

Kölner China-Studien Online

Arbeitspapiere zu Politik, Wirtschaft und Gesellschaft Chinas

Cologne China Studies Online

Working Papers on Chinese Politics, Economy and Society

No. 2 / 2008

Matthias Heger

Institutionelle Reformen im chinesischen Ölsektor 1993-2005

Institutional Reforms in China's Oil Sector 1993-2005

Zusammenfassung: Vor dem Hintergrund des rapide steigenden Energiebedarfs der VR China analysiert die vorliegende Studie neue Strukturen in der chinesischen Ölindustrie. Dabei gilt das Interesse verschiedenen Aspekten der langjährigen Unternehmensreformen im Ölsektor sowie den Auswirkungen, die die Regierungsreformen von 1998 und 2003 auf ihn gehabt haben. Neben dem komplizierten Zusammenspiel multipler Akteure der Energiepolitik werden insbesondere neue Verfahren zur Wahrnehmung staatlicher Eigentumsrechte sowie Finanz- und Personalbeziehungen zwischen Staat und Ölindustrie besprochen. In diesem Kontext konzentriert sich die Studie vor allem auf die beiden größten chinesischen Ölkonzerne, Sinopec und CNPC.

Schlagworte: Unternehmensreformen, Regierungsreformen, Energiepolitik, Industriepolitik, Ölindustrie, Eigentumsstrukturen, Finanzbeziehungen, Personalbeziehungen, Sinopec, CNPC

Autor: Matthias Heger ist Absolvent des Diplom-Studiengangs Regionalwissenschaften China an der Universität zu Köln.

Abstract: On the background of China's rapidly rising demand for energy resources, this study analyzes new structures of the Chinese oil industry. Its main focus are various aspects of long-standing enterprise reform in the oil sector, as well as the impact of relevant government reforms in 1998 and 2003. In addition to the complicated set-up of multiple actors in energy policy, the study highlights new methods for ensuring state ownership rights or handling fiscal relations and matters of personnel policy between the state and the industry. In this context, it concentrates on China's two largest oil trusts, Sinopec and CNPC.

Key words: Enterprise reform, government reform, energy policy, industrial policy, oil industry, ownership structures, fiscal relations, personell policies, Sinopec, CNPC

Author: Matthias Heger is alumnus of the MA Program in Regional Studies: China at the University of Cologne.

Kölner China-Studien Online

Arbeitspapiere zu Politik, Wirtschaft und Gesellschaft Chinas

Cologne China Studies Online

Working Papers on Chinese Politics, Economy and Society

Die Kölner China-Studien Online - Arbeitspapiere zu Politik, Wirtschaft und Gesellschaft Chinas - sind eine Veröffentlichungsreihe der Modernen China-Studien, Lehrstuhl für Neuere Geschichte / Politik, Wirtschaft und Gesellschaft Chinas, an der Universität zu Köln, Deutschland. Sie enthalten aktuelle Arbeitspapiere und frühere Analysen von andauernder Relevanz in deutscher oder englischer Sprache. Alle Studien sind nach dem Jahr ihrer Fertigstellung nummeriert und im Internet unter der Adresse www.china.uni-koeln.de/papers abrufbar. Soweit nicht anders angegeben, liegt das Copyright beim Autor.

Cologne China Studies Online – Working Papers on Chinese Politics, Economy and Society - is a publication series of Modern China Studies, Chair for Politics, Economy and Society of Modern China, at the University of Cologne, Germany. The series presents recent working papers and past analyses of continuing relevance in German or English language. All studies are numbered by year of completion and can be downloaded from the Internet address www.china.uni-koeln.de/papers. If not stated otherwise, the copyright stays with the authors.

Moderne China-Studien, Universität zu Köln
Lehrstuhl für Neuere Geschichte /
Politik, Wirtschaft und Gesellschaft Chinas
Prof. Dr. Thomas Scharping
Albertus-Magnus-Platz
50923 Köln, Germany
Tel.: +49- 221- 470 5401/02
Fax: +49- 221- 470 5406
www.china.uni-koeln.de

Matthias Heger

Institutionelle Reformen im chinesischen Ölsektor 1993-2005

Inhaltsverzeichnis	1
Abbildungsverzeichnis	5
Abkürzungsverzeichnis	7
1. Einleitung und Methodik	9
1.1 Bedeutung und Abgrenzung des Themas; Gang der Arbeit.....	9
1.2 Forschungsstand und kommentierte Besprechung der wichtigsten verwendeten Literatur	13
2. Industrielle Entwicklungsmodelle und die neue Rolle des Staates im Lichte des Modells des fragmentierten Autoritatismus	16
3. Die institutionelle Struktur des Ölsektors vor 1998	21
3.1 Die Bedeutung der Ölindustrie für die Periode der Reform und Öffnung...	21
3.2 Übersicht über Reformen in der Ölindustrie der 80er und frühen 90er Jahre	21
3.3 Dezentralisierung und Unternehmensreformen der 90er Jahre	24
3.3.1 Beziehung von CNPC/Sinopec zur Regierung untergeordneten Firmen.....	25
3.3.2 Beziehung von CNPC/Sinopec zu ihren untergeordneten Firmen ...	25

4. Die Restrukturierung der Ölindustrie von 1998.....	29
4.1 Die vertikale Integration der Ölindustrie	29
4.1.1 Die negativen Konsequenzen der funktionalen Trennung der Industriestruktur	29
4.1.2 Die neue internationale Wettbewerbssituation auf dem internationalen Ölmarkt.....	29
4.1.3 Die allgemeine Industriereform von 1998	30
4.1.4 Der Prozess der vertikalen Integration.....	31
4.1.5 Die neuen Gruppenunternehmen	33
4.2 Innere Konsolidierung und Börsennotierung	36
4.2.1 Die neuen Aktiengesellschaften.....	36
4.2.2 Beziehung zwischen den Aktiengesellschaften und den Gruppenunternehmen bzw. dem Staatsrat	38
4.2.3 Beziehung zwischen Aktiengesellschaften und Zweiggesellschaften.....	40
4.3 Die Schaffung international wettbewerbsfähiger Konzerne: durch den Markt oder durch administrative Weisung?	41
4.3.1 Die Ausgangssituation der Debatte.....	41
4.3.2 Das Beispiel Daqing: die Bedeutung und Selbstsicht Daqings	42
4.3.3 Die Auswirkungen der Unternehmensreformen vor 1998 auf die Beziehung zwischen Daqing und CNPC	43
4.3.4 Das Autonomiestreben Daqings	45
4.3.5 Daqing, CNPC und PetroChina nach 1998.....	47
5. Bürokratische Reformen.....	50
5.1 Übersicht über die Regierungsstruktur im Ölsektor vor 1998..	51
5.2 Die Regierungsreform von 1998	53
5.2.1 Hintergrund und allgemeine Übersicht über die Reform	53

5.2.2	Die Regierungsbürokratie des Ölsektors 1998-2003	54
5.3	Die Regierungsreform des Jahres 2003/2005	59
5.3.1	Hintergrund und allgemeine Übersicht über die Reform	59
5.3.2	Fragmentierte bürokratische Struktur und die Nichtexistenz eines Energieministeriums	60
5.4	Die für die Regulierung des Ölsektors zuständigen Regierungsorgane	63
5.4.1	Die Nationale Entwicklungs- und Reformkommission und ihr Energieamt..	63
5.4.2	Die Führungsgruppe für Energiefragen des Staatsrates.....	68
5.4.3	Das Büro der Energieführungsgruppe	71
5.4.4	Weitere Ministerien	74
5.4.5	Die Kommission zur Überwachung und Verwaltung Staatlichen Eigentums	76
6.	Analyse der Beziehungen zwischen der Industrie und dem Staat.....	82
6.1	Eigentumsrechte und Finanzen.....	82
6.1.1	Die Reichweite der Eigentumspositionen.....	82
6.1.2	Stärkung der staatlichen Kontrolle durch Aktienreform.....	83
6.2	Die Finanzbeziehungen.....	85
6.2.1	Die derzeitige Situation	85
6.2.2	Das geplante Managementbudget für Staatliche Vermögensgüter.. ..	87
7.	Personal.....	90
7.1.	Die Kompetenz der Personalernennung	90
7.2.	Die Rolle der Führungsspitze der Ölkonzerne	92
7.2.1.	Die „Pipeline“ der Ölindustrie in die Politik	93

8. Schlussfolgerungen	96
------------------------------------	----

Anhang:

Grafiken und Tabellen	98
------------------------------------	----

Glossar:	109
-----------------------	-----

Bibliographie	112
----------------------------	-----

ABBILDUNGSVERZEICHNIS:

Abbildung 1: Chinas Produktion und Verbrauch von Rohöl 1980-2005

Abbildung 2a: Anteile der einzelnen Energierohstoffe am Primärenergieverbrauch der VRCh 1980-2002

Abbildung 2b: Primärenergieverbrauch der VRCh 1980-2002 (nach Rohstoffen)

Abbildung 3: Organisatorische Hierarchie der Zentralregierung

Abbildung 4a: Die funktionale Trennung der Öl- und petrochemischen Industrie vor 1998

Abbildung 4b: Die funktionale Trennung der Öl- und petrochemischen Industrie vor 1998 und die Industriestruktur nach der vertikalen Integration von 1998

Abbildung 5: Organisatorische Merkmale der Nationalen Ölkonzerne

Abbildung 6: Eigentumsverhältnisse von PetroChina 2002-2006

Abbildung 7: Eigentumsverhältnisse von Sinopec Corp. 2002-2006

Abbildung 8: Anteil des Daqing-Ölfeldes an der gesamten Rohölproduktion Chinas

Abbildung 9: Die Regierungsbürokratie des Ölsektors 1993-98

Abbildung 10: Die Regierungsbürokratie des Ölsektors 1998-2001

Abbildung 11: Die organisatorische Struktur des „Staatlichen Büros der Petrochemischen und Chemischen Industrie“ (SBPCI)

Abbildung 12: Die Regierungsbürokratie des Ölsektors 2001-2003

Abbildung 13: Die Regierungsbürokratie des Ölsektors 2003-2005

Abbildung 14: Die Mitglieder der Führungsgruppe des Staatsrats zu Energiefragen im Mai 2005

Abbildung 15: Übersicht über eigentumsrechtliche Kompetenzen der Regierungsbürokratie an den Ölkonzernen 1993-2005

Abbildung 16: Gewinne der Unternehmensgruppen und ihrer börsennotierten Töchter im Jahr 2005 (Angaben in Mrd. RMB)

Abbildung 17: Die profitabelsten Industriebetriebe unter Aufsicht der zentralen SASAC im Jahr 2005

Abbildung 18: Persönliche Verknüpfungen der Regierungsbürokratie mit der Ölindustrie

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

CNOOC	China National Offshore Oil Company
CNPC	China National Petroleum Corporation
Energiebüro	Büro der Energieführungsgruppe
Energieführungsgruppe	Führungsgruppe des Staatsrates für Energiefragen
KPCh	Kommunistische Partei Chinas
MLR	Ministerium für Boden und Rohstoffe
Mofcom	Handelsministerium ab 2003
Moftec	Handelsministerium bis 2003
NDRC	Nationale Entwicklungs- und Reformkommission
NEPA	Nationales Umweltschutzamt
NVK	Nationaler Volkskongress
PetroChina	PetroChina Company Limited
RMB	Renminbi
SASAC	Staatliche Kommission für die Überwachung und Verwaltung Staatlichen Eigentums
SBPCI	Staatsbüro der Petrochemie- und Chemieindustrie
SDPC	Staatliche Kommission für Entwicklung und Planung
SEPA	Umweltschutzhauptamt
SETC	Staatliche Kommission für Wirtschaft und Handel
Sinopec	China Petroleum and Chemical Company

Sinopec Corp.	China Petroleum and Chemical Corporation
Sinopec Group	China Petroleum and Chemical Group Company
SPC	Shanghai Petroleum Company
StkE	Steinkohleeinheiten
USD	U.S. Dollar
VRCh	Volksrepublik China
ZK	Zentralkomitee der Kommunistischen Partei Chinas

Einleitung

1.1 Bedeutung und Abgrenzung des Themas; Gang der Arbeit

Öl war in zweifacher Hinsicht ein grundlegender Faktor für das chinesische Wirtschaftswachstum, welches die Welt seit nunmehr über 25 Jahren in Atem hält. Zum einen finanzierte die chinesische Regierung die Anfangsphase der Modernisierung und der Wirtschaftsreformen mit den Erlösen aus den Ölexporten der 70er und 80er Jahre.¹ Zum anderen war und ist die rasant wachsende chinesische Wirtschaft mehr und mehr auf Öl als Primärenergierohstoff angewiesen. Wie man aus den Abbildungen eins und zwei entnehmen kann, ist China seit dem Jahr 1993 ein Nettoimporteur von Öl und Ölprodukten. Zwar wird der Energiebedarf des Landes zu mehr als 70% aus Kohle gedeckt, doch nimmt die Bedeutung von Öl, das im Jahr 2005 ca. 22% des Energiemixes der Volksrepublik (VRCh) ausmachte, stetig zu. Insbesondere die zunehmende Abhängigkeit von Ölimporten stellt eine ernsthafte Gefahr für die Energiesicherheit des Landes dar. Seit 1991 wuchs die Produktion von Rohöl in China durchschnittlich nur um 1,67% pro Jahr, die Nachfrage dagegen stieg um ganze 5,82%. Dieses Missverhältnis wird sich mit der weiterhin ansteigenden Nachfrage, die durch Faktoren wie steigender Mobilität, Urbanisierungsrate und industriellem Wachstum bestimmt wird, noch verschärfen. Manche Experten schätzen, dass China im Jahr 2020 mehr als 60% seines Rohölbedarfs importieren muss. Schon jetzt wächst das Importvolumen seit 1993 durchschnittlich um 16,8% pro Jahr.²

Die Maßnahmen, welche die Volksrepublik China in Anbetracht der aufgezeigten Ölproblematik traf, waren mehrdimensional. Während eine Dimension die Steuerung der Angebots- und Nachfrageseite des Ölmarktes betraf³, bestand die andere aus Reformen im institutionellen Bereich des Ölsektors. Dieser zweite Aspekt wird im Mittelpunkt dieser Arbeit stehen. Der Ölsektor besteht aus der Öl- und petrochemischen Industrie auf der einen sowie aus der Regierungsbürokratie, die für die Formulierung der Energiepolitik bzw. für die Regulierung und Überwachung der Ölindustrie zuständig

¹ vgl. Chow, Larry Chuen-ho, S. 750 ff.

² vgl. BP Group; Bo, Kong (2005), S. 7-11.

³ Öl- oder Energiepolitik kann sowohl an der Angebotsseite, als auch an der Nachfrageseite des Marktes ansetzen. Die Maßnahmen, die Peking an der Angebotsseite traf beinhalteten die stärkere Ausbeutung heimischer Ressourcen, die Diversifizierung der Importquellen, Investitionen in Öl- und Gasfelder im Ausland sowie den Aufbau einer strategischen Ölreserve. Die Nachfrageseite reguliert der chinesische

ist, auf der anderen Seite. Während Industrie und Regierungsbürokratie im planwirtschaftlichen System nicht voneinander zu trennen waren, bezweckten die institutionellen Reformen eben die Trennung der Geschäftstätigkeiten der staatseigenen Unternehmen von der Regierungsverwaltung (*zhengqi fenkai*) und die damit einhergehende Neuausrichtung der Rolle des Staates als Regulierer, Überwacher und Eigentümer der staatlichen Ölkonzerne.⁴ Die Reformen waren zumeist eingebunden in allgemeine Industrie- und Regierungsreformen, welche die Grundlage für den Wandel von einem planwirtschaftlichen zu einem marktwirtschaftlichen System bildeten.

Eine Studie des Energieforschungsinstituts der Nationalen Entwicklungs- und Reformkommission und des Forschungszentrums des Staatsrates aus dem Jahr 2004 mit dem Titel „Die Energiestrategie und –politik Chinas“ stellte fest, dass die Regierung der Volksrepublik in den letzten 20 Jahren im Energiebereich Regierungskapazitäten verloren habe. Die Studie hebt insbesondere die Defizite bei der Formulierung einer kohärenten nationalen Energiestrategie auf Basis wissenschaftlicher Ergebnisse und bei der Koordinierung zwischen den einzelnen Energiebereichen hervor. Im Ölsektor kritisiert die Studie dezidiert den Einfluss der nationalen Ölkonzerne auf die Formulierung und Implementierung der nationalen Ölpolitik.⁵ In Anlehnung an diese Erkenntnisse, wird in der vorliegenden Arbeit die These aufgestellt, dass die Liberalisierung des Ölsektors im Zuge der marktwirtschaftlichen Reformen Chinas in Verbindung mit der bürokratischen Restrukturierung seit 1993 zur Folge hatte, dass Kompetenzen, Ressourcen und somit Kontrollmöglichkeiten der Zentralregierung an die Ölkonzerne dadurch verloren gingen und eine zunehmend fragmentierte und deshalb ineffektive bürokratische Aufsicht über den Ölsektor geschaffen wurde. Damit einhergehend wird gezeigt, dass die Kapazitäten zur Formulierung einer kohärenten Energiepolitik aufgrund von Defiziten in der bürokratischen Struktur unzureichend sind. Zusätzlich wird behauptet, dass erst in jüngster Zeit Tendenzen der Umorientierung zu Tage treten, die von einer zunehmenden Stärkung der Rolle des Staates als Eigentümer der Ölkonzerne zeugen.

Staat durch die Kontrolle der Öl- und Ölproduktpreise, sowie durch die Förderung von Energieeffizienz und Energiesparmaßnahmen.

⁴ vgl. Andrews-Speed (2004a), S. 172 f.

⁵ vgl. Christoffersen, S. 62.

Schwerpunktmäßig behandelt die vorliegende Arbeit Industrie-Regierungsbeziehungen im Ölsektor und die jeweiligen Kapazitäten, sich gegenseitig zu kontrollieren bzw. zu beeinflussen. In fünf inhaltlichen Kapiteln werden strukturelle Faktoren in den Beziehungen der Regierungsbürokratie zur Ölindustrie, sowie die Kompetenzverteilung unter den verschiedenen Akteuren in Regierung und Industrie in den Jahren 1993 bis 2005 analysiert. Die großen Regierungs- bzw. Industriereformen in den Jahren 1998 und 2003 gelten dabei als Meilensteine. Zeitlich beginnt diese Arbeit mit dem Jahr 1993, als China, da es zum Netto-Ölimporteur wurde, eine Richtungsänderung in der Ölpolitik vollzog. In Kapitel zwei wird zunächst eine kurze Einführung in das Modell des „fragmentierten Autoritativismus“ gegeben, welches in dieser Arbeit der Analyse der bürokratischen Reformen und der Industrie-Regierungsbeziehungen zu Grunde gelegt wurde. Die akteurszentrierte Herangehensweise an das Thema „institutionelle Reformen“ erfordert, dass die Entwicklungslinien sowohl der Ölindustrie als auch der Regierungsbürokratie aufgezeigt werden. Um darzulegen in welcher Art und Weise die Ölindustrie sich von der staatlichen Aufsicht befreite, wird im ersten Teil dieser Arbeit (3.-4. Kapitel) zunächst auf die Bedeutung und die geschichtliche Entwicklung der Ölindustrie eingegangen. Dabei wird aufgezeigt, dass sich die Ölkonzerne nach ihrer Restrukturierung weniger an den Planvorgaben des Staates als an eigenen Shareholder-Value-Interessen orientierten. Im Mittelpunkt dieser Betrachtung stehen die Beziehungen der einzelnen Ebenen der Ölkonzerne zueinander. Das heißt, es werden die Ebenen der Produktionseinheit, der börsennotierten Kernunternehmen und der übergeordneten Gruppenunternehmen sowie deren Kompetenzabgrenzungen zur Regierungsbürokratie betrachtet. Am Ende wird am Beispiel Daqing die Debatte um die richtige Industriestruktur nochmals erläutert.

Im zweiten Teil der Arbeit (5. Kapitel) steht die Regierungsbürokratie per se im Mittelpunkt. Tatsächlich ist es trotz des Rückzuges des Staates aus den wirtschaftlichen Aktivitäten seiner Ölunternehmen oftmals schwierig, genau zwischen Industrie und Regierung zu unterscheiden. Dies trifft insbesondere auf die Periode von 1993 bis 1998 zu, in der die staatliche Ölbranche unter dem Dach der drei staatlichen Holdinggesellschaften CNPC, Sinopec und CNOOC verwaltet wurde, die aus ehemaligen Ministerien der Wirtschaftsbürokratie hervorgingen. Mit der Reform von 1998 kam es zu einer weitgehenden Trennung dieser ambivalenten Strukturen, sodass eine relativ klare Aufgabenverteilung zwischen wirtschaftlich operierenden Ölkonzernen

und staatlich-bürokratischer Regulierung und Aufsicht erkennbar wurde. In Kapitel fünf wird die genaue Kompetenzverteilung zwischen den einzelnen, für den Ölsektor zuständigen Organen der zentralen Regierungsbürokratie herausgearbeitet. Die bürokratischen Akteure sind allesamt zentralstaatliche Behörden, die in dieser Arbeit nach ihren Zuständigkeiten für Energie- bzw. Ölpolitik auf der einen Seite, Industriepolitik bzw. Wahrnehmung der Rolle des Eigentümers an staatseigenen Industriebetrieben auf der anderen Seite unterschieden werden. Nach einem historischen Überblick über die Entwicklung der bürokratischen Struktur und der Verteilung der Kompetenzen unter den einzelnen Akteuren, wird in Kapitel fünf herausgearbeitet, wie sich die Organe der Zentralregierung aufgrund von strukturellen und institutionellen Defiziten im Bürokratieapparat bei der Formulierung einer kohärenten Energiepolitik selbst behindern.

Im dritten Teil der Arbeit erfolgt eine Hinwendung zur Rolle des Staates als Eigentümer über die nationalen Ölkonzerne (6.-7. Kapitel). Anders als im Bereich der Energiepolitik, zeigen die Kapitel 5.4.5, 6 und 7, dass der Zentralstaat seit 2003 seine Rolle als Eigentümer über die Ölkonzerne im Rahmen einer gezielten Industriepolitik durch die neu gegründete „Kommission für die Überwachung und Verwaltung staatlichen Eigentums“ (SASAC) stärken konnte. Adäquate Analysemerkmale hierfür bietet eine Betrachtung der Eigentumsstrukturen sowie der Finanz- und Personalbeziehungen zwischen der Regierung und den Unternehmen. Kapitel sechs und sieben beziehen sich auf die Ergebnisse der Kapitel über die Industriereformen (Kapitel 4) und über die Reformen der Regierungsbürokratie (Kapitel 5). Sie zeigen auf, dass die Regierungsbürokratie trotz ihres Rückzuges aus der direkten Steuerung der Industrie zwar im Bereich der Energiepolitik institutionelle Schwächen aufweist, doch durch Reformen in den Eigentums- und Finanzbeziehungen ihre Rolle als Eigentümer der Ölkonzerne stärken konnte und dadurch in Zukunft bessere Kontrollmöglichkeiten haben wird.

Aufgrund der strategischen Bedeutung des Ölsektors steht die chinesische Ölindustrie zu 95% im zentralstaatlichen Eigentum und wird daher durch zentralisierte Konzernstrukturen und durch Organe der zentralen Regierungsbürokratie verwaltet. Der Fokus dieser Arbeit liegt daher auf den institutionellen Reformen des Ölsektors auf nationaler Ebene. Lokale Entwicklungen werden in Teilen dieser Arbeit zwar gestreift, sollen aber ansonsten nicht berücksichtigt werden. Ebenso irrelevant für das

Verständnis der Reformen ist die Rolle kleiner privater oder kollektiver Ölfirmen, die nicht mehr als fünf Prozent der chinesischen Ölindustrie ausmachen. Der Fokus liegt damit auf den drei großen nationalen Ölkonzernen China Petroleum and Chemical Company (Sinopec), China National Petroleum Corporation (CNPC) und China National Offshore Oil Company (CNOOC). Da CNOOC das kleinste der drei Unternehmen ist und hauptsächlich im Offshorebereich operiert, nimmt es in der chinesischen Ölindustrie eine Sonderrolle ein. Für das Verständnis der in den 90er Jahren durchgeführten Restrukturierung der Ölindustrie ist der Konzern daher nicht relevant. Aus Platzgründen und aufgrund der besseren Anschaulichkeit wird daher nur die Entwicklung Sinopecs und CNPCs bzw. deren Tochterunternehmen näher vorgestellt. Es genügt an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass die Reformen im Falle CNOOCs in ähnlicher Weise vonstatten gingen. Weiterhin werden einzelne politische Entscheidungen, die die Angebots- oder Nachfrageseite des Ölmarktes betreffen, in dieser Arbeit nicht angesprochen. Aufgrund der herausragenden Bedeutung für die Beziehungen zwischen Ölindustrie und Regierung bilden kurze Hinweise zu den Reformen des Ölpreisregimes hierzu die einzige Ausnahme. Gelegentlich wird zur Erläuterung einzelner Konfliktherde zwischen Regierung und Industrie auch auf das Auslandsengagement der Ölkonzerne verwiesen. Diese Arbeit behandelt in erster Linie die Beziehungen der einzelnen Industrie- und Regierungsorgane unter- und miteinander. Aus diesem Grund wird eine Beurteilung der Bereiche Corporate Governance und soziale Kosten der Restrukturierung ausgespart.

1.2 Forschungsstand und kommentierte Besprechung der wichtigsten

verwendeten Literatur

Während in der Literatur zu institutionellen Reformen in China den Sektoren Telekommunikation und Stromversorgung sehr viel Beachtung geschenkt wird, finden sich über den chinesischen Ölsektor nur relativ wenige Werke, die sich zum einen alleine auf den Ölsektor beziehen und zum anderen dabei gleichzeitig die Facetten der Energie- und Industriepolitik hervorheben. Zumeist finden sich Analysen des Ölsektors in allgemeinen Darstellungen der Energiepolitik Chinas, wobei der Ölsektor gleichberechtigt neben den anderen Energieindustrien steht. An anderer Stelle kommt

der Ölsektor in Diskussionen über die Industriepolitik Chinas zur Sprache. Wenn überhaupt, werden beide Bereiche zumeist nur sehr oberflächlich miteinander verknüpft.

Zahlreiche Betrachtungen namhafter Autoren geben Auskunft über Chinas Energiepolitik und die Rolle von Öl und des Ölsektors für die Energiesicherheit des Landes. Insbesondere hervorzuheben sind „Energy Policy and Regulation in the People's Republic of China“ von Philipp Andrews-Speed aus dem Jahr 2004 und „The Brookings Foreign Policy Studies Energy Security Series: China“ von Erica S. Downs aus dem Jahr 2006. Beide Autoren gehen bei ihrer umfangreichen Darstellung der Energiesituation und der strategischen Optionen der Regierung auch auf die Struktur der Industrie und der Energiebürokratie ein. Diese Betrachtungen finden jedoch meist am Rande statt und sind eingebettet in eine Diskussion konkreter Maßnahmen der Regierung zur Förderung der Energiesicherheit. Sowohl Andrews-Speed, als auch Downs versuchen mit einer Analyse der Reformen von 1998 bzw. 2003/05 die, durch die Fragmentiertheit des Systems hervorgerufene strukturelle und institutionelle Schwäche der chinesischen Energiebürokratie darzustellen, doch widmen sich beide Autoren zu keinem Zeitpunkt dem wichtigen Faktor des Staatseigentums an den Ölkonzernen. Beide verweisen lediglich auf das, zugegebenermaßen wichtige Recht des Staates, die Manager der Ölkonzerne zu ernennen. Eine tiefergehende Analyse der Rolle des Staates als Eigentümer findet ebenso wenig statt, wie die Frage nach der Einbettung der Reformen in die allgemeine Industriereformstrategie der Regierung.

Für die Frage des staatlichen Eigentums an den Ölkonzernen und für die Rolle, die die „Staatliche Kommission für die Überwachung und Verwaltung Staatlichen Eigentums“ (SASAC) in den Industrie-Regierungsbeziehungen spielt, werden in dieser Arbeit hauptsächlich die Aufsätze Naughtons und Matlins herangezogen. Da SASAC als völlig neuartige Behörde erst 2003 gegründet wurde und daher eine empirische Evaluierung ihrer Arbeit noch recht schwierig ist, finden sich in der aktuellen Literatur noch relativ wenige substantielle Informationen über konkrete Erfolge oder Misserfolge der Behörde. Aus diesem Grund wird neben Naughton und Matlin, auch auf öffentliche programmatische Verlautbarungen der zuständigen Behörden selbst zurückgegriffen.

Eine Betrachtung der Ölindustrie aus einer ökonomischen bzw. polit-ökonomischen Perspektive bietet Peter Nolan in seinem Buch „China and the Global Business Revolution“. Auf die Arbeit von Nolan aufbauend, analysiert Zhang Jin detailliert die Reformen der chinesischen Ölindustrie im Jahr 1998. Diese beiden Werke

geben einen tiefen Einblick in die Strukturen der chinesischen Ölindustrie vor und nach der Reform von 1998. Sie behandeln die Entwicklung von Sinopec und CNPC und setzen diese in ihren wirtschaftsgeschichtlichen Zusammenhang. Zhang Jin schafft es, die jeweiligen Funktionen und Kompetenzen der einzelnen Einheiten gegenüber den Unternehmenszentralen zu analysieren. Sowohl Nolan als auch Zhang gehen dabei auch auf die Debatten um die Industriestrukturierung ein. Anders als Andrews-Speed und Downs konzentrieren sich diese beiden Autoren hauptsächlich auf die Beziehungen der einzelnen Unternehmen zu ihren Produktionseinheiten und setzen diese in den Zusammenhang der allgemeinen Reformstrategie der chinesischen Regierung und den Zwängen des internationalen Wettbewerbs. Eine energiepolitische Betrachtung findet nicht statt. Eine wichtige Quelle zu industriespezifischen Themen bieten weiterhin die Geschäfts- und Jahresberichte der einzelnen Ölkonzerne nach 1999, die allesamt online in englischer und chinesischer Sprache einzusehen sind. Daten zu den Finanzbeziehungen zwischen den Ölfunktionen und ihren Produktionseinheiten bzw. zur Regierung vor der Industriestrukturierung sind aufgrund des internen Charakters der Dokumente nicht veröffentlicht. Die Daten, auf die in dieser Arbeit zurückgegriffen wird, sind Zahlen, die Zhang und Nolan durch Einsichtnahme vor Ort sammeln konnten. Die Datenlage zu Budget- oder Mitarbeiterzahlen von Regierungsorganisationen ist nach wie vor sehr begrenzt und allenfalls in Sekundärliteratur zu finden.

An dieser Stelle soll kurz auf das Problem chinesischer Quellen eingegangen werden. Insbesondere in der Datenbank der China Academic Journals finden sich zahlreiche chinesischsprachige Abhandlungen zu chinesischer Energie- und Industriepolitik, wobei die meiste Literatur allgemeinen oder programmatischen Charakter aufweist. Wissenschaftliche Studien zur Restrukturierung der Energieindustrie dokumentieren Gemeinplätze, ohne empirische Untermauerungen anzubieten. Bei der Darstellung der Energiebürokratie nach 2003 wird neben kritischen Aufsätzen wie z. B. von Lin Baiqiang von der Asian Development Bank auch auf die Websites der jeweiligen Organisationen zurückgegriffen. Dort findet sich eine Fülle von Informationen über Struktur, Personal und Kompetenzen, sowie wissenschaftliche Abhandlungen zu bestimmten industrie- oder energiepolitischen Themen bzw. öffentliche Verlautbarungen der jeweiligen Organisationen. Es ist anzumerken, dass Referenzen zu Verlautbarungen einzelner bürokratischer Akteure nicht unbedingt die Meinung bzw. politische Programmsätze der Regierung wiedergeben, sondern im

Lichte des fragmentierten Autoritatismus und somit der Interessensverfolgung der einzelnen Behörden gesehen werden müssen.

2. Industrielle Entwicklungsmodelle und die neue Rolle des Staates im Lichte des Modells des fragmentierten Autoritatismus

Als Energiespezialist spricht sich Andrews-Speed in seinem Buch „Energy Policy and Regulation in the P.R. China“ für eine Liberalisierung des Energiesektors aus. Dabei identifiziert er vier Aufgaben, die der Staat nach dem Rückzug aus den planwirtschaftlichen Strukturen gegenüber den staatseigenen Unternehmen ausüben sollte: Politikformulierer, Regulierer, Eigentümer und Manager der Staatsbetriebe. Der Autor gleicht diese vier Rollen mit dem Gang der Reformen im Energiesektor der VRCh und der sich neu entwickelten Kompetenzverteilung in der Energiebürokratie ab.⁶ Gerade weil sich Andrews-Speed auf den Spezialbereich der Energiepolitik konzentriert, übersieht er eine Debatte, die sich um das eigentliche Entwicklungsmodell der chinesischen Regierung und die Rolle des Staates darin dreht. Dabei geht es um die Frage, ob die VR China in ihrem Prozess der Wirtschaftsreformen den Weg der asiatischen Entwicklungsstaaten eingeschlagen hat oder sich an dem US-amerikanischen Entwicklungsmodell des Regulierungsstaates orientiert.

Die Fürsprecher des „Regulierungsmodells“ sehen in China einen Staat, in dem sich die Regierung langsam aber sicher aus der aktiven Teilnahme am Wirtschaftsleben zurückzieht und stattdessen Regulierungsinstitutionen schafft, die eine adäquate Regulierung und Überwachung der Industrie gewährleisten sollen. Das Modell des Regulierungsstaates orientiert sich an einer idealisierten Version des amerikanischen Systems, dessen institutionelles Merkmal eine, von der Regierung und der Wirtschaft unabhängige Regulierungsbehörde ist. Der Regierung kommt die Aufgabe zu, Institutionen zu schaffen, die eine möglichst effiziente Gestaltung der Märkte und des Wettbewerbs ermöglichen. Pearson hebt hervor, dass sich die chinesische Regierung während der Reformen stark am Regulierungsmodell orientierte. Hauptmerkmal der

⁶ vgl. Andrews-Speed (2004b), S. 172 f.

Reformen war somit auch die Trennung von Staatsunternehmen und Regierung, sowie die funktionale Neuausrichtung der Wirtschaftsbürokratie im Zuge der Reformen.⁷

Die Vertreter des „asiatischen Entwicklungsmodells“ hingegen argumentieren, dass in einem Staat ohne Rechtssicherheit, der Regierung die wichtige Rolle zufällt, aktiv in strategische Bereiche der Industrie einzugreifen und sogar selbst als Wirtschaftsakteur aufzutreten.⁸ Den Kern dieses Modells bildet ein expansiver Staat, der Märkte und Wettbewerb zum Vorteil bestimmter Firmen („Nationale Champions“) bewusst strukturiert, um inakzeptable soziale und wirtschaftliche Kosten von der Regierung und der Gesellschaft abzuwenden. Um eben diese „Nationalen Champions“ finanziell und strukturell international wettbewerbsfähig zu machen, fördert der Staat, insbesondere im Bereich der strategischen Industrien, bestimmte Unternehmen und verhindert zugleich übermäßigen Wettbewerb auf dem heimischen Markt. Archetypische Beispiele für dieses Entwicklungsmodell sind die Industriepolitiken Japans und Koreas der 80er und 90er Jahre. Interessanterweise beziehen sich Vertreter beider Schulen in Fallstudien immer wieder auf den Bereich der staatseigenen strategischen Industrien Chinas. Auch die Ölindustrie gehört zum Herzstück der chinesischen Wirtschaft und wird somit offiziell als strategischer Sektor betrachtet.

In zahlreichen Studien zu verschiedenen Industriezweigen Chinas versuchen die Vertreter beider Schulen darzulegen, dass sich die chinesische Regierung an einem der beiden Modelle orientiere. Unabhängig von der Frage, welcher der beiden Schulen nun zuzustimmen sei, stimmen beide Lager darin überein, dass der Reformprozess allgemein durch ein strukturelles Merkmal der chinesischen Politik untergraben werde, welches mit dem Begriff der „Fragmentiertheit“ der chinesischen Politik beschrieben wird.⁹ Dieses Phänomen wird nicht nur in den Abhandlungen zur Industriepolitik hervorgehoben, sondern ist auch fester Bestandteil der wissenschaftlichen Literatur über Chinas Energiepolitik.¹⁰ Da dieses Charakteristikum grundlegend für das Verständnis der aufzuzeigenden Reformen ist, wird im Folgenden zunächst auf den

⁷ vgl. Yang, Dali; Moore, S. 289 ff; Pearson (2005), S. 298 ff.

⁸ vgl. Zhu, S. 142 ff; Pearson (2005), S. 298 ff.

⁹ Pearson (2005, S. 308 ff.) spricht dabei von der „fragmented, ambiguous authority of the regulator“ und Moore (2003, S. 279 ff.) betont die „fragmented nature of political and economic authority across the industrial landscape.“

¹⁰ Insbesondere Downs und Andrews-Speed heben immer wieder den Aspekt der fragmentierten bürokratischen Struktur als grundlegendes Defizit der chinesischen Energiepolitik hervor.

fragmentierten Charakter der chinesischen Bürokratie aus einer theoretischen Sicht näher eingegangen.

In einer Untersuchung zu Entscheidungsprozessen in der chinesischen Energiepolitik der frühen Reformperiode entwickelten Lieberthal und Oksenberg 1988 erstmals das Konzept des „fragmentierten Autoritativismus“. Dieses Modell gehört dem Institutionalismus an und wurde von Lieberthal und Oksenberg in ihrem Werk „Policy Making in China – Leaders, Structures and Processes“ dargelegt und zählt bis heute zu den gängigsten Erklärungsmodellen im Bereich des chinesischen „*policy making*“.¹¹ Auch diese Arbeit wird auf das Modell zurückgreifen, da es die Möglichkeit bietet, unter Berücksichtigung langfristiger institutioneller Faktoren zu untersuchen, wie Organisationen auf gesellschaftliche, wirtschaftliche und politische Herausforderungen reagieren.¹² Peter C. North hebt den Unterschied zwischen Institutionen und Organisationen hervor. Während Institutionen die formellen und informellen Regeln des gesellschaftlichen Miteinanders darstellen, sind Organisationen die Akteure, deren Handeln von Institutionen geleitet wird. Institutionen sind verantwortlich für die Schaffung und Entwicklung von Organisationen; Organisationen wiederum, beeinflussen die Entwicklung des institutionellen Gefüges.¹³ In den Worten von North: *„Organizations are created with purposive intent in consequence of the opportunity set resulting from the existing set of constraints and in the course of attempts to accomplish their objectives are a major agent of institutional change.“*¹⁴

Der institutionelle Ansatz basiert auf folgenden Konzeptualisierungen: Erstens verteilen Institutionen Macht und Kompetenzen zwischen den einzelnen staatlichen Organisationen. Zweitens betont der Ansatz die große Bedeutung der Struktur im Zusammenspiel der einzelnen Organisationen. Um politische Entscheidungen zu erklären, rücken staatliche Akteure und Strukturen in den Mittelpunkt der Betrachtung. Besonders berücksichtigt werden formelle und informelle Merkmale im Zusammenspiel der Akteure.¹⁵ Der Institutionalismus hebt zudem hervor, dass innerhalb eines institutionellen Gefüges eine Interaktion zwischen politischen Entscheidungsträgern und

¹¹ vgl. Huang, Jianrong, S. 56

¹² vgl. ebd.

¹³ vgl. North, S. 4 f.

¹⁴ ebd.

¹⁵ vgl. Laperrouza, S. 22.

Dritten stattfindet. In diesen Interaktionsprozessen schaffen und verändern politische Akteure die Dritten, diese können aber gleichzeitig auch großen Einfluss auf die politischen Akteure selbst ausüben.¹⁶ In der vorliegenden Arbeit werden die politischen Akteure die einzelnen Organe und Individuen der Zentralregierung sein. Die Ölkonzerne gelten als Dritte. Aufgrund ihrer Herkunft aus der planwirtschaftlichen Politsphäre und den engen Verbindungen zum Regierungsapparat können sie jedoch auch als quasi-politische Entscheidungsträger angesehen werden.

Das Modell des fragmentierten Autoritatismus kann als sinologisches Untermodell zum Institutionalismus bezeichnet werden. Dessen Vertreter legen den Fokus ihrer Betrachtung auf die strukturellen Einflüsse, die Institutionen auf die Machtverteilung zwischen einzelnen bürokratischen Organisationen haben.¹⁷ Zudem betrachtet das Modell den Staat / die Regierung nicht mehr als monolithischen Akteur, sondern erkennt in ihm vielmehr eine Vielzahl bürokratischer Organisationen, die ihre jeweiligen politischen Präferenzen durch Anwendung und Einsatz bestimmter Ressourcen in Verhandlungen durchsetzen wollen.¹⁸ In dieser Hinsicht heben die Vertreter des Modells die Bedeutung der bürokratischen Struktur als wichtiges Element für das Verständnis politischer Entscheidungen hervor. Unter der Annahme, dass bestimmte Entscheidungen nicht durch rationale Akteure getroffen werden, und damit die Ergebnisse nicht die optimale, sondern vielmehr eine für alle Beteiligten akzeptable Lösung darstellen, spielen die Mechanismen der Einflussnahme und die Machtverteilung innerhalb der bürokratischen Struktur eine entscheidende Rolle. Eng hiermit verknüpft ist wiederum der hierarchische Rang einzelner Akteure (siehe Abbildung 3), sowie die Verteilung von Kompetenzen und bestimmter Ressourcen unter den Akteuren, wie z.B. von Finanzmitteln.¹⁹

Das Modell besagt, dass die Autoritätsstrukturen direkt unterhalb der Gruppe der obersten Führungsspitze zwischen einzelnen Akteuren der Wirtschaftsbürokratie fragmentiert sind und somit politische Entscheidungen erst nach langwierigem Feilschen und Konsensfindung zwischen hierarchisch gleichberechtigten Akteuren getroffen werden können. Die während der Periode der Wirtschaftsreformen

¹⁶ vgl. Huang, Jianrong, S. 56.

¹⁷ vgl. ebd. S. 73.

¹⁸ vgl. Moore, S. 279.

¹⁹ vgl. Lieberthal / Oksenberg, S. 16 ff; Huang, Jianrong, S. 92 f.

durchgeführte Dezentralisierung der Entscheidungsfindung von der obersten Spitze des Systems auf untere Ebenen sollte die Informationsflüsse und die Effektivität des bürokratischen Apparates fördern. Damit einher ging jedoch, dass sich die einzelnen bürokratischen und auch wirtschaftlichen Organisationen verstärkt auf die Wahrung ihrer eigenen Interessen konzentrierten.²⁰ Zur Förderung dieser Interessen nutzten einzelne Akteure die Durchlässigkeit des hierarchischen Bürokratiesystems auf persönlicher Ebene. Wie Vertreter des Modells des fragmentierten Autoritativismus immer wieder betonen, spielen persönliche Verbindungen einzelner Organisationen oder auch einzelner Individuen zu Führungspersönlichkeiten auf höchster Ebene eine herausragende Rolle für die Kapazität, bestimmte Interessen an bürokratischen Streitigkeiten und Kompromissen vorbeizusteuern.²¹ Ein zentraler Punkt der folgenden Betrachtung des Ölsektors werden somit auch die persönlichen Kontakte und Karrierewege bestimmter Individuen sein (7. Kapitel).

Der historische Institutionalismus, an dem sich auch Lieberthals Modell orientiert, betont die Wichtigkeit institutioneller Entscheidungen in der Frühphase politischer Entwicklungslinien und Transformationsprozesse. Es wird argumentiert, dass anfängliche strukturelle und normative Entscheidungen einen bleibenden Effekt auf nachfolgende politische Entscheidungen haben. Die Objekte der Betrachtung dieser Arbeit sind somit die Entwicklung der bürokratischen Struktur im Ölsektor, die Entwicklung der industriellen Struktur, die in der Planwirtschaft aufs engste mit der Wirtschaftsbürokratie verknüpft war, sowie die Interaktion von einzelnen Regierungsorganen untereinander und mit der Industrie. Es wird aufgezeigt, dass trotz der begonnenen Liberalisierung der Industrie und der Einführung von Wettbewerb, alte Strukturen fortbestehen und sich Bürokratie und Industrie dadurch gegenseitig beeinflussen bzw. bedingen. Dabei wird insbesondere auf die Institution des Staatseigentums an den Ölkonzernen mit seinen Facetten finanzieller und personeller Kontrolle eingegangen.

²⁰ vgl. Huang, Jianrong, S. 62 f.

²¹ vgl. Lieberthal / Oksenberg, S. 22 f.

3. Die institutionelle Struktur des Ölsektors vor 1998

3.1 Die Bedeutung der Ölindustrie für die Periode der Reform und Öffnung

Für das Verständnis der Reformen der letzten 20 Jahre, ist das Wissen um die historische Entwicklung der chinesischen Ölindustrie grundlegend. Nicht nur aufgrund ihrer Bedeutung für die Volkswirtschaft und die nationale Sicherheit kam der Ölindustrie seit ihrer Entstehung eine besondere Stellung in der chinesischen Wirtschaft zu. Seit Entdeckung des größten chinesischen Ölfeldes Daqing 1959 und bis in die frühen 80er Jahre waren Produktion und Verwaltungsaufgaben des Ölsektors im Ölministerium zentralisiert. Dieses galt seitdem stets als Garant für die Umsetzung neuer politischer Richtlinien und konnte großen Einfluss auf die nationale Politik ausüben.²² Schon 1963 pries Mao Zedong das Ölministerium als Verkörperung des Prinzips der Autarkie. Vor allem Daqing wurde als Modell des wirtschaftlichen Fortschritts und der Mobilisierung propagandistisch herausgestellt. In den 70er Jahren stand das Ölministerium an der Spitze der Wirtschaftsreform. Aufgrund des hohen Grades an Autarkie in der Ölversorgung, entwickelte Deng Xiaoping zusammen mit dem Ölministerium die Strategie, Technologieimporte durch Rohölexporte zu finanzieren. In den 80er Jahren war es auch das Ölministerium, das als einer der ersten Akteure in China Joint Ventures seiner Unternehmen mit ausländischen Unternehmen autorisierte.²³ Aufgrund dieses historischen Status als Avantgarde der industriellen Entwicklung Chinas, entwickelte die Ölindustrie eine äußerst starke Selbstsicht.²⁴

3.2 Übersicht über Reformen in der Ölindustrie der 80er und frühen 90er Jahre

Zu Beginn der 80er Jahre sah sich die Erdölindustrie großen Schwierigkeiten gegenüber gestellt. Nach Jahrzehnten der Steigerung, sank erstmals das Verhältnis von Fördermenge und Reserven bei Rohöl.²⁵ Da gleichzeitig staatliche Investitionen in Exploration und Förderung im Inland zurückgingen, mussten neue Gelder akquiriert

²²vgl. Lieberthal/Oksenberg, S. 169f., Chow, Larry Chuen-ho, S. 750 ff.

²³ Die China National Offshore Oil Corporation CNOOC ging aufgrund des hohen Kapital- und Technologieaufwandes in der Offshore-Ölexploration erstmals Joint Ventures mit ausländischen Ölkonzernen ein.

²⁴ vgl. Lieberthal/Oksenberg, S. 169f.

²⁵ Während 1979 noch 106 Millionen Tonnen gefördert wurden, waren es zwei Jahre später nur noch 101 Millionen; vgl. Zhang, 2004, S. 73.

werden, um wachsende Explorationsaktivitäten und Produktionskapazitäten garantieren zu können.²⁶ Aus diesem Grunde kehrte die chinesische Regierung dem Prinzip „nach den Steinen tastend, den Fluss überqueren“ (*mozhe shitou guo he*) folgend, der Planwirtschaft sukzessive den Rücken zu und führte während der 80er und 90er Jahre versuchsweise marktwirtschaftliche Reformen ein, die sie mit Dezentralisierungsmaßnahmen und Preisreformen verband.²⁷ Durch die Trennung von operativem Geschäft und Regierungsverwaltung (*zhengqi fenkai*) wurden für das Management der Öl- und Petrochemieunternehmen Anreize geschaffen, wirtschaftlicher zu operieren. Hierfür wurden aus den jeweiligen industriellen Branchenministerien des planwirtschaftlichen Systems sukzessive drei unterschiedliche Ölkonzerne herausgeschält, die nach funktionalen Kriterien in ihrem jeweiligen Bereich eine Monopolstellung innehatten.²⁸ Flankiert wurde diese Politik durch eine Preisreform von Öl und Ölprodukten. Durch die Einführung eines zweigleisigen Preissystems, in dem Planpreise für eine vorab vereinbarte Produktionsquote gezahlt und Überproduktion zu Marktpreisen verkauft wurde, konnten die Ölunternehmen im Laufe der Zeit immer mehr Mittel zur Modernisierung und Ausweitung ihrer Geschäftsbereiche erwirtschaften.²⁹

Zunächst wurde im Jahr 1982 die China National Offshore Oil Company (CNOOC) (*zhongguo haiyang shiyou zonggongsi*) gegründet. Sie war zuständig für Upstreamaktivitäten im Offshorebereich³⁰. Das Unternehmen im Rang eines Vizeministeriums erhielt das Recht, mit ausländischen Unternehmen Joint Ventures im kapitalintensiven und technologisch anspruchsvollen Offshorebereich einzugehen.³¹ Als Downstreammonopolist wurde im Folgejahr die China Petroleum and Chemical Company (Sinopec) (*zhongguo shiyou huagong zonggongsi*) gegründet. Dieser Schritt gilt als wichtige Konsolidierung der Industriestruktur, da nun in einer einzigen

²⁶ Zwischen 1980 und 1981 halbierte sich die Investitionssumme auf 1,7 Milliarden Yuan; vgl. Zhang, 2004, S. 77.

²⁷ vgl. Wang Haibo.

²⁸ vgl. Chang, Felix K., S. 225 ff.

²⁹ vgl. Chen, Shaofeng, S. 157.

³⁰ Die chinesische Ölindustrie war bis 1998 nach den funktionalen Kriterien Offshore, Onshore, Upstream und Downstream aufgeteilt. Upstream und Downstream bezeichnen zwei verschiedene Produktionsprozesse in der Öl- und Petrochemieindustrie. Upstream bezieht sich auf Explorations- und Förderaktivitäten von Rohöl, wohingegen Downstream die Weiterverarbeitung des Rohöls in Raffinerien zu Ölprodukten beschreibt. Offshore bezeichnet Exploration und Förderung von Rohöl vor der Küste ab einer Wassertiefe von acht Metern. Im Gegensatz hierzu ist Onshore als Exploration und Förderung auf dem Festland definiert.

³¹ vgl. Arruda/Li, S. 20.

administrativen Einheit Firmen aus ähnlichen Geschäftsfeldern unter einem Dach zusammengeschlossen wurden, die vorher unter der Ägide von vier unterschiedlichen Ministerien standen.³² Mit der Auflösung des Ministeriums der Ölindustrie im Jahr 1988 vollzog die Regierung den vorerst letzten Schritt der „*zhengqi-fenkai*-Politik“ und gründete die China National Petroleum Corporation (CNPC) (*zhongguo shiyou tianranqi zonggongsi*), die alle Upstreamaktivitäten im Onshorebereich Chinas durchführte und bei Exploration und Produktion auch mit ausländischen Firmen kooperieren durfte. Trotz der nominellen Trennung von Unternehmen und Regierung waren dennoch einige Verwaltungsaufgaben in den drei Unternehmen verblieben. Neben der Festlegung von einzelnen Produktionsplänen, die der Regierungsbürokratie weitergeleitet wurden, umfassten diese vor allem Sozialleistungen an Arbeitnehmer und den Unterhalt sozialer Infrastruktur, wie Schulen und Krankenhäuser.³³

Sinopec hatte Mitte der 90er Jahre 36 produzierende Betriebe, darunter so wichtige Petrochemiefirmen wie Shanghai Petrochemical Corporation, Yanshan Petrochemical und Zhenhai Refining and Chemical. Die durchschnittliche Beschäftigtenzahl in den 90er Jahren lag bei rund 650.000. Während Sinopec bei seiner Gründung noch über 90% der gesamtchinesischen Raffineriekapazität innehatte, sank dieser Wert aufgrund der Gründung von Raffineriebetrieben durch CNPC und lokale Regierungen auf ca. 80% im Jahr 1996.³⁴ CNPC hatte 87 Einzelunternehmen unter seiner Aufsicht. 21 dieser Unternehmen waren in der Öl- und Gasproduktion tätige juristische Personen. Dazu gehörten auch die größten sog. Ölfeldverwaltungsbüros (*shiyou guanliju*) in Daqing, Shengli, Liaohe, und Xinjiang. Bis Mitte der 90er Jahre entwickelte CNPC auch kleine Kapazitäten im Downstreambereich.³⁵ Im Jahr 1995 waren ca. 1,6 Millionen Arbeitnehmer bei CNPC beschäftigt.³⁶

Die chinesische Ölindustrie wies bis 1997 drei funktionale Trennungen entlang der Bereiche Upstream-Downstream, Onshore-Offshore und nationaler-internationaler Handel auf. Jedem Bereich war mindestens eine Firma zugeordnet (siehe Abbildung

³² vgl. Nolan, (2001), S. 446. Die vier Ministerien waren die Ministerien der Öl-, Petrochemie-, Textil- und Leichtindustrie.

³³ vgl. Arruda/Li, S. 20.

³⁴ vgl. Zhang Jin, S. 90;

³⁵ vgl. Zhang Jin, S. 78 f; *Zhongguo shiyou tianranqi gongye nianjian* [CNPC Jahrbuch] (1997), S. 97.

³⁶ vgl. CNPC Jahrbuch 1996, S. 536.

4).³⁷ CNPC und CNOOC hatten eine dominierende Stellung im Onshore- bzw. Offshoreupstreamgeschäft, während Sinopec den Großteil der Downstream-Raffineriekapazitäten ausschöpfte. Sinochem war verantwortlich für den Im- und Export von Ölprodukten. Seit den 90er Jahren hat Sinochem jeweils mit Sinopec und CNPC ein Joint Venture Unternehmen gegründet. Den Rohölhandel für CNPC übernahm seitdem die „China National United Oil Corporation“, auch bekannt als Chinaoil. Die „China International United Petroleum and Chemical Corporation“ (Unipecc) gehört zu 70% Sinopec und betreibt den Im- und Export von Ölprodukten.³⁸ Den inländischen Großhandel auf lokaler Ebene übernahmen lokale Firmen (*difang shiyougongsi*) unter der Aufsicht des Handelsministeriums.³⁹ Trotz der funktionalen Trennung, hatten alle Akteure während der 90er Jahre starke Ambitionen ihre Geschäfte in den jeweils anderen Bereich auszudehnen. CNPC besaß 1995 schon zahlreiche Raffinerien⁴⁰ und CNOOC verhandelte 1997 mit Royal Dutch Shell über die Errichtung einer großen Raffinerieanlage in Guangdong.⁴¹

3.3 Dezentralisierung und Unternehmensreformen der 90er Jahre

Seit den 80er Jahren prägte das Schlagwort „Dezentralisierung“ die politischen und wirtschaftlichen Reformen in China. Ein wichtiger Aspekt der vertikalen Dezentralisierung war die Trennung der staatlichen Regierungsverwaltung vom operativen Geschäft der Staatsunternehmen (*zhengqi fenkai*). Die Entscheidung, Staatsbetrieben mehr Autonomie in ihrem wirtschaftlichen Handeln zuzugestehen stellte eine Abkehr vom überkommenen Plansystem dar, in dem der Staat Wirtschaftsentscheidungen, -kontrollen und Ressourcenallokation der einzelnen Unternehmen zentral über seine Branchenministerien steuerte.⁴² Für die Ölindustrie bedeutete dies nicht nur die Schaffung der eben beschriebenen „Zwischenebene“ CNPC, Sinopec und CNOOC, sondern brachte in Verbindung mit den Dezentralisierungsbemühungen auch mehr Autonomie für die Ölfelder,

³⁷ vgl. Zhang, Jin, S. 101 f.

³⁸ Vgl. ebd. S. 84.

³⁹ vgl. ebd. S. 130. Fu, Dawei / Chen, Daiyun, S. 33.

⁴⁰ vgl. Zhongguo Shiyou Tianranqi Zonggongsi Bian [China Oil and Petrochemical Company] (1997)“, S. 97.

⁴¹ Vgl. Zhang, Jin, S. 102.

⁴² vgl. Hebel, S. 123.

Raffinerieanlagen und allen anderen juristischen Personen unter der Aufsicht der drei Ölkonzerne. Die Ölkonzernzentralen als „Zwischenebene“ zwischen Regierung und produzierenden Betrieben waren nach Lin Kun-Chin de facto lediglich Fassaden, die als ausführende Organe der Regierung dienten, aber selbst wenig Autorität besaßen, ihre Konzerngesellschaften zu koordinieren.⁴³

3.3.1 Beziehung von CNPC/Sinopec zur Regierung

Seit ihrer Gründung hatten Sinopec und CNPC als „Zwischenebene“ zwischen Industrie und Regierung die Doppelfunktionen von Wirtschaftsunternehmen und staatlicher Verwaltungseinheit inne. Ihre Hauptaufgaben bestanden darin, Ressourcenallokation und Produktion entlang staatlicher Pläne zu koordinieren und zu implementieren. Ihre Einkünfte gingen in die Staatskasse. Dort wurden sie nach Planvorgaben genutzt. Alle Investitionen, die im Falle CNPCs 500 Millionen RMB und im Falle Sinopecs 200 Millionen RMB überschritten, mussten vom Staatsrat genehmigt werden.⁴⁴ Wie in späteren Kapiteln noch zu sehen sein wird, behielt sich die Regierung gegenüber Sinopec/CNPC vor, Preise für Öl bzw. Ölprodukte festzusetzen. Wie Zhang, Lin und Nolan feststellen, waren die Kompetenzen von CNPC/Sinopec sowohl in ihren Funktionen als Regierungsorgane, als auch als selbständige Wirtschaftseinheiten sehr schwach ausgeprägt. Als verlängerter Arm der Regierung fungierten CNPC und Sinopec lediglich als Vermittler und ausführende Organe der Regierungspläne.⁴⁵ Die eigentlichen Gewinnzentren waren bis 1997 die profitablen Tochterunternehmen.⁴⁶

3.3.2 Beziehung von CNPC/Sinopec zu ihren untergeordneten Firmen

Seit Beginn der 90er Jahre waren die Beziehungen zwischen den Ministeriumsnachfolgern Sinopec und CNPC zu den ihnen unterstellten Unternehmen bzw. Produktionseinheiten einer stetigen Umwälzung ausgesetzt, die sich durch eine

⁴³ vgl. Lin, Kun-Chin, S. 74.

⁴⁴ vgl. Zhang., Jin, S. 100, Lin, Kun-Chin, S. 74.

⁴⁵ vgl. ebd; Nolan, S. 228 ff.

⁴⁶ vgl. Li, Yizhong (2000), S. 7.

fortschreitende Autonomie der Unternehmen bemerkbar machte.⁴⁷ Nach der Delegation von Entscheidungskompetenzen vom Staat auf die Unternehmen während der späten 80er Jahre, erweiterte der Staatsrat die Wirtschaftsreformen, dadurch, dass zu Beginn der 90er Jahre neue Eigentumsformen in der nunmehr „staatseigenen“⁴⁸ Industrie eingegangen werden konnten.⁴⁹ So erhielten im Zuge des 1994 erlassenen Unternehmensgesetzes (*gongsifa*) Firmen die Möglichkeit, sich in Aktiengesellschaften umzuwandeln, um an der Börse neues Kapital generieren zu können. Einige äußerst profitabel operierende staatseigene Unternehmen wurden auf Betreiben des Staatsrates in Aktiengesellschaften umgewandelt und an in- und ausländischen Börsen notiert.⁵⁰ Diese Form Kapital zu generieren, reduzierte jedoch gleichzeitig die Eigentumsrechte des Staates an den Unternehmen. Beispielsweise hielt Sinopec nach der Ausgabe von Wertpapieren seines Unternehmens Sinopec Shanghai Petrochemical Company (SPC) an den Börsen in Hongkong und New York nur noch etwa 55% der Aktien. Zwar galt Sinopec und somit der chinesische Staat damit immer noch als Mehrheitseigner, doch waren nun auch ausländische Investoren an den Unternehmen beteiligt, was die Eigentumsrechte des Staates schmälerte und die finanzielle Unabhängigkeit der Betriebe von ihren Zentralen erhöhte.⁵¹

Im Unternehmensgesetz wurde zudem festgeschrieben, dass die einzelnen Betrieb für Gewinne und Verluste selbst verantwortlich waren und mit den so erwirtschafteten Mitteln selbständig Investitionen tätigen konnten. Im finanziellen Bereich vereinbarten CNPC und Sinopec vorab mit ihren untergeordneten Firmen Produktionsziele und fixe Zahlungen an die Mutterkonzerne, die auf Basis von Profiterwartungen berechnet wurden. Alle Profite, die außerhalb dieses Planes erwirtschaftet wurden, konnten von den untergeordneten Einheiten einbehalten und selbständig reinvestiert werden. Wirtschaftlich bedeutende Joint Ventures konnten

⁴⁷ Der Einfachheit und Übersichtlichkeit halber wird von nun an fast ausschließlich von Sinopec und CNPC die Rede sein. Zwar entwickelte sich CNOOC in einer ähnlichen Art und Weise, doch spricht zum einen die Menge an Literatur zu CNPC und Sinopec sowie deren größere Bedeutung im Vergleich zu CNOOC dafür, sich jeweils auf den größten Downstream- und den größten Upstreamproduzenten zu konzentrieren.

⁴⁸ Die Verfassungsänderungen von 1993 änderten den Status der staatbetriebenen Unternehmen zu staatseigenen Unternehmen. Dieser Schritt bedeutete die verfassungsrechtliche Verankerung des Prinzips der Trennung von Regierungsverwaltung und operativem Geschäft.

⁴⁹ vgl. Lin/Zhu, S. 305.

⁵⁰ vgl. Wang, Haibo.

⁵¹ vgl. Tang, Chengjian, S. 51

ebenfalls selbständig von den Firmen verhandelt werden, wobei sich die Zentralen von Sinopec und CNPC ein Vetorecht vorbehielten.⁵²

Trotz der zunehmenden Autonomie der Einzelbetriebe bewahrten sich die Mutterkonzerne wichtige Kompetenzen. Insbesondere das Recht, über Personalfragen ihrer untergeordneten Unternehmen zu bestimmen, verschaffte den Zentralen von CNPC und Sinopec weiterhin hinreichend Einfluss auf die Aktivitäten ihrer Töchter.⁵³ Im Falle besonders wichtiger Firmen der Ölbranche, wie beispielsweise SPC und dem Daqing Ölverwaltungsbüro, wurden die Manager vom Staatsrat und der Organisationsabteilung der KPCh ernannt. Dies verdeutlicht die strategische Bedeutung dieser Unternehmen für den Parteistaat.⁵⁴ Trotz der zunehmenden Unabhängigkeit der Töchter lag das immer stärker in den Vordergrund rückende Auslandsengagement der chinesischen Ölkonzerne vollständig in der Hand der Zentralen von CNPC und Sinopec. Untergeordnete Einheiten hatten nicht das Recht, Investitionen im Ausland zu tätigen.⁵⁵ Wie Kapitel 4.3 an einem konkreten Beispiel zeigt, mussten sich die Zentralen im geschäftlichen Bereich mit der wachsenden Autonomie der ihnen unterstellten Firmen auseinandersetzen. Diese Situation bildete den Ausgangspunkt für die Frage nach der zukünftigen Stellung von CNPC/Sinopec gegenüber ihren Tochterfirmen und löste eine Debatte über unabwendbare Reformen in der chinesischen Ölindustrie aus.

Fazit

Die Diskussion um den zukünftigen Entwicklungsweg der Ölindustrie wurde entscheidend durch die erkennbaren Defizite in der Struktur der chinesischen Ölindustrie beeinflusst. Sowohl Regierung, als auch Wissenschaft analysierten in den 90er Jahren zwei Hauptdefizite des Ölsektors.⁵⁶ Dabei handelte es sich zum einen um die intransparente Unternehmensstruktur der einzelnen Konzerne, zum anderen ging es um das Problem der Trennung von Up- und Downstreamindustrie. Vor dem Hintergrund der revolutionären Firmenfusionen in der globalen Ölindustrie der Jahre 1998 bis 2000

⁵² Die Kontrolle des Staates über Joint Ventures mit ausländischen Unternehmen war und ist weiterhin durch die Genehmigungspflichtigkeit gewährleistet.

⁵³ vgl. Zhang, Jin, S. 89.

⁵⁴ vgl. Chan, S. 709.

⁵⁵ vgl. Zhang, Jin, S. 85.

⁵⁶ vgl. ebd. S. 5 f.; Nolan, S. 460 f.;

und dem dadurch verstärkten Wettbewerbsdruck von außen, sah sich die chinesische Regierung gezwungen, die Industriestruktur von Grund auf zu konsolidieren. Durch eine vertikale Integration der Unternehmen sollte die funktionale Trennung in Up- und Downstream aufgehoben und „Nationale Champions“ geschaffen werden, die sowohl im Up-, als auch im Downstreambereich international wettbewerbsfähig waren. Die Debatte um die Restrukturierung lief auf die Frage hinaus, welche Akteure der Ölindustrie den Platz des „Nationalen Champions“ einnehmen sollten, i. e. die Konzernzentralen CNPC und Sinopec oder deren produktive und mittlerweile einflussreiche Tochterunternehmen.⁵⁷

In den folgenden Abschnitten wird zunächst die Industriereform von 1998 in ihrem Kausalzusammenhang dargestellt. Dabei werden insbesondere die soeben vorgestellten Gründe für die Reform näher beleuchtet und in den allgemeinen Kontext der chinesischen Entwicklungspolitik ab 1997 eingebettet. Zwar ist es unmöglich die nationale Diskussion um die Restrukturierung der Politik in ihrer Gänze nachzuzeichnen. Um die Richtungsentscheidung der Zentralregierung für eine administrativ gesteuerte Reform entlang des asiatischen Entwicklungsmodells nachvollziehbar zu machen, soll in Kapitel 4.3 dennoch kurz auf die Zielsetzung der verschiedenen Akteure in der Debatte eingegangen werden.

⁵⁷ vgl. Zhang, Jin, S. 100 ff.

4. Die Restrukturierung der Ölindustrie von 1998

4.1 Die vertikale Integration der Ölkonzerne

4.1.1 Die negativen Konsequenzen der funktionalen Trennung der Industriestruktur

Die Trennung zwischen Up- und Downstream rief eine Situation hervor, in der Sinopec und CNPC als jeweilige Monopolisten in ihrem Bereich sowohl um finanzielle Mittel der Regierung, als auch um die Preisentscheidungen der staatlichen Planungskommission für Öl- und Ölprodukte konkurrierten. Meist gereichte eine Entscheidung der Regierung über die Verteilung finanzieller Mittel für Investitionen zu Gunsten des einen zum Nachteil des anderen Konzerns. Entschied sich die Regierung beispielsweise für eine Anhebung der Rohölpreise, konnte CNPC als Upstreammonopolist seine Gewinne steigern, wohingegen Sinopec als Verbraucher von Rohöl mit höheren Kosten zu rechnen hatte.⁵⁸ Um diesem Dilemma zu entgehen und um die Wettbewerbsfähigkeit beider Unternehmen zu steigern, beschloss die Zentralregierung im Jahr 1997, CNPC und Sinopec gleichermaßen mit Down- und Upstreamkapazitäten auszustatten und somit vertikal vollständig zu integrieren.⁵⁹ Um der zunehmenden Importabhängigkeit von Rohöl, der Internationalisierung der chinesischen Ölindustrie und dem bevorstehenden WTO-Beitritt Rechnung zu tragen, etablierte die chinesische Regierung zudem einen neuen Ölpreismechanismus, der den nationalen Ölpreis das erste Mal an den internationalen band.⁶⁰

4.1.2 Die neue internationale Wettbewerbssituation auf dem internationalen Ölmarkt

Neben den Defiziten der Industriestruktur, reagierte Peking mit der Reform auch auf die Realitäten des internationalen Wettbewerbs, Chinas Einbindung in die globale Wirtschaft und die Öffnung des Landes im Rahmen des WTO-Beitritts⁶¹. Obwohl die weltweite Ölindustrie schon sehr früh als globale Industrie galt, nahm sie erst relativ

⁵⁸ vgl. Chen, Shaofeng, S. 159 f.

⁵⁹ vgl. Lü, Wei.

⁶⁰ vgl. Zhonghuarenmingongheguo Guojia Jiweixun [Informationen der Staatlichen Entwicklungs- und Planungskommission].

⁶¹ vgl. Zhongguo Shiyou Huagong Jituan Gongsu Bian, S. 23.

spät den Trend auf, durch Fusionen und Akquisitionen „Economies of Scale“ zu schaffen. Innerhalb von nur zwei Jahren, von 1998 bis 2000, verringerte sich die Anzahl der bis dato elf westlichen Öriesen durch Unternehmenszusammenschlüsse auf nur noch sechs.⁶² Die neuen Superkonzerne besaßen dadurch Unternehmensstrukturen, die es ihnen erlaubten, auf dem internationalen Markt wettbewerbsfähiger zu sein, billiger zu produzieren, mehr Kapital in Forschung und Entwicklung zu investieren und ein breit gefächertes Portfolio in jedem Teil der Erde anzubieten. Der Wunsch international wettbewerbsfähig zu werden und die Aussicht auf zukünftigen Wettbewerb durch ausländische Konzerne im Inland im Zuge der WTO-Vereinbarungen, zwang die chinesische Regierung, die staatseigene Ölindustrie an die internationalen Standards anzupassen.⁶³ Die Reform der chinesischen Ölindustrie im Jahr 1998 ist somit als Reaktion auf die Defizite der bisherigen Industriestruktur und als Antwort auf globale Entwicklungen zu sehen.

4.1.3 Die allgemeine Industriereform von 1998

Die Entscheidung, eine Industriereform im Jahr 1998 durchzuführen, betraf nicht nur die Ölindustrie, sondern basierte auf einem breitangelegten Entwicklungskonzept der chinesischen Regierung zur Gründung großer Unternehmensgruppen (*jituangongsi*) vor allem in strategischen Schlüsselindustrien. Schon seit Mitte der 80er Jahre etablierte der Staatsrat durch die Bündelung von Firmen eines Sektors in ein oder mehreren Gruppen versuchsweise monopolistische Wettbewerbsstrukturen. Bezweckte man in den frühen 90er Jahren damit noch eine Wirtschaftsentwicklung, die auf breit angelegtes Wachstum abzielte, so änderte sich die Zielsetzung ab 1997 dahingehend, dass nun intensives Wachstum in Schlüsselindustrien im Vordergrund stand.⁶⁴ Unter dem Slogan „Die Großen einfangen, und die Kleinen gehen lassen“ (*zhua da fang xiao*) wurde auf dem 15. Kongress der KPCh im Jahr 1997 beschlossen, staatliches Industrieigentum in großen Firmen zu konsolidieren, und im Staatseigentum

⁶² Die ursprünglichen elf westlichen Ölkonzerne waren Royal Dutch/Shell, Exxon, Mobil, BP, Chevron, Texaco, Amoco, ENI, Total, Elf Aquitaine, Arco. Nach Abschluß aller Fusionen entstanden die großen Konzerne ExxonMobil, Royal Dutch/Shell, BP Amoco Arco, TotalFinaElf, Chevron Texaco und ENI.

⁶³ vgl. Li, Yizhong, 2000, S. 6.

⁶⁴ vgl. Sutherland, S. 54 f.

befindliche kleine Firmen zu privatisieren oder durch Fusionen zu bündeln.⁶⁵ Im Hinblick auf den bevorstehenden WTO-Beitritt der Volksrepublik, sollten die neu geschaffenen Gruppenunternehmen nicht nur den nationalen Markt abdecken, sondern auch Geschäfte auf internationalen Märkten in Angriff nehmen.⁶⁶ Um den internationalen Wettbewerbern ebenbürtig entgegenzutreten zu können, rückte die chinesische Regierung vom Ansatz der Dezentralisierung ab und rezentralisierte die Managementstrukturen der strategisch wichtigen Staatsbetriebe. Unternehmerische Beziehungen der Zentralen zu ihren untergeordneten Firmen lösten zudem die alten Verwaltungshierarchien ab. Dafür wurden westliche Konzernstrukturen adaptiert und begrenzter Wettbewerb zwischen den großen vertikal integrierten Konzernen zugelassen.⁶⁷ Peking orientierte sich damit an der Politik der japanischen und koreanischen Regierung, die in den 80er bzw. 90er Jahren durch administrative Weisung große Industriekonglomerate zu nationalen Champions aufgebaut haben.⁶⁸ Die Wahl dieses asiatischen Entwicklungsmodells erachtet Pearson als eine bewusste strategische Ausrichtung der chinesischen Wirtschafts- und Industriepolitik. Die Autorin stellt zudem in Abrede, dass es sich hierbei um die Eigeninteressen bestimmter Gruppen der chinesischen Elite handelte.⁶⁹ Vielmehr ist die Strategie als Antwort auf die zunehmende Bildung von „Superkonzernen“ auf transnationaler Ebene zu sehen.⁷⁰

4.1.4 Der Prozess der vertikalen Integration

Im Jahre 1998 läutete die Regierung der VRCh den Prozess der Ölindustriereform ein, dessen Bedeutung von Lin Kun-Chin folgendermaßen beschrieben wurde:

„The restructuring of the oilfields and petrochemical industries in 1998-2000 was not only the largest asset reallocation event in the reform era but also the most

⁶⁵ vgl. Pearson (2006), S. 13.

⁶⁶ Vgl. Sutherland, S. 54 f.

⁶⁷ vgl. Lin, Kun-Chin, S. 71.

⁶⁸ vgl. Pearson (2006), S. 14.

⁶⁹ vgl. ebd.

⁷⁰ vgl. Lü, Wei.

*successful one, measured by the scope and speed of reform implementation and short-term financial returns.*⁷¹

Unter dem Motto „*zhua da fang xiao*“⁷² legte der Staatsrat für die Reform der Ölindustrie sechs Prinzipien fest. Im Mittelpunkt der Reform stand die Vertiefung der Politik der Trennung von Regierung und Unternehmen. In diesem Zusammenhang sollten die Eigentumsrechte transparenter gestaltet werden (*zhengqi fenkai, chanquan mingxi*). Zu diesem Zweck sollten die verschiedenen juristischen Personen in den Konzernen durch Aktienbeteiligungen eigentumsrechtlich miteinander verbunden werden. Um eine sichere Versorgung der chinesischen Volkswirtschaft mit Öl, Gas und Raffinerieprodukten zu gewährleisten, sollte ein einheitlicher, offener Markt entstehen, der *geordneten* Wettbewerb zwischen den Ölkonzernen ermöglichen sollte (*jianli tongyi, kaifang, jingzheng, youxu de shiyou shichangtixi*). Durch effizientere Unternehmensstrukturen, vertikale Integration der Produktionsprozesse und der Ausweitung des Außen- bzw. des Binnenhandels sollten sowohl inländische, als auch ausländische Rohstoffe, Kapital und Märkte bestmöglich genutzt werden. Zuletzt forderte die Regierung, dass sich die Reform an den Anforderungen des internationalen Wettbewerbs orientiere, damit die Konzerne gegenüber ihren multilateralen Wettbewerbern bestehen könnten.⁷³ Das erklärte Ziel des Staatsrates war es, Ölkonzerne zu schaffen, die unabhängig von der Regierung die Gewinnmaximierung im Blick hätten.⁷⁴ Ausgehend von dieser Maxime ist es fraglich, inwieweit die Ölkonzerne als staatseigene Unternehmen politische Prioritäten der Regierung in ihre Unternehmensstrategie der Gewinnmaximierung einfließen lassen. Bevor auf diese Frage näher eingegangen werden kann, wird zunächst ein Blick auf den Verlauf der Industriereform geworfen.

Die erste Runde der Reform im Jahr 1998 konsolidierte die Industriestruktur von Grund auf. Der Staatsrat reformierte Sinopec und CNPC zu großen, zentralisierten Gruppenunternehmen (*jituan gongsi*) mit den Namen CNPC Group (CNPC) und China Petroleum and Chemical Group Company (Sinopec Group). Die Eigentumspositionen der neuen Konzerne wurden entlang einer geografischen Linie, die sich ungefähr am

⁷¹ Lin, Kun-Chin, S. 74.

⁷² „Die Großen halten und die Kleinen gehen lassen.“

⁷³ vgl. Si /Z hang, S. 1 f.

⁷⁴ vgl. Nolan, S. 468; Zhao, S. 14.

Gelben Fluss orientierte, untereinander aufgeteilt. Der Reorganisationsplan sah vor, dass Sinopec im Süden und Südwesten und CNPC im Norden, Nordosten und Westen Monopolstellung genießen sollten. CNPC musste an Sinopec zwölf Firmen übereignen, von denen elf im Upstreambereich tätig waren. Sinopec übereignete im Gegenzug 19 Petrochemieunternehmen an CNPC.⁷⁵ Um die vertikale Integration zu vervollständigen wurden die meisten lokalen Handelsunternehmen für Ölprodukte in die Gruppen integriert, sodass nur noch PetroChina (Kernunternehmen von CNPC) und Sinopec Corp. (Kernunternehmen von Sinopec Group)⁷⁶ das Recht hatten Ölprodukte auf dem inländischen Großmarkt abzusetzen. Obwohl damit die Monopolstellung der einzelnen Unternehmen in ihren Bereichen gebrochen und der erste Schritt zur Schaffung vertikal integrierter und international wettbewerbsfähiger Unternehmen gegangen war, erhielten beide Konzerne neue Monopolstellungen, die nunmehr jedoch geografisch definiert waren (siehe Abbildung 4b).⁷⁷

4.1.5 Die neuen Gruppenunternehmen

Sinopec Group

Obwohl die neue Sinopec Group (*zhongguo shiyou huagong jituan gongsi*) nunmehr vertikal vollständig integriert war, lag der Schwerpunkt ihrer Geschäfte immer noch im Downstreambereich. Selbst nach der Übergabe zahlreicher großer Raffineriebetriebe an CNPC, besaß Sinopec landesweit rund 60% aller Raffineriekapazitäten.⁷⁸ Die Onshore-Rohölförderung Sinopecs machte im Jahr 1999 nur 22% der gesamten chinesischen Förderung aus.⁷⁹ Dabei ist hervorzuheben, dass CNPC an Sinopec das zweitgrößte chinesische Ölfeld Shengli übereignete. Im Downstreambereich behielt Sinopec die größten und wichtigsten Firmen wie Shanghai Petrochemical, Beijing Yanshan Petrochemical und Yangzi Petrochemical.⁸⁰ Der neue

⁷⁵ vgl. ebd. S. 469.

⁷⁶ Siehe hierzu Kapitel 4.2

⁷⁷ vgl. Lin, Kun-Chin, S. 78.

⁷⁸ Im Jahr 1999 besaß Sinopec die viertgrößten und CNPC die siebtgrößten Raffineriekapazitäten weltweit. Vor Sinopec lagen Royal Dutch Shell, ExxonMobil, BP Amoco und der staatliche Ölkonzern Venezuelas. Vgl. Zhongguo Shiyou Huagong Jituan Gongsi Bian [Sinopec Group](2000), S. 520.

⁷⁹ vgl. ebd. S. 486.

⁸⁰ vgl. Nolan, S. 469.

Vorsitzende der Gruppe wurde der frühere stellvertretende Präsident Sinopecs, Li Yizhong.

CNPC Group

Auch die neue CNPC-Gruppe (*zhongguo shiyou tianranqi jituan gongsi*) operierte schwerpunktmäßig weiterhin im Upstreambereich. Die CNPC-Onshoreölproduktion betrug 69% der gesamten chinesischen Produktion. Die wichtigsten Öl- und Gasfelder Chinas, wie Daqing, Liaohe, Tarim und Sichuan wurden weiterhin von der Gruppe betrieben. Zudem schöpfte CNPC seit der Reform rund 40% der gesamten Raffineriekapazität des Landes aus.⁸¹ Der neue Präsident CNPCs wurde Ma Fucai.

Dominanz der Gruppen

Mit einem Gesamtanteil von über 90% an der chinesischen Onshoreöl-, 75% der Gasproduktion und 95% der Raffineriekapazität dominieren beide Unternehmen den Öl- und Gassektor der VRCh. Zudem wurden den beiden Konzernen alle Ölfirmen und Tankstellen, die ehemals im Eigentum der Provinzregierungen standen, ihrer geografischen Lage nach übertragen.⁸²

Unabhängigkeit von der Regierung

Die Reform hatte zum Ziel, die Ölkonzerne wettbewerbsfähiger und effizienter zu gestalten. Zur Effizienzsteigerung gehörte auch die Weiterführung der seit den 80er Jahren begonnenen Trennung von Regierungsaufgaben und operativem Geschäft (*zhengqi fenkai*), eine Politik, die in der Reform von 1998 ihren Höhepunkt fand. Die verbliebenen Regierungsaufgaben wurden von den Konzernen auf die Staatliche Kommission für Wirtschaft und Handel (SETC) übertragen⁸³ (siehe unten) und die Konzerne in „Gruppenunternehmen“ (*jituangongsi*) umbenannt.⁸⁴ Mit dem Rückzug des

⁸¹ vgl. vgl. Zhongguo Shiyou Huagong Jituan Gongsi Bian [Sinopec Group](2000),S. 23.

⁸² vgl. Nolan, S. 470 f.

⁸³ vgl. Si / Zhang, S. 6.

⁸⁴ Die Ministeriumsnachfolgern CNPC 中国石油天然气总公司, Sinopec 中国石油化工总公司 wurden umbenannt in 中国石油天然气集团公司、中国石油化工集团公司. Der Name CNOOCs blieb weiterhin 中国海

Staates aus den planwirtschaftlichen Strukturen hin zu seiner neuen Rolle als Regulierer horizontaler vertraglicher Beziehungen, wurde der direkte Einfluss der Regierung auf die Konzerne vermindert.⁸⁵ Zwar befinden sich die Gruppenunternehmen bis heute noch zu 100% im Staatseigentum, doch ist hervorzuheben, dass der Staatsrat der Sinopec Group und CNPC die Freiheit gab, über Investitionen und Methoden der Kapitalbeschaffung relativ frei zu entscheiden.⁸⁶ Noch bis 1998 mussten die „alten“ Sinopec und CNPC hierfür die Genehmigung der SETC und/oder der Planungskommission einholen. Durch verschiedene bürokratische Organisationen der Zentralregierung, auf deren Kompetenzen in Kapitel fünf eingegangen wird, war es Aufgabe der Regierungsbürokratie makroökonomische Strategien zu formulieren, Regelungen zu erlassen und die bestimmte Genehmigungen für den Ölsektor auszustellen. Direkten Einfluss auf das operative Geschäft der Konzerne nahm er nicht mehr auf so direkte Art und Weise wie zuvor.⁸⁷

Interessanterweise wird im Jahresbericht Sinopec Corp. aus dem Jahr 2001 unter der Überschrift „Risks Relating to the PRC“ darauf hingewiesen, dass die chinesische Regierung auf zentraler und lokaler Ebene weiterhin Einfluss auf die Öl- und petrochemische Industrie in China ausübt. Die hier angesprochenen Bereiche sind regulierender Natur und beziehen sich insbesondere auf Preissetzungsmechanismen, Importquoten und Genehmigungsverfahren der Regierung (siehe Kapitel 5).⁸⁸ Im fiskalischen Bereich kam es zu einer Institutionalisierung. Während vor 1998 die Abgaben der Holdingunternehmen CNPC/Sinopec an den Staat noch durch Verhandlungen zwischen den Konzernen und dem Finanzministerium festgelegt wurden, so mussten die Konzerne ab 1998 gemäß dem Steuergesetz regulär Steuern zahlen. Andere Abgaben an den Staat waren nicht vorgesehen (siehe Kapitel 6).⁸⁹

洋石油总公司.

⁸⁵ vgl. Wang, Yubao, S. 50; Andrews-Speed, (2004a), S. 172.

⁸⁶Die Planungskommission hat einen Genehmigungsvorbehalt bei Auslandsinvestitionen von über 30 Mio. USD hat, eine Summe, die im kapitalintensiven Ölgeschäft als nicht sehr hoch gilt.

⁸⁷ vgl. Si / Zhang, S. 7.

⁸⁸ vgl. United States Securities and Exchange Commission (SEC) (2002), S. 13.

⁸⁹ vgl. Nolan, S. 471.

4.2 Innere Konsolidierung und Börsennotierung

Der nächste und bedeutendere Schritt auf dem Weg zur Schaffung von „Weltklasseunternehmen“ war die innere Konsolidierung der einzelnen Konzerne. Um Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit zu gewährleisten, gründeten sowohl Sinopec Group und CNPC, als auch CNOOC in den Jahren 1999 bis 2001 sukzessive drei börsennotierte Unternehmen. In diesen Aktiengesellschaften wurden alle Kerngeschäfte der jeweiligen Firmen als Zweigbetriebe (*fengongsì*) gebündelt.⁹⁰ Die Nicht-Kerngeschäfte, also die Serviceunternehmen, sowie die Unternehmen, die ursprüngliche soziale Funktionen übernahmen, blieben im Eigentum der Mutterkonzerne. Diese zumeist unwirtschaftlichen und verlustbringenden Betriebe werden mit dem Begriff „*Cunxu-Betriebe*“ beschrieben, was soviel bedeutet wie „fortbestehende Betriebe“.⁹¹ Wie aus Abbildung 5 ersichtlich wird, wurde dadurch gewährleistet, dass die neuen börsennotierten Firmen nicht mit Altlasten zu kämpfen hatten, sondern ihre gesamte Konzentration auf einträgliche Eigentumspositionen konzentrieren konnten. Während die Börsenunternehmen eine schlanke Struktur mit einer effizienten Kapital- und Personalstruktur erhielten und internationalen Corporate Governance Standards einführten, fungierten die Gruppenunternehmen als Auffangbecken für alle Eigentumspositionen und Beschäftigte, die aufgrund sozialer Bedenken der Regierung nicht einer Rationalisierung unterzogen werden konnten.⁹²

4.2.1 Die neuen Aktiengesellschaften

PetroChina

Im November 1999 gründete CNPC nach dem chinesischen Gesellschaftsrecht die PetroChina Company Limited (*zhongguo shiyou tianranqi gufen youxiangongsì*) (im Folgenden PetroChina). Im Zuge ihrer Vereinbarung übertrug CNPC an PetroChina alle Kerngeschäfte, welche die Onshore Explorationsaktivitäten, Geschäfte in den Bereichen Raffination, Marketing (inklusive Im- und Export), Transport und Tankstellen, sowie das Pipelinenetz, Forschungsinstitute und Anteile an den sino-ausländische Joint-Venture-Unternehmen umfasste. CNPC behielt neben den unwirtschaftlichen „*Cunxu-Betrieben*“, einige Petrochemieunternehmen, sowie die Projekte der Firma im

⁹⁰ vgl. Li, Haohao, S. 341 f.

⁹¹ vgl. ebd. S. 315.

⁹² vgl. Nolan, S. 471.

Ausland in ihrem Vermögen. Allerdings wurde vereinbart, dass zu einem späteren Zeitpunkt auch die Auslandsprojekte in das Portfolio von PetroChina übergehen können.⁹³ Im April 2000 wurde PetroChina an der Börse in Hongkong notiert. CNPC hält mit 100% aller sich nicht im Umlauf befindlichen Aktien, 88% an dem Unternehmen und ist somit Hauptanteilseigner. Die Minderheitseigner⁹⁴ besitzen in Hongkong gehandelte H-Aktien⁹⁵ (siehe Abbildung 6: linke Seite).⁹⁶

Sinopec Corp.

Die China Petroleum and Chemical Corporation (*zhongguo shiyou huagong gufen youxian gongsi*) (im Folgenden Sinopec Corp.) wurde als Aktiengesellschaft nach chinesischem Recht im Februar 2000 gegründet. Ähnlich wie PetroChina übertrug die Muttergesellschaft China Petroleum and Chemical Group Company (Sinopec Group) fast all ihre wirtschaftlichen Eigentumspositionen, wie die Up- und Downstreamgeschäfte, sowie die Absatz-, Transport- und Handelsfirmen für den Im- und Export an Sinopec Corp.⁹⁷ Auch Sinopec Group behielt die unwirtschaftlichen „Cunxu-Betriebe“ sowie einige andere Produktionsstätten. Im Oktober 2000 wurde Sinopec Corp. an den Börsen in Shanghai, Hongkong, New York und London notiert.⁹⁸ Nichthandelbare staatseigene Aktien machten 77% aller Anteile an Sinopec Corp. aus. Mit einer 55%igen Beteiligung war Sinopec Group der Hauptanteilseigner an Sinopec Corp. Die restlichen nicht-handelbaren staatseigenen Aktien wurden von der China Development Bank und der staatlichen China Cinda Asset Management Corp. gehalten.⁹⁹ Handelbare Aktien wurden außerhalb Chinas in Form von H-Aktien und im Inland als A-Aktien ausgegeben (siehe Abbildung 7: linke Seite).¹⁰⁰

⁹³ vgl. Zhang, Jin, S. 114 ff.

⁹⁴ Zu den Minderheitseignern an PetroChina zählen BP Investments China Limited, Franklin Resources, Templeton International, Inc. und Templeton Global Advisors, Ltd., die jeweils unter zwei Prozent an der Firma halten. Im Falle von BP Investments macht dies einen Anteil von 20% an den H-Aktien aus.

⁹⁵ H-Aktien werden an der Börse in Hong Kong gehandelt und können auch von ausländischen Investoren erworben werden. Im Gegensatz dazu werden A-Aktien in Shanghai und Shenzhen gehandelt. Sie sind nur inländischen Investoren zugänglich.

⁹⁶ vgl. United States Securities and Exchange Commission (SEC) (2002), S. 89.

⁹⁷ vgl. China Petroleum and Chemical Corporation (2002, S. 11.

⁹⁸ vgl. ebd. S. 25.

⁹⁹ vgl. ebd., S. 10.

¹⁰⁰ Die wichtigsten Anteilseigner an den handelbaren Aktien waren HKSCC Limited (10,3% aller Aktien), ExxonMobil Far East Holdings Ltd. (3,65 % aller Aktien) und Shell Eastern Ltd. (2,27 % aller Aktien).

4.2.2 Beziehung zwischen den Aktiengesellschaften und den Gruppenunternehmen bzw. dem Staatsrat

Finanzen

Zhang Jin weist darauf hin, dass „*financial control is a critical function through which headquarters can exercise control over subordinate enterprises.*“¹⁰¹ Wie oben dargelegt, war die Kontrolle der Zentralen von CNPC und Sinopec über die finanziellen Mittel ihrer Töchterfirmen bis 1998 sehr schwach ausgeprägt. Die einzelnen Firmen konnten selbständig Kapital akquirieren und ihre Profite bis auf einen vorab, im Rahmen des *Chengbao-Systems* vereinbarten Teils, selbst einbehalten.¹⁰² Die Reform der Ölkonzerne hatte zum Ziel, zwischen Mutter- und Tochterunternehmen eine, auf vertraglichen Geschäftsbeziehungen basierende Bindung aufzubauen, die unter anderem die Finanzbeziehungen zwischen den beiden Unternehmensteilen neu ordnen sollte. Der Mutterkonzern sichert sich sein Einkommen dadurch, dass er dem börsennotierten Tochterunternehmen Dienstleistungen seiner „Cunxu-Betriebe“ verkauft, die für das operative Geschäft der Aktiengesellschaft essentiell sind. Die Haupteinnahmequelle stellen die Dividendenzahlungen des börsennotierten Tochterunternehmens an das Gruppenunternehmen als Hauptanteilseigner dar.¹⁰³ So bezog beispielsweise CNPC im Jahr 2000 53% seiner Nettogewinne aus den Dividendenzahlungen von PetroChina.¹⁰⁴ Die dominierende Stellung der Gruppenunternehmen in den Aktionärsversammlungen von Sinopec Corp. und PetroChina versetzt Sinopec Group und CNPC in die Lage, aktiv über Dividendenauszahlungen und auch wichtige strategische Entscheidungen bestimmen zu können.¹⁰⁵

Abgesehen von dem de facto Einfluss der Gruppenunternehmen, können PetroChina und Sinopec Corp. in völlig unabhängiger Weise ihren Geschäften

¹⁰¹ Zhang Jin, S. 94.

¹⁰² vgl. ebd.

¹⁰³ vgl. Zhongguo Shiyou Huagong Jituan Gongsi Bian [Sinopec Group](2000), S. 26.

¹⁰⁴ Berechnung auf Grundlage der Aktienbeteiligung des Mutterkonzerns an PetroChina und der im Jahr ausgezahlten Dividende von USD 0,02 pro Aktie.

¹⁰⁵ vgl. Zhang, Jin, S. 122, 127.

nachgehen und besitzen nominelle Freiheiten bei der Preissetzung¹⁰⁶, Produktion und Investition.¹⁰⁷ Obwohl sie das Recht haben, selbständig und ohne Regierungsgenehmigung Investitionen in Exploration und Förderung zu tätigen, hat bei anderen Geschäften, insbesondere im Downstreambereich der Staatsrat das letzte Wort. So mussten bis 2003 Investitionen in neue Projekte, die eine Grenze von 50 Millionen RMB überschritten, von der Staatlichen Entwicklungs- und Planungskommission (SDPC) genehmigt werden. Geht es um die Kapitalakquise von ausländischen Banken, musste zudem die SDPC ihre Einwilligung geben. Geschäfte mit Auslandskontakten werden ausschließlich von CNPC und der Sinopec Group durchgeführt. So verhandeln nur die Mutterkonzerne mit ausländischen Partnern über gemeinsame Explorationsprojekte im Inland oder über Beteiligungen im Ausland. Die Mutterkonzerne können die operativen Rechte jedoch an PetroChina und Sinopec Corp. übertragen.¹⁰⁸

Es erweckt den Anschein, als ob die Mutterkonzerne nur eine leere Hülse seien, in der unwirtschaftliche Eigentumspositionen gebündelt wurden. Welche Rolle spielt nun der Mutterkonzern gegenüber der Tochter, die an der Börse notiert ist? Antwort auf diese Frage gibt eine Rede des damaligen Präsidenten von CNPC, Ma Fucai aus dem Jahr 1998.¹⁰⁹ Ma betont hier, dass die Beziehung zwischen CNPC und PetroChina eindeutig sei. CNPC als Muttergesellschaft (*mugongsi*) und Mehrheitseigner (*konggugongsi*) kontrolliere die Tochtergesellschaft (*erzigongsi*). Ma erachtet die Rolle der Mutter als dreigestaltig. Zum einen hebt er die Rolle des Mutterkonzerns als Unternehmen (*qiye*) hervor, da er keine Regierungsaufgaben und Verwaltungsfunktionen mehr besitze. Zweitens sei der Mutterkonzern die Organisation, durch die der Staat seine Eigentumsrechte als Investor geltend machen könne. Drittens werde die Entwicklungsrichtung des Mutterkonzerns dahin gehend verstanden, dass er, als ein zu 100% im Staatseigentum stehendes Unternehmen, sowohl Kompetenzen zum eigenen Kapitalmanagement, als auch zur Produktion besitze. Somit

¹⁰⁶ Zwar haben die Unternehmen nominell das Recht die Preise für Öl und Ölprodukte frei zu bestimmen, doch müssen sie sich hierbei an den staatlichen Vorgaben orientieren. Im Jahr 1998 wurde ein neuer Preissetzungsmechanismus für Öl und Ölprodukte eingeführt, der die Preise an den internationalen Markt bindet. Hält es die zuständige Behörde für notwendig, werden die Preise an die internationalen Schwankungen angepasst. Die staatlichen Ölkonzerne haben bei der Preissetzung einen Spielraum von bis zu fünf bis acht Prozent, mit dem sie vom staatlichen Basispreis abweichen können.

¹⁰⁷ vgl. Zhang, Jin, S. 136.

¹⁰⁸ vgl. ebd. S. 134 ff.

¹⁰⁹ Ma Fucai spricht als Präsident hier nur von CNPC. Da die Pläne zur Restrukturierung des Ölsektors einheitlich waren, kann man die Anmerkungen Mas auf Sinopec und CNOOC übertragen.

repräsentierten die „Headquarters“ (*zongbu*), sprich die Mutterkonzerne, gegenüber ihren Tochterfirmen zentrale Stellen, in denen Schlüsselentscheidungen zu wichtigen strategischen Investitions-, Produktions- und Personalentscheidungen getroffen werden.¹¹⁰ Mit anderen Worten kann man sagen, dass das autonome Agieren der Aktiengesellschaft gegenüber ihrem Mutterkonzern im operativen Geschäft nicht gewährleistet ist. Allerdings muss an dieser Stelle auch hervorgehoben werden, dass, anders als Ma betont, die Gruppeunternehmen doch Regierungsaufgaben übernehmen, und zwar insofern, als sie die sozialen Lasten der Restrukturierung in Form der „Cunxu-Betriebe“ übernommen haben. Zudem wurde oben schon hervorgehoben, dass die Gruppenunternehmen finanziell von ihren börsennotierten Kerngesellschaften abhängig sind.

4.2.3 Beziehung zwischen Aktiengesellschaften und Zweiggeseellschaften

Im Zuge der Zentralisierung der Firmenstrukturen wurden die Kompetenzen für alle Investitions- und Marketingentscheidungen, die das operative Geschäft der Produktionsbetriebe oder auch Zweigbetriebe (*fengongsi*) betrafen, in den Zentralen der börsennotierten Unternehmen gebündelt.¹¹¹ Die Anteile der Mutterkonzerne an den börsennotierten Töchtern wie Shanghai Petrochemical Company und der Shengli Ölfeldverwaltung wurden an PetroChina bzw. Sinopec Corp. übertragen, sodass Sinopec Corp. und PetroChina zu den offiziellen Eigentümern ihrer Zweiggeseellschaften wurden (siehe Abbildung 6 und 7). Intern wurde den einzelnen Produktionseinheiten und Firmen von PetroChina und Sinopec Corp. das Recht aberkannt selbständig Investitionen zu tätigen.¹¹² Die Straffung und Rezentralisierung der Verwaltung bzw. des Managements in den Aktiengesellschaften ist einerseits als Angleichung an internationale Corporate Governance Standards zu sehen, andererseits stellt sie aber auch eine Reaktion auf die eingangs erwähnte Debatte dar, in der es um die Frage ging, ob die Industrie durch Marktkräfte oder durch administrative Weisung umstrukturiert werden sollte. Die vertikale Integration und Zentralisierung der Unternehmensstruktur in

¹¹⁰ Ma Fucai (1998), S. 4; Zhongguo Shiyou Huagong Jituan Gongsi Bian [Sinopec Group](2000), S. 26f.

¹¹¹ vgl. Zhang Jin, S. 132. ff

¹¹² Die einzelnen Unternehmen und Produktionseinheiten unter dem Schirm von PetroChina und Sinopec Corp. können höchstens bis zu einer Grenze von 50 Mio. RMB im Upstream- und 30 Mio. RMB im Downstreambereich selbständig investieren. Diese Summen sind in der Öl- und Petrochemiebranche sehr niedrige Investitionssummen.

den Aktien- und Gruppenunternehmen zeugt davon, dass sich die Vertreter des administrativen Weisungsansatzes durchsetzen konnten. Um zu verdeutlichen vor welchen Wahlmöglichkeiten die chinesische Regierung in der Frage nach der bestmöglichen Industriestruktur stand, wird die Debatte im Folgenden in ihren Grundzügen nachgezeichnet.

4.3 Die Schaffung international wettbewerbsfähiger Konzerne: durch den Markt oder durch administrative Weisung?

4.3.1 Die Ausgangssituation der Debatte

In den Jahren vor der Industriereform von 1998 spielte sich in chinesischen Politik- und Industriekreisen eine Debatte um die richtige Reformstrategie ab, deren Kern die Frage betraf, ob die Reform durch administrative Weisung auf Betreiben und unter Kontrolle des Staatsrates, oder durch Marktkräfte vonstatten gehen sollte. Die Debatte wurde hervorgerufen durch die Unabhängigkeitsbewegungen einzelner wichtiger Produktionseinheiten unter den Schirmen CNPCs und Sinopecs, die aufgrund ihrer Leistungsfähigkeit und Produktivität versuchten sich von den Mutterkonzernen zu lösen und durch eigene Anstrengungen auf dem Markt zu wachsen.¹¹³ In der Debatte um die bestmögliche Restrukturierung der Industrie kämpften einflussreiche Akteure darum, ihre Interessen bei der Entscheidungsfindung auf höchster Ebene durchzusetzen. Die individuellen Produktionseinheiten CNPCs und Sinopecs standen ganz oder teilweise im Staatseigentum. Durch das Gesellschaftsrecht erhielten sie den Status von juristischen Personen mit dem Recht Verträge zu schließen und die von ihnen erwirtschafteten Gewinne bis auf einen vorab vereinbarten Teil einbehalten zu dürfen. Obwohl die meisten Staatsunternehmen aufgrund ihrer Unwirtschaftlichkeit dadurch große Verluste erlitten, konnten gerade im Ölsektor einige Firmen ihre Gewinne steigern.¹¹⁴ Manche Firmen, wie Shanghai Petrochemical Company waren zudem an der Börse notiert, was die Eigentümerposition der Mutterkonzerne weiter schwächte.

Der wirtschaftliche Erfolg, die neu erlangte Autonomie des Managements und die

¹¹³ vgl. Nolan, S. 436 ff.

¹¹⁴ vgl. Wang, Haibo.

geschichtlich bedingte sehr starke Eigenidentität mancher Produktionsbetriebe hatte zur Folge, dass sich einige Unternehmen im Laufe der 90er Jahre immer mehr der Kontrolle der Mutterkonzerne entzogen und sich dazu entschlossen, selbst den Platz des „Nationalen Champion“ anzustreben.¹¹⁵ Während CNPC und Sinopec das Ziel verfolgten, bei einer vertikalen Integration der Industriestruktur weiterhin die Stellung als Zentralen einzunehmen, verfolgten Shanghai Petrochemical Company unter dem Schirm Sinopecs oder CNPCs Daqing Ölverwaltungsbüro die Strategie, durch Fusionen auf dem Markt vertikal integrierte Einheiten zu schaffen, die in Zukunft gegen die multinationalen Konzerne bestehen konnten. CNPC/Sinopec sahen in diesen Bestrebungen die Gefahr, aufgrund der Abhängigkeit von den Kapitalflüssen ihrer Töchter, selbst in die Bedeutungslosigkeit abzurutschen.¹¹⁶ Im Folgenden soll dieser Interessenskonflikt am Beispiel der Restrukturierung durch administrative Weisung von CNPC gegen die Interessen des Daqing Ölfeldes dargestellt werden. Gleichzeitig bietet die folgende Betrachtung ein konkretes Beispiel für die eben beschriebene Restrukturierung der Industrie.

4.3.2 Das Beispiel Daqing: die Bedeutung und Selbstsicht Daqings

Bedeutung Daqings

Das Daqing Ölverwaltungsbüro (*daqing shiyou guanliju*) (im Folgenden Daqing Ölfeld oder auch „Daqing“) gilt als die wichtigste Produktionseinheit unter der Aufsicht von CNPC. Mit einer gleich bleibenden Fördermenge von über 50 Millionen Tonnen im Jahr produziert Daqing rund ein Drittel des gesamten chinesischen Rohöls und ist somit das größte und wichtigste Ölfeld Chinas (siehe Abbildung 8).¹¹⁷ Die Bedeutung Daqings für die chinesische Wirtschaft im Allgemeinen und für CNPC im Speziellen wird deutlich, wenn man sich vor Augen führt, dass im Jahr 2000 die Ölreserven Daqings 51,5 % aller Ölreserven von CNPC/PetroChina ausmachten.¹¹⁸ Finanziell war Daqing im Jahr 1997 für 30% des Umsatzes und 65% aller Gewinne nach Steuern von CNPC

¹¹⁵ vgl. Nolan, S. 437.

¹¹⁶ vgl. ebd. S.440 ff; Zhang, Jin, S. 138 ff.

¹¹⁷ vgl. Zhongguo Shiyou Tianranqi Zonggongsi Bian [China Oil and Petrochemical Company] (1997), S. 315.

¹¹⁸ vgl. PetroChina Company Ltd. (2001), S. 23.

verantwortlich.¹¹⁹ Zwei Jahre vor der Restrukturierung der Industrie und zur Hochphase der Anstrengungen Daqings von CNPC unabhängig zu werden, war das Unternehmen aus der Provinz Heilongjiang mit Einnahmen von über 5,3 Milliarden USD im Jahr sektorübergreifend das mit Abstand profitabelste in ganz China.¹²⁰

Daqings Identität

Neben seiner wirtschaftlichen Bedeutung bezieht Daqing einen Großteil seiner Identität aus der hervorgehobenen Stellung, die ihm in der chinesischen Wirtschaftsgeschichte zukommt. Mit der Entdeckung von Ölvorkommen in der Region nördlich von Harbin in der Provinz Heilongjiang im Jahr 1959 begann eine großangelegte Kampagne zur Entwicklung des Ölfeldes und der Erdölindustrie.¹²¹ Unter der Führung des Ministeriums der Ölindustrie konnte die Volksrepublik die angestrebte Selbstversorgung mit Rohöl schon in den 60er Jahren erreichen. Daqing galt fortan als Musterbeispiel gelungener Industrialisierung in China und wurde von Mao unter dem Slogan „Die Industrie muss von Daqing lernen“ (*gongye xue daqing*) propagandistisch hervorgehoben. Hohe und stabile Produktionszahlen sowie die Bedeutung von Daqing-Öl für die chinesische Wirtschaftsreformen zu Beginn der 80er Jahre verliehen dem Unternehmen einen ganz besonderen Nimbus, dessen sich die Belegschaft bis heute bewusst ist.¹²²

4.3.3 Die Auswirkungen der Unternehmensreformen von 1993-1998 auf die Beziehung zwischen Daqing und CNPC

Die Stellung Daqings als Schlüsselbetrieb für die chinesische Industrie und der Beitrag des hochwirtschaftlichen Ölfeldes zu den Staatsfinanzen verlieh dem Management und allen Beschäftigten einen gewissen Stolz, ja eine überhöhte Eigenidentität.¹²³ Diese Selbstauffassung war die Grundlage für eine Entwicklung, die ihren Ausgangspunkt in der industriellen Restrukturierung der 80er und 90er Jahre

¹¹⁹ vgl. Zhang, Jin, S. 139.

¹²⁰ vgl. Nolan, 2001, S. 442.

¹²¹ vgl. Zhongguo Shiyou Tianranqi Zonggongsi Bian [China Oil and Petrochemical Company] (1997), S. 315.

¹²² vgl. Wu, Li, S. 138 f.

¹²³ vgl. Nolan, S. 442.

nahm, als die individuellen Produktionsbetriebe in Folge der oben beschriebenen Dezentalisierungsmaßnahmen immer autonomer agierten. Um ein genaueres Verständnis für das Autonomiestreben zu bekommen, lohnt es sich die zwei Faktoren, die für die Beziehung zwischen Daqing und CNPC grundlegend waren näher zu betrachten: Finanzen und Personal.

Finanzen

Leider ist die Informationslage über die Finanzbeziehungen zwischen der CNPC-Zentrale und den Produktionseinheiten aufgrund des internen Charakters derartiger Informationen nur sehr ungenügend. Man weiß, dass die Produktionseinheiten zwischen 1988 und 1998 ihr Budget an CNPC weitergaben und dieses, nach einer Überprüfung, in das Gesamtbudget CNPCs eingerechnet wurde. Laut Nolan und auch Zhang musste Daqing neben den Steuerabgaben an die Zentralregierung mehr als den im Rahmen des *Chengbao-Systems* vorab vereinbarten Teil der Gewinne an die CNPC-Zentrale abgeben, die mit diesen Geldern zumeist verlustreiche Produktionseinheiten subventionierte.¹²⁴ Unglücklicherweise kann man weder den Jahrbüchern CNPCs, noch anderen Quellen entnehmen, wie hoch die Abgaben Daqings an CNPC in den jeweiligen Jahren tatsächlich waren. Zhang Jin gelang es jedoch vor Ort Einblick in relevante Dokumente zu nehmen und zu zeigen, dass Daqing als erfolgreiche und überaus wichtige Produktionseinheit weit mehr als andere Unternehmen an die Zentrale abführen musste. Im Jahr 1998 beispielsweise betragen die Abgaben Daqings ca. 8,6 Milliarden RMB, und machten somit fast zwei Drittel der Gewinne von CNPC aus.¹²⁵ Eine genaue Bezifferung ist jedoch aufgrund der zahlreichen Einnahmequellen aus weiteren Aktivitäten des Daqing-Ölfeldes nahezu unmöglich. Ohne Daqing wäre CNPC wirtschaftlich jedoch nicht überlebensfähig gewesen.

Personal

Neben seiner wirtschaftlichen Bedeutung, spielt das Daqing Ölfeld auch im politischen Raum eine wichtige Rolle. Besonders deutlich wird dies bei

¹²⁴ vgl. ebd. S. 440; Zhang, Jin, S. 138 ff.

¹²⁵ vgl. ebd. S. 140.

Personalentscheidungen auf der Managementebene Daqings. Während normalerweise die Manager der untergeordneten Firmen vom Parteikomitee CNPCs ausgewählt und ernannt wurden, entschieden im Falle Daqings der Staatsrat und die Organisationsabteilung der KPCh direkt über die wichtigsten Personalfragen. Auch der Präsident und der Vizepräsident CNPCs wurden von diesen Gremien bestimmt.¹²⁶

4.3.4 Das Autonomiestreben Daqings

Der unwirtschaftliche Umgang der Abgaben Daqings durch CNPC und die überhöhte Selbstsicht Daqings veranlasste die Produktionseinheit seit den späten 80er Jahren nach mehr Autonomie zu streben. Der erste Versuch dieser Art war das Vorhaben Daqings, sich im Rahmen der versuchsweisen Börsennotierung einiger großer Unternehmen durch das Produktionsbüro des Staatsrates¹²⁷ in eine Aktiengesellschaft umzuwandeln. Mit dem Argument, die Einheit (*zhengtixing*) der Unternehmensstruktur bewahren zu wollen, verhinderte CNPC aktiv diesen Schritt und behielt weiterhin alle Eigentumsrechte über das Ölfeld.¹²⁸ Gekränkt von der starken Hand des Mutterkonzerns entwickelte Daqing unter der Führung seines Vorsitzenden Ding Guimin ab 1996 eigene Ambitionen, sich in ein vertikal integriertes und international wettbewerbsfähiges Ölfeld zu entwickeln.¹²⁹ Nach den Vorstellungen Dings sollte Daqing nicht nur weitere Anteile an Ölfeldern im In- und Ausland aufkaufen, sondern auch durch einen Zusammenschluss mit anderen „starken“ chinesischen Unternehmen zu einem vertikal integrierten Öl- und Petrochemiekonzern aufsteigen, der an internationalen Börsen notiert sein sollte. Tatsächlich führte das Management zu diesem Zwecke in den Jahren 1996 und 1997 Gespräche mit Sinopecs SPC und CNOOC. Für CNPC sah Ding lediglich die Rolle einer Überwachungs- und Regulierungsorganisation der Regierung vor.¹³⁰ Das Vorhaben Daqings, durch Zusammenschlüsse mit anderen Unternehmen quasi durch den Markt zu wachsen, stand in krassem Gegensatz zu den Interessen CNPCs, das

¹²⁶ vgl. Zhang Jin, S. 89.

¹²⁷ Das Produktionsbüro des Staatsrates sollte später zur Staatlichen Entwicklungs- und Reformkommission umgewandelt werden

¹²⁸ vgl. Zhang, Jin, S. 141.

¹²⁹ vgl. ebd.

¹³⁰ vgl. ebd. S. 146; Nolan, S. 444.

durch die finanzielle Abhängigkeit von Daqing eine Autonomie des Unternehmens nicht überlebt hätte. Immerhin machten die Zahlung Daqing an CNPC im Jahr 1998 zwei Drittel der Gewinne des Mutterkonzerns aus.¹³¹ Laut Zhang reagierte CNPC sehr harsch auf die Pläne Daqings:

„the headquarters gave a blunt message to Ding Guimin that he would be treated as a criminal if he led Daqing to independence.“¹³²

Aus Furcht, angesichts eines starken und unabhängigen Daqings in die wirtschaftliche und politische Bedeutungslosigkeit abzurutschen, argumentierte CNPC weiter, dass die Ölindustrie aufgrund ihrer strategischen Bedeutung für die nationale Sicherheit unter der direkten Kontrolle des Staates, und somit von CNPC als dessen Vertreter stehen müsse.¹³³

Die nun vom Staatsrat zu treffende Entscheidung betraf die Art und Weise der Restrukturierung der Ölindustrie. Sollte man bei der Schaffung international wettbewerbsfähiger Ölkonzerne auf die Marktkräfte vertrauen und die Fusion Daqings mit SPC oder anderen großen Firmen zum Nachteil von CNPC absegnen? Oder sollte man lieber durch kontrollierte administrative Weisungen der Zentralregierung die Ministerienfolger CNPC und Sinopec als zentrale Einheiten der Ölindustrie stärken? Nach langwierigen Debatten in der obersten Führungsspitze entschied sich die Zentralregierung für die administrative Lösung, was das Ende für die Autonomiebestrebungen Daqings bedeutete.¹³⁴ Leider lassen sich die genauen Entscheidungswege der Regierung nicht nachzeichnen, doch stimmt diese Entscheidung mit der Richtung der Industriereformen seit 1997 überein, durch administrative Weisung und unter Kontrolle der Zentralregierung nationale Champions in Bereichen aufzubauen, welche die chinesische Führung als strategisch wichtig erachtete.

¹³¹ vgl. Zhang, Jin, S. 140.

¹³² ebd. S. 145.

¹³³ vgl. ebd. S. 141.

4.3.5 Daqing, CNPC und PetroChina nach 1998

Das Schicksal Daqings wurde in der Reform von 1998 eng mit dem neu gegründeten Kernunternehmen PetroChina verknüpft. Als 100-prozentige Tochterfirma PetroChinas wurden im Rahmen der industriellen Restrukturierung der Ölindustrie, 24 Kernproduktionsposten des ehemaligen Daqing Ölverwaltungsbüro zur Daqing Oilfield Corporation zusammengeschlossen. Diese Firma widmete sich ausschließlich der Exploration und Förderung von Rohöl, Raffination und Marketing, sowie Chemie und Forschung. Die übrigen Einheiten des Daqing Ölverwaltungsbüros wurden als „Cunxu-Betriebe“ direkt in CNPC eingegliedert. Obwohl die Firma offiziell seinen Status als juristische Person i. S. d. Gesellschaftsrechts bewahren konnte, übte PetroChina de facto weitreichende Kontrolle über die Bereiche Finanzverwaltung, Investitionen und Geschäftsplanung der neuen Daqing Oilfield Corporation aus.¹³⁵

Die Aufteilung Daqings in die Bereiche „Kerngeschäft“ (*zhuguan yewu*) und „Nebengeschäfte“ (*fuwu yewu*) und deren Eingliederung in das Börsenunternehmen (*gufengongsi*) bzw. den Mutterkonzern (*jituangongsi*) rief viel Widerstand im Daqing Ölverwaltungsbüro hervor. Diesem begegnete die chinesische Regierung zum einen damit, dass sie Daqing als einzigem Tochterunternehmen zumindest den offiziellen Status einer eigenständigen juristischen Person zugestand. Zum anderen wurden führende Manager, wie Ding Guimin, der Initiator der „Selbststärkungsbewegung“ Daqings in die CNPC-Zentrale versetzt.¹³⁶ Darüber hinaus reagierte der Parteistaat auf die zu erwartenden Proteste mit Propaganda, in der aufgezeigt wurde, dass China angesichts des harten globalen Wettbewerbs keine Alternative hätte, als die Restrukturierung der Industrie in vollzogener Art und Weise vorzunehmen.¹³⁷

¹³⁴ vgl. Nolan, S. 444 f.

¹³⁵ vgl. Zhang Jin, S. 147.

¹³⁶ Ding Guimin wurde Deputy General Manager CNPCs

¹³⁷ vgl. Nolan, S. 446.

Fazit

Nolan stellt fest, dass die Periode zwischen 1988 und 1998 für die Öl- und petrochemische Industrie Chinas ein Experimentierfeld für die Suche nach der richtigen Industriestruktur war. Erst im Jahr 1998 entschied sich die chinesische Führung dafür, mit CNPC und der Sinopec Group als Unternehmenszentralen vertikal voll integrierte Unternehmen in einem beschränkten Wettbewerb zu schaffen.¹³⁸ Mit der Entscheidung für einen „*administrative guidance approach*“ im Ölsektor und dem Erhalt der Gruppenunternehmen CNPC und Sinopec Group folgte die Regierung ganz klar dem von Pearson beschriebenen asiatischen Entwicklungsmodell. Obwohl sich die Gruppenunternehmen nach heftigen Auseinandersetzungen gegen die Autonomiebestrebungen einige ihrer wichtigsten Produktionseinheiten behaupten konnten und sich als gestärkte Unternehmenszentralen etabliert haben, weist die Industriestruktur noch erhebliche Defizite auf. Hervorzuheben ist hierbei insbesondere der lokal beschränkte Wettbewerb auf einem von Oligopolen beherrschten Markt¹³⁹, sowie die unausgeglichene und unreformierte Organisationsstruktur der Gruppenunternehmen.¹⁴⁰ Lin Kun-chin weist darauf hin, dass die Restrukturierung der Ölindustrie von 1998 die wohl erfolgreichste Industriereform in China war. Mit der vertikalen Integration konnten die nationalen Ölkonzerne tatsächlich ihre wirtschaftliche Leistungskraft steigern, sodass sie heute auf dem internationalen Markt immer mehr Präsenz zeigen. Sinopec, CNPC und CNOOC gehören heute zu den wichtigsten Unternehmen Chinas. Sie machen heute zusammen 40% der Gewinne aller im zentralstaatlichen Eigentum stehenden Unternehmen der Volksrepublik aus.¹⁴¹ Dies zeigt, dass nicht nur die Monopolstellung im Ölsektor, sondern auch deren neu gewonnene Wirtschaftskraft, die Konzerne zu strategisch wichtigen Unternehmen für die Zentralregierung macht.

¹³⁸ vgl. Nolan, S. 437.

¹³⁹ vgl. Lin, Kun-Chin, S. 78. Im Gegensatz zu den Hoffnungen der Regierung, die mit der Beschränkung des Wettbewerbs eine Stabilisierung des heimischen Ölmarktes und der Preise antizipierten, begannen die beiden Ölkonzerne nach ihrer Restrukturierung in bestimmten Gebieten einen scharfen Preiskampf. Die Ölpreisreform und die sich neu auswirkenden Kontrollmöglichkeiten der Konzernzentralen über ihre Tochterunternehmen stabilisierte die Lage nach 1998 bald.

¹⁴⁰ vgl. Naughton (2006a), S. 4.

¹⁴¹ vgl. Mattlin, S. 31.

Obwohl die Trennung von Unternehmen und Regierung vollzogen wurde, konnten die Ölkonzerne nun sowohl aufgrund ihrer strategischen und finanziellen Bedeutung, als auch aufgrund der durch die Restrukturierung gestärkten Kompetenz- und Führungsstrukturen ihre Kapazitäten zur politischen Einflussnahme erhöhen, sodass sie nach 1998 zu einflussreichen Akteuren auf der politischen Bühne wurden.¹⁴² Den neu gestärkten Unternehmen stand eine Regierungsbürokratie gegenüber, die sich nach ihrem Rückzug aus der direkten Leitung der Ölindustrie nun für ihre neue Rolle als Regulierer, makroökonomischer Richtungsgeber und Eigentümer der Ölkonzerne umstrukturieren musste. In welcher Weise die Umstrukturierung stattfand und welche Rolle die einzelnen Akteure inklusive der Ölindustrie darin spielten, soll Thema des nächsten Kapitels sein.

¹⁴² vgl. Downs (2006), S. 23.

5 Bürokratische Reformen

„The introduction of markets without the coincident introduction of socially enforced rules of the game for their operation and the simultaneous creation of viable and effectively managed organizations cannot create a productive economic system.“¹⁴³

Die entwicklungspolitische Grundsatzentscheidung Pekings, schrittweise marktwirtschaftliche Mechanismen einzuführen und den Staat aus der aktiven Teilnahme am Wirtschaftsleben zurückzuziehen, bedeutete, wie Simon schon hervorhebt, gleichzeitig die Schaffung neuer Institutionen und Organisationen. Der Schaffung der vertikal integrierten Ölkonzerne und deren Trennung von der Regierungsverwaltung folgte eine funktionale und organisatorische Neuausrichtung der Regierungsbürokratie. Nicht mehr vertikale Befehls- und Planungsbeziehungen gehörten nun zu ihren Hauptaufgaben, sondern die Regulierung horizontaler vertraglicher Beziehungen, Politikformulierung und die Wahrnehmung der neu definierten staatlichen Eigentümerversantwortlichkeiten über die Staatsbetriebe.¹⁴⁴ Um diese Funktionen für den Ölsektor effizient ausfüllen zu können, musste die Zentralregierung eine bürokratische Struktur schaffen, die es ihr erlaubte, die nationale Energiepolitik mit der Industriepolitik und den Aufgaben als Eigentümer über die Ölkonzerne zu koordinieren.

In den folgenden Kapiteln wird nach einem Überblick über die bürokratische Regierungsstruktur des Ölsektors in den Jahren 1993 bis 1998 auf die Regierungsreform des Jahres 1998 eingegangen, welche die industrielle Restrukturierung begleitete und ergänzte. Besonderer Fokus wird im Anschluss auf die Regierungsreform des Jahres 2003 gelegt. In diesem Kapitel werden die wichtigsten Regierungsakteure nach ihrer Stellung in der Bürokratie, ihren Aufgaben im Ölsektor, ihrem Einfluss und ihrem Personal beleuchtet. Vor dem Hintergrund der Defizite der alten institutionellen Struktur und wiederkehrender Energiekrisen wird insbesondere auf die Debatte um die Errichtung zentraler Koordinierungsorgane für eine kohärente

¹⁴³ Simon, S. 755.

¹⁴⁴ vgl. Andrews-Speed (2004a), S. 172.

Energiepolitik eingegangen. Am Ende des Kapitels wird mit der Vorstellung der neuen „Kommission für die Überwachung und Verwaltung staatlichen Eigentums“ (SASAC) übergeleitet zu Kapitel sechs und sieben, in denen die Rolle des Staates als Eigentümer der Ölkonzerne behandelt wird.

5.1 Übersicht über die Regierungsstruktur im Ölsektor 1993 - 1998

Die Regierungsstruktur für die Verwaltung und Regulierung des Energiesektors von 1993 bis 1998 war sehr einfach gehalten (siehe Abbildung 9). Nach der Abschaffung des Energieministeriums im Jahr 1993 galten die Staatliche Planungskommission und die Staatliche Kommission für Wirtschaft und Handel (SETC - *State Economic and Trade Commission / guojia jingji maoyi weiyuanhui*) als die zwei wichtigsten Akteure. Beide Organe waren direkt dem Staatsrat gegenüber verantwortlich. Obwohl sie als Kommissionen nominell auf derselben Ebene in der bürokratischen Hierarchie standen, spielte die Planungskommission gesamtwirtschaftlich die dominierende Rolle und war de facto für die Formulierung der Energiepolitik und Regulierung des Ölsektors verantwortlich.¹⁴⁵ Zentrale Instanz der Planungskommission war das Preisbüro. In dieser Abteilung wurde durch die Festlegung der Öl- und Ölproduktpreise direkt über das wirtschaftliche Wohl des Upstreamsektors unter der Aufsicht CNPCs und CNOOCs bzw. des Downstreamsektors unter Sinopec entschieden. Die Distribution des Öls und der Ölprodukte geschah in Zusammenarbeit von Sinopec, CNPC, SETC und der Planungskommission.¹⁴⁶

Nach der Abschaffung der extrem niedrigen Preise des Quotensystems im Jahr 1993 entstand ein zweigleisiges System aus Markt- und Planpreisen, in dem zwei Drittel allen Rohöls und aller Ölprodukte zu Marktpreisen verkauft wurden. Diese näherten sich sehr stark den Preisen auf dem internationalen Markt an. Dabei gab es jedoch erhebliche regionale Unterschiede. Während in Guangdong nahezu 90% aller Ölprodukte zu Marktpreisen gehandelt wurden, waren es in manchen inländischen Provinzen nur 35%.¹⁴⁷ Zusätzlich wurden Terminmärkte für den Ölhandel

¹⁴⁵ vgl. Andrews-Speed: “Regulation and Deregulation of Energy: The Case of China”, S. 162.

¹⁴⁶ vgl. Chen, S. 160; Wang Haijiang, S. 58 f.

¹⁴⁷ vgl. Andrews-Speed (2004a), S. 69 f.

eingrichtet.¹⁴⁸ Nach Goldstein führte die chinesische Regierung mit den 1993er Reformen ein „*shock treatment on oil pricing*“ durch, mit dem Ziel

*„first, reducing the waste of energy resources; second, giving greater weight to market forces than administrative powers; and third, pumping funds into Chinas cash-starved oil-producers.“*¹⁴⁹

Die neu gewonnenen Freiheiten wurden jedoch schon im Folgejahr von den Härten der Realität eingeholt. Auch aufgrund der gestiegenen Ölpreise schnellte die Inflationsrate in China auf 26% hoch. Die chinesische Regierung stand damit vor dem Dilemma, einerseits die Inflation zu bekämpfen, um soziale Stabilität und wirtschaftliche Entwicklung nicht zu gefährden. Andererseits musste die chinesische Ölindustrie wirtschaftlich arbeiten können, um die Versorgung mit ausreichend Öl und Ölprodukten für die Wirtschaft gewährleisten zu können.¹⁵⁰ Die Regierung antwortete im Jahr 1994 auf dieses Dilemma mit der Abschaffung des bisherigen Preissystems und der Ölterminmärkte. Stattdessen übernahm die Planungskommission wieder die Kompetenz, Preise für Öl und Ölprodukte festzulegen.¹⁵¹ Für Rohöl wurden zwei Preise festgesetzt, die deutlich über den ehemals niedrigen Planpreisen lagen. Das System bestand ähnlich wie in den 80er Jahren wiederum aus einem zweigleisigen Verfahrensmechanismus, der durch ein Quotensystem und Planpreise gekennzeichnet war.¹⁵² Für Ölprodukte wurde ähnlich verfahren. Dadurch, dass die Planungskommission die Kompetenz zur Preissetzung im Ölbereich wieder an sich nahm, konnte die Behörde nicht nur erheblichen Einfluss auf die Konzerne ausüben, sondern war im Gegenzug auch der ständigen Lobbyarbeit der Down- oder Upstreamproduzenten ausgesetzt.¹⁵³

Die SETC konnte seit 1993 ihre Kompetenzen erheblich ausbauen. Als Koordinierungsorgan zwischen Industrie und Planungskommission war sie verantwortlich für kurzfristige Planung und Überwachung der Produktion in den

¹⁴⁸ vgl. Wang Haijiang, S. 49.

¹⁴⁹ Goldstein, S. 52 f.

¹⁵⁰ vgl. Chen, S. 160.

¹⁵¹ Die Regierung zentralisierte nicht nur Ölpreise, sondern die Preise vieler anderer Produkte ebenso.

¹⁵² vgl. Xia / Chen, S. 3.

¹⁵³ vgl. Chen, Shaofeng, S. 159 f.

einzelnen Energiesektoren.¹⁵⁴ Sie implementierte und koordinierte die langfristigen Pläne der Planungskommission für alle industriellen Bereiche und war somit das eigentliche ausführende Organ der Planungskommission. Traditionell behielt die Staatliche Planungskommission die Kompetenzen für die Formulierung der Preismechanismen und Investitionsgenehmigungen. Trotz der starken Stellung der beiden Organisationen, hatten die jeweiligen Industrievertreter Sinopec, CNPC und CNOOC in ihrer ambivalenten Rolle als Wirtschaftsunternehmen und staatliche Verwaltungsorgane großen Einfluss auf Regulierung und Politikformulierung in ihrer jeweiligen Branche.¹⁵⁵ Wie in Kapitel sechs und sieben noch zu zeigen sein wird, waren das Organisationsbüro der KPCh für die Ernennung der Führungsebene der Ölkonzernzentralen und das Büro zur Verwaltung staatseigenen Vermögens im Finanzbüro für die Verwaltung und Überwachung der in Hinblick auf die Eigentümerrolle der Regierung an den Ölkonzernen verantwortlich.

Um Redundanzen in der Darstellung zu vermeiden und um die hohe Pfadabhängigkeit der bürokratischen Struktur aufzuzeigen, wird auf die Rollen der SETC, der Planungskommission, sowie weiterer Regierungsorganisationen, die auch für die Periode von 1993-1998 eine Rolle spielen in den Folgekapiteln näher eingegangen.

5.2 Die Reform der Regierungsbürokratie von 1998

5.2.1 Hintergrund und allgemeine Übersicht über die Reform

In Ergänzung zur Industriereform gab die chinesische Regierung im Frühjahr 1998 den Plan für eine großangelegte Reform der Regierungsbürokratie bekannt. Der neue Regierungschef Zhu Rongji bezweckte damit eine Verschlankung der Regierungsstruktur, um die Verwaltungseffizienz zu steigern und die weitergehende Trennung zwischen Regierungs-/Verwaltungsfunktionen und operativem Geschäft der Staatsbetriebe zu fördern.¹⁵⁶ Dali Yang weist zudem darauf hin, dass durch die Reduzierung der Akteure im politischen Prozess, die bürokratische Fragmentierung der

¹⁵⁴ vgl. Guowuyuan Bangongting Mishuju / Zhongyang Bianwei Bangongshi Zonghesi, S. 59 f.

¹⁵⁵ vgl. Andrews-Speed (2004b), S. 162.

¹⁵⁶ vgl. ebd. S. 169.

Kompetenzen vermindert werden sollte.¹⁵⁷ In der Zentralregierung wurde die Anzahl der ehemals 40 Ministerien auf 29 reduziert. 15 der ehemaligen Ministerien wurden dabei in der Hierarchie zu Staatsbüros (*guojia ju*) herabgestuft und der SETC unterstellt.¹⁵⁸ Als Antwort auf die Liberalisierung der Staatsbetriebe unter der Leitlinie des „*zhengqi fenkai*“, betraf diese Maßnahme insbesondere die ehemaligen Branchenministerien, die nun als Staatsbüros neue Regulierungsaufgaben annehmen mussten und somit an Einfluss verloren. Daneben verringerte der Staatsrat die Anzahl seiner Planstellen in der Verwaltung um 47 Prozent.¹⁵⁹

Der Amtsantritt des als Fürsprecher marktwirtschaftlicher Reformen geltenden Zhu Rongji als Ministerpräsident im Jahr 1998 bedeutete nicht nur eine Stärkung der Unabhängigkeit der Unternehmen, sondern auch eine Aufwertung der Rolle der SETC.¹⁶⁰ Zhu, der bis dato Vorsitzender der SETC war, hatte es geschafft, die Widerstände der alten Branchenministerien gegen eine Reform der Regierungsbürokratie zu brechen.¹⁶¹ Die neu definierten Funktionen der ehemaligen Branchenministerien wurden in neun Büros konsolidiert, die der SETC unterstanden.¹⁶² Mit dieser Neuausrichtung der Kompetenzen wurde die Rolle der SETC gegenüber der Planungskommission erheblich gestärkt. Die SETC wurde das mit Abstand größte Einzelorgan des Staatsrates in Hinblick auf Personal und Unterabteilungen. Im internen Kampf um Ressourcen und Einfluss hatte sich Zhu damit eine gute Ausgangsposition zur Durchsetzung seiner wirtschaftspolitischen Zielsetzungen geschaffen.¹⁶³

5.2.2 Die Regierungsbürokratie des Ölsektors 1998-2001 (siehe Abbildung 10)

SETC und SBPCI

Die SETC war verantwortlich für die kurzfristige makroökonomische Planung. Dies beinhaltete vor allem die Implementierung der Industriepolitik und die

¹⁵⁷ Yang, Dali L., S. 29, 38.

¹⁵⁸ vgl. Wang, Haibo.

¹⁵⁹ vgl. Mao Shoulong.

¹⁶⁰ vgl. Naughton (2002b), S. 1f.

¹⁶¹ vgl. Heilmann, S. 284.

¹⁶² vgl. Mao, Shoulong.

¹⁶³ vgl. Heilmann, S. 284.

Koordinierung von Investitionen. Als eines der neuen Staatsbüros wurde unter der Aufsicht der SETC das „Staatliche Büro der Petrochemischen und Chemischen Industrie“ (SBPCI) (*guojia shiyou he huaxue gongye ju*) aus den Verwaltungsfunktionen der „alten“ Sinopec, CNPC und CNOOC, sowie dem Ministerium der chemischen Industrie gegründet.¹⁶⁴ Entsprechend seiner organisatorischen Gliederung (siehe Abbildung 11) bestanden die Hauptaufgaben des Büros darin, die industrielle Planung auszuarbeiten und eine allgemeine Entwicklungsstrategie für die Öl- und Petrochemie zu entwerfen. Zusätzlich war es dafür verantwortlich, die Reform der über 7500 Unternehmen unter den Mänteln Sinopecs und CNPCs voranzutreiben. Es übernahm damit auch eigentumsrechtliche und industriepolitische Aufgaben.¹⁶⁵ Allerdings hatte das Büro nicht mehr das Recht, direkt in das operative Geschäft der Ölkonzerne einzugreifen.¹⁶⁶ Es gilt hier anzumerken, dass mit der Ernennung des ehemaligen Sinopec-Vorsitzenden Sheng Huaren zum Vorsitzenden der SETC, der Einfluss des Öl- und Petrochemiesektors auf die Arbeit der SETC erheblich anwuchs.¹⁶⁷ Vorsitzender des SBPCI wurde Li Yongwu, der ehemalige stellvertretende Minister des Ministerium der Chemieindustrie.¹⁶⁸ Somit blieben personelle Kontinuitäten des Sektors zwischen Industrie und Regierung bestehen. Zieht man in Betracht, dass SBPCI als oberste Verwaltungs- und Regulierungsbehörde für Fragen des Ölsektors erstens nur im Rang eines Staatsbüros stand und zweitens nur 90 Planstellen¹⁶⁹ hatte, so kann man auf Unzulänglichkeiten in der industriellen Planung und Regulierung dieser Branche schließen.

SDPC

Während die SETC das Tagesgeschäft der makroökonomischen Regulierung und Steuerung übernahm, war die Planungskommission weiterhin verantwortlich für die langfristige makroökonomische Entwicklungsstrategie. 1998 wurde die Planungskommission in „Staatliche Kommission für Entwicklung und Planung“ (SDPC -

¹⁶⁴ vgl. ebd. S. 37 f.

¹⁶⁵ vgl. Zhang Jin, S. 103f.

¹⁶⁶ vgl. Yang, Dali L., S. 41.

¹⁶⁷ vgl. Heilmann. S. 284; Andrews-Speed 2004, S. 176.

¹⁶⁸ Vgl. Nolan, 2001, S. 468.

¹⁶⁹ vgl. Zhongguo shiyou he huaxue gongye xiehui [Industrieverband der Öl und Chemieindustrie Chinas] (2003)

State Development and Planning Commission / Guojia fazhan jihua weiyuanhui) umbenannt.¹⁷⁰ Für den Ölsektor spielt in erster Linie das Preisverwaltungsbüro sowie das Transport- und Energiebüro der Planungskommission eine zentrale Rolle (siehe Abbildung 10). Das Preisverwaltungsbüro der Planungskommission besaß die Kompetenzen, Preismechanismen für Öl und Ölprodukte festzulegen und dadurch direkt über die Wirtschaftlichkeit der Ölonternehmen zu bestimmen. Wie oben erwähnt, verband die chinesische Regierung die Reform der Industrie von 1998 gleichzeitig mit der Einführung eines neuen Ölpreismechanismus, der gewährleisten sollte, dass die restrukturierten Ölkonzerne vor dem Hintergrund wachsender Ölimporte wettbewerbsfähig bleiben konnten. Der neue Preismechanismus wurde vom Preisbüro der SDPC festgelegt und sah eine Bindung der inländischen an internationale Preise vor. Die Anpassung geschah jedoch nicht automatisch, sondern erst auf Betreiben der SDPC im Falle großer Schwankungen der internationalen Öl- und Ölproduktpreise. Der vom SDPC festgelegte Preis orientierte sich am Referenzpreis des Ölterminmarktes in Singapur. Sinopec und CNPC hatten bei der Festlegung ihrer eigenen Preise gegenüber dem staatlichen Referenzpreis einen Spielraum von fünf bis acht Prozent.¹⁷¹ Die Zentralisierung des Ölpreismechanismus im Preisbüro gab der SDPC Zugriff auf einen wichtigen makroökonomischen Hebel und stellt damit die eigentliche Bedeutung der Kommission für die Ölindustrie heraus. Die Tatsache, dass die Ölpreise angesichts der Liberalisierungstendenzen in der chinesischen Wirtschaft nicht völlig freigesetzt wurden, zeigt den Balanceakt der Regierung, Preise zu schaffen die hoch genug waren, um die chinesische Ölindustrie zu schützen und niedrig genug, um hohen Inflationsraten entgegenzuwirken.¹⁷² Eine weitere makroökonomische Steuerungsfunktion übte die SDPC durch das Energiebüro aus, in dem langfristige energiepolitische Szenarien für alle Energiebereiche entworfen und entsprechende Pläne formuliert wurden.¹⁷³

¹⁷⁰ vgl. Lin, Baiqiang, S. 75; Yang, Dali L., S. 40.

¹⁷¹ vgl. Zhang, Haixia, S. 15; Chen, S. 163.

¹⁷² Vgl. Chen, S. 164.

¹⁷³ vgl. Lin, Baiqiang, S 75.

MLR

Neben der Aufwertung der SETC wurde bei der Reform ein weiteres „Superministerium“¹⁷⁴ gegründet, welches ebenfalls Kompetenzen zur Überwachung und Regulierung des Ölsektors bekam, die zuvor auf andere Behörden verteilt waren: das „Ministerium für Staatliche Bodenverwaltung und Natürliche Ressourcen“ (MLR *Ministry of Land and Resources / guojia guotu ziyuanbu*). Gemäß dem Verfassungsprinzip, dass Grund und Boden, und somit alle Rohstoffe im Eigentum des Staates stehen, verwaltet die Behörde bis heute staatliches Grundeigentum und die Nutzung von Rohstoffen.¹⁷⁵ Der Vorgänger des MLR war das Ministerium für Geologie und Bodenschätze, das selbst in begrenztem Umfang Explorationsaktivitäten durchführte. Die entdeckten Öl- und Gasfelder übergab das Ministerium zur Ausbeutung zumeist an CNPC. Das neue MLR muss bei Vorhaben zur Öl- bzw. Gasexploration und –förderung im Inland seine Genehmigung erteilen. Mit Zhou Yongkang wurde der erfahrene Geschäftsführer der „alten“ CNPC an die Spitze gesetzt.¹⁷⁶ Auch an diesem Beispiel werden die engen personellen Verbindungen der Ölindustrie mit der staatlichen Verwaltung deutlich, auf die später noch näher eingegangen werden soll.

Fazit

Wie eingangs erwähnt, antizipierte Zhu Rongji bewusst die Stärkung seiner politischen Wiege SETC. Die SDPC nahm die Übertragung zahlreicher Kompetenzen in den Bereichen industrielle Regulierung und Aufsicht über Staatsbetriebe auf die SETC nicht hin, was schließlich zu überschneidenden Kompetenzen und Aufgaben zwischen den beiden Organen führte. Galt die SETC seit 1993 als eine der Planungskommission unterstellten Behörde, so kam es nun zu einer direkten Konkurrenzsituation mit der SDPC. Insbesondere die Planungskompetenzen im industrie- und energiepolitischen Bereich des Ölsektors waren nicht klar abgegrenzt. Der SDPC gelang es im Laufe der Zeit jedoch ihre Kompetenzen gegenüber der SETC klarer zu definieren, sodass sie bis 2003 die führende Rolle in der langfristigen Politikformulierung im Energiesektor

¹⁷⁴ Heilmann, S. 284.

¹⁷⁵ vgl. Arruda / Li, S. 22.

¹⁷⁶ vgl. Heilmann, S. 284 f.

übernahm.¹⁷⁷ Diese Entwicklung führte zunächst zur Abschaffung des SBPCI und der anderen Industriebüros im SETC im Jahr 2001 und gipfelte schließlich in der Auflösung der gesamten SETC. Wie aus Abbildung 12 ersichtlich wird, wurden einige Aufgaben des Energiebüros der SETC auf den neu etablierte halbstaatlichen „Industrieverband der Öl- und Chemieindustrie“ (*Zhongguo shiyou he huaxue gongye xiehui*) übertragen, der bis heute als Verbindungsstück zwischen Regierung und Industrie dient.¹⁷⁸ Der Verband hat die Aufgabe, vor der Regierung die Interessen seiner Mitglieder zu vertreten und sektorspezifische Richtlinien zu formulieren. Auch die nationalen Ölkonzerne sind Mitglieder des Verbandes. Als quasi-unabhängige „Massenorganisation“ war der Industrieverband zunächst der SETC und ab 2003 der „Staatlichen Kommission für die Überwachung und Verwaltung Staatlichen Eigentums“ gegenüber verantwortlich.¹⁷⁹ Nachdem im Jahr 2001 die Industriebüros der SETC abgeschafft wurden, kam die Frage auf, wie der Staat seine Funktion als Regulierer der Wirtschaft wahrnehmen und gleichzeitig eine adäquate Aufsicht über die zahlreichen Staatsunternehmen gewährleisten konnte. Dies betraf vor allem Sektoren mit strategischer Bedeutung wie den Ölsektor.¹⁸⁰ Peking reagierte auf dieses Problem in der herkömmlichen Art und Weise. In einem Kompromiss wurden die Kompetenzen der Staatsbüros unter einzelnen Organisationen aufgeteilt. Während der „Zentralen Unternehmensarbeitskommission“ (*zhongyang qiye gongwei*) des Zentralkomitees (ZK) der Kommunistischen Partei schon 1998 das Recht zugesprochen wurde, hochrangige Personalentscheidungen für strategisch wichtige staatseigene Betriebe zu treffen, übernahm das Finanzministerium ab 2001 zu Teilen die Verwaltung staatlichen Eigentums an Industrieunternehmen (mehr hierzu in Kapitel 7 über die Eigentümerrolle des Staates).¹⁸¹

Anders als bei der Restrukturierung der Industrie, verliefen die Reformen der Regierungsbürokratie weniger reibungslos. Aufgrund von Konkurrenzsituationen und überschneidender Kompetenzen zwischen den wichtigsten Akteuren erhielt die Regierung keine ausreichenden Kapazitäten, den Ölsektor adäquat zu verwalten.

¹⁷⁷ vgl. Andrews-Speed (2004a), S. 177.

¹⁷⁸ vgl. Arruda / Li, S. 19; *Zhongguo shiyou he huaxue gongye xiehui*.

¹⁷⁹ vgl. Naughton (2003), S. 5.

¹⁸⁰ vgl. Yang, Dali L., S. 58.

¹⁸¹ vgl. ebd., S. 59; Chan, S. 708; Naughton (2003), S. 7.

Während die restrukturierten Ölkonzerne gestärkt aus den Reformen hervorgingen und dadurch ihre Autonomie steigern konnten, litt die Regierungsbürokratie trotz der hohen Erwartungen an die Reform immer noch an der fragmentierten Struktur. Wie im Folgenden zu zeigen sein wird, reagierte der Staatsrat auf diese Situation mit einer neuerlichen Restrukturierung der Regierungsbürokratie im Jahre 2003.

5.3 Die Regierungsreform des Jahres 2003/2005

5.3.1 Hintergrund und allgemeine Übersicht über die Reform

Der 16. Parteikongress der KPCh im November 2002 und der zehnte Nationale Volkskongress 2003 waren der Ausgangspunkt für einen Generationenwechsel sowohl in der Partei, als auch in der Regierung. Nicht nur folgte Hu Jintao als Nachfolger Jiang Zemin auf dem Posten des Parteichefs, auch die nunmehr neun Mitglieder des Ständigen Ausschusses des Politbüros wurden allesamt neu gewählt.¹⁸² Auf staatlicher Ebene wurde Hu Jintao im März 2003 zudem zum neuen Staatspräsidenten gewählt. Wen Jiabao wurde Regierungschef. Da mit der Ernennung Wens zum neuen Premierminister der bislang amtierende Premier Zhu Rongji mit drei seiner vier Vizeminister die Regierung verließ, war der Weg frei für die Formierung eines neuen Staatsrates.¹⁸³

Die neuerliche Regierungsreform im Jahr 2003 war eine Antwort auf Defizite und negative Konsequenzen der Reform von 1998. Aufbauend auf Zhus Reformen, setzte Wen Jiabao auf eine klare Kompetenzverteilung, um eine effizientere Gestaltung der bestehenden Struktur zu gewährleisten. Dabei sollten bürokratische Konflikte minimiert und bislang unzureichend oder unklar geregelte Bereiche, wie z.B. das Thema des staatlichen Eigentums an Industrieunternehmen einer klaren Regelung unterzogen werden.¹⁸⁴ Nach ihrer Abschaffung, wurden die Funktionen der SETC für den Bereich der staatseigenen Unternehmen in die neu gegründete „Staatliche Kommission zur Überwachung und Verwaltung Staatlichen Eigentums“ (SASAC) übertragen. Die Regulierungskompetenzen und makroökonomischen Steuerungsfunktionen der SETC

¹⁸² Die Anzahl der Mitglieder des Ständigen Ausschusses des Politbüros wurde von sieben auf neun erweitert. Einziges verbleibendes Mitglied des alten Gremiums war Hu Jintao.

¹⁸³ vgl. Naughton (2002b), S. 8; Heilmann, S. 279.

¹⁸⁴ vgl. Mao, Shoulong.

gingen auf die Planungskommission über, die in „Nationale Entwicklungs- und Reformkommission“ (NDRC) umbenannt wurde. Spezielle handelspolitische Kompetenzen der SDPC wurden mit dem alten Handelsministerium (MOFTEC) zum neuen Handelsministerium (MOFCOM) verschmolzen, welches nun Kompetenzen für handelspolitische Fragen im In- und Ausland übernahm.¹⁸⁵

Wie im Anschluss näher dargelegt werden soll, wird der Ölsektor seit 2003 auf zentralstaatlicher Ebene energiepolitisch hauptsächlich von der Nationalen Entwicklungs- und Reformkommission mit ihrem Energieamt, sowie dem Ministerium für Staatliche Bodenverwaltung und Ressourcen reguliert. Zudem üben noch das Außen-, Handels- und Finanzministerium sowie die Staatliche Umweltschutzbehörde SEPA Kompetenzen im Energiebereich aus. Im Jahr 2005 wurden zudem eine staatliche Führungsgruppe zu Energiefragen sowie ein Energiebüro eingerichtet. Diese Gremien stellen seitdem die höchsten Entscheidungsträger der Energiepolitik dar. Als offizieller Eigentümer der Staatsbetriebe spielt die 2003 neu ins Leben gerufene „Staatliche Kommission zur Überwachung und Verwaltung Staatlichen Eigentums“ (SASAC) eine bedeutende industrie- und finanzpolitische Rolle. Im folgenden Kapitel sollen die institutionellen Reformen der neuen Regierung einer kritischen Betrachtung unterzogen werden. Nach einer kurzen Einordnung der politischen Entwicklung in ihren historischen Kontext anhand der Frage nach dem Verbleib des Energieministeriums, wird zunächst der trotz aller Anstrengungen der Wen-Administration fortbestehende fragmentierte Charakter der chinesischen Bürokratie im Sinne Lieberthals und Oksenbergs konkret veranschaulicht. Sodann werden die für den Ölsektor relevanten Akteure mit ihren Kompetenzen, Ressourcen und Einflussmöglichkeiten vorgestellt.

5.3.2 Fragmentierte bürokratische Struktur und die Nichtexistenz eines Energieministeriums

Wie die zahlreiche Literatur über politische Entscheidungsfindung und -implementierung in China zeigt, sind die Kompetenzen der Regierungsorgane direkt unterhalb der obersten Führungsgruppe unter verschiedenen bürokratischen Akteuren versprengt. Dieses Phänomen kommt besonders deutlich in der Energiebürokratie zum

¹⁸⁵ vgl. ebd..

Vorschein, in der zahlreiche bürokratische und industrielle Akteure Regulierungs- und Überwachungskompetenzen untereinander aufteilen. Es lässt sich kein oberstes Koordinierungs- und Beschlussorgan für Energiefragen ausmachen, welches neben seiner formalen Stellung an der Spitze gleichzeitig die fachliche Autorität besitzt, alle Akteure zu koordinieren und eine kohärente Politik gegen die Interessen der einzelnen Akteure durchzusetzen.¹⁸⁶ Geht man der Frage nach, warum es bis heute kein zentral agierendes Energieministerium in China gibt, das die bislang inadäquate Energiepolitik koordinieren könnte, sollte man die Vorgaben des historischen Institutionalismus beachten und die aktuelle Situation als pfadabhängiges Produkt eines historischen Prozesses betrachten.

Die Energiekommission und das Energieministerium der 1980er Jahre

Angesichts der in den Jahren 2003/04 aufgetretenen Energiekrise¹⁸⁷ in China und der wachsenden Dringlichkeit, sich Energiefragen zuzuwenden, sprechen sich bis heute nicht wenige Experten auf nationaler und internationaler Ebene für die Errichtung eines zentralen Koordinierungs- und Regulierungskörpers für Energiefragen aus.¹⁸⁸ Historisch gesehen riefen Energiekrisen, ähnlich wie sie im Jahr 2003 auftraten, immer wieder ähnliche Debatten hervor. So reagierte die Zentralregierung auf die Energiekrisen der Jahre 1980 und 1988 mit der Errichtung einer Energiekommission (*guojia nengyuan weiyuanhui*) bzw. eines Energieministeriums (*guojia nengyuanbu*).¹⁸⁹ Beiden Organen war gemeinsam, dass sie trotz ihres hohen Status als Kommission bzw. Ministerium gegenüber anderen Akteuren der Zentralbürokratie eine schwache Position innehatten. Obwohl die Energiekommission der frühen 80er Jahre hierarchisch höher angesiedelt war als einzelne Brancheministerien der Energiewirtschaft, konnte sie sich aufgrund unzureichender Kompetenzen und Ressourcen nicht durchsetzen. Insbesondere die fehlende Kontrolle über Finanzmittel, die für die Förderung der Energieindustrie vorgesehen waren, hatte zur Folge, dass die einzelnen

¹⁸⁶ vgl. Zhou / Xia, 2007, S. 23.

¹⁸⁷ Die Energiekrisen betrafen vor allem den Stromsektor. Da es in Teilen des Landes aber auch zu erheblichen Engpässen bei der Versorgung mit Ölprodukten kam, spielte die Ölindustrie eine prominente Rolle. Dieses Thema wird in Kapitel 5.4.2 näher behandelt.

¹⁸⁸ z. B. Zhang / Zhou (2006); Lin, Baiqiang (2005); Downs (2006); Andrews-Speed (2004a).

¹⁸⁹ vgl. Downs (2006), 2006, S. 17.

Branchenministerien in energiewirtschaftlichen und industriepolitischen Fragen die Oberhand behielten und somit eine koordinierte Politik zwischen den verschiedenen Sektoren unterbunden wurde. Im Jahr 1982 wurde die Energiekommission aufgelöst.¹⁹⁰

Auch im Falle des von 1988-1993 existierenden Energieministeriums kann man auf ähnliche Gründe des Scheiterns verweisen. Mit der Gründung des letzten großen staatlichen Ölkonzerns CNPC im Jahr 1988, wurde das Ministerium der Ölindustrie aufgelöst und dessen administrative Funktionen mit den Ministerien der Petrochemischen, Kohle-, Atom-, Elektrizitäts- und Wasserkraftindustrie zum Energieministerium zusammengelegt.¹⁹¹ Die Beschneidung der Kompetenzen und Ressourcen der einzelnen Branchenministerien, bzw. deren Rückstufung zu einem einfachen Büro unter dem Dach des Energieministeriums rief so starken Widerstand in den nunmehr niedrigrangigen Organen hervor, dass es dem Ministerium schließlich unmöglich war seine Aufgaben zu erfüllen. Da sie um ihren Einfluss und Kompetenzen fürchteten, weigerten sich die Unternehmen und Verwaltungsbüros aller Energiesektoren, bis auf den Elektrizitätssektor, mit dem Energieministerium zusammenzuarbeiten. Zusätzlich überschritten sich die Kompetenzen des Energieministeriums in vielen Punkten mit denen der Planungskommission und der staatlichen Energiekonzerne.¹⁹²

Der Mitarbeiter des Forschungsinstituts der Nationalen Entwicklungs- und Reformkommission, Huang Guoyu hat dieses Phänomen der bürokratischen Interessensbewahrung mit folgenden Worten beschrieben:

„Das Problem ist Kompetenzverteilung und Koordinierung. Jedes Ministerium und jedes Individuum behauptet, im Interesse der Energiesicherheit des Landes zu handeln, doch im Hintergrund steht immer der Schatten der eigenen Behördeninteressen.“¹⁹³

Diese Beobachtung über das Verhalten der chinesischen Bürokratie stimmt mit dem Modell des fragmentierten Autoritarismus überein, wie es Lieberthal und Oksenberg schon 1988 formuliert hatten. Der eingangs dargestellte fragmentierte Charakter der

¹⁹⁰ vgl. Fingar, S. 219 f.

¹⁹¹ vgl. Lin, Baiqiang, S. 75.

¹⁹² vgl. Guo, Dapeng (2005).

¹⁹³ ebd. (eigene Übersetzung)

chinesischen Politik betrifft nicht nur Entscheidungen über bestimmte politische Projekte, sondern wirkt sich auch auf die Ordnung der bürokratischen Struktur aus.¹⁹⁴ Einzelne bürokratische Akteure versuchen ihren Einfluss zu bewahren und sich gegen jegliche Form der Veränderung zu wehren, die ihre eigene Stellung untergraben würde. Die Etablierung der Energiekommission 1980 und des Energieministeriums 1988 waren Ad-hoc-Entscheidungen im Angesicht einer Energiekrise, die die oberste Führung zum Handeln zwang. Beide Organisationen scheiterten als Produkte von bürokratischen Kompromissen an den Machtstrukturen der chinesischen Bürokratie.

Wie im Folgenden aufgezeigt wird, fand vor dem Hintergrund der Energiekrise des Jahres 2003/04 ein neuerlicher Versuch statt, Energiepolitik von oben zu koordinieren. Nach der Regierungsrestrukturierung des Jahres 2003 galt das sog. Energieamt in der NDRC als die höchste Stelle für Energiefragen. Die Energieengpässe der Jahre 2003 und 2004, verbunden mit der offensichtlichen Schwäche des Energieamtes, nötigte Gruppen aus der obersten Führung im Jahr 2005 dazu, eine sog. Energieführungsgruppe und ein Energiebüro einzurichten. Im Folgenden werden die Gründungsumstände, sowie die beteiligten Organisationen kritisch betrachtet. Man wird feststellen, dass die bürokratische Struktur des Landes nicht dem Anspruch Wen Jiabaos genügt, mehr Effizienz zu schaffen und Konkurrenzsituationen zwischen Behörden zu verringern.

5.4 Die für die Regulierung des Ölsektors zuständigen Regierungsorgane (siehe Abbildung 13)

5.4.1 Die Nationale Entwicklungs- und Reformkommission und ihr Energieamt

Die wohl wichtigste und einflussreichste Organisation der Zentralregierung ist die ehemalige Planungskommission, die seit 2003 den Namen Nationale Entwicklungs- und Reformkommission (NDRC *National Development and Reform Commission / Guojia fazhan he gaige weiyuanhui*) angenommen hat (siehe Abbildung 13). Sie ist das Produkt einer Zusammenlegung der Funktionen der ehemaligen Staatlichen Entwicklungs- und Planungskommission (SDPC) und bestimmter Einzelkompetenzen

¹⁹⁴ vgl. Moore, S. 279 ff.

der nunmehr aufgelösten SETC.¹⁹⁵ Die letztendliche Entscheidung zu Gunsten der Planungskommission und die Auflösung der SETC beendete eine fünf Jahre andauernde Rivalität zwischen den beiden Organisationen um überlappende Kompetenzen.¹⁹⁶ Zhu Rongjis Vorhaben, die SETC als Gegengewicht zur Planungskommission aufzubauen, kann man damit als gescheitert erachten.¹⁹⁷

Energie- und industriepolitisch plant und koordiniert die NDRC durch zahlreiche Büros die industrielle Entwicklung der Energiewirtschaft und formuliert makroökonomische Zielsetzungen für die verschiedenen Energiesektoren und Energieprojekte.¹⁹⁸ Innerhalb der NDRC ist das Preisbüro (*jiagesi*) verantwortlich für die Festlegung und Formulierung der Preismechanismen von Rohöl, Ölprodukten und Gas. Das Preisüberwachungsbüro der NDRC überwacht die so festgelegten Preise.¹⁹⁹ Damit erhielt sich die NDRC die wichtige Kompetenz der Preissetzung.

Nachdem sich der 1998 festgelegte Preismechanismus für Öl und Raffinerieprodukte als zu transparent herausstellte, sodass es zu hochspekulativem Verhalten auf dem chinesischen Ölmarkt kam, wurde im Jahr 2001 der Mechanismus dahingehend abgeändert, dass erst bei internationalen Preisschwankungen von über acht Prozent die heimischen Ölreferenzpreise von staatlicher Seite angepasst wurden. Um die bis dato übermäßigen Spekulationsaktivitäten mit Öl und Ölprodukten zu unterbinden, setzte die damalige SDPC fest, dass nunmehr zusätzlich zu Singapur, die Terminbörsen Rotterdam und New York als Referenz herangezogen würden. Anstatt monatlich Preisanpassungen vorzunehmen, stand und steht es dem Preisbüro frei, wann und wie es die Preise festsetzt. Dieser neue Mechanismus stärkte die Rolle des Preisbüros der SDPC bzw. der NDRC gegenüber den Ölkonzernen und anderen Spekulanten, die aufgrund des Verzögerungseffektes der Preissetzung und dem Wissen um die Preisentwicklung ihre Auf- bzw. Verkäufe in für sie profitabler Art und

¹⁹⁵ vgl. Arruda / Li, S. 22.

¹⁹⁶ Die NDRC übernahm von der SETC folgende wichtige Funktionen: industrielle Planung und Politik, Wirtschaftskontrolle und -koordinierung, Überwachung industrieller Investitionen makroökonomische Leitung von Unternehmen aller Eigentumsformen, Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen, sowie Planung des Im- und Exportes von Rohstoffen. (vgl. Yang, Dali L., S. 62.)

¹⁹⁷ vgl. Wu, S. 11.

¹⁹⁸ vgl. Lin, Baiqiang, S. 75.

¹⁹⁹ vgl. Zhonghuarenmingongheguo guojia fazhan he gaige weiyuanhui guowai zijin liyongsi [Website des Preisbüros].

Weise kalkulierten.²⁰⁰ Die NDRC besitzt weiterhin Kompetenzen für die Auslandskontakte der nationalen Ölkonzerne. Als Koordinierungs- und Genehmigungsstelle entscheidet das „Büro für die Nutzung ausländischen Kapitals“ (*guowai zijin liyongsi*), über Investitionen ausländischer Firmen im Inland²⁰¹ und koordiniert unter anderem Investitionen der chinesischen Ölkonzerne im Ausland.²⁰² So müssen alle Investitionen chinesischer Ölkonzerne im Ausland, die die Summe von 30 Mio. USD überschreiten, von diesem Büro genehmigt werden. Wird die Summe von 200 USD überschritten, ist eine Genehmigung des Staatsrates vonnöten.²⁰³

Die in Hinblick auf Öl- und Energiefragen wohl wichtigste Unterabteilung der NDRC ist das Energieamt der NDRC (*guojia fazhan gaige weiyuanhui nengyuanju*).²⁰⁴ Laut seiner Website ist das Energieamt der NDRC dafür zuständig, in Zusammenarbeit mit den Ölkonzernen die Produktion und den Verbrauch von Öl und Raffinerieprodukten zu errechnen, die Marktlage zu analysieren, große Energieprojekte zu genehmigen, die Entwicklung und Nutzung von Energieressourcen im In- und Ausland zu analysieren, sowie Pläne, politische Richtlinien und Strategien für die Entwicklung des Energiesektors und dessen Reform zu formulieren. Organisatorisch gliedert sich das Büro in Abteilungen für Allgemeines, internationale Zusammenarbeit, Strom, erneuerbare Energien, Öl und Gas, Kohle und Informationspolitik. Eine eigene Abteilung im Energieamt übernimmt zudem die Verwaltung und Planung der nationalen strategischen Ölreserven.²⁰⁵

Die Behörde wurde angesichts der erheblichen Stromausfälle und der zunehmenden Versorgungsunsicherheit mit Rohöl im Jahr 2002²⁰⁶ errichtet.²⁰⁷ Dessen

²⁰⁰ vgl. Chen, Shaofeng, S. 165 f.

²⁰¹ Das Büro koordiniert und genehmigt Investitionen ausländischer Ölriesen in den Up- und Downstreambereich der chinesischen Ölindustrie.

²⁰² vgl. Zhonghuarenmingongheguo guojia fazhan he gaige weiyuanhui guowai zijin liyongsi [VRCh NDRC Büro für die Nutzung ausländischen Kapitals] (2007).

²⁰³ vgl. Chen, Shaofeng, S. 153.

²⁰⁴ vgl. Lin, Baiqiang, S. 75, 77.

²⁰⁵ vgl. Zhonghuarenmingongheguo guojia fazhan he gaige weiyuanhui nengyuanju.

²⁰⁶ Die chinesische Regierung fürchtete nicht nur Versorgungsengpässe in Hinsicht auf den bevorstehenden Irakkrieg der US-Armee, sondern sah sich auch Engpässen bei der Versorgung mit Ölprodukten durch spekulatives Verhalten der Ölkonzerne gegenübergestellt.

²⁰⁷ vgl. Downs (2006), S. 18.

dezidierte Platzierung als Unterabteilung des NDRC stellt einen Kompromiss zwischen den nationalen Energieunternehmen und der NDRC dar. Während die Ölkonzerne eine weitere Ebene von Autorität über ihnen verhindern wollten, kam es der NDRC darauf an, keinen weiteren Akteur neben sich zuzulassen, der, wie ehemals die SETC, in eine Konkurrenzsituation treten könnte. Während sich zahlreiche Politiker für die Einrichtung einer starken Behörde mit Ministerialrang aussprachen, fürchteten - allen voran die Ölkonzerne und die NDRC - um ihren eigenen Einfluss in Energiefragen. Somit verteidigten sowohl die NDRC als auch die Ölkonzerne erfolgreich ihre Stellung und ihren Einfluss gegenüber Befürwortern eines starken zentralen Koordinierungskörpers. Nicht nur in der Wissenschaft, auch aus politischen Kreisen der VRCh selbst ist zu hören, dass das Energieamt der NDRC die an sie gestellten Erwartungen nicht erfüllen kann und eben diese Schwäche auf institutionelle Unzulänglichkeiten zurückzuführen ist.²⁰⁸ Bei genauerer Betrachtung krankt die Behörde an vier Defiziten:

Personal

Das Energieamt hatte bei seiner Gründung eine Mitarbeiterzahl von 30 Planstellen (*xingzheng bianzhi*). Im Jahr 2005 wurde diese Zahl von der „Zentralen Kommission für Planstellen“ (*Zhongyang bianzhi weiyuanhui*) auf 57 erhöht.²⁰⁹ Angesichts der immer wiederkehrenden Energiekrisen und des wachsenden Bedarfs an einer kohärenten nationalen Energiestrategie, erscheint diese Anzahl von Mitarbeitern nicht nur dem Direktor des Energieamtes, Xu Dingming, als zu wenig.²¹⁰ Nach Chen Ting habe das Personal alleine mit dem Ausstellen von Genehmigungen so viel zu tun, dass die Formulierung einer umfassenden energiepolitischen Leitlinie in den Hintergrund rücke. Zur Veranschaulichung des Personalproblems: die Abteilung für die Verwaltung der Flüssiggasindustrie hat insgesamt vier Mitarbeiter, die sich um alle Belange der Flüssiggaspolitik kümmern müssen.²¹¹ Zwei dieser Mitarbeiter sind in oberen Führungspositionen, einer ist Sachbearbeiter, ein weiterer ist zuständig für

²⁰⁸ vgl. ebd.

²⁰⁹ vgl. Lin, Baiqiang, S. 77.

²¹⁰ vgl. Chen, Ting.

²¹¹ Die Arbeit umfasst die Überwachung der Entwicklung der chinesischen Gasindustrie, den Entwurf von Jahresplänen, die Formulierung von Vorschlägen zur Ölindustriereform, die Koordinierung und Lösung von Reformproblemen, den Entwurf zu Plänen für die Schwerpunkindustrie und für die Produktion, die Genehmigungserteilung für große Projekte und die Zusammenarbeit mit dem Ausland. (vgl. ebd.)

Büroarbeit.²¹² Für ein Land von der Größe Chinas und angesichts der Wichtigkeit des Themas Energie ist dies zweifelsohne unzureichend.

Finanzen

Eng mit dem Thema Personal hängt auch der Problembereich der finanziellen Ausstattung des Amtes zusammen. Leider ist es nicht möglich, Informationen über das genaue Budget des Energieamtes zu bekommen. Doch Erica Downs weist darauf hin, dass die nötigen Mittel für eine unabhängige Politikanalyse fehlten.²¹³ Aus diesem Grund muss das Energieamt immer wieder auf die Ressourcen der Energieunternehmen zugreifen, deren finanzielle und personelle Ausstattung die Ressourcen des Energieamtes bei weitem übersteigt. Durch diese Missstände wird die Unabhängigkeit und Objektivität des Amtes, sowie die vielbeschworene wissenschaftliche Basis der chinesischen Politik (*kexuehua*) kompromittiert. Die Ölkonzerne bekommen auf diese Weise die Möglichkeit, ihre Interessen direkt beim Amt einzubringen, indem sie spezifische Informationen, die auf Statistiken ihrer eigenen Forschungseinrichtungen beruhen, an die Behörden weitergeben.²¹⁴

Schwache Stellung innerhalb der bürokratischen Hierarchie

Sein offizieller Status als Amt (*ju*) der NDRC erlaubt es dem Energieamt nicht, ebenbürtig und mit gleicher Autorität zwischen anderen, in der Hierarchie höher angesiedelten Ministerien, Kommissionen oder den immer noch auf der Ebene eines Vizeministeriums stehenden Ölkonzernen zu koordinieren.²¹⁵ So kommentierte Lü Wei, ein Analyst am Entwicklungsforschungszentrum des Staatsrates im Jahr 2004, dass sich beispielsweise im Falle der Ausarbeitung des Ölggesetzes, die Schwäche des Energiebüros gegenüber anderen Akteuren zeige. Zwar sei das Energieamt die einzige Behörde mit der Möglichkeit ein solches Vorhaben zu koordinieren und zu beeinflussen, doch fehle es ihm an Status und Ressourcen, was schließlich dazu führe, dass die

²¹² vgl. ebd.

²¹³ vgl. Downs (2006), S. 18.

²¹⁴ vgl. ebd. S. 23.

²¹⁵ vgl. ebd. S. 18 f.

Ölkonzerne selbst in den Prozess der Ausarbeitung involviert würden.²¹⁶ Somit bleiben die fragmentierten Autoritätsbeziehungen de facto weiter bestehen.

5.4.2 Die Führungsgruppe für Energiefragen des Staatsrates

Das bis heute oberste Organ der Energiepolitik ist die Führungsgruppe des Staatsrates für Energiefragen (im Folgenden „Energieführungsgruppe“) (*guowuyuan nengyuan lingdao xiaozu*). Um deren Wesen und Funktion verstehen zu können, müssen die Hintergründe ihrer Gründung betrachtet werden. Die Energiekrise des Jahres 2003/04, mit all ihren negativen Folgen für die nationale Wirtschaft, rief in der obersten Führungsebene das Bewusstsein für die Wichtigkeit einer kohärenten Energiepolitik wach und zeigte die Defizite der bestehenden institutionellen Struktur auf. Wie im Folgenden zu sehen sein wird, wurde speziell die unzureichende Kapazität des Energieamtes beklagt, bestimmte Interessen innerhalb der Energiewirtschaft und der Bürokratie zu koordinieren.

Motive der Gründung

Wie Lieberthal und Oksenberg hervorheben, tendieren Streitige Themen der chinesischen Politik dazu, durch die Hierarchien der Bürokratie ganz nach oben zu wandern, wo sie schließlich koordiniert und entschieden werden.²¹⁷ Konkret kam es in den letzten Jahren und speziell während der Energiekrisen immer wieder zu Abstimmungsproblemen und Interessenskonflikten zwischen verschiedenen Akteuren. Auffällig hierbei war vor allem das Gebaren der nationalen Ölkonzerne, die oft ihre eigenen Interessen verfolgten, anstatt sich den staatlichen Interessen unterzuordnen und sich mit den Regierungsbehörden zu koordinieren. Beispielsweise erhöhten die nationalen Ölkonzerne in den Jahren 2004 und 2005 trotz eines Mangels an Ölprodukten im Inland, die Exporte von Ölprodukten ins Ausland. Aufgrund der großen Differenz zwischen internationalem Rohölpreis und inländischem Ölproduktpreis verringerten die Ölkonzerne zum einen die Produktion von Raffinerieprodukten, um ein Druckmittel gegen die NDRC zu haben, die Referenzpreise zu erhöhen. Zum anderen

²¹⁶ vgl. Lü, Wei (2004)

²¹⁷ vgl. Lieberthal/Oksenberg, S. 22.

setzten die Ölkonzerne trotz der hohen Nachfrage im Inland, große Mengen von Raffinerieprodukten²¹⁸ auf dem internationalen Markt ab, da sie dort höhere Gewinne erzielen konnten. Obwohl sie damit die nationale Versorgung mit Ölprodukten gefährdeten und die Energiekrise verschärften, handelten sie doch nach der Zielsetzung, die der Reform von 1998 zugrunde lag, nämlich nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten ihr „Shareholder-Value“ zu erhöhen.²¹⁹

Ein weiteres Abstimmungsproblem ergab sich zwischen der NDRC, dem Außenministerium, dem Handelsministerium und den nationalen Ölkonzernen. Im Zuge der „Going-Out-Strategie“ (*zouchuqu zhanlüe*) wurden die Ölkonzerne seit den 90er Jahren vom Staatsrat dazu aufgefordert, Eigentumsrechte an Öl- und Gasfeldern im Ausland zu erwerben. Doch entgegen gesetzlicher Vorgaben²²⁰, stellen die Konzerne die Regierung bisweilen vor faits accomplis, indem sie Verträge über den Erwerb von Ölkonzessionen mit ausländischen Regierungen schließen, ohne dieses Engagement vorher mit den chinesischen Regierungsstellen koordiniert zu haben.²²¹ Insbesondere das Außen- aber auch das Handelsministerium beklagte die Vorgehensweise der Konzerne. Beide forderten eine bessere Koordinierung mit ihren außenpolitischen und handelspolitischen Zielsetzungen.²²² Im Modell des fragmentierten Autoritismus analysierte schon Lampton 1992 den fait accomplis als typische Verhandlungsstrategie von Akteuren, die eigenständig auf große Ressourcen zurückgreifen können. Die Ölkonzerne, die zu den profitabelsten und kapitalstärksten Unternehmen Chinas gehören, können sich somit ein solches Verhalten gegenüber ihrem Eigentümer, dem Staat, erlauben.²²³

Vor diesem Hintergrund antizipierten einige hochrangige Führungspersönlichkeiten die Etablierung einer sog. „Führungsgruppe des Staatsrates für Energiefragen“. Besonders starker Fürsprecher war der Vorsitzende des

²¹⁸ Neben den Exporten der Ölkonzerne stieg auch die Menge von geschmuggelten Ölprodukten.

²¹⁹ vgl. Chen, Shaofeng, S. 167; Downs (2006), S. 27.

²²⁰ Siehe hierzu die „Einstweiligen Verwaltungsbestimmungen zu Investitionsprojekten im Ausland“, erlassen durch die NDRC im Jahr 2004. Eigentlich muss jede Investition der Ölkonzerne im Ausland, die eine Höhe von 30 Mio. USD überschreitet von der NDRC und ab einer Höhe von 200 Mio. USD vom Staatsrat genehmigt werden.

²²¹ Laut Downs (2006) ist es das Ziel des Genehmigungsverfahrens, direkten Wettbewerb zwischen den drei chinesischen Ölkonzernen im Ausland zu verhindern.

²²² vgl. Downs (2006), S. 35 ff.

²²³ vgl. Lampton, 1992, S. 55.

Energieamtes der NDRC, Ma Kai, der sich für die Arbeit seines Amtes mehr Unterstützung der obersten Führung wünschte.²²⁴ Mit der Gründung der Energieführungsgruppe wollte die Regierung zum einen der Öffentlichkeit zeigen, dass die Energieprobleme des Landes aktiv von der obersten Führung in Angriff genommen werden, zum anderen gewann sie dadurch Zeit, weitere institutionelle Reformen des Energie- und speziell des Ölsektors vorzubereiten.²²⁵ Die Tatsache, dass die Führungsgruppe ihrem Wesen nach keine weitere Ebene der Bürokratie darstellt, die von Eigeninteressen geleitet wird, erleichtert ihre Arbeit ungemein.²²⁶

Wesen einer Führungsgruppe

Im hierarchischen System des chinesischen Staatsapparates befinden sich Führungsgruppen zwischen der Ebene der Kommissionen und des Staatsrates (siehe Abbildung 3 und 13).²²⁷ Im politischen System der VRCh gibt es zwei Arten von Führungsgruppen, die der Partei und die des Staatsrates. Als ad-hoc-Gebilde sind sie dazu gedacht, quer über alle Hürden des Bürokratie-, Partei- und Militärapparates bestimmte Themen zu koordinieren, die ansonsten am Widerstand einzelner gleichberechtigter Akteure scheitern würden.²²⁸ Die Ergebnisse der Arbeit von Führungsgruppen sind keine bindenden politischen Richtlinien (*zhengce*), sondern bestehen vielmehr aus der Vorgabe eines politischen Kurses (*fangzhen*), der als Rahmen für die anschließende politische Entscheidungsfindung dient.²²⁹ Zwar entfalten die Anweisungen der Führungsgruppe keine Bindewirkung. Da die Entscheidung für eine *Fangzhen* von Vertretern der jeweiligen Akteure aus Regierung, Partei und Militär auf höchster Ebene getroffen wird, und sie somit einen Kompromiss zwischen allen Führungspersönlichkeiten darstellt, ist der Einfluss einer solchen Anweisung auf die tatsächliche Politikformulierung dennoch als sehr hoch einzuschätzen.²³⁰ Wie man aus Abbildung 14 erkennen kann, besteht die Energieführungsgruppe tatsächlich aus den

²²⁴ vgl. Christofferson, S. 73.

²²⁵ vgl. Downs (2006), S. 20.

²²⁶ vgl. ebd.

²²⁷ vgl. Lieberthal/Oksenberg, S. 35.

²²⁸ vgl. Ning, Lu, S. 45 ff.

²²⁹ vgl. Lieberthal/Oksenberg: S. 26 f.

²³⁰ vgl. Ning, Lu, S. 47.

Vertretern der wichtigsten Ministerien und Kommissionen. Den Vorsitz der Kommission hat Ministerpräsident Wen Jiabao selbst.²³¹ Mit Ge Zhenfang ist auch die Volksbefreiungsarmee vertreten, ein Hinweis auf die Rolle der Armee, wenn Energiefragen direkt die nationale Sicherheit betreffen.²³² Als de facto oberstes Organ in Sachen Energiepolitik kommt der Energieführungsgruppe die Aufgabe zu, eine längerfristige Energiestrategie für die Volksrepublik zu formulieren. Durch Koordinierung der verschiedenen Staatsressorts, beschließt die Führungsgruppe Lösungen zu wichtigen energiepolitischen Fragen der Energieproduktion und -nutzung, der Energiesicherheit und der internationalen Zusammenarbeit im Energiebereich.²³³

5.4.3 Das Büro der Energieführungsgruppe

Das Tagesgeschäft der Führungsgruppe übernimmt das neu gegründete Büro der Energieführungsgruppe (*guojia nengyuan lingdaoxiaozu bangongshi*) (im Folgenden: „Energiebüro“). Bedeutung erlangt das Energiebüro dadurch, dass es die Grundlagen erarbeitet, auf denen die Führungsgruppe schließlich seine Richtlinienentscheidungen fällt. Formal ist das Energiebüro im Rang eines Vizeministeriums (*fubuji jigou*) der NDRC unterstellt.²³⁴ Sein offizieller Rang ist somit höher als der des Energieamtes, aber niedriger als der eines Ministeriums oder einer Kommission (siehe Abbildung 13).²³⁵ Die Affiliierung mit der NDRC kommt auch auf personeller Ebene zum Ausdruck. Der Vorsitzende der NDRC, Ma Kai, hat gleichzeitig den Vorsitz des Energiebüros inne. Stellvertretende Vorsitzende sind Xu Dingming, der ehemalige Leiter des Energieamtes unter dem NDRC und Ma Fucai, der ehemalige CNPC-Vorsitzende.²³⁶ Die Aufgaben des Energiebüros belaufen sich laut seiner Website neben dem Tagesgeschäft der Führungsgruppe auf die Analyse der Energiesituation, die Erarbeitung von Lösungsansätzen auf der Makroebene in den Bereichen Energiesicherheit,

²³¹ vgl. Zhonghuanmingongheguo Guowuyuan [Staatsrat der VR China] (2005).

²³² Die Rolle der Volksbefreiungsarmee (VBA) kommt bei Fragen der Energiesicherheit, die das Ausland betreffen zum Tragen. Beispielsweise wurden hochrangige Kader aus der VBA aktiv, als China seine Energiepartnerschaft mit Russland intensiviert wurde. Auch bei Ansprüchen auf die Öl- und Gasfelder des Südchinesischen Meeres meldet sich die VBA regelmäßig zu Wort. vgl. Andrews-Speed (2002), S. 49.

²³³ vgl. Holbig /Willmann, S. 45 f.

²³⁴ vgl. Su, Zhengming. Rein physisch verrichtet es auch im Gebäude der NDRC seine Arbeit.

²³⁵ Wei, He, S. 9.

Energiesparen und Strategien im Ausland, sowie auf die Erforschung bestimmter Strategien für eine langfristige Energiepolitik.²³⁷ Das Energiebüro hat Weisungsgewalt gegenüber dem Energieamt der NDRC, das als Vollzugsorgan des Energiebüros und somit der Energieführungsgruppe gilt.²³⁸

Das Energiebüro der Energieführungsgruppe soll als Koordinierungskörper zwischen der Regierung und den staatlichen Energieunternehmen dienen. Aus diesem Grund beschäftigt das Energiebüro neben Vertretern der NDRC auch Mitarbeiter der Ölkonzerne und anderer staatlicher Energieunternehmen, die ihre Expertenwissen in diesem Rahmen einbringen können. Daneben können die Ölkonzerne über persönliche Beziehungen zu ranghohen ehemaligen Mitarbeitern, wie den beiden stellvertretenden Vorsitzenden des Energiebüros Ma Fucui und Xu Dingming ihren Interessen eine Stimme verleihen. Das Energiebüro wurde somit zum Forum der Verhandlungen und des Feilschens zwischen den Regierungsvertretern, die sich mehr Kontrolle der nationalen Energiekonzerne wünschen und den Energiekonzernen selbst, die versuchen ihre Interessen in der Formulierung der nationalen Energiepolitik zu einzubringen.²³⁹

Mit der Einrichtung des Energiebüros wurden gleichzeitig die Planstellen des Energieamtes auf 57 aufgestockt. Werden die 24 Stellen des Energiebüros und die 16 Mitglieder der Führungsgruppe dazu addiert, beträgt die Gesamtanzahl des sich mit Energiepolitik befassenden Personals auf nationaler Ebene lediglich 100 Personen.²⁴⁰ Vergleicht man diese Zahl mit dem weltweit wohl fortschrittlichsten Energieministerium in den USA, welches über 4000 Mitarbeiter beschäftigt, dann wird die geringe Durchsetzungsfähigkeit der chinesischen Energiebürokratie deutlich.²⁴¹

Der Autor und Fürsprecher eines Energieministeriums Huang Hui, lobt die Einrichtung des Energiebüros ebenso wie deren fachliche Besetzung als ersten Schritt in die richtige Richtung. Insbesondere in der Person des stellvertretenden Vorsitzenden

²³⁶ vgl. Guojia nengyuan lingdao xiaozu bangongshi [Büro der Staatlichen Führungsgruppe zu Energiefragen]: „Lingdao Jianjie“ [Kurze Vorstellung der Führung].

²³⁷ vgl. Guojia nengyuan lingdao xiaozu bangongshi [Büro der Staatlichen Führungsgruppe zu Energiefragen]: „Jigou Shebei“ [Organisatorischer Aufbau].

²³⁸ vgl. Wei, He, S. 9.

²³⁹ vgl. Downs (2006), S. 21.

²⁴⁰ vgl. ebd.

²⁴¹ vgl. Lin, Baiqiang, S. 77.

des Energiebüros Ma Fucai, dem ehemaligen Chef CNPCs, sieht er die optimale Lösung für die Koordinierungsaufgaben zwischen der Bürokratie und den Unternehmen. Allerdings kommt Huang auch darauf zu sprechen, dass diese fachliche Besetzung zwei Seiten der Medaille hätte, da Mas Vergangenheit in der Führungsetage CNPCs ein Einfallstor für die Interessen der Ölkonzerne bieten würde.²⁴² Lin Baiqiang hebt in seiner Studie für die Weltbank hervor, dass ein echtes Koordinierungsgremium, wie ein Energieministerium von mächtigen Gegnern abgelehnt werde. Die einen fürchteten um den Einfluss ihrer eigenen Organisationen, andere sähen in der Errichtung eines weiteren Ministeriums die Forderung nach einem schlanken Regierungsapparat gefährdet.²⁴³

In ähnlicher Weise wie Lin argumentiert Downs, indem sie betont, dass die Führungsgruppe, die aus einigen der mächtigsten Männer des Landes besteht, zwar ein Forum dafür sein könne, schwerwiegende Interessenskonflikte auf höchster Ebene zu lösen, doch die Koordinierung der vielen Akteure des Energiesektors im Allgemeinen und des Ölsektors im Speziellen schon aufgrund der anderen Regierungs- und Parteaufgaben der Mitglieder des Gremiums nicht auf einer tagesgeschäftlichen Basis erfolgen könne. Die Gründung der Energieführungsgruppe und des Energiebüros sei eine Reaktion auf die kritische Energiesituation in China, die von ineffektiven Institutionen und mächtigen Firmen mit eigener Agenda hervorgerufen wurde.²⁴⁴

Als typisches Beispiel für die Defizite der bürokratischen Struktur Chinas, stellen sowohl die Energieführungsgruppe als auch ihr Energiebüro nur Koordinierungsorgane dar, in deren Arena die Verhandlungen um die Interessen der einzelnen Akteure stattfinden. Eine unabhängige bürokratische Einheit, die mit entsprechendem Rang, Personal und finanziellen Ressourcen ausgestattet ist, und somit die Kapazität besitzt die Energieproblematik wissenschaftlich und ganzheitlich anzugehen, wurde wiederum von den Interessen der zu koordinierenden Akteure unterbunden.²⁴⁵

²⁴² vgl. Huang, Hui, S. 41.

²⁴³ vgl. Lin, Baiqiang, S. 77 f.

²⁴⁴ vgl. Downs (2006), S. 21.

²⁴⁵ vgl. Huang, Hui, S. 41 f.

5.4.4 Weitere Ministerien

Neben dem NDRC und den beiden Organen der Energieführungsgruppe, wirken noch weitere Akteure direkt oder indirekt an der Energiepolitik im Ölsektor mit (siehe Abbildung 13). Neben dem Ministerium für Landnutzung und Bodenverwaltung, welches im vorherigen Kapitel schon vorgestellt wurde, spielen das Handelsministerium, das Finanzministerium, das Außenministerium und das Umweltschutzhauptamt in der nationalen Energiepolitik eine nachgeordnete, wenngleich aber auch nicht unwichtige Rolle, da sie sich mit Ausnahme des Umweltamtes aufgrund ihres Status als Ministerium gegenseitig blockieren können. Sie werden in den folgenden Abschnitten der Vollständigkeit halber kurz vorgestellt (siehe Abbildung 13). Hiernach wird auf die Rolle des Staates als Eigentümer der staatseigenen Ölkonzerne eingegangen. Dazu wird zunächst die SASAC vorgestellt.

Handelsministerium

Im Jahr 2003 wurde das nur für Handelsbeziehungen mit dem Ausland zuständige Handelsministerium (Moftec), abgeschafft und an seiner Stelle das Handelsministerium Mofcom (Ministry of Commerce / *Shangwubu*) gegründet, welches nun Kompetenzen sowohl für den inländischen als auch für den Außenhandel besitzt. Die allgemeinen Zuständigkeiten der Behörde umfassen die Regulierung der Märkte, die Überwachung des Binnen- und Außenhandels, sowie der internationalen Kooperation. Das Handelsministerium reguliert Im- und Exporte für Rohöl, Gas und Ölprodukte durch die Vergabe von Lizenzen an die jeweiligen Unternehmen. Vor dem WTO-Beitritt Chinas setzte das Handelsministerium zusätzlich Quoten für den Im- und Export der genannten Produkte fest. Diese Quoten werden seit 2002 aber gemäß den Verpflichtungen, denen sich China gegenüber der WTO unterworfen hat kontinuierlich abgebaut. Die Aufsicht über und Regulierung der im WTO-Abkommen vorgesehenen Öffnung des inländischen Ölproduktmarktes fällt auch in den Aufgabenbereich des Handelsministeriums.²⁴⁶ Ausländische Energieunternehmen, die auf dem chinesischen Markt investieren wollen, müssen sich vom Handelsministerium eine Genehmigung erteilen lassen.²⁴⁷

²⁴⁶ vgl. Chow / Hill, S. 66.

²⁴⁷ vgl. Downs (2006), S. 16

Auslandsinvestitionen der chinesischen Ölkonzerne in Höhe von 30 Mio. USD müssen sowohl von der NDRC als auch vom Handelsministerium abgesegnet werden.²⁴⁸

Außenministerium

Das Außenministerium (*Waijiaobu*) reguliert zwar nicht aktiv den Ölsektor, doch unterstützt es die nationalen Ölünternehmen bei ihren Auslandsaktivitäten. Durch diplomatische Offensiven öffnet das Ministerium Türen zu rohstoffreichen Ländern wie Iran, Saudi Arabien, Kasachstan oder den Sudan in der Absicht, den chinesischen Ölkonzernen den Zugang zum Erwerb von Eigentumsanteilen an den dortigen Öl- oder Gasfeldern zu erleichtern. Darüber hinaus soll das Außenministerium sicherstellen, dass die Aktivitäten der Ölünternehmen nicht den außenpolitischen Zielsetzungen der chinesischen Regierung entgegenlaufen.²⁴⁹

Finanzministerium

Wie in jedem Staat kommt dem Finanzministerium (*Caizhengbu*) aufgrund seiner besonderen Rolle als Budgetverwalter ein Sonderstatus zu. Durch seine Steuerpolitik und die Steuerung der Budgetvergabe an einzelne bürokratische Organisationen kann das Finanzministerium direkten Einfluss auf die Umsetzung der Energiepolitik der Zentralregierung ausüben.²⁵⁰ Wie später noch gezeigt werden soll, besitzt das Finanzministerium eine sehr starke Verhandlungsposition und kann sich dadurch erfolgreich gegenüber so starken Institutionen wie SASAC behaupten.

Hauptamt für Umweltschutz

Ein weiterer Akteur ist die Umweltschutzbehörde SEPA (State Environmental Protection Agency / *Guojia huanjing baohu zongju*). Ursprünglich als Nationales Umweltschutzamt (NEPA) gegründet, erfuhr die Behörde 1998 eine Aufwertung zum Staatlichen Umweltschutzamt und befindet sich somit in der Hierarchie einen halben Schritt unter der Ebene eines Ministeriums. Im Energiebereich beschränken sich die

²⁴⁸ vgl. Chen, Shaofeng, S. 154.

²⁴⁹ vgl. Andrews-Speed, (2002a), S. 66 f.

²⁵⁰ vgl. Downs (2006), S. 16.

Kompetenzen der Behörde auf die Regulierung von Umweltschutzbelangen. Dadurch bekommt SEPA Einfluss auf die Explorations- und Förderaktivitäten der Ölkonzerne.²⁵¹

Lokale Behörden

Grundsätzlich betrifft die nationale Ölpolitik nur die Zentralregierung, lokale Regierungen spielen, wenn überhaupt, nur eine Nebenrolle in der Politikformulierung für den Ölsektor.²⁵² Lampton weist jedoch darauf hin, dass lokale Behörden als ausführende Organe den Prozess der ordentlichen Durchführung einer bestimmten Politik erheblich stören können. Verhandlungen und Feilschen prägen diese Stufe des politischen Prozesses genauso wie bei der Entscheidungsfindung, sodass die auf höheren Stufen beschlossene Politik von unteren Ebenen in nicht kohärenter Art und Weise oder zuweilen auch gar nicht implementiert wird.

5.4.5 Die Staatliche Kommission für die Überwachung und Verwaltung Staatlichen Eigentums

Die oben genannten Behörden stellen allesamt Akteure der Energiepolitik dar, die zwar durch ihrer Regulierungskompetenzen direkten Einfluss auf das Verhalten und sogar die Profitabilität der Energiekonzerne nehmen können, jedoch keinerlei eigentumsrechtliche Aufgaben ausüben. Diese fallen seit 2003 der „Staatlichen Kommission für die Überwachung und Verwaltung Staatlichen Eigentums“ (SASAC *Guojia guoyou zichan jiandu he guanli weiyuanhui*) zu, die aufgrund ihrer bürokratischen Sonderrolle und aus praktischen Gründen für den weiteren Fortgang dieser Arbeit erst an dieser Stelle vorgestellt wird. Da SASAC ein völlig neuartiges Organ im bürokratischen System der VR China darstellt und sie somit noch darin begriffen ist, ihre eigentliche Position zu etablieren, wird in der folgenden Darstellung zum großen Teil auf normative Dokumente zur Kompetenzzuteilung²⁵³ und Willenserklärungen der politischen Führung zurückgegriffen. Die praktische Arbeit der SASAC kommt in Kapitel sechs zur Sprache.

²⁵¹ vgl. Zhao, S. 12.

²⁵² vgl. Andrews-Speed (2004a) S. 50.

²⁵³ Die Kompetenzen von SASAC werden rechtlich in den „Einstweilige Bestimmungen zur Überwachung und Verwaltung staatseigenen Vermögens an Unternehmen“ des Staatsrates von 2003 spezifiziert.

Der offizielle Status von SASAC lautet „Spezielle Organisation unter direkter Leitung des Staatsrates“ (*Guowuyuan zhishu teshe jigou*). Sie stellt damit tatsächlich eine eigene bürokratische Kategorie dar. Die SASAC befindet sich formal auf derselben Stufe wie ein Ministerium, bedurfte aber aufgrund ihres neuartigen Sonderstatus nicht der Genehmigung durch den Nationalen Volkskongress (NVK).²⁵⁴ Aufgrund dieser fehlenden Rechtsgrundlage sehen die „*Einstweiligen Bestimmungen zur Überwachung und Verwaltung staatseigenen Vermögens an Unternehmen*“ (im Folgenden „*Einstweilige Bestimmungen*“) vor, dass jede Richtlinie bzw. Bestimmung, die der SASAC-Vorsitzende erlässt, vom Finanzminister gegengezeichnet wird.²⁵⁵ Der Vorsitzende der SASAC ist Li Rongrong, der ehemalige Chef der SETC. Sein erster Stellvertreter und erster Parteisekretär ist Li Yizhong, der ehemalige Vorsitzende der Sinopec Group.²⁵⁶

Die Schaffung von SASAC stellt den Versuch der Regierung dar, die fragmentierte Verteilung der Aufsicht und Verwaltung über die staatseigene Industrie auf oberster Ebene zu durchbrechen.²⁵⁷ Im Jahr 2003 übernahm die Behörde die Kompetenzen in den Bereichen Finanzen und Personal vom Finanz-, und dem Personalministerium bzw. der „Zentralen Unternehmensarbeitskommission“ des ZK der KPCh. Zudem wurde der Bereich „industrielles Management“ und damit die Aufsicht über industrielle Reformen, von der nunmehr aufgelösten SETC auf SASAC übertragen.²⁵⁸ Dieser Schritt wurde nötig, da die Eigentumsstrukturen von staatseigenen Unternehmen seit 1994 immer komplexer wurden und die Überwachung des staatlichen Vermögens insbesondere nach Auflösung der SETC in den Händen vieler unterschiedlicher Einrichtungen lag.²⁵⁹

Wie Abbildung 15 zeigt, übte vor 1998 die Regierung direkte Kontrolle über staatseigene Betriebe durch ihre Branchenministerien bzw. im Falle der Öl- und Petrochemieindustrie durch die quasi-ministeriellen Holdingunternehmen Sinopec,

²⁵⁴ vgl. Yang, Dali L., S. 60 f.

²⁵⁵ vgl. Zhonghuarenmingongheguo guowuyuan [Staatsrat der VR China]: PRC State Council, „Qiyue guoyou zichan jiandu guanli zhanxing tiaolie“.

²⁵⁶ vgl. Naughton (2003), S. 8 f.

²⁵⁷ vgl. Lin / Li, S. 14.

²⁵⁸ vgl. Laperrouza, S. 54

²⁵⁹ vgl. Yang, Dali L., S. 59 ff.

CNPC und CNOOC aus. Die finanzielle Aufsicht über staatseigene Betriebe übernahm von 1988 bis 1998 das sog. „Büro zur Verwaltung staatseigenen Vermögens“ (*guoyou zichan guanliju*). Dieses galt als sehr schwache Behörde. Zum einen lag dies am offiziellen Status des Büros als Unterabteilung des Finanzministeriums. Zum anderen waren dem Büro nur in sehr begrenzten Umfang Kompetenzen zugeteilt.²⁶⁰ Bei der Reform von 1998 wurden die Branchenministerien, sowie das „Büro zur Verwaltung Staatseigenen Vermögens“ abgeschafft und deren Kompetenzen auf andere Ressorts übertragen. Konsequenz daraus war, dass die Zentralregierung zu Gunsten der Unternehmensführung und lokaler Regierungen in ihrer Aufsichts- und Eigentümerfunktion geschwächt wurde. Diese Situation wurde allgemein mit der Formel „Viele verwalten, keiner übernimmt Verantwortung“ (*„duotou guanli, wuren fuze“*) umschrieben.²⁶¹

Die Staatliche Kommission für die Überwachung und Verwaltung Staatlichen Eigentums (SASAC) wurde im Jahr 2003 durch den Staatsrat ins Leben gerufen, um die Rolle der Regierung „als Investor und Eigentümer [von staatseigenem Vermögen] voll auszufüllen“ (*tixian chuziren daowe*²⁶²), indem sie „den Wert und die Wertsteigerung des staatlichen Vermögens unter ihrer Aufsicht überwacht und verwaltet.“²⁶³ Da die zentralstaatliche SASAC²⁶⁴ die Funktion des Eigentümers für 196 zentralstaatseigene Unternehmen²⁶⁵ übernimmt, kann man nicht unbedingt von ölsektorspezifischen oder energiepolitischen Aufgaben der Behörde sprechen, sondern von allgemein industriepolitischen. In Hinblick auf die Verwaltung der Ölkonzerne spielt SASAC jedoch eine besondere Rolle, da Sinopec Group, CNPC und CNOOC aufgrund ihrer Kapitalstärke und strategischer Bedeutung zu den wichtigsten Eigentumspositionen der Behörde zählen.²⁶⁶ SASAC bekam bei ihrer Gründung das Mandat, ein System für das

²⁶⁰ vgl. Zhou, Tianyong.

²⁶¹ vgl. ebd; Ning, Nan.

²⁶² vgl. Li, Rongrong (2003).

²⁶³ vgl. Zhonghuarenmingongheguo Guowuyuan guoyou zichan jiandu guanli weiyuanhui (SASAC).

²⁶⁴ Neben der zentralstaatlichen SASAC des Staatsrates gibt es noch lokale SASACs, die für die Verwaltung und Überwachung des staatlichen Eigentums lokaler Ebenen verantwortlich ist. Nach dem System des demokratischen Zentralismus ist die zentrale SASAC den lokalen Behörden weisungsbefugt. Eine Ausführliche Diskussion hierzu findet sich bei Naughton (2003 und 2005).

²⁶⁵ Diese Zahl bezieht sich auf das Jahr 2003. Im Jahr 2005 betrug die Anzahl der Unternehmen unter der Aufsicht SASACs nur noch 155.

²⁶⁶ vgl. Naughton (2003), S. 3.

Vermögensmanagement des Staates zu schaffen, welches Kompetenzen, Aufgaben und Verantwortungen für die Bereiche Staatsvermögen und Personal in einer Behörde vereinigt.²⁶⁷ Die „*Einstweiligen Bestimmungen*“ spezifizieren die Rolle der Behörde als Eigentümer des staatlichen Vermögens dahingehend, dass SASAC die „Rechte und Interessen“ (*quanyi*) des Staates als Eigentümer vertreten soll. Von dieser Bestimmung kann man sehen, dass SASAC keine rein regulierende Behörde wie beispielsweise das MLR ist, sondern dass sie im Gegenteil aktiv, im Rahmen ihrer Kompetenzen, die Interessen des Staates als Eigentümer vertreten soll.²⁶⁸

Mit der Bündelung von Kompetenzen, die zuvor auf zahlreiche andere Organe der Regierung verteilt waren und auf Basis einer neuen rechtlichen Grundlage zum Management von staatlichem Vermögen²⁶⁹, übernimmt SASAC die Rolle des Eigentümers bzw. des Mehrheitseigners an staatlichen Vermögensgütern. Dies beinhaltet in erster Linie, die Überwachung der Tätigkeiten aller Betriebe im Eigentum der Zentralregierung mit Ausnahme von Finanzinstituten.²⁷⁰ Die Kompetenzen der SASAC werden in den „*Einstweiligen Bestimmungen*“²⁷¹ wie folgt definiert. Artikel zehn legt fest, dass SASAC nicht in das Tagesgeschäft des Unternehmens eingreift, sondern nur die Verantwortlichkeiten eines Investors ausüben darf. Sodann werden in Artikel 13 sechs Funktionen SASACS in Bezug auf seine Rolle als Investor festgelegt:

- (1) Die Aufrechterhaltung der Rechte und Interessen des Eigentümers (*weihu suoyouzhe de quanyi*). Gemäß §4 des Gesellschaftsgesetzes von 1994 werden die Rechte und Interessen des Eigentümers definiert als die Rechte an den Früchten des Vermögens, zur [Teilnahme an] grundlegenden Unternehmensentscheidungen und der Wahl der Manager.²⁷²
- (2) Die Durchführung der Reform und Reorganisation der Staatsbetriebe
- (3) Ernennung des Aufsichtsrates der Staatsbetriebe

²⁶⁷ vgl. Li, Rongrong (2003).

²⁶⁸ vgl. Naughton (2002), S. 2.

²⁶⁹ Siehe hierzu: „Einstweilige Bestimmungen zur Überwachung und Verwaltung staatseigenen Vermögens an Unternehmen“ (2003) und „Durchführungsbestimmungen über den Transfer staatseigenen Eigentums der Unternehmen“ (2003)

²⁷⁰ vgl. Yang, Dali L., S. 61.

²⁷¹ vgl. „*Qiye guoyou zichan jiandu guanli zhanxing tiaolie*“ [Einstweilige Bestimmungen zur Überwachung und Verwaltung staatseigenen Vermögens an Unternehmen], 2003.

- (4) Ernennung und Entlassung der Unternehmensführung
- (5) Prüfung von staatlichen Vermögenswerten
- (6) Durchführung von Aufgaben, die der Behörde von der Regierung übertragen wurden.

Zu grundlegenden Unternehmensentscheidungen zählen Entscheidungen über Fusionen, Bankrotterklärungen, Übernahmen und die Ausgabe neuer Wertpapiere. Zudem umfassen Eigentumsrechte auch die Festlegung der strategischen Ausrichtung der Firmen. Neben der Überwachung und Konsolidierung der Betriebe, ernennt SASAC zudem hochrangige Firmenmanager.²⁷³

Auf einer Arbeitskonferenz der SASAC am 13. Januar 2005 konkretisierte ihr Vorsitzender Li Rongrong, die Aufgaben seiner Behörde und erläuterte seine Vorstellungen über die zukünftige Rolle SASACs. Dabei wies er darauf hin, dass SASAC zwar die Rolle als „Chef“ (*laoban*) der Staatsbetriebe mit großer Verantwortung wahrnehmen müsse, doch die Unternehmen sich selbst auch gewisse Freiheiten vor allem im operativen Bereich bewahren müssten. Er sprach in diesem Zusammenhang davon, dass SASAC nicht zusätzlich zur Rolle des Chefs, die Rolle der „Schwiegermutter“ (*popo*) ausüben dürfe.²⁷⁴

Trotz ihrer dominanten Stellung sind der SASAC als Alleinvertreter der staatlichen Eigentümerposition Grenzen auferlegt. Wie man im nächsten Kapitel sehen wird, zahlen die Unternehmen unter SASACs Kontrolle beispielsweise keine Dividenden an die Behörde, obwohl nach Art. 13,1 der „Einstweiligen Bestimmungen“ in Verbindung mit dem §4 des Gesellschaftsgesetzes von 1994 der Eigentümer Rechte an den Früchten des Unternehmens hat. Als zweiten Schwachpunkt der Behörde kann man deren Beziehungen zur Kommunistischen Partei, in Hinblick auf die Kompetenz zur Personalernennung ausmachen. Mit welchen Mitteln SASAC ihre Rolle als staatlicher Eigentümer, Vermögensverwalter und „Personalchef“ durchsetzen will, und ob diese Mittel der Vision Lis von einer Eigentümerrolle „ohne klar definierte Grenzen“²⁷⁵ gerecht werden, wird in den folgenden Kapiteln über die Eigentums- und Finanzbeziehungen,

²⁷² vgl. „Zhonghua renmin gongheguo gongsifa“ (1994) [VRCh Gesellschaftsgesetz].

²⁷³ vgl. Naughton (2003), S. 5.

²⁷⁴ vgl. Li, Rongrong (2005).

²⁷⁵ vgl. Naughton (2006b), S. 14.

sowie über die personellen Beziehungen zwischen Regierung und Ölkonzernen erörtert.

Fazit:

Pearson hebt hervor, dass sich die Regierung im Zuge der Reformen der Jahre 1993-2003 von planwirtschaftlichen Strukturen schrittweise auf die Rolle der Politikformulierung und Regulierung zurückgezogen hat. Während in anderen Industrien, wie beispielsweise dem Elektrizitäts- und Telekommunikationssektor regulative Lücken durch die Gründung von quasi-unabhängigen Regulierungskommissionen geschlossen wurden, ist hervorzuheben, dass eine solche Institution für den Ölsektor nicht existiert.²⁷⁶ Wie Zhou Tianyong und Xia Xuqian in ihrem Aufsatz feststellen, wird eine adäquate Aufsicht über den Ölsektor dadurch verhindert, dass „die Spieler gleichzeitig die Schiedsrichter sind“ (*yundongyuan you shi caipanyuan*)²⁷⁷, i.e. dass die Ölkonzerne aufgrund ihrer finanziellen und personellen Stärke gegenüber der fragmentierten Regierungsbürokratie ihren Einfluss geltend machen können. Zhou und Xia führen weiter aus, dass es zwischen den Energiesicherheitsinteressen des Staates und den Shareholder-Value-Interessen der Ölkonzerne einen Widerspruch gäbe, der sich wiederum negativ auf die Kapazität des Staates zur Politikformulierung im Energiebereich auswirke.²⁷⁸ Die Gründung von SASAC könnte jedoch für die Regierung ein Silberstreif am Horizont sein, da mit der Konzentration vormals fragmentierter Kompetenzen unter dem Mantel einer Behörde, endlich eine starke Organisation geschaffen wurde, die als Eigentümer, zumindest nominell, die Kompetenzen besitzt, die staatseigenen Ölkonzerne zu überwachen und zu verwalten. Die Eigentümerrolle des Staates, die damit einhergehenden Probleme und die Lösungsmöglichkeiten werden Thema des nächsten Kapitels sein.

²⁷⁶ vgl. Pearson (2006), S. 16.

²⁷⁷ Zhou / Xia, S. 23.

²⁷⁸ vgl. ebd,

6. Analyse der Beziehungen zwischen der Industrie und dem Staat

6.1 Eigentumsrechte und Finanzen

Nach Erica Downs üben die Ölkonzerne Chinas erheblichen Einfluss auf energiepolitische Entscheidungen aufgrund ihrer finanziellen Ressourcen und personaltechnischen bzw. politischen Verbindungen aus.²⁷⁹ Leider schafft es die Autorin nicht den Einfluss der Unternehmen aufgrund ihrer finanziellen Stärke näher zu quantifizieren. In diesem Zusammenhang vermisst man auch eine kritische Betrachtung der Rolle, die der Staat als Eigentümer der Staatsunternehmen spielt. Um eine kohärente Energiepolitik und eine effiziente Regulierung des Energiesektors zu erreichen, hebt Andrews-Speed die Wahrnehmung der Eigentümerrolle an den Energieunternehmen als eine der Grundaufgaben der Regierung im Zuge des Rückzugs aus dem planwirtschaftlichen System hervor.²⁸⁰ Im Folgenden soll daher der Versuch unternommen werden, ausgehend von den Ergebnissen aus Kapitel drei und Kapitel fünf, die Eigentumsbeziehungen zwischen den Ölfirmen und der Regierung mit ihren Komponenten, Finanzbeziehungen und personelle Kontrolle, näher zu erörtern. Einen wichtigen Punkt dieser Betrachtung bilden die seit dem Jahr 2002 getroffenen Maßnahmen der Regierung, ihre Rolle als Eigentümer zu stärken und somit die Möglichkeiten der Einflussnahme und Kontrolle der Ölkonzerne zu erhöhen.

6.1.1 Die Reichweite der Eigentumspositionen

Die Eigentumssituation der chinesischen Ölkonzerne weist eine hohe Pfadabhängigkeit auf, die sich mit den in Kapitel drei dargestellten schrittweise und experimentell durchgeführten Industriereformen der chinesischen Regierung erklären lässt. Der Anschaulichkeit halber, soll im Folgenden das Beispiel Sinopec als Paradigma für die Entwicklung der Eigentumsstruktur im Ölsektor gelten. Wie in Kapitel drei gezeigt wurde, brach die chinesische Regierung die absolute staatliche Eigentumsposition erstmals auf, als sie Anfang der 90er Jahre einige wenige höchst profitable Unternehmen wie Sinopecs Shanghai Petrochemical Company (SPC) in Aktienunternehmen umwandelte. Erst nach diesem Schritt, der Kapital für die Modernisierung der Unternehmen generieren sollte, begann die chinesische Regierung

²⁷⁹ vgl. Downs, (2006), S. 21.

²⁸⁰ vgl. Andrews-Speed (2004a), S. 172.

mit der Gründung der großen Unternehmensgruppen. Um die Kontrolle über die Betriebe nicht zu verlieren, wurde am Anfang der Privatisierungspolitik eine sog. „Split Share“-Struktur (*guquan fen zhi*) eingeführt. Nach diesem Modell wurden die Aktien eines Unternehmens in zwei Gruppen unterteilt: an der Börse frei handelbare und nicht frei handelbare Aktien im Staatsbesitz. Dadurch sollte garantiert werden, dass der Staat die Position als Mehrheitseigner und somit wichtige Kontrollmöglichkeiten über seine Unternehmen nicht verlor. Als Vertreter des Staates wurden die „alten“ Sinopec und CNPC Eigentümer der nicht-handelbaren Aktien.²⁸¹ Nach der Industriereform von 1998 gingen die Aktien der Zweigfirmen an die börsennotierten Kernunternehmen über. Die nicht zum Kerngeschäft gehörenden Eigentumspositionen (*Cunxu-Betriebe*) wurden dagegen in die Mutterkonzerne eingegliedert, die wiederum als Vertreter des Staates Mehrheitseigner an den börsennotierten Kernunternehmen waren.

Im Falle Sinopecs bedeutet dies, dass die Staatsaktien der börsennotierten Tochterunternehmen wie SPC oder Sinopec Beijing Yanhua sich de jure im Eigentum von Sinopec Corp. befinden. Sinopec Corp. wiederum wurde zu etwa 55% von Sinopec Group gehalten. Der Eigentümer von Sinopec Group ist zu 100 Prozent der Staat, der seit 2003 wiederum von SASAC vertreten wird (siehe Abbildungen 6 und 7).²⁸² SASAC ist damit lediglich direkter Eigentümer von Sinopec Group, und erst dadurch auch Eigentümer an der börsennotierten Kernfirma Sinopec Corp.. Naughton erachtet diese lediglich indirekte Eigentümerposition des Staates an den profitablen Kernunternehmen als problematisch und geht soweit zu sagen, dass SASAC als offizieller Inhaber der Staatsaktien kein wirkliches Portfolio von Unternehmen, sondern lediglich zahlreiche semi-bürokratische Organe einer Mittelebene zwischen Unternehmen und Regierung halte.²⁸³

6.1.2 Stärkung der staatlichen Kontrolle durch Aktienreform

Aufgrund dieser stark begrenzten und eigentlich nur rein indirekten Eigentümerposition des Staates an seinen profitablen Unternehmen war es Peking ein zentrales Anliegen, unter der Aufsicht SASACs ein modernes Portfoliomanagement der

²⁸¹ vgl. Mattlin, S. 25 ff.

²⁸² vgl. United States Securities and Exchange Commission (SEC) (2007a), S. 66.

²⁸³ vgl. Naughton (2006b), S. 7.

Staatsbetriebe zu etablieren. Aus diesem Grund beschloss der Staatsrat im Jahr 2002 eine Aktienreform durchzuführen, die zum einen die nicht-handelbaren Staatsaktien bis zum Jahr 2006 schrittweise in handelbare umwandeln sollte. Dies sollte der Regierung die Möglichkeit geben, den Anteil an unwirtschaftlichen staatlichen Eigentumspositionen auf dem Markt abzustößen. Zum anderen wurden in einem zweiten Schritt die großen Unternehmensgruppen, wie Sinopec Group und CNPC einer inneren Konsolidierung unterzogen, in der die Kernfirmen Sinopec Corp. und PetroChina die im Umlauf befindlichen Aktien ihrer Tochterunternehmen aufkaufen und in das eigene Portfolio integrieren sollten (siehe Abbildungen 6 und 7). Da Sinopec Corp. bzw. PetroChina als alleinige Eigentümer über zumeist 100% ihrer wichtigsten Firmen nun bessere Kontroll- und Koordinierungsmöglichkeiten hatten, erhoffte man sich durch diese Maßnahmen effizientere Konzernstrukturen und weniger Wettbewerb zwischen den einzelnen Tochterunternehmen. SASAC beschreibt diesen Vorgang als Gesamtnotierung (*zhengti shangshi*) der Kernunternehmen.²⁸⁴ Zwar kann man argumentieren, dass die Umwandlung von nicht-handelbaren in handelbare Aktien die potentiellen Kontrollmöglichkeiten der Regierung über ihr Eigentum an den Ölkonzernen vermindern würde. Doch weist Mattlin darauf hin, dass der chinesische Staat kein Interesse an einem Verkauf seiner Anteile an den Ölkonzernen habe. Der Grund hierfür ist die strategische Bedeutung der Ölindustrie für die nationale Sicherheit, die SASAC noch einmal mit der Veröffentlichung einer Liste von strategischen Industrien Chinas im Jahr 2005, auf der die Ölkonzerne ganz oben stehen, hervorgehoben hat.²⁸⁵

SASAC hielt über ihre 100%ige Beteiligung an den Gruppenunternehmen im Jahr 2006 indirekt rund 76% der Aktien von Sinopec Corp.²⁸⁶, 88% von PetroChina²⁸⁷ und 66% von CNOOC Ltd.²⁸⁸ Durch die Akquisition der im Umlauf befindlichen Aktien ihrer Tochterunternehmen durch das börsennotierte Kernunternehmen im Zuge der Aktienreform, vergrößerten die Gruppenunternehmen zwar nicht ihre absoluten Beteiligungen an den Kernunternehmen; das Portfolio und auch die Kontrollkapazität über die Tochterunternehmen konnte durch den Einbezug der im Umlauf befindlichen

²⁸⁴ vgl. Mattlin, S. 27 f.

²⁸⁵ vgl. ebd., S. 31

²⁸⁶ vgl. United States Securities and Exchange Commission (SEC) (2007a), S. 66.

²⁸⁷ vgl. United States Securities and Exchange Commission (SEC) (2007b), S. 104.

²⁸⁸ vgl. United States Securities and Exchange Commission (SEC) (2007c), S. 104

A-Aktien dennoch erweitert werden (siehe Abbildungen 6 und 7). Weiterhin gibt die Gesamtnotierung SASAC als Eigentümer der Gruppeunternehmen und de facto Eigentümer der börsennotierten Kernfirmen theoretisch mehr Kontrolle über den Kapitalfluss der Firmen. Diese Gelder könnte die Behörde für die Umsetzung ihrer politischen Prioritäten in der Unternehmensrestrukturierung nutzen.²⁸⁹ Zieht man in Betracht, dass Sinopec Corp., PetroChina und CNOOC Ltd. im Jahr 2005 zusammen rund 43% aller Profite der Staatsunternehmen unter der Aufsicht SASACs erwirtschaften, wird die Bedeutung dieser Schritte für die staatliche Kontrolle über die Unternehmen deutlich (siehe Abbildung 16).²⁹⁰ Wie oben schon erwähnt, werden SASAC jedoch beim Zugriff auf die Profite der Unternehmen Grenzen gesetzt. Dies ist Thema des folgenden Abschnittes.

6.2 Die Finanzbeziehungen

6.2.1 Die derzeitige Situation

In engem Zusammenhang mit den Eigentumsverhältnissen stehen die Finanzbeziehungen zwischen der Regierung und den Staatsunternehmen. Während die börsennotierten Kernunternehmen Sinopec Corp. bzw. PetroChina Dividenden an ihre Mehrheitseigner Sinopec Group bzw. CNPC ausschütten, bezieht der Staat nur Steuereinnahmen von den Unternehmen.²⁹¹ Als de facto Eigentümer der börsennotierten Unternehmen und de jure Eigentümer der Gruppenunternehmen erhält der Staat keinerlei Zugriff auf die Gewinntransfers in Form von Dividendenzahlungen innerhalb der Gruppen. Der Grund hierfür liegt in einer Bestimmung des Unternehmensgesetzes von 1994, die es den Unternehmen erlaubt, ihre Profite selbst einzubehalten.²⁹² Die Gruppenunternehmen finanzieren mit den Gewinntransfers ihrer Töchter zumeist die Firmenstruktur ihrer unwirtschaftlichen „Cunxu-Betriebe“. ²⁹³ Empirische Studien der Weltbank zeigen, dass Dividendenausschüttungen an die

²⁸⁹ vgl. Mattlin, S. 31.

²⁹⁰ vgl. hierzu die eigenen Berechnungen in Abbildung 16.

²⁹¹ vgl. Naughton, (2006a), S. 3.

²⁹² vgl. Mattlin, S. 13.; Grund für die Entscheidung, dass die Unternehmen keine Dividenden an den staatlichen Eigentümer zahlen mussten, war unter anderem die schlechte finanzielle Lage der meisten staatseigenen Unternehmen zu jener Zeit.

²⁹³ vgl. Li, Haohao, S. 329. ; Naughton (2006b), S. 8.

Eigentümer die Unternehmensführung davon abhält, überschüssige Gewinne in unprofitable Geschäfte zu investieren.²⁹⁴ Zwar kann man die Investitionen der Mutterkonzerne in die „Cunxu-Betriebe“ als unwirtschaftlich bezeichnen, doch folgen CNPC und Sinopec mit dem Erhalt der „Cunxu-Betriebe“ nur den Aufgaben, die ihnen bei der Industriereform von 1998 zugeteilt wurden, nämlich soziale Härten abzufedern und unprofitable aber dennoch wichtige Eigentumspositionen in der Gruppe zu erhalten.²⁹⁵

Die staatliche Eigentümerposition wird von SASAC vertreten. SASACs Vorsitzender Li Rongrong sieht die Aufgabe seiner Behörde als Eigentümer der größten und wichtigsten Staatsbetriebe darin, zum einen die Reformen der Unternehmen voranzutreiben und zum anderen gerade in Sektoren, die für die nationale Sicherheit von überragender Bedeutung sind, die wirtschaftliche Wertsteigerung der Unternehmen mit strategischen Zielen der Regierung zu verbinden.²⁹⁶ Mit der Veröffentlichung einer Liste strategischer Industrien im Jahr 2005, stellte Li Rongrong offiziell die Öl- und petrochemische Industrie mit seinen drei Hauptvertretern Sinopec, CNPC und CNOOC als strategisch wichtig heraus.²⁹⁷

Um diese Reformen bewerkstelligen und sektorübergreifend koordinieren zu können, will SASAC auf die finanziellen Mittel der Unternehmen selbst zugreifen.²⁹⁸ Dieses Vorhaben korrespondiert jedoch nicht mit der Wirklichkeit der Eigentümerposition, da SASAC keinen direkten Zugriff auf die Profite der Unternehmen hat. Der Einfluss des Staates als Eigentümer ist somit begrenzt durch systemimmanente Defizite der staatlichen Eigentümerposition. Um diesem Problem entgegenzutreten und um die eigene Stellung durch eine bessere finanzielle Ausstattung zu untermauern, will SASAC seinen Einfluss auf die strategischen Industrien durch Reformen in den Finanzbeziehungen stärker zur Geltung bringen. Als konkrete Maßnahme hierfür entwickelte SASAC das sog. „Managementbudget für Staatliche Vermögensgüter“.

²⁹⁴ vgl. Kuijs et al. S. 4f.

²⁹⁵ vgl. Li Haohao, S. 329.

²⁹⁶ vgl. Naughton (2006a), S. 3.

²⁹⁷ vgl. Mattlin, S. 16.

6.3 Das geplante „Managementbudget für Staatliche Vermögensgüter“

Das Modell des „Managementbudgets für Staatliche Vermögensgüter“ (*guoyou ziben jingying yusuan*) sieht vor, dass SASAC einen bestimmten Teil der Unternehmensgewinne nach Steuern direkt eintreiben und nach ihren Vorstellungen reinvestieren kann.²⁹⁹ Die Idee wird von SASAC seit ihrer Gründung im Jahr 2003 mit viel Nachdruck verfolgt. Die Kompetenz, über einen bestimmten Teil der Gewinne der Staatsbetriebe verfügen zu können, würde SASAC nicht nur gegenüber den staatseigenen Konzernen, sondern auch innerhalb der zentralstaatlichen Bürokratie stärken.³⁰⁰

Dieser Schritt und die Bedeutung der Ölindustrie, welche die Ölindustrie bei diesem Vorhaben spielt, wird deutlich bei der Betrachtung der Wirtschaftsdaten der Staatsbetriebe in Abbildung 16 und 17. So entsprachen die Gewinne vor Steuern der Staatsunternehmen unter der Aufsicht der SASAC im Jahr 2005 mit ca. 626 Milliarden RMB³⁰¹ 3,4% des chinesischen BIP, mit einer Wachstumsrate von 28% im Vergleich zum Vorjahr.³⁰² Davon wurden mehr als 40% alleine von den drei Ölkonzernen erwirtschaftet.³⁰³ Im Gespräch für ein Berechnungsmodell des Budgets sind bis zu 20% der Profite nach Steuern eines Unternehmens. Die Berechnungsgrundlage soll nach Aussage Li Rongrongs aber auch von den jeweiligen Sektoren und Art des Unternehmens (*fenlei shouqu*) abhängig gemacht werden. So könnten für den Ölsektor 0-15% der Profite der staatlichen Ölkonzerne in das geplante Managementbudget der SASAC eingehen.³⁰⁴ Zugegebenermaßen ist dies eine sehr vage Quote, doch kann man in Hinblick auf eine Entscheidungsfindung noch von harten Verhandlungen zwischen den betroffenen Unternehmen, SASAC und anderen Regierungsakteuren ausgehen.

²⁹⁸ vgl. ebd. S. 15.

²⁹⁹ vgl. Beijing Daxue Jinrong yu Zhengquan yanjiu zhongxin [Finanz- und Wertpapierforschungszentrum der Peking Universität].

³⁰⁰ Naughton (2006a), S. 2.

³⁰¹ Dies entspricht Nettogewinnen von 336 Milliarden RMB und einem Zuwachs von 34,5% gegenüber dem Vorjahr; vgl. ebd.

³⁰² vgl. Naughton (2006a), S. 2.

³⁰³ vgl. Mattlin, S. 31.

Da die eigentlichen Budgetkompetenzen auf zentralstaatlicher Ebene beim Finanzministerium liegen, kam es zu Verhandlungen zwischen SASAC und dem Finanzministerium, wobei letzteres forderte, das Managementbudget unter seine Aufsicht zu stellen. Wie zu erwarten war, folgten daraufhin heftige Auseinandersetzungen und Verhandlungen zwischen den betroffenen Parteien. Auf der einen Seite verhandelten die Vertreter der SASAC und des Finanzministeriums insbesondere über die Frage, wem die letztendliche Budgetkompetenz zufallen würde. Das Finanzministerium fürchtete einen zu großen Machtgewinn für SASAC und eine Untergrabung seiner originären Budgetkompetenzen. SASAC hingegen forderte eine finanzielle Ausstattung, die es ihr erlauben würde, die Unternehmensreform im Staatssektor voranzutreiben und ein modernes Management staatlicher Vermögensgüter aufzubauen. Dem gegenüber standen die Vertreter der großen Staatsbetriebe, die um ihre Profite bzw. ihren Einfluss fürchteten und die gesamte Idee somit von vornherein ablehnten.³⁰⁵ Inoffiziell haben sich die Parteien, i.e. SASAC und das Finanzministerium im Jahr 2006 auf ein Modell geeinigt, das vorsieht, dass das Finanzministerium weiterhin für das Gesamtbudget und somit auch für die Gelder aus den Staatsunternehmen verantwortlich ist. SASAC soll jedoch ein eigenes Budget bekommen, welches sich aus den Dividendenzahlungen und Vermögensverkäufen der Staatsbetriebe zusammensetzt.³⁰⁶ Da SASAC keine normale Behörde, sondern eine Sondereinheit unter dem Staatsrat ist, müsste das Budget zudem noch vom Finanzministerium abgesegnet werden.³⁰⁷

Fazit

Obwohl das Modell des Managementbudgets für staatseigene Vermögenswerte bis zum heutigen Tag noch nicht offiziell auf zentraler Ebene eingeführt wurde und es anscheinend noch Kontroversen über Details gibt, so kann man doch feststellen, dass die Zentralregierung ihre Eigentümerposition gegenüber den Ölkonzernen in den letzten Jahren erheblich stärken konnte. Mit der zentralen SASAC schuf die chinesische

³⁰⁴ vgl. Shanghai Guozi [SASAC Shanghai].

³⁰⁵ vgl. Naughton, (2006b), S. 14.

³⁰⁶ vgl. Shanghai Guozi [SASAC Shanghai].

³⁰⁷ vgl. Naughton, (2005c), S. 8.

Führung eine starke Organisation zur Überwachung der staatlichen Ölkonzerne. SASAC zeigt mit ihrem Vorgehen in den Bereichen Unternehmenskonsolidierung durch Aktienreform und Einführung des staatlichen Managementbudgets den Willen ihre eigene Position zu stärken. Susan S. Shirk stellte schon 1992 fest:

„Agencies that generate revenues, who have control over a large number of enterprises, and have ties to the top party leaders have more clout than agencies without these resources.“³⁰⁸

Ihre finanzielle Ausstattung wird es SASAC in Zukunft erlauben, ihre Position in Verhandlungen mit anderen Regierungsressorts, aber auch mit staatseigenen Konzernen deutlich zu verbessern und somit ihre Präferenzen bei Unternehmensreformen und industrieller Regulierung durchzusetzen.

³⁰⁸ Shirk (1992), S. 72.

7. Personal

7.1 Die Kompetenz der Personalerneuerung

Nach Erica Downs übt der Parteistaat³⁰⁹ unter anderem Kontrolle über die strategisch wichtigen Ölfunktionen aus, indem er sich das Recht der Ernennung des Managements vorbehält.³¹⁰ Damit praktiziert der Staat nach Naughtons Ansicht eine wichtige Komponente der Eigentumsrechte an seinen Industrieunternehmen.³¹¹ In Artikel 13 der „Einstweiligen Bestimmungen“ ist festgeschrieben, dass SASAC dem Gesetz nach das Management und den Vorstand der Unternehmen unter ihrer Aufsicht ernennt.³¹² Diese normative Kompetenzverteilung an die SASAC verdeckt jedoch den Einfluss der KPCh, die traditionell die Kompetenz für die Ernennung von Kadern und Industriemanagern für sich reklamiert.³¹³

Die Kommunistische Partei kontrolliert durch das sog. Nomenklatursystem (*zhiwu mingsheng biao*) die Ernennung, Beförderung, Versetzung und Entlassung fast des gesamten Führungspersonals und fast aller Kader in China. Dieses System stellt für die Partei ein wichtiges Instrument zur Sicherung ihres Machtanspruches dar und dient der Durchsetzung ihrer Interessen in allen Bereichen der Wirtschaft, Politik und Gesellschaft.³¹⁴ Aufgrund ihres Status als Quasi-Ministerien wurden die obersten Führungsebenen der Ölfunktionen vor 1998 durch das zuständige Parteikomitee der Holdingunternehmen gemäß der Nomenklatur ernannt (siehe Abbildung 15).³¹⁵ Die groß angelegte Industrie- und Regierungsreform des Jahres 1998 ging einher mit einer Reform des Nomenklatursystems. Der Parteistaat versuchte die zunehmend paradoxe Aufgabe zu meistern, die Liberalisierung der Wirtschaft voranzutreiben und gleichzeitig die politische Kontrolle wichtiger Industrien durch den Parteistaat zu gewährleisten.³¹⁶ Die Restrukturierung der drei großen Ölfunktionen warf die Frage auf, wer in Zukunft das

³⁰⁹ Der Begriff umfasst hier die Kommunistische Partei und den Staatsapparat, die an der Spitze des Machtgefüges der VRCh praktisch synonym sind.

³¹⁰ vgl. Downs (2006), S. 23.

³¹¹ vgl. Naughton (2006b), S. 4.

³¹² vgl. „Einstweilige Bestimmungen“.

³¹³ vgl. Naughton (2003), S. 8.

³¹⁴ vgl. Chan, S. 703, Brodsgaard, S. 363.

³¹⁵ vgl. Chan, S. 708 f. Wie schon oben erwähnt, wurde auch das Management strategisch wichtiger Produktionsfirmen wie Daqing und SPC direkt vom Staatsrat und dem Organisationsbüro der KPCh ernannt.

³¹⁶ vgl. ebd. S. 703.

Management ernennen sollte. Bedacht auf den Ausbau seiner Machtbasis, gründete der neue Premier Zhu Rongji zu diesem Zweck das „Komitee für Große Firmen“ unter dem Personalministerium. Dieser Schritt löste einen Interessenskonflikt mit Li Peng und anderen aus, die den Einfluss der Partei in diesem Bereich nicht beschnitten und zudem Zhus Position geschwächt sehen wollten.³¹⁷ Nach langen Verhandlungen einigten sich die Fraktionen letztendlich auf einen Kompromiss, der vorsah, dass Personalentscheidungen bei Firmen, die als wichtig für die nationale Sicherheit und für das wirtschaftliche Überleben Chinas erachtet werden, von der oben schon vorgestellten „Zentralen Unternehmensarbeitskommission“ getroffen werden (Abbildung 10, 12 und 15). Diese Kommission war eine „Kompromissorganisation“, die unter direkter Kontrolle des Ständigen Ausschusses des Politbüros stand, dessen ausführendes Organ jedoch das Personalministerium war.³¹⁸

Unter dem Druck der Industriereformen und dem Versuch politische Entscheidungen zu institutionalisieren, versuchte die KPCh im Jahr 2003 ihren Kompetenzanspruch bei Personalfragen mit der Fachkenntnis der SASAC zu verbinden. Damit erhielt SASAC offiziell die Zuständigkeiten für Personalfragen der Unternehmen unter ihrer Aufsicht.³¹⁹ Trotz dieser normativen Kompetenzzuweisung an die SASAC, ist es immer dennoch das Organisationsbüro des ZK der KPCh, das sich bei der Ernennung der Geschäftsführer und der Vorstandsvorsitzenden der 53 größten SASAC-Firmen, unter denen sich auch die Ölkonzerne befinden, das Recht der direkten Ernennung „in Koordination mit dem Parteikomitee der SASAC“ vorbehält. Damit sichert sich das Zentralkomitee wichtige Ressourcen und Patronagebeziehungen zu strategisch bedeutsamen Firmen. Erst auf der Ebene des stellvertretenden Geschäftsführers der Gruppenunternehmen wird das Parteikomitee der SASAC durch das SASAC-Personalbüro direkt aktiv.³²⁰

Als Eigentümer kann SASAC wiederum nur das Management der Mutterkonzerne Sinopec Group, CNPC und CNOOC ernennen. Als Mehrheitseigner kontrollieren diese wiederum die Personalentscheidungen der börsennotierten Töchter

³¹⁷ vgl. Naughton (2003), S. 7 f.

³¹⁸ vgl. Chan, S. 708; Naughton (2003), S. 7.

³¹⁹ vgl. Naughton (2006b), S. 4f.

³²⁰ vgl. ebd. S. 5.

Sinopec Corp., PetroChina und CNOOC Ltd.³²¹ Der Durchgriff des Staates auf die Personalentscheidungen der Töchter geschieht in der Regel jedoch dadurch, dass die Vorstandsetagen der Gruppen- und der Kernunternehmen mit Personalunionen besetzt werden. So war im Jahr 2005 Chen Geng gleichzeitig Geschäftsführer von CNPC und Vorstandsvorsitzender von PetroChina.³²² In der Sinopec Group fungierte ihr Präsident Chen Tonghai auch als Vorstandsvorsitzender von Sinopec Corp. Fu Chengyu, der Vorstandsvorsitzende von CNOOC hatte bei CNOOC Ltd. die Funktion des Vorstandsvorsitzenden inne.³²³ Dadurch, dass diese Personen von SASAC bzw. der Partei ernannt wurden, sicherten sich die jeweiligen Institutionen wichtige Loyalitäten und Einflussmöglichkeiten, um bestimmte Interessen durchzusetzen. Die Kontrolle der Partei über solch bedeutende Personalfragen ist zudem als einendes Gegengewicht zur Fragmentiertheit der bürokratischen Struktur zu sehen.

7.2 Die Rolle der Führungsspitze der Ölkonzerne

Die Tatsache, dass Personalentscheidungen de facto in der Parteisphäre getroffen werden, impliziert, dass nicht nur der wirtschaftliche Erfolg, bzw. die fachliche Kompetenzen als Kriterium für die Wahl eines Managers herangezogen wird, sondern auch Überlegungen darüber getroffen werden, ob die entsprechende Person die Interessen der Partei ausreichend vertritt.³²⁴ Die Erfahrung zeigt, dass hochrangige Ölkonzernfunktionäre, die nicht nur wirtschaftlich, sondern auch im Sinne der Partei erfolgreiche Arbeit geleistet haben, ihre Karrieren in der Partei oder in der Regierung weiterverfolgen können. Beispielhaft hierfür sollen im Folgenden die Karrieresprünge der drei Konzernchefs Li Yizhong, dem ehemaligen Hauptgeschäftsführer von Sinopec, Ma Fucai, dem ehemaligen Hauptgeschäftsführer von CNPC und Wei Liucheng, dem ehemaligen Vorstandsvorsitzenden von CNOOC in die Politik erläutert werden.

Auf dem 16. Parteitag der KPCh wurden die drei Ölkonzernmanager zu ständigen bzw. nicht-ständigen Mitgliedern des Zentralkomitees der KPCh gewählt. Dies bedeutete nicht nur einen bedeutenden Schritt hin zur Repräsentierung der

³²¹ vgl. Zhang Jin, S. 122, 127.

³²² Die vier Vizepräsidenten von CNPC saßen zudem im Aufsichtsrat von PetroChina.

³²³ vgl. Jahresberichte des Jahres 2005 von Sinopec Corp., CNOOC Ltd. und PetroChina.

³²⁴ vgl. Downs (2006), S. 23.

Wirtschaft in der Partei, sondern verweist gleichzeitig auf die Wichtigkeit der Ölindustrie für den Parteistaat.³²⁵ Während Ma Fucai sich mit einem nicht-ständigem Sitz im ZK begnügen musste, erhielt Li Yizhong einen ständigen Sitz. Mit dieser Entscheidung honorierte die Partei auf subtile Art und Weise die Rolle Lis, der bei Demonstrationen von freigestellten (*xiagang*) Ölarbeitern eine stärkere Hand als Ma zeigte. Darüber hinaus sollte Ma ursprünglich Gouverneur von Shandong werden, einen Posten, den er dadurch verlor, dass er als Chef von CNPC und PetroChina eine tödliche Gasexplosion in Sichuan inkompetent managte.³²⁶ Heute ist Li Yizhong stellvertretender Vorsitzender und erster Parteisekretär der SASAC und somit nach Li Rongrong der zweitstärkste Mann der Behörde. Ma Fucai hat den Posten des stellvertretenden Direktors des Staatlichen Energiebüros der Energieführungsgruppe inne. Wei Liucheng hingegen wurde für sein erfolgreiches Management nicht nur mit einem nicht-ständigen Sitz im ZK der KPCh belohnt, sondern wurde kurze Zeit später sogar zum Gouverneur und Parteivorsitzenden der Provinz Hainan ernannt, wo CNOOC im Raffineriebereich große Kapazitäten errichtet hat.³²⁷

7.3 Die „Pipeline“ der Ölindustrie in die Politik

In der Literatur wird hervorgehoben, dass die Kompetenz der Partei, über Personalfragen in Regierung und Industrieunternehmen zu entscheiden, ein gewisses Maß an Kontrolle über deren Aktivitäten gewährleistet.³²⁸ Diese „Top-Down-Kontrolle“ wird jedoch verwässert durch ein Charakteristikum, welches Lieberthal als Konsequenz der fragmentierten bürokratischen Struktur analysierte. Nach Lieberthal und Oksenberg können Interessensgruppen auf unteren Ebenen, durch Kontakte zur obersten Führungsetage, bürokratische Hürden umschiffen, bzw. den Konsens in der Entscheidungsfindung auf den unteren Ebenen umgehen, indem sie bestimmte Themen nach oben wandern lassen, wo mächtige Individuen oder Organisationen mit ihrer

³²⁵ Neben den drei Ölkonzernmanagern, erhielten noch die Vorsitzenden der vier chinesischen Staatsbanken Sitze im ZK. Vgl. Naughton (2003), S. 9.

³²⁶ Die Gasexplosion in Sichuan war gleichzeitig Anlass für Mas Rücktritt vom Posten des Hauptgeschäftsführers bei CNPC und Vortandsvorsitzender bei PetroChina. Dass Mas Stern im Sinken begriffen war, macht Downs zusätzlich an der Tatsache fest, dass es Ma Fucai nicht schaffte den Vertrag mit Russland über eine Ölpipeline von Sibirien nach China vor dem Eingreifen der Japaner zu sichern. Vgl. Downs (2006) S. 23.

³²⁷ vgl. Downs (2006), S. 23.

³²⁸ vgl. Downs, (2006) S. 23; Shirk, S. 63.

Autorität Einfluss auf die Verhandlungen über bestimmte Projekte nehmen.³²⁹ Von herausragender Bedeutung hierbei ist die Tatsache, dass genau jene Projekte große Aussicht auf Erfolg haben, die durch ein oder mehrere nationale Führungspersönlichkeiten persönlich unterstützt werden.³³⁰ Hierzu wendet sich im Falle der Ölkonzerne das Management an Individuen auf oberster Ebene, die persönliche Verbindungen zu den jeweiligen Unternehmen haben, um ihre Unterstützung zu erfragen.³³¹ Zwar kann man heutzutage nicht wie Lieberthal und Oksenberg in den 80er Jahren von einer „Ölfraktion“ in der Regierung sprechen.³³² Man kann jedoch einzelne Individuen ausmachen, die es während der Reformperiode durch ihre Laufbahn in der Ölindustrie zu politischen Karrieren an die Spitze des Parteistaates gebracht haben. Es ist anzunehmen, dass die Verbindungen zu den Wiegeplätzen ihrer Karriere nicht abgerissen sind und die Ölkonzerne ihre Interessen durch diese „Pipelines“ gezielt platzieren können.³³³

Wie aus Abbildung 18 ersichtlich wird, haben nicht nur Ma Fucai, Chen Geng, Li Yizhong und Wei Liucheng wichtige Positionen in den zentralen Partei- und Regierungsorganen inne. Daneben finden sich auch noch Persönlichkeiten wie Chinas Vizepräsident Zeng Qinghong³³⁴, den Minister für Öffentliche Sicherheit Zhou Yongkang, die stellvertretende Premierministerin Wu Yi und Xu Dingming, einer der derzeit stellvertretenden Direktoren des Energiebüros der Führungsgruppe Energie und ehemaliger Leiter des Energieamtes der NDRC. Darüber hinaus rekrutieren sich zahlreiche Mitarbeiter des Energieamtes und des Energiebüros aus den Ölunternehmen.³³⁵

Um die Funktionsweisen solcher „Pipelines“ zu veranschaulichen, weist Downs beispielhaft auf das Genehmigungsverfahren des Staatsrates für Auslandsinvestitionen der Ölkonzerne hin. Investitionen außerhalb Chinas in einer Höhe von über 30 Mio.

³²⁹ vgl. Lieberthal / Oksenberg (1988), S. 22 f.

³³⁰ vgl. ebd. S. 27

³³¹ vgl. ebd. S. 30.

³³² vgl. ebd.. S. 43 ff.

³³³ vgl. Downs (2006), S. 22.

³³⁴ Wie Wang Zhengxu schreibt, begann Zeng seine Karriere in den frühen 80er Jahren in der Ölindustrie noch unter dem zur einflussreichen Ölgruppe gehörendem stellvertretendem Premierminister Yu Qiuli, der ein Freund seines Vaters war. Von dort aus knüpfte Verbindungen zur Shanghai-Gruppe, durch die er in den 90ern zum vielbeachteten Berater von Jiang Zemin wurde (vgl. Wang, Zhengxu, S. 123.)

USD müssen von der NDRC genehmigt werden, wohingegen bei einer Überschreitung von 200 Mio. USD eine Genehmigung des Staatsrates vorliegen muss. Zu Spannungen kann es kommen, wenn mehr als ein Unternehmen sich um ein und dasselbe Projekt bewirbt. Für gewöhnlich hält sich der Staatsrat dann bei seiner Entscheidung an die Vorschläge der NDRC. Es ist jedoch nicht ungewöhnlich, dass ein Konzern die Entscheidung aufgrund persönlicher Beziehungen zwischen Funktionären der Firma und der NDRC zu seinem Vorteil beeinflussen kann. Im Rahmen von Interviews mit Downs beklagten Sinopec-Mitarbeiter die Tendenz der NDRC, CNPC den Zuschlag zu geben, da zahlreiche hochrangige NDRC-Mitarbeiter vor ihrer administrativen Karriere bei CNPC beschäftigt waren.³³⁶ Bo Kong erkennt in den vertikalen Verbindungen und dem Austausch von Personal zwischen Regierung und Industrie Grenzen für die Kapazität des Staates, objektiv eine kohärente Politik für den Ölsektor zu formulieren. Nicht nur könnten institutionelle Reformen, die den Einfluss der Ölkonzerne schmälern würden durch solche Kanäle verwässert werden. Auch konkrete Vorhaben der Regierung zur Steigerung der Energiesicherheit Chinas könnten negativ von den individuellen Interessen gesteuert werden.³³⁷

³³⁵ vgl. Guo, Dapeng (2004).

³³⁶ vgl. Downs (2006), S. 40.

³³⁷ vgl. Bo, Kong (2006) S. 73 f.

8. Schlussfolgerungen

„*Ou duan si lian*“ [Zwar wurde die Lotuswurzel gebrochen, doch ihre beiden Enden werden weiterhin durch die Lotusfäden verbunden] – dieses chinesische Sprichwort, das zumeist im Zusammenhang mit Liebenden gebraucht wird, trifft auch auf das Verhältnis zwischen der chinesischen Ölindustrie und der Regierungsbürokratie zu. Obwohl die chinesische Regierung die Trennung von Regierungsverwaltung und operativem Geschäft der Unternehmen in den Reformen von 1998 nominell vollzog, zeigten die vorangegangenen Kapitel, dass die Verbindungen zwischen den in planwirtschaftlichen Zeiten vereinten Teilen des Ölsektors noch lange nicht abgerissen sind.

Durch die Entscheidung, entlang administrativer Weisungslinien die chinesische Ölindustrie zu reformieren verhinderte der Staatsrat, dass einzelne Unternehmen der Branche aus eigenem Antrieb heraus und somit auch mit eigenen Zielsetzungen zu international wettbewerbsfähigen vertikal vollständig integrierten Ölfirmen entwickeln. Der strategische Charakter der Industrie veranlasste die Regierung die Umstrukturierung nach ihren Vorstellungen durchzuführen, sodass drei „Nationale Champions“ entstanden, die zum einen von der Regierung durch ihre eigentumsrechtlichen Kompetenzen kontrolliert werden, zum anderen aber auch innerhalb eines von der Regierungsbürokratie geschaffenen institutionellen Rahmens autonom ihren Geschäften nachgehen können, mit dem Ziel die Wirtschaftlichkeit zu steigern und das „Shareholder-Value“ zu erhöhen. Als Eigentümer der Unternehmen stellt die chinesische Regierung im Gegensatz zu anderen Investoren nicht nur Renditeerwartungen an seine Ölkonzerne, sondern fordert von ihnen auch, im Interesse der Energiesicherheit des Landes zu handeln. Während Investoren von den Firmen normalerweise eine Eigenkapitalrendite von etwa 15% erwarten, akzeptiert die chinesische Regierung als Mehrheitseigner der Ölkonzerne auch sehr niedrige Renditeraten, solange sie eine ausreichende Versorgung mit Öl gewährleisten können.³³⁸

Die Regierung als Eigentümer hat das Recht, über die strategische Ausrichtung der Ölunternehmen mit zu entscheiden. Allerdings wird die Kapazität der Regierung, eine kohärente Energiepolitik, die verschiedene Energiebereiche und Akteure zum

³³⁸ vgl. Downs (2006), S. 36.

Wohle der nationalen Energiesicherheit koordiniert, zu formulieren durch den fragmentierten Charakter der bürokratischen Struktur untergraben. Wie in Kapitel fünf dargestellt wurde, blockieren sich dabei nicht nur die einzelnen bürokratischen Organe gegenseitig, sondern die „Lotusfäden“ der Ölindustrie beeinflussen durch ihre Reichweite sowohl die strukturelle Organisation der Bürokratie, als auch die eigentliche Arbeit der einzelnen Organe. Die ausschlaggebenden Faktoren für diesen Einfluss sind das Know How, die personelle Stärke, finanzielle Mittel der Ölkonzerne und Kontakte auf persönlicher Ebene.

Während der Neuausrichtung der staatlichen Rolle gegenüber der Industrie, trat die Regierungsbürokratie in ihre neue Rolle als Regulierer und Politikformulierer zurück. Die Rolle des Eigentümers war mit der Abschaffung der Branchenministerien und der hiernach erfolgten „*zhengqi-fenkai-Politik*“ jahrelang sehr unklar geregelt. Erst mit der zentralstaatlichen SASAC konnte die Regierung ihre Eigentümerverantwortlichkeiten und –rechte in einer Behörde bündeln. Es macht den Anschein, als ob dieses neue Organ des Staatsrates durch seine Kompetenzen in Zusammenarbeit mit der Partei über wichtige Personalfragen zu entscheiden, die Reformstrategie für die staatseigenen Unternehmen zu formulieren und durchzuführen, sowie über den baldigen Zugriff auf hohe Summen von Kapital aus den Kassen der Unternehmen zu einem mächtigen Akteur der bürokratischen Struktur aufsteigen wird, der durch seine Stellung, seinen Auftrag und seine finanziellen Mittel das autonome Agieren der Ölkonzerne beschneiden kann. Fraglich bleibt nur, ob die Interessen, die SASAC in der Industriepolitik verfolgt mit den Interessen der Akteure der Energiepolitik in Einklang zu bringen sind, oder ob auch in diesem Bereich Koordinierungsprobleme auftreten, die durch die bürokratische Struktur hervorgerufen werden.

GRAFIKEN UND TABELLEN

Abbildung 1: Chinas Produktion und Verbrauch von Rohöl 1980-2005

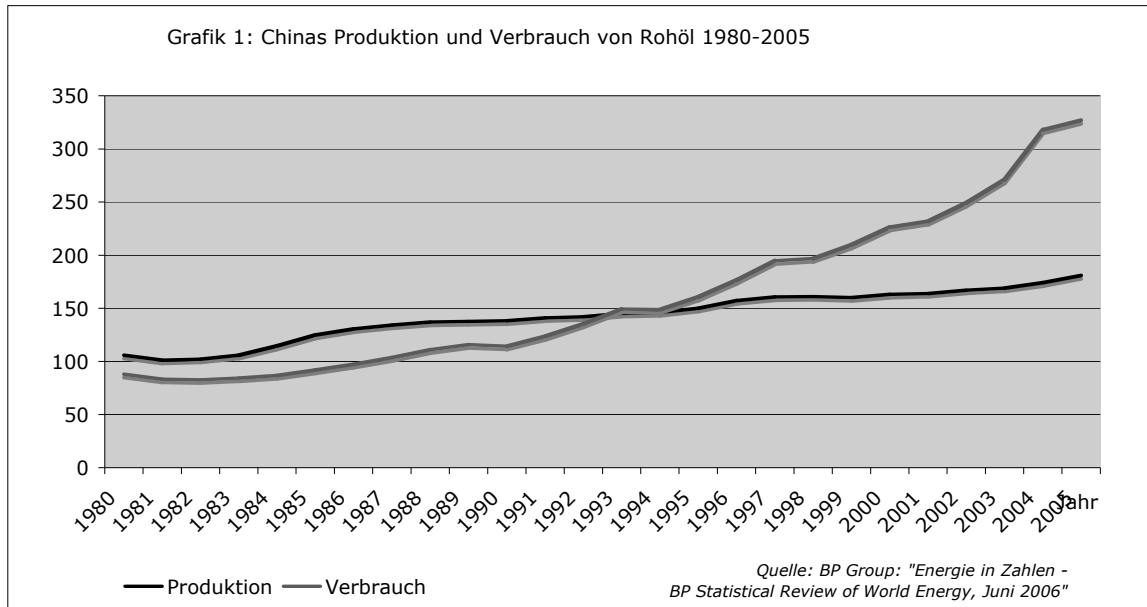
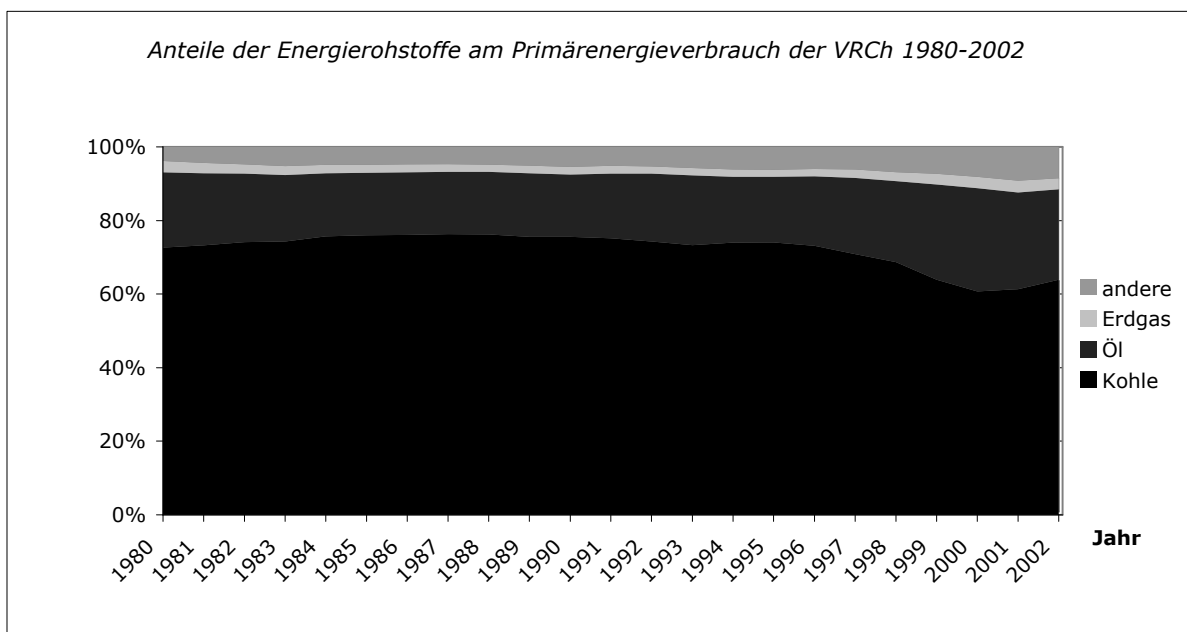
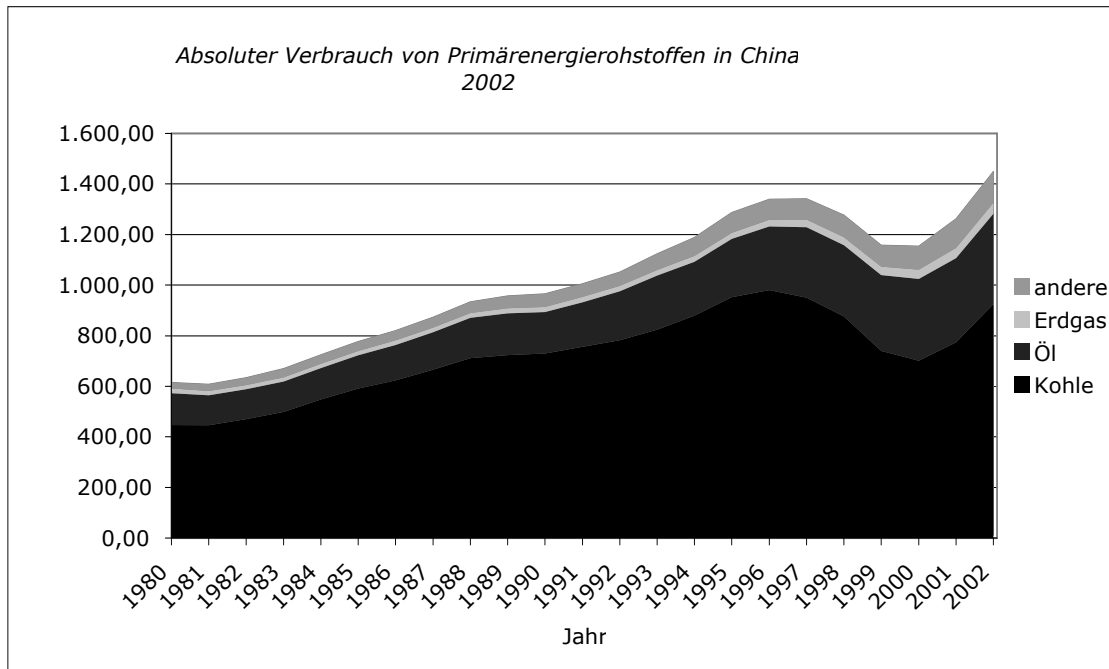


Abbildung 2a: Anteile der einzelnen Energierohstoffe am Primärenergieverbrauch der VRCh 1980-2002



Quelle: Lawrence Berkeley National Laboratory (2004): „China Energy Databook Version 6.0 – June 2004“.

Abbildung 2b: Primärenergieverbrauch der VRCh 1980-2002 (nach Rohstoffen)



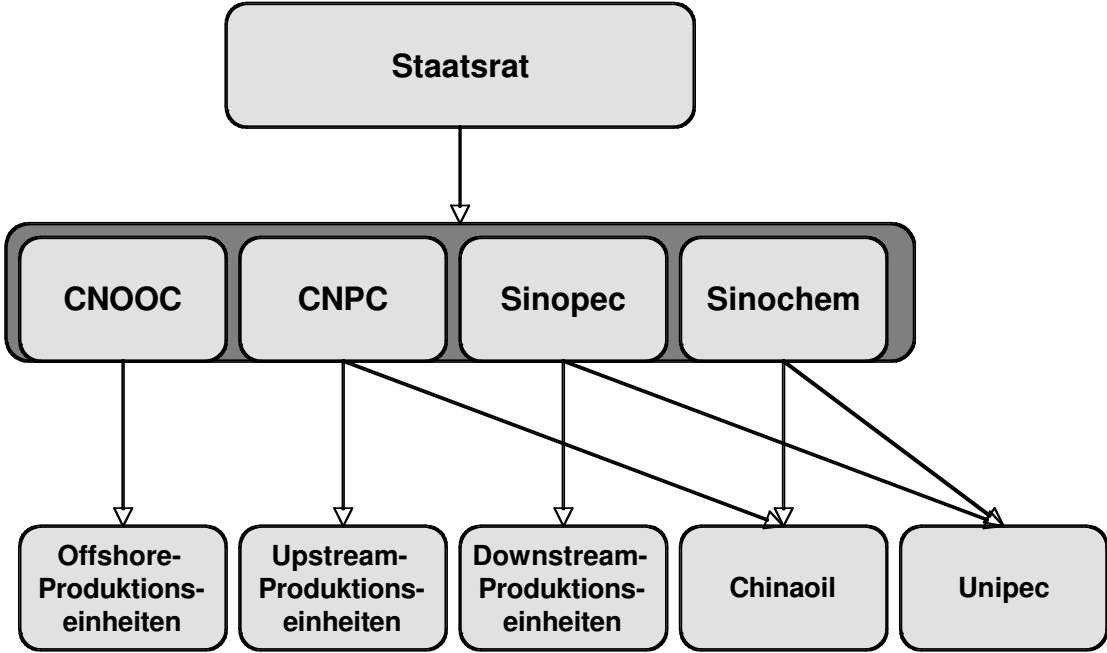
Quelle: Lawrence Berkeley National Laboratory (2004): „China Energy Databook Version 6.0 – June 2004“.

Abbildung 3: Hierarchische Ebenen der Zentralregierung



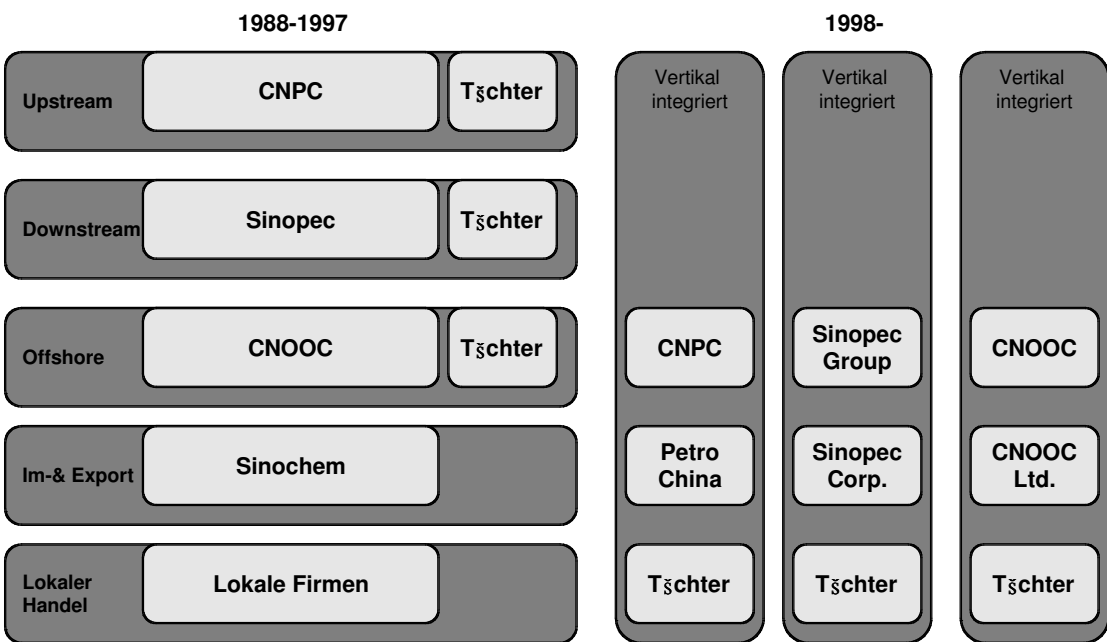
Quelle: Ning, S. 45ff.

Abbildung 4a: Die funktionale Trennung der Öl- und petrochemischen Industrie vor 1998



eigene Grafik

Abbildung 4b: Die funktionale Trennung der Öl- und petrochemischen Industrie vor 1998 und die Industriestruktur nach der vertikalen Integration von 1998



eigene Grafik

Abbildung 5: Organisatorische Merkmale der Nationalen Ölkonzerne

Merkmale	Kerngeschäfte (Börsenunternehmen)	„Cunxu-Betriebe“
Eigentumspositionen der Gruppenunternehmen	3/4 aller profitablen Eigentumspositionen	1/4 aller profitablen Eigentumspositionen
Personal der Gruppenunternehmen	1/4 des Personals	3/4 des Personals
Marktorientierung	national und international	lokal
Zielsetzung	Profite und Kostenreduktion	Stabilität und Restrukturierung
Umsatzquellen	Produktion, Absatz	Vertragliche Serviceleistungen für Börsenunternehmen; Regierungssubventionen
Beziehung zu Gruppenunternehmen	Gruppenunternehmen als Mehrheitseigner	Zu 100% im Eigentum der Gruppenunternehmen

Quellen: Jahresabschlussberichte von Sinopec Group, Sinopec Corp. CNPC und PetroChina des Jahres 2001.

Abbildung 6: Eigentumsverhältnisse von PetroChina 2002-2006

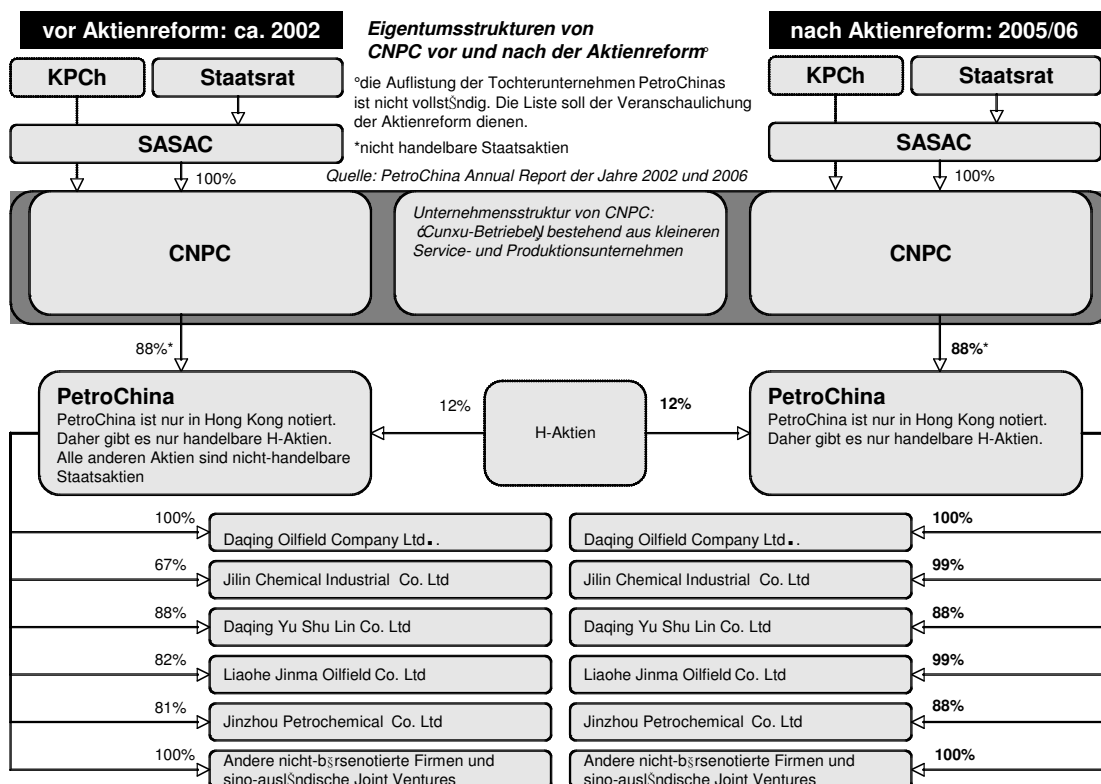


Abbildung 7: Eigentumsverhältnisse von Sinopec Corp. 2002-2006

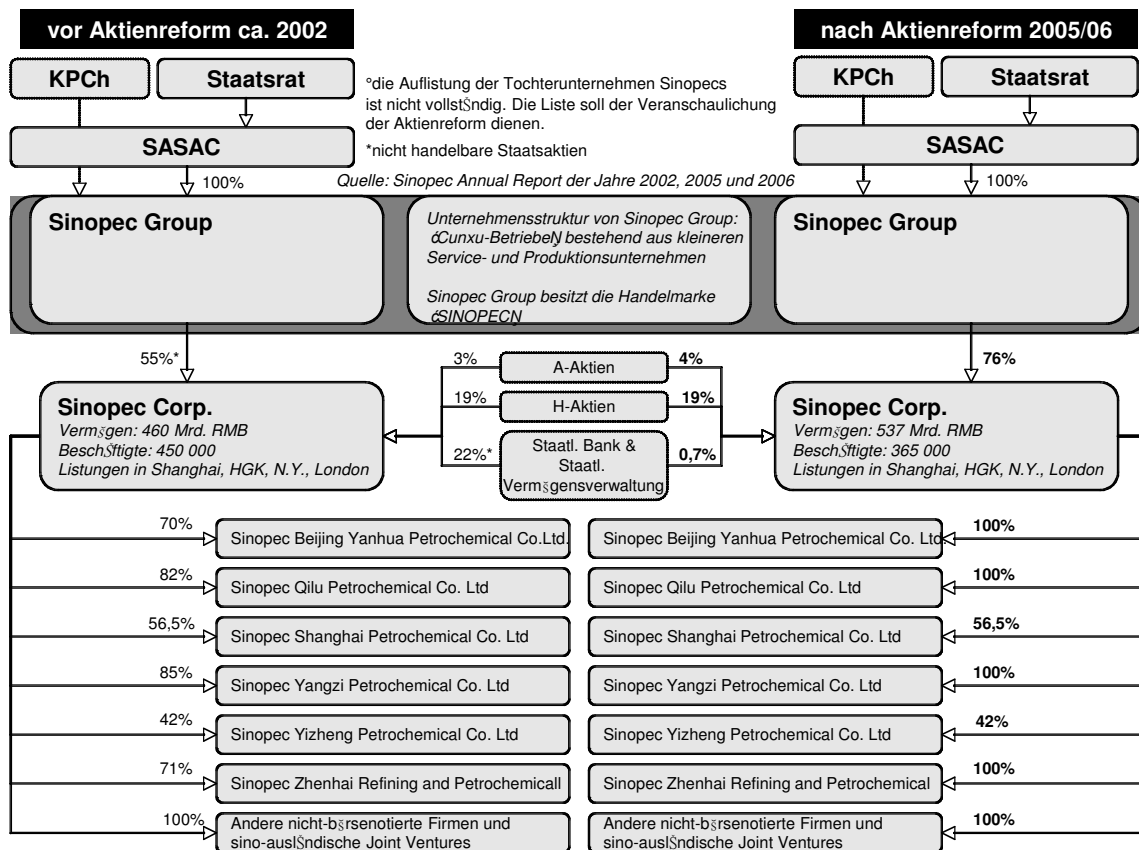
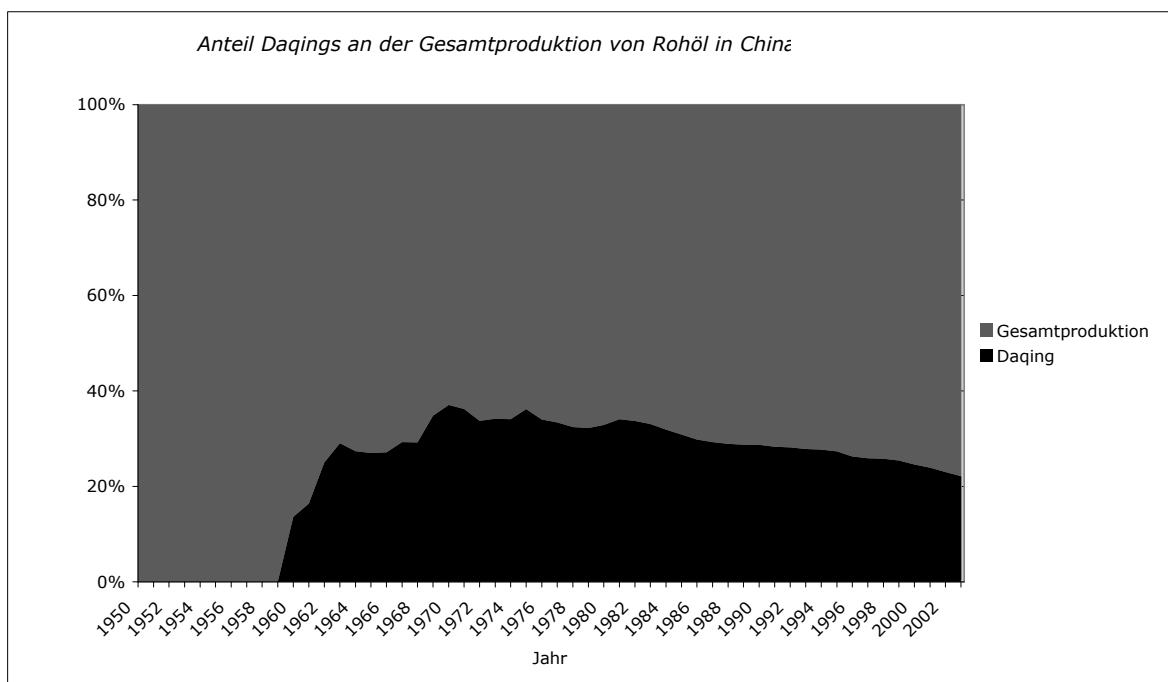
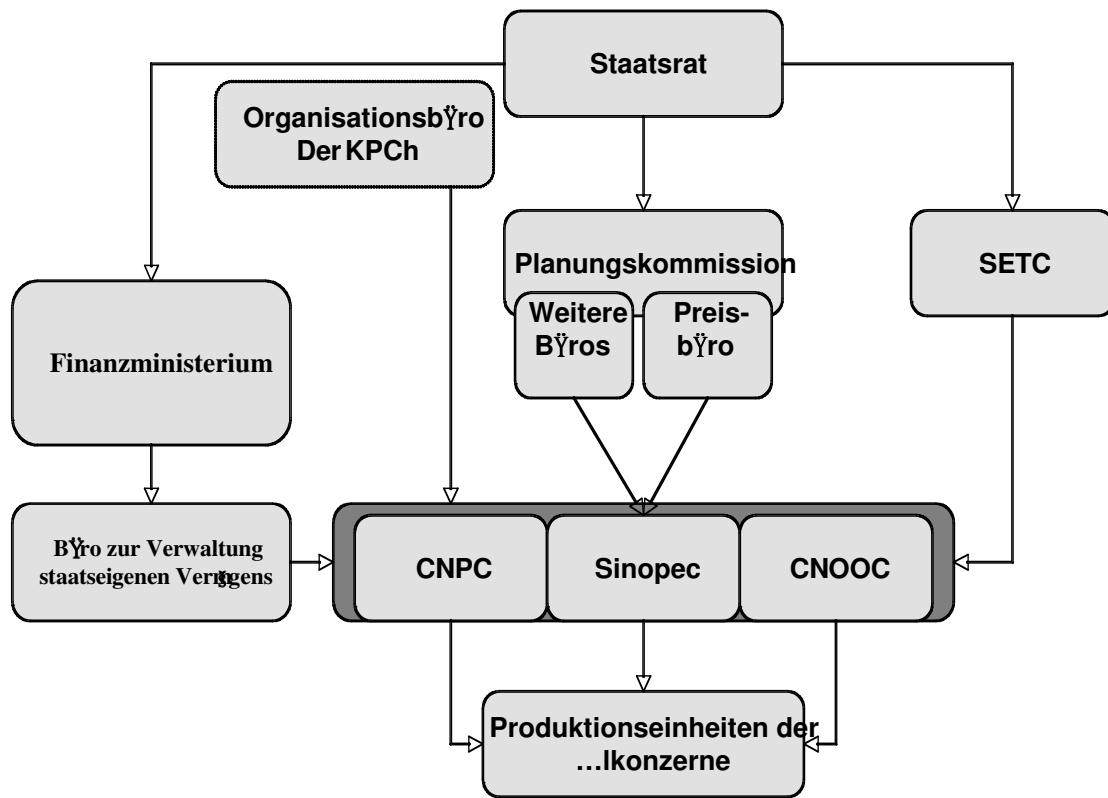


Abbildung 8: Anteil des Daqing-Ölfeldes an der gesamten Rohölproduktion Chinas



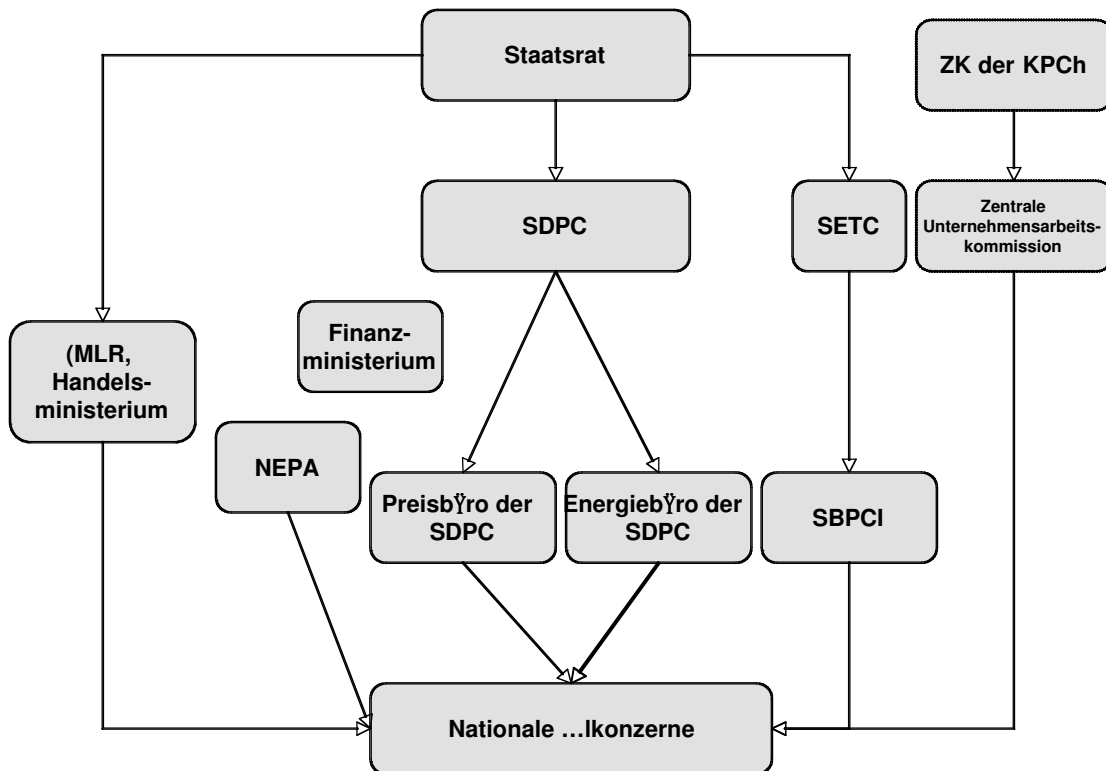
Quelle: Lawrence Berkeley National Laboratory (2004): „China Energy Databook Version 6.0 – June 2004“.

Abbildung 9: Die Regierungsbürokratie des Ölsektors 1993-98



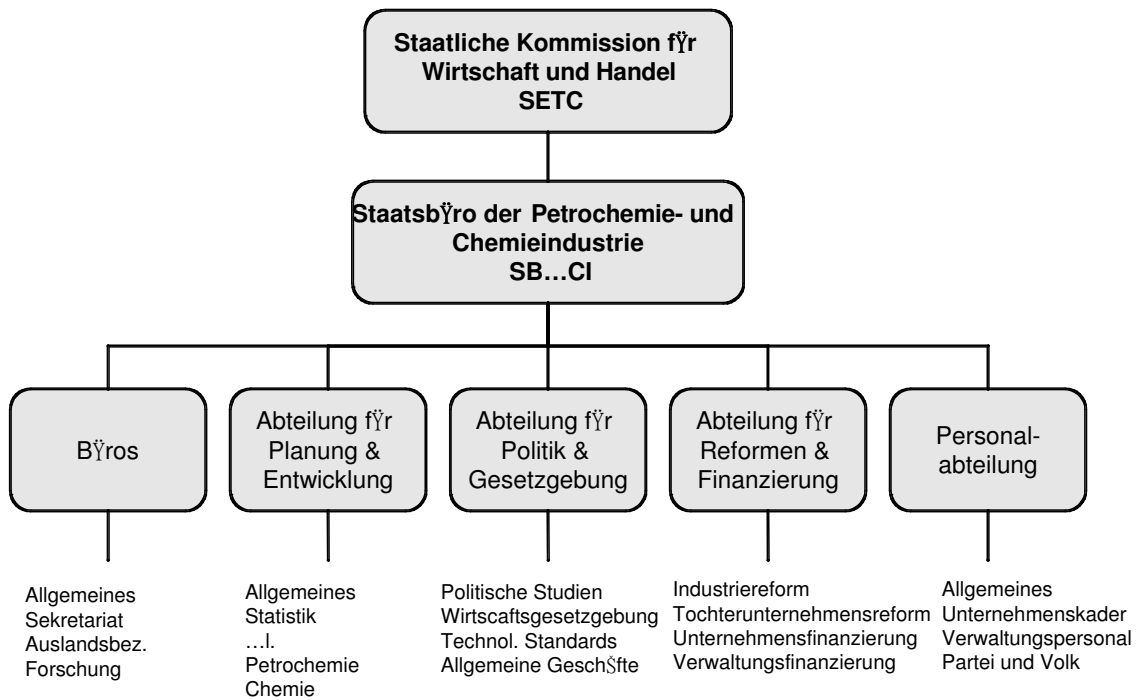
eigene Grafik

Abbildung 10: Die Regierungsbürokratie des Ölsektors 1998-2001



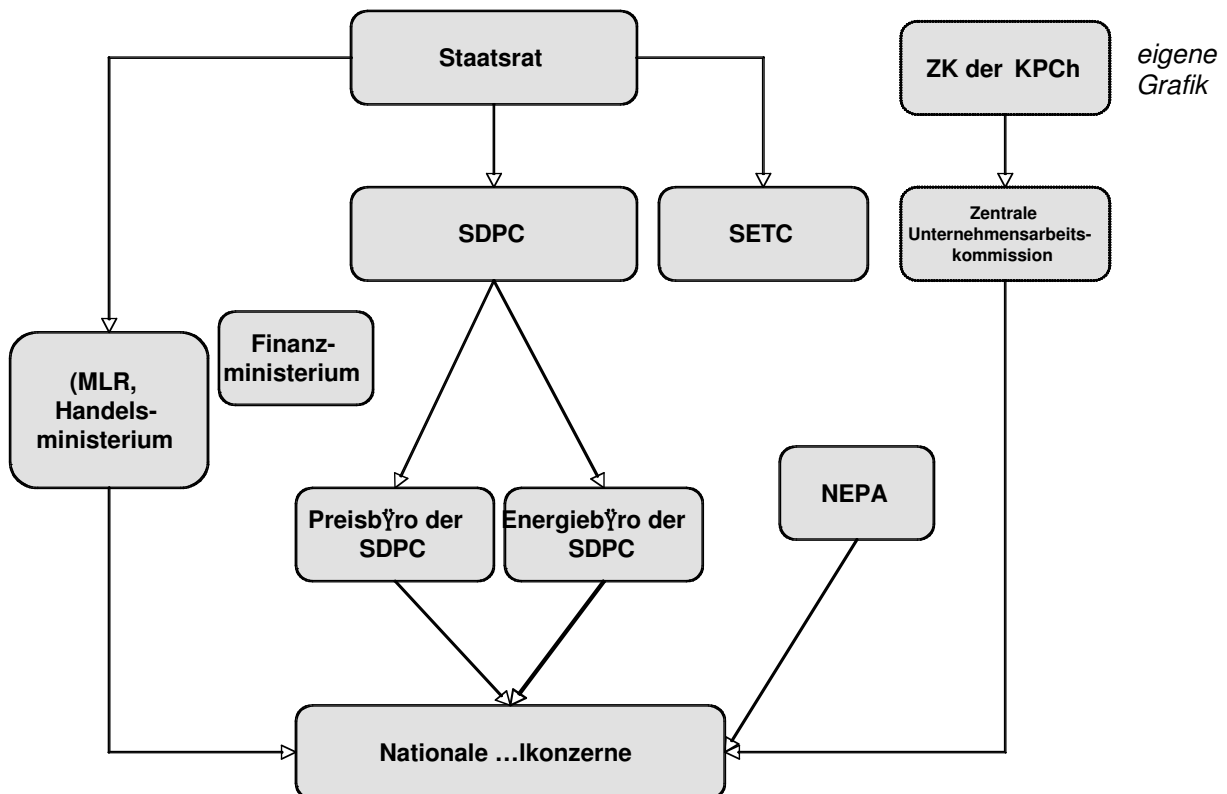
eigene Grafik

Abbildung 11: Die organisatorische Struktur des „Staatsbüros der Petrochemischen und Chemischen Industrie“ (SBPCI)



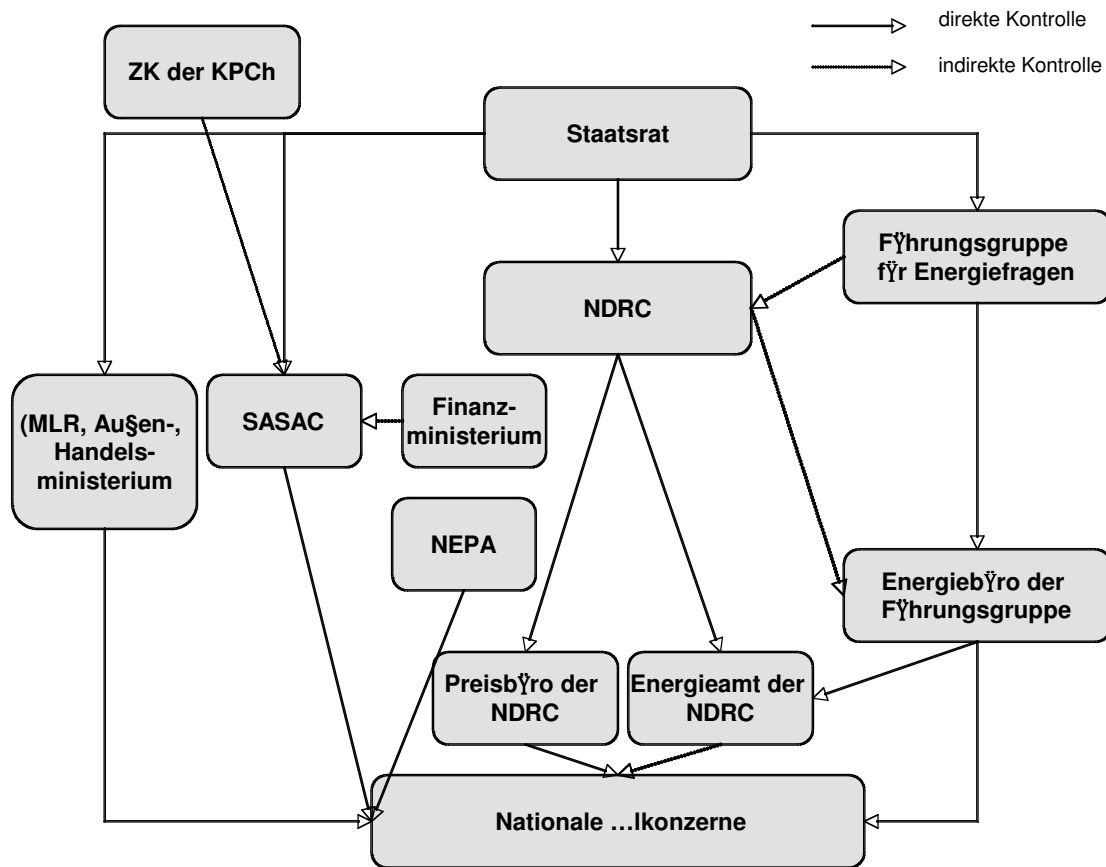
Quelle: Zhang, Jin, S. 105.

Abbildung 12: Die Regierungsbürokratie des Ölsektors 2001-2003



eigene Grafik

Abbildung 13: Die Regierungsbürokratie des Ölsektors 2003-2005



eigene Grafik

Abbildung 14: Die Mitglieder der Führungsgruppe des Staatsrates zu Energiefragen im Mai 2005

Name	Titel
Wen Jiabao (Vorsitzender)	Ministerpräsident
Huang Ju (stellv. Vors.)	Stellv. Ministerpräsident
Zeng Peiyan (stellv. Vors.)	Stellv. Ministerpräsident
Ma Kai	Minister, NDRC
Li Zhaoxing	Minister, Außenministerium
Xu Guanhua	Minister, Ministerium für Wissenschaft und Technologie
Jin Renqing	Minister, Finanzministerium
Sun Wensheng	Minister, MLR

Du Qinlin	Minister, Landwirtschaftsministerium
Bo Xilai	Minister, Handelsministerium
Li Rongrong	Minister, SASAC
Xie Zehua	Direktor, SEPA
Li Yizhong	Stellv. Vorsitzender, SASAC
Chai Songyue	Vorsitzender, Staatliche Regulierungskommission für Strom
Ge Zhenfang	Stellv. Vorsitzender des Generalstabs der Volksbefreiungsarmee

Quelle: Downs (2006), S.19.

Abbildung 15: Übersicht über eigentumsrechtliche Kompetenzen der Regierungsbürokratie an den Ölkonzernen 1993-2005

„Büro zur Verwaltung staatseigenen Vermögens“ des Finanzministeriums	1988 - 1998	Finanzverwaltung
Finanzministerium; Unternehmen	1998-2003	Finanzverwaltung
Organisationsbüro der KPCh	Bis 1998	Personalentscheidungen
„Zentrale Unternehmensarbeitskommission“ unter ZK des Politbüros der KPCh (Personalministerium als ausführendes Organ)	1998 - 2003	Personalentscheidungen
SETC	1993-2003	Aufsicht über staatseigene Unternehmen
SASAC in Zusammenarbeit mit Finanzministerium bzw. Organisationsbüro des ZK der KPCh	Ab 2003	Finanzen, Personal, Aufsicht und Verwaltung

Abbildung 16: Gewinne der Unternehmensgruppen und ihrer börsennotierten Töchter im Jahr 2005 (Angaben in Mrd. RMB)

	2005	
	Gewinne v. St. (Mrd. RMB)	Gewinne n. St. (Mrd. RMB)
Sinopec Group	55,7	21,9
CNPC	177,0	106,1
CNOOC Group	38,8	19,1
Gesamt	271,5	147,1
Gewinne aller zentralen SASAC-Unternehmen	626,0	
Anteil der Ölkonzerne an Gesamtgewinnen der SASAC-Unternehmen	43,4%	
Sinopec Corp.	61,5	39,6
PetroChina	193,8	139,6
CNOOC Ltd.	38,5	25,3
Gesamt	293,8	204,5

Quelle: eigene Berechnungen auf Grundlage der Finanzdaten aus den Jahresberichten von Sinopec Corp. PetroChina und CNOOC Ltd. des Jahres 2005

Abbildung 17: Die profitabelsten Industriebetriebe unter Aufsicht der zentralen SASAC im Jahr 2005

Rang	Unternehmen	Sektor	Pofite (Mrd RMB)
1	PetroChina	Öl / Petrochemie	175,6
2	China Mobile	Telekommunikation	78,2
3	Sinopec	Öl / Petrochemie	55,2
4	CNOOC	Öl / Petrochemie	35,8
5	China Telecom	Telekommunikation	33,9
6	Shenhua	Energie	22,1
7	Baosteel	Stahl	22,1
8	COSCO	Logistik	30,0
9	Chaleo	Aluminium	15,0
10	State Grid	Energie	14,4
11	Amban Steel	Stahl	10,5

Quelle: Mattlin, S. 38

Abbildung 18: Persönliche Verknüpfungen der Regierungsbürokratie mit der Ölindustrie

Name	Position ...Industrie	Position Regierung	Position Partei...Konzern
Zhou Yongkang 周永康	Vorstandsvorsitzender CNPC (1996-98), (1988-99); Mitglied des Staatsrates Vizeminister der ...Industrie (1985-88)	Minister und Parteisekretär MLR (2003), Minister der ...ffentlichen Sicherheit (2003);	Politbüro Sinopec
Ma Fucai 马富才	Chef von Daqing (1887-1998) Vorstandsvorsitzender CNPC (1998-200 Vorsitzender PetroChina (1998-2004))	Stellv. Vorsitzender des Energiebüros (seit 2005)	Zentralkomitee CNPC
Wu Yi 吴仪	Deputy General Manager, Parteisekretär Yanshan Petrochemical Corporation (198 88)	Vize-Premier im Staatsrat (seit 2003 Gesundheitsministerin (2003-2005)	Politbüro Sinopec
Li Yizhong 李逸中	General Manager Sinopec Corp. (1998- 2003); Vorsitzender Sinopec Corp. (200 2005)	Vorsitzender des SASAC Parteikomitees	Zentralkomitee Sinopec
Zeng Qinghong 曾庆红	Stellv. Vorsitzender CNOOC und ...lministerium (1983-84)	Vize-Präsident der VRCh	Zentralkomitee CNOOC
Xu Dingming 徐丁明	Vorsitzender der Planungsabteilung CNPC	Stellv. Vorsitzender des Energiebüros Generaldirektor des Energieamtes d NDRC (2005)	CNPC
Wei Liucheng 卫留成	General Manager CNOOC (1998-99); Vorsitzender CNOOC (1999-2003)	Gouverneur Provinz Hainan (2004- 2007)	Zentralkomitee CNOOC
Chen Geng 陈赓	Präsident PetroChina (2002-2004)	Direktor des SBPCI (1998-2001)	Zentralkomitee CNPC

Quelle: www.chinavitae.com; zahlreiche Jahresberichte von CNPC, Sinopec und CNOOC

GLOSSAR

deutsch	Pinyin	chinesisch
"Split-Share"-Struktur bei Aktien	guquan fenzhi	股权分置
Aktiengesellschaft	gufengongsi	股份公司
Amt	ju	局
Außenministerium	Waijiaobu	外交部
Büro der Energieführungsgruppe	guojia nengyuan lingdaoxiaozu bangongshi	国家能源领导小组办公室
Büro für die Nutzung ausländischen Kapitals	Guowai zijin liyongsi	国家发展改革委员会国外资金利用司
Büro zur Verwaltung staatlichen Eigentums	guoyouzichanguanliju	国有资产管理局
China National Offshore Oil Company	zhongguo haiyang shiyou zonggongsi	中国海洋石油总公司
China National Petroleum Corporation (vor 1998)	zhongguo shiyou huagong zonggongsi	中国石油化工总公司
China National Petroleum Corporation (Gruppe)	zhongguo shiyou tianranqi jituan gongsi	中国石油天然气集团公司
China Petroleum and Chemical Company	zhongguo shiyou tianranqi zonggongsi	中国石油天然气总公司
China Petroleum and Chemical Corporation	zhongguo shiyou huagong gufen youxian gongsi	中国石油化工股份有限公司
China Petroleum and Chemical Group Company	zhongguo shiyou huagong jituan gongsi	中国石油化工集团公司
Cunxu-Betriebe	cunxu qiye	存续企业
Daqing Ölverwaltungsbüro	Daqing shiyou guanliju	大庆石油管理局
Die Großen einfangen, und die Kleinen gehen lassen	zhua da fang xiao	抓大放小
Eintreibung nach Art des Unternehmens	fenlei shouqu	分类收取
Energieamt	guojia fazhan gaige weiyuanhui nengyuanju	国家发展改革委员会能源局

Energiekommission	guojia nengyuan weiyuanhui	国家能源委员会
Energieministerium	Guojia nenguanbu	国家能源局
Finanzministerium	caizhengbu	财政部
Freistellung	xiagang	下岗
Führungsgruppe des Staatsrates für Energiefragen	guowuyuan nengyuan lingdao xiaozu	国家能源领导小组
Gesamtnotierung	zhengti shangshi	整体上市
Gruppenunternehmen	jituangongsi	集团公司
Handelsministerium	shangwubu	商务部
Industrieverband der Öl- und Petrochemieindustrie	Zhongguo shiyou he huaxue gongye xiehui	中国石油和化学工业协会
Kerngeschäfte	zhuguan yewu	主管业务
lokale Ölonternehmen	difang shiyou gongsi	地方石油公司
Managementbudget für staatliche Vermögensgüter	guoyou ziben jingying yusuan	国有资本经营预算
Mehrheitseigner	konggugongsi	控股公司
Ministerium für Boden und Rohstoffe	Guotu ziyuanbu	国土资源部
Muttergesellschaft	mugongsi	母公司
Nationale Entwicklungs- und Reformkommission	Guojia fazhan he gaige weiyuanhui	国家发展改革委员会
Nebengeschäfte	fuwu yewu	服务业务
Nomenklatur	zhiwu mingshengbiao	职务名声标
Organisation im Rang eines Vizeministeriums	fubujijigou	副部级机构
PetroChina Company Limited	zhongguo shiyou tianranqi gufen youxiangongsi	中国石油天然气股份有限公司
Planstelle	xingzheng bianzhi	行政编制
Politikanweisungen	zhengce	政策
Politischer Kurs	fangzhen	方针
Preisbüro	Jiagesi	国家发展改革委员会价格司
Preisüberwachungsbüro	Jiage jianchu jianchasi	国家发展改革委员会

		会价格监督检查司
Spezielle Organisation unter direkter Leitung des Staatsrates	Guowuyuan zhishu teshe jigou	国务院直属特设机构
Staatliche Kommission für die Überwachung und Verwaltung Staatlichen Eigentums	Guojia guoyou zichan jiandu he guanli weiyuanhui	国家国有资产监督管理委员会
Staatliche Kommission für Entwicklung und Planung	Guojia fazhan he jihua weiyuanhui	国家发展和改革委员会
Staatliche Kommission für Wirtschaft und Handel	Guojia jingji he maoyi weiyuanhui	国家经贸委
Staatsbüro der Öl- und Chemieindustrie	Guojia shiyou he huaxue gongyeju	国家石油和化学工业局
Strategie, die Firmen ins Ausland zu schicken	Zouchuqu zhanlüe	走出去战略
System der vertraglich übertragenen Verantwortung	Chengbao zerenzhi	承包责任制
Tochtergesellschaft	erzigongsi	儿子公司
Trennung von staatlicher Verwaltung und Unternehmensführung	zhengqifenkai	政企分开
Umweltschutzhauptamt	Guojia huanjing baohu zongju	国家环境保护总局
Viele verwalten, keiner übernimmt Verantwortung	duotou guanli, wuren fuze	多头管理、无人负责
Von Daqing lernen	xue daqing	学大庆
Zentrale / Headquarter	zongbu	总部
Zentrale Planstellenkommission	Zhongyang bianzhi weiyuanhui	中央编制委员会
Zentralen Unternehmensarbeitskommission	zhongyang qiye gongwei	中央企业工委
Zweigbetrieb	fengongsi	分公司

BIBLIOGRAPHIE

- Andrews-Speed, Philip (2000): The ongoing reforms to China's government and state sector the case of the energy industry“, in: „Journal of Contemporary China“, Band 23, Nr. 9, 2000. S. 5-20.
- Andrews-Speed, Philip (2002a): „China's Involvement in Central Asian Petroleum - Convergent or Divergent Interests“, in: „Asian Survey“, Band XL, Nr. 2, 2002. S. 377.397.
- Andrews-Speed, Philip (2002b): The Strategic Implications of China's Energy Needs; New York; 2002.
- Andrews-Speed, Philip (2004a): „Energy Policy and Regulation in the People's Republic of China“, Den Haag, 2004.
- Andrews-Speed, Philip (2004b): “Regulation and Deregulation of Energy: The Case of China“, in Emirates Center for Strategic Studies and Research (Hrsg.): “Asian Energy Markets: Dynamics and Trends“, Abu Dhabi, 2004, S. 143-175.
- Andrews-Speed, Philip (2004c): „China's Oil Import Strategies“, 2004. Zu finden bei: http://www.dundee.ac.uk/cepmlp/journal/html/Vol14/Vol14_6.pdf. (abgerufen am 04.07.2007)
- Andrews-Speed, Philip (2007): „China's Energy Policy and its contribution to international stability“, in: Zabrowski, Martin (Hrsg.): Facing China's rise - Guidelines for an EU strategy; 2006. zu finden bei: www.iss.europa.eu. (abgerufen am 04.07.2007).
- Arruda, Michael E.; Li, Ka-Yin (2004): China Energy Sector Survey Part II: The Energy Institutions; in: China Law and Practice, Dec. 2003/Jan. 2004,; 2004. S. 19-28.
- Beijing Daxue Jinrong yu Zhengquan yanjiu zhongxin [Finanz- und Wertpapierforschungszentrum der Peking Universität] (2006): „9000 Yi guoqi hongli: shei gai dong zhe kai nailao? [Gewinnanteile der Staatsbetriebe in Höhe von 900 Milliarden: Wer soll das Stück Käse bekommen?], 2006. zu finden bei: http://www.usc.cuhk.edu.hk/wk_wzdetails.asp?id=4963. (aufgerufen am 3.11.2007).

- Bo, Kong (2005): „An Anatomy of China's Energy Insecurity and Its Strategies“, Seattle, 2005.
- Bo, Kong (2006): „Institutional Insecurity“, in: „China Security“, Summer 2006, 2006, S.64-88.
- BP Group: „Energie in Zahlen - BP Statistical Review of World Energy“: zu finden bei:
http://www.bp.com/liveassets/bp_internet/globalbp/globalbp_uk_english/reports_and_publications/statistical_energy_review_2006/STAGING/local_assets/downloads/pdf/de_statistical_review_of_world_energy_full_report_2006.pdf. (aufgerufen am 02.11.2007)
- Chan, Hon S. (2004): „Cadre Personnel Management in China: .the Nomenklatura System, 1990-1998“, in: „China Quarterly“ Nr. 179, Oxford, 2004, S. 703-734.
- Chang, Felix K. (2001): „Chinese Energy and Asian Security“, in: Orbis, 45, 2001, Nr. 2, 2001, S. 211–240.
- Chen, Shaofeng (2006): „ State-Regulated Marketization: China's Oil Pricing Regime“, in Overseas Young Chinese Forum (Hrsg.): „Perspectives“, Band 7, Nr. 3, 2006, S. 151-172. Zu finden bei:
http://www.oycf.org/Perspectives/34_09302006/4_ChenShaoFeng_OilPricinginChina.pdf. (aufgerufen am 3.11.2007).
- Chen, Ting (2004): „Nengyuanju kunnan“ [Die Sorgen des Energieamtes], in: „21 shiji jingji baodao“ [21. Jahrhundert Report]2004, zu finden bei:
<http://www.nanfangdaily.com.cn/jj/20040510/chj/200405100076.asp>.
- Cheng, Chu-yuan (1976): „China's Petroleum Industry“, New York, 1976.
- China Petroleum and Chemical Corporation (2001): „2000 Annual Report“, zu finden bei:
<http://english.sinopec.com/en-ir/en-companyreport/2000annual/index1.shtml>. (aufgerufen am 3.11.2007).
- China Petroleum and Chemical Corporation (2002): „2001 Annual Report“, zu finden bei:
<http://english.sinopec.com/en-ir/en-companyreport/2001annual/index1.shtml>. (aufgerufen am 3.11.2007).
- Chow, Hallam / Hill, Lee (2005): „China's Oil Products Market Begins to Open“, in: „China Law and Practice“, February 2005, S. 66-68.

- Chow, Larry Chuen-ho (1990): „The Changing Role of Oil in Chinese Exports, 1974-89“, in: „The China Quarterly“ Nr. 131, Oxford, 1990, S. 750-765.
- Christoffersen, Gaye (2005): „The Dilemmas of China’s Energy Governance: Recentralization and Regional Cooperation“, in: Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program (Hrsg.): “The China and Eurasia Forum Quarterly” Vol. 3 No. 3, Uppsala, 2005. S. 55-79.
- Downs, Erica (2004): „The Chinese Energy Security Debate“, in: „The China Quarterly“, Nr. 177, 2004, S. 21–41.
- Downs, Erica (2006): „The Brookings Foreign Policy Studies Energy Security Series: China“; zu finden bei: www.brook.edu/fp/research/energy/2006china.pdf; 2006. (abgerufen am 04.07.2007)
- Fingar, Thomas (1987): „Implementing Energy Policy: The Rise and Demise of the State Energy Commission“, in: Lampton, David M. (Hrsg.): „Policy Implementation in Post-Mao China“, Berkeley, 1987, S. 191-224.
- Fu, Dawei / Chen, Daiyun (2000): „Wo guo huagong chanye zuzhi yanjiu“ [Untersuchung zu Chinas Petrochemieindustrieorganisation], in „Caijing Yanjiu“ [Wirtschafts- und Finanzforschung], Band 26, Nr. 12, 2000, S. 32-38.
- Goldstein, Carl (1992): „China’s Oil Shock“, in „Far Eastern Economic Review“ Vol. 155, Ausgabe 12, 1992, S. 52 f.
- Gu, Xuewu (2005): „China's Return to Africa“, in: „Trends East Asia (TEA)“, Februar 2005.
- Guo, Dapeng (2005): „Nengyuanbu haishi nengjianwei? Xin nengyuanjigou mianlin liyi quanheng“ [Energieministerium oder Energieüberwachungskommission? Die neuen Energieorganisationen sehen sich einer Interessensabwägung gegenüber] 2005, zu finden bei: http://www.oilnews.com.cn/gb/misc/2005-02/06/content_604157.htm. (aufgerufen am 3.11.2007).
- Guo, Dapeng (2004): „Shiyouxi cheng gaoguan yaolan: shiyou qiye weihe pinchu gaoguan?“ [Das Ölsystem wird zur Wiege hoher Kader: Warum bringen uns die Ölkonzerne immer wieder hohe Kader?], 2004, zu finden bei: <http://finance.news.tom.com/1001/1002/200514-136628.html>. (aufgerufen am 3.11.2007).

- Gries, David D, et. al. (Hrsg.): www.chinavita.com. (aufgerufen am 3.11.2007).
- Holbig, Heike / Willmann, Katrin (2000): „Neue Führungsgruppe für Energie unter der Leitung Wen Jiabaos“, in Institut für Asienkunde (Hrsg.): „China Aktuell“, 3/2005, Hamburg, 2005, S. 45-46.
- Huang, Hui (2005): „Guojia nengyuan lingdao xiaozu zhi shi di yi bu“ [Die staatliche Führungsgruppe für Energiefragen ist erst der erste Schritt], in „Liaowang“ [Outlook], 23/2005, Beijing, S. 40-41.
- Huang, Jianrong (1999): „The Applicability of Policy-Making Theories in Post-Mao China“, Aldershot, 1999.
- International Energy Agency (2000): „China's worldwide Quest for Energy Security“, Paris, 2000.
- Jin, Sanlin (2006): „Nengyuan yueshu dui woguo qianzai chanye zengzhang de yixiang jidui“ [Der Einfluss von Energiebeschränkungen auf das potentiellen industriellen Wachstum und Gegenmaßnahmen], in „Gaige“ [Reformen], 10/2006, Beijing, 2006, S. 36-42.
- Kuijs, Louis et al. (Weltbank) (2005): „SOE Dividends: How Much and to Whom?“ zu finden bei: http://www.worldbank.org.cn/english/content/SOE_En_bill.pdf. (aufgerufen am 03.11.2007)
- Lampton, David M. (1987): „Policy Implementation in post-Mao China“, Berkeley, 1987.
- Lampton, David M. (1992): „A Plum for a Peach: bargaining, Interest, and Bureaucratic Politics in China“, in Lieberthal/Lampton (Hrsg.): Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China, Berkeley, 1992, S. 33-58.
- Laperrouza, Marc (2006): „China's Telecommunication Policy-Making in the context of Trade and Economic Reforms“, Thesis for the degree of Doctor of Philosophy, London School of Economics, 2006.
- Lawrence Berkeley National Laboratory (2004): „China Energy Databook Version 6.0 – June 2004“, CD-Rom, herausgegeben von der „China Energy Group am Lawrence Berkeley National Laboratory“, Berkeley, 2004.

- Li, Rongrong (2003): „Li Rongrong tan guozijianguangage: guozizei jigou shezhi he zhineng“ [Li Rongrong spricht über die Reform bei der Überwachung und Verwaltung des staatlichen Eigentums: die Einsetzung und Funktionen von SASAC], 2003. zu finden bei: <http://finance.sina.com.cn/g/20030522/1413343503.shtml>.
- Li, Rongrong (2005): „Jiji tuijin guoyou zichan guanli tizhi he guoyou qiye gaige nuli tigao guoyou zichan jianguan nengli he shuiping“ [Aktiv die Verwaltungsstruktur über staatseigenes Vermögen und die Reform der staatseigenen Unternehmen fördern; mit allen Anstrengungen die Fähigkeiten und das Niveau der Überwachung und Verwaltung staatseigenen Vermögens erhöhen], 2005, zu finden bei: <http://www.sasac.gov.cn/gzwwgk/ldjj/lrr/lrrzyjh/200501140135.htm>. (aufgerufen am 3.11.2007).
- Li, Yizhong (2000): „Zongjie Jingyan Shenhua Gaige Jiakuai Fazhan“ [Resümierende Erfahrungen über die Vertiefungen der Reform und die Beschleunigung des Fortschritts], in „zhongguo shiyou huagong jituan gongsi nianjian“ [Sinopec Group Jahrbuch 2000], S. 5 – 8.
- Lieberthal Kenneth (1992): „Introduction: The Fragmented Authoritarianism Model and Its Limitations“, in Lieberthal/Lampton (Hrsg.): Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China, Berkeley, 1992, S. 1-32.
- Lieberthal Kenneth / Oksenberg Michel (1988): „Policy Making in China - Leaders, Structures and Processes“, Princeton, 1988.
- Lin, Baiqiang / Asian Development Bank (2005): „Zhongguo dianli gongye fazhan: gaige jin Cheng yu peitao gaige“ [Die Entwicklung der Elektrizitätsindustrie Chinas: Fortschritte und Komplettierung der Reform], in „Guanli Shijie“ [Verwaltungswelt], 8/2005, Beijing, 2005, S. 76-79.
- Lin, Kun-Chin (2006): „Disembedding Socialist Firms as a Statist Project: Restructuring the Chinese Oil Industry, 1997-2002“, in: „Enterprise and Society“, Band 7, Nummer 1, Oxford, 2006, S. 59-97.
- Lin, Yifu / Li Zhiyun (2003): „zhongguo de guoyou qiye yu jinrong tizhi gaige“ [Chinas staatseigene Unternehmen und die Reform des Finanzsystems], Beijing Daxue zhongguo jingji yanjiuzhongxin [Wirtschaftsforschungszentrum der Peking-Universität], 2003; zu finden bei: <http://ccer.pku.edu.cn/download/2649-1.pdf>.

- Lü, Jianzhong (1999): „shichanghua, qiye(jituan)hua, zibenhua – shiyou shihua jituan gongsi youxiao yunzuo de jichu“ [Schaffung von Märkten, Gruppenunternehmen und Kapital – Eine effiziente Basis für die Gruppenunternehmen der Öl- und Petrochemieindustrie], in „Guoji shiyou jingji“ [Internationale Ölwirtschaft] 1999, Nr. 1, S. 33-37.
- Lü, Wei (2002): „Ye tan shiyou hangye de jingzheng yu chongzu“ [Wettbewerb und Restrukturierung der Ölindustrie], zu finden auf der Website des Forschungszentrums des Staatsrates vom 14. 10. 2002:
http://drcnet.com/DRCNet.Channel.Web/expert/showdoc.asp?doc_id=157409.
- Lü, Wei (2004): „Shiyou lifa xuyao naixin“ [Man braucht Geduld für das Ölgesetz], zu finden auf der Website des Forschungszentrums des Staatsrates vom 19. 05. 2004:
http://www.drcnet.com.cn/DRCNet.Channel.Web/expert/showdoc.asp?doc_id=198356. (aufgerufen am 3.11.2007).
- Ma, Fucui (1998): „Jiakuai shiyou jituan gongsi jiguanjigou gaige“ [Die Reform der Organisationsstrukturen der Ölkonzerne beschleunigen], in: „Shiyou qiye guanli“ [Verwaltung der Ölunternehmen], Nr. 10, Beijing, 1998, S. 3-6.
- Mao, Shoulong (2004): „Zhongguo zhengfu tizhi gaige de guoqu yu weilai“ [Vergangenheit und Zukunft der Reformen des chinesischen Regierungssystems], in: „Jiangsu xingzheng xueyuan xuebao“ [Akademische Zeitschrift des Jiangsu Verwaltungsinstituts], 2004/2. zu finden bei:
<http://www.wiapp.org/wpapers/wpaper200312.html>. (aufgerufen am 3.11.2007).
- Mattlin, Mikael (2007): „The Chinese government’s new approach to ownership and financial control of strategic state-owned enterprises“, Helsinki, 2007. Zu finden bei: <http://www.bof.fi/NR/rdonlyres/4A968E29-9F64-44C3-836F-4BBFAF73DB4C/0/dp1007.pdf>. (aufgerufen am 3.11.2007).
- Moore, Thomas G. (2002): „China in the World Market – Chinese Industry and International Sources of Reform in the Post-Mao Era“, Cambridge, 2002.
- Naughton, Barry (1992): „Hierarchy and the Bargaining Economy: Government and Enterprise in the Reform Process“, in: Lieberthal/Lampton (Hrsg.): Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China, Berkeley, 1992, S. 245-282.

- Naughton, Barry (2002a): „Zhu Rongji: Selling Down the State Share: Contested Policy, New Rules“, in „China Leadership Monitor“, No. 2, 2002. Zu finden bei: http://media.hoover.org/documents/clm2_BN.pdf. (aufgerufen am 3.11.2007).
- Naughton, Barry (2002b): „Zhu Rongji: The Twilight of a Brilliant Career“, in „China Leadership Monitor“, No. 2, 2002. Zu finden bei: http://media.hoover.org/documents/clm1_BN.pdf. (aufgerufen am 3.11.2007).
- Naughton, Barry (2003): „The State Asset Commission: A Powerful New Government Body“, in: „China Leadership Monitor“, No. 8. 2003, finden bei: http://media.hoover.org/documents/clm8_bn.pdf. (aufgerufen am 3.11.2007).
- Naughton, Barry (2005a): „The New Common Economic Program: China's Eleventh Five Year Plan and What It Means“, in: China Leadership Monitor 2005, No. 16, zu finden bei: http://media.hoover.org/documents/clm16_bn.pdf; 2005. (abgerufen am 04.07.2007).
- Naughton, Barry (2005b): „Incremental Decision Making and Corporate Restructuring“, in: „China Leadership Monitor“, No. 15. 2005, finden bei: http://media.hoover.org/documents/clm15_bn.pdf. (aufgerufen am 3.11.2007).
- Naughton, Barry (2005c): „SASAC Rising“, in: „China Leadership Monitor“, No. 14. 2005, finden bei: http://media.hoover.org/documents/clm14_bn.pdf. (aufgerufen am 3.11.2007).
- Naughton, Barry (2006a): „Claiming Profit for the State: SASAC and the Capital Management Budget“, in: „China Leadership Monitor“, No. 18. 2006, finden bei: http://media.hoover.org/documents/clm18_bn.pdf. (aufgerufen am 3.11.2007).
- Naughton, Barry (2006b): „Top-Down Control: SASAC and the Persistence of State Ownership in China“; Aufsatz, vorgestellt bei der Konferenz mit dem Titel „China and the World Economy“, Leverhulme Centre for Research on Globalisation and Economic Policy, University of Nottingham, 2006.
- Naughton, Barry (2007a): „Strengthening the Center, and Premier Wen Jiabao“, in: „China Leadership Monitor“, No. 21. 2007, finden bei: <http://media.hoover.org/documents/CLM21BN.pdf>. (aufgerufen am 3.11.2007).
- Ning, Lu (2001): „The Central Leadership, Supraministry Coordinating Bodies, State Council Ministries, and Party Departments,“ in: Lampton, David M. (Hrsg.): „The

- Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform“, Stanford, 2001, S. 39-61.
- Ning, Nan (2001): „Juren Guoziwei“ [Der Riese SASAC], 2005, zu finden bei: <http://www.zydg.net/magazine/article/1009-4865/2005/03/69276.html>. (aufgerufen am 3.11.2007).
- Nolan, Peter (2001): „China and the Global Business Revolution“, New York, 2001.
- North, Douglas M. (1990): „Institutions, Institutional Change and Economic Performance“, Cambridge, 1990.
- Ögütcü, Mehmet (1999): „China's energy Future and global Implications“, in: Draguhn, Werner; Ash, Robert (Hrsg.): „China's Economic Security“, Richmond; 1999, S. 84-141.
- Pearson, Margaret M. (2005): „The Business of Governing Business in China – Institutions and Norms of the Emerging Regulatory State“, in: „World Politics“, Band 57, Nr. 2, Baltimore, 2005, S. 296-322.
- Pearson, Margaret M. (2006): „Regulation and Regulatory Politics in China's Tiered Economy“, Aufsatz vorgestellt auf der Konferenz zu „Capitalism with Chinese Characteristics: China's Political Economy in Comparative and Theoretical Perspectives“, Indiana, 2006. Zu finden bei: <http://www.polsci.indiana.edu/china/papers/pearson.pdf>. (aufgerufen am 07.11.2007).
- PetroChina Company Ltd. (2001): „Annual Report 2000“, Beijing, 2001.
- PetroChina Company Ltd. (2002): „Annual Report 2001“, Beijing, 2002.
- PetroChina Company Ltd. (2003): „Annual Report 2002“, Beijing, 2003.
- PetroChina Company Ltd. (2004): „Annual Report 2003“, Beijing, 2004.
- PetroChina Company Ltd. (2005): „Annual Report 2004“, Beijing, 2005.
- PetroChina Company Ltd. (2006): „Annual Report 2005“, Beijing, 2006.
- Rosen, Daniel H.; Houser Trevor (2007): „China Energy - A Guide For the Perplexed“; zu finden bei: www.iie.com/publications/papers/rosen0507.pdf; 2007. (abgerufen am 04.07.2007)
- Shanghai Guozi [SASAC Shanghai]: „Guoyou ziben jingying yusuan gongzuo xin

- jinzhan“ [Neue Fortschritte bei der Arbeit am Managementbudget für Staatseigene Vermögensgüter], 2007, zu finden bei:
<http://www.sasac.gov.cn/qzyj2/200706210097.htm>. (aufgerufen am 3.11.2007).
- Shirk, Susan L. (1992): „The Chinese Political System and the Political Strategy of Economic Reform“, in Lieberthal/Lampton (Hrsg.): „Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China“, Berkeley, 1992, S. 59-94.
- Si, Ruiqi / Zhang, Jiwei (1998): „Shiyong gongye guanlizhi gaige“ [Die Reformen im Verwaltungssystem der Ölindustrie], in „Gaige yu fazhan“ [Reform und Entwicklung], 6/1998, Beijing, 1998, S. 6-9.
- Simon, Herbert (2000): „Public Administration in Today's World of Organizations and Markets“, in: American Political Science Association (Hrsg.): „PS: Political Science and Politics“, Band 33, Nr. 4, Washington, 2000, S. 749-756.
- Sinton, Jonathan E.; Fridley, David G. (2001): „A Guide to China's Energy Statistics“, Berkeley, 2001.
- Sinton, Jonathan E.; Fridley, David G. (1997): „China's Energy Future: The Role of Energy in Sustaining Growth“, Berkeley, 1997.
- Sinton, Jonathan E.; Stern Rachel E.; Aden, Nathaniel T.; Levine Mark D. (2005): „Evaluation of China's Energy Strategy Options“, zu finden bei:
<http://china.lbl.gov/publications/nesp.pdf>; 2005. (abgerufen am 04.07.2007)
- Smil, Vaclav (2004): „China's Past, China's Future: Energy, Food, Environment“, New York, 2004.
- Su, Zhengming (2005): „Nengyuan guanlijiyi de lilunxing tanlun“ [Theoretische Erläuterungen zu den Mechanismen der Energieaufsicht], 2005. zu finden bei auf der Homepage des Energieforschungsinstituts der Nationalen Entwicklungs- und Reformkommission: <http://www.eri.org.cn/zdyjcontent.asp?id=125>. (aufgerufen am 3.11.2007).
- Sutherland, Dylan (2003): „China's large Enterprises and the Challenge of Late Industrialization“, London, 2003.
- Tang, Chengjian (2002): „Shanghai shihua qiye gaige ji wenti fenxi“ [Analyse der Reformen und der Probleme bei Shanghai Petrochemical Company,] in: „Huagong Jishu Jingji“, 2002, 20/4, Beijing, S. 50-52.

- Troush, Sergei (1999): „China's Changing Oil Strategy and its Foreign Policy“ zu finden bei: www.brookings.edu ,1999. (abgerufen am 04.07.2007)
- United States Securities and Exchange Commission (SEC) (2002): „China Petroleum and Chemical Corporation - Annual Report on Form 20-F, 2001“, zu finden auf: <http://english.sinopec.com/en-ir/en-companyreport/2001f/download/20-F-2001.pdf>. (aufgerufen am 3.11.2007).
- United States Securities and Exchange Commission (SEC) (2007a): „China Petroleum and Chemical Corporation - Annual Report on Form 20-F, 2006“, zu finden auf: <http://english.sinopec.com/en-ir/en-companyreport/2006f/download/f20.pdf>. (aufgerufen am 3.11.2007).
- United States Securities and Exchange Commission (SEC) (2007b): „PetroChina Company Limited - Annual Report on Form 20-F, 2006“. Zu finden bei: <http://www.petrochina.com.cn/english/tzzgx/2006nb/2006form.pdf>. (aufgerufen am 3.11.2007).
- United States Securities and Exchange Commission (SEC) (2007c): „China National Offshore Oil Company Limited - Annual Report on Form 20-F, 2006“. (aufgerufen am 3.11.2007).
- Wang, Haibo (2005): „Zhongguo guoyou qiye gaige de shixian jincheng (1979-2003)“ [Der Umsetzungsprozess bei der Reform der chinesischen Staatsbetriebe], in „Zhongguo Jingjishi yanjiu“ [Chinas Wirtschaftshistorische Forschung], 3/2005. zu finden bei: http://www.usc.cuhk.edu.hk/wk_wzdetails.asp?id=5215. (aufgerufen am 3.11.2007).
- Wang, Haijiang (1999): „China's Oil Industry and Market“, Oxford, 1999.
- Wang, Yushi (2001): „Shiyou qiye gaige yu chanquan zhidu jianshe“ [Die Reformen der Ölindustrie und der Aufbau eines Eigentumsrechtssystems], in „Journal of Xian Petroleum Institute, Band 10, Nr. 4, 2001, S. 49-53.
- Wang, Zhengxu (2006): „Hu Jintao's Power Consolidation: Groups, Institutions, and Power Balance in China's Elite Politics“, in: „Issues & Studies“, Nr. 4, 2006, S. 97-136.
- Wei, He (2005): „Qiwang guojia nengyuan lingdao xiaozu“ [Die Hoffnung auf die

- Führungsgruppe des Staatsrates für Energiefragen], in: „Zhongguo shiyou qiye“ [China Petroleum Enterprise] 6/2005, Beijing, 2005, S. 9.
- Wu, Li (2005): „Zhongguo gongyehua lujing zhuanhuan de lishi fenxi“ [Historische Analyse des Weges des Wandels der chinesischen Industrie], in „Zhongguo Jingjishi Yanjiu“ [Forschung zur chinesischen Wirtschaftsgeschichte], Nr. 4, 2005. Zu finden bei: http://www.usc.cuhk.edu.hk/wk_wzdetails.asp?id=5387. (aufgerufen am 3.11.2007).
- Xia, Dawei / Chen, Daiyun (2000): „Wo guo shihua gongye chanye zuzhi yanjiu“ [Untersuchung zur Produktionsorganisation der chinesischen Ölindustrie], in: „Caijing yanjiu“ [The Study of Finance and Economics], Band 26, Nr. 12, Beijing, 2000, S. 32-62.
- Yan, Xuchao (1998): „Zhongguo shiyou da Congzu“ [Die große Restrukturierung der chinesischen Ölindustrie], Beijing, 1998.
- Yang, Dali L. (2004): „Remaking the Chinese Leviathan“, Stanford, 2004.
- Yang, Fuqiang / Ning, Duan / Huan, Zhijie / Levine, Mark D. / Martin, Nathan C. / Sinton, Jonathan / Zhou, Dadi / Zhou, Fengqi / Zhu, Chengzhang (1995): „A Review of China's Energy Policy“, Berkeley, 1995.
- Yang, Mingying (2006): „Wanshan wo guo nengyuan zhengce zhiding jizhi de jianyi“ [Vorschläge zur Optimierung der Entscheidungsmechanismen der chinesischen Energiepolitik], in: „Jingji Yanjiu Cankao“ 36/2006, S. 45-51.
- Zhang, Haixia (2007): „Shuang fang kai hou – shichang kaifang he guifanhua jincheng jiakuai“ [Nach der beiderseitigen Öffnung – Die Beschleunigung der Prozesse der Marktöffnung und Standardisierung], in: „Zhongguo shiyou he huagong (zongheban)“ 1/2007, 2007, S. 10-15.
- Zhang, Jin (2004): „Catch-up and competitiveness in China. The Case of large firms in the oil industry“, London, 2004.
- Zhang, Mi / Zhou, Tianyong (2006): „Xingzheng tizhi gaige de wenti yu jiaoxun ji jin yi bu gaige de sikao“ [Probleme der Verwaltungsstrukturreform und weiterführende Reformüberlegungen], in: „Kexue shehui zhuyi“, 6/2006, Beijing, 2006, S. 17-22.
- Zhao, Jimin (2001): „Reform of China's Energy Institutions and Policies: Historical Evolution and Current Challenges“, Harvard, 2001.

Zhongguo shiyou he huaxue gongye xiehui [Industrieverband der Öl und Chemieindustrie Chinas] (2003): „Shiyou he huaxue gongye guanli tizhi lishi yange“ [Geschichtlicher Wandel der Verwaltungsstrukturen der Öl- und Chemieindustrie], 2003; zu finden bei:

<http://www.cpcia.org.cn/xl.jsp?biaoshi=8383>. (aufgerufen am 3.11.2007).

Zhongguo Shiyou Huagong Jituan Gongsì Bian [Sinopec Group](2000): „Zhongguo Shiyou Huagong Jituan Gongsì Nianjian 2000“ [Sinopec Group Jahrbuch 2000], Beijing, 2000.

Zhongguo shiyou tianranqi gongye nianjian [CNPC Jahrbuch] (1997): „Daqing guanliju“ [Das Daqing Ölverwaltungsbüro], in: Zhongguo shiyou tianranqi gongye nianjian [CNPC Jahrbuch]: „Zhongguo shiyou tianranqi gongye nianjian 1996“ [Jahrbuch der Chinesischen Öl- und Gasindustrie 1996.], Beijing, 1997, S. 315-321.

Zhongguo Shiyou Tianranqi Zonggongsì Bian [China Oil and Petrochemical Company] (1997): „Zhongguo Shiyou Tianranqi Gongye Nianjian 1996“ [Jahrbuch der Chinesischen Öl- und Petrochemieindustrie], Beijing, 1996.

Zhonghua renmin gongheguo guojia fazhan he gaige weiyuanhui guowai zìjin liyongsì [VRCh NDRC Büro für die Nutzung ausländischen Kapitals] (2007): „Jigoushebei“ [Organisatorischer Aufbau], zu finden bei: <http://wzs.ndrc.gov.cn/jgsz/default.html>.

Zhonghua renmin gongheguo guojia fazhan he gaige weiyuanhui Jiagesì [Preisbüro] (2007): „Jigoushebei“ [Organisatorischer Aufbau], zu finden bei: <http://jgs.ndrc.gov.cn/jgsz/default.html>.

Zhonghua renmin gongheguo guojia fazhan he gaige weiyuanhui nengyuanju [Energieamt der NDRC] (2007): „Jigoushebei“ [Organisatorischer Aufbau], zu finden bei: <http://nyj.ndrc.gov.cn/jgsz/default.html>.

Zhonghua renmin gongheguo Guojia Jiweixun [Informationen der Staatlichen Entwicklungs- und Planungskommission] (2000): „Jianli yu guojishichang jiage bianhua xiang shiying de shiyou jiage jizhi“ [Die Einführung eines Ölpreismechanismus, der sich an internationalen Ölpreisänderungen orientiert], 2000. Zu finden bei: <http://wwwold.sdpc.gov.cn/a/aa/aa000117.htm>. (aufgerufen am 3.11.2007).

- Zhonghua renmin gongheguo Guojia nengyuan lingdao xiaozu bangongshi [Büro der Staatlichen Führungsgruppe zu Energiefragen] (2007): „Lingdao Jianjie“ [Kurze Vorstellung der Führung], zu finden bei:
<http://www.chinaenergy.gov.cn/news.php?id=62>. (aufgerufen am 3.11.2007).
- Zhonghua renmin gongheguo Guojia nengyuan lingdao xiaozu bangongshi [Büro der Staatlichen Führungsgruppe zu Energiefragen] (2007): „Jigou Shebei“ [Organisatorischer Aufbau], zu finden bei:
<http://www.chinaenergy.gov.cn/news.php?classid=4>. (aufgerufen am 3.11.2007).
- Zhonghua renmin gongheguo Guojia tongjiju [Nationales Büro für das Statistikwesen Chinas]: „Zhongguo tongji nianjian“ [Statistisches Jahrbuch Chinas], Beijing, Jahrgänge 1993-2006.
- Zhonghua renmin gongheguo Guotu Ziyuanbu [Ministerium für Land und Rohstoffe] (2007): „Gutu ziyuanbu zhineng peizhi, neishejigou he renyuan bianzhi guiding“ [Funktionelle Organisation, innere Struktur und Personalregeln des Ministeriums für Land und Rohstoffe], zu finden bei:
http://www.mlr.gov.cn:80/GuotuPortal/appmanager/guotu/bjj?nfpb=true&pageLabel=index_page_219. (aufgerufen am 3.11.2007).
- Zhonghua renmin gongheguo Guowuyuan Bangongting Mishuju / Zhongyang Bianwei Bangongshi Zonghesi (Hrsg.) (1994): „Zhongyang Zhengfu Zuzhi Jigou“ [Organisationsstruktur der Zentralregierung], Beijing, 1994.
- Zhonghua renmin gongheguo Guowuyuan guoyou zichan jiandu guanli weiyuanhui (SASAC) (2007): „Jianjie“ [Kurze Vorstellung], zu finden bei:
http://www.sasac.gov.cn/gzwwgk/gzwwgk_zrzc.htm. (aufgerufen am 3.11.2007).
- Zhonghua renmin gongheguo Guowuyuan [Staatsrat der VR China] (2005): „Guowuyuan guanyu chengli guojia nengyuan lingdao xiaozu de jueding“ [Der Staatsrat über die Entscheidung zur Schaffung der staatlichen Führungsgruppe zu Energiefragen], in: „Guowuyuan gongbao“ [Offizielle Mitteilung des Staatsrates] 20/2005, S. 10.
- Zhou, Tianyong / Xia, Xuqian (2007): „Shenmeyang de tizhi cai neng baozheng wo guo nengyuan anquan“ [Mit welcher Struktur kann man Chinas Energiesicherheit gewährleisten?], in „Caijing wenti zazhi“ [Zeitschrift für Finanz- und Wirtschaftsfragen], 1/2007, Beijing, 2007, S. 19-27.

- Zhou, Tianyong (2002): „Guoyou qiye chuziren zhidu de yuanyou he kuangjia“ [Rahmen und Gründe für die Investorenstruktur von Staatsbetrieben], in „Zhongguo gongye jingji“ [Industrielle Wirtschaft Chinas], 11/2002, zu finden bei: http://www.usc.cuhk.edu.hk/wk_wzdetails.asp?id=4472. (aufgerufen am 3.11.2007).
- Zhu, Tianbiao (2003): „Building institutional capacity for China’s new economic opening“, in: Weiss, Linda (Hrsg.): „States in the Global Economy – Bringing Domestic Institutions Back In“, Cambridge, 2003.
- Zunsheng, Jason Yin / Forrest Gates, David (2006): „Elasticity of Energy Demand and Challenges for China’s Energy Industry“, in: „China & World Economy“, Band 14, Nr. 4, 2006, S. 75-92.

GESETZE UND ERLASSE

- Guojia Fazhan he gaige weiyuanhui [NDRC] (2004): „Jingwai touzi xiangmu hezhun zanzheng guanli banfa“ [Einstweilige Verwaltungsbestimmungen zu Investitionsprojekten im Ausland], 2004. zu finden bei: <http://www.china.com.cn/chinese/PI-c/683056.htm>. (abgerufen am 03.11.2007).
- „Qiyeguooyouchanquan zhuanrang guanli zhexing banfa“ (2003) [Durchführungsbestimmungen über den Transfer staatseigenen Eigentums der Unternehmen], 2003. zu finden bei: <http://finance.sina.com.cn/roll/20040205/2043619169.shtml>. (aufgerufen am 3.11.2007).
- “Qiyeguooyou zichan jiandu guanli zhanxing tiaolie” [Einstweilige Bestimmungen zur Überwachung und Verwaltung staatseigenen Vermögens an Unternehmen], 2003, zu finden bei: <http://www.zjcz.gov.cn/document/20061101150958578949.pdf>. (aufgerufen am 3.11.2007).
- „Zhonghua renmin gongheguo gongsifa“ (1994) [VRCh Gesellschaftsgesetz], in: „China Law and Practice“, Band 8, Nr. 2, Hongkong, 1994, S. 7-56.