genehmigt worden ist, kann die gegenseitige Einverständniserklärung zwischen dem neuen Nutzer und dem ehemaligen Besitzer unterschrieben und die Nutzungsurkunde (*shiyong zhengming*) übergeben werden (Zhang Yongqin 1994: 319-323; BoVerwG, § 21-36; World Bank 1993: 228-235). Der Boden geht so in staatliches Eigentum über (BoVerwG, § 24). Nutzer sind staatliche Einheiten bzw. Organisationen wie Ministerien, Betriebe und Gesellschaften. Vorübergehend können dies auch kreiseigene oder gemeindeeigene (Lau 1996: 242) Bodenentwicklungsgesellschaften (*tudi kaifa gongsi*) sein, die die Bodenerschließung durchführen.

Die Größe des Grundstücks und die bisherige Bodennutzung ist ausschlaggebend dafür, welche Genehmigungsinstanzen beteiligt werden müssen: Für landwirtschaftlich genutzte Felder mit einer Größe bis zu 3 *mu* (ca. 2000 Quadratmeter) entscheidet die Kreisregierung, bei anderweitig genutztem Boden bis 10 *mu* (z.B. Ödland oder rekultiviertes Land) ist die Kreisregierung entscheidungsberechtigt. Werden diese Höchstgrenzen überschritten, muß der Antrag

der Provinzregierung zur Genehmigung vorgelegt werden. Bei Felder über 1000 *mu* Felder bzw. 2000 *mu* nicht landwirtschaftlich genutztem Boden muß ein Einverständnis des Staatsrates vorliegen (BoVerwG 1988, § 25; Zhang Yongqin 1994: 321-323). Die Provinzen können diese Höchstgrenzen verändern (Beispiel: Shanghai shishi 'Zhonghua renmin gongheguo tudi guanli fa' 1994).

Die Abgaben bei einer Übertragung teilen sich in Entschädigungen, Verwaltungsgebühren, Alimentierungen und Steuern. Für die anfallenden Kosten kommt allein der spätere Nutzer auf (BoVerwG 1988, § 30). Diese Abgaben sind um so höher, je mehr bisher landwirtschaftlich genutzte Felder für industrielle Zwecke beansprucht wird. Entschädigungszahlungen an die kollektiven Eigentümer, die damals alleiniger Empfänger von Zahlungen waren, waren schon in den fünfziger Jahren fällig (Guojia jianshe zhengyong tudi banfa 1958; Zweig 1997). Da mehrere administrative Ebenen an der Übertragung beteiligt werden müssen, kommen sie auch als Empfänger von Abgaben, Steuern und Gebühren in den Genuß von finanziellen Leistungen.

Die Gemeinden, Dörfer und Genossenschaften müssen ihren Boden abgeben, werden dafür aber **einmalig** entschädigt. Die finanziellen Leistungen dieser Übertragungen stiegen nach 1978 stark an (World Bank 1992: 55-57). Die Gemeinden auch im Kreis Qingpu begrüßen es ausdrücklich, wenn ihr Boden für staatliche Infrastruktur oder andere Industrieanlagen in ihrem Einflußbereich an den Staat übertragen werden kann. (Interview 13). Sehr fraglich ist aber, ob dies ausschließlich auf die finanziellen Entschädigungen zurückzuführen ist oder ob hier nicht andere Gründe wie z. B. die Folgewirkungen einer staatlichen Investition für die Entwicklungsperspektiven des lokalen Wirtschaftsstandortes eher relevant sind. Wie berechnen sich diese Entschädigungen und worin kann ihre Attraktivität trotz der einmaligen Zahlung liegen?

Die Zahlungen an die Lokalregierungen als Eigentümer sind Entschädigungen für die Übertragung des Bodens (*zhengdi buchangfei*). Nur die Gemeinden als Eigentümer können Ansprüche anmelden. (BoVerwG 1988, § 30). Im BoVerwG sind die Entschädigungen für den Feldboden, die Ansiedlungsbeihilfen und die Saatgut- und Sachwerteentschädigung gefordert, deren Ermessensspielraum von der Provinz festgelegt wird (ebd, § 27, vgl. Tabelle 4).

Die Entschädigung für den Feldboden (*gengdi buchangfei*) steht den Gemeinden zu. Die Höhe der Entschädigung orientiert sich jedoch nicht am möglichen Marktwert für Grund und Boden bei industrieller Nutzung, sondern errechnet sich anhand der Ertragszahlen der bisherigen landwirtschaftlichen Nutzung. Die Entschädigungen dürfen nur zwischen dem Drei- bis Sechsfachen des

erwirtschafteten Jahresertrags liegen (BoVerwG 1988, § 27). Wie in Tabelle 4 deutlich wird, sind die Entschädigungen in den Randbezirken um einiges höher, können doch hier die Nahrungsmittel von den Bauern zu höheren Preisen an die Stadtbevölkerung abgesetzt werden. Auch werden Gemüsefelder oder Baumwollplantagen höher veranschlagt.

Mit den Ansiedlungsbeihilfen (*anzhi buzhu fei*) werden die Gemeinden für die weggefallenen Wohn- und Arbeitsmöglichkeiten der Bauern entschädigt. Schaffen die staatlichen Institutionen nicht selbst neue Arbeitsplätze für die Bauern in neugegründeten Industriefirmen wie beispielsweise in Pudong (Interview 12) oder bieten ihnen Arbeitsplätze in den staatlichen Betrieben an (Sun Xiangjun 1996: 218), bekommen die Gemeinden Zuweisungen, die dem durchschnittlichen wirtschaftlichen Ertrag auf den Feldern der letzten drei Jahre entsprechen. Mit diesen staatlichen Finanzmitteln sollen die Gemeinden ländliche Unternehmen fördern und gründen, die Ersatzarbeitsmöglichkeiten bieten (BoVerwG 1988, § 31). Die Gemeinden können über diese Mittel nach ihren Anforderungen in der Gemeinde verfügen. Die Übertragung von Boden sichert den Gemeinden so nicht nur finanziell hohe Einkünfte zu, sondern berechtigt sie auch, trotz der bestehenden Kontingente für eine Umwandlung des Bodens in industrielle Nutzfläche auf den landwirtschaftlich genutzten Feldern Betriebe aufzubauen. Gerade in den Wachstumszonen am Rand von Ballungsgebieten sichert dies den Gemeinden eine eigenständige Entwicklungspolitik, deren Ausmaß nicht von einer möglichen Expansion der Städte eingeschränkt werden kann.

Der Bauer darf individuell nur für die von ihm ausgelegten Kosten für Saatgut und private Gegenstände und Schuppen entschädigt werden, die vor der Übertragung nicht zu entfernen waren (*fuzhuowu-* und *qingmao buchangfei*, ebd: § 27).

Die finanzielle Attraktivität der Entschädigungen liegt wahrscheinlich darin, daß die Entschädigungszahlungen für die Gemeinde frei verfügbare Finanzposten darstellen, die nicht Gegenstand eines Finanzaustauschs mit den oberen Ebenen wie Provinz oder Zentralregierung sind. Sie sind als außerbudgetäre (*yusuan wai*)<sup>13</sup> Einnahmen von einer nochmaligen Besteuerung oder Abgabepflicht ausgenommen (World Bank 1993: 44). Außer den Führungskadern kann niemand abgesicherte Aussagen über die Einnahmen außerhalb des offiziellen Titelhaushaltes machen (Lau 1996: 250/251). Eine Verifizierung und Materialisierung der hier aufzuzeigenden Zusammenhänge und Tendenzen ist so, zumindest über die Einnahmeseite der Kollektive oder der Kreise, nur bedingt möglich. Diese finanzielle Bedeutung für die

---

<sup>13</sup>Vgl. die Definition und Darstellung in Oi 1992; Wong 1988; 1992; Huang Yasheng 1996: 47 und Donnithorne 1976 für die Zeit der Kulturrevolution.

Lokalregierungen einer Bodenübertragung bleiben so eher an den bestehenden Bestimmungen über die Zahlungen ablesbar:

Die Übertragung von kollektivem Grund und Boden, auch in dem Zusammenspiel von Kreis und Gemeinden, verläuft gut, da jeder Ebene klar abgrenzbare und vorhersehbare Leistungen zustehen. So zählen auch im Unterschied zu der Zeit vor 1978 die Kreisregierungen und die Zentrale zu den finanziellen Gewinnern: Während den Gemeinden die beschriebenen Entschädigungen zustehen, kann der Kreis (offizielle) Verwaltungsgebühren erheben. Die Verwaltungsgebühren (*guanlifei*) an den Kreis als ausführendes Bodenverwaltungsamt belaufen sich auf insgesamt 12% zuzüglich der gesamten abzuführenden Summe an Steuern und Entschädigungen (Lu Boshuang 1994: 55).

In den achtziger Jahren wurden neue finanzielle Steuerungsmöglichkeiten eingeführt, die Einnahmen auch für die Zentralregierung und die Provinzregierung ermöglichen (Guowuyuan guanyu qieshi zuohao gengdi zhanyongshui zhengshou gongzuo de tongzhi 1989: 201). Die Nutzungssteuer für Felder (*gengdi zhanyongshui*) fällt als eine einmalige Abgabe an, wenn Felder nicht mehr zu landwirtschaftlichen Zwecken genutzt werden. Die Höhe pro Quadratmeter beläuft sich zwischen 1 und 5 RMB in dünn besiedelten und zwischen 2 und 10 RMB in dicht besiedelten Kreisen. Dieser Satz wird bei Wohnungsbauten für die Bauern um 50% gesenkt, kann aber in den Sonderwirtschaftszonen oder anderen entwickelten Gebieten auch um 50% erhöht werden (Zhonghua renmin gongheguo gengdi zhanyongshui zanxing tiaoli 1987: § 5, 6). Infrastruktur-, Militär-, Kultur- und Bildungsprojekte sind von der Nutzungssteuer aber explizit ausgenommen (ebd, § 7). Die Erträge dieses staatlichen Fonds gehen zu 70% an den zentralen Fiskus und zu 30% an die Provinz, wobei die Zentralregierung 25% ihrer Einkünfte an den Kreis abgibt. (Guowuyuan guanyu qieshi zuohao gengdi yongzhanshui zhengshou gongzuo de tongzhi 1989).

Der Entwicklungs- und Aufbaufonds für neue Gemüsefelder (*xin caidi kaifa jianshe jijin*) wurde 1985 eingeführt (Nongmuyuyue bu, guojia jihua weiyuanhui, shangye bu guanyu yinfa 'Guojia jianshe zhengyong caidi jiaona xin caidi kaifa jianshe jijin zanxing guanli banfa' de tongzhi 1985). Der Aufbaufonds soll besonders in den Außenbezirken der Städte brachliegendes Land für die Landwirtschaft erschließen, um die Nahrungsmittelversorgung in den Städten zu sichern. Die Kreisverwaltung und die Zentralregierung sollen den Boden rekultivieren und Schutzwälle gegen die Bodenerosion bauen (Guojia kaifa jianshe jijin guanli shixing banfa 1988; Lu Boshuang 1994: 46ff).

Tabelle 4: Entschädigungskosten (*zhengyong feiyong*) und Höhe in den Kreisen und Außenbezirken Shanghais 1994 in tausend RMB pro *mu*

Entschädigungen/Beihilfen	Felder im Kreis		Felder in den Außenbezirken der Stadt
	Getreide/ Baumwolle	Gemüse	
Entschädigung für den Feldboden ( <i>gengdi buchangfei</i> )	2,5-2,8	3,7-4,2	4,8-5
Ansiedlungsbeihilfe ( <i>anzhi buchangfei</i> )	11,5-13	15-17	19-20
Saatgut- und Sachwerteentschädigung ( <i>qingmao/fuzhuowu buchangfei</i> )	0,4-4,7	0,6-0,8	0,7-0,9
Beihilfe für den Umzug von Dorfbetrieben ( <i>cunshe qiye zheqian buchangfei</i> )	5		
Viehentschädigung ( <i>muxu zichan buchangfei</i> )	2,5		
Entschädigung für die Anlegung von Feldern ( <i>nongtian sheshi buchangfei</i> )	2,2		
Entschädigung für abgerissene Häuser ( <i>dongqian fangyuan jianshefei</i> )	4		
Wohnumzugsbeihilfe ( <i>zhufang zheqian buchangfei</i> )	11,7		
Altersbeihilfe ( <i>yanglao renyuan shenghuofei</i> )	pro Mann: 26 pro Frau: 35,5		
Entwicklungs- und Aufbaufond für neue Gemüsegelder ( <i>xin caidi kaifa jianshejijin</i> )	20		12
Feldernutzungssteuer ( <i>gengdi zhanyong shui</i> )	6,7		

(Eigene Darstellung nach Lu Boshuang: 55, vgl. dazu auch die Aufstellung und Fallbeispiele aus Shanghai der Weltbank 1993: 225ff für 1992).

Die Übertragung von Grund und Boden ist faktisch ein Verkauf an den Staat, der auf den ersten Blick eine suboptimale Strategie der Gemeinderegierungen ist, weil sie so ihre Eigentumsrechte unwiderruflich abgeben: Gegen eine einmalige Zahlung von Entschädigungen werden Möglichkeiten vergeben, selbst eigene Betriebe zu entwickeln, die über eine längere Periode einen höheren Gewinn abwerfen würden. Auch kann der Boden nicht weiter landwirtschaftlich genutzt werden, was für die Gemeinderegierungen nicht lukrativ, aber vor Ort mit lokalen Arbeitsmöglichkeiten und einer ausreichenden Nahrungsmittelversorgung die soziale Stabilität sichert. Es muß jedoch beachtet werden, daß diese Bodentransaktionen vom Staat gegen den Willen der Eigentümer des Bodens durchgesetzt werden können (BoVerwG, § 23). Folge ist, daß vor allem die Gemeinden im Einzugsgebiet der Ballungsgebiete der Expansion der Städte und dem folgenden Verlust der Eigentumsrechte an Grund und Boden ausgesetzt werden.

Gerade im Umland Shanghais wird in großen Zügen landwirtschaftlich genutztes Land vom Staat oder der Stadtregierung industriell erschlossen (World Bank 1992: 157, 166). Entwicklungszonen in den Kreisen um Shanghai entstehen in Minhang und Pudong sowie an den Stadträndern Hongqiao und Caohejing. Auch werden massiv Wohnungen an den Stadträndern (vor allem im Südwesten Shanghais und in Pudong) gebaut, die die Stadtgrenze nach der geringen Stadtausdehnung zwischen 1949 und Mitte der siebziger Jahre in den letzten zwei Jahrzehnten wieder weiter ins ehemalige Hinterland schieben (World Bank 1993: 44, 57ff).

Der politische und wirtschaftliche Handlungsspielraum der Gemeinden wird jedoch nur bedingt eingeschränkt. Die Entwicklungsdynamik des staatlichen Aufbaus in den Städten kann in den angrenzenden ländlichen Kreisen und Gemeinden genutzt und in die eigene Entwicklungspolitik integriert werden:

Stark gestiegene Einkünfte durch die Bodenübertragung der Kollektive und massive Industrialisierung gehen hier nicht nur auf die eigenständigen Entwicklungsleistungen der Lokalregierungen der Gemeinden oder der Kreisregierung zurück. Der Kreis Qingpu ist hier ein Beispiel: Da er direkt an der südwestlichen Stadtgrenze zu Shanghai liegt und so über gute Anbindungsmöglichkeiten an den Flughafen Hongqiao und die Nationalstraße 318 verfügt, steigt der potentielle Marktwert und Attraktivität dieses Standortes. Diese große Investition in die Verkehrsinfrastruktur war jedoch nur möglich, wenn auch die Gemeinden zu niedrigen Preisen ihren Boden abgeben. Die strategisch günstige Lage für das operative Geschäft von Unternehmen fördert also mit den Entwicklungsbemühungen des Kreises oder der Gemeinden das wirtschaftliche Wachstum in Qingpu.

Auch bietet die relative Nähe Qingpus zur Stadt Shanghai an, daß hier bestehende Betriebe aus dem Stadtzentrum in die Außenbezirke verlagert werden, die Arbeitsplätze und lokale Steuer- oder Abgabeneinnahmen schaffen: Die Liberalisierung und Übertragung der Nutzungsrechte von Grund und Boden in der Stadt macht eine Stadtplanung möglich, bei der Fabriken im Stadtzentrum ihre Nutzungsrechte am Boden anderen Interessenten übertragen, um in den Außenbezirken die Produktionsstätten moderner und größer aufzubauen. Voraussetzung dafür ist jedoch, daß die ermittelte Pacht für die bisherigen Grundstücke im Stadtzentrum so hoch ist, daß im Umland, das niedrige Bodenpachtraten aufweisen kann, mit der Differenz der Neuaufbau finanziert werden kann. Eine Verlagerung in die Außenbezirke wird dann von den Betrieben wahrgenommen, so belegen eindrucksvolle Beispiele der Weltbank (1992: 73ff, 222-227), wenn der neue Standort noch an die städtische Infrastruktur angeschlossen ist. Hier ist noch ein immenses Potential für die ländlichen Anrainerkreise Shanghais vorhanden, sollen doch die Industriebetriebe, die beispielsweise im Moment noch in der Altstadt Shanghais (*Nanshi*) oder in den Kernbezirken liegen, ausgelagert werden und so Platz für Unternehmen des Dienstleistungsgewerbes machen (ebd).

Der Verkauf des Bodens ist nicht immer für die Gemeinden eine Einschränkung der Handlungsfähigkeit. Vielmehr kann das staatliche Engagement gezielt in ihre eigene Entwicklungsstrategie als Wettbewerbsvorteil aufgenommen werden: In dem besuchten Kreis Qingpu beispielsweise stieß der Bau der Nationalstraße 318 - nicht nur wegen der finanziellen Einkünfte für die einzelnen Gemeinden - auf volle Zustimmung. Doch ist diese zweispurige Autobahn, die im Moment noch Shanghai und Ningbo verbindet und längerfristig auch bis Tibet ausgebaut werden soll, eine vortreffliche Verkehrsinfrastrukturmaßnahme (Interview 1) für die angrenzenden Gemeinden, die die Attraktivität der lokalen Entwicklungszonen erhöhen. Folgerichtig hat der Kreis vier lokale Entwicklungszonen perlenförmig an der Straße entlang ausgelegt ("*yi xian si dian*", Qingpu xian renmin zhengfu [o.J.]: 19).

Die höheren finanziellen Entschädigungen haben die Widerstände und langwierigen Verhandlungen über eine Übertragung von kollektivem Grund und Boden an den Staat beseitigt. Selbst wenn die nationalen Infrastrukturprojekte für die Gemeinden einen Verlust an Land bedeuten, so bleibt die Übertragung des Bodens an den Staat in die eigenen lokalen Entwicklungsprojekte integrierbar. Massive Widerstände mögen vor allem dann entstehen, wenn nicht mehr ausreichend Bauland ausgewiesen werden kann oder darf, so daß den Gemeinden genügend Land zur Verfügung steht, um es nach ihren Prioritäten zu verpachten.

## 4.2 Der lokale Markt für den Boden in kollektivem Besitz: Bedingungen und Konflikte

Neben der Übertragung des Bodens ist die Verpachtung eine weitere Möglichkeit, den kollektiven Boden direkt in die ländliche Transformation einzubetten. Doch verläuft die Institutionalisierung von Pachtverträgen für die Betriebe, die landwirtschaftlich genutzten Felder und die Wohnhäuser der Bauern auf dem Land eher zögerlich.

Hierbei müssen zwei Faktoren berücksichtigt werden: Im Gegensatz zu der Übertragung des Bodens ist die Verpachtung offiziell erst seit 1988 möglich. Es gibt keine Kontinuität der institutionellen Einbindung wie bei der Übertragung, bei der sich nur das Ausmaß und die Höhe der finanziellen Entschädigungen geändert werden mußten. Dagegen müssen auf dem Land **bestehende** indirekte Einbindungsmöglichkeiten des Bodens, die gerade für die Entwicklung der ländlichen Betriebe ausschlaggebend waren, erst in Pachtverträge umgewandelt werden. Dieser institutionelle Wandel, so kann als These vorangestellt werden, kann sich nur zögerlich durchsetzen, weil dies für die Gemeinderegierungen keine neuen Vorteile bietet. Welche Bedeutung haben die bestehenden, indirekten Einbettungsmöglichkeiten auf dem Land, die eine neue Anreizstruktur in Form von Pachtverträgen für die Lokalregierungen nicht so dringlich wie in den Städten erscheinen lassen?

Darüberhinaus wird die Gemeinderegierung nur massiv eine Verpachtung durchsetzen, wenn der eigene Gestaltungsspielraum in einem neuen Pachtsystem auf dem Land beschränkt ist und man so die Funktionalisierung des Bodens im kollektiven Besitz beibehält.

### 4.2.1 *Bestehende Institutionalisierung der Bodennutzung als Hemmnis für die Verbreitung der Pacht*

Die Verpachtung des kollektiven Bodens als direkte Profitmöglichkeit ist im Vergleich mit dem Boden im staatlichen Besitz relativ spät institutionalisiert worden: Die Industrialisierung der Gemeinden und Dörfer (*xiang(zhen) cun jianshe yongdi*) war nicht von einem institutionalisierten Pachtsystem abhängig. Hier werden Unterschiede zwischen dem staatlichen und kollektiven Boden deutlich:

Die Trennung der Besitz- von Bewirtschaftungsrechten (*suoyouquan he jingyingquan fenkai*) ist ein Prozeß, der auf Staats- und Kollektivebene in unterschiedlicher Geschwindigkeit und Ausprägung verlaufen. Dabei wird für den staatlichen Boden das Pachtsystem früher eingeführt und genauer in Gesetzen und Verordnungen institutionalisiert: Für den staatlichen Boden sind schon 1980 auf Konferenzen Bo-

dennutzungsgebühren oder eine Besteuerung des Bodens gefordert worden, um neue Finanzierungsmöglichkeiten für den Aufbau in der Stadt zu schaffen (Ma Kewei 1992: 17). Der Boden in der Stadt blieb jedoch offiziell bis 1988 ein immobilier Produktionsfaktor: Nachdem die Nutzungsrechte an Organisationen oder Wirtschaftsbetriebe übertragen wurde (vgl. Verf 1978, Art. 8), konnte er unentgeltlich genutzt werden. Eine Inbesitznahme (*qinzhan*), weiterer Kauf oder Verkauf (*maimai*), Verpachtung (*chuzu*) oder andere Übertragungsformen (*zhuanrang*) waren explizit untersagt (Verf 1982, Art.10).

In den Sonderwirtschaftszonen Shenzhen, Guangzhou und Fuzhou wurden 1982 für den staatlichen Boden erstmalig Bodennutzungsgebühren eingeführt (ebd: 18ff; Thümmel 1995 144ff). Das finanzielle Potential von Pachteinahmen muß dabei nicht unbedingt schon zu Beginn realisiert worden sein. Die Einführung von Pachtverträgen hatte jedoch verwaltungstechnische Gründe: Ausländische Firmen sollten in Shenzhen neue Niederlassungen oder Produktionsstandorte gründen, waren aber nicht in das damals vorherrschende Muster integrierbar, bei dem bestimmte Ministerien untergeordneten Einheiten kostenlos Grundstücke zur Nutzung überlassen (*xingzheng huabo*).

Die finanzielle Relevanz der Bodennutzungsgebühren (*tudi shiyongfei*) hat auch andere Städte zu diesem Schritt bewegt, fließen doch die Einnahmen dem städtischen Haushalt in den Aufbau der städtischen Infrastruktur (Zhonghua renmin gongheguo chengzhen guoyou tudi shiyongquan churang he zhuanrang zanzing tiaoli 1990, § 50). Hefei folgte 1983, Kanton im Jahr 1984 (World Bank 1993: 18), bis sich auch der Staatsrat 1986, im gleichen Jahr der Verabschiedung des Bodenverwaltungsgesetzes, für wirtschaftliche Mechanismen ausspricht, um den nicht-landwirtschaftlichen Bodenverbrauch zu kontrollieren ("*yunyong jingji shouduan kongzhi fei nongye yongdi*", Zhonggong zhongyang, guowuyuan guanyu jiaqiang tudi guanli, zhizhi luanzhan gengdi de tongzhi 1986). Vorläufiger Abschluß ist die Verfassungsänderung von 1988, die für den Boden neue Bewirtschaftungs- und Übertragungsmöglichkeiten legalisiert.

In einzelnen Regionen Chinas hingegen, beispielsweise in der Provinz Shandong oder in Nantong (Provinz Jiangsu) (Ma Kewei 1992: 25), mag schon 1987/88 die Institutionalisierung von Nutzungsgebühren für den Boden in kollektivem Besitz weit fortgeschritten sein, doch ist es fraglich, ob die ausdifferenzierten gesetzlichen Möglichkeiten der Weitergabe von Nutzungsrechten für den Boden in staatlichem Besitz (Zhonghua renmin gongheguo chengzhen guoyou tudi shiyongquan churang he zhuanrang zanzing tiaoli 1990) von vorneherein auch auf den Boden in

kollektivem Besitz übertragbar sind (Guowuyuan yanjiu shi ketizu 1994: 129), da bisher keine parallelen Verordnungen auf nationaler Ebene verabschiedet wurden (Thümmel 1995: 71). Die Beobachtungen in Qingpu zeigten auch, daß sich nur in den Firmen Pachtverträge für den Boden durchsetzen konnten bzw. eingeführt werden mußten, die ein Joint Venture-Betrieb waren, während in anderen Fällen der Boden entweder als Anlagekapital in das Betriebsvermögen eingebracht oder dem Betrieb zur Nutzung gegen nicht genau definierte Interventionsrechte überlassen wurde.

Auf dem Land wurden die bestehenden Verantwortungsverträge in der Industrie oder Landwirtschaft nur schleppend in Pachtverträge umgewandelt, war doch hier schon früh eine indirekte Gewinnabschöpfung des kollektiven Bodens in viel stärkerem Maße im Rahmen von Verantwortungsverträgen für Landwirtschaft und Industrie möglich, bei denen die Gemeinderegierung den Profit nicht über eine explizite Bodenrente abschöpft. Im Gegensatz zu den staatlichen Bodeneigentümer haben die Gemeinden schon zu Beginn der Reformen nie unentgeltlich (*wuchang*) oder ohne Einflußmöglichkeiten den Boden an andere Nutzer übergeben.

Die Trennung von Eigentums- und Nutzungsrechten auf dem Land wurde für die landwirtschaftliche Produktion in Form des Familienverantwortungssystems (*jiating lianchan chengbaozhi*) verwirklicht. Das Familienverantwortungssystem, das im Jahr 1981 von der Zentralregierung anerkannt wurde (Prosterman 1990: 115), geht über ein Bodenpachtssystem hinaus, da genaue Produktionszahlen für vertraglich fixierte Anbauprodukte, Ablieferungsfristen und Preise verankert sind. Auch sind Kredite, Nutzungseinschränkungen und Beiträge in die kollektive Akkumulations- und Wohlfahrtsfonds, Erziehungsabgaben und Hilfen für die lokalen Kader Bestandteil des Vertrags (Crook 1983: 293/294). Ein Pachtzins ausschließlich für den Boden jedoch würde für die Gemeinderegierungen ein Nachteil bedeuten, müssen doch so die weitgehenden Kontrollmöglichkeiten, die mit den Produktionsverträgen möglich sind, aufgegeben werden.

Das Wort Pacht (*zulin*) oder auch Verpachtung (*zuchu*) wird dabei heute für den Landwirtschaftssektor bewußt vermieden, vielmehr wird dies ein Kontraktsystem mit Entschädigungszahlungen [für die Bodennutzung] (*youchang chengbao*) genannt (Zhang Yongqin 1994: 474). Die Umstellung von einer unentgeltlichen (*wuchang*) zu einer Bodennutzung mit expliziten Pachtzahlungen für die Bewirtschaftung der kollektiven Felder würde für viele Bauern ein Rückfall in eine Ära bedeuten, die man mit der Gründung der Volksrepublik überwunden geglaubt hatte (vgl. Zhang Yongqin 1994: 475).

Auch das Verantwortungssystem (*shengchan zerenzhi*) für die Betriebe verband eine Übertragung der Nutzungsrechte für den Boden immer ebenso mit dem Privileg der Gemeinden als Eigentümerin des kollektiven Grund und Bodens, Plansollzahlen festzulegen, die über eine bloße Bodenbewirtschaftung hinausgehen.

Die Industrialisierung auf dem Land erforderte keine explizite Regelung der Pacht für Betriebe, da in den entstandenen kollektiven ländlichen Unternehmen die Gemeinde als Mehrheitsteilhaber oder Eigentümer des Betriebes auch gleichzeitig Bodeneigentümer ist. Besondere Pachtverträge mit den Betrieben stellen für die Gemeinderegierung nicht unbedingt einen Vorteil dar, da sie sich als Eigentümerin des Betriebes über die von ihr festgelegten Plansollziffern für den Betrieb finanzielle Profit- und Interventionsmöglichkeiten gesichert hat. Diese Ähnlichkeit zu den Garantieverträgen (*chengbao hetong*) für die bäuerlichen Haushalte bleibt ein wichtiges Merkmal der kollektiven ländlichen Unternehmen, das in Qingpu, aber auch in anderen Gebieten festgestellt wurde (Lüdke 1998; Wong 1995; Ho 1995; Byrd/Lin 1990).

Auch gehen die Bodennutzungsgebühren nicht an die Gemeinderegierung, wenn der Boden den Genossenschaften gehört. Auf der untersten Ebene des Dorfes kann, muß aber nicht der Boden auch vom Dorfbewohnerkomitee (*cunmin weiyuanhui*) verwaltet werden (Mu Shengqin 1988: 63ff; Zhonghua renmin gongheguo cunmin weiyuanhui zuzhi fa 1987). Gerade in dieser möglichen Konstellation von Bodeneigentümern (Genossenschaften) und der Dorfverwaltung ohne Bodenbesitz (Dorfbewohnerkomitee) wird die politische Vertretung kaum die Einführung von Bodennutzungsgebühren oder Pachtzinsen fördern.

Andere Eigentumsformen von Unternehmen, die ähnlich wie beim staatlichen Eigentum Pachtverträge benötigen und deren Institutionalisierung vorangetrieben haben, sind auf dem Land zu Beginn der Reformen nicht häufig: Private Beteiligungen entstehen meist unter dem Deckmantel eines kollektiven Betriebes, der der Gemeinde hohe Gewinnabführungsmöglichkeiten sichert (Liu Yia-ling 1992). Die Gründung und Ansiedlung von privaten Industrie- und Handelsunternehmen, die kollektiven Boden pachten müssen, wurde bis Anfang der neunziger Jahre stark behindert (Interview 12). Auch in Qingpu konnte ein privater Fenster- und Fassadenglashändler seine Firma erst 1990 unter akzeptablen Bedingungen gründen und pachtete von der Gemeinde Land zu 50.000 RMB je *mu* für 30 Jahre. Nach dem formellen Antrag zur Gründung eines Kleinunternehmens (*getihu*) wählte er bei den Gemeinden aus verschiedenen Grundstücken aus (Interview 12). Ebenso nehmen Joint Ventures mit kollektiven Betrieben auf dem Land oder ausländische Unternehmen, die gesetzlich verpflichtet sind, Boden zu pachten, auf dem Land erst Anfang der neunziger Jahre zu. Die Koffer- und Taschenfabrik (Interview 8) unter-

liegt nach ihrer Umwandlung in ein chinesisches-japanisches Kooperations Joint Venturegesetz und muß von der Gemeinde Boden pachten. In der Kleiderfabrik wurde die Neufassung des Bodens und Umwandlung in ein Pachtvertrag als nächste, anstehende Reform genannt (Interview 6).

Beim privaten Hausbau sind die Chancen der zügigen Einführung von Pachtsystemen höher. Die Kontrolle der Bebauung von kollektivem Boden zu Beginn der achtziger Jahre sollte den Rückgang der Felderfläche stoppen. Dabei wurde auf finanzielle Instrumente zurückgegriffen, die die Bauern mit positiven Anreizen zu einem sparsamen Bodenverbrauch ermutigen und nicht durch Abgaben belasten sollten: Gemeinden, die neue Häuser bauen, gleichzeitig die alten Bauten abtragen und den Boden rekultivieren, wurden für drei bis sieben Jahre von der Landwirtschaftssteuer befreit (Cunzhen jianfang yongdi guanli tiaoli 1982, § 19).

Erst mit dem hemmungslosen Bau von Wohnhäusern und Villen, dem die Gemeinden nicht wirkungsvoll begegnet sind oder den sie sogar unterstützt haben, erkannte die Zentralregierung, daß sich die Gemeinden nur sehr unzureichend für den Erhalt der landwirtschaftlich genutzten Fläche einsetzen. So sei es auch bei der hohen Bevölkerungskonzentration in China ("*ren duo, di shao de guoqing*") gerechtfertigt, die Nutzungsgebühren für Wohnhäuser in den wohlhabenderen ländlichen Regionen einzuführen, die zu einem sparsameren Landschaftsverbrauch anhält (Guowuyuan pizhuan guojia tudi guanliju guanyu jiaqiang nongcun zhajidi guanli gongzuo qingshi de tongzhi 1990: 13). Die Umsetzung dieser Maßnahmen liegt jedoch bei den Gemeinden selbst.

#### *4.2.2 Freiräume und Grenzen der lokalen Ausgestaltungsmöglichkeiten der Pacht für den Boden in kollektivem Besitz*

Die bestehende Praxis einer indirekten Einbindung der Bodenrechte in die Betriebe ohne explizite Bodenpachtzinsen ist für die Gemeinden nicht von Nachteil, so daß für die Gemeinderegierungen eine explizite Verpachtung kein höherer wirtschaftlicher Profit und politische Steuerung verspricht. Ein möglicher inkrementeller Wandel von einer indirekten zu einer direkten Einbindung ist darüberhinaus auch unattraktiv, weil für die Gemeinderegierungen die lokalen Ausgestaltungsmöglichkeiten eingeschränkt sind.

1. Die Bodennutzung des kollektiven Bodens ist für bestimmte Teilgebiete noch nicht auf zentralstaatlicher Ebene in Gesetzen und Verordnungen gefaßt worden, so daß eigentlich die legalen Freiräume für die Gemeinden noch groß sind. Eine direkte

Verpachtung des kollektiven Bodens ist vom Gesetzgeber nicht klar geregelt: Dem Boden in staatlichem und kollektivem Besitz werden Verpachtungen zugestanden (BoVerwG 1988, § 2), doch bleiben für den kollektiven Boden die Bedingungen, Instrumente und Sanktionsmöglichkeiten unklar (vgl. Thümmel 1995: 70).

Es kann aber nicht davon ausgegangen werden, daß der kollektive Boden auf jeden Fall von der nationalen Gesetzgebung ausgeschlossen wird. Der kollektive Eigentumssektor auf dem Land steht nicht außerhalb der Zuständigkeit der nationalen Gesetzgebung. So ist für die kollektiven Betriebe, die teilweise auf eine Firmengeschichte von zwei Jahrzehnten zurückblicken können, erst jüngst ein Gesetz verabschiedet worden (vgl. LUG 1996). Momentan ist auf zentralstaatlicher Ebene noch kein Konsens darüber erzielt worden, in welchem Umfang und mit welchen zentralstaatlichen Kontrollmöglichkeiten eine autonome ländliche Bewirtschaftung des Bodens flankiert werden kann (vgl. Diskussion in Thümmel 1995: 71). Nichtsdestotrotz hat sich auf dem Land ein reger Schwarzmarkt der Bodennutzungsrechte entwickelt (einzelne Beispiele in ebd: 61, 137), dessen Dimensionen und lokale Verbreitung nur erahnt werden kann. Abzuwarten bleibt, inwieweit die relativ große Grauzone des Handels mit den kollektiven Nutzungsrechten an Grund und Boden auf zentraler Ebene rückwirkend bestätigt werden.

2. Einzelne, meist lukrative Teilbereiche der Verpachtung des Bodens sind jedoch jetzt schon für die Gemeinden als Verpächter nicht möglich: Ausländische Firmen dürfen sich nur auf staatlichem Boden niederlassen. Für die Ansiedlung von ausländischen Tochterunternehmen muß der kollektive Boden zuerst in staatliches Eigentum übertragen werden (*zhengdi*). Der Staat bzw. die Stadt kann so die Pachtzinsen für sich beanspruchen (Thümmel 1995: 73). Für die Gemeinden als kollektive Eigentümer ist so kein Gewinn mehr möglich.

Auch wird ein Wohnungsmarkt auf dem Land unterbunden, indem der private Wohnungs- oder Hausbau strikt auf die Selbstversorgung der Bauern mit ausreichendem Wohnraum beschränkt ist. Eine Weitervermietung von neugebauten Wohnungen ist nicht erlaubt (BoVerwG 1988, § 38). Doch wird auch von einer Direktvermarktung des kollektiven Bodens direkt durch Baugesellschaften der Gemeinden berichtet (Thümmel 1995: 124/125). Die Chancen für die Zentrale, hier mit stärkerer Hand durchzugreifen und sich ihr Vermarktungsmonopol zu verteidigen, sind mit gewachsenen Selbstbewußtsein der Gemeinden eher gefallen als gestiegen.

3. Die Pachtverträge für die industrielle Bodennutzung und private Wohnraumnutzung sind in das bestehende Kontrollsystem für die Bodenverwaltung eingebunden, die auch eine Steuerung der Nutzung des Bodens in kollektivem Eigentum durch Organisationen oberhalb der Gemeinden gewährleisten soll. Ein expliziter Bodenpachtzins für die Verpachtung an Industriebetriebe dokumentiert den Wert des Bodens, legt die genaue Finanzsituation der Gemeinden offen und verstärkt so den Konflikt zwischen Gemeinde und Zentralregierung um das Ausmaß einer industriellen Bodenbewirtschaftung.

Tabelle 5: Zweiteilige Bodenordnung: Boden in staatlichem und kollektivem Besitz

	kollektiver Besitz	staatlicher Besitz
Eigentümer	Gemeinde, Dorf, Genossenschaft	Gebietskörperschaften und staatliche Organe oberhalb des Kreises
Definition	nur Grund und Boden auf dem Land, der nicht ausdrücklich staatlich ist	jeglicher Grund und Boden in der Stadt, auch auf dem Land möglich
Landübertragung	nur in staatliches Eigentum	nicht möglich
Unterste Bodenverwaltungsebene	Gemeinde	Kreis
Organisatorische Abtrennung	Gemeinderegierung	Bodenverwaltungsabteilung innerhalb der Kreisregierung

Zwar besteht eine zweiteilige Bodenordnung, doch führte dies nicht zu einer völlig autonomen Bodenplanung, -entwicklung und Entwicklung von Pachtordnungen. Eine institutionalisierte Verwaltung für den Boden in staatlichem und kollektivem Besitz wurde sofort nach dem Beginn der Reformen in der Landwirtschaft als ein wichtiges Ziel erklärt (Zhonggong 1979: 128). Man befürchtete, daß mit der Dekollektivierung das kollektive Vermögen unter den Mitgliedern aufgeteilt werde (ebd; Ma Kewei 1992: 34-36; Heuser 1986: Fußnote 18). Eine Bodenverwaltung hatte so das Ziel, das Gemeineigentum des Bodens zu schützen und Verkäufe, illegale Übertragungen, Bebauung oder Zerstörung der Felder zu verhindern (Lu Boshuang 1994: 13). Dies war nur möglich, wenn die Felder vermessen, kartographiert, ihre momentane Nutzung festgehalten und ihre Bodengüte aufgezeichnet wurden. Für die lokalen Kader sind diese Vermessungen die Grundlage für die Familienverantwortungsverträge, die auch die Bodengüte und genaue Bodenfläche

beinhalten. Von 1984 bis 1988 wurde unter größten Anstrengungen zum ersten Mal das Land vollständig vermessen (ausführlich in Ma Kewei 1992: 33-41).

1982 wurde als oberste Instanz das Bodenverwaltungsbüro (*tudi guanlijü*) gegründet, das direkt dem Landwirtschaftsministerium unterstellt ist. Für den Boden in kollektivem Besitz sind die Bodenverwaltungsabteilung (BoVA) (*tudi guanli bumen*) in den Kreisregierungen und als unterste Ebene die Gemeinderegierungen zuständig (Lu Boshuang 1994: 13; BoVerwG, § 5, 14, 37). Die in den staatlichen Institutionen herrschende Trennung von Bodenverwaltung und anderen politischen Aufgaben ist in den Gemeinden aufgehoben (s. Tabelle 3 und 5).

Der lokale Bodenrahmenplan muß von der Kreis-BVA genehmigt werden (BoVerwGAV 1990, § 12) und darf die dem Kreis zugewiesene Höchstgrenze für eine Bebauung von landwirtschaftlicher Nutzfläche nicht übersteigen (ebd., § 24). Diese Kontingentierungen werden von der Kreis-BVA auf die einzelnen Gemeinden umgelegt (*xiangcun jianshe tudi kongzhi zhibiao*, BoVerwG, § 9, 13, 24, 39). Die Eintragung ins Grundbuch vollziehen die Kreisbüros. Damit werden dem Kreis auch die Funktion als Schlichter und Entscheidungsinstanz bei etwaigen Streitigkeiten über die Zugehörigkeit des Bodens unter den kollektiven Bodeneigentümern zugesprochen. Industrieentwicklungsmaßnahmen sind ebenso kreiszustimmungspflichtig, bäuerliche Familienverträge müssen jedoch nicht vorgelegt werden. Lediglich werden Nutzungsänderungen von den Bodenverwaltungsabteilungen geprüft und genehmigt (Zhang Yongqin 1994: 323/324).

Organisatorische Schwäche ist jedoch, daß keine wirkungsvollen Steuerungs- und Sanktionsinstrumente geschaffen wurden, mit denen die Kontingentierungen für den Landschaftsverbrauch (Zhang Yongqin 1992: 319) sanktioniert werden könnten. Die Kontingentierungen für die Bebauung von landwirtschaftlich genutzter Fläche werden regelmäßig überschritten. Im Gesetz für ländliche Unternehmen wird nochmals das Verbot bekräftigt, Felder und fruchtbaren Boden für Industriebetriebe zur Verfügung zu stellen ("*bu dei zhanyong gengdi, haodi*", LUG 1996, § 28). Auch im Kreis Qingpu bleibt dieser Anspruch nicht verwirklicht: Die 1994 großzügig geplanten Anlagen der Entenfleischfabrik sind nicht vom Prinzip des minimalen Landverbrauchs bestimmt. Auch wurde Land schon zugeteilt und liegt brach, obwohl Erweiterungsbauten zu diesem Zeitpunkt noch nicht geplant waren (Interview 3). Die bestehenden rechtlichen Einschränkungen der Zentrale für die lokale Bodennutzung mögen so teilweise schon ausformuliert sein, doch ist die Durchsetzung fraglich. So sind in Zukunft große Ansprüche der Zentralregierung nötig, ihren Kontrollanspruch

und das Primat einer Erhaltung der landwirtschaftlichen Fläche auf dem Land effektiv durchzusetzen.

Das finanzielle Potential einer lokalen Pacht bei industrieller Ansiedlung auf den kollektiven Grund und Boden ist für die Gemeinde groß. Die Summen, welche die Koffer- und Taschenfabrik an die Marktgemeinde Fengxi abführen, waren beachtlich (Interview 8). Doch kommen die Gemeinden mit der Förderung der industriellen Entwicklung die Gemeinde immer mit den übergeordneten Verwaltungseinheiten oder der Zentralregierung in Konflikt, weil die landwirtschaftliche Nutzfläche zurückgeht. Bestehen keine Möglichkeiten, hohe Bodennutzungsgebühren in der Landwirtschaft zu erheben, die über ein "lump-sum payment" (Prosterman 1990: 119) hinausgehen, wird die Lokalregierung immer versucht sein, den Boden industriell zu nutzen: Werden im Landwirtschaftssektor nur niedrige Bodenrenten erzielt, so stellt für die Lokalregierungen die Erhaltung der landwirtschaftlichen Fläche immer einen Widerspruch zu einer Profitmaximierung über eine Ansiedlung von Industrie dar.

Dies führt zu dem Paradoxon, daß die Gemeinderegierungen die Bodentransaktionen und die Einhaltung der Kontingente überwachen, gleichzeitig aber auch die Eigentumsrechte an Grund und Boden besitzen. Es entstehen dann Widersprüche, wenn die eigenen Kontrollaufgaben nicht mehr wahrgenommen werden, da die Gemeinderegierungen lukrative Möglichkeiten der Bodennutzung ausschöpfen möchten, die in der gespannten finanziellen Situation sowie der politischen Legitimationsmöglichkeiten über eine Wirtschaftsförderung verlockend erscheinen. Eine explizite Gebühr für Bodennutzung oder Pachtzins verstärkt diese Tendenz, weil über die Pachtgebühren im Gegensatz zu den Verantwortungsverträgen, die keine Bodengebühren beinhalten, der Verkehrswert des Bodens auch dokumentiert wird. Auch werden sich die Bauern bei klar ablesbaren Bodenpachtpreisen der finanziellen Bedeutung des Bodens bewußt, was längerfristig den Konflikt um die Ausschüttung und Verteilung dieser lokalen Bodenrenten zwischen Gemeinderegierung und Bauern verstärken wird.

### **4.3 Politischer Widerstand an der Peripherie oder Streit um die Bodenrente?**

In den letzten Jahren wird über Ausschreitungen, Proteste der Bauern auf dem Land berichtet, die ihren Unmut über die lokalen Kader zum Ausdruck bringen. Ihnen wird vorgeworfen, sie seien wirtschaftlich inkompetent und es bestehe keine Transparenz über den Verbleib der kollektiven Einkünfte (Lau 1996: 252; Li/O'Brien 1995; Oi 1996; O'Brien 1994; Peng 1996). Die Bauern nutzen die Möglichkeit der direkten

Wahl in den Kollektiven und Gemeinden, ungeliebte Vertreter abzuwählen und parteiunabhängige oder nicht vorgeschlagene Kandidaten in politische Ämter zu heben (Li/ O'Brien 1994).

Dies ist besonders auffällig, zumal die Zentralregierung dies toleriert und auf den untersten Ebene der Städte (Straßen- und Stadtviertelkomitees) solche Phänomene nicht auftreten.

"It must pay particular attention to why China is advocating village-democracy in light of its resistance to democratic movements in the urban areas" (Oi 1996: 27).

Diese Direktwahlen der Abgeordneten der lokalen Volkskongresse (*renmin daibiaohui*) bis einschließlich der Kreisebene schreibt das Organisationsgesetz formal schon immer vor (OrgG 1986, § 5), ansonsten wäre kaum erklärbar, warum dies von der Zentralregierung unterstützt wird. Die Zentralregierung könnte diese Konflikte bewußt fördern, um den Einfluß der lokalen Kader zu schwächen (Oi 1996). Dies stellt eine Interpretation dieser neuen Entwicklungen dar. Doch muß gefragt werden, ob diese Phänomene besonders auf dem Land in dieser Heftigkeit auftreten können, weil die Anbindung der kollektiven Eigentumsrechte an die Gemeinderegierung besondere politische Legitimationsmöglichkeiten eröffnen, gleichzeitig aber auch Anforderungen an die Gemeinderegierungen generieren, die mit einer direkten Bewirtschaftung des Bodens verstärkt werden.

Nur auf der Ebene der Gemeinde ist die Lokalregierung auch gleichzeitig die Eigentümerin des kollektiven Grund und Bodens. Die Austauschprozesse zwischen Politik und Ökonomie (North 1990: 112), die über die starke Anbindung der kollektiven Eigentumsrechte an die Gemeinderegierung institutionalisiert sind, können jedoch genauso negative Auswirkungen haben: Die mangelnde Abgrenzung zwischen der Rolle als Eigentümer und politisches Organ hat zur Folge, daß Fehler oder Mängel in der Bodenverwaltung immer zu politischen Legitimationskrisen führen können. Wenn die neuen Möglichkeiten einer industriellen Ansiedlung und Förderung von den Gemeindegadern ignoriert oder nur unzureichend wahrgenommen werden, bleibt der erzielte kollektive Ertrag aus der Bodenbewirtschaftung hinter den Erwartungen der Bauern zurück. Die Bauern werfen so ihren lokalen Kadern schlichtes **politisches** Versagen vor. Genauso entstehen Konflikte, wenn der sichtbare wirtschaftliche Erfolg ohne spürbaren Verbesserungen für die Bauern bleibt und die Gewinne nur unter den Kader aufgeteilt oder in einer luxuriösen Ausstattung mit Ledersofas oder opulenten Banketts der Lokalregierung versickern.

Auf dem Land nahmen die Bauern die Bezeichnung "kollektiv" in der Dekollektivierung der Landwirtschaft um 1978 wörtlich und teilten das Land unter sich auf (Zweig 1997: 145; Heuser 1986: 10). Die hohe Distanz zwischen den Organen der Zentralregierung und dem Kollektiv sowie das ausschließlich lokale Engagement zur Verbesserung der individuellen Lebensbedingungen hat das Bewußtsein der Zugehörigkeit zur Gemeinde oder zum Kollektiv und auch der lokal verfügbaren Ressourcen und Möglichkeiten verstärkt. Forderungen der Bauern nach einer Aufteilung des Landes haben keine rechtliche Grundlage, doch wurden sie als so dringlich angesehen, daß sie auch schon auf dem 14. Parteitag von Parteichef Jiang Zemin problematisiert wurden (Oi 1996: 126).

Umgekehrt führen unter der mangelnden Differenzierung von politischem und wirtschaftlichem Handeln innerhalb der Gemeinderegierung Fehler der lokalen Kader dazu, daß die Bauern das Vertrauen in die Kader als effiziente Bodenverwalter verlieren. Diese Überschneidung von Bodenverwaltung und politischer Vertretung der Kollektivmitglieder führt so zu verschränkten Legitimationskrisen auf lokaler Ebene.

Dieser Konflikt zwischen den Kadern und den Bauern über eine effiziente Bodenverwaltung werden verstärkt, weil der finanzielle und ideologische Rückzug der Zentralregierung die Gemeindegader (Oi 1992: 100) in ihrer Legitimation, Lösung und Vermittlung von Entwicklungsstrategien strukturell stärker auf lokal verfügbare Ressource und Möglichkeiten beschränkt. Die Zentralregierung hat sich aus der lokalen Finanzierung von Infrastrukturprojekten und aus der industriellen Förderung zurückgezogen (Wong 1991). Der finanzielle Spielraum und die Verfügbarkeit von Ressourcen und Investitionsmittel hängt nun maßgeblich von den selbstrekrutierten Einnahmen über Steuern und einer profitablen Bodenbewirtschaftung ab (Lau 1996: 242). Die Konflikte zwischen Bauern, Kadern und neuen wirtschaftlichen Schichten sind so auf dem Land im Vergleich zu der Stadt offener und unmittelbarer (Zweig 1997: 131). Dabei entstehen vor allem zwischen dem Dorf und den Genossenschaften immer größere Konflikte über die Verfügungsgewalt über den kollektiven Boden. In der Provinz Zhejiang trat Anfang der neunziger Jahre der Fall auf, daß die Gemeinderegierung beim Kreis eine Auflösung der Genossenschaften forderte und vorschlug, den Boden direkt durch die staatlichen Behörden zu verwalten (Thümmel 1995: 77).

Ebenso hat der Zentralstaat darauf verzichtet, die Lokalregierungen als Glied in ein politisches Entwicklungskonzept für das Land ideologisch zu integrieren, obwohl sie seit Gründung der Volksrepublik für den nie direkt auftretende zentralen Organe soziale Stabilität erhalten und wichtige Aufgaben wie Nahrungsmittelbelieferung der Städte oder die Geburtenkontrolle übernehmen.

"[...T]he shift in hegemonic values from Maoist moral egalitarianism to a more profit-oriented viewpoint have intensified the conflicts between cadres and farmers [...]" (Zweig 1997: 145).

Diese Legitimation über primär wirtschaftliche Erfolge erhöht so die Bedeutung aller lokal verfügbaren Ressourcen. Die Kader müssen sich nun primär über ihre Erfolge einer lokal initiierten und geleiteten Industrialisierung legitimieren. Die Förderung von gemeindeeigenen ländlichen Unternehmen hat sich zumindest seit den achtziger Jahren als die gewinnbringendste und erfolgreichste Methode herausgestellt. Viele Lokalregierungen, so haben wir auch auf unserer Exkursion im Kreis Qingpu und besonders in der Stadt Xishan (Interview 10) festgestellt, setzen Zeit und Energie ein, die unterstellten Industriebetriebe erfolgreich zu führen und als wichtigste Errungenschaft ihrer Arbeit darzustellen (vgl. auch Wang Zhonghui 1995; Zhang Yungiu 1996). Für ein Horrorszenario mögen alle Gemeinden stehen, denen aus verschiedensten Gründen diese industrielle Expansionsmöglichkeit nicht offenstand, so daß die Gemeinde ohne jegliche Finanzmittel ihre Steuerungs- und Kontrollfunktion schon eingebüßt hat.

"Das Kollektiv wurde zu einem leeren Gestell (*kong jiazi*), und die zweistufige Bewirtschaftung [zwischen Kollektiv und Haushalt] lief auf eine Farce hinaus" (Ma Kewei 1992: 59).

Die Gemeinden befinden sich dem dargestellten institutionellen Dilemma, in dem es zwischen einer effizienten Bodenbewirtschaftung des kollektiven Bodens bei gleichzeitiger Beschränkung einer industriellen Landnutzung zu massiven Widersprüchen kommt. Zusätzlich wird nun dies noch durch einen "Druck von unten" noch verstärkt, weil ihre lokale politische Legitimation von einer erfolgreichen Industrialisierung vor Ort abhängt. Die Einwohner begrüßen zusätzliche und höhere Verdienstmöglichkeiten in Industrie oder Weiterverarbeitung. Arbeitsmöglichkeiten sind sehr begehrt (Interview 2, 8). Werden diese Arbeitsplatzchancen nicht von der Gemeinde realisiert, führt dies bei den Bauern zu einem Vertrauensverlust gegenüber der Gemeinderegierung, die sie für drei Jahre in ein Amt wählen (OrgG, § 6). Die Gemeinden stehen so über die Verankerung der kollektiven Eigentumsrechte in einem doppelten Spannungsverhältnis mit den übergeordneten Organen und letztlich der Zentrale und auch den Bauern an der Basis. Dabei ist ihre Vermittlerrolle zwischen beiden Widersprüchen besonders gefordert, führt doch eine expansive Industrialisierungspolitik auf Kosten der landwirtschaftlichen Fläche zu akutem Rechtfertigungsbedarf zu den übergeordneten Stellen, während eine Erfüllung der landwirtschaftlichen Produktionszahlen und geringe Auslegung von Industrieland zu

Lösungen und Strategien führen muß, die Unzufriedenheit der Bauern zu beseitigen und die Lebensbedingungen der Bauern zu erhöhen.

Eine Abwahl der parteinahen oder schon langjähriger Mitglieder der Gemeindefregierungen oder der Dorfbewohnerkomitees ist Folge dieser Spannung, doch bleibt fraglich, ob diese Widersprüche aufzulösen sind, indem die Interessen der Bauern im Dialog mit der übergeordneten Ebene des Kreises stärker berücksichtigt werden. Grundproblem ist nicht eine generelle personelle Fehlbesetzung der politischen und gesellschaftlichen Vertreter und Parteiämter auf Gemeindeebene, sondern der Versuch der Zentralregierung, die Gemeinden an einer industriellen Nutzung bzw. Profitmaximierung der Bodenbewirtschaftung zu hindern. Dieser Widerspruch kann auch nicht durch eine höhere demokratische Legitimation der lokalen Kader ausgeräumt werden. Die unverhohlene Artikulation der lokalen Interessen auch außerhalb der Gemeinde von engagierten und im Interesse ihrer Gemeinschaft handelnden Vertretern (Kategorisierung der "neuen" Kader in Li/O'Brien 1996) wird die Konflikte mit den höheren Ebenen über eigenständige Bodenbewirtschaftungsmöglichkeiten noch verstärken. Steigt parallel der potentielle Marktwert des Bodens im Zuge einer größeren Liberalisierung weiter an, wird nicht nur die Auseinandersetzung um eine lokal gesteuerte Industrialisierung auf Kosten der landwirtschaftlichen Nutzfläche zwischen den Gemeinden als Eigentümer an Grund und Boden und den Aufsichts- und Kontrollgremien auf Provinz- und Staatsebene, die gerade die Bebauung verhindern wollen, ein schärferes Ausmaß annehmen. Auch wird die Basis eine stärkere Beteiligung an den Erträgen fordern.

Neben diesem Phänomen des stärkeren Konflikts zwischen Kadern und den Bauern setzen sich, von den westlichen Kommentatoren weniger beachtet, neue Innovationen durch, die den skizzierten Konflikt zwar nicht auflösen, aber zumindest die Effizienz der Bodennutzung in der Landwirtschaft erhöhen und neue Verfahren der Gewinnverteilung und -ausschüttung zwischen Gemeindefregierung und den Bauern institutionalisieren. Diese Tendenzen zeigen sich besonders in den Dörfern, die in ihrer rechtlichen Ausgestaltung bei der Frage des Eigentümers einen höheren Spielraum als die Gemeinden genießen.

Unter dem nebulösen Begriff der "Aktiengenossenschaft" (Herrmann-Pillath/Kato 1996), die inzwischen auch für die kleineren Staatsbetriebe propagiert wird (Jiang Zemin 1997), verbergen sich von der Zentralregierung zum Experiment freigegebene, verschiedenste Betriebsmodelle für eine Neuorganisation ländlicher Unternehmen (Klotzbücher 1998). Elemente zeigen sich auch bei der landwirtschaftlichen Bodennutzung und -weitergabe: Bauern können die

Nutzungsrechte des Bodens längerfristig behalten, auch wenn sie diese befristet der Genossenschaft übergeben. Die Genossenschaft kann die Nutzungsrechte mehrerer Bauern zu einem Paket zusammenfassen und Interessenten in oder außerhalb des Kollektivs für eine bestimmte Zeit z.B. an Großbauern (*zhongdian hu*) übertragen (*zhuanrang*), die sich auf bestimmte Sparten konzentriert haben. Mit den erwarteten Produktivitätssteigerungen sind diese neuen Pächter auch in der Lage, höhere Bodenpachtpreise zu bezahlen. Nach ihren Statuten ist die Genossenschaft verpflichtet, einen Teil des Gewinns dem ursprünglichen Nutzer auszuzahlen (Sun Xiangjun 1996: 209-223, Wang Guoping 1994: 222/223). Dies steigere, so chinesische Kommentatoren, besonders die Effizienz der Bodennutzung, hatten doch vorher Bauern die Bestellung des Landes vernachlässigt, da sie in der Stadt oder in ihrem Heimatort anderen Tätigkeiten nachgegangen waren, ihren Anspruch auf die Nutzung des Verantwortungsfeldes (*zerentian*) und der Privatparzelle für den eigenen Bedarf (*kouliangtian*) aber nicht verlieren wollten (Zhongguo kexueyuan guoqing fenxi yanjiu xiaozu 1996: 109).

Dieses System kann sich sogar in Form von Gebietsaktiengenossenschaften (*shequ gufen hezuoshe*) auf das gesamte Dorf ausdehnen. Schon seit Anfang der achtziger Jahre haben sich Dörfer in eine große Firma ("corporation", Fallbeispiel in Nan Lin 1995: 312, 316ff; Chen Weixing 1998; Lau 1996: 252ff) umgewandelt. Das Gesamtvermögen des Dorfes wird in dieser Gesellschaft eingegliedert. Diese Entwicklungen stellen keine politische Entmachtung der Partei dar, ist der Parteisekretär doch meist in Personalunion auch der Vorstandsvorsitzende ("*dongshihui zhang*", Sun Xiangjun 1996: 217). Die Bauern können die Nutzungsrechte ihrer Felder wie bei der Bodengesellschaft an die Aktiengesellschaft übertragen, sind jedoch über ausgegebene Anteilsscheine am kollektiven Gesamtvermögen (Betriebe, Boden, Immobilien) beteiligt und erhalten eine prozentuale Gewinnbeteiligung. (Lau 1996: 252ff; Lin Nan 1995). Auch legen Gemeindemitglieder - mehr oder minder freiwillig - noch zusätzlich eine Barkapital in diese Aktiengenossenschaft ein (Wang Guoping 1994: 224; Sun Xiangjun 1996: 211, 232). Die einzelnen Mitglieder werden über die private Einlage und auch die prozentuale Gewinnbeteiligung in stärkerem Maße an das Kollektivvermögen gekoppelt. Dies sei keine Auflösung der Kollektivwirtschaft, sondern ihre Weiterentwicklung, bei der der wirkliche Charakter der Kollektivwirtschaft sichtbar werde (*you xu bian shi*). (Wang Gouping 1996: 227).

In welche Richtung längerfristig die institutionellen Veränderungen in den Dörfern und Gemeinden gehen und welche Artikulationsformen auch gewählt werden, bleiben die längerfristigen Erfolge immer mit einer Neuregelung der Verfügungsrechte und den Modi der Gewinnausschüttung bei der

Bodenbewirtschaftung verbunden. Je höher die Erträge und je eindeutiger und nachvollziehbarer für die Bauern die Erträge der Gemeinde in Form von expliziten Bodennutzungsgebühren oder Pachtzinsen sind, desto schärfer wird der Konflikt zwischen der Gemeinde und den Bauern ausgetragen werden.

## **5 Schlußfolgerungen und Ausblick**

Diese Untersuchung blieb auf die Frage beschränkt, welchen Einfluß die in den politischen Institutionen lokal verankerten Eigentumsrechte auf den eingeschlagenen politischen und wirtschaftlichen Transformationspfad der ländlichen Entwicklung nach 1978 besitzen. Bevor ich jedoch die wichtigsten Ergebnisse einer Analyse der kollektiven Bodenordnung mit dem Institutionenansatz von Douglass North zusammenfasse und so die verschiedenen Dimensionen einer Verflechtung von Politik und Ökonomie für die Gemeinderegierung ableite, versuche ich noch einige weitergehenden Fragen und ungelöste Probleme zu skizzieren.

### **5.1 Report uncertainty**

1. Über die Pachteinnahmen des kollektiven Bodens auf der lokalen Ebene sind keine gesicherten Zahlen von den Verpächtern oder aus statistischen Jahrbüchern (STN 1995; ZNX 1995) erhältlich. Sollte Datenmaterial zur Verfügung stehen, ist seine Verlässlichkeit über eine zweite offizielle Quelle nicht nachprüfbar. Die genauen Zahlen werden von den Verantwortlichen auf lokaler Ebene nur äußerst ungern preisgegeben, da sie größtenteils in außerbudgetäre Fonds fließen. Eine statistische oder empirische Überprüfung ist auch für die Zentralregierung oder andere Organe nicht möglich. Gerade diese freie Verfügbarkeit von Einnahmen in den außerbudgetären Fonds macht maßgeblich die Attraktivität jeglicher Einkünfte der Bodenbewirtschaftung aus und schafft finanzielle Spielräume. Eine statistische Überprüfung der hier vorgestellten Zusammenhänge ist erst sinnvoll, wenn die Verfügungsmöglichkeiten auch in nationalen Gesetzen bestätigt werden, weil dann dementsprechende Daten erhoben und veröffentlicht werden.

2. Unterschiede zwischen den Gemeinden und den Dörfern wurden hier angedeutet. Das Dorf steht explizit als gesellschaftliche Organisation außerhalb der Staatsorganisation.

Die spezifischen Entwicklungsunterschiede zwischen Gemeinden und Dörfern, die Verankerungsmöglichkeiten des kollektiven Bodeneigentums sowie Ansatzpunkte einer politischen Reorganisation, deren Ausgangspunkt Konflikte über Verfügung und Gewinnauszahlung der Bodennutzung sind, konnten nur skizziert werden. Auch in der westlichen Forschung bleiben die Unterschiede zwischen den Gemeinden, Dörfern und Genossenschaften als Eigentümer des kollektiven Bodens

noch weitgehend unbetrachtet. Erst mit dem Beginn der ländlichen Transformation nach 1978 begann man langsam von der Vorstellung eines allmächtigen und steuernden Staats abzurücken (Weigelin-Schwiedrzik 1998b: 50) und lenkte den Blick auf die hohe politische Selbststeuerung von selbstbewußten Kadern in der noch weitgehend undifferenzierten 'kollektiven Peripherie' und deren pragmatischen lokal begrenzten Lösungen, die zu Beginn der Reform nicht als explizite Alternativen zu einer nationalen Entwicklungspolitik angelegt waren.

3. Die skizzierte Bedeutung des kollektiven Bodens in den wirtschaftlichen und politischen Kontexten ist jedoch nicht absolut. Eindeutige Korrelationen bleiben gerade für die Sozialwissenschaften eher die Ausnahme (King 1994: 19). Wird der Erklärungswert einer national überall gleich verankerten Bodeneigentumsordnung in bezug auf eine Entwicklungsdynamik diskutiert, müssen abschließend qualitative Faktoren genannt werden, die die unterschiedliche Ausprägung in verschiedenen ländlichen Regionen erklären könnten. Gerade bei Untersuchungen, die in ein ausdifferenziertes Erklärungsmodell vorschlagen, wird dieses Prinzip oft vernachlässigt.. So bleibt beispielsweise bei Oi (1995) ungenannt, wieso sich bei den skizzierten Implikationen des "local state corporatism" nicht überall eine aktive lokale Industrialisierungspolitik in gemeindeeigenen Betrieben nachweisen läßt.

In Qingpu wird deutlich: Die Nähe zu Ballungsräumen erhöht die Bedeutung des Bodens in kollektivem Besitz, da dort die Expansion der Großstädte mehr Boden für die Entstehung von Industrie- und Wohnanlagen erfordert. Hier liegt der Preis pro *mu* um ein Vielfaches höher. Der Kreis liegt direkt an der Grenze zum Stadtgebiet Shanghai. Hier entwickelte sich eine Bautätigkeit, die bei extremer Zersiedlung des Gebietes zwischen Schnellstraßen und neuen Kleinstädten seine ehemalige landwirtschaftliche Ausrichtung mit abgeschlossenen Gemeinden nur schwer erahnen läßt. Die Bodenpachtpreise für ausländische Joint Ventures sind in den westlichsten Gemeinden in Qingpu am höchsten.

4. Auch kann nicht geklärt werden, inwieweit der Boden eine notwendige oder gar hinreichende Bedingung für das ländliche industrielle Wachstum darstellt. Hier wurde vor allem auf Fallbeispiele und Phänomene des Kreises Qingpu zurückgegriffen, die mit der gleichen Fragestellung und ähnlicher Datenverfügbarkeit nicht einem Fallbeispiel aus einer anderen Region gegenübergestellt werden konnte.

## 5.2 Der Boden als institutionalisierter "Spielraum": Politik und Ökonomie auf dem Land

1. Die Eigentumsrechte an Grund und Boden sind eine politische Institution, deren Pfadabhängigkeit sich durch eine kontinuierliche Verankerung in den Gebietskörperschaften auf dem Land auszeichnet. Diese Pfadabhängigkeit schließt jedoch nicht ein, daß die Anreize und Einbindung der Institution (Boden) in die Entwicklungsstrategie der Gemeinderegierungen unverändert blieben. Gerade hier lassen sich in einem Vergleich vor und nach 1978 große Unterschiede feststellen.

Die Kollektivierung des Bodens blieb ein wichtiges Entwicklungsziel der Bodenreform in den fünfziger Jahren. Die kollektiven Eigentumsrechte an Grund und Boden auf dem Land konnten trotz einer Reorganisation der Kollektive und Dekollektivierung der Landwirtschaft ihre Verankerung auf der Ebene der Gemeinden beibehalten. Nach 1978 wurden die lokal verankerten Eigentumsrechte des Bodens nicht vertikal neuen Eigentümern zugeordnet, sondern gingen auf die politischen Nachfolgeorgane der Volkskommunen, Produktionsbrigaden und -gruppen über.

Änderungen der Entwicklungsstrategie und Neuordnung der politischen Organisationen müssen nicht zwangsläufig mit einer umfassenden Reorganisation aller politischen Institutionen und Organe verbunden sein (Goldstein 1995: 1171). Vor 1978 blieb in den radikalen Entwicklungsperioden die Transformation des Bodens in höhere Eigentumsformen und neue Verwaltungszuständigkeiten ein wichtiges Ziel. In den gemäßigten Entwicklungsperioden, z.B. während der Readjustierung nach dem Großen Sprung, wurde das Haushaltsverantwortungssystem wieder eingeführt, um mit individuellen und materiellen Leistungsanreizen die Produktivität zu erhöhen. Die erzwungenen Eigentumsveränderungen zu Lasten der Produktionsgruppen oder -brigaden wurden wieder zurückgenommen. Diese Kopplung von ländlicher Entwicklungsstrategie und Veränderung von Eigentumsrechten ist in der Reformperiode aufgehoben. Produktionssteigerungen können ohne eine Veränderung der Bodenrechte erreicht werden. Auch vollziehen sich die nationale Anerkennung des Haushaltsverantwortungssystems zu Beginn der achtziger Jahre, die politische Reorganisation der Gemeinden (1982/83), Institutionalisierung einer umfassenden Bodenverwaltung (1986) und erweiterte Bodennutzungsmöglichkeiten (1988) *hintereinander*.

Die sozialistische Bodenordnung gehört zu den Bereichen, deren ideologische Bedeutung und Kontinuität im Gegensatz zu anderen Bereichen hoch ist. Eine Bodenreform wurde als Teil einer Politik der "Reform und Öffnung" stets vermieden. Mit der Verfassungsrevision von 1982 hat die Zentralregierung eine

unterschiedliche Bodenordnung für die Stadt und für das Land institutionalisiert. Die Gemeinden, Dörfer und Genossenschaften wurden als Eigentümer eines lokal eingegrenzten Bodeneigentums bestätigt. Auf dem Land wurde die Zahl der wichtigen lokalen politischen und wirtschaftlichen Akteure durch diese Monopolisierung auf die Gemeinderegierungen oder Genossenschaften eingeschränkt.

Folge dieser hohen Pfadabhängigkeit ist, daß die kollektiven Eigentumsrechte an Grund und Boden schon zu Beginn der Reformen von 1978 dezentral den Gebietskörperschaften zugeordnet waren, ohne daß die Zentralregierung oder andere staatliche Ebenen eine Delegation der Eigentumsrechte mit bestimmten Bedingungen verknüpfen hätten können. Die Verfügungsrechte über den Boden in staatlichem Besitz und auch Profitmöglichkeiten wurde hingegen schrittweise den unteren Ebenen wie Provinzen und Städten überlassen, so daß dies mit einer juristischen Ausgestaltung der Rechte und Pflichten der Lokalregierungen sowie Regelungen zu den finanziellen Abführungspflichten der Peripherie an die Zentrale verbunden werden konnte. Zusätzlich unterstützt die Institutionalisierung einer zweiteiligen Eigentumsordnung des Bodens eine unterschiedliche juristische Verregelungsdichte der beiden Eigentumsformen.

2. Die Gemeinderegierungen verbleiben so in einer verfassungsrechtlich und ideologisch legitimierte Doppelrolle als Eigentümer und zuständiges Verwaltungsorgan, in der politische Legitimation und effiziente Bodenbewirtschaftung institutionalisiert sind. Eine 'Verschmelzung von Politik und Ökonomie', die bei den Kollektiv- und Staatsbetrieben im Zentrum der Kritik steht, wird bei den kollektiven Eigentumsrechten an Grund und Boden von der Zentrale bestätigt. So stehen wirtschaftliche Profitorientierung in der Bodenbewirtschaftung, gesellschaftliche und politische Ziele für die Gemeinde gleichberechtigt nebeneinander. Die Verfügungsrechte über den Boden bei den Gemeinderegierungen schaffen interne Anreize und eine Entwicklungsdynamik, die lokal verankert und nur schwer von außen zu steuern sind.

Es bietet sich jedoch ein differenziertes Bild dieser institutionellen Kontinuität des Bodens in kollektivem Besitz für die Zeit nach 1978, wobei sich die Bedeutung des Bodeneigentums für die Transformation auf einer politischen und wirtschaftlichen Ebene nachweisen lassen. Dabei zeigt hier eine funktionale Analyse, die auch entscheidend den zeitlichen Verlauf berücksichtigt, daß die Einbindungsart das Verhältnis der beiden politischen und wirtschaftlichen Kontexte sich ändert. Während die *indirekte* Einbindungsmechanismen zu Beginn des Transformationsprozesses nach 1978 vorherrschen, gewinnen jüngst bzw. in Zukunft

die *direkten* Einbindungsmöglichkeiten an Bedeutung. Im folgenden sind so zwei Fragen wichtig: Welche Bedeutung hat die Instrumentalisierung und Integration des Bodens auf die ländliche Entwicklungsdynamik nach 1978, und wie beeinflussen die unterschiedlichen Einbindungsarten und -kontexte die enge Verflechtung von Politik und Ökonomie innerhalb der Gemeinderegierungen?

3. Das Verhältnis von Politik und Ökonomie innerhalb der Gemeinderegierungen, so kann am hier betrachteten Fallbeispiel der Bodenordnung auf dem Land seit 1978 dargestellt werden, wird in ihrer Entstehung und ihrer konkreten Ausformung von einer direkten oder indirekten Einbindungsart bestimmt.

Versucht man hier die Verflechtung von Politik und Ökonomie bei der indirekten Einbindung zu fassen, sind hier die extrem hohen Austauschprozesse zwischen Möglichkeiten der politischen Legitimation, Profitabschöpfung der Betriebe und der so entstehende Spielraum innerhalb der Gemeinderegierung für eine wirtschaftliche Entwicklungsdynamik verantwortlich (vgl. Tabelle 6):

Eine Dynamik ist bei der indirekten Integration der kollektiven Eigentumsrechte an Grund und Boden in den Aufbau der gemeindeeigenen ländlichen Betriebe erkennbar. So kann die Gemeinde als Eigentümer Unternehmensgewinne in die außerbudgetären Sonderfonds der Gemeinde umleiten. Eine aktive Unternehmenspolitik und Betriebsgründungen durch die Gemeinden war nötig, weil eine direkte Verpachtung oder Verkauf des Bodens politisch nicht möglich war. Diese wirtschaftlichen Erfolge und die finanziellen Einnahmequellen bilden gleichzeitig eine wichtige politische Legitimationsquelle der Gemeinderegierungen. Der hohe prozentuale Anteil des Bodens, der in das Anlagekapital einging, kann bei den später geschlossenen Kooperationen mit anderen, auch ausländischen Geschäftspartnern die eigene Mehrheitsbeteiligung sichern und weitgehende Eingriffe in das betriebliche Management rechtfertigen. Da der Boden bei einem möglichen Konkurs seinen Wert nicht verliert, wird auch das Investitionsrisiko der Gemeinde minimiert.

Auch im Diskurs zwischen Zentrale und den Gemeinderegierungen um Unternehmensformen und -modelle lassen sich diese Austauschprozesse in der Gemeinderegierung zwischen Politik und Ökonomie aufzeigen. Der Grund und Boden ist hier nicht Gegenstand eines Konfliktes, der vor allem Anfang der neunziger Jahre die Klärung der betrieblichen Eigentumsrechte zum Inhalt hat. Die autonome Verankerung des Bodens wird von der Zentralregierung und von den Gemeinden nicht angezweifelt. In diesem Konsens liegt die Chance der lokalen Ebenen und somit Bedeutung des kollektiven Eigentums an Grund und Boden, weil so die Interventionsversuche der Zentralregierung in die gemeindeeigenen Betrieben neutralisiert und die

Symbiose von Lokalregierung und Betrieb erhalten werden kann: Der Boden wird in das Anlagekapital eingerechnet, so daß die Stellung der Gemeinden im Unternehmen als ein Mehrheitsteilhaber verankert wurde. Die beherrschende Stellung der Gemeinden ist so nicht geschwächt, da sie sich als Investor in die zentralstaatlichen Konzepte einfügt haben, ohne zusätzliches Kapital in die Betriebe investieren zu müssen. Der große lokale Implementationsspielraum durch die indirekte Einbindung des kollektiven Bodens als Anlagekapital in die Betriebe und geringe Möglichkeiten einer Wertüberprüfung von außen ermöglicht es den Gemeinden, sich in diese propagierten Betriebsmodelle und neuen politischen Diskursrahmen einzufügen und ihre dominierende Stellung zu erhalten. Dies bedeutet jedoch nicht, daß die lokale Ebene den neuen Unternehmensformen wie Gesellschaften (*gongsi*) oder Aktiengenossenschaften (*gufen hezuoshe*) selbst hohen Wert beilegt: Trotz der betriebswirtschaftlichen Konsequenzen darf man nicht aus dem Auge verlieren, daß dies ein politischer Steuerungsversuch der Zentrale ist, der zumindest auf dem Land noch zu keiner einheitlichen Ordnungspolitik geführt hat.

Weiteres Merkmal der Verbindung von Politik und Ökonomie bei der indirekten Einbindungsmöglichkeiten ist auch, daß diese Austauschprozesse nur innerhalb der Gemeinderegierungen stattfinden, wobei der Wert des Bodens je nach Bedarf so veranschlagt werden kann, daß eine beherrschende Stellung im Unternehmen erreicht wird. Eine Kontrolle über einen Markt oder eine Überwachung von anderen Ämtern ist nicht möglich. Auch vollzieht sich dies unter Ausschluß der Bauern. Diese Informalität der kollektiven Eigentumsrechte an Grund und Boden sichert die Bewegungsfreiheit der Gemeinderegierungen gegenüber den Bauern und der Zentralregierung: Das kollektive Eigentum an Grund und Boden bildet ähnlich wie die ländlichen Betriebe eine "tricky category" (Putterman 1995: 1052). Es ist offensichtlich, daß

"[... t]he practical outcome of the current situation embodies many of the uncertainties of the commune period" (Watson 1989: 289).

Der kollektive Charakter des Bodens ist innerhalb der Gemeinde sehr schwer einzugrenzen, weil die Eigentumsrechte der Bauern der Gemeinde und die Ausschüttung des Gewinns letztlich ungeklärter als in der Zeit der Kollektivwirtschaft sind: Die gesellschaftliche Neuordnung und Auflösung der Kollektivwirtschaft führte zu einer Stärkung der Verwalter (Lokalregierung oder Genossenschaft) der Eigentumsrechte an Grund und Boden (Putterman 1995: 1052). Die Ausübung der Kollektivrechte verblieb bei der Gemeinderegierung oder den Genossenschaften, die im Auftrag der Bauern einer geographisch oder administrativ definierten Einheit den Grund und Boden bewirtschaften. Doch haben sich die Mitbestimmungsmöglichkeiten und Verfü-

gungsrechte über den Gewinn der einzelnen Mitglieder im Zuge der Dekollektivierung nur minimal verändert, während die Mechanismen der Gewinnverteilung aus der Bodenbewirtschaftung im Reformprozeß immer unklarer geworden sind: Die erwirtschafteten Gewinne der Gemeinde kommen nicht mehr wie in der Kollektivwirtschaft allen Bauern und Beschäftigten der Industriebetriebe innerhalb der Gemeinde zugute, da die Entlohnung nach Arbeitspunkten (*kaoheshidu*) abgeschafft wurde. Der Wert eines einzelnen Arbeitspunktes, der auf der Ebene der Produktionsgruppe, Brigade oder Volkskommune errechnet wurde, war damals für alle Mitglieder zur Zeit der Kollektivwirtschaft jedoch unabhängig von ihrer Arbeit auf dem Feld oder im Betrieb gleich (Zweig 1989). Dies sicherte immerhin einen Verteilungsmodus innerhalb des Kollektivs, bei dem - unabhängig von unterschiedlichen Gewinnzuwächsen im Betrieb oder auf dem Feld - Produktivitäts- und Gewinnzuwächse generell an *alle* Mitglieder des Kollektivs über den Wert eines Arbeitspunktes ausgeschüttet worden sind. Nun aber kommen die Einkünfte einer Bewirtschaftung des Bodens, der zumindest nominal im Besitz aller ist, nur noch der Gemeinderegierung zugute.

Proteste und Abwahl von Kadern in den Dörfern läßt Zweifel aufkommen, ob diese informellen Sonderrechte der Gemeinderegierungen auf die Verfügung und Gewinnausschüttung des Bodens in kollektiven Besitz sich auch in Zukunft bestehen können.

Auch im Konflikt mit der Zentralregierung zeigt sich, daß die hohe Informalität bei der Wertbemessung des Bodens als Kapitaleinlage die Interventionen der Gemeinde über Eigentumsrechte am Betrieb legitimiert und so ein politischer Freiraum im Diskurs mit der Zentralregierung entstanden ist. Die Ergebnisse der Integration des kollektiven Bodens in die lokal initiierte Entwicklungsdynamik hat gezeigt, daß gerade auf dem Land Entwicklungen ablaufen, die in ihrer Ausprägung und Weite nicht von den zentralstaatlichen Organen so konzipiert oder noch nicht in einen formalen Gesetzesrahmen gefaßt worden sind.

Es ist es nicht verwunderlich, daß die Zentralregierung Versuche unternimmt, über eine politische Ordnungspolitik und wirtschaftliche Makrosteuerung ihren Einfluß an der Basis zurückzuerlangen. Die Austeritätspolitik Ende der achtziger und neunziger Jahre beweist, daß die monetäre Geldpolitik und massive Krediteinschränkungen als finanzielle Steuerung für die kollektiven Betriebe nicht wirkungslos blieb. In Qingpu, wo die Gemeinden über teilweise hohe Kapitalrücklagen verfügen, führte dies zu einem Investitionsrückgang, der erst mit oder unmittelbar vor der Reise Deng Xiaopings in den Süden 1992 durchbrochen wurde (Interviews 2, 6, 8).

Tabelle 6: Politik und Ökonomie in der ländlichen Transformation am Beispiel der Bodenbewirtschaftung

	indirekt	direkt
wirtschaftlicher Kontext	Gründung, Profittransfer und Kontrolle der Ländlichen Unternehmen	Übertragung/Verpachtung von kollektivem Boden
politischer Kontext	höherer Spielraum im Diskurs zwischen Zentrale und Peripherie	Legitimation/Kontrolle der Gemeinderegierungen
Austauschprozesse zwischen Politik und Ökonomie	informell, nur in der Gemeinderegierung	öffentlich, Konflikt zwischen Gemeinderegierung und Bauern

Der Zentralstaat hat jedoch zu anderen Möglichkeiten gegriffen, um diesen Steuerungsverlust zu kompensieren. Es zeichnet sich nach 1978 in stärkerem Maße der ordnungspolitische Steuerungsversuch ab, auf dem Land die Grundzüge von sozialen Absicherungssystemen vorzugeben, während zur Zeit der Kollektivierung die soziale Absicherung von den Kollektiven selbstverantwortlich geregelt werden mußte. Ähnliche aktuelle ordnungspolitische Steuerungsversuche zeigen, wie hier ausführlich diskutiert wurde, auch bei der institutionellen Ausgestaltung der Betriebe. Hier wird besonders deutlich, daß es Ziel der Zentralregierung ist, die enge und informelle Verklammerung von Politik und Ökonomie innerhalb der Gemeinderegierungen zu durchbrechen.

Die neu geschaffenen Pachtmöglichkeiten können zu Tendenzen führen, die die beschriebene und von der Zentralregierung kritisierte Verflechtung von Politik und Ökonomie auf dem Land verändern können. Inwiefern wird ein neues Verhältnis von Politik und Ökonomie innerhalb der Gemeinderegierung geschaffen, das den Transformationsverlauf und Entwicklungsdynamik entscheidend bestimmt?

Die finanzielle oder direkte wirtschaftliche Bedeutung (Pacht) des kollektiven Bodens ist zu Beginn des Reformprozesses nur schwach in Anreizen verankert, steigt aber mit neuen Übertragungs- und Rückgabemöglichkeiten der Verfügungsrechte weiter an. Es hat sich aber auch gezeigt, daß auf dem Land die neuen Pachtmöglichkeiten für die Gemeinden nur bedingt Vorteile gegenüber der Produktionsverantwortungsverträgen für die Gemeinderegierungen beinhalten.

4. Die direkten Formen einer Bodenbewirtschaftung wie Pachtverträge setzen sich auf dem Land nur schwer bei den gemeindeeigenen Betrieben durch, da so die Vorteile für die Gemeinderegierung von einer internen und informellen Verschmelzung von Politik und Ökonomie gemindert werden.

Eine lokal geforderte profitorientierte Bewirtschaftung des Bodens führt zu einem Konflikt mit der Zentralregierung, die massiv den Schutz der landwirtschaftlichen Nutzfläche auf dem Land propagiert, um die Versorgung der Städte mit selbstproduzierten Lebensmitteln zu sichern. Hier zeigt sich die Dominanz der Zentrale über die untersten Ebenen auf dem Land, die eine industrielle Entwicklung den ländlichen Gebieten nicht unbedingt vorenthalten, aber ihr Ausmaß und regionales Entwicklungstempo steuern wollen. Die Zentralregierung kann jedoch nur noch begrenzt die Bodenkontingentierungen durchsetzen und eine lokal gesteuerte Bodenbewirtschaftung verhindern.

Bei den politischen Unruhen, den Manifestationen politischen Unmuts oder der faktischen Abwahl von unfähigen Kadern in den neunziger Jahren handelt es sich um keine mangelnde Steuerungsfähigkeit der Zentralregierung. Auch läßt die Exklusivität der Entwicklungen in ländlichen Gebiete daran zweifeln, dies als erste Demokratisierungstendenz zu interpretieren, die in der ländlichen Peripherie ihren Anfang nimmt. Vielmehr handelt es sich um autonome Prozesse auf dem Land: Auf den gleichen parallelen Ebenen der Selbstverwaltungsorgane der Stadt zeigen sich solche Phänomene nicht. Werden die Pachteinnahmen immer mehr institutionalisiert, bleiben auch die skizzierten informellen Austauschprozesse zwischen Politik und Wirtschaft beschränkt, die die Gemeinderegierung bisher entscheidend zu ihren Gunsten bestimmt haben. Vielmehr ist nun über den Pachtzins die wirtschaftliche Bedeutung des Bodens und dessen Wert als Einnahme der Gemeinderegierung bezifferbar und wird so Gegenstand einer politischen Diskussion an der Basis, bei der im Mittelpunkt steht, wie diese Einnahmen verteilt werden sollen. Konkurrierende Wahlen und massiver Protest, der in den Dörfern und vereinzelt in den Gemeinden zu beobachten ist, gewinnt ihre Dynamik aus diesem Kampf um die Verteilung der Bodenrente. Zumindest das Verhältnis von Politik und Ökonomie unter diesen neuen Integrations- und Funktionalisierungsmöglichkeiten bietet so weniger Freiräume innerhalb der Gemeinderegierung, sondern erhöht die Konflikte zwischen Bauern und der Gemeinderegierung (vgl. Tabelle 6).

Die Funktionshäufung innerhalb der Gemeinden führt dazu, daß die mangelnde systemische Trennung sich zu Legitimationskrisen ausweiten können: Die Gemeinderegierungen sind neben einer politischen Vertretung auch Bodenverwalter in Gestalt von Vertragspartnern für die Bauern, Verpächter von Boden sowie Eigentümer von gemeindeeigenen Betrieben. Mißerfolge in der Boden-

bewirtschaftung können so auch zu politischen Krisen werden. Hier sind die Pachteinahmen eine Kraft, die letztlich den internen und informellen Austausch von Integration der Bodenrechte mindert, weil mit der expliziten Bemessung des Bodenwertes Konflikte geschaffen werden. Den Bauern an der Basis als Miteigentümer wird der Wert des Bodens bewußt, deren bisher informell verrechneten Erträge nun zu direkten Einnahmen führen, deren Verteilung sie auch mitbestimmen wollen. Die Gemeinderegierung entwickelt sich so über die Anbindung des Bodens immer mehr zu einer Schnittstelle und Vermittler zwischen dem Staat, der die industrielle Entwicklung steuern will und der Basis auf dem Land, die eine profitorientierte Bodenbewirtschaftung fordert.

Die kollektiven Eigentumsrechte an Grund und Boden und ihre politische und wirtschaftliche Funktionalisierung haben Entwicklungsanreize und einen Steuerungsverlust der Zentrale geschaffen. Noch steht eine genaue nationale Normierung der Verfügungsrechte des kollektiven Bodens aus. Wie andere Interventionsversuche der Zentralregierung zeigen, bleiben die Chancen für eine Wiederherstellung der politischen Steuerung eher gering. Blicke so die Abkopplung der Eigentumsrechte von den Gebietskörperschaften ein letzter Versuch der Zentralregierung, eine Steuerung auf dem Land wiederherzustellen?

Eine Neuordnung der kollektiven Eigentumsrechte an Grund und Boden wird erst dann akut werden, wenn die Entwicklung in den Städten negativ von der Dynamik auf dem Land beeinflußt wird. Denkbar ist höchstens ein Wachstum der ländlichen Betriebe, die immer stärker mit den städtischen Staatsbetrieben um Anteile auf dem nationalen und internationalen Markt konkurrieren. Eine Neuordnung der Eigentumsverhältnisse an Grund und Boden stellt eine besondere Herausforderung dar - ein Spagat zwischen der unveränderten sozialistischen Staatsdoktrin und der Modifizierung oder gar Abschaffung eines sozialistischen Bodeneigentums wäre nicht nur für China revolutionär - die chinesische Regierung wäre die erste kommunistische Regierung, egal ob in einer Transitionsphase wie beispielsweise in der Sowjetunion unter Gorbatschow (Goldstein 1995; Sisow 1991) oder demokratisch legitimiert, die eine substantielle Bodenreform einleiten würde. Diese radikale Form einer zentralen Steuerung in Form einer ordnungspolitischen Korrektur käme jedoch auch einem ideologischen Bruch gleich, dessen politische Korrekturen und Folgen weniger auf dem Land, sondern von der Zentralregierung vorgenommen werden müßten.

Wahrscheinlicher ist, weniger an den ordnungspolitischen sozialistischen Grundfesten des Staates zu rütteln und vielmehr die begonnenen Reformen zu einer profitorientierten Nutzungsvergabe und Einführung von Pachtverträgen auf dem staatlichen und kollektiven Boden in der VR China fortzuführen. Die Verpachtung

des Bodens, die auch immer größere Bodenrenten den Eigentümern zusichert, ähnelt so immer mehr Nutzungsmöglichkeiten des öffentlichen Grundbesitzes, wie sie schon seit langem in Singapur, Hongkong und dem Innenstadtbereich Londons (World Bank 1993: 66) erkennbar sind. Wird sich diese Entwicklung für den Boden in staatlichem und kollektiven Besitz fortsetzen, ist fraglich, wie diese Bodenordnung längerfristig noch als ein sozialistisches Strukturmerkmal vermittelt und akzeptiert werden kann.

## 6 Anhang

### Glossar der verwendeten chinesischen Zeichen

100 qiang xian	100 强县
anzhi buzhuifei	安置补助费
baogan dao hu	包干到户
baohu	保护
bu dei zhanyong gengdi, haodi buyao gao suowei qiong guodu	不得占用耕地，好地不要搞所谓穷过渡
cailanzi	菜篮子
Caohejing	曹河泾
chanquan hen mohu	产权很模糊
chengbao hetong	承包合同
chengbao zerenzhi	承包责任制
chengshi	城市
chengshi hukou	城市户口
chengshi jiaoqu	城市郊区
chengzhen	城镇
chuzu	出租
cun	村
cunmin huiyi	村民会议
cunmin weiyuanhui	村民委员会
chuji shengchan hezuoshe	初级生产合作社
Daying zhen	大盈镇
dongqian fangyuan jianshefei	动迁房源建设费
dongshihui	董事会

dongshihui zhang	董事长
Fengxi zhen	风溪镇
fuli qiye	福利企业
Fuzhou	福州
fuzhuowu buchangfei	附着物补偿费
gaoji shengchan hezuoshe	高级生产合作社
gengdi buchangfei	耕地补偿费
gengdi zhanyongshui	耕地占用税
getihu	个体户
gonggu	巩固
gongye gongsi	工业公司
gongyou suoyou	公有所有
Guangzhou	广州
guanlifei	管理费
guojia jianshe	国家建设
'hefa'hua	“合法”化
Hefei	合肥
Hongqiao	虹桥
hukou zhidu	户口制度
Jiangsu	江苏
jianshe jijin	建设基金
jiating lianchan chengbaozhi	家庭联产承包制
jiqeng qunzhong xing zizhi zuzhi	基层群众性自治组织
jiqeng zhengquan danwei	基层政权单位
jingji xiaoyi	经济效益
jingying quan	经营权
jiti	集体
Jiti chengle kongjiazi, shuangceng jingying tuyou xuming	集体成了空架子，双层经营徒 有虚名

jiti jingji zuzhi	集体经济组织
jiti suoyou tudi	集体所有土地
kouliangtian	口粮田
kong jiazi	空架子
laodong qunzhong jiti suoyou	劳动群众集体所有
Liantang zhen	练塘镇
maimai	买卖
Minhang	闵行
'mingyu' gudong	“名誉”股东
mu	亩
muxu zichan buchangfei	牧畜资产补偿费
Nanshi	南市
nongye shui	农业税
nongcun	农村
nongtian sheshi buchangfei	农田设施补偿费
nongye hukou	农业户口
nongye jiti hezuoshe	农业集体合作社
nongye shengchan huzhuzu	农业生产互助组
Pudong	浦东
qingmiao buchangfei	青苗补偿费
Qingpu	青浦
qinzhàn	侵占
quanshu xingzhi	权属性质
ren duo, di shao de guoqing	人多, 地少的国情
renmin daibiao dahui	人民代表大会
renmin gongshe	人民公社
san ji suoyouzhi, dui wei jichu	三级所有制, 队为基础
Shanghai	上海
Shanghai cailanzi	上海菜篮子

Shanghai lansheng gongsi	上海兰生公司
Shanghai shi nongye touzi gongsi	上海市农业投资公司
Shanghai sichou jinchukou gongsi	上海丝绸进出口公司
shangjiao	上缴
Shangta zhen	商榻镇
shehui xiaoyi	社会效益
sheng	省
shengchan (da) zu	生产（大）组
shengchan dadui	生产大队
shengchanduì	生产队
shengchan lianheshe	生产联合社
shengchan xiaozu	生产小组
Shenzhen	深圳
shequ gufen hezuoshe	社区股份合作社
(shi) mu	（市）亩
shiyong quan	使用权
shiyong zhengming	使用证明
shiyongfei	使用费
Su'nan moshi	苏南模式
suoyouquan	所有权
suoyouquan he jingyingquan fenkai	所有权和经营权分开
tiaotiao	条条
tongyi xiaogou	统一销购
tudi guanli	土地管理
tudi guanli bumen	土地管理部门
tudi guanliju	土地管理局
tudi kaifa	土地开发
tudi kaifa gongsi	土地开发公司

tudi shiyongfei	土地使用费
tuochan ganbu	脱产干部
weihu xiangcun qiye de zhengshe heyi	维护乡村企业的政社合一
wenming danwei	文明单位
wuchang	无偿
wuchang bofa	无偿拨发
wuchang shiyong	无偿使用
xian	县
xiang	乡
xiang (zhen) nongmin jiti jingji zu-zhi	乡（镇）农民集体经济组织
xiang (zhen) cun jianshe yongdi	乡（镇）村建设用地
xiangcun jianshe	乡村建设
xiangzhen qiye	乡镇企业
xin caidi kaifa jianshe jijin	新菜地开发建设基金
xin yi lun 'cailanzi'	新一轮 '菜篮子'
xingzheng huabo tudi	行政划拨土地
Xujing zhen	徐泾镇
yanglao ren yuan	养老人员
yi tudi pizu yin waizi	以土地批租引外资
you xianqi	有限期
you xu bian shi	由虚变实
youchang	有偿
youchang chengbao	有偿承包
youchang shiyong	有偿使用
yunyong jingji shouduan kongzhi fei nongye yongdi	运用经济手段控制非农业用地
yusuan wai	预算外
yusuanwai zijin	预算外资金

zeren tian	责任田
zhen	镇
zhen minzhengju	镇民政局
zhengdi	征地
zhengdi(buchang)fei	征地（补偿）费
zhengdi fang'an	征地方案
zhengqi fenkai	政企分开
zhengshe fenkai	政社分开
zhengshe heyi	政社合一
zhengyong	征用
zhengyong tudi	征用土地
zhongdianhu	重点户
zhongyang	中央
zhuanrang	转让
zhufang chaiqian buchangfei	住房拆迁补偿费
ziran cun	自然村
zulin	租赁

## Verzeichnis der verwendeten Siglen und Abkürzungen

BoVA	Bodenverwaltungsamt
BoVerwG	Bodenverwaltungsgesetz, vgl.. Zhonghua renmin gongheguo tudi guanli fa (1986)
BoVerwGAV	Ausführungsvorschriften zum Bodenverwaltungsgesetz, vgl. Zhonghua renmin gongheguo tudi guanli fa shishi tiaoli (1991)
BPW	Bruttoproduktionswert
BR	Beijing Rundschau (Beijing)
CQ	The China Quarterly (London)
DorfOrgG	Organisationsgesetz für die Dorfbewohnerkomitees in der VR China vgl. Zhonghua renmin gongheguo cunmin weiyuanhui zuzhi fa (1987)
DFHB	Zhonghua renmin gongheguo difang fagui huibian
FGHB	Zhonghua renmin gongheguo fagui huibian
I&S	Issues and Studies (Taipei)
JCE	Journal of Comparative Economics (London)
KPCh	Kommunistische Partei Chinas
LPG	Landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaft
LUG	Gesetz der ländlichen Unternehmen in der Volksrepublik China, vgl. Zhonghua renmin gongheguo xiangzhen qiye fa (1996)
OrgG	Organisationsgesetz für die lokalen Volkskongresse und die lokalen Volksregierungen aller Ebenen der VR China, vgl. Zhonghua renmin gongheguo difang geji renmin daibiao dahui he difang geji renmin zhengfu zuzhi fa (1986)
RMRB	Renmin ribao, waihuiban
SJN	Shanghai jingji nianjian
STN	Shanghai tongji nianjian
Verf 1975	Verfassung der Volksrepublik China in der Fassung vom 17.1.1975
Verf 1978	Verfassung der Volksrepublik China in der Fassung vom 5.3.1978, vgl. Zhongguo renmin gongheguo xianfa (1978)
Verf 1982	Verfassung der Volksrepublik China in der Fassung vom 4.12.1982

VerfÄ 1988	Verfassungsänderung vom 4.12.1988, vgl. Zhonghua renmin gongheguo xianfa xiuzheng an (1988)
VerfÄ 1993	Verfassungsänderung vom 23.9.1993, vgl. Zhonghua renmin gongheguo xianfa xiuzheng an (1993)
VRCh	Volksrepublik China
Xinhua	Xinhua yuebao
XY	Xiangzhen qiye yanjiu
ZGG	Zhonghua renmin gongheguo guowuyuan gongbao
Zhongguo 1978	Zhongguo gongchandang di shiyi jjie zhongyang weiyuanhui di san ci quanti huiyi gongbao (1978)
Zhonggong 1979	Zhonggong zhongyang guanyu jiakuai nongye fazhan ruogan wenti (1979)
Zhonggong 1983	Zhonggong zhongyang, guowuyuan guanyu shixing zhengshe fenkai jianli xiangzhengfu de tongzhi (1983)
Zhonggong 1984	Zhonggong zhongyang guanyu yi jiu ba si nian nongcun gongzuo de tongzhi (1984)
Zhonggong 1993	Zhonggong zhongyang guanyu jianli shehuizhuyi shichang jingji tizhi ruogan wenti de jueding (1993)
ZK	Zentralkomitee [der Kommunistischen Partei Chinas]
ZXN	Zhongguo xiangzhen qiye nianjian

(Deutsche Übersetzungen und Quellen im Literaturverzeichnis)

## **7 Literatur**

### **A. Monographien, Zeitschriftenaufsätze und Zeitungsartikel**

- Blecher, Marc und Vivienne Shue (1996), *Tethered Deer: Government and Economy in a Chinese County*, Stanford.
- Byrd, William und Lin Qingsong (Hrsg.) (1990), *China's Rural Industry: Structure, Development of Reform*, New York.
- Chen Feng (1995), *Economic Transition and Political Legitimacy in Post-Mao China: Ideology and Reform*, New York.
- Chen Jianfu (1995), *From Administrative Authorisation to Private Law: A Comparative Perspective of the Developing Civil Law in the Peoples's Republic of China*, Dordrecht - Boston - London.
- Chen Weixing (1998), *The Political Economy of Rural Industrialization in China: Village Conglomerates in Shandong Province*, in: *Modern China* 24 (1), 73 - 96.
- Cheng Tiejun (1991), *Dialects of Control - the Household Registration (hukou) system in Contemporary China*, Ann Arbor.
- Cheng Tiejun und Marc Selden (1993), *The City, the Countryside, and the Sinews of Population Control: The Origins and Social Consequences of China's Hukou System (Draft)*, For Presentation at the Conference on Construction of the Party-State and State Socialism in China, 1936- 1965, Colorado Springs, 1 - 26.
- Crook, Frederick W. (1985), *The Baogan Daohu Incentive System: Translation and Analysis of the Model Contract*, in: *CQ* 102, 290 - 303.
- Donnithorne, Audrey (1976), *Centralization and Decentralization in China's Fiscal Management*, in: *CQ* 66, 328 - 354.
- Du Runsheng (1995), *Reform and Development in Rural China*, New York.
- Eshrick, Joseph (Hrsg.) (1990), *Chinese Local Elites Patterns of Dominance*, Berkeley.
- Fan Xiumin [范秀民] und Ma Qingqiang [马清强] (Hrsg.) (1994), *Xiangzhen qiye fazhan lun* (Entwicklung der ländlichen Unternehmen), Beijing.
- Findlay, Christopher [et al.] (1994), *Rural Enterprises in China*, New York.
- Goldstein, Steven M. (1995), *China in Transition: The Political Foundations of Incremental Reform*, in: *CQ* 144, 1105 - 1131.

- Grießmayer, Simone (1998), Wohlfahrtsbetriebe (*fuli qiye*): Ein zum Absterben verurteilter Überrest des chinesischen Wohlfahrtsstaates oder eine gewinnbringende Idee zur Behebung von Finanzschwäche im sozialen Sektor?, in: Weigelin-Schwiedrzik/Hauff 1998, 187 - 208.
- Gu Jiekang [顾介康] [et al.] (1994), *Guanyu wosheng xiangzhen qiye tuixing gufen hezuo zhi wenti de sikao* (Überlegungen zur Einführung des Systems der Aktiengenossenschaften bei den ländlichen Unternehmen in [Jiangsu], in: XYN, (4), 45 - 46.
- Guowuyuan yanjiu shi keti zu [国务院研究室课题组](Hrsg.) (1994), *Xiao chengzhen fazhan zhengce yu shijian* (Politik und Praxis der Entwicklung der Gemeinden), Beijing.
- Han Honggen [韩红根] (1996), *Tudi pizu zai jiaoqu* (Die Verpachtung des Bodens in den Außenbezirken [Shanghais], in: SJN (1996): 186/187.
- Hauff, Dagmar (1998), Die Rolle des Staates bei der ländlichen Industrialisierung in der VR China, in: Weigelin-Schwiedrzik/Hauff 1998, 68 - 99.
- He Fang [何芳] (1994), *Tudi liyong guihua* (Der Bodennutzungsrahmenplan), Shanghai.
- Herrmann-Pillath, Carsten und Hiroyuki Kato (1996), Ein "Dritter Weg" in Chinas Dörfern? Das "Aktien-Genossenschaftssystem" und die Transformation der ländlichen Unternehmen. Duisburger Arbeitspapiere zur Ostasienwirtschaft 31, in: <http://www.uni-duisburg.de/FB5/VWL/OAWI/ARBEITSPAPIERE/index.html>
- Heuser, Rudolf (1986), Das Außenwirtschaftsgesetz der Volksrepublik China, München.
- Ho, Samuel P.S. (1994), *Rural China in Transition: Non-Agricultural Development in Rural Jiangsu, 1978 - 1990*, New York.
- Huang Yasheng (1996), *Inflation and Investment controls in China: The political Economy of Central-local Relations during the Reform Era*, Cambridge.
- Huang Yong [凰泳] (1996), *Zheng qi fenkai: Xia yi bu lundao xiangzhen qiye* (Die Trennung von politischer Verwaltung und Betrieb: Jetzt sind die ländlichen Unternehmen an der Reihe), in: XY, (2), 14 - 15.
- Jiang Zemin [江泽民] (1997), *Gaoju Deng Xiaoping lilun weida qizhi, ba jianshe you Zhongguo tese shehuizhuyi shiye quanmian tuixiang ershiyi shiji* (Klar zu den Deng Xiaoping-Theorien stehen und den Aufbau des Sozia-

lismus mit chinesischen Besonderheiten ins 21. Jahrhundert vorantreiben), in: RMRB 22.9.1997, 2 - 4.

Jiang Zhanmin [江占民][et al.] (1995), *Qiye guanlixue yuanli* (Grundsätze des Betriebsmanagements), Beijing.

Joseph, William A. [et al.] (1991), *New Perspectives on the Cultural Revolution*, Cambridge (Massachusetts) - London.

Kelliher, Daniel (1992), *Peasant Power in China: The Era of Rural Reform, 1979-1989*, New Haven und London.

King, Gary [et al.] (1994), *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*, Princeton.

Klotzbücher, Sascha (1998), Eigentumsreformen bei den kollektiven ländlichen Unternehmen am Beispiel der Aktiengenossenschaft, in: Weigelin-Schwiedrzik/Hauff 1998, 101 - 128.

Krug, Barbara (1996), Zurück zur Allmeind - Kommunale Unternehmen als Motor des privaten Sektors in China, in: *Neue Züricher Zeitung* 29/30.6.1996, 16.

Lau Pui King (1996), The Land and Real Estate Management System, in: Brosseau, Maurice [et al.] (Hrsg.), *China Review 1996*, Hong Kong, 232- 262.

Lee Keun (1991), *Chinese Firms and the State in Transition: Property Rights and Agency Problems in the Reform Era*, Armonk - London.

Li, David D. (1996), A Theory of Ambiguous Property Rights in Transition Economies: the Case of the Chinese Non-State Sector, in: *JCE* 23, 1 - 19.

Li Huiming [李会明] (1995), *Chanquan xiaoyi lun* (Effizienz der Eigentumrechte), Shanghai.

Li Lianjian und Kevin O'Brien (1995), The Politics of Lodging Complaints in Rural China, in: *CQ* 143, 756 - 783.

Li Lianjian und Kevin O'Brien (1996), Villagers and Popular Resistance in Contemporary China, in: *Modern China* 22, (1), 28-61.

Li Xueming [李学明] (1996), *Bu heli shehui fudan zhan banshu: Xiangzhen qiye de baofu you duozhong* (Die Hälfte der gesellschaftlichen Belastungen sind nicht vernünftig: Die schwere Last der ländlichen Unternehmen), in: *Xinmin wanbao* 12.6.1996, 12.

Lieberthal, Kenneth und Bruce C. Dickson (1989), *A Research Guide to Central Party and Government Meetings in China: 1949-1989*, Michigan.

- Lin Nan (1995), Local Market Socialism: Local corporatism in action in rural China, in: *Theory and Society* 24, 301 - 354.
- Liu Yia-Ling (1992), Reform from below: The Private Economy and Local Politics in the Rural Industrialization of Wenzhou, in: *CQ* 130, 293 - 316.
- Lu Boshuang [鲁伯霜] (Hrsg.) (1994), *Tudi fa gailun* (Einführung in das Bodenrecht), Shanghai.
- Lüdke, Michael (1998), Die ländlichen Unternehmen im Spannungsfeld zwischen Zentrale und Peripherie: Lenkungsversuche der Zentrale und Ausweichmanöver an der Peripherie, in: Weigelin-Schwiedrzik/Hauff 1998, 210 - 233.
- Ma Kewei [马克伟] (1992), *Tudi zhidu gaige juan* (Band zur Reform des Bodenordnung), in: *Zhongguo gaige quanshu* (Kompilation zu den chinesischen Reformen), Dalian.
- Ma Xiaoqing [马晓青] und Cheng Xianshu [程贤淑] (1996) Qingpu yi yuecheng hujiao yitiao "xiaolong" (Qingpu wurde über Nacht zum "Kleinen Tiger" der Shanghaier Außenbezirke), in: *Jiefang ribao*, 3.3.1996, 1.
- Mu Shengqin [穆生秦] [et al.] (1988), *Cunmin weiyuanhui zuzhifa (shixing) jianghua* (Reden zum (vorläufigen) Organisationsgesetz der Dorfbewohnerkomitees), Beijing.
- Nee, Victor (1992), Organizational Dynamics of Market Transition: "Hybrid Forms, Property Rights, and Mixed Economy", in: *Administrative Science Quarterly* 37, 1 - 27.
- North, Douglass C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge.
- North, Douglass C. (1992), Privatization, Incentives, and Economic Performance, in: Siebert, Horst (Hrsg.), *Privatization: Symposium in Honor of Herbert Giersch*, Kiel - Tübingen, 3 - 16.
- O'Brien, Kevin (1994), Implementing Political Reform in China's Villages, in: *The Australian Journal of Chinese Affairs* 32, 33 - 59
- Oi, Jean (1986), Commercializing China's Rural Cadres, in: *Problems of Communism* 35: 1-14.
- Oi, Jean (1990), *State and Peasant in Contemporary China: The Political Economy of Village-Government*, Berkeley.

- Oi, Jean (1992), Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism, in: *World Politics* 45, 99 - 126.
- Oi, Jean (1995), The Role of the Local State in China's Transitional Economy, in: *CQ* 114, 1132 - 1173.
- Oi, Jean (1996), Economic Development, Stability and Democratic Village Self-Governance, in: Brosseau, Maurice [et al.] (Hrsg.), *China Review* 1996, Hong Kong, 125 - 144.
- Peng Xianggang [彭向刚] (1996), *Woguo xiang (zhen) zhengfu tizhi cunzai de wenti he duice* (Politik und bestehende Probleme in den politischen Institutionen der (Markt-) Gemeinderegierungen [in China]), in: *Shehui kexue zhanxian*, (6), 78 - 84.
- Prosterman, Roy L.[et al.], (1990), *Agrarian Reform and Grassroot Development: Ten Case Studies*, Boulder - London.
- Putterman, Louis (1995) The Role of Ownership and Property Rights in China's Economic Transition, in: *CQ* 114, 1047 - 1064.
- Qingpu xian renmin zhengfu [青浦县人民政府] (Hrsg.) [o.J.], *Shanghai Qingpu* ([Der Landkreis] Qingpu in Shanghai), Shanghai.
- Riskin, Carl (1986), *China's Political Economy: The Quest for Development since 1949*, Oxford.
- Schetelig, Patricia (1998), Das System der sozialen Sicherung auf dem Land und seine Umsetzung im Kreis Qingpu, in: Weigelin-Schwiedrzik/Hauff 1998, 163 - 186.
- Schwegler, Helmut und Gerhard Roth (1992), *Steuerung, Steuerbarkeit und Steuerungsfähigkeit komplexer Systeme*, Bußhoff, Heinrich (Hrsg.) (1992), *Steuerbarkeit und Steuerungsfähigkeit: Beiträge zur Grundlagendiskussion*, Baden-Baden, 11 - 50.
- Shue, Vivienne (1980), *Peasant China in Transition: The Dynamics of Development Toward Socialism, 1949-1956*, Berkeley - Los Angeles - London.
- Shue, Vivienne (1988), *The Reach of the State: Sketches of the Chinese Body Politic*, Berkeley.
- Sisow, Andrej (1991), Die Bodenreform - ein Prüfstein der Perestrojka: Zentrum zögert bei der Privatisierung des Grundbesitzes, in: *Das Parlament* 30-31, 17.

- Sun Xiangjun [孙祥俊] (1996), *Zhongguo jiti qiye zhidu chuangxin: Gongsì zhi, hezuo zhi, gufen hezuo zhi* (Die Erneuerung des Systems der kollektiven Betriebe Chinas: Gesellschafts-, Genossenschafts- und Aktiengenossenschaftsordnung), Beijing.
- Tao Youzhi [陶有志] (1988), *Sunan moshi yu zhifu zhi lu* (Das Südjiangsu-Modell und der Weg zum Reichtum), Shanghai.
- Thümmel, Martin (1995), *Bodenordnung und Immobilienrecht in der Volksrepublik China*, Hamburg.
- Wang Guoping [王国平] (1994), *Gongyou chanquan lun* (Property Rights des Gemeineigentums); Shanghai.
- Wang Jiangsong [王江松] (Hrsg.) (1995), *Qiye chanquan chongzu yu chanquan jiaoyi quanshu* (Kompilation zur Reorganisation und Übertragung der Eigentumsrechte), Beijing.
- Wang Shiyuan [王仕元] [et al.] (1992), *Nongcun gaige juan* (Band zur Reform auf dem Land), in: *Zhongguo gaige quanshu* (Kompilation zu den chinesischen Reformen) (1978-1991), Dalian.
- Wang Yiming [王一鸣] [et al.] (1995), *Daying rouqin zonggongsi zou chan jia xiao yiti zhi lu de qishi: - Dui xinyulun "Cailanzi gongcheng" jianshe de sikao* (Anregungen durch die Zusammenlegung der Produktion, Verarbeitung und Marketing bei der Daying Meat and Fowls United Co. Ltd und Überlegungen zum Aufbau des neuen "Lebensmittelkorbes"), in: *Shanghai nongcun jingji*, (10), 29 - 31.
- Wang Zhonghui (1995), *Township Public Finance and Its Impact on the Financial Burden of Rural Enterprises and Peasants in Mainland China*, in: *I&S*, (8), 103 - 121.
- Watson, Andrew [et al.] (1996), *The Growth of Rural Industry: The Impact of Fiscal Contracting*, in: Garnant, Ross [et al.] (Hrsg.) (1996), *The Third Revolution in the Chinese Countryside*, Cambridge, 277 - 292.
- Weigelin-Schwiedrzik, Susanne (1998a), *Einleitung*, in: Weigelin-Schwiedrzik/Hauff 1998, 11 - 17.
- Weigelin-Schwiedrzik, Susanne (1998b), *Ländliche Unternehmen in der VR China: Ein Beitrag zur Diskussion über das Verhältnis von Staat und Gesellschaft*, in: Weigelin-Schwiedrzik/Hauff 1998, 49 - 67.

- Weigelin-Schwiedrzik, Susanne und Dagmar Hauff (Hrsg.) (1998), *Ländliche Unternehmen in der Volksrepublik China*, Heidelberg (noch nicht veröffentlichtes Manuskript).
- Weitzman, Martin und Xu Chenggang (1994), *Chinese TVEs as Vaguely Defined Cooperatives*, in: JCE 18, 121- 145.
- World Bank (1993), *China: Urban Land Management in an Emerging Market Economy*, Washington.
- Wong, Christine P.W. (1988), *Interpreting Rural Industrial Growth in the Post-Mao Period*, in: Modern China 14, 3 - 30.
- Wong, Christine P.W. (1991), *The Maoist "Model" Reconsidered: Local Self-Reliance and the Financing of Rural Industrialization*, in: Joseph [et al.] 1991, 183 - 196.
- Wong, Christine P.W. (1992), *Fiscal Reform and Local Industrialization. The Problematic Sequencing of Reform in Post-Mao China*, in: Modern China 18, 197 - 227.
- Wong, John [et al.] (1995), *China's Rural Entrepreneurs: Ten Case Studies*, Singapore.
- Wu Zhenxing [吴振兴] und Zhang Yongquan [张永泉] (Hrsg.)(1995), *Shanghai fazhan yanjiu: Jiaoqu nongcun fazhanlun* (Studien zur Entwicklung Shanghais: Über die Entwicklung des Landes in den Einzugsgebieten), Shanghai.
- Xu Daming [徐大明] (1996) *Lun xiangzhen qiye de zhengqi fenkai* (Die Trennung von (politischer) Verwaltung und betrieblichem Management bei den ländlichen Unternehmen), in: XY, (1), 17 - 20.
- Yang Henglong [杨恒龙] (1996), *Chanquan zhidu gaige yu Su'nan moshi de chuangxin* (Die Strukturreform des Eigentumsrechte und die Erneuerung des Südjiangsu-Modells), in: XY, (3), 24 - 26.
- Yuan Zhengzhong [袁正中] und Liang Zheng [梁征] (1996), *'Daying ya' chengxiong Shanghai* ('Die Enten aus Daying' beherrschen Shanghai), in: Xiangzhen qiye daobao, (2), 11 - 13.
- Zeng Fang [曾放] (1996), *Qiye chanquan gaige hou xiangzhen zhengfu ying zhuanbian zhineng* (Die erforderlichen Aufgabenumorientierung der Gemeinderegierungen nach der Reform der Eigentumsrechte in den Betrieben), in: Zhongguo xiangzhen qiye, (8), 11 - 13.

- Zhang Yongqin [长愚勤] (Hrsg.) (1992), *Tudi guanli he shiyong shouce* (Handbuch zur Verwaltung und Nutzung des Bodens), Beijing.
- Zhang Yungiu (1996), The Entrepreneurial Role of Local Bureaucracy in China: A Case Study of Shandong Province, in: I&S, (12), 89 - 110.
- Zhang Zhiyuan [长致远][et al.] (1996), *Zhongguo shi de nongcun chengshihua zhi lu: Laizi 'Huaxia di yi xian' Xishan shi de baogao* (Der chinesische Weg der Urbanisierung des Landes: Bericht aus dem 'besten Kreis Chinas' (Stadt) Xishan, in: Jiefang ribao, 13.9.1996, 5.
- Zhongguo kexueyuan guoqing fenxi yanjiu xiaozu [中国科学院国情分析研究小组] (1996), *Guoqing yanjiu di san hao baogao: Chengshi yu xiangcun: Zhongguo chengxiang maodun yu xietiao fazhan yanjiu* (3. Bericht der Forschungsabteilung zur Lage des Landes: Stadt und Land: Der chinesische Stadt-Landkonflikt und Forschungen zur ausgleichenden Entwicklung), Beijing.
- Zhu Qiuxia (1997), Der Wandel der Agrarverfassung und seine Auswirkung auf die landwirtschaftliche Entwicklung in der VR China, Hamburg.
- Zweig, David (1989), *Agrarian Radicalism in China, 1968-1981*, Cambridge (Massachusetts) - London.
- Zweig, David (1991), Rural Industry: Constraining the leading growth Sector in China's Economy, Joint Economic Committee Congress of the United States (Hrsg.) (1991), *China's Economic Dilemmas in the 1990s: The Problems of Reform: Modernization and Interdependence*, 418 - 436.
- Zweig, David (1992), Urbanizing Rural China: Bureaucratic Authority and Local Autonomy, in: Lieberthal, Kenneth und Daniel Lampton (Hrsg.) (1992), *Bureaucracy, politics and decision-making in post-Mao China*, Berkeley, 334 - 363.
- Zweig, David (1997), *Freeing China's Farmers: Rural Restructuring in the Deng Era*, Armonk.

## **B. Offizielle chinesische Quellen**

- Cunzhen jianfang yongdi guanli tiaoli* (Verwaltungsvorschriften der Bodennutzung für den Hausbau in den Dörfern und Marktgemeinden) [1982] in: FGHB, 340 - 345.

*Gaoji shengchan hezuoshe shifan zhangcheng caoan* (Entwurf der Modellverfassungen der Produktionsgenossenschaften höheren Typs) [1955], in: Xinhua 11, 12-15.

*Guojia jianshe zhengyong tudi tiaoli* (Vorschriften zur Übertragung des Bodens für den staatlichen Aufbau [1982], in: FGHB, 329-339.

*Guojia tudi guanliju guanyu queding tudi quanshu wenti de ruogan wenti* (Das staatliche Bodenverwaltungsamt zur Klärung der Zugehörigkeit von Boden) [1989], in: Ma Kewei 1992, 204 - 207.

*Guojia tudi kaifa jianshe jijin guanli shixing banfa* (Einstweilige Verwaltungsvorschrift für den nationalen Bodenentwicklungs- und aufbaufonds) [1988], in: Ma Kewei 1992, 212 - 214.

*Guowuyuan guanyu qieshi zuohao gengdi zhanyongshui zhengshou gongzuo de tongzhi* (Verlautbarung des Staatsrates zur Einnahme von Nutzungssteuer von Feldern [1989], in: Ma Kewei 1992, 201.

*Guowuyuan pizhun guojia tudi guanliju guanyu jiaqiang nongcun zhajidi guanli gongzuo qingshi de tongzhi* (Mitteilung des Staatsrates zum Erlaß des Bodenverwaltungsamtes, die Arbeit zu den Grundstücken für Wohnraum zu verstärken (1990), in: ZGG 1, 13 - 15.

*Nongmuyuye bu, guojia jihua weiyuanhui, shangye bu guanyu yinfa 'Guojia jianshe zhengyong caidi jiaona xincai kaifa jianshe jijin zanxing guanli banfa' de tongzhi* (Mitteilung des Landwirtschafts- und Handelsministeriums sowie der Staatlichen Planungskommission über die Verteilung der 'Vorläufigen Verwaltungsvorschriften zur Einzahlung in den Entwicklungs- und Aufbaufond für Gemüsegelder bei der Übertragung von Gemüsegeldern zum staatlichen Aufbau' [1985], in: Ma Kewei 1992, 136 - 137.

*Shanghai shishi 'Zhonghua renmin gongheguo tudi guanli fa' de banfa* (Einstweilige Vorschriften zur Implementation des 'Bodenverwaltungsgesetz der Volksrepublik China') (1994), in: DFHB: 657 - 662.

Verfassung der Volksrepublik China (1975), Beijing.

Verfassung der Volksrepublik China (1982), in: BR 52, 17 - 27.

*Zhonggong zhongyang guanyu jiakuai nongye fazhan ruogan wenti* (Mitteilung des ZK der KPCh zu einigen Fragen der beschleunigten Entwicklung der Landwirtschaft [1979], in: Wang Shiyuan (1992), 124 - 129.

- Zhonggong zhongyang guanyu jianli shehuizhuyi shichang jingji tizhi ruogan wenti de jue ding* (Entschluß des ZK der KPCh zum Aufbau des Systems einer sozialistischen Marktwirtschaft) (1993), in: RMRB 13.11.1993, 2.
- Zhonggong zhongyang guanyu yi jiu ba si nian nongcun gongzuo de tongzhi* (Mitteilung des ZK der KPCh zu Aufgaben auf dem Land im Jahr 1984 [1984], in: Wang Shiyuan 1992, 183 - 189.
- Zhonggong zhongyang, guowuyuan guanyu jiaqiang tudi guanli, zhizhi luanzhan gengdi de tongzhi* (Mitteilung des ZK der KPCh und des Staatsrates zu einer Verstärkung der Bodenverwaltung und dem Verbot der unberechtigten Einnahme von Feldern [1986], in: Ma Kewei 1992, 124 - 129.
- Zhonggong zhongyang, guowuyuan guanyu jin yi bu huoyue nongcun jingji de shi xiang zhengce* (Anmerkungen des ZK der KPCh und des Staatsrates zu den zehn wichtigen politische Richtlinien für eine schrittweise Dynamisierung der ländlichen Wirtschaft) [1985], in: *Zhonghua renmin gongheguo ziliao shouce* (Handbuch für Materialien der Volksrepublik China), Beijing, 950-953.
- Zhonggong zhongyang, guowuyuan guanyu shixing zhengshe fenkai jianli xiangzhengfu de tongzhi* (Mitteilung des ZK der KPCh über die Durchführung der Trennung von politischer Verwaltung und Genossenschaft und die Einrichtung von Gemeinderegierungen [1983], in: *Guowuyuan faguibian* (Hrsg.) (1987), *Zhonghua renmin gongheguo xianxing fagui huibian 1949-1985, zhengfa juan, junshi ji qita juan* (Gesetzessammlung von 1949 bis 1985 der Volksrepublik China: Band für Staats-, Militärrecht und sonstiges), Beijing, 130 - 132.
- Zhongguo gongchandang di shi jie zhongyang weiyuanhui di san ci quanti huiyi gongbao (jielu)* (Kommuniqué des 3. Plenums der Mitglieder des 11.ZK der KPCh (Auszug)) [1978], in: Wang Shiyuan (1992), 123.
- Zhongguo renmin zhengzhi xieshang huiyi gongtong linggang* (Gemeinsames Programm der Politischen Konsultativkonferenz des chinesischen Volkes) [1949], in: *Guowuyuan faguibian* (1987), *Zhonghua renmin gongheguo xianxing fagui huibian 1949-1985, zhengfa juan, junshi ji qita juan* (Gesetzessammlung von 1949 bis 1985 der Volksrepublik China: Band für Staats-, Militärrecht und sonstiges), Beijing, 50- 51.
- Zhonghua renmin gongheguo chengzhen guoyou tudi shiyongquan churang he zhuanrang zanxing tiaoli* (Vorläufige Vorschriften zur Übertragung und

Weitergabe der Nutzungsrechte von staatlichem Boden in den Städten der Volksrepublik China) (1990), in: ZGG 10, 355 - 360.

*Zhonghua renmin gongheguo cunmin weiyuanhui zuzhi fa (shixing)* (Einstweiliges Organisationsgesetz für die Dorfbewohnerkomitees in VR China) (1987), in: ZGG 27, 884 - 887.

*Zhonghua renmin gongheguo difang fagui huibian* (Sammlung der lokalen Gesetze der Volksrepublik China) (1995), Beijing.

*Zhonghua renmin gongheguo difang geji renmin daibiao dahui he difang geji renmin zhengfu zuzhi fa* (Organisationsgesetz für die lokalen Volkskongresse und die lokalen Volksregierungen aller Ebenen der VR China) (1986), in: ZGG 33, 1024 - 1034.

*Zhonghua renmin gongheguo difang geji renmin daibiao dahui he difang geji renmin zhengfu zuzhi fa* (Organisationsgesetz für die lokalen Volkskongresse und die lokalen Volksregierungen aller Ebenen der VR China) (1995), in: Xinhua (4), 123 - 130.

*Zhonghua renmin gongheguo fagui huibian* (Gesetzessammlung der Volksrepublik China) [verschiedene Jahrgänge], Beijing.

*Zhonghua renmin gongheguo gengdi zhanyongshui zanxing tiaoli* (Interimsvorschriften zur Nutzungssteuer von Feldern der Volksrepublik China) [1987], in: Ma Kewei 1992: 157/158.

*Zhonghua renmin gongheguo gongsi fa* (Unternehmensgesetz der Volksrepublik China) [1993], in: ZGG 30, 1414 - 1451.

*Zhonghua renmin gongheguo guowuyuan gongbao* (Bulletin des Staatsrates der Volksrepublik China), Beijing.

*Zhonghua renmin gongheguo tudi guanli fa* (Bodenverwaltungsgesetz der Volksrepublik China) (1986), in: ZGG 17, 531 - 538.

*Zhonghua renmin gongheguo tudi guanli fa shishi tiaoli* (Ausführungsvorschriften zum Bodenverwaltungsgesetz der Volksrepublik China) (1991), in: ZGG 1, 23 - 29.

*Zhonghua renmin gongheguo xiangcun jiti suoyouzhi qiye tiaoli* (Vorschriften für die Kollektivbetriebe der Gemeinde und des Dorfes der Volksrepublik China) (1988), in: ZGG 11, 387 - 393.

*Zhonghua renmin gongheguo xiangzhen qiye fa* (Gesetz der ländlichen Unternehmen der Volksrepublik China) (1996), in: RMRB 31.10.1996, 2.

*Zhonghua renmin gongheguo xianfa* (Verfassung der Volksrepublik China) [1978] in: Sun Weiben und Zhao Qihui (Hrsg.) (1988), *Zhonghua renmin gongheguo zhengwu da cidian* (Staatswörterbuch der Volksrepublik China), Changchun. 3279 -3285 .

*Zhonghua renmin gongheguo xianfa* (Verfassung der Volksrepublik China) (1997), Beijing.

*Zhonghua renmin gongheguo xianfa* (Verfassung der Volksrepublik China) [1982], in: *Zhonghua renmin gongheguo xianfa* 1997, 1 - 41.

*Zhonghua renmin gongheguo xianfa xiuzheng an* (Änderung der Verfassung der Volksrepublik China) (1988), in: ZGG 11, 359.

*Zhonghua renmin gongheguo xianfa xiuzheng an* (Änderung der Verfassung der Volksrepublik China [1993], in: *Zhonghua renmin gongheguo xianfa* (1997), Beijing, 43-46.

### **C. Interviews/Vorträge**

Interview 1: Interview mit dem Kreisvorsitzenden von Qingpu, Stadt Qingpu, Shanghai, 4.10.1996.

Interview 2: Interview mit der Geschäftsführung der *Daying rouqin lianhe gongsi* (Shanghai Daying Meat and Fowls United Co. Ltd.) in Daying zhen, Kreis Qingpu, Shanghai, 5.10.1996.

Interview 3: Zweites Interview mit der Geschäftsführung der *Daying rouqin lianhe gongsi* (Shanghai Daying Meat and Fowls United Co. Ltd.) in Daying zhen, Kreis Qingpu, Shanghai, 7.10.1996.

Interview 4: Interview mit Beschäftigten *Daying rouqin lianhe zong gongsi* (Shanghai Daying Meat and Fowls United Co. Ltd.) in Daying zhen, Kreis Qingpu, Shanghai, 7.10.1996.

Interview 5: Interview mit der Geschäftsführung der *Huzhong riyang huazhuangpin chang* (Kosmetikfabrik Huzhong) in Xujing zhen, Kreis Qingpu, Shanghai, 8.10.1996.

Interview 6: Interview mit dem Direktor der *Shanghai Dianshanhu shizhuang zong gongsi* (Shanghai Dianshan-Lake Apparel Head Company) und Beamten der Lokalregierung von Shangta zhen, Kreis Qingpu, Shanghai, 9.10.1996.

Interview 7: Interview mit dem Direktor der *Shanghai shenxing fangzhi di jiu chang liantang fenchang* (Shanghai Sung Sing Cotton Mill No. 9 Liantang Branch Shanghai) in Liantang zhen, Kreis Qingpu, Shanghai, 10.10.1996.

Interview 8: Interview mit der Geschäftsführung der *Shanghai Qingpu aisi xiangbao youxian gongsi* (Shanghai Qingpu ACE Luggage & Bags Co. Ltd.) in Fengxi zhen, Kreis Qingpu, Shanghai, 11.10.1996.

Interview 10: Interview mit dem Direktor des Büros für die ländlichen Unternehmen (*xiangzhen qiye ju*) der Stadt Xishan, Provinz Jiangsu, 18.10.1996.

Interview 11: Interview mit Angestellten der Entwicklungsgesellschaft der Zollbefreiungszone Waigaoqiao (*Shanghai Waigaoqiao baoshui qu kaifa youxian gongsi*), Shanghai, 15.10.1996.

Interview 12: Interview mit einem privatem Fenster- und Fassadenglashändler, Daying zhen, Kreis Qingpu, Shanghai, 16.10.1996.

Interview 13: Interview mit Prof. Dou Hui, Heidelberg, 3.5.1997.

Vortrag Dou: Vortrag von Prof. Dou Hui: "*Xiangzhen qiye de jueqi jiqi weida zuoyong*" (Der steile Aufstieg der ländlichen Unternehmen und seine weitgehenden Folgen), Shanghai International Studies University, 3.10.1996.

Vortrag Liu: Vortrag von Liu Rongrong: "*Xiangzhen qiye fazhan zhong de wenti jiqi qianjing*" (Aussichten und Probleme in der Entwicklung der ländlichen Unternehmen), Shanghai International Studies University, 22.10.1996.