

Carsten Herrmann-Pillath/Zhu Qiuxia

Stille Föderalisierung oder kalte Desintegration?

Zum institutionellen Wandel des chinesischen Steuerstaates

1. Zentrum und Regionen: ein chinesisches Spiel

Eine der wichtigsten wirtschaftspolitischen Fragen des China der neunziger Jahre ist die Beziehung zwischen Zentrale und Regionen. Ursache ist die weit verbreitete Perzeption, daß zum einen sich die fiskalische Position des Zentralstaates stetig verschlechtert habe, und daß zum anderen die regionalen Disparitäten immer mehr zunähmen. Daraus leitet sich die Forderung ab, die redistributive Funktion der Zentralregierung wieder deutlich zu stärken und somit ihren Anteil am Sozialprodukt und an den gesamten fiskalischen Einnahmen spürbar zu erhöhen. Die Erfüllung dieser Forderung schien ein wesentliches Ziel der Steuerreform von 1994 gewesen zu sein, die ohne Zweifel eine der systematischsten und umfassendsten Reformmaßnahmen während des gesamten chinesischen Transformationsprozesses seit 1978 gewesen ist (Überblick in Herrmann-Pillath, 1996).

Die chinesische Diskussion um die wirtschaftliche und politische Bedeutung fiskalischer Fragen ist freilich in hohem Maße intransparent, da sie stark mit normativen Fragestellungen verwoben ist: Die endgültige Erfüllung des Zieles, China „reich und mächtig“ werden zu lassen, ist für viele Kommentatoren in diffuser Weise mit der Idee eines starken Zentralstaates verbunden (vgl. ausführlicher Herrmann-Pillath, 1995; Müller-Hofstede, 1998). Diese Politisierung der Problematik in der öffentlichen Diskussion verdeckt freilich die zumindest im akademischen Bereich vorherrschende, komplexe und vielschichtige Sicht der Dinge. Besonders einflußreich und auch im Westen rezipiert war die 1993 in chinesischer Sprache erschienene Studie von Wang Shaoguang und Hu Angang (1995) zum Niedergang der „staatlichen Kapazität“ („state capacity“) Chinas, deren Forderungen nach einer radikalen Steuerreform zugunsten des Zentralstaates ohne Zweifel die tatsächlichen Maßnahmen mit inspiriert haben; Hu Angang ist seitdem einer der führenden neokonservativen Theoretiker der politischen Ökonomie eines starken chinesischen Nationalstaates mit einer eindeutig marktwirtschaftlich orientierten Ordnung.

International weniger Beachtung fanden hingegen Stimmen wie diejenige Wu Guoguang's und Zheng Yongnian's, die in einem von der Hongkonger Oxford University Press veröffentlichten Buch (1995) gerade auch die Auffassungen Hu

Angang's scharf kritisierten und ein umfassendes Programm der Föderalisierung Chinas entwerfen. Nach ihrer Auffassung muß zumindestens deutlich zwischen „politischer“ („governmental“, „zhengfu“) und „administrativer“ („xingzheng“) Zentralisierung unterschieden werden, und es dürfe somit die Idee eines „starken Nationalstaates“ nicht in einfacher Weise nach fiskalischen Kennziffern bestimmt werden. Die gegenwärtige Herausforderung an China bestünde vielmehr darin, das bereits faktisch durch die Wirtschaftstransformation in fundamentaler Hinsicht veränderte politische System Chinas durch geeignete verfassungsetzende Maßnahmen auch formal zu stabilisieren und zu gestalten (wie etwa durch „regionale Grundgesetze“ [„difang jiben fa“], die Einrichtung einer eigenen Kammer der Regionen im nationalen Parlament analog zum amerikanischen Senat oder die Ersetzung der Provinzen durch kleinere regionale Einheiten).

Diese hier nur streiflichtartig berührte chinesische Diskussion zeigt in jedem Fall, daß allein die Interpretation der chinesischen Realität bereits ein Politikum ist. Dies sollte für die westlichen Analysen eigentlich nicht gelten: Und doch dürfte davon auszugehen sein, daß vor allem über die Tätigkeit der Weltbank in China (deren Publikationen in den neunziger Jahren auch zunehmend in chinesischen Übersetzungen auf dem Büchermarkt zugänglich wurden) eine indirekte Politisierung der innerchinesischen Diskussion stattfand bzw. diese in der innerchinesischen Diskussion nolens volens kooptiert wurde. Die Weltbank unterstützte mit ihren Analysen direkt die oben erwähnten neokonservativen Empfehlungen an die chinesische Wirtschaftspolitik (z.B. World Bank 1996, S. 43f.), indem sie unter anderem das Bild eines wirtschaftlich zunehmend desintegrierten China zeichnete (etwa hinsichtlich der Fragmentierung des Binnenhandels, vgl. die ausführliche Kritik bei Kato, 1996, S. 165ff.). Dies fügte sich hervorragend zum geflügelten Wort von der „Feudalfürsten-Wirtschaft“, das auch von der Zentralregierung aufgegriffen wurde, um die vermeintlich zunehmend autokratisch agierenden Provinzfürhungen zu disziplinieren (Wu/Zheng, 1995, S. 177). Solche Perzeptionen wurden noch durch die westliche Diskussion um das „China Deconstructs“ (Goodman/Segal, 1994) zugespitzt, die selbstverständlich auch von chinesischer Seite wahrgenommen wurde – nicht zuletzt gehören inzwischen chinesische Akademiker im Ausland zu den Protagonisten der innerchinesischen Diskussion.

Aus heutiger Sicht muß jedoch zumindest für die westliche Diskussion verzeichnet werden, daß sie sehr schnell zwischen den unterschiedlichen Dimensionen und Handlungsfeldern staatlicher Macht zu differenzieren begann und dann zu dem Schluß gelangte, daß die Beziehung zwischen Zentrale und Regionen auf keinen Fall ausschließlich durch die Linse fiskalischer Analysen interpretiert werden dürfe: Die Deutung wirtschaftlicher Daten ist selbst ein Mittel politischer Auseinandersetzung innerhalb Chinas. Stattdessen müssen wesentlich tiefergehende Strukturanalysen des chinesischen Staates angestellt werden (Chung, 1995a, bes. S. 502, 1995b). Es liegt auf der Hand, daß dann fiskalische Fragen eindeutig von Fragen etwa der Kontrolle

des äußeren und inneren Gewaltmonopols ebenso zu unterscheiden sind wie von der Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen oder der Kontrolle der Geldpolitik.

Vor allem ist aber irreführend, sich auf den chinesischen Sprachgebrauch vom Dualismus zwischen „Zentrale“ (zhongyang) und „Regionen“ (difang) einzulassen, denn hinter letzterem verbirgt sich die ihrerseits komplexe Beziehung zwischen Provinzen und ihren nachgeordneten Gebietskörperschaften, wobei vor allem die wechselnden administrativen Regulierungen des megalopolen Systems Chinas zeigen, daß die Zentrale sehr wohl – und eigentlich selbstverständlich – zwischen „Provinzen“ und „Städten“ differenziert: Die direkte Kontrolle einer regionalen Metropole kann die potentiellen gebietskörperschaftlichen Interessenkonflikte erheblich verkomplizieren. Im Falle der bedeutenden mittelchinesischen Großstadt Wuhan etwa waren die fiskalischen Beziehungen zwischen der Provinz Hubei und der Zentrale von der überragenden Bedeutung Wuhans geprägt, ähnlich wie auf nationaler Ebene zwischen Shanghai und der Zentrale; damit wurde aber Wuhan zum Konfliktgegenstand zwischen Provinz und Zentrale. Selbst als Wuhan den Status einer „Planungseinheit“ erhielt (also zur Quasiprovinz wurde), konnte es seine Interessen nur begrenzt gegen eine Verteilungskoalition zwischen Zentrale und Provinz durchsetzen (Solinger, 1996): An dieser Stelle bricht also eine Konfliktlinie zwischen Provinz und Zentrale auf der einen und megalopolem System auf der anderen Seite auf.

Sobald also sämtliche gebietskörperschaftlichen Ebenen Chinas ins Blickfeld der Analyse rücken, entpuppt sich das zentrale chinawissenschaftliche Paradigma der neunziger Jahre, der „Regionalismus“, als zwar fruchtbar, aber gleichzeitig analytisch unscharf. Denn wie bei dem Prinzip einer russischen Matrjoschka finden sich ähnliche Strukturen und Beziehungen auf allen Ebenen wieder und relativieren auf diese Weise die Bedeutung der anderen Strukturen. Das heißt, ein Machtverlust der Zentrale gegenüber den Provinzen wäre nur dann eindeutig als ein Machtzuwachs der Provinzen zu interpretieren, wenn deren Position gegenüber den nachgeordneten Einheiten unverändert bliebe. Aber genau das ist nicht eindeutig bestimmbar: Zum Beispiel hat die Einrichtung einer lokalen Steueradministration offenbar zu wachsenden Kontrollproblemen auf den unteren Ebenen geführt, so daß sich der Staatsrat (also die Zentrale) 1997 genötigt sah, eine klare hierarchische Unterordnung lokaler Steuerämter unter die Provinzregierungen zu definieren; vor allem die häufige Zusammenlegung lokaler Steuerbüros und Finanzverwaltungen (die eigentlich das lokale Staatsvermögen verwalten, zu dem auch steuerpflichtige Unternehmen gehören) hat offenbar Interessenkonflikte zu Lasten von Zentrale und Provinzen gleichermaßen erzeugt (Guowuyuan gongbao, 1997, S. 1506, Guo fa Nr. 34).

Eine weitere Herausforderung für die Analyse besteht darin, daß ein sich dynamisch wandelndes System betrachtet wird, bei dem informale Strukturen eine entscheidende Funktion besitzen (vgl. Zhu Ling, 1997). Dies ist ein wichtiges Argument Wang Guoguang's und Zheng Yongnian's: Während der achtziger Jahre habe sich das fiskalische System in ein Verhandlungssystem transformiert, das weitestgehend durch informale Institutionen gesteuert werde; diese informalen Institutio-

nen seien nun durch formale Akte institutioneller Gestaltung aktiv zu gestalten und zu legitimieren. Dann sind Daten natürlich mit größter Vorsicht zu interpretieren: Schließlich sind informale Institutionen weder direkt beobachtbar, noch leicht zu verstehen. Es ist zum Beispiel seit jeher ein strittiger Punkt der China-Forschung, wie weit bestimmte beobachtbare Schritte von Dezentralisierung als aktive Vergabe von Rechten durch die Zentrale zu deuten sind, oder als aktives Durchsetzen von Ansprüchen durch die Regionen (Herrmann-Pillath, 1991, S. 256ff.). Solange solche gegenseitigen Rechte und Pflichten nicht formal-rechtlich fixiert sind, tappt der Beobachter im Dunkeln. Diese Schwierigkeiten verschärfen sich noch dadurch, daß das Verhalten der Akteure in einem System informaler Institutionen stark kontextabhängig ist und durch die Perzeptionen der Beteiligten bestimmt wird: Fast könnte vom „Umklapp-Effekt“ der bekannten doppeldeutigen Bilder gesprochen werden, wie etwa der verblüffende Effekt der berühmten „Reise nach Süden“ Deng Xiaoping’s 1992 illustriert, durch welche schlagartig die regionale Initiative wieder freigesetzt wurde, die in der Folge des Massakers am Tiananmen stark gebremst worden war.

Hier ist kein Raum, die theoretischen Zugänge zu dieser Problematik formaler und informaler Institutionen zu diskutieren (siehe Herrmann-Pillath, 1998): Wir sind mit einem komplizierten Prozeß der Selbsttransformation der politischen Ökonomie Chinas konfrontiert, bei dem formale und informale Institutionen mit perzeptionsgesteuerten Handlungen der beteiligten Akteure in Wechselwirkung stehen. Empirisch sind nur „Oberflächen“-Phänomene zugänglich: Jede tiefere Analyse endet bei der Betrachtung von „Fallstudien“, deren Relevanz für Gesamt-China nicht eindeutig bestimmbar ist. Wir wollen im Folgenden versuchen, anhand einer empirischen Analyse des fiskalischen Systems einige Institutionen zu rekonstruieren, nach denen die Beteiligten handeln. Auf diese Weise soll der gegenwärtige Stand der Veränderungen des politischen Systems evaluiert werden. Der Lackmus-Test sind die Ergebnisse der großen Steuerreform von 1994: Denn hier wurden formale Institutionen des Fiskus in umfassender Weise neu definiert und implementiert; anhand der Ergebnisse lassen sich dann vielleicht Einsichten in die „black box“ der eigentlichen Akteure des Systems gewinnen. Eine solche Analyse ist auch die Voraussetzung dafür, die Möglichkeit realistisch einzuschätzen, ob eine Demokratisierung Chinas auf dem Wege seiner Föderalisierung stattfinden könnte: Wu und Zheng entwerfen etwa das Bild einer „regionalen Demokratie“ (*diyu minzhu*).

2. Der auf Sand gebaute Leviathan – oder: die Grenzen des chinesischen Steuerstaates

2.1 Die Steuerreform 1994 und das System legitimer und illegitimer informaler Finanzen

In der Diskussion um den scheinbaren Niedergang des chinesischen Fiskalstaates ist auch in chinesischen Beiträgen darauf hingewiesen worden, daß es äußerst schwie-

rig ist, die Grenzen staatlicher Aktivität in China zu bestimmen (Fan Gang, 1996). Dieses Problem berührt aber gleichzeitig die Frage der fiskalischen Kompetenzverteilung und damit der tatsächlichen Machtverhältnisse zwischen den gebietskörperschaftlichen Ebenen. Die Steuerreform von 1994 hat in dieser Hinsicht nur die Beziehung zwischen Zentrale und Provinzen neu geordnet und auf diese Weise eine Grenzziehung vollzogen: Ungefähr zeitgleich (1993) erfolgte die budgettechnische Separierung der Staatsunternehmen, deren fiskalischer Status bislang natürlich unklar war – die Weltbank (1996, S. 10f.) empfahl noch jüngst, zur Berechnung des öffentlichen Defizites die Verschuldung der Staatsunternehmen zu berücksichtigen. Beide Schritte haben jedoch wenig dazu beigetragen, die fiskalische Rolle der den Provinzen nachgeordneten Gebietskörperschaften zu klären. Damit bleibt es aber schwierig, den chinesischen Staat im makroökonomischen Sinne abzugrenzen.

In einer kürzlich erschienenen chinesischen Analyse wird versucht, diese Ambivalenz zu quantifizieren (vgl. auch Ma Jun, 1997a, S. 457f.). Lu Hongfa (1998) differenziert Steuern von anderen öffentlichen Einnahmen wie etwa Gebühren und Abgaben, Fondseinnahmen (etwa Beiträge zu lokalen Pensionsfonds) oder Strafgeldern. Der zweite Einnahme-Typ wird im chinesischen Sprachgebrauch nach budgetären (yusuan nei) und außerbudgetären (yusuan wai) Einnahmen differenziert sowie nach Einnahmen „außerhalb des Systems“ (zhidu wai) (vgl. die Beispiele bei Wong, 1997b, S. 200f.). Während budgetäre Einnahmen in den Staatshaushalt eingestellt werden und damit prinzipiell der zentralstaatlichen Kontrolle unterliegen (das Staatsbudget ist unitarisch), sind die außerbudgetären Einnahmen lediglich zentralstaatlich reguliert, müssen also auf bestimmten Konten gehalten werden und sollten nach den einschlägigen formalrechtlichen Bestimmungen gehandhabt werden – was aufgrund der Widerstände der jeweiligen Behörden und Abteilungen offenbar noch eher ein Wunschzustand ist (siehe z.B. Zhongguo caizheng, 1998, Nr. 4, S. 35 im Vergleich zu Guowuyuan gongbao 1996, S. 819-824, Guo fa Nr. 29). Einnahmen „außerhalb des Systems“ stellen potentiell Verletzungen staatlichen Rechts dar, sind aber allgemein üblich und freilich schwer zu quantifizieren: Häufig handelt es sich um spezielle „Fonds“ (jijin) beispielsweise für den Bau von Straßen; auf der lokalen Ebene wird auch der Begriff der „Eigenkapitalbeschaffung“ verwendet („self-raised funds“ [zichou jijin]). Nach der Schätzung von Lu machen Steuern insgesamt nur ca. 45% der gesamten öffentlichen Einnahmen aus; die andere Hälfte setzt sich zu mehr als 50% aus Einnahmen „außerhalb des Systems“ zusammen und nur zu rund 6% aus budgetären Abgaben. Es gibt etwa für die Provinz Hubei die Schätzung, daß die verschiedenen Gebühren und Fondsabgaben das 1,7fache des regulären Budgets ausmachen (Zhongguo caizheng, Nr. 7, 1998, S. 7).

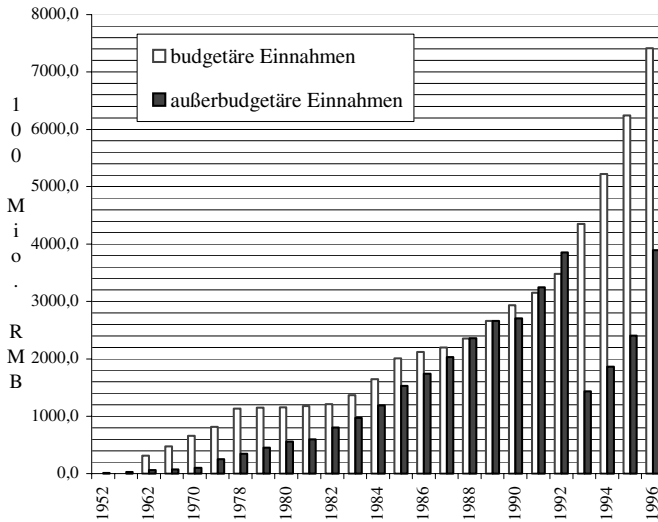
Insofern ergibt sich eine sehr große Marge der Unsicherheit für die Abgrenzung des chinesischen Steuerstaates, die vor allem auch für die Analyse seiner redistributiven Funktionen bedeutsam ist. Denn hinter den nicht-steuerlichen Einnahmen der Provinzbudgets verbergen sich weitestgehend die Ausgleichszahlungen innerhalb des zentralen Haushaltes, also zum Beispiel aus „Budgetregulierungsfonds“

oder Infrastrukturfinanzierungen. Dieser Posten wird andererseits brutto belastet durch den Verlustausgleich (Subventionen) an staatliche Unternehmen der jeweiligen Gebietskörperschaften. Sämtliche anderen Einnahmen der lokalen Haushalte sind nicht Gegenstand von Umverteilungsmaßnahmen des zentralen Haushaltes. Es ist daher seit langem bekannt, daß starke Anreize bestehen, Einnahmen aus dem Budget in andere Kanäle umzulenken (siehe bereits Herrmann-Pillath, 1991, S. 551). Für die Einschätzung der Machtverteilung zwischen Zentrale und Provinzen ist es daher hilfreich, die Wirksamkeit zentralstaatlicher Maßnahmen in diesem Bereich zu betrachten.

Die „außerbudgetären Einnahmen“ sind seit 1983 eine rechtlich anerkannte Einnahmen-Kategorie, die bis zur Steuerreform von 1994 eindeutig durch die Budgets der Staatsunternehmen dominiert war, d.h. in diesen Fonds schlugen sich die finanziellen Verflechtungen zwischen Staatsunternehmen und den zuständigen Behörden nieder. Die budgettechnische Umsetzung der finanziellen Autonomie der Staatsunternehmen hat selbstverständlich zunächst zu einem rapiden Rückgang der außerbudgetären Einnahmen geführt; freilich läßt diese Beobachtung keinerlei Rückschluß auf die Beziehungen zwischen Zentrale und Regionen zu, weil die administrative Zuordnung der Betriebe auf diese Weise nicht verändert wurde, d.h. die entsprechenden Körperschaftsteuereinnahmen (bzw. deren lokaler Anteil) werden weiterhin nach der gebietskörperschaftlichen Zuständigkeit für die jeweiligen Unternehmen verteilt.

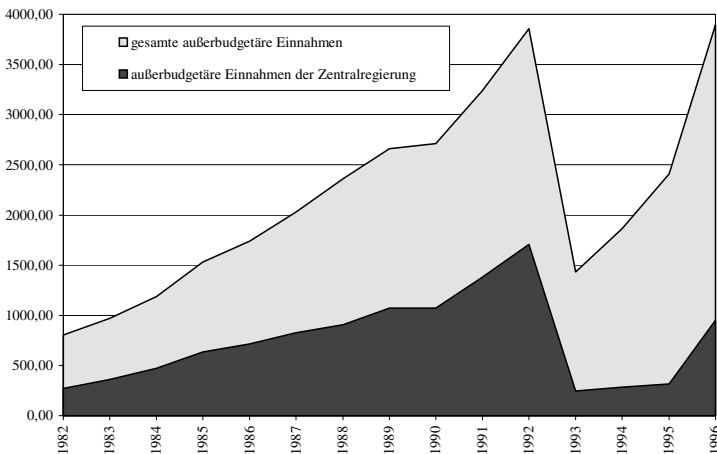
Eigentlich bemerkenswert ist daher nicht der Rückgang der außerbudgetären Einnahmen, sondern ihr äußerst hohes Wachstum gerade nach der Reform von 1994. Dieser Trend läßt sich zwar nur schwer extrapolieren, da die Daten über außerbudgetäre Fonds erst mit einer Verzögerung von bis zu zwei Jahren bekannt werden. Zwischen 1994 und 1996 lag jedoch die Wachstumsrate der außerbudgetären Einnahmen erheblich über derjenigen der budgetären Einnahmen, sodaß inzwischen (1996) wieder ein Gewicht von über 50% des offiziellen Budgets erreicht wurde (Abbildung 1). Wichtig ist auch die Beobachtung (Abbildung 2), daß die geänderte budgettechnische Erfassung der Staatsunternehmen zu einem Einbruch des Anteils außerbudgetärer Einnahmen der Zentralregierung geführt hat. Das bedeutet natürlich, daß die relative Position der Zentrale auf gar keinen Fall ohne Berücksichtigung dieser Einnahmen analysiert werden darf (vgl. Zhou Fuyuang/Li Fangwang, 1997). Dies betrifft dann auch die Evaluation der Steuerreform von 1994: Lu (1998) weist darauf hin, daß bei Berücksichtigung aller Einnahmetypen die Zentralregierung 1996 nur noch über einen Anteil von rund 27% verfügen konnte, während ihr Anteil bei den budgetären, also vornehmlich steuerlichen Einnahmen heute bei rund 50% liegt, was bereits nah an das Ziel der Steuerreform herankommt, rund 60% der fiskalischen Ressourcen unter zentraler Kontrolle zu halten.

Abbildung 1: Entwicklung der budgetären (a) und außerbudgetären Einnahmen (b) seit 1952



Quelle der Daten: Zhongguo caizheng nianjian 1995, S. 396, 421, 1997, S. 467, Zhongguo tongji nianjian 1997, S. 233, 248. Einheit: 100 Mio. Yuan

Abbildung 2: Entwicklung des zentralen Anteils an den gesamten (lokalen plus zentralen) außerbudgetären Einnahmen



Quelle: Zhongguo caizheng nianjian, 1995, S. 396, 421; 1997, S. 461, 467. Einheit 100 Mio. Yuan

Wie läßt sich diese Beobachtung erklären? Lassen sich aus den Daten Schlußfolgerungen hinsichtlich der Machtverhältnisse zwischen Zentrale und Provinzen ziehen? Betrachtet man die regionale Verteilung der außerbudgetären Einnahmen, dann zeigt sich vergleichsweise deutlich, daß jene Provinzen ein relativ hohes außerbudgetäres Einkommen aufweisen, die einen hohen Anteil des nicht-staatlichen Sektors besitzen, insbesondere in Form der TVEs („township and village enterprises“ [xiangzhen qiye]) – in der Regel handelt es sich um Küstenprovinzen (Becquelin/Huchet, 1998; siehe aber bereits Herrmann-Pillath, 1991, S. 549ff.). Diese Beobachtung läßt sich dann aber auch auf die Ebene unterhalb der Provinz übertragen (West/Wong, 1997, S. 300). Insofern können sie im weitesten Sinne als Ergebnis der Bemühungen der den Provinzen nachgeordneten Gebietskörperschaften interpretiert werden, eine Steuerbasis zu schaffen, auf die die Zentralregierung nicht zugreifen kann. Da diese Steuerbasis unabhängig von den Staatsunternehmen ist, blieb die budgettechnische Reform zunächst ohne restriktive Wirkung auf das Wachstum der Fonds, sondern hatte nur Niveaueffekte.

Die Frage ist allerdings, auf welche konkreten fiskalischen Mechanismen diese Korrelation zurückzuführen ist. Denn offensichtlich spielen „Steuern“ im eigentlichen Sinne bei den außerbudgetären Einnahmen keine große Rolle: Was bedeuten würde, daß vor allem die TVEs gar nicht regulär besteuert werden, sondern im Gegensatz zu den Staatsunternehmen noch so eng mit den lokalen Haushalten verflochten sind, daß Steuern und andere Mittelabführungen gar nicht separiert werden können (vgl. Kato, 1996, S. 123). Statistisch stellen inzwischen sogar die sogenannten „administrativen Dienstleistungseinnahmen“ (shiyexingzheng danwei yusuanwai shouru) den bedeutendsten Anteil. Dahinter versteckt sich eine Fülle von Abgaben und Gebühren, die an neu geschaffene öffentliche Stellen zu bezahlen sind, wenn bestimmte Transaktionen erfolgen, wie etwa Gebühren zur Bestätigung einer Bilanz oder für die Beanspruchung eines Gerichtes, oder Umweltabgaben etc.: Hier wird in chinesischen Texten zum Teil explizit von der „Vermarktung“ staatlicher Verwaltung gesprochen (shangpinhua). Insofern ist die Korrelation zwischen der Bedeutung des nicht-staatlichen Sektors und dem Volumen außerbudgetärer Einnahmen mit dem wachsenden Umfang irregulärer und rechtlich nicht determinierter fiskalischer Vorgänge gleichgerichtet – wobei zu betonen ist, daß hier noch gar nicht von den „Einnahmen außerhalb des Systems“ gesprochen wird. Dort sind die Grenzen schwimmend, denn beispielsweise können Gebühren für Wasser je nach rechtlicher Abgrenzung des Wasserwerkes außerbudgetäre Einnahmen sein (also administrative Dienstleistungen) oder nur als betriebliche Einnahmen im Sinne eines „Fondsbeitrages“ behandelt werden.

Das bedeutet also: Wir können das Wachstum der außerbudgetären Einnahmen durchaus als Machtzuwachs lokaler Regierungen nicht nur im Sinne fiskalischer Potentiale, sondern auch von Regulierungskompetenzen deuten (die beispielsweise formalrechtlich verdeckt werden, indem etwa das Gesetz für TVEs den lokalen Behörden ausdrücklich das Recht zu Steuererlassen gibt, siehe §§17ff. des Zhonghua

renmin gongheguo xiangzhen qiye fa, Guowuyuan gongbao, 1996, S. 1270-1276). Dann ist aber im Lichte unserer einführenden Überlegungen entscheidend, daß es gar nicht um Einnahmen der Provinzebene geht, sondern eindeutig um Einnahmen der untersten Gebietskörperschaften, also im Falle der ländlichen Industrie vor allem von Kreisen und Kleinstädten. Dieser Prozeß läßt sich also mit dem Paradigma „Zentrale-Provinzen“ gar nicht recht verstehen. Es wäre völlig verfehlt, die wachsende Bedeutung außerbudgetärer Prozesse mit einem Machtzuwachs der Provinzen gleichzusetzen. Unklar ist vielmehr, auf welchen fiskalischen Füßen eigentlich der chinesische Koloß steht. Daran knüpft sich sofort die weitergehende Frage, wessen Interessen hinter der Dynamik der fiskalischen Entwicklung stecken: Handelt es sich um eine zunehmende Autonomie und Ausdifferenzierung lokaler Gesellschaft und Politik von der zentralen und nationalen Ebene? Hat die Steuerreform ihre eigentliche Bedeutung also für die Ebene unterhalb der Provinzen, und nicht zwischen Provinzen und Zentrale?

2.2 Die lokale Ebene des chinesischen Steuerstaates: Chinas unvollendeter Prozeß des „state-building“

Obleich die folgende Aussage vielleicht sträflich vereinfacht ist, lassen sich nach der Steuerreform zwei große Blöcke staatlicher Einnahmen erkennen: Zum einen die Mehrwert- und Konsumsteuer sowie die Körperschaftsteuer staatlicher Unternehmen der verschiedenen gebietskörperschaftlichen Ebenen, zum anderen die lokalen Einnahmen. Nur der erste Block war Gegenstand der fiskalischen Transformationspolitik der letzten zwei Jahrzehnte: Erwähnenswert ist freilich, daß in manchen Provinzen der größere Anteil der Provinz an den gemeinsamen Steuern von Zentrale und Provinzen an die Städte und Kreise weitergeleitet wird, also zum Bestandteil der lokalen Einnahmen wird. Die große Bedeutung des zweiten Blockes wird sofort deutlich, wenn bedacht wird, daß innerhalb der meisten chinesischen Provinzen erhebliche Disparitäten wirtschaftlicher Leistungskraft bestehen, so daß eigentlich die wichtigste Ebene der fiskalischen Umverteilung in China gar nicht diejenige der Provinzen ist, sondern die der Kreise und Städte. Denn nach groben Schätzungen weist häufig rund die Hälfte der Kreise Defizite auf, und sie sind also auf Subventionen ihrer Provinz angewiesen (z.B. Zhongguo shuiwu, 1994, Nr. 7, S. 7f.; Caizheng, 1995, S. 16f.); umgekehrt erreichen die Einnahmen der Kreise und Städte häufig rund die Hälfte der Einnahmen der Provinzen, wobei es zum Teil ausgeprägte Abhängigkeiten einzelner Provinzen von besonders wohlhabenden Kreisen gibt (so stammten etwa in der Provinz Jiangsu 1995 fast 40% aller Provinzeinnahmen aus 31 sog. 100 Mio. Yuan-Kreisen) (siehe Zhongguo caizheng nianjian 1996, S. 593). Die fiskalische Bedeutung der Kreise ist eigentlich nur dort vergleichsweise gering, wo die urbane Wirtschaft stark durch die Staatsindustrie geprägt ist (für den Fall Jiangsu's siehe etwa die Daten in Jiangsu tongji nianjian, 1997, S. 403ff.).

Daß Kreise das Budget nicht ausgleichen, ist eigentlich rein formal nicht möglich, denn nur die Zentralregierung darf offene Defizite ausweisen; doch liegt genau hier ein zentrales Problem des chinesischen Budgets (vgl. Park et al., 1996, S. 770). Diese Zusammenhänge tragen auch dazu bei, daß ungeachtet der administrativen Reformkonzepte der letzten Jahre, die Städten (shi) auch eine wichtige Funktion bei der Verwaltung von Kreisen einräumen sollen (shi guan xian), die Städte häufig nur Schaltstellen für die fiskalischen Transfers zwischen Kreisen (bzw. der Kreisstädte, „xianshi“) und Provinzen sind. Dies hängt unter anderem damit zusammen, daß Defizitkreise sich zumeist in bestimmten städtischen Einzugsgebieten konzentrieren, also ganze Regionen in prekärer fiskalischer Verfassung sind.

Die Steuerreform von 1994 hat nun in vielen Regionen Chinas katastrophale Wirkungen für die lokalen Finanzen gehabt, weil die Konsumsteuern zentralisiert wurden, also Akzisen etwa auf Tabak und Alkohol, und die Umsatzsteuer (VAT) als Nachfolgerin der planwirtschaftlichen Produktsteuer ebenfalls zum größten Teil zentral verwaltet wird (vgl. Yeh, 1997). Viele Kreise sind daher entweder von der Umverteilung auf Provinzebene abhängiger geworden oder mußten neue Steuerquellen erschließen, etwa über die Dienstleistungssteuer („business tax“) und die Grundsteuer – was freilich wieder nur in wirtschaftlich gesunden Gebieten erfolgreich möglich ist (Wong, 1997c, S. 38). Wesentlich ist aber der erheblich gestiegene Druck, die Ebene der Dörfer und Kleinstädte administrativ zu erschließen, was ohne Zweifel im Sinne der Zentralregierung liegt. Dies geschieht zunächst vor allem in Gestalt der Einrichtung von Steuerbüros der untersten Ebene, weniger durch eine systematische Neuordnung der fiskalischen Beziehungen. Während nämlich auf der Ebene der Provinzen mit der Steuerreform das Vertragssystem abgeschafft wurde, sind die Beziehungen zwischen nachgeordneten Gebietskörperschaften nach wie vor durch fallspezifische Verhandlungen und Leistungsverträge gekennzeichnet, d.h. es werden etwa Vereinbarungen über Obergrenzen und zeitlichen Verlauf von Subventionen der Provinz an die Kreise getroffen. Die Kreise sind in dieser Hinsicht jedoch nur ausführende Organe der Provinz, scheinen also wenig Verhandlungsmacht innerhalb des Budgets zu besitzen; Freiheiten bestehen vor allem in der Art und Weise, wie die Kreise wiederum die fiskalischen Beziehungen zu den Kleinstädten und Dörfern regeln.

Vor diesem Hintergrund stellt gerade das rasche Wachstum der außerbudgetären Einnahmen nach der Steuerreform eine Reaktion der unteren Gebietskörperschaften auf das Bemühen der Zentrale dar, budgetäre Ressourcen über den Schalthebel der Provinz zu zentralisieren. Dieser Druck ist in den neunziger Jahren noch erheblich durch die striktere zentrale Kontrolle der Geldpolitik und der konsequenten Durchsetzung deflationärer Maßnahmen verschärft worden, denn die lokale Ebene vermag nur noch einen geringen Einfluß auf die Kreditvergabe der Banken auszuüben. Es ist schon in früheren Analysen darauf hingewiesen worden, daß die Zentrale durch solche Zentralisierungsmaßnahmen die unteren Ebenen indirekt zu zwingen versucht, irreguläre Einnahmen in das Budget einzustellen (Shi/Herrmann-Pillath, 1992).

In dieselbe Richtung wirkt die zunehmende Delegation staatlicher Aufgaben an die lokale Ebene: In diesem Zusammenhang ist nämlich die Ausgabenseite zu beachten, die auch nach der Reform ohnehin stärker dezentralisiert geblieben ist und einen rasch wachsenden Anteil sozialer und administrativer Kosten aufweist, die naturgemäß eher auf der lokalen Ebene anfallen (Ma Jun, 1997a, S. 450). Gerade die Steuerreform hat der lokalen Ebene jedoch nur eine Fülle unbedeutender, zum Teil administrativ freilich aufwendiger Steuern belassen: Konfrontiert sind wiederum insbesondere die ärmeren ländlichen Kreise mit einem sehr hohen Anteil der Lohnkosten (auch hierzu bereits Shi/Herrmann-Pillath, 1992, sowie jüngst Park et al., 1996, S. 775). Gleichzeitig sind keinerlei neue Bestimmungen zur institutionellen Ordnung der Beziehungen zwischen Provinzen, Städten und Kreisen bzw. nachgeordneten Einheiten erfolgt. Insofern entsteht der Eindruck einer gezielten Strategie passiver Sanierung des Budgets ganz nach dem bisherigen Muster der sog. „gradualistischen“ chinesischen Reformstrategie, zunächst Anpassungsdruck freien Lauf zu lassen und entstandene Strukturen erst im Nachhinein zu stabilisieren und zu formalisieren.

Dann läßt sich die rapide Zunahme der außerbudgetären Einnahmen leicht verstehen: Denn noch Mitte der neunziger Jahre hatten westliche Kommentatoren vermerkt, daß mit der budgettechnischen Separierung der Unternehmensfinanzen die Einnahmen unmittelbar unter Kontrolle lokaler Behörden eigentlich eher bedeutungslos geworden seien (Park et al., 1996, S. 767f.). Ihr rasches Wachstum in der jüngsten Zeit bildet also die beschleunigte Transformation des lokalen öffentlichen Sektors ab. Die Frage ist dann, ob diese informale Transformation nun ihrerseits durch zentralstaatliche Institutionenbildung aufgefangen werden kann bzw. werden soll. Das Wachstum der außerbudgetären Einnahmen ist also nicht einfach als Ausdruck lokaler Autonomie und Interessenpolitik zu sehen, sondern ist dynamischer Ausdruck eines unvollendeten „state-building“, bei dem die Akteure komplexe Strategien bezüglich der Aushandlung neuer institutioneller Arrangements verfolgen. Dementsprechend mehrdimensional sind auch politische Bewertungen: So geht das Wachstum der außerbudgetären Einnahmen ja nicht mehr in vollem Umfang zu Lasten des zentralen Budgets und kann daher auch als indirekte Ausweitung des lokalen Staates gedeutet werden. Daher ist die eigentlich zentrale Frage diejenige, wie sich die Beziehung zwischen informalem lokalem Staat und Zentrale künftig gestalten wird: Wird das Wachstum der informalen Finanzen letztendlich in einer wesentlichen Erweiterung des zentralen formalen Budgets aufgefangen werden (vgl. Wang Mingming, 1998)?

Eine solche Zielsetzung steht eindeutig hinter der gegenwärtigen Kampagne „Abgaben in Steuern“ zu verwandeln (fei gai shui) (siehe z.B. Jingji ribao vom 12. und 13. Mai 1998, vom 17. Juni 1998; Zhongguo caizheng, Nr. 7, 1998, S. 1, 7ff.). Während in früheren Zeiten besonders die irregulären Abgaben der Bauern kritisiert wurden, greift die Politik nun weiter aus. Dies geschieht mit leichter Verzögerung nach dem Aufbau lokaler Finanzverwaltungen unterhalb der Kreisebene, also auf

der Ebene von Kleinstädten (zhen) und administrativen Dörfern (xiang); zur Zeit vor allem noch im Rahmen von rund 50 Experimentierkreisen. Dieser Prozeß verdient eigentlich größte Aufmerksamkeit, wenn es um die Abgrenzung des chinesischen Steuerstaates geht. Denn während vor der Steuerreform der Zentralstaat eigentlich keine eigene Steuerverwaltung besaß, sondern diese Funktion an die Kreisverwaltungen delegiert hatte, treten nun nationale Steuerämter neben lokale Steuerbehörden, die ihrerseits von der Kreis- auf die Gemeindeebene erweitert werden. Wenn letztere in den Einzugsbereich zentraler Regulierung gezogen werden können, besäße der chinesische Steuerstaat erstmals in der Geschichte Chinas ein eigenständiges institutionelles Fundament auf der untersten lokalen Ebene. Da aber gleichzeitig auf lokaler Ebene auch die wichtigsten Ansätze zu einer Demokratisierung der politischen Entscheidungsprozesse zu finden sind, träten Staat und Gesellschaft in eine neue Beziehung, die gleichzeitig mit größerer staatlicher Kapazität *und* mit größerer Legitimität durch Partizipation verbunden wäre. Eine solche Vision entspricht ziemlich genau den Vorstellungen Wu Guoguang's und Zheng Yongnian's (1995), würde aber nur dann konfliktfrei verlaufen können, wenn die lokalen Behörden auch Spielräume bei der Gestaltung des lokalen Abgabensystems besäßen. Genau dies aber scheint beim Ausbau der lokalen fiskalischen Institutionen nicht beabsichtigt.

Es ist daher schwierig, den gegenwärtigen Konflikt um das „fei gai shui“ zu interpretieren. Auf der einen Seite scheinen die verschiedenen außerbudgetären Einnahmen ein Instrument der lokalen Ebene zu sein, ihre Autonomie gegenüber der Zentrale zu wahren. Auf der anderen Seite thematisiert der offizielle wirtschaftspolitische Diskurs diese Abgaben als „Überlastung“ der Bevölkerung und Unternehmen, oft geradezu als Ausbeutung des Volkes durch lokale Beamte, so daß die Zentralregierung eher zum Patron der Interessen des Volkes wird: Nicht das Wachstum der außerbudgetären Einnahmen, sondern die Kritik daran verschafft politische Legitimität. Dieses Bild steht in jedem Fall hinter dem seit 1997 mit Nachdruck verfolgten Bestreben, die Fülle lokaler Abgaben und „Fonds“ durch administrative Weisungen des Staatsrates zu regulieren. Unklar ist in diesem Zusammenhang deren Rechtsstatus, denn nach der chinesischen Verfassung besteht grundsätzlich beträchtliche lokale Autonomie bei der Gesetzgebung, wenn Staatsrat und Nationaler Volkskongreß bestätigen, daß solche Gesetze nicht mit zentralen Bestimmungen in Konflikt stehen. Dies kann dann schwer zu bestimmen sein, wenn die zentralen Gesetze sehr allgemein gehalten bleiben, und die lokalen für die Umsetzung erforderlich sind (vgl. Feinerman, 1998). Daher brauchen zentrale Regulierungen wie diejenige zu den Fonds („Kapitalsammlung“, [ji zi]) nicht unbedingt durchschlagen, da der Interpretationsspielraum groß ist. Während seit der Steuerreform von 1994 eigentlich die Zentrale sämtliche Gesetzgebungskompetenzen bei regulären Steuern an sich gezogen hat, ist die Rechtsgrundlage bei Fonds nicht derart eindeutig, weil eigentlich nur Verletzungen von administrativen Genehmigungsverfahren und nicht weiter definierten „Kompetenzüberschreitungen“ (yue quan) beanstandet

werden können, ansonsten liegt das Recht zur Einrichtung von Fonds durchaus bei den lokalen Regierungen (vgl. Guowuyuan gongbao, Nr. 39, 1997, S. 1722-26, Caizheng zonghe Nr. 161). Im Falle der Fonds für Schulen, Straßen oder Elektrizitätswerke scheinen die Rechte lokaler Behörden sogar ausdrücklich anerkannt zu werden (vgl. Guowuyuan gongbao, Nr. 24, 1997, S. 1078-80, Zhong fa Nr. 14). Zu beachten ist auch, daß in bestimmten Bereichen ungeachtet zentraler Genehmigungsverfahren das Recht zur Festlegung der Sätze bei der lokalen Ebene liegt (ein wichtiges Beispiel sind Schul- und Hochschulgebühren).

Die bis heute großen Schwierigkeiten bei der Durchsetzung der Steuergesetze spiegeln also eine solche faktische Rechtsetzungskompetenz lokaler Regierungen wider, wobei auch hier wieder die unterste, lokale Ebene am wenigsten transparent ist, wo etwa weitreichende Änderungen der Praxis der Besteuerung erfolgen, etwa durch Einführung von Kopfsteuern (Guowuyuan gongbao Nr. 7, 1998, S. 312-314, Guo fa Nr. 4). Vermutlich ist daher die Frage viel bedeutsamer, welche lokalen Koalitionen sich im Zusammenhang mit der Steuerpolitik bilden. Gerade bei den außerbudgetären Einnahmen, die häufig über Regierungsbehörden irregulär erhoben werden, können sogar parteiinterne Interessenkonflikte etwa zwischen einzelnen Behörden, den Volksvertretungen der Provinzebene und den Provinzfürhungen auftreten (MacFarquhar, 1998, S. 662).

Dabei ist zu beachten, daß die Problematik in den chinesischen Provinzen sehr unterschiedlich sein kann. Betrachtet man die Bedeutung unterschiedlicher Einnahmearten (budgetär, außerbudgetär, und Fonds) für die Ebene der „xiangzhen“, dann wird sofort klar, daß die fiskalischen Strukturen sehr verschieden sind; außerdem gibt es eine krasse Differenzierung zwischen den Provinzen, was die Bedeutung dieser Ebene für die Provinzfinanzen betrifft (Tabelle 1).

Es liegt auf der Hand, daß solche strukturellen Unterschiede zu ganz unterschiedlichen Anreizen für die Entscheidungsträger auf Provinzebene Anlaß geben: Beispielsweise spiegelt die geringe Bedeutung der „xiangzhen“-Finanzen in den nordöstlichen Provinzen die überragende Rolle der Staatsunternehmen in der regionalen Wirtschaft wider. Darüber hinaus ist aber entscheidend, daß die für die „xiangzhen“-Finanzen ausschlaggebenden ländlichen Unternehmen bislang außerhalb der formalen Regeln des Steuersystems operieren, also nicht ordnungsgemäß Körperschaftsteuer abführen. Dies hängt im Wesentlichen mit ihren besonderen eigentumsrechtlichen Strukturen zusammen. Diese Sonderrolle schafft aber wiederum die Voraussetzung dafür, daß die lokalen Finanzsysteme sich besonders nach der Steuerreform mit hohen Wachstumsraten vor allem der Einnahmen „außerhalb des Systems“ eigentlich zunehmend aus der formalen Budgetordnung verabschieden (ein Bestandteil dieser Einnahmen sind die Gewinnabführungen von TVEs sowie zum Teil deren andere Abgaben [tanpai]) (vgl. Wong, 1997b, S. 192; Zhai Liansheng, 1997). Die Provinzen müssen angesichts ihrer wachsenden Abhängigkeit von der „xiangzhen“-Ebene diese Entwicklung mehr oder weniger dulden. Die Zentrale wiederum kann offensichtlich nur durch die Verordnung von Richtlinien zu den

Abgaben für TVEs indirekt eingreifen, verzichtet also de facto auf die Durchsetzung der Steuergesetze (vgl. Jingji ribao vom 20.12.1997). TVEs genießen sogar bei der neuen Mehrwertsteuer eine Fülle von Ausnahmen, so daß sie aggregiert erheblich geringer besteuert werden als Staatsunternehmen (Zhou/Li, 1997, S. 83).

Daher läßt sich zusammenfassend sagen, daß die Auswirkungen der Steuerreform von 1994 auf der aggregierten Ebene nicht durch einen Konflikt zwischen Zentrale und Provinzen zu erklären sind (vgl. Li, 1998b), sondern vielmehr durch einen Konflikt zwischen formalem zentralen Staat und lokalem informalem Staat. Dieser Konflikt findet in der wachsenden Autonomie der lokalen Ebene Ausdruck, wird jedoch abgemildert durch eine teilweise formale Legitimation dieser Autonomie im Rahmen der nationalen Rechtsetzung. Jedoch ist gerade der zuletzt genannte Prozeß nicht eindeutig, intransparent und bislang wenig zielorientiert, da auch die chinesische Politik bislang auf die Ebene der Provinzen fokussiert ist. Welche Rolle spielen aber die Provinzen dann eigentlich?

3. Die politisch-ökonomische Emergenz einer chinesischen Föderation

3.1 Interregionale Umverteilung und Steueranstrengung

Jede Analyse fiskalischer Beziehungen in China leidet unter dem wesentlichen Problem, das die Primärverteilung eigentlich wenig relevant ist, obgleich sie notorisch im Mittelpunkt der Reformdiskussionen und Maßnahmen steht. Im Grunde läßt sich sagen, daß die Zentralisierung insbesondere der neu eingeführten Mehrwertsteuer im Jahre 1994 ein Mittel war, um die Verhandlungsmasse der Zentralregierung zu vergrößern: scheinbar zu Lasten diskretionärer Macht der Provinzen. Die tatsächlichen informalen Bestimmungsgründe des letztendlichen Verhandlungsergebnisses lassen sich auf diese Weise aber kaum nachvollziehen. Vor allem ist unklar, in welchem Umfang die Sekundärverteilung durch fast „gewöhnheitsrechtliche“ Ansprüche der Regionen bestimmt wird: Statistisch lassen sich echte Subventionen zur Deckung von Defiziten (buzhu) nicht von eigentlich in Ansprüchen wurzelnden Steuerrückerstattungen (shuishou fanhuan) unterscheiden. Insofern ist bezeichnend, daß die Steuerreform die Frage der Sekundärverteilung und damit der Spielregeln der Redistribution zunächst nicht berührte (zhuanyi zhifu). Man beachte: Mit der Steuerreform hat sich die Umverteilungsmasse immerhin vervierfacht, jedoch ist nicht klar, wie weit die faktische Endverteilung sich überhaupt verändert hat. Im Jahre 1995 wurde zwar der Versuch unternommen, ein regelgebundenes Umverteilungssystem einzuführen (guodu qi zhuanyi zhifu banfa), doch dürften die Ausgaben-Normen weiterhin intensiven Verhandlungen unterliegen, weil für die Provinzen „objektive“ Determinanten ihrer Ausgaben gesucht werden (wie beispielsweise der Personalkosten) sowie eine Fülle von Sonderfaktoren berücksichtigt werden sollen, wie insbesondere „politisch“ motivierte Projekte oder Rücksichten etwa auf Minderheitengebiete (genauer Jiang Yonghua, 1997; Zhongguo caizheng 1998, Nr. 5, S. 14ff.).

Tabelle 1: Zusammensetzung der Einnahmen auf der Ebene von Gemeinden und Kleinstädten (xiangzhen) und deren Anteil an den gesamten Provinzeinnahmen, 1996, Einheit 100 Mio. Yuan

Nr.	Provinz	eigene Einnahmen	Einnahmen auf xiangzhen-Ebene			c/d (%)	d/a (%)
			budgetäre Einnahmen	außerbudgetäre Einnahmen	gesamte Einnahmen		
		a	b	c	d		
1	Beijing	150,90	8,16	1,84	10,00	18,40	6,63
2	Tianjin	79,04	7,29	3,02	10,31	29,29	13,04
3	Hebei	151,78	33,66	20,87	54,53	38,27	35,93
4	Shanxi	84,17	16,20	4,23	20,43	20,70	24,27
5	Inn. Mongolei	57,26	15,50	2,52	18,02	13,98	31,47
6	Liaoning	211,69	26,92	12,17	39,09	31,13	18,47
7	Jilin	76,40	7,71	5,22	12,93	40,37	16,92
8	Heilongjiang	126,88	14,34	3,50	17,84	19,62	14,06
9	Shanghai	280,47	25,26	11,11	36,37	30,55	12,97
10	Jiangsu	223,17	64,56	61,14	125,70	48,64	56,32
11	Zhejiang	139,63	55,88	49,08	104,96	46,76	75,17
12	Anhui	114,59	43,92	31,15	75,07	41,49	65,51
13	Fujian	142,12	38,21	24,46	62,67	39,03	44,10
14	Jiangxi	77,09	26,15	7,31	33,46	21,85	43,40
15	Shandong	241,67	57,45	59,80	117,25	51,00	48,52
16	Henan	162,06	43,90	21,24	65,14	32,61	40,19
17	Hubei	124,51	32,40	9,41	41,81	22,51	33,58
18	Hunan	130,36	36,87	29,26	66,13	44,25	50,73
19	Guangdong	479,45	66,90	27,24	94,14	28,94	19,63
20	Guangxi	90,51	26,12	1,12	27,24	4,11	30,10
21	Hainan	30,70	5,12	0,17	5,29	3,21	17,23
22	Sichuang	209,01	60,67	31,43	92,10	34,13	44,06
23	Guizhou	49,46	18,51	3,19	21,70	14,70	43,87
24	Yunnan	130,01	41,07	1,46	42,53	3,43	32,71
25	Tibet	2,44			0,00		0,00
26	Shaanxi	67,60	16,53	4,89	21,42	22,83	31,69
27	Ganshu	43,37	7,25	1,40	8,65	16,18	19,94
28	Qinghai	9,58	0,93	0,13	1,06	12,26	11,06
29	Ningxia	12,68	1,20	0,56	1,76	31,82	13,88
30	Xinjiang	48,31	3,34	0,99	4,33	22,86	8,96
	Summe	3746,91	802,02	429,9	1231,93	34,90	32,88

Quelle: Zhongguo caizheng nianjian 1997, S. 229-387, 398, 399, 401, 402-439, 443, 476.

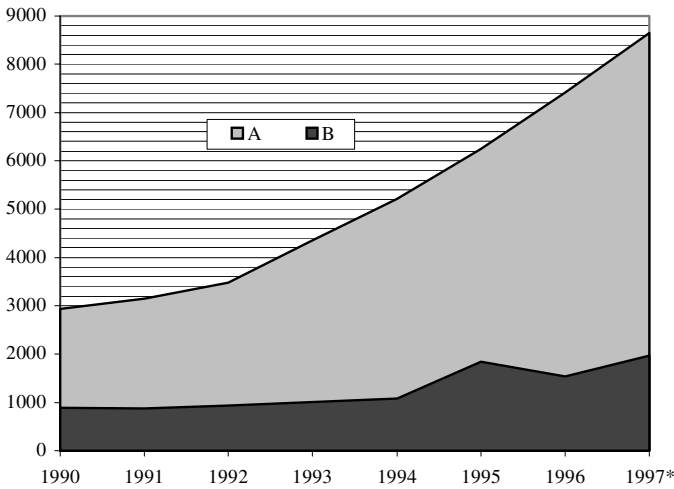
Abbildung 3 zeigt jedenfalls, daß das öffentlich propagierte Ziel der Reform, nämlich eine systematische Erhöhung des zentralen Anteils an den budgetären Ressourcen, gar nicht erreicht wurde. Eher muß festgestellt werden, daß in der Endverteilung der Anteil der Zentrale seit 1990 stetig zurückgegangen ist und sich bei um 22% zu stabilisieren scheint. Bei dieser Rechnung werden freilich die außer-budgetären Einnahmen gar nicht berücksichtigt.

Bei der Bewertung dieses Sachverhaltes muß allerdings der häufig nicht hinreichend betonte Punkt berücksichtigt werden, daß die Zentrale ganz offensichtlich eine systematische Politik der Dezentralisierung auf der Ausgaben-Seite durchführt (Abbildung 4). Überhaupt steht die Frage der Verteilung von Ausgaben-Kompetenzen gar nicht auf der Agenda der Reformdebatte. Angesichts des anhaltend hohen Anteils der Regionen an den Ausgaben stellt sich dann natürlich die Frage, ob die Zentrale mit einer entsprechend intensiven Redistributionsfunktion nicht ohnehin völlig überlastet wäre.

Es entsteht also der Eindruck, als stünde die Frage der fiskalischen Stärke des Zentralstaates gar nicht wirklich im Mittelpunkt der politischen Aufmerksamkeit, und als sei der Tatbestand eines fiskalisch stark dezentralisierten Systems bereits de facto anerkannt. Was eigentlich politisch verhandelt wird, sind die Spielregeln des Zusammenwirkens der verschiedenen Ebenen im System, deren relative Positionen bereits mehr oder weniger feststehen. Vor allem scheint es, daß die Zentrale stets versucht, auf der Grundlage ihrer „Regelungskompetenz“ die faktischen „Ausführungskompetenzen“ der Regionen langfristig zu gestalten (Zhu Qiuxia, 1998). Hierzu ist sie teilweise gezwungen, mittelfristig kontraproduktive Maßnahmen zu ergreifen, um überhaupt Informationen über die Kapazitäten der nachgeordneten Einheiten zu gewinnen. Vielfach kommentiert wurde in diesem Zusammenhang die Maßnahme vor der Steuerreform, die Einnahmen Ende 1993 als Maßzahl für die Rückerstattungen der nachfolgenden Jahre zu behandeln: Angesichts der in der Vergangenheit vielfach negativen Erfahrungen mit einem solchen Verfahren kann dies nur als gezielter Schritt gedeutet werden, bei dem beide Seiten einen Konsens darüber erzielten, fiskalische Vorteile der Provinzen gegen Informationen zu tauschen, so daß überhaupt erst langfristig die Grundlage für eine sinnvolle Anwendung der zentralen Regelungskompetenz geschaffen werden kann.

Hier bringen Wang Guoguang und Zheng Yongnian den interessanten Gedanken ins Spiel, daß die Zentralregierung eigentlich die Rolle eines „Hegemonen“ analog zur politischen Ökonomie internationaler Beziehungen spielen müsse. Der Hegemon muß lediglich einen substantiellen Machtvorsprung gegenüber den meisten anderen denkbaren Koalitionen besitzen und eine bestimmte normative Position vertreten, um unvollständige vertragliche Beziehungen zwischen allen Akteuren regulieren zu können; er besäße aber keine umfassenden Durchgriffs- und Weisungsrechte mehr. Diese Perspektive ist insofern sehr interessant, als sie die Diskrepanz zwischen politischer Rhetorik und fiskalischer Realität zu erklären vermag und die Tatsache, daß ungeachtet aller Konflikte offensichtlich bestimmte Spiel-

Abbildung 3: Einnahmen der Zentralregierung und der Provinzen



Quelle: Zhongguo caizheng nianjian 1997, S. 460, Jingji ribao vom 22.3.1998. Einheit: 100 Mio. Yuan. A: Gesamte Haushaltseinnahmen, B: Einnahmen der Zentrale nach Verrechnung beiderseitiger Transfers zwischen Provinzen und Zentrale

Abbildung 4: Die Verteilung der Ausgaben zwischen Zentrale (b) und Regionen (a)



Quelle: Zhongguo tongji nianjian 1997, S. 247-8, Jingji ribao 22.3.1998. Einheit 100 Mio. Yuan, 1998 geplante Werte.

regeln des Systems eingehalten werden: Li (1998b) betont zu Recht, daß die Perzeption einer ausgesprochenen Konflikthaftigkeit zwischen Zentrale und Provinzen gar nicht durch die politischen und wirtschaftlichen Fakten bestätigt wird, vielmehr ist eigentlich ein recht hoher Kooperationsgrad zwischen beiden Seiten zu verzeichnen, und lassen sich vergleichsweise stabile Verteilungen fiskalischer Ressourcen erkennen.

Wenn dann also versucht werden soll, die „black box“ des chinesischen Fiskalsystems zu verstehen, ist es vielleicht ratsam, das Endergebnis sämtlicher Verteilungsvorgänge näher zu betrachten. Dazu ist es erforderlich, die Sekundärverteilung und damit die Nettoabgaben der Provinzen an die Zentrale zu betrachten und sinnvollerweise auf die Finanzkraft pro Kopf der Bevölkerung zu beziehen (Tabelle 2 und Abbildung 5). Es lassen sich leicht einige Verteilungsprinzipien erkennen ebenso wie disparate Einzelfälle identifizieren.

So ist deutlich zu sehen, daß die untere Yangzi-Region (also Shanghai, Jiangsu und Zhejiang) besonders hohe Anteile aufweist, was die traditionelle fiskalische Konzentration auf Shanghai relativiert: Bemerkenswert sind klare Differenzen zwischen benachbarten Küstenprovinzen wie Zhejiang und Fujian: Hier könnte die relativ geringere Belastung Fujians etwa durch die Nachbarschaft zu Taiwan zu erklären sein (so daß also die indirekten Lasten etwa durch Manöver berücksichtigt werden). Die Folgen der Steuerreform werden in höchst unterschiedlicher Form ausgeglichen, denn Yunnan als schwer betroffene Provinz (Tabakanbau) ist auch noch 1996 Nettozahler an die Zentrale, während Guizhou Nettozuweisungen erhält: Hier wird offensichtlich das Niveau der fiskalischen Einnahmen in Rechnung gestellt, nicht das Niveau des Sozialproduktes pro Kopf. Keine leichte Erklärung läßt sich für die hohe Belastung der fiskalisch und wirtschaftlich armen Provinz Henan finden. Für den Umfang der Zuweisungen ist offensichtlich entscheidend, ob Provinzen bedeutende Anteile an Minderheiten aufweisen (wie die innere Mongolei oder Xinjiang); hier wird das Kriterium der Armut von politischen Kriterien sichtlich überlagert, denn der Fiskus Xinjiangs liegt zum Beispiel im guten Mittelfeld der chinesischen Provinzen. Gerade Sonderfälle lassen also insgesamt die eigentlichen Umverteilungsprinzipien gut erkennen: Zum Beispiel sind die schwerindustriellen Nordprovinzen (Heilongjiang, Jilin, Liaoning) zwar mit relativ hohen Pro-Kopf-Einnahmen gesegnet, was die bei allen Problemen nach wie vor bedeutende Rolle der Staatsindustrie als Generator von Steuereinnahmen illustriert – gleichwohl ist nur Jilin Nettoempfänger zentraler Zahlungen. Weiterhin ist zu vermuten, daß die Zentrale den Umfang außerbudgetärer Einnahmen in Rechnung stellt, denn vor allem Shandong und Jiangsu sind in der Liste der Netto-Zahler viel weiter vorne zu finden als auf der Einnahmenseite. Betrachtet man noch die Differenz zwischen Einnahmen vor Redistribution und Ausgaben nach Redistribution, dann zeigt sich, daß relative Armut ein eher marginales Kriterium der Umverteilung zu sein scheint. Selbst arme Provinzen wie Anhui oder Shaanxi transferieren netto Finanzmittel an die Zentrale.

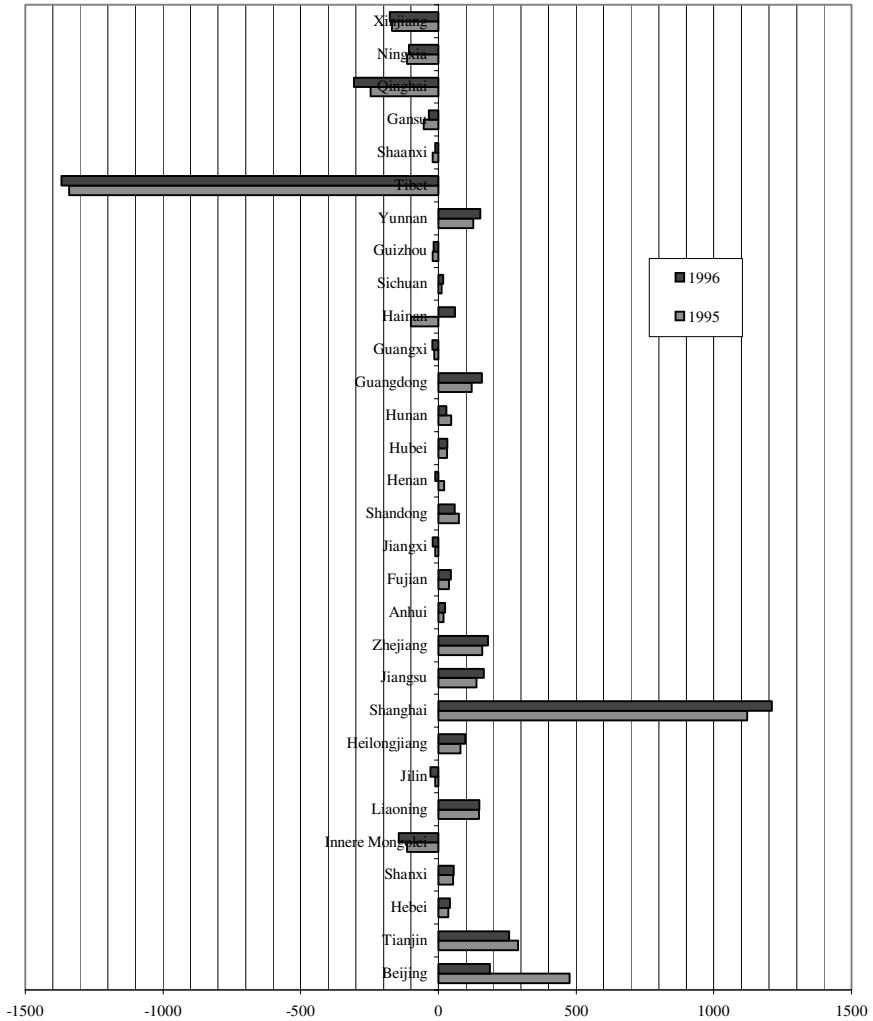
Tabelle 2: Finanzkraft und Transferanteile der chinesischen Provinzen

Nr.	Provinz	A	Nr.	Provinz	B
1	Shanghai	3559,2	1	Shanghai	31,42
2	Beijing	1675,4	2(11)	Jiangsu	27,54
3	Tianjin	1449,9	3(8)	Zhejiang	26,42
4	Guangdong	1020,8	4(3)	Tianjin	20,39
5	Liaoning	913,4	5(6)	Yunnan	19,50
6	Yunnan	821,8	6(5)	Liaoning	16,11
7	Hainan	676,6	7(10)	Heilongjiang	15,58
8	Zhejiang	671,8	8(15)	Shandong	13,43
9	Fujian	659,6	9(14)	Shanxi	12,98
10	Heilongjiang	657,9	10(4)	Guangdong	11,74
11	Jiangsu	602	11(28)	Henan	10,69
12	Jilin	528	12(18)	Hebei	10,31
13	Xinjiang	503,3	13(19)	Hubei	9,77
14	Shanxi	483	14(2)	Beijing	8,77
15	Shandong	469,9	15(7)	Hainan	8,40
16	Ningxia	458,7	16(20)	Hunan	8,06
17	Inner Mongolia	404,2	17(25)	Anhui	7,95
18	Hebei	398,8	18(9)	Fujian	5,45
19	Hubei	371,1	19(26)	Sichuan	1,54
20	Hunan	368,9	20(23)	Shaanxi	-4,70
21	Qinghai	362,9	21(27)	Jiangxi	-7,64
22	Gansu	333,5	22(12)	Jilin	-8,02
23	Shaanxi	330,8	23(24)	Guangxi	-11,33
24	Guangxi	320	24(29)	Guizhou	-11,38
25	Anhui	318,2	25(22)	Gansu	-16,70
26	Sichuan	303,3	26(16)	Ningxia	-27,82
27	Jiangxi	300,9	27(13)	Xinjiang	-31,15
28	Henan	266	28(17)	Inner Mongolia	-39,19
29	Guizhou	262,4	29(21)	Qinghai	-77,41
30	Tibet	141,8	30(30)	Tibet	-855,20

Erläuterung: Spalte A – gesamte Finanzeinnahmen pro Kopf in Yuan; Spalte B – Anteil der Nettotransfers an die (+) oder von der (-) Zentralregierung an den gesamten Einnahmen. Die Numerierung in Klammern bezieht sich auf die Reihenfolge der Provinzen nach Finanzkraft.

Quelle: Zhongguo caizheng nianjian 1997, S. 229-387, 397, 399, 401-39, Zhongguo jingji nianjian 1997, S. 70.

Abbildung 5: Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben pro Kopf nach Provinzen



Quelle: Zhongguo caizheng nianjian 1997, S. 571, Einheit Yuan.

Was also zunächst die Ergebnisse der Umverteilung angeht, so scheinen in der Tat einige sehr einfache Prinzipien Anwendung zu finden: Beachtung politischer Prioritäten, Berücksichtigung der Steuerkraft und Sonderfälle. Darüber hinaus sind offenbar nur wenige Provinzen zu Nettozuweisungen berechtigt, was überhaupt die redistributive Funktion des Budgets im Sinne des Einkommensausgleiches in Zweifel ziehen läßt (vgl. Herrmann-Pillath, 1995b, S. XCIIIff.). Insofern kann ein solches implizites Regelwerk ohne Zweifel durchaus als konsensfähig zwischen Zentrale und Provinzen gelten. Wenig relevant scheint das Argument zu sein, eine Zentralisierung der Steuereinnahmen sei aus Umverteilungsgründen erforderlich gewesen. Insgesamt entsteht der Eindruck, daß die Verteilung zwischen den Ebenen als solchen relativ fixiert ist, also tatsächlich die Verteilung auf der Ausgaben-Seite widerspiegelt.

Wie lassen sich diese verschiedenen Ergebnisse der Steuerreform bzw. deren weitestgehende Wirkungslosigkeit am besten verstehen? Ma Jun (1997b) schlägt eine spieltheoretische Sicht der Dinge vor, bei der die Probleme der Informationsasymmetrien zwischen Zentrale und Provinzen, der mangelnden Regelbindung der Akteure und der Zeitinkonsistenz ihres Verhaltens im Vordergrund stehen. Knapp zusammengefaßt bedeutet dies, daß die Zentrale mit einem grundlegenden Anreizproblem der Regionen konfrontiert ist und außerdem auch selbst den Versuchen unterliegt, die sich für das eigene Verhalten einstellen. Wenn es ihr nämlich gelingt, die Steuerverteilung zu ihren Gunsten zu beeinflussen, dann ist sie verlockt, den gestiegenen Einsatz der Regionen auszubeuten und ex post sogar die Steuerlast noch zu erhöhen; dies antizipieren die Regionen natürlich, so daß solche zentralen Bemühungen letzten Endes zu sinkenden Anstrengungen der Regionen bei der Besteuerung führen. Umgekehrt bedeutet die Unklarheit der Ausgabenverteilung, daß die Regionen ex post stets versuchen werden, zentrale Zuweisungen der Zentrale zu erlangen, um Sonderausgaben zu finanzieren. Da diese zusätzlichen Lasten wiederum von der Zentrale antizipiert werden, muß sie vorsorglich den Steuerdruck erhöhen, was wiederum zum ersten Effekt beiträgt. Insgesamt hat das System bei wachsendem Steuerdruck der Zentrale zunehmende Schwierigkeiten der Besteuerung zur Folge (in Herrmann-Pillath, 1991, S. 569ff., als „Involution“ im Sinne von Duara, 1988, interpretiert). Ma schlägt als Lösung Verhaltensstrategien vor, die prinzipiell dem Gedanken eines „hegemonialen“ Verhaltens entsprechen. Denn gerade eine regelgebundene Anerkennung der lokalen Rechte und sogar Akzeptanz regionaler Ungleichgewichte führt in der spieltheoretischen Analyse zum Ergebnis, daß die Position der Zentrale sogar verbessert und die Steuereinnahmen insgesamt erhöht werden. Gerade wenn die Zentrale also ihre diskretionären Eingriffsrechte aufgibt und sich auf die Position eines Hegemonen zurückzieht, werden sich alle Beteiligten besser stellen. Insofern wird verständlich, daß das derzeit bestehende System zur Vermeidung von Konflikten de facto nach bestimmten Regeln vorgeht, die im wesentlichen den Status quo bewahren: Dies zeigt zum Beispiel die Regelung, daß die Körperschaftssteuer weiterhin nach administrativen Zuständigkeiten der Gebietskörperschaften verteilt wird.

Ma Jun's theoretische Analyse wird im wesentlichen durch die Ergebnisse der Steuerreform bestätigt: Nach einem anfänglichen, scheinbaren Erfolg haben Beobachter bereits früh registriert, daß der Lobbyismus und die irregulären Finanztransaktionen sogar stärker zunahmen als zuvor (Huang Xiaoguang, 1996). Diese Entwicklung ist paradoxerweise auch Folge eines vergleichsweise großen Erfolges bei der Reform der monetären Institutionen, die den Kredit- und Geldsektor eindeutig zentraler Kontrolle unterordnete und damit den lokalen Instanzen einen wesentlichen Einflußparameter entzog (Herrmann-Pillath, 1991, S. 294ff.). Wir können diesen negativen Befund aber auch anders deuten: Es erscheint als wahrscheinlich, daß ungeachtet der politischen Rhetorik gar kein wirklich akuter Verteilungskonflikt zwischen Zentrale und Provinzen zu lösen war, sondern vielmehr – und dies im Sinne Ma Jun's – die Frage im Mittelpunkt stand, das fiskalische System stärker zu formalisieren und nach festen Regeln zu ordnen. In dieser Hinsicht kann im Sinne von Li (1998a,b) sogar von einem Konsens zwischen Zentrale und Provinzen gesprochen werden. Damit wird auch von dieser Seite unsere bereits formulierte Vermutung bestätigt, daß der eigentliche Konflikt im fiskalischen System Chinas auf der Ebene des lokalen Staates zu suchen ist.

3.2 Nationale Integration und lokale Föderalisierung: Jenseits des Dualismus Zentrale/Regionen

Wang Shaoguang (1997), einer der einflußreichsten, wenn auch im Ausland weilenden „Fiskaltheoretiker“ Chinas, kommt in seiner Bilanz der Reformen zum Schluß, daß die Sekundärverteilung nach 1994 in einem wesentlichen Umfang feste „Ansprüche“ („entitlements“) der Provinzen widerspiegeln. Das würde bedeuten, daß hinter den scheinbaren „Übergangsregelungen“ der Reform tatsächlich strukturelle und informelle institutionelle Bestimmungsgründe zu suchen sind. Weiterhin weist er auf die sogenannten „Schlupflöcher“ hin, wie etwa die Steuervermeidung oder die außerbudgetären Fonds. Diese „Schlupflöcher“ hängen aber offensichtlich alle mit den Problemen der Gestaltung der eigentlichen „lokalen“ Finanzen zusammen, also der in diesem Papier betonten Ebene unterhalb der Provinzen. Insofern ist hier ein systematisches Phänomen zu sehen, dessen Analyse sich gerade nicht vornehmlich auf die Beziehung zwischen Zentrale und Provinzen konzentrieren darf.

Letzteres geschieht aber in den meisten Untersuchungen der fiskalischen Beziehungen zwischen verschiedenen Ebenen der chinesischen Regierung und suggeriert implizit, daß die Provinzen die Zielfunktion aller Gebietskörperschaften ihres jeweiligen Zuständigkeitsbereiches definieren. Typischerweise wird beispielsweise untersucht, welche Machtstellung einzelne Provinzen gegenüber der Zentrale besitzen: so ist die unterschiedliche Behandlung von Guangdong und Shanghai geradezu ein Topos der einschlägigen Literatur. Jedoch haben die neueren Forschungen zu dieser Frage gezeigt, daß lange Zeit die irrige Vorstellung vorherrschte, die Beziehung zwischen Zentrale und Regionen sei ein „Null-Summen-Spiel“ bzw. sei grund-

sätzlich kompetitiv und nicht-kooperativ. Im Sinne der eingangs angestellten Überlegungen wird übersehen, daß komplexe trade-offs zwischen den verschiedenen Dimensionen dieser Beziehungen bestehen, und daß die beiden Seiten in vielerlei Hinsicht aufeinander angewiesen sind. Daher kommt es, daß Provinzen sehr unterschiedliche Interaktionsformen mit der Zentrale realisieren: Während etwa Guangdong lange Zeit auf eine „flexible“ Interpretation zentraler Politikmaßnahmen setzte und vor allem durch die Entwicklung des nicht-staatlichen Sektors eigene fiskalische Ressourcen erschloß, hat Shanghai stets versucht, im Kontext bestehender Institutionen und unter direkter Beeinflussung der zentralen Politik (etwa im Vorfeld der Steuerreform von 1994) die eigene Position zu verbessern (Li, 1997). Auf der aggregierten Ebene sind jedoch die Ergebnisse recht ähnlich, denn insbesondere seit der Einrichtung der Pudong-Entwicklungszone in Shanghai ist im Grund ein ähnlicher Grad der Unabhängigkeit von direkten zentralen Vorgaben zu verzeichnen wie in Guangdong (vor allem bei den Investitionen), wobei Pudong auch die Voraussetzung dafür schuf, daß sich die relative Position Shanghais wieder verbesserte. Bei der Beurteilung solcher Veränderungen entstehen jedoch beträchtliche analytische Schwierigkeiten, weil die fiskalischen Transfers in den achtziger Jahren noch intransparenter waren als in der Gegenwart. Dies hängt vor allem damit zusammen, daß zu dieser Zeit zwar Shanghai in großem Umfang Netto-Kapitalexporte in den Rest Chinas bzw. an die Zentrale tätigte, jedoch gleichzeitig durch die Preispolitik zu Lasten der Rohstoffe und zugunsten der Endprodukte auch erhebliche indirekte Transfers der Inlandsprovinzen erhielt (Ho/Tsui, 1996; vgl. Herrmann-Pillath, 1995b, S. XCIVf.). Insofern kommt auch bei einer längerfristigen Betrachtung der Eindruck auf, daß von einer Transformation der finanziellen Strukturen und Spielregeln, weniger aber von einer Neuordnung der realen Umverteilungsströme gesprochen werden sollte.

Solche Wahrnehmungsprobleme sind von größter Bedeutung für die Interpretation der politischen Mechanismen, die zwischen Zentrale und Regionen wirksam werden; hinzu kommt natürlich die schwer zu klärende Frage, ob sie den Akteuren im fraglichen Zeitraum auch bewußt gewesen sind. Insofern wird es sehr schwierig, eindeutige Interessen zuzuordnen, insbesondere nach dem Muster jener Thesen, die China bereits den Charakter eines „quasi-föderalistischen“ Staates zusprechen und hier die Provinzen ausschließlich als Promotoren von Reformen und Marktwirtschaft zu sehen (Qian/Weingast, 1996). Denn diese Sicht der Dinge konfrontiert die beiden Seiten eigentlich als separate Akteure und läßt nicht recht deutlich werden, wie eigentlich die Kommunikations- und Interaktionsprozesse ablaufen, so daß auch gar nicht entschieden werden kann, wie weit kompetitive oder kooperative Beziehungen vorliegen: Die Interpretation der Beobachtungen wird dann vorgeprägt etwa durch die unmittelbar wahrnehmbaren fiskalischen Daten.

Dies führt freilich die Analyse irre, weil die Rolle der Provinzfürhungen nur verstanden werden kann, wenn auch ihre Position gegenüber der lokalen Gesellschaft Berücksichtigung findet, vor allem im Sinne des oben betrachteten „lokalen

Staates“: Diese Frage ist aber bei der Wahrnehmung eines Antagonismus zwischen Zentrale und Provinzen völlig vernachlässigt worden (vgl. Chung, 1997, S. 14ff.). Gegenüber dem lokalen Staat entpuppen sich die Provinzfürhungen jedenfalls in gleichem Maße als zentrale wie als lokale Akteure: Im Sinne der klassischen Analyse frühmoderner chinesischer Politik bei Duara (1988) als „broker“, als „Makler“ zwischen Zentrum und lokalem Staat. Wer beispielsweise aus der einfachen Beobachtung, daß ehemalige Shanghaier Provinzgrößen heute führende Positionen in der Zentralregierung einnehmen, zurückschließt, daß auf diese Weise die Verbesserung der fiskalischen Bedingungen Shanghais zu erklären sei, übersieht, daß diese Politiker als zentrale Repräsentanten nach Shanghai versetzt worden waren. Sie vertreten also nicht lokale Interessen, sondern müssen sich zum Teil mit der Kritik und den Forderungen der lokalen Gesellschaft auseinandersetzen und diese zum Zentrum kommunizieren (Lam, 1996). Der begriffliche Dualismus „Zentrale-Provinzen“ verdeckt diese entscheidende Dimension. Hinzu kommt, daß viele Veränderungen der chinesischen Politik in sehr komplexer Weise eine reale und eine symbolische Ebene verweben, und eine regionale Initiative durchaus ausschließlich nationale Wertigkeit besitzen kann: Dies gilt ohne Zweifel für die Entwicklungszone Pudong, deren nationale Ideengeschichte immerhin bis zu Sun Yatsen zurückzuverfolgen ist (Yeh, 1996). Diese symbolische Ebene erschwert die eindeutige Interpretation von „Interessen“, insbesondere in der Zuordnung zu bestimmten Akteuren, wie beispielsweise bei der Ablösung von Formeln wie der „Flexibilität“ Guangdong’s zu Gunsten einer Politik des „rule of law“ (Li, 1998a).

Summa summarum, ist der chinesische Regionalismus offenbar ein seinerseits „nationales“ Phänomen: Das heißt, er wird durch die Akteure selbst im Lichte der nationalen Prozesse interpretiert. Mehr noch, die politischen Eliten auf Provinzebene sind in wesentlicher Hinsicht selbst eine nationale Elite. Eine solche Haltung besitzt bei genauer Betrachtung recht tiefe historische Wurzeln (Goodman, 1995). Sie läßt sich aber unter anderem daran ablesen, daß in den wichtigsten Institutionen zentraler Macht eine wachsende gleichberichtigte Partizipation aller Regionen zu verzeichnen ist, bei gleichzeitig zurückgehender Bedeutung provinzieller Repräsentation insgesamt und einer recht einfachen Spiegelung von Größe und Wirtschaftskraft bei der Verteilung etwa von Sitzen im Zentralkomitee (Bo, 1998).

Es erscheint daher sinnvoll, die Ebene der Provinz mit Krug (1997) als ein „Vehikel“ für die Artikulation politischer Interessen und als ein Instrument der Operationalisierung nationaler Politik zu betrachten. Genau in dieser Weise wird bekanntlich auch der gesamte Prozeß der „Experimente“ beim Übergang zur Marktwirtschaft von chinesischer Seite interpretiert: Auf der einen Seite können sich hier lokale Präferenzen artikulieren, auf der anderen Seite dient dies der Gewinnung von Erfahrungen für die nationale Politik. Dann wird es aber wenig sinnvoll, die Frage der „Föderalisierung“ auf dieser Ebene zu diskutieren oder hier den Antagonismus zwischen Zentrale und Provinzen als Triebkraft politischen Wandels zu identifizieren. Viel wichtiger ist die Ebene unterhalb der Provinz, wo sich eigentlich erst Inter-

essen realer Akteure formieren: Beispielsweise ist das Thema der „Ungleichheit“ zwischen Provinzen eigentlich eine Kategorie zentraler Politik und deren Symbolik im Dienste der Verfolgung zentraler Machtinteressen. Greifbar wird aber „Ungleichheit“ vor allem im regionalen Kontext, so daß die rapide Entwicklung Guangdongs bei allen gewonnenen Vorsprüngen gegenüber anderen Provinzen innerhalb dieser Region tatsächlich mit der Wahrnehmung wachsender Ungleichheit innerhalb der Provinz einher gehen kann (Li, 1998). Insofern können bestimmte politische Themen am Provinznexus in ganz unterschiedlicher Weise wahrgenommen werden und führen zu entsprechend komplexen politischen Koalitionen: Beim oben angesprochenen Beispiel der außerbudgetären Einnahmen hatte sich etwa in Heilongjiang eine Koalition zwischen Provinzführung und Volkskongreß gegen die eigenen Regierungsbehörden gebildet (MacFarquhar, 1998).

Daher erscheint es eigentlich nur sinnvoll, die politisch-ökonomische Führungsebene insgesamt von der lokalen Ebene zu unterscheiden; erstere schließt Provinzen und Zentrale ein, die zwar untereinander ein Verteilungsspiel exerzieren, im Großen und Ganzen jedoch bestimmte informelle Verteilungsregeln befolgen und entsprechende Ergebnisse aushandeln. Der eigentliche Antagonismus ist zwischen dieser und der lokalen Ebene angesiedelt; dies gilt für die Herausforderungen der Umverteilung ebenso wie für den Ausbau des Steuersystems. Es ist ein Antagonismus des „state-building“: Dabei ist zu beachten, daß diese Konfliktlinie ziemlich genau an der entscheidenden und tiefsten Bruchlinie der chinesischen Gesellschaft verläuft, nämlich derjenigen zwischen Stadt und Land: Das Phänomen der TVEs findet in den ländlichen Räumen statt und wird somit zur Herausforderung für die Integration des gesamten Steuersystems. Makroökonomische Kennziffern wie die Angaben zum Volumen der außerbudgetären Fonds lassen dies an Oberflächenstrukturen ablesbar werden. Diese Problematik wird desto wichtiger, je mehr sich die Dynamik wirtschaftlicher Entwicklung in die ländlichen Räume verlagert, und je intensiver der dortige Prozeß der kleinstädtischen Industrialisierung wird.

Damit läßt sich also feststellen, daß das in der innerchinesischen Diskussion beschworene Auseinanderbrechen Chinas ein „Papiertiger“ der Innenpolitik ist. Eine „kalte Desintegration“ durch Ausblutung des zentralen Haushaltes ist gar nicht vorstellbar, denn bezüglich der Frage der Einheit und der relativen Stärke des zentralen Hegemonen besteht ein fester politischer Konsens der nationalen „politischen Klasse“. Die untergeordnete lokale Ebene kann in einem solchen Szenario naturgemäß keine Rolle spielen. Dies liegt aber im Falle der „stillen Föderalisierung“ gänzlich anders. Eine grundlegende Neuordnung der chinesischen Staatsfinanzen ist nur denkbar, wenn Leviathan nicht mehr auf Sand gebaut wird, sondern feste Fundamente in der lokalen Gesellschaft besitzt. Die bisherigen Umverteilungsregeln zwischen Zentrale und Provinzen verdecken das viel wichtigere Problem, wie auf Provinzebene die Beziehung zu Dörfern oder zu megalopolen Zentren geregelt wird. Wie wir gesehen haben, kann die Provinz zu einer reinen Schaltstelle für fiskalische Transfers werden, die eigentlich zwischen der Zentrale und der lokalen Ebene stattfinden. Hier

dürfte es aber wenig sinnvoll sein, national einheitliche Regelungen zum Steuersystem zu treffen, es sei denn, die Gleichheit der Wettbewerbsbedingungen des Binnenmarktes wäre gefährdet. Soweit dieser Aspekt nicht berührt ist, sollten also die Provinzen eigentliche Einheiten der Steuergesetzgebung und –politik werden. Genau dieser Trend scheint aber ungeachtet der Steuerreform von 1994 bereits in der chinesischen Entwicklung angelegt: also eine „stille Föderalisierung“. Es wird von den aktiven Maßnahmen ordnungspolitischer Rahmensetzung abhängen, welchem Modell föderaler Beziehungen sich diese Entwicklung annähern wird.

Literatur

(Nur Aufsätze und Monographien, chinesische Zeitschriften sind im Text direkt zitiert)

- Becquelin, N./Huchet, J.-F. (1998): Extra-budgetary Funds. A Second Budget for the Local Coffers, in: *China Perspectives*, No. 16, S. 54-56.
- Bo Zhiyue (1998): Provincial Power and Provincial Economic Resources in the PRC, in: *Issues & Studies*, Vol. 34, No. 4, S. 1-18.
- Chung, J. H. (1995a): Studies of Central-Provincial Relations in the People's Republic of China: A Mid-Term Appraisal, in: *The China Quarterly*, No. 142, S. 487-508.
- Chung, J. H. (1995b): Central-Provincial Relations, in: *China Review 1995*, Hong Kong: Chinese University Press.
- Chung, J. H. (1997): The Expanding Space of Provincial Politics and Development: Thematic Suggestions for the Future Research Agenda, in: *Provincial China*, No. 4, S. 4-18.
- Duara, P. (1988): *Culture, Power, and the State. Rural North China, 1900-1942*, Stanford: Stanford UP.
- Fan Gang (1996): Lun gonggong shouzhi de xin guifan – wo guo xiangzhen „fei guifan shouru“ ruogan ge'an de yanjiu yu sikao (Neue Regeln öffentlicher Einnahmen und Ausgaben – Untersuchungen und Überlegungen zu einigen Fallstudien der „irregulären Einnahmen“ von Kleinstädten und Dörfern unseres Landes), in: Zhang Shuguang (Hg.), *Zhongguo zhidi bianqian de anli yanjiu* (Fallstudien zu Chinas institutionellem Wandel), Shanghai: Shanghai renmin chubanshe, S. 91-112.
- Feinerman, J. V. (1998): The Give and Take of Central-Local Relations, in: *The China Business Review*, Jan-Feb 1998, S. 16-23.
- Goodman, B. (1995): The Locality as Microcosm of the Nation? Native Place Networks and Early Urban Nationalism in China, in: *Modern China*, Vol. 21, No. 4, S. 387-419.
- Herrmann-Pillath, C. (1991): *Institutioneller Wandel, Macht und Inflation in China*. Baden-Baden: Nomos.
- Herrmann-Pillath, C. (1995a): Kulturelle Aspekte der wirtschaftlichen Grundlagen des Weltmachtstatus einer chinesischen Nation, in: Werner Draguhn/Günter Schucher, Hrsg., *Das neue Selbstbewußtsein in Asien: eine Herausforderung*, Hamburg: Institut für Asienkunde, S. 104-159.
- Herrmann-Pillath, C. Hg. (1995b): *Wirtschaftliche Entwicklung in Chinas Provinzen und Regionen, 1978-1992*, Baden-Baden: Nomos.
- Herrmann-Pillath, C. (1996): *Fiscal Federalism: The German Experience - Challenges to China*, Report prepared for the OECD Development Centre, Paris, Duisburger Arbeitspapiere zur Ostasienwirtschaft Nr. 34.

- Herrmann-Pillath, C. (1998): Wirtschaftspolitische Steuerung versus institutionelle Selbstorganisation politisch-ökonomischer Systeme: Die Transformation post-sozialistischer Volkswirtschaften, in: Selbstorganisation. Jahrbuch für Komplexität in den Natur-, Sozial- und Geisteswissenschaften, Band 9, S. 333-360.
- Ho, L.-s./Tsui, K.-y. (1996): Fiscal Relations between Shanghai and the Central Government, in: Yeung/Sung (1996), S. 153-170.
- Huang Xiaoguang (1996): Caizheng tizhi gaige yu difang baohuzhuyi (Fiskalreform und lokaler Protektionismus), in: Jingji yanjiu, Nr. 3, 1996, S. 37-40.
- Jiang Yonghua (1997): Zhubu wanshan fenshuizhi caizheng tizhi (Die allmähliche Verbesserung des Systems der Steueraufteilung), in: Guanli shijie, Nr. 2, 1997, S. 56-63.
- Kato Hiroyuki (1996): Chuugoku no keizai hatten to shijooka (Wirtschaftliche Entwicklung und Übergang zur Marktwirtschaft in China), Nagoya daigaku shuppansha.
- Krug, B. (1997): Why Provinces?, in: Provincial China, No. 4, S. 19-49.
- Lam T.-c. (1996): Local Interest Articulation in the 1980s, in: Yeung/Sung (1996), S. 123-152.
- Li, L. C. (1997): Provincial Discretion and National Power: Investment Policy in Guangdong and Shanghai, 1978-1993, in: The China Quarterly, No. 152, S. 778-804.
- Li, L. C. (1998a): Guangdong: From ‚Machiavellian‘ Flexibility Towards the Rule of Law, in: Provincial China, No. 5, S. 1-17.
- Li, L. C. (1998b): Central-Provincial Relations: Beyond Compliance Analysis, in: China Review 1998, Hong Kong: Chinese University Press.
- Lu Hongfa (1998): Fei shui caizheng shouru yanjiu (Eine Untersuchung nicht-steuerlicher fiskalischer Einnahmen), in: Jingji yanjiu, 1998, Nr. 6, S. 55-61.
- Ma Jun (1997a): China's Fiscal Reform: An Overview, in: Asian Economic Journal, Vol. 11, No. 4, S. 443-458.
- Ma Jun (1997b): Intergovernmental Relations and Economic Management in China, Houndmills/London: Macmillan.
- MacFarquhar, R. (1998): Provincial People's Congresses, in: The China Quarterly, No. 155, S. 656-667.
- Müller-Hofstede, C. (1998): Reich und mächtig: Chinas Zukunft als Nation, in: Herrmann-Pillath, C./Lackner, M. (Hg.), Länderbericht China: Hongkong, Singapur, Taiwan und VR China, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn., S. 534-566.
- Park, A./Rozelle, S./Wong, C./Ren, C. (1996): Distributional Consequences of Reforming Local Public Finance in China, in: The China Quarterly, No. 147, S. 751-778.
- Qian, Yingyi/Weingast, B. R. (1996): China's Transition to Markets: Market-Preserving Federalism, Chinese Style, in: Policy Reform, Vol. 1, S. 149-185.
- Shi Chuan/Herrmann-Pillath, C. (1992): Das Dilemma des chinesischen Steuerstaates: Probleme des Fiskus in Kreisen und Dörfern. Sonderveröffentlichung des BIOst, Köln.
- Solinger, D. (1996): Despite Decentralization: Disadvantages, Dependence and Ongoing Central Power in the Inland – the Case of Wuhan, in: The China Quarterly No. 145, S. 1-34.
- Wang Mingming (1998): Guojia yu shehui guanxi shi shiye zhong de Zhongguo xiang zhen zhengfu (Die Regierungen der chinesischen Dörfer und Kleinstädte im Kontext der Geschichte der Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft), in: Zhongguo shehui kexue jikan, No. 24, S. 67-90.
- Wang Shaoguang (1997): China's 1994 Fiscal Reform. An Initial Assessment, in: Asian Survey, Vol. XXXVII, No. 9, S. 801-817.

- Wang Shaoguang/Hu Angang (1995): The Wang Shaoguang Proposal, in: Chinese Economic Studies Vol. 28, Nos. 3 and 4.
- West, L. A./Wong, C. P. W. (1997): Equalization Issues, in: Wong (1997), S. 283-312.
- Wong, C. P. W. (1997a): Rural Public Finance, in: Wong (1997a), S. 167-212.
- Wong, C. P. W., Hrsg. (1997b): Financing Local Government in the People's Republic of China, Hong Kong et al.: Oxford University Press.
- Wong, C. P. W. (1997c): Overview of Issues in Local Public Finance in the PRC, in: Wong (1997a), S. 27-61.
- World Bank (1996): The Chinese Economy. Fighting Inflation, Deepening Reforms, Washington: World Bank.
- Wu Guoguang/Zheng Yongnian (1995): Lun zhongyang – difang guanxi. Zhongguo zhidu zhuanxing zhong de yi ge zhouxin wenti (Über die Beziehung zwischen Zentrale und Regionen – eine Schlüsselfrage des chinesischen Systemwandels), Hong Kong: Oxford University Press.
- Yeh, A. G. O. (1996): Pudong – Remaking Shanghai as a World City, in: Yeung/Sung (1996), S. 273-299.
- Yeh, Chang-mei (1997): On the Reform of Mainland China's Value-Added Tax System, in: Issues & Studies, Vol. 33, No. 1, S. 64-86.
- Yeung, Y. M./Sung, Y.-w., Hg. (1996): Shanghai – Transformation and Modernization under China's Open Policy, Hong Kong: Chinese University Press.
- Zhai Liansheng (1997): Xiangzhen zichou zijin guanli gaige quyī (Trends bei der Reform der Verwaltung von Eigenmitteln der Dörfer und Kleinstädte), in: Zhongguo nongcun jingji, Nr. 3, 1997, S. 26-30.
- Zhou Fuyang/Li Fangwang (1997): Guanyu wo guo caizheng shouru bishong de guoji bijiao yanjiu (Vergleichende Untersuchung der chinesischen Staatsquote), in: Guanli shijie, Nr. 2, 1997, S. 80-84.
- Zhu Ling (1997): Zhongyang yu difang de guanxi (tiyao) (Die Beziehung zwischen Zentrale und Regionen, eine Zusammenfassung), in: Shengchanli yanjiu, Nr. 1, 1997, S. 13-16.
- Zhu Qiuxia (1998): Lun Zhongguo caizheng tizhi gaige de mubiao xuanze (Über die Bestimmung des Zieles fiskalischer Reformen in China), in: Caijing yanjiu, Nr. 4, 1998, S. 3-9.