

AKTUELLE INFORMATIONEN

Die neuen Vorschriften für Staatsunternehmen: Vorstufe für ein Staatsunternehmensgesetz?

Frank Münzel

Der Staatsrat hat auf der 8. Sitzung am 13.05.2003 die „Vorläufigen Vorschriften für die Beaufsichtigung und das Management des Staatsvermögens bei Unternehmen“¹ (im folgenden Vorschriften) verabschiedet. Sie wurden am 27.05.2003 verkündet und werden vom Tag ihrer Verkündung an durchgeführt.

Die Vorschriften sollen wieder einmal die Verwaltung der Staatsunternehmen umorganisieren. Die Staatsunternehmen waren einmal die Haupteinnahmequelle des chinesischen Staates. Das ist seit den 1990er Jahren vorbei. Seit 1996 haben sie in manchen Jahren nach Steuern insgesamt Verluste erwirtschaftet, ständig aber erhebliche Mittel verschlungen:

„In der letzten Wahlperiode [d.h. den 5 Jahren bis 2003] hat die Regierung 1800 Mrd. für die technische Erneuerung der Unternehmen aufgebracht, über 740 Mrd. sind über die Börse finanziert worden, über 450 Mrd. für die Umwandlung von Schulden [der Unternehmen] in Anteile [an den Unternehmen] aufgebracht worden, über 50 Mrd. für Zinssubventionen, ebenfalls über 50 Mrd. für die Lösung der Probleme der ausgegliederten Beschäftigten... es sind große Beträge gesellschaftlicher Mittel aufgewandt worden, mit relativ geringen Ergebnissen. Manche meinen, der hohe Input bei geringem Output der Staatsunternehmen beanspruche zwei Drittel der gesellschaftlichen Mittel...“²

Mit immer neuen Einzelmaßnahmen und Umorganisationen hat man versucht, das Abgleiten dieser Unternehmen aufzuhalten.

Seit Beginn der Reformen Ende der 1970er Jahre hat man den Unternehmen gegenüber der staatlichen Verwaltung immer größere Autonomie gewährt, ihnen weitgehend die Verfügung über ihre Gewinne und ihr Vermögen belassen, sie zu „selbständigen“ juristischen Personen gemacht. Schlagworte dazu waren und sind: Trennung von Regierung (d.h. staatlicher Verwaltung) und Unternehmen, Betriebsautonomie. Hinzu kam bald die Einführung einer „modernen Unternehmensordnung“, worunter man vor allem die Umwandlung in Kapitalgesellschaften und möglichst deren Gang an die Börse verstand. All das zeitigte zunächst auch positive Ergebnisse, konnte den Niedergang der Unternehmen aber nicht auf Dauer verhindern. In chinesischen wirtschaftswissenschaftlichen Aufsätzen mit ihrer aus dem Amerikanischen übernommenen Terminologie spielt das „Rent seeking“ der „Insider“, also Absahnen durch Manager und vorgesetzte Beamte, eine immer größere Rolle. Seit etwa fünf Jahren versucht man, dem mit zwei gegensätzlichen Maßnahmen zu begegnen.

Einmal mit Privatisierung. Die Privatisierung der Staatsunternehmen war ursprünglich ideologisch undenkbar, wird seit langem aber bei Kleinunternehmen durchgeführt und ist dort fast abgeschlossen, und größere Unternehmen können sich ebenfalls seit Jahren durch Aktienaussgaben finanzieren, wenngleich Anfang 2002 immer noch gut 78% der börsengängigen Aktiengesellschaften vom Staat (mit einem Anteil von durchschnittlich knapp der Hälfte der Anteile, oft weit darüber) kontrolliert wurden. Jetzt aber will man ganz offiziell bis auf einige „Kernunternehmen“ soweit möglich alles verkaufen - nach und nach freilich; ohnehin drängen sich die Interessenten nicht gerade.

Zum anderen will man die Kontrolle des „staatlichen Investors“, durch den Staat als Eigentümer, verschärfen, auch, um die Unternehmen in einen Zustand zu bringen, in dem sie oder ihre Aktien noch Käufer finden. Dabei sollen sie aber lebendige Unternehmen bleiben, „Betriebsautonomie“ und „moderne Unternehmensordnung“ also fortführen.

Kontrollmaßnahmen waren zunächst, im Laufe der 1980er Jahre, die Einführung moderner Buchführungsregeln und immer schärfere, immer mehr westlichen Maßstäben entsprechende Kontrollen der Buchführung und der Buchführungsberichte sowie des Wertpapierhandels. Über diese Maßnahmen, mit denen man allmählich (viel bleibt noch zu tun) an westliche Regeln anschließt, gehen einmal besondere Kontrollen der Staatsunternehmen, zum

¹ Chinesisch-deutsche Fassung der Vorschriften in diesem Heft.

² Artikel vom 26.08.2003, business.sohu.com/26/08/article207430826.shtml. Mit den "gesellschaftlichen Mitteln" sind hier außer bei den über die Börse aufgebrauchten Mitteln durchweg vom Staat aufgebrauchte Mittel gemeint.

anderen eine Umorganisation ihrer Verwaltung hinaus.

Als besondere Kontrollorgane führte man 1994 bei den größeren Staatsunternehmen „Aufsichtsräte“ ein, auch wo diese Unternehmen, wie damals noch die meisten, noch keine Kapitalgesellschaften nach dem kurz zuvor in Kraft getretenen Gesellschaftsgesetz waren, das Aufsichtsräte für die AG vorschreibt, bei der GmbH zulässt, aber damals bei den staatlichen Alleinkapitalgesellschaften nicht vorsah. Die Maßnahme mißlang, weil sich die vorgesetzten Behörden zumeist über die Bestellung der Aufsichtsräte nicht einigen konnten. 1998 wurden deshalb „Sonderprüfer“ eingesetzt, die, delegiert von einem „Sonderprüfungshof“ beim Staatsrat sich die großen Staatsunternehmen vornehmen sollten. Ausbildung der Prüfer und Dauer der Überprüfungen schienen aber reichlich kurz.

1999 sah eine Revision des Gesellschaftsgesetzes dann zwingend auch für die staatlichen Alleinkapitalgesellschaften Aufsichtsräte vor. Das behob aber die Schwierigkeiten bei ihrer Besetzung nicht, auch wenn 1998 die direkte Zuständigkeit der leitenden Branchenbehörden für die Unternehmen beseitigt worden war. 2000 sind dann schließlich mit Erlaß der „Regeln für den Aufsichtsrat staatseigener Unternehmen“ und der „Vorläufigen Regeln für die Aufsichtsräte staatseigener besonders wichtiger Kreditorgane“³ für die Großunternehmen Aufsichtsräte eingesetzt worden, die (abgesehen von der Teilnahme von Belegschaftsvertretern) völlig unternehmensunabhängig waren und weitgehend den Sonderprüfern von 1998 entsprachen. Diese Aufsichtsräte gibt es noch⁴; sie werden jetzt bei allen zentralen Unternehmen von der zentralen Staatsvermögenskommission delegiert. Wo die Sonderprüfer geblieben sind, ist unklar. Endlich verlangt der Corporate Governance - Standard⁵, daß jedenfalls in den Satzungen von Aktiengesellschaften mit börsengängigen Aktien sogenannte „unabhängige Vorstandsmitglieder“ nach angloamerikanischem Vorbild vorgesehen werden. Die von all diesen Kontrollorganen erzielten Ergebnisse erscheinen aber als unbefriedigend.

Neben diesen Organen ist immer wieder auch die Aufsicht durch die Partei betont worden. Grundsätzlich soll deshalb der Parteisekretär eines Unternehmens nicht gleichzeitig dessen Vorstandsvorsitzender oder Direktor sein. Er ist es aber trotz-

dem nicht selten, und wo er es nicht ist, kommt es manchmal zu dem Unternehmen nicht förderlichen Streitereien zwischen ihm und den anderen „Verantwortlichen“.

Das immer weitere Abgleiten der Staatsunternehmen veranlaßte jedoch das ZK, große Unternehmen seiner direkten Kontrolle zu unterstellen. QIAO Xincheng schreibt:

„Das Recht zu Ernennungen und Entlassungen von [höherem] Personal bei den großen Staatsunternehmen stand seit der Staatsgründung der Organisationsabteilung des ZK und den Fachministerien und -kommissionen des Staatsrats zu. 1998 kamen mit der Organisationsreform des Staatsrates die Manager der Unternehmen, für welche die Ministerien und -kommissionen des Staatsrats zuständig gewesen waren, unter die neu gegründete ‚Kommission des ZK für die Arbeit mit den Großunternehmen‘. Später zog die Organisationsabteilung des ZK die Ernennungen, Entlassungen und sonstigen Personalangelegenheiten eines Teils der Manager [wieder] an sich, für die leitenden Manager der verbleibenden 163 Unternehmen blieb weiter die Kommission des ZK für die Arbeit mit den Großunternehmen zuständig; diese wurde zum 01.12.1999 aufgelöst, an ihre Stelle trat die Kommission des ZK für die Großunternehmen, direkt verantwortlich für die Manager der Großunternehmen. Konkret sah das so aus, daß die Verantwortlichen von 39 für die Staatssicherheit oder die Volkswirtschaft besonders bedeutsamen Kernunternehmen nach Billigung durch das ZK vom Staatsrat direkt ernannt wurden. Die Hauptverantwortlichen der übrigen Unternehmen wurden von der Kommission des ZK für die Arbeit mit den Großunternehmen gebilligt und dann vom Personalministerium des Staatsrates bestellt. Ob nun die [neuerrichtete] ‚Aufsichts- und Managementkommission für das Staatsvermögen‘ direkt die Vorstandsmitglieder der Staatsunternehmen bestellen und entlassen kann, darf mit Grund bezweifelt werden.“⁶

Diese unmittelbar dem Staatsrat unterstehende „Aufsichts- und Managementkommission für das Staatsvermögen“ (abgekürzt: Staatsvermögenskommission)⁷ ist im Frühjahr 2003 aber gerade mit dem Auftrag des vorangehenden Parteitags errichtet worden, nun das Management der Staatsunternehmen und die Aufsicht über sie zusammenzufassen und diesen Teil des Staatsvermögens zu sanieren. Sie übernahm also nicht nur die Aufgaben des

³ Beide Regeln vom 15.03.2000, deutsch in: Frank Münzel, Chinas Recht, 15.3.00/1.

⁴ Vgl. §§ 13 Nr.3 und 17 Nr.4 der Vorschriften.

⁵ Vom 07.01.2002, deutsch in: Frank Münzel, aaO, 7.1.02/1, dort §§ 49 bis 51 und Anm. 21.

⁶ www.southcn.com/news/china/china04/2003/reviews/200304020363.htm.

⁷ Netzseite: www.sasac.gov.cn.

gleichzeitig aufgelösten Staatsvermögensamts im Finanzministerium, sondern gleichzeitig auch die Rechte der Fachministerien gegenüber „ihren“ Unternehmen - und im Prinzip auch die Aufgaben der Personalverwaltung, die bisher der erwähnten ZK-Kommission zustanden.⁸ Dabei wurden ihr freilich diese anderen Managementaufgaben nur für die „zentralen“ Unternehmen zugewiesen; als zentrale Unternehmen soll der Staatsrat für Volkswirtschaft, Infrastruktur, Ressourcen oder Staatssicherheit besonders wichtige Unternehmen eigens bezeichnen; alle übrigen sollen von entsprechenden Behörden der Provinzregierungen oder der Provinzstädte gemanagt werden. Es ergibt sich also eine Aufteilung der Staatsunternehmen (bzw. der Rechte aus Staatsanteilen an nicht staatlich beherrschten Unternehmen) auf zwei oder drei Verwaltungsstufen, eine zentrale, ein oder zwei territoriale. Konflikte sind hier vorprogrammiert: zwischen Parteistellen und Staatsverwaltung, zwischen der Staatsvermögenskommission und den Fachministerien; zwischen der Zentrale und den PAS⁹.

Um Konflikte zwischen Staat und Parteistellen zu vermeiden, ist nicht nur der eigenartige § 43 Abs. 1 in die Vorschriften aufgenommen worden; die Staatsvermögenskommission ist überdies als ein Gemisch von Staats- und Parteistellen organisiert, wobei sich allerdings die Aufgaben der Partei- und der Staatsstellen nicht zu überschneiden scheinen. Man fragt sich freilich, ob die bisher beim Managementpersonal allmächtige „Organisationsabteilung“ der Partei - die 13. Abteilung der Kommission, jetzt „Amt für die Parteaufbauarbeit“ - nicht doch den diversen Personalabteilungen (1. und 2. Amt für Leitungspersonal = 11. und 12. Abteilung; Personalabteilung für das Personal der Kommission selbst = 18. Abteilung) und der Abteilung zur Bewertung der Unternehmensleistungen (3. Abteilung) hineinreden wird.

Die hier möglichen Konflikte lassen sich z.B. aus der Vorschrift zur Personalpolitik in der Staatsratsmitteilung vom 23.02.2003 (über die Vorbereitung von Staatsunternehmen für Börsengang und Verkauf) herauslesen:

„[...] Die neuen Gesellschaften müssen aktiv versuchen, neue, den Anforderungen einer modernen Unternehmensordnung entsprechende Mechanismen für Auswahl und Einsatz von Personal zu schaffen. Sie müssen die Organisation von Prüfungen und Empfehlungen mit der Einführung von

Marktmechanismen, mit öffentlichen Stellenausschreibungen verbinden, sie müssen den Grundsatz, daß die Partei die Kader managt, mit der Auswahl der Manager durch den [Gesellschafts-]Vorstand nach dem Recht und dem Recht des Managers zum Personalmanagement nach dem Recht verbinden.“¹⁰

Konflikte mit den Fachministerien wird es z.B. durch konkurrierende Zuständigkeiten für die Lösung von Konflikten zwischen Staatsunternehmen geben. Dafür sind nach § 30 der Vorschriften die zentrale Staatsvermögenskommission und die territorial entsprechenden Behörden zuständig. Aber die Fachministerien haben dafür auch eigene Stellen, die bei Konflikten innerhalb einer Branche von deren Unternehmen wegen ihrer größeren Fachkenntnis bevorzugt werden könnten. Entsprechende Konflikte kann es auch beim Kampf gegen Monopole geben, angefangen beim Streit über Monopolpreise.

Größere Konflikte dürfte es zwischen der Staatsvermögenskommission und den entsprechenden PAS-Stellen geben. Zu erwarten ist, daß die PAS eigene Unternehmen bevorzugen, die anderer PAS und der Zentrale benachteiligen. Es gibt z.B. Streit wegen PAS-Ölunternehmen, die sich an die Öllagerstätten zentraler Unternehmen heranmachen; Konflikte wie seinerzeit zwischen Kuwait und dem Irak sind zumindest vorstellbar.¹¹

Vor allem aber ist unklar, was eigentlich unter dem „Management“ (chin. guan, guanli) der Staatsunternehmen durch die Staatsvermögenskommission genau zu verstehen ist, mit anderen Worten, welche Rechte denn den Unternehmen bleiben sollen, was also die seit Jahrzehnten und auch hier wieder ständig beschworene „Betriebsautonomie“ der Unternehmen jetzt bedeuten soll. Verwiesen wird dazu in den Vorschriften immer wieder auf die „einschlägigen Vorschriften“, insbesondere das Gesellschaftsgesetz. Aber hier bestehen unlösbare Widersprüche: Einerseits will man eine Marktwirtschaft, also eine Wettbewerbswirtschaft. Dazu braucht man unabhängige, nicht nur voneinander, sondern auch von einem gemeinsamen Eigentümer unabhängige Unternehmen als Wettbewerber. Andererseits will sich der Staat die Kontrolle über das „Management“ seiner Unternehmen bewahren, bis

¹⁰ „Mitteilung des Hauptbüros des Staatsrats zur Weitergabe der Ansichten der Staatlichen Wirtschafts- und Handelskommission, des Finanzministeriums und der Chinesischen Volksbank zur besseren Arbeit bei der Umwandlung von Forderungsrechten in Anteilsrechte staatseigener Unternehmen“ v. 23.02.2003, dort Nr. 1.7; http://www.sasac.gov.cn/zcpg/zcpg_0001.htm.

¹¹ Vgl. den Aufsatz des stellvertretenden Leiters des Forschungszentrums der Staatsvermögenskommission, Prof. BAI Jimfu, www.chinanews.com.cn/n/2003-06-04/26/310328.html, unter „Risiko 7“.

⁸ Vgl. nun §§ 13 Nr.4, 17 Vorschriften.

⁹ PAS = Provinz, Autonomes Gebiet, der Zentralregierung direkt unterstellte Stadt.

hin zum Recht zu disziplinarischen Maßnahmen gegen Manager. Einerseits soll der Staat alle Unternehmen überwachen, um dafür zu sorgen, daß sie sich an die Buchführungsvorschriften halten, Wettbewerbs-, Arbeits- und Umweltschutzregeln beachten, keine gesundheitsgefährlichen Dinge produzieren, und so fort. Andererseits verlangt er von seinen Unternehmen und deren vorgesetzten Behörden, das „Staatsvermögen zu wahren und zu mehren“, also nach Gewinn zu streben. Das hat zum Beispiel dazu geführt, daß staatliche Preisregelungen in verschiedenen Branchen (so der Luftfahrt) „übertriebene“ Preiswettbewerb zwischen Staatsunternehmen beseitigt haben. Einerseits sollen die Unternehmen und die ihnen vorgesetzten Behörden Manager nach Leistung einstellen und entlassen und dazu diese Leistungen durch unabhängige Dritte nach vorher festgesetzten Kriterien überprüfen. Andererseits soll die Parteihierarchie die Kontrolle gerade auch über das Personalmanagement der Unternehmen bewahren.

In den Vorschriften haben diese Widersprüche zwischen der Rolle des Staates als Unternehmenseigentümer, „Manager“, Wirtschaftsmitspieler einerseits, und als Schiedsrichter von Wirtschaft und Gesellschaft, eben Staat andererseits dazu geführt, daß sich hier manche Paragraphen wie Einführungen in die Betriebswirtschaft für Oberschüler lesen¹², oder auch nur bestimmen, daß in gewissen Fällen „nach dem Recht“, „nach den einschlägigen staatlichen Gesetzen und Bestimmungen verfahren werden“ muß (und sonst nicht?, fragt sich der Leser). Vielfach werden zwar Zuständigkeiten zwischen Unter-

nehmen und Behörden abgegrenzt, aber die Folgen, wenn solche Vorschriften nicht eingehalten werden, sind nicht geregelt. Sind z.B. nach §§ 21 und 23 der Vorschriften meldepflichtige, aber nicht gemeldete Maßnahmen unwirksam? Zwar enthält das 7. Kapitel Regeln zur „rechtlichen Haftung“, aber sie sagen zu dieser Frage nichts, sie sehen nur für diejenigen, welche gegen bestimmte Vorschriften verstoßen, Disziplinarstrafen vor. Auch von zivilrechtlicher Haftung für die möglicherweise bedeutenden Schäden der betroffenen Unternehmen oder gar ihrer Aktionäre ist nicht die Rede.

Lösen lassen sich diese Widersprüche nur, und wirklich hochgebracht werden können diese Unternehmen nur, wenn sie wirklich vom Staat gelöst, wenn sie privatisiert werden. Das ist unter der immer unerträglichen Last der Kosten dieser Unternehmen wohl auch der chinesischen Führung klar geworden. Denn die mit den „Regeln für Vermögensverwaltungs-Kreditgesellschaften“¹³ des Staatsrates vom 10.11.2000 geregelten Vermögensverwaltungsgesellschaften dienen auch nur dem Ziel der Privatisierung. Methoden dazu sind in der bereits zitierten Mitteilung des Staatsrates vom 23.02.2003 konkretisiert worden. Daher fragt sich, ob die vorliegenden Vorschriften wirklich, wie es jetzt offiziell heißt, die Vorstufe für ein Staatsunternehmensgesetz sind, oder ob man ein solches Gesetz schließlich gar nicht mehr benötigen wird. Damit wird uns dann hoffentlich auch eine Vorschrift erspart bleiben, die nur wieder zeigt, wie wenig sie die geschilderten Widersprüche bewältigen kann.

¹³ Deutsch in: Frank Münzel (Hrsg.), aaO., 10.11.00/1.

¹² Vgl. etwa §§ 13 Nrn. 1 und 2; 14 Nrn. 1-3; 29; 31 der Vorschriften.