

Rückzug des Staates aus dem chinesischen Mediensektor? Neue institutionelle Arrangements am Beispiel des Zeitungsmarktes¹

Doris Fischer

The Chinese media sector has traditionally been analysed as a political and not an economic issue. This is due to the fact that the Chinese government is still attempting to control media contents. On the other hand, the cut in subsidies during the nineteen-nineties forces media enterprises to face growing market pressures. Taking newspaper publishing houses as an example, this paper describes the impact of the changing institutional environment on China's media, paying special attention to the recent establishment of publishing house groups. Applying aspects of the new institutional economics, the paper reasons that this phenomenon can be understood as a special institutional arrangement to accomodify the political target of control with market requirements.

1 Medien als wirtschaftswissenschaftliches Thema

Der Mediensektor als Wirtschaftsbranche weist einige Besonderheiten auf. Diese Besonderheiten sind auf mehrere Faktoren zurückzuführen: Zum einen haben Inhalte von Massenmedien in gewisser Hinsicht den Charakter eines öffentlichen Gutes.² Des Weiteren treten die meisten Medienfirmen auf zwei Märkten auf. Neben

-
- 1 Die Ausführungen zum chinesischen Zeitungsverlagswesen in diesem Beitrag basieren zum großen Teil auf Interviewinformationen und Materialien, welche die Autorin während einer Forschungsreise im März 2000 in Hongkong und der VR China sammeln konnte. Es sei an dieser Stelle dem EU-China Academic Network für die Finanzierung der Forschungsreise, den Interviewpartnern für ihre Offenheit und meiner Kollegin Frau Prof. Xia Qiong von der Universität Wuhan für die Unterstützung gedankt. Aus naheliegenden Gründen werden die Interviewpartner nicht namentlich genannt. Die Autorin dankt den Teilnehmern der 1. Tagung des Arbeitskreises Sozialwissenschaftlicher Chinaforschung (ASC) im November 2000 an der Universität Witten-Herdecke für die konstruktiven Anmerkungen zur Überarbeitung des Artikels.
 - 2 Von einem öffentlichen Gut wird in der Regel gesprochen, wenn das "Ausschlussprinzip" nicht vollständig angewandt wird und/oder "Nicht-Rivalität im Konsum" des betreffenden Gutes herrscht. Gilt das Ausschlussprinzip nicht oder nicht vollständig, liegen externe Effekte vor, die mit sozialen Zusatzkosten oder Zusatznutzen verbunden sind. Die Nicht-Rivalität im Konsum bezeichnet eine Situation, in der die Nutzung eines Gutes durch einen zusätzlichen Konsumenten nur geringe oder keine Grenzkosten verursacht. Bezogen auf die Medien gilt das Ausschlussprinzip nur unvollständig, wenn an öffentlichen Stellen Fernseh- oder Rundfunksendungen übertragen werden. Ein Beispiel für Nicht-Rivalität im Konsum wäre z.B. die Nutzung einer Zeitung durch mehrere Konsumenten oder der Empfang von Rundfunk- und Fernsehsendungen durch zahlende und nicht zahlende Konsumenten

dem Konsumentenmarkt für Medieninhalte bewegen sie sich in einem Markt, in dem sie ihre "Inhaltskunden" bündeln und als Publikum an die Werbewirtschaft verkaufen. Medien sind Informations- und Werbeträger zugleich. Ein drittes Charakteristikum ist die gegenseitige Beeinflussung der beiden Märkte. Die Intensität, mit der Konsumenten ein Medienprodukt konsumieren, wird beeinflusst von der Menge der Werbung, die darin enthalten ist. Die Attraktivität der Konsumenten (-gruppe) für die Werbewirtschaft kann wiederum Einfluss darauf haben, wie viel eine Medienfirma bereit ist, in die Inhalte eines Medienproduktes zu investieren (Wildmann 1998: 2f.).

In der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur zum Mediensektor haben sich diese Charakteristika in besonderen Interessenschwerpunkten niedergeschlagen. Zum einen resultieren aus dem Charakter eines öffentlichen Gutes und den in der Regel hohen Anfangsinvestitionen Monopolisierungstendenzen in der Branche, die dazu geführt haben, dass die Diskussion um die Regulierung und Machtbeschränkung von Medienunternehmen bzw. der Wettbewerb im Mediensektor ein verbreitetes Thema geworden ist, zum anderen stellen sich für Medienunternehmen spezielle betriebswirtschaftliche Fragen (Seidel 1998; Ludwig 1998). Im Zuge der internationalen Liberalisierungstendenzen im Mediensektor in den letzten Jahren wurden staatliche Monopolstellungen in Rundfunk und Fernsehen, die früher mit dem "Öffentlichen-Gut-Charakter" begründet wurden, zum Teil aufgelöst. Seither entwickelt sich ein Interesse an einer allgemeineren Theorie der *industrial organization* für den Mediensektor (Altmeyden 1996, Ramstad 1997). Neue Herausforderungen für die ökonomische Theorie der Medien bzw. der Medienbranche resultieren außerdem aus technischen Neuerungen, insbesondere der Verbreitung der so genannten neuen Medien, und ihrer Konkurrenz zu bzw. Vernetzung mit den traditionellen Massenmedien.

Die VR China spielt in der "westlichen" wirtschaftswissenschaftlichen Betrachtung von Medien bisher keine Rolle. In der Chinaforschung wiederum sind die Medien vor allem als politisches Thema von der wissenschaftlichen Literatur aufgegriffen worden. Im Zentrum des Interesses stehen einerseits die Organisation der Medienkontrolle und der politischen Manipulation (z.B. Zhang/Kraus 1996), die Rolle bzw. Veränderungen der Medieninhalte in Phasen der vergleichsweise stärkeren politischen Liberalisierung (z.B. Chan 1993) und die Analyse bestimmter Inhaltsschwerpunkte, die in der VR China besondere Aufmerksamkeit erlangt haben (z.B. Chen Yanru 1998).

Weitgehend missachtet wurden von der China- und der Medienforschung bisher ökonomische Fragestellungen zum chinesischen Mediensektor. Dies gilt sowohl für die Tagesberichterstattung als auch für die Forschung. Die wenigen Autoren, die sich international diesem Aspekt zugewandt haben, sind zudem meist keine Ökonomen (Chen/Lee 1998, Zhao 1998). Dies gilt weitgehend auch für die Betrachtung der neuen Medien in China. Analysen zur Entwicklung und Verbreitung des Internet

sowie die mündliche Weitergabe von Information. Kabelfernsehen und Pay-TV sind dabei Beispiele dafür, dass technische Neuerungen den Charakter eines Gutes verändern können. Vgl. Musgrave/Musgrave/Kullner 1994: 67-76; kritisch zum Begriff des öffentlichen Gutes, vgl. Fritsch/Wein/Evers 1999: 344-346.

(in Deutschland z.B. Thomas 1999; Wacker 2000) erfolgen weitgehend losgelöst von der Rolle der sonstigen Massenmedien. Dies ist ungewöhnlich (und in mancher Hinsicht für die chinesische Situation auch irreführend), da international gerade die Interdependenz bzw. das Konkurrenzverhältnis zwischen den alten und neuen Medien Interesse findet. Das ökonomische Interesse an der chinesischen Internetentwicklung scheint u.a. auf ein Interesse von Kapitalanlegern und die Aussicht auf Möglichkeiten des "E-Business" zurückzuführen zu sein (z.B. Anderson 2000). Wo diese nicht Antriebsfaktoren der Analysen sind, konzentriert sich die wissenschaftliche Betrachtung der neuen Medien in China ebenfalls auf die politischen Aspekte.³

Das bisher weitgehend auf politische Aspekte fokussierte Interesse behindert die Wahrnehmung einer Entwicklung im Bereich der traditionellen Massenmedien Chinas, nämlich die zunehmende Kommerzialisierung der Inhalte, die Bedeutung wirtschaftlicher Aspekte auch in der Definition der Rolle des Staates und die sich vollziehende institutionelle Erneuerung aufgrund von wirtschaftlichem Druck. In der VR China ist vor diesem Hintergrund inzwischen eine medienökonomische Diskussion entstanden, die nicht nur Einzug in die einschlägigen Fachzeitschriften gefunden hat, sondern z.T. auch in die allgemeine Presse und sogar in Fernsehtalkshows.

Vollzieht sich also im chinesischen Mediensektor genau das gleiche wie in anderen Sektoren? Verdrängen privatwirtschaftliche Organisationsformen die Staatsunternehmen? Diese Analogie zu ziehen, wäre noch verfrüht. Die chinesische Regierung bzw. die Kommunistische Partei Chinas hat ihren politischen und ideologischen Führungsanspruch nicht aufgegeben (Xu Guangchun 2000a). Dies gilt grundsätzlich sicher für alle Wirtschaftsbranchen. Während dieser Führungsanspruch aber in den meisten Branchen für deren Produkte irrelevant ist, schlägt er sich im Bereich der Medien weiterhin als Kontrollanspruch über die Medieninhalte nieder. Ferner gibt es (formal) bisher keine privaten Medienunternehmen. Sehr wohl lassen sich aber Veränderungen in den institutionellen Arrangements⁴ im Mediensektor beobachten, welche eine Veränderung der Rolle des Staates auch in diesem Bereich dokumentieren.

Die Betrachtung dieser neuen institutionellen Arrangements im Kontext von Veränderungen des *institutional environment* steht im Mittelpunkt des vorliegenden Beitrags. Hierzu wird zunächst auf die verschiedenen Funktionen des Staates im

3 Die Ursachen für die Dominanz dieses Betrachtungswinkels sind vielfältig. Zum einen ist, wie erwähnt, die ökonomische Betrachtung des chinesischen Mediensektors unterentwickelt, zum anderen ist es Internet Content Providern in China bisher untersagt, eigene Berichterstattung vorzunehmen, also selber Nachrichten zu produzieren, sofern sie nicht auch über eine Verlagslizenz verfügen. Ausländischen Firmen ist die Beteiligung an Nachrichten produzierenden Firmen in China bisher nicht gestattet (*Zhonggong zhongyang xuanchuanbu* et al. 2000: 637).

4 Die Unterscheidung zwischen "institutional environment" und "institutional arrangements" geht auf Lance Davis und Douglass North zurück. Mit "institutional environment" wird ein Paket aus grundlegenden politischen, sozialen und rechtlichen Regeln verstanden, das die Grundlage für Produktion, Tausch und Distribution bildet. Dies können beispielsweise Regeln für Wahlen, Property Rights und Vertragsrechte sein. Ein "institutional arrangement" bezeichnet ein Arrangement zwischen ökonomischen Einheiten, das die Art und Weise wie diese Einheiten miteinander kooperieren oder konkurrieren bezeichnet. "It...[can] provide a structure within which its members can cooperate ... or [it can] provide a mechanism that can effect a change in laws or property rights." Zitiert in Williamson 1990: 64.

chinesischen Mediensektor eingegangen, daran anschließend folgt eine Zusammenfassung der wesentlichen Veränderungen in der Organisation von Zeitungsverlagen in den letzten Jahren.⁵ Wie zu zeigen sein wird, manifestiert sich in diesem Bereich in besonders deutlicher Weise der Widerspruch zwischen politischer und wirtschaftlicher Ordnung einerseits und – so die These – die Fähigkeit, durch Flexibilität der institutionellen Arrangements mit diesem Widerspruch umzugehen. Den Abschluss der Betrachtung bilden einige Überlegungen zu den Konsequenzen, die sich aus der Untersuchung für die Zukunft der chinesischen Massenmedien ergeben.

2 Die Funktionen des Staates im chinesischen Mediensektor

Ausgehend von einem monolithischen Verständnis des Staates kann im Zusammenhang mit dem chinesischen Mediensektor grob von vier Funktionen des Staates gesprochen werden: Durch die *Festlegung der Medien- und Wirtschaftspolitik* wird der Staat zum Regelgeber und Schiedsrichter. Obwohl chinesische Medienbetriebe bisher formal nicht als Unternehmen verstanden werden, kann der Staat als *Eigentümer* bzw. Verwaltungskopf der Betriebe verstanden werden. Ferner übernahm der Staat in den achtziger Jahren noch vollständig, seit 1992 teilweise die *Finanzierung* der Medienbetriebe. Eine Besonderheit der Rolle des Staates im Medienbereich ist die *Steuerungs- und Überwachungsfunktion* hinsichtlich der Medienprodukte und -inhalte.

Diese Grobeinteilung trägt allerdings zum Verständnis der Veränderungen in den Funktionen des Staates nur bedingt bei. Trotz einer fehlenden Gewaltenteilung im klassischen Sinne verteilen sich diese Funktionen auf verschiedene Entscheidungsträger der Zentralregierung, der Kommunistischen Partei und ggfs. der Lokalregierungen.

So ist die Bestimmung der *Medienpolitik* tatsächlich in erster Linie Aufgabe der Zentralregierung und der Parteileitung. Das Staatliche Amt für Nachrichten und Verlagswesen (SANV, *xinwen chubanshe*) ist die zuständige Behörde für Printmedien, das Staatliche Amt für Radio und Fernsehen die zuständige Behörde für Rundfunk und Fernsehen. Beides sind Organisationen unterhalb des Staatsrates mit entsprechenden Zweigbüros in den Lokalregierungen. Das SANV verfasst die rechtlichen Bestimmungen für die gesamte Zeitungsbranche und genehmigt Neugründungen von Zeitungen.⁶ Umfangserweiterungen und Sonderbeilagen von Zeitungen müssen durch die lokalen Abteilungen für Nachrichten und Verlagswesen genehmigt werden (*Guowuyuan Bangongting Mishuju* 1998: 407). Innerhalb der Partei ist das zuständige Gremium die sog. Propagandaabteilung (*xuanchuanbu*). Dieser Propa-

5 Die Beschränkung auf Zeitungsverlage basiert darauf, dass die neuen Entwicklungen wie z.B. die Bildung von Mediengruppen bzw. -konzernen in der Zeitungsbranche eingeleitet wurden. Für Rundfunk und Fernsehen wird über ähnliche Reorganisationen diskutiert, der Prozess ist aber weniger fortgeschritten. Im Jahr 2000 werden bereits über ein Dutzend Zeitungsverlagsgruppen gezählt, hiervon sieben mit Genehmigung der Zentralregierung. Dagegen wurde die Wuxi Radio & Television Group als erste Gruppe im Bereich Funk und Fernsehen erst im Juni 1999 gegründet (Interviewinformation und Xu Changbo: 2000).

6 Vgl. detailliert zu den Aufgaben des SANV ein entsprechendes Statut aus dem Jahr 1998 (*Guowuyuan bangongting* 1998).

gandaabteilung obliegt die strategisch-ideologische Anleitung der zuvor genannten, eher operativ tätigen Ämter sowie die Ausbildung und Anleitung der in diesen Ämtern beschäftigten Führungskader. Die Propagandaabteilung hat außerdem die Aufgabe, die Propagandaarbeit der verschiedenen Institutionen, die in der Kulturarbeit involviert sind, zu koordinieren. Für die Arbeit der Medienorganisationen bedeutet dies, dass sie administrativ von den zuständigen Ämtern der Regierung überwacht werden, zugleich aber die eigentliche Aufsichtsfunktion in den Händen der Partei liegt (Zou Ximing 1998: 203).

Während der lokale Gestaltungsspielraum in der Medienpolitik formal gering ist, dulden die zentralen Instanzen offensichtlich doch immer wieder lokale Experimente, vorausgesetzt sie bewegen sich noch im Rahmen einiger unverrückbarer Spielregeln.⁷ Im Vergleich zu anderen Bereichen der Wirtschaftspolitik ist die Dezentralisierung der Aufgaben aber deutlich geringer fortgeschritten.

Die Funktion des *Eigentümers* an Medienbetrieben liegt zum Teil bei Institutionen der Zentralregierung, zum Teil bei den Lokalregierungen bzw. den lokalen Parteikomitees. Die Partei fungiert hier in einer besonderen Rolle, da es eine große Zahl von so genannten Parteiorganen gibt. So verfügt jedes Parteikomitee auf Provinzebene über ein "Sprachrohr" in Form einer lokalen Zeitung (Maurer 1990: 55). Als "Sprachrohr" der Parteizentrale fungieren u.a. die Tageszeitungen *Renmin Ribao* und *Guangming Ribao*. Die Nachrichtenagentur *Xinhua* ist dagegen eine Institution unterhalb des Staatsrates. Sie untersteht allerdings zugleich der strategischen Anleitung durch die Propagandaabteilung der Partei (Zou Ximing 1998: 203). Auch die meisten Regierungsinstanzen und die großen Massenorganisationen besitzen ihre eigenen "Sprachrohre", diese werden allerdings meist nicht als Parteizeitungen, sondern als "Zeitungen von Institutionen" bezeichnet. Andere Zeitungen bzw. Verlage sind ebenfalls bestimmten Partei- und Regierungsinstanzen zugeordnet und unterliegen deren Kontrolle. Soweit sie aber nicht Sprachrohr einer Parteiinstitution sind, haben sie deutlich mehr inhaltliche Freiheiten. Die relative Nähe bzw. Ferne von Zeitungen zu Partei- oder Regierungsorganen äußert sich auch darin, in welchem Ausmaß sie Gegenstand von so genannten Zwangsabonnements sind, inwieweit also Institutionen oder Unternehmen verpflichtet werden, diese Zeitungen zu abonnieren.

Die komplette *Finanzierung* der Medienbetriebe durch den Staat war in den achtziger Jahren der Normalfall. Eine Neubewertung der Rolle von Medien und Information im Rahmen des wirtschaftlichen Reformprozesses führte zunächst zu einem Anstieg der Zahl der vorhandenen Medienträger, z.B. Fernsehkanäle, Zeitungen etc., dann zu der Notwendigkeit, aufgrund fehlender Finanzmittel im staatlichen Haushalt, die Finanzierung umzustellen (siehe unten). Heute erhalten nur noch einige

7 Unter den Zeitungsverlagen kursiert die "Weisheit", dass ohne Wagnis keine zusätzlichen Freiheiten und keine Reformen erreicht werden können. Es gehört zum Verhältnis zwischen den Verlagen und den aufsichtführenden Behörden, dass die Verlage austesten, was möglich ist (Interviewinformation, *Shenzhen Tequbao*, 23.3.2000). So startete die *Shenzhen Tequbao* als erste den Versuch, das Deckblatt einer Zeitungsausgabe komplett als Werbefläche anzubieten. Sie wurde dafür kritisiert. Im Anschluss daran versuchten sich auch die *Wenhui Bao*, die *Jiefang Ribao* und die *Yangcheng Bao* mit derselben Werbeform. Auch sie wurden kritisiert, womit allen Beteiligten deutlich wurde, dass diese Art aggressiver Werbung nicht erwünscht war (Shao Peiren; Liu Qiang 1998: 72 f).

wichtige zentrale Medienbetriebe sowie zahlreiche Medienbetriebe in entlegeneren Regionen finanzielle Unterstützung von der Regierung.

Die kritische Funktion des *inhaltlichen Kontrolleurs* ist zum Teil zentral, zum Teil lokal angesiedelt. Diese Aufsichtsfunktion über den Informationsoutput liegt vor allem in den Händen der Parteivertreter innerhalb der Medienbetriebe sowie der jeweils zuständigen Parteiinstanzen, sprich dem SANV und seinen lokalen Institutionen. Darüber hinaus erfolgt im Vorwege eine Kontrolle über den Informationsinput, die bei Themen von nationalem Gewicht und bei internationalen Nachrichten weitgehend in der Hand der staatlichen Nachrichtenagentur *Xinhua* liegt.⁸

Die hier grob skizzierten Funktionen des Staates im chinesischen Mediensektor machen deutlich, dass sich neben dem aus der Diskussion um chinesische Staatsunternehmen bekannten Interessenkonflikt zwischen dem Staat als Regelgeber und Schiedsrichter einerseits und als Eigentümer und Finanzierer andererseits mindestens ein weiterer Interessenkonflikt auftritt: Die Zielsetzungen des Staates als Eigentümer können zusätzlich in Widerspruch treten zu seinen Zielsetzungen als Kontrolleur der Inhalte. Dies ist immer dann der Fall, wenn Themen, die für die Leser von Interesse wären und ggfs. die Verkaufszahlen sowie Werbeeinnahmen steigern könnten, aus politischen Gründen unterdrückt werden.

Bevor versucht wird, diese Problematik theoretisch klarer zu fassen, soll im folgenden am Beispiel der Zeitungsbranche gezeigt werden, wie sich die Akzentsetzung bei den Funktionen des Staates seit den achtziger Jahren schrittweise verändert und auf die Zeitungsverlage ausgewirkt hat.

3 Die Fakten: Institutioneller Wandel im Mediensektor durch Gewinnruck

Die Unterschiede zwischen normalen Staatsunternehmen und chinesischen Zeitungsverlagen werden heute meist schon bei einem Verlagsbesuch augenfällig. Ganz offensichtlich verfügen zahlreiche Zeitungsverlage über erhebliche Finanzmittel, und es wird gelegentlich scherzhaft darauf hingewiesen, dass die Zeitungsverlage sich in jüngerer Zeit Paläste gebaut haben, welche die Prunkbauten mancher Banken in den Schatten stellen. Dies gilt insbesondere für die erfolgreicheren Zeitungen wie zum Beispiel die *Guangzhou Ribao* oder die *Shenzhen Tequ Bao* (*Shenzhen Special Economic Zone News*). Der zur Schau getragene Reichtum der Zeitungsverlage heute steht im Gegensatz zu ihrer chronischen Mittelknappheit in den achtziger Jahren.

3.1 Von der Vollsubventionierung zur Gewinnorientierung

Wichtigste Voraussetzung für den finanziellen Erfolg einiger Zeitungen scheint tatsächlich die Abnabelung von den staatlichen Subventionen gewesen zu sein, die es

8 Vgl. z.B. den Aufruhr im Zusammenhang mit Berichten über Unruhen in Xinjiang, die von Lanzhouer Tageszeitungen veröffentlicht wurden. Die Zeitungen wurden dafür kritisiert, dass sie nicht die offizielle Stellungnahme der Nachrichtenagentur *Xinhua* abgewartet und eigene Berichte veröffentlicht hatten. *South China Morning Post*, internet edition, 28.11.2000.

den Verlagen ermöglichte, sie aber auch zwang, wirtschaftlichen Erfolg als Ziel zu verfolgen.⁹ Zu Beginn der Reform hatten Zeitungen einen Status, der sich in nichts von anderen Verwaltungsinstitutionen unterschied: Das Personal wurde vom Staat finanziert, und es gab die im öffentlichen Dienst üblichen Planziffern und Personalzuweisungen für Mitarbeiter (*bianzhi*). Die laufenden Kosten und alle Investitionen wurden aus dem Staatshaushalt finanziert. Ein ertragsorientiertes Management der Verlage wurde nicht erwartet. Im Gegenzug für die finanzielle und personelle Absicherung wurde von den Verlagen verlangt, dass sie ausschließlich im Sinne ihrer vorgesetzten Instanzen Nachrichten sammelten und aufbereiteten. Zuwiderhandlungen wurden rigoros geahndet. Anreize für Zuwiderhandlungen gab es praktisch nicht.

Steigende Preise für Zeitungspapier und Postvertrieb bei gleichzeitiger Ausdehnung der Zahl der aufgelegten Zeitungen, aber konstanten Zuweisungen aus dem staatlichen Haushalt führten dann in den achtziger Jahren dazu, dass die Zeitungsverlage in wachsendem Umfang Verluste produzierten, die schließlich durch weitere finanzielle Unterstützung von der Zentralregierung aufgefangen werden mussten. Um diese Situation zu verändern, führte die Regierung in den achtziger Jahren schrittweise Vertragsbedingungen ein, die vorsahen, dass Einnahmenüberschüsse der Verlage für Einkommen und Wohlfahrt der Beschäftigten verwendet werden konnten. Erst hiermit entstanden spürbare Anreize für die Verlagsangehörigen, sich für den Erfolg ihrer Zeitung einzusetzen. Ab Anfang der neunziger Jahre wurden immer mehr Verlage vollständig von der staatlichen Unterstützung "entwöhnt" (*duan nai*) (Shao Peiren/Li Qiang 1998: 57 ff). Dies geschah je nach Status und wirtschaftlicher Situation der Zeitungsverlage zu einem unterschiedlichen Zeitpunkt. Während z.B. die *Shenzhen Tequ Bao* nach eigenen Angaben bereits ab 1992 auf jegliche staatliche Unterstützung verzichten musste, wurde die *Shenzhen Shangbao* erst 1998 endgültig auf eigene Füße gestellt.¹⁰

Voraussetzung für die wirtschaftliche Eigenverantwortung der Verlage war die Zulassung von betriebswirtschaftlichen Managementformen und die Eröffnung neuer Ertragschancen durch die Zulassung von Werbung, Tochterunternehmen etc. Als Gegenleistung für die Abnabelung sind die Verlage heute verpflichtet, Steuern auf ihre Gewinne zu zahlen.

3.2 Vom reinen Propaganda- zum Informations- und Werbeträger

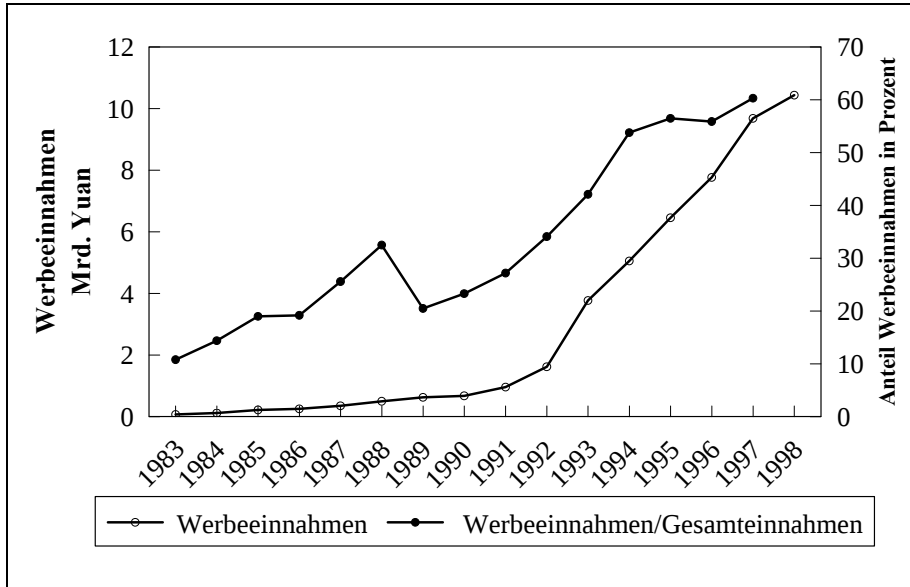
Nach dem Beginn der Wirtschaftsreform wurde Anfang 1979 erstmals wieder Werbung gedruckt bzw. gesendet. Die ersten Anfänge hierzu starteten in Shanghaier Zeitungen und Fernsehstationen. Schon im April 1979 gab dann das Staatliche Propagandaamt die offizielle Genehmigung zur Wiedereinführung von Werbung. Inzwischen ist die Werbung die wichtigste Einnahmequelle für die meisten Zei-

9 Vgl. hierzu auch detailliert Huang Shengmin, Ding Junjie 1997: 38 ff, die deutlich herausheben, dass die Entwicklung der Medien zu einer Wirtschaftsbranche in China nicht nur auf Liberalisierungsmaßnahmen des Staates und den journalistischen Ehrgeiz zurückzuführen ist, sondern auch auf das Interesse der Verlage und ihrer Mitarbeiter, Geld zu verdienen.

10 Interviewinformationen *Shenzhen Shangyebao* und *Shenzhen Tequ Bao*, 21. und 23. März 2000.

tungsverlage (siehe Abbildung 1). Einige erfolgreiche Zeitungen sind als Werbeträger so beliebt, dass die Kunden lange Reservierungszeiten für Anzeigenflächen in Kauf nehmen müssen. Die Ausdehnung der gedruckten Seiten pro Ausgabe ist bei diesen Zeitungen nicht zuletzt Ausdruck der Notwendigkeit, mehr Platz für Werbung zu schaffen.¹¹

Abb. 1: Entwicklung der Werbeeinnahmen der Zeitungsverlage



Quelle: Fischer/Hoppe/Xia (2000).

Die Wiedereinführung von Werbung an sich erforderte bereits ein deutliches Umdenken. In einem planwirtschaftlichen Umfeld ergibt Werbung keinen Sinn, da Materialien und Güter zugeteilt werden. Die Zulassung von Werbung bedeutete daher die Anerkennung, dass es Märkte und Wettbewerb gibt, sowie Waren, die auf diesen Märkten verkauft und bewertet werden. Für die Medienwelt bedeutete die Zulassung von Werbung anfangs keine große Umstellung, da die Werbeeinnahmen noch vergleichsweise gering waren. Aber seit der "Entwöhnung" der Zeitungen vom staatlichen Mittelzufluss Anfang der neunziger Jahre ist die Bedeutung der Werbung in einem Maße angestiegen, dass die Zeitungen hiervon finanziell stärker abhängig sind als vom Staat. Die Funktion des Staates als Finanzierer der Zeitungsverlage ist in vielen Fällen nicht mehr gegeben.¹²

11 Die Nachfrage nach Werbung steht einem regulierten Angebot gegenüber: Erweiterungen der Seitenzahlen pro Ausgabe müssen gegenwärtig noch durch das SANV genehmigt werden. Diese Praxis behindert saisonale Anpassungen der Seitenzahlen in Abhängigkeit z.B. von der stärkeren Nachfrage nach Werbefläche um Feiertage herum.

12 Verlässliche Angaben darüber, welche Zeitung in welchem Umfang weiterhin staatliche Unterstützung erhält, gibt es nicht. Unterstützt werden wohl nach wie vor die großen nationalen Parteizeitungen.

In dieser Situation ist es im Interesse der Zeitungsverlage, bei den Inhalten, beim Umfang und bei der Distribution neben den Interessen der Leser vor allem die Interessen der Werbewirtschaft im Auge zu behalten. Diese Interessen erfordern kundenorientierte Inhalte und zielgruppenorientierte Aufmachung. Das Dilemma, das hier offensichtlich auftreten kann, ist eines zwischen den politischen Ambitionen bzw. Vorgaben der Regierung und den marktorientierten Zielsetzungen der Verlage.

Die Regierung macht in verschiedener Form Auflagen bezüglich der Zeitungsinhalte. Zum einen schreiben die "Verwaltungsbestimmungen für das Verlagswesen" vor, dass Publikationen

"dem Volke und der Gesellschaft dienlich sein müssen, den Marxismus, die Mao Zedong-Ideen und die Theorie des Aufbaus eines chinesischen Sozialismus hochzuhalten haben und dass das Verlagswesen alles wissenschaftliche und kulturelle Wissen, welches das (Bildungs-) Niveau des Volkes heben kann und gut für die wirtschaftliche Entwicklung und den gesellschaftlichen Fortschritt ist, verbreiten und sammeln muss, um so eine herausragende Kultur der Nation zu schaffen, den internationalen kulturellen Austausch zu fördern und das geistige Leben des Volkes zu bereichern und anzuheben." (Artikel 3)

Konkreter folgen hieraus Verbote von Inhalten, die

- "im Gegensatz zu den Prinzipien der Verfassung stehen",
- "die nationale Einheit, Herrschaft und territoriale Vollständigkeit gefährden";
- "die Sicherheit, den Ruf oder die Interessen des Landes gefährden";
- "die Volksstämme zum Separatismus anpeitschen, die Sitten der nationalen Minderheiten verletzen und die Einheit der Volksstämme zerstören."

Ferner sind die Verbreitung von Staatsgeheimnissen, die Propagierung von Unzucht, Aberglauben oder die übertriebene Darstellung von Gewalt, welche die gesellschaftliche Moral und die "hervorragende Volkskultur" untergraben, verboten. Es ist auch untersagt, andere Personen zu beleidigen oder anzuschwärzen (Artikel 25) (*Zhonghua Renmin Gongheguo Guowuyuan* 1997). Diese inhaltlichen Vorgaben bringen nicht nur den Kontrollanspruch der Regierung bzw. Partei zum Ausdruck, die Offenheit der Formulierung schafft auch einen Interpretationsbedarf, der im Einzelfall die Stellung der Partei stärkt, da diese die Interpretationsmacht für sich beanspruchen kann.

Zum zweiten gibt das SNVA regelmäßig zum Jahresbeginn Vorgaben heraus, welche Kampagnen bzw. Nachrichtenschwerpunkte im Laufe des Jahres aufgegriffen werden sollen. So wurde für das Jahr 2000 u.a. angekündigt, dass im ersten Quartal das Studium der Ideen und Gedanken von Jiang Zemin, insbesondere das Parteido-kument No. 17 "Einige Ansichten zur Verstärkung und Verbesserung der ideologi-

gen wie die *Renmin Ribao* (Volkszeitung). Angeblich wurde die Haushaltszuweisungen an die Volkszeitung ab 1998 eingestellt (Gao Fu'an/Yu Shi 1999: 54), doch gibt es andererseits Hinweise darauf, dass sie Mittel für den Aufbau ihrer Internetausgabe erhält (*Zhonghua gongshang shibao*, 13.1.2000). Ferner werden zahlreiche Zeitungen im Landesinnern gefördert, die aufgrund der Einkommens- und Konsumstrukturen einerseits und der Auflagenstärke andererseits für Unternehmen als Werbeträger weniger interessant sind. (Interviewinformation, *Yangcheng Wanbao*, 15.3.2000).

schen und politischen Arbeit", im Mittelpunkt stehen sollen. Für das zweite Quartal sollte die geistige Vorbereitung auf den WTO-Beitritt, vertiefte Reformen und die Förderung der Wirtschaftsentwicklung zum zentralen Thema werden. Im dritten Quartal sollten die Erfolge des 9. Fünfjahresplanes und die Inhalte des 10. Fünfjahresplanes propagiert werden, während im 4. Quartal die Leistung, dass zum Jahrtausendwechsel das Ziel der Sicherung der Grundbedürfnisse (*xiaokang*) der Bevölkerung erzielt worden ist, herausgestellt werden soll (Xu Guangchun 2000a).

Drittens werden bei Bedarf inhaltliche Vorgaben für die Berichterstattung über aktuelle Themen herausgegeben und in Schulungen verbreitet, die in der Jahresplanung nicht vorhersehbar waren. In Zweifelsfällen haben die Zeitungen auf eigene Recherchen bzw. Berichte zu verzichten und sich ausschließlich auf Meldungen der Nachrichtenagentur *Xinhua* zu stützen.

Die Umsetzung dieser Vorgaben wird in unterschiedlichem Maße erwartet. Während die Parteizeitungen angehalten sind, sich eng an diese Vorgaben zu halten und z.B. gewünschten Themen ausreichend Raum zu gewähren, können sich parteifernere Zeitungen offensichtlich stärker zurückhalten. Sie dürfen aber nicht offen gegen die Vorgaben verstoßen.

Natürlich muss zwischen den politischen Vorgaben und den Interessen der Verlage als Bediener von Wünschen der Werbekunden und Leser nicht immer ein Widerspruch bestehen. So stieß die Propagandapolitik zur Frage der taiwanesischen Unabhängigkeit Anfang des Jahres 2000 durchaus auf breite Zustimmung bei den Lesern, und es wurden von einzelnen Unternehmern sogar große Anzeigen zur Bekundung der Solidarität mit der Regierung geschaltet.¹³ Auch die andauernden Kampagnen gegen Korruption werden von vielen Zeitungen mit Boulevardcharakter aufgenommen. In diesem Fall lässt sich das Festhalten an der Parteilinie gut mit einer sensationsorientierten Berichterstattung, die auch die Leser anspricht, kombinieren.

Trotzdem zeigen Leserbefragungen und Untersuchungen zur Entwicklung der Auflagen und der Werbeeinnahmen einzelner Zeitungen, dass diejenigen Zeitungen, die "parteierner" sind und deswegen weniger propagandageprägte Inhalte aufweisen, beliebter sind. Ein Indiz hierfür ist das Abonnementverhalten: Die parteiferneren Zeitungen werden gerne auch privat abonniert, während die Parteizeitungen vor allem bei der Arbeit gelesen werden (Institute for Marketing Information 1998: 483ff). Ein weiteres Indiz hierfür ist der Boden, den die Parteizeitungen bei den Werbeeinnahmen verlieren (Chen Huailin/Guo Zhongshi 1998: 18 ff.). Dieser Trend hat sich auch dadurch nicht aufhalten lassen, dass insgesamt das Spektrum der zugelassenen Themen für die Berichterstattung in Zeitungen ausgedehnt wurde (z.B. Umweltprobleme).

Die Parteizeitungen befinden sich daher in einer wirtschaftlich nachteiligen Situation und es gibt zahlreiche Diskussionsbeiträge und Regierungsaktivitäten mit dem

13 Vgl. z.B. die halbseitige Anzeige eines Unternehmers aus Sichuan "Wo yonghu" ("Ich unterstütze") in der *Zhonghua Gongshang Shibao* vom 18.3.2000, die direkt auf Aussagen des Ministerpräsidenten Zhu Rongji während seiner internationalen Pressekonferenz am 15.3.2000 Bezug nahm und – angeblich – unter den Lesern sehr viel Zustimmung hervorgerufen hat (*Zhonghua Gongshang Shibao*, 20.3.2000).

Ziel, die Situation bzw. die Qualität der Parteizeitungen zu verbessern, um sie im Wettbewerb besser dastehen zu lassen (Xu Guangchun 2000b; Jiang Fengyu 2000).

3.3 Von einer Verwaltungsinstitution zu einem Quasi-Unternehmen

Die Situation aller Verlage wird dadurch komplizierter, dass sie zwar seit den neunziger Jahren angehalten sind, gewinnorientiert zu arbeiten bzw. finanziell völlig selbstständig zu sein, dass ihnen aber der Status von Unternehmen formal abgesprochen wird. Offiziell sind Zeitungsverlage nach wie vor so genannte *shiye danwei*, also öffentliche Institutionen, die allerdings mit einem unternehmerischen Managementverständnis (*qiyehua guanli*) geleitet werden sollen (Huang Hu 1998: 34). Die historischen Wurzeln des Status von öffentlichen Institutionen gehen auf die Gründungszeit der Volksrepublik zurück. Dass sich dieser Status bis heute offiziell gehalten hat, ist in gewisser Weise ein Anachronismus. Offensichtlich wurde er in den 80er-Jahren von den Verlagen gerne weiter akzeptiert, da er in dieser Zeit, in der es den Verlagen ansonsten finanziell eher schlecht ging, die bevorzugten Gehaltsbedingungen für Personal im öffentlichen Dienst mit sich brachte. Inzwischen wird von verschiedenen Seiten die Forderung gestellt, diesen Status fallenzulassen und die Verlage als Unternehmen einzustufen (z.B. Wang Yi 1999: 9). Andere Autoren meinen, Verlage seien gleichzeitig Unternehmen und öffentliche Institutionen.¹⁴ Die Verwirrung über den Status der Verlage wurde u.a. dadurch verschärft, dass die Verwaltungsbestimmungen für das Verlagswesen von 1997 festlegen, dass Verlage nur gegründet werden können, wenn ein "eingetragenes Kapital" von mindestens 300.000 Yuan vorliege, eine Bestimmung, die eigentlich nur für Unternehmen passt (*Zhonghua Gongheguo Guowuyuan* 1997).

Dass bisher eine Klärung des Status der Zeitungsverlage ausgeblieben ist, könnte darauf zurückzuführen sein, dass auf diese Weise ein Verweis auf ein Ziel der Unternehmensreform ausbleibt, nämlich auf die "Trennung von Regierung und Unternehmen". Dies würde die Durchgriffsmöglichkeiten der Regierung bzw. der Partei im Medienbereich formal einschränken, ein Schritt, der bisher nicht gewagt wurde. Auch würde vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Entwicklungen in der Unternehmensreform vermutlich umgehend der Ruf nach einer Börsenzulassung von Verlagen erklingen und damit der Weg frei werden für die Beteiligung von Privatpersonen bzw. Privatunternehmen an Zeitungsverlagen, eine Entwicklung, die nicht erwünscht ist.¹⁵

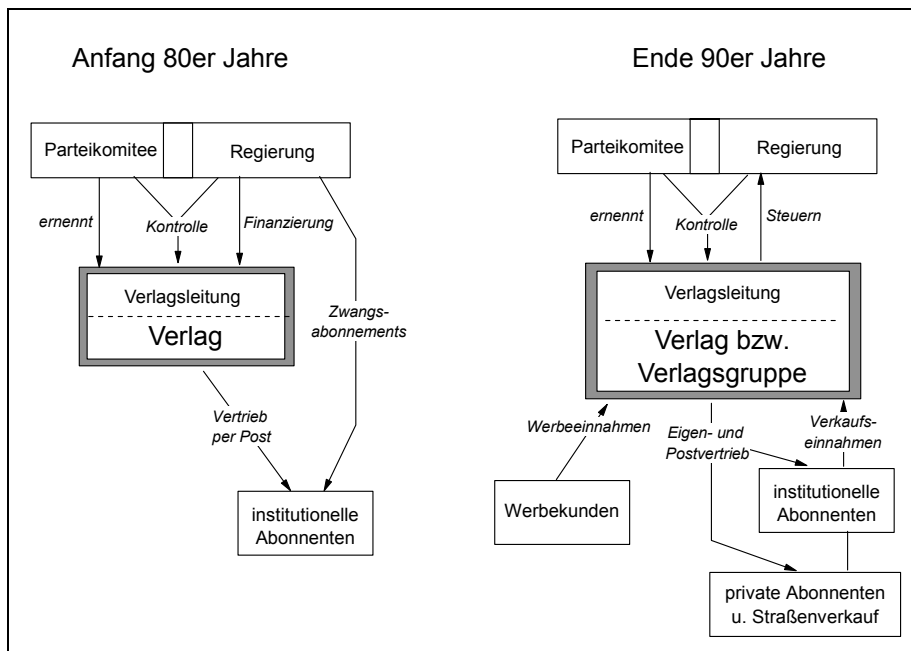
Während also bisher im Falle der Zeitungsverlage nicht von Unternehmen im engeren Sinne geredet werden kann, so hat sich doch die Situation der Verlage deutlich

14 Diese These wird zum Beispiel von Shao Pei/Liu Qiang 1998, S. 92 f. vertreten. Sie wird auch dadurch gestützt, dass in zahlreichen Publikationen von Medienunternehmen oder Verlagsunternehmen gesprochen wird.

15 Die SANV sieht sich regelmäßig veranlasst, Mitteilungen herauszugeben, in denen erneut betont wird, was die Zeitungsverlage nicht tun dürfen. Dazu gehört wegen der Festlegung, dass Zeitungen nur von genau definierten Regierungsstellen und Parteigremien herausgegeben werden dürfen, auch die Ermahnung, dass es nicht erlaubt ist, die redaktionelle Arbeit für Zeitungen ganz oder in Teilen anderen Einheiten oder gar Privatpersonen zu übertragen. Vgl. zuletzt *Xinwen Chubanshe* 1999.

verändert. Abbildung 2 stellt die wesentlichen Veränderungen dar, wobei hier noch nicht der Trend zur Konzernbildung aufgegriffen wurde.

Abb. 2: Finanzströme und Abhängigkeiten im Zeitungsverlagswesen



Eigene Darstellung

Abbildung 2 verdeutlicht die Veränderungen in den Finanzströmen und Abhängigkeiten der Verlage. Dabei wurden zu Demonstrationszwecken die in Anzahl und Umfang vernachlässigbaren Werbekunden¹⁶ und privaten Abonnenten für die achtziger Jahre nicht aufgegriffen. Ebenso vernachlässigt die Darstellung, dass es auch in den neunziger Jahren noch Zwangsabonnements¹⁷ für institutionelle Abonnenten gab, deren Umfang aber gerade für die wirtschaftlich eigenständigeren Verlage von abnehmender Bedeutung ist.

3.4 Von "einer Zeitung pro Verlag" zur Konzernbildung

In den bisherigen Ausführungen wurde von Zeitungsverlagen gesprochen, ohne auf deren innere Strukturen einzugehen. Tatsächlich haben sich auch die inneren Struk-

¹⁶ Die Werbung in den achtziger Jahren war insbesondere Industrierwerbung, also Werbung, die nicht den individuellen Konsumenten anspricht, sondern vor allem andere Betriebe.

¹⁷ Mit Zwangsabonnements ist hier die Praxis gemeint, dass die Regierung bzw. die Partei (auf zentraler oder lokaler Ebene) unter ihrem Einfluss stehende Verwaltungsinstitutionen und Staatsunternehmen zwingt, bestimmte Zeitungen, in der Regel vor allem das eigene "Sprachrohr", zu abonnieren.

turen erheblich verändert, wobei vor allem drei Entwicklungen zu beobachten sind: Zum ersten wurde im Laufe der neunziger Jahre das Prinzip aufgegeben, dass ein Zeitungsverlag nur eine Zeitung herausgibt. Zum zweiten wurden innerhalb des Verlagsmanagements im Sinne einer Arbeitsteilung und Spezialisierung die betriebswirtschaftlichen und die redaktionellen Leitungsfunktionen personell getrennt. Zum dritten wurde mit dem Aufbau von Verlagsgruppen begonnen. Für die hier angestellte Betrachtung zur Veränderung der Rolle des Staates und der damit verbundenen Veränderungen der institutionellen Arrangements ist insbesondere der dritte Aspekt interessant.

Die Unternehmensgruppen wurden in der Regel mit einer großen Regionalzeitung als Kern organisiert. Hinzugenommen wurden mehrere kleinere Zeitungen und Zeitschriften, wobei die Bezeichnung "klein" nicht wirtschaftlich belanglos bedeutete. Im Fall z.B. der *Nanfang Ribao* (Guangzhou) Gruppe werden die größten Einnahmen mit der Tochterzeitung *Nanfang Dushi*, einer Stadtzeitung, erzielt.¹⁸ Getrennt werden innerhalb der Verlagsgruppen das Verlagsgeschäft selbst, die verlagsnahen Geschäftstätigkeiten wie Druck, Werbung und Vertrieb, sowie andere Geschäftstätigkeiten wie Immobiliengeschäfte. Die verlagsnahen Geschäftstätigkeiten können auf diese Weise in Tochterunternehmen ausgegliedert werden, was für die Verlage von Vorteil ist, da die strengen Auflagen bezüglich der Beteiligung von privatem und ausländischem Kapital nur für das reine Verlagsgeschäft gelten. Außerdem sind diese Tochterunternehmen nach der Ausgliederung in der Lage, ihre Serviceleistungen auch extern anzubieten. Bezüglich der sonstigen Geschäftstätigkeiten haben die Verlagsgruppen unterschiedliche Erfahrungen gemacht. Während die *Guangzhou Ribao*¹⁹ mit Immobiliengeschäften sehr erfolgreich gewesen sein soll, weisen andere Verlage daraufhin, dass aufgrund des fehlenden Spezialwissens der Verlage in anderen Geschäftsbereichen eine Expansion in diese Bereiche in der Vergangenheit meist wenig ertragreich war und dass man sich deshalb lieber auf das reine Verlags- und das verlagsnahe Geschäft konzentriert (Chen Juncong 2000 und Interviewinformationen).

Obwohl juristisch schwer nachvollziehbar, wird auch im Zuge der Gründung von Verlagsgruppen den Verlagen nicht der Status von Unternehmen zugesprochen, eine Tatsache, die allgemein als Handicap empfunden wird. Die Gruppengründung macht allerdings eine Bewertung des gesamten Vermögens der Verlage und ihrer Tochterunternehmen notwendig, wodurch für die Regierung eine gewisse Transparenz über die wirtschaftliche Situation und die Einnahmequellen der Verlagsgruppen geschaffen wird. Zugleich wird im Rahmen der Gruppengründung offenbar die direkte Kontrolle über alle Zeitungen der Gruppe durch die lokale Regierung bzw. Partei aufgegeben. Die Kontrolle konzentriert sich formal vielmehr auf die Gruppenleitung (das Verlagskomitee) und das "Flaggschiff" der Gruppe, während die politische Kontrolle über die Tochterzeitungen weitgehend in den Händen der Gruppen-

18 Interviewinformation, *Yangcheng Ribao*, 15.03.2000.

19 Der *Guangzhou Ribao* Verlag wurde als erster in eine Verlagsgruppe überführt. Eine ausführliche Darstellung der Entwicklung der *Guangzhou Ribao* gibt Cao Peng 1999.

leitung liegt.²⁰ Dabei wird allerdings die Führungsriege der Verlagsgruppe, insbesondere der Chefredakteur weiter durch die Partei bestimmt (Tang Xujun 1999: 422 ff).²¹

Die Organisationsstruktur an der Spitze der Verlagsgruppen gestaltet sich unterschiedlich. Zum Teil ist der Verlagschef zugleich der Chef über die verschiedenen Geschäftsbereiche, zum Teil wird unterhalb des Verlagschefs eine Managementebene eingerichtet mit einem Chefredakteur, der verantwortlich für die reinen Verlagsgeschäfte ist, und einem Geschäftsführer für die sonstigen Wirtschaftsaktivitäten. Diese Spezialisierung in den Aufgaben wurde zum Beispiel beim Aufbau der *Shenzhen Tequ Baoye Jituan*²² gewählt, deren Organisationsstruktur in Abbildung 3 dargestellt ist. Außerdem richten die Verlagsgruppen meist ein Verlagskomitee ein, in das weitere Vertreter des Verlages aufgenommen werden.

4 Vertragstheoretische Interpretation des Trends zur Verlagsgruppenbildung

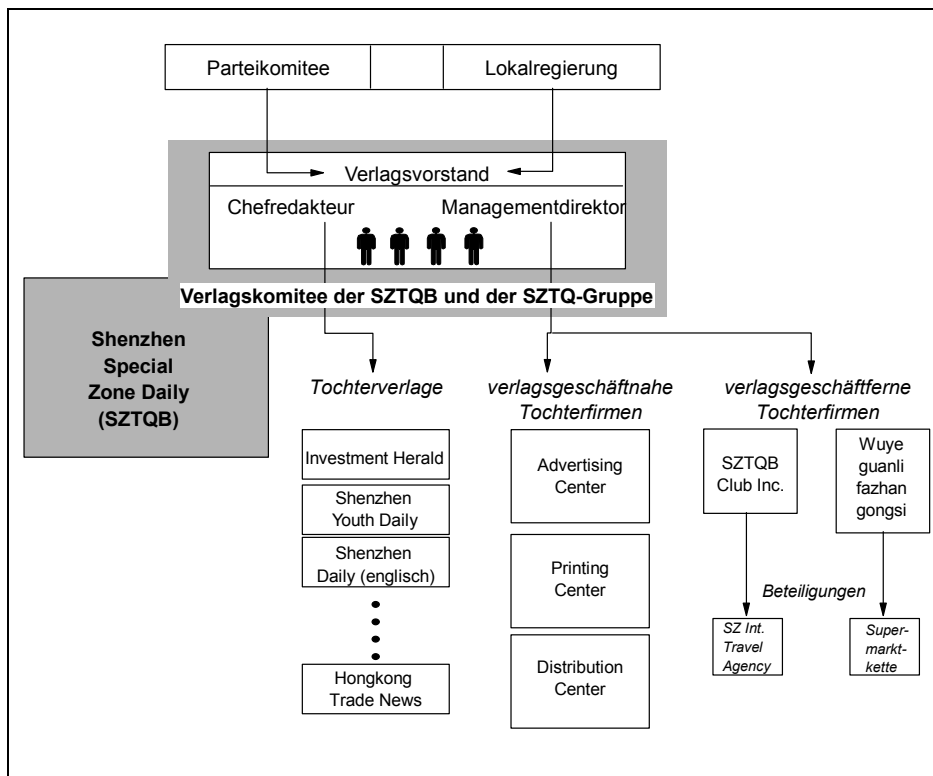
Von den zuvor beschriebenen Veränderungen stellen die Entscheidungen der Regierung, die (Voll-) Finanzierung der Zeitungsverlage einzustellen, gemeinsam mit der Zulassung von Werbung und lokaler Berichterstattung die wichtigsten Veränderungen des "institutional environment" dar. Die Diskussion um die Frage, ob Zeitungsverlage (und andere Medienbetriebe) Unternehmen sind, ist ebenfalls eine Diskussion um den rechtlichen Rahmen. Solange diese Diskussion nicht zu Ende geführt ist, bzw. solange erwartet wird, dass Medienbetriebe zwar wie Unternehmen handeln, aber trotzdem den Status einer öffentlichen Institution behalten, solange sind die Verlage auch darauf angewiesen, individuelle institutionelle Arrangements mit den zuständigen Behörden bzw. Parteiorganen auszuhandeln. Es müssen Arrangements gefunden werden, unter denen sie sowohl ihren wirtschaftlichen als auch ihren politischen Auftrag wahrnehmen können. Aus der Sicht der Regierungs- bzw. Parteinstanzen gilt es, Arrangements zu finden, unter denen die politischen Zielsetzungen gewährleistet werden, die aber auch ökonomisch tragbar sind. In der chinesischen Terminologie wird hier von der doppelten Wirkung gesprochen, die anzu-

20 Die Bereitschaft, die direkte Einmischung der Parteiorgane in die Unternehmensgruppen zu reduzieren, scheint in Südchina verhältnismäßig größer zu sein. Fachleute vermuten einen Zusammenhang zwischen dem liberaleren Klima in der Provinz Guangzhou und der Durchführung der ersten Versuche mit Unternehmensgruppen in dieser Region (Cao Peng 1999: 112).

21 Über den Anteil von Parteimitgliedern unter den Beschäftigten von Zeitungen oder Verlagsgruppen gibt es kaum Angaben. Das frühere System der Zwangszuweisung von Personal ist unterhalb der Führungsebenen aber weitgehend aufgegeben worden und Mitarbeiter werden auf dem freien Arbeitsmarkt rekrutiert. Dies schließt die Einstellung von Parteimitgliedern nicht aus. In der Unternehmensgruppe der *Guangzhou Ribao* soll der Anteil der Parteimitglieder an der Belegschaft bei 30 Prozent liegen (Cao Peng 1999:123).

22 Obwohl die Verlagsgruppe die *Shenzhen Tequ Bao* als Flaggschiff hat, wurde vom städtischen Parteikomitee der Namen *Shenzhen Tequ Baoye Jituan* genehmigt statt *Shenzhen Tequbao Baoye Jituan*. Die Zeitung sieht dies als Hinweis darauf, dass die Regierung plant, auch die Hauptkonkurrentin, die *Shenzhen Shangbao* früher oder später der Verlagsgruppe zuzuschlagen. Interviewinformation, *Shenzhen Tequbao*, 23.3.2000.

Abb. 3: Verlagsgruppenstruktur der Shenzhen Special Economic Zone Newspaper Group



Quelle: Zhou Bin 2000; Interviewinformation *Shenzhen Tequbao*, 23.3.2000.

streben sei, der wirtschaftlichen und der gesellschaftlichen (*liangge xiaoyi yiqi zhua*).

Das Verhältnis zwischen Staat und Partei einerseits und den Verlagen andererseits kann als vertragstheoretisches Problem interpretiert werden.²³ Seitdem der Staat die Verlage nicht mehr direkt finanziert und die Produkterstellung auf ein professionelles Verlagsmanagement umgestellt wurde, existiert zwischen dem Verlag und den staatlichen Eigentümern bzw. Auftraggebern ein neues (nicht unbedingt explizites) Vertragsverhältnis. Strenggenommen sind es sogar zwei Vertragsverhältnisse, ein wirtschaftlicher Vertrag, in dem sich die Verlage verpflichten, wirtschaftlich erfolgreich zu arbeiten, und ein politischer Vertrag, in dem sie die erforderliche bzw. von der Partei gewünschte politische Loyalität und Propagandaleistung garantieren. Die beiden Verträge sind allerdings unterschiedlich gestaltet.

²³ Die ökonomische Vertragstheorie befasst sich mit Anreizproblemen und Fragen der asymmetrischen Information. Vgl. ausführlich Richter/Furubotn 1999: 35.

Der ökonomische Vertrag entspricht dem typischen Prinzipal-Agenten-Verhältnis, wie es in der "Neuen Institutionenökonomie" behandelt wird. Prinzipal-Agenten-Verhältnisse bezeichnen Vertragssituationen, in denen asymmetrische Information zwischen den Vertragsparteien vorliegt. Ein klassisches Beispiel für ein Prinzipal-Agenten-Problem ist das Verhältnis zwischen Aktionären in einer Aktiengesellschaft und dem Management der Gesellschaft. Die Aktionäre als Eigentümer beauftragen den/die Agenten mit der Geschäftsführung. In dieser Situation besteht asymmetrische Information *nach* Vertragsschluss, da das Management als "insider" besser als die Aktionäre über die Situation des Unternehmens informiert ist und daher z.B. auch in der Lage ist, mit Blick auf eigene Interessen Entscheidungen durchzusetzen (Erlei/Leschke/Sauerland 1999: 76 ff).

Übertragen auf die Situation der chinesischen Verlage entsteht das Prinzipal-Agenten-Verhältnis daraus, dass der Staat in der Form einer Regierungs- bzw. Parteiinstitution auf zentraler oder lokaler Ebene als Prinzipal den Auftrag der Erstellung einer Zeitung erteilt. Dabei verfolgt er das Ziel, dass sich die Zeitung wirtschaftlich trägt und möglichst Gewinne und Steuern abwirft. Der Agent, in der Person des Verlagschefs, verpflichtet sich zur Auftragsbefriedigung und erhält im Gegenzug Entscheidungskompetenz und materielle Anreize. Da der Staat nicht mehr direkt im Management des Verlages involviert ist, besteht asymmetrische Information hinsichtlich der tatsächlichen wirtschaftlichen Situation des Verlages, z.B. der Werbeeinnahmen, der Abonnentenzahlen, der Kosten des Vertriebs oder der Möglichkeiten, die entsprechenden Kennzahlen durch mehr Arbeitseinsatz seitens des Verlagsmanagements zu steigern. Will der Staat versuchen, seinen Informationsstand zu verbessern, so muss er Transaktionskosten in der Form von Überwachungskosten in Kauf nehmen. Obwohl im chinesischen Falle der Zeitungsverlage bisher keine klaren Eigentumsverhältnisse herrschen, tritt grundsätzlich ein ähnliches Informationsproblem für den Prinzipal auf wie in anderen Fällen, z. B. Aktiengesellschaften, in denen Eigentums- und Managementrechte auseinanderfallen.

Die politische Vertragssituation gestaltet sich etwas anders. Es ist Wesen der Zeitungsberichterstattung, dass die Regierung bzw. Partei sehr wohl in der Lage ist, die Vertragsergebnisse zu überprüfen. "Illoyale" Berichterstattung wie z.B. Kritik an der Regierung in nicht toleriertem Umfang oder die Vernachlässigung der Verbreitung von Propaganda wird in den Veröffentlichungen dokumentiert und kann nachträglich geahndet werden. Dies wirkt abschreckend für die Verlagsmitarbeiter. Dem Auftraggeber der Zeitung muss aber daran gelegen sein, derartige Fälle schon bei Vertragsabschluss ausschließen zu können. Werden illoyale oder regimekritische Artikel erst nach Druck und Vertrieb erkannt, ist aus Sicht des Auftraggebers der eigentliche Schaden bereits entstanden, der durch die Ahndung der Verantwortlichen nicht wieder rückgängig gemacht werden kann. Es liegt in diesem Fall also ein Vertragsproblem vor, in dem asymmetrische Information *vor* Vertragsabschluss existiert.²⁴ Der Prinzipal weiß bei Vertragsabschluss nicht, ob der Vertragnehmer in der Lage und gewillt sein wird, derartige "Pannen" zu vermeiden.

24 Verträge mit asymmetrischer Information vor Vertragsabschluss werden in der Neuen Institutionenökonomie als Probleme "versteckter Information" (*hidden information*) charakterisiert, bei Ver-

Nun beziehen sich beide Vertragsverhältnisse nicht auf sog. einmalige Spiele, sondern aufgrund des regelmäßigen, oft täglichen Erscheinens der Zeitungen auf Spiele mit quasi unendlichen Wiederholungen. In dieser Situation ist es nicht möglich, für jede einzelne Zeitungsausgabe konkret einen Vertrag auszuhandeln, sondern es handelt sich um einen Vertrag für viele Ausgaben. Der ökonomische und der politische Vertrag müssen daher in vieler Hinsicht unbestimmt bzw. unvollständig sein. Weder ist das Verlagsmanagement in der Lage, die Werbeeinnahmen, das Kundenverhalten etc. über einen längeren Zeitraum genau zu prognostizieren, noch ist die Partei in der Lage mehr als prinzipiell vorzugeben, welche Art der Berichterstattung als akzeptabel einzustufen ist.

Zugleich besteht ein deutlicher Widerspruch zwischen dem ökonomischen und dem politischen Vertrag: Die Ertragschancen jener Zeitungen, die sich eng an die politischen Vorgaben halten, sind — wie beschrieben — schlechter, da die Leser an der Propaganda weniger interessiert sind und die Werbekunden ihrerseits die leserorientierten Zeitungen bevorzugen.

Vor diesem Hintergrund erscheint die Tendenz, mehrere Zeitungen in einem Verlag zusammenzufassen und Verlagsgruppen zu gründen, in denen eine Parteizeitung das Flaggschiff bildet, darum herum aber andere – ertragreichere – Zeitungen und Geschäftsfelder anzusiedeln, so dass eine Querfinanzierung innerhalb der Unternehmensgruppe möglich ist, als ein geschicktes institutionelles Arrangement. Die rechtlichen Vorgaben werden auf diese Weise eingehalten, und es gibt ausreichend finanzielle Anreize für das Management und die Angestellten, sich im Rahmen der Parteizeitung streng loyal zu zeigen und im Rahmen der Tochterzeitungen nicht oppositionell. Zugleich ist so eine ausreichende Leserorientierung gewährleistet, um zumindest mit einigen Zeitungen der Gruppe Werbeeinnahmen zu generieren. Der ökonomische und der politische Vertrag werden erfüllbar, weil sie auf unterschiedliche Teile der Verlagsgruppe konzentriert werden. Ich möchte hier sogar die These vertreten, dass die Erfüllung der politischen Vorgaben belohnt wird mit überdurchschnittlichen materiellen Anreizen aus dem Verlagsgeschäft. Diese Belohnung besteht darin, dass die zuständige Regierung bzw. Parteiinstanz auf Kontroll- bzw. Vertragsmechanismen hinsichtlich des ökonomischen Vertrages weniger beharrt als sie es täte, wenn sie nur Eigentümer und nicht auch inhaltlicher Kontrolleur wäre. Der Verlagsleitung wird es dadurch ermöglicht, die wahre ökonomische Situation des Verlages zu verschleiern.

Das Konstrukt der Verlagsgruppe ermöglicht es der Regierung bzw. Partei, eine Art Tausch von Vertragsrechten aus dem ökonomischen und dem politischen Vertrag zu billigen: Offiziell wird dem Verlagschef (bzw. dem Verlagskomitee), der von der Partei ernannt wird, weitgehend die Verantwortung für die Ertragssituation und die korrekte politische Linie aller Publikationen des Verlags übertragen. Im Gegenzug dazu liegt die Leitung der Verlagsgruppe in seinen Händen, mit all den mittels Querfinanzierung entstehenden Möglichkeiten der Verschleierung der wahren Gewinnsituation des Verlags. Die asymmetrische Information nach Vertragsschluss im Fall

tragen mit asymmetrischer Information nach Vertragsabschluss liegt ein Problem des versteckten Handelns (*hidden action*) vor (Richter/Furubotn 1999: 163; Kräkel 1999: 22).

des ökonomischen Vertrages wird bewusst vergrößert, um so eine größere Bindung an den politischen Vertrag zu gewährleisten.

Der Verlagschef (bzw. das Verlagskomitee) seinerseits muss, um seine Vertragspflichten einzuhalten, in ähnlicher Form Wege finden, die gewährleisten, dass seine Mitarbeiter nicht Dinge veröffentlichen, die dem politischen Vertrag entgegenstehen. Da es dem Verlagschef nicht möglich ist, alle Beiträge aller Zeitungen täglich zu überprüfen, braucht auch er Vertragsregelungen mit seinen Mitarbeitern, welche eine Selbstzensur bei kritischen Themen gewährleisten.²⁵

Die besondere Funktion der Bildung von Verlagsgruppen als Arrangement zwischen dem Verlag und der zuständigen lokalen Partei- bzw. Regierungsinstanz, die als Eigentümer fungiert, wird noch dadurch unterstrichen, dass es bisher nicht möglich ist, branchen- oder regionenübergreifende Gruppen zu gründen. D.h. anders als bei der Initiative zur Gründung von Unternehmensgruppen in der Industrie²⁶ scheint die Gründung von Verlagsgruppen nicht in erster Linie mit dem Ziel der Marktbeherrschung oder von Skalenerträgen vorangetrieben zu werden. Hier überwiegt das Ziel, ein Arrangement zu finden, in dem das politische Ziel der jeweils zuständigen Regierung auch ohne Vollfinanzierung seitens der Regierung gewahrt werden kann.

5 Ein stabiles Arrangement?

Die zuvor formulierte vertragstheoretische Interpretation des aktuell beobachtbaren institutionellen Wandels, insbesondere der Gründung von Verlagsgruppen, im chinesischen Zeitungsverlagswesen erfolgte aufgrund einfacher Annahmen. Der Versuch, das ökonomische Kalkül hinter diesen Entwicklungen ebenso zu berücksichtigen wie das politische, eröffnet neue Perspektiven für die Analyse des chinesischen Mediensektors. Zukünftige, feinere Modellierungen der Idee müssten speziellere Phänomene mit einbeziehen wie die nachträgliche Veränderung von Vertragsgrundlagen, die gelegentlich auftritt, wenn die Regierung aufgrund von politischen Kursänderungen mit deutlichem Zeitverzug zuvor akzeptierte Veröffentlichungen bzw. Journalisten ahndet. Auch gilt es, in weiteren Überlegungen das Phänomen "bezahlter Artikel" bzw. gekaufter Schleichwerbung mit zu berücksichtigen. Letzteres erforderte eine Integration der verlagsinternen Vertragsverhältnisse. Ein wichtiger Aspekt für die Weiterführung des vertragstheoretischen Argumentes sollte die Integration der Entwicklung des Internet, insbesondere der Veröffentlichung von Online-Versionen der Zeitungen sein.

Wenn hier die These vertreten worden ist, dass sich die Regierung bzw. Partei die Erfüllung des politischen Vertrages in gewisser Hinsicht über die Gestaltung des

25 Auch hier werden die Mitarbeiter durch materielle Anreize bei der Stange gehalten. Mitarbeiter erfolgreicher Verlagshäuser verdienen nicht nur gute Gehälter, sondern werden auch durch Gewinnbeteiligungen u.ä. "bei der Stange" gehalten. Darüber hinaus wird in vielen Zeitungsverlagen eine zeitnahe Begutachtung der Artikel der aktuellen Ausgabe durch ein "peer group" durchgeführt und täglich öffentlich ausgehängt. Dieses Begutachtungsverfahren dient nicht nur der Belobigung einzelner Mitarbeiter, sondern ermöglicht auch eine kollektive Definition, dessen, was gut und möglich in der Berichterstattung ist.

26 Vgl. zu den Motiven und Strategien, die sich mit der Gründung von industriellen Unternehmensgruppen in den 90er-Jahren in China verbanden Fischer, Doris 1998.

ökonomischen Vertrages von den Verlagen erkaufte, so stellt sich unweigerlich die Frage, wie lange diese Situation aufrechterhalten werden kann, und welche Folgen dieser "Deal" in der längeren Frist für das chinesische Pressewesen haben wird. Aus den Interviews der Verfasserin war häufig herauszuhören, dass die Verlage den politischen Vertrag lieber heute als morgen kündigen würden. Aufgrund der politischen Situation in der VR China haben sie dazu aber nicht die Möglichkeit, weshalb zum gegenwärtigen Zeitpunkt die Bildung der Verlagsgruppen als ein Schritt hin zu – zumindest – mehr ökonomischer Selbstständigkeit begrüßt wird.

Eine Auflösung des politischen Vertrages ist ohne eine politische Liberalisierung kaum zu erwarten, ebenso wenig eine Privatisierung der Verlage. In dem Moment, in dem diese politische Liberalisierung eintreten sollte, wird sich die Situation der Zeitungsverlage grundlegend verändern. Es steht zu befürchten, dass der Wegfall der strikten politischen Vorgaben zumindest in einer Übergangszeit dazu führen wird, dass nur noch auf die ökonomischen Anreize geschaut wird und die Berichterstattung sensationsorientierter und unseriöser werden wird. Neue Standards hinsichtlich der Wahrheit und Seriosität von Medieninhalten, wie sie in westlichen Demokratien Tradition haben, aber auch immer wieder zur Diskussion stehen, werden sich erst allmählich herausbilden.

Literatur

- Altmeppen, Klaus-Dieter (Hrsg.): *Ökonomie der Medien und des Mediensystems – Grundlagen, Ergebnisse und Perspektiven medienökonomischer Forschung*, Westdeutscher Verlag: Opladen/Wiesbaden 1996
- Anderson, Stephen J.: "China's widening net", in: *The China Business Review*, Jg. 2000, März/April, S. 20-24
- Chan, Joseph Man: "Commercialization without Independence: Trends and Tensions in Media Development in China", in: *China Review* 1993, S.25.1-25.21
- Chen Juncong: "Guanyu baoye jingying zhuti duoyuanhua wenti", in: *Xinwen Zhanxian*, Jg. 2000, Nr. 4 (<http://web3.peopledaily.com.cn/GB/paper79/404/39056.html>.)
- Chen Huailin: "Institutional evolution of China's media in the nineties", in: *Ershiyi shiji*, Vol. 1999, No. 6, pp. 4-14
- Chen Huailin; Guo Zhongshi: *Shengji jiguanbao guanggao jingying chihou xianxiang de zhengjing fenxi*, in: *Xinwen Daxue*, Jg. 1998, Sommer, S. 18-25
- Chen, H.; Lee, C.: "Press Finance and economic Reform in China", in: Cheng, J.Y.S. (eds.), *China Review* 1998, Hongkong 1998, pp. 577-609
- Chen Yanru: "Setting a Nation in Action: The Media and China's Bid for Year 2000 Olympics", in: Heisey, Ray D.; Gong, Wenxiang: *Communication and Culture – China and the World Entering the 21st Century*, Rodopi: Amsterdam, Atlanta 1998, S. 289-310
- Cao Peng: *Zhongguo baoye jituan fazhan yanjiu*, Xinhua Chubanshe: Beijing 1999
- Erlei, Mathias; Leschke, Martin; Sauerland, Dirk: *Neue Institutionenökonomik*, Schäfer-Poeschel, Stuttgart 1999
- Fischer, Doris: *Chinesische Unternehmensgruppen: Genese und Status quo eines Reformkonzeptes, Teil 1: Unternehmensgruppen als Element der chinesischen Industriepolitik* (Duisburger Arbeitspapiere zur Ostasienwirtschaft, Nr. 40), Duisburg 1998
- Fischer, Doris; Hoppe, Halina; Xia Qiong: *Mass media in transition: China's print media in the process of market orientation*, Erscheinen in Vorbereitung
- Fritsch, Michael; Wein, Thomas; Evers, Hans-Jürgen: *Marktversagen und Wirtschaftspolitik – Mikroökonomie des staatlichen Handelns*, Franz Vahlen: München 1999
- Gao Fu'an; Yu Shi: "Shichang jingji tiaojian xia meiti jingying guanli silu", in: *Xiandai Chuanbo*, Jg. 1999, Nr. 6, S. 53-59,76

- Guowuyuan bangongting: "Guojia xinwen chubanzhu (guojia banquanju) zhineng peizhi, neibu jigou he renyuan bianzhi guiding" (Dekret des Büros vom Staatsrat Nr 91/1998), in: *Zhongguo chuban nianjian* 1999, Beijing 1999, S. 293-295
- Guowuyuan bangongting mishuju: *Zhongyang jigou bianzhi weiyuanhui bangongshi zonghesi: Zhongyang zhengfu zuzhi jigou* (1998), Gaige Chubanshe, Beijing 1998
- Huang Hu: *Xinwen fagui yu xinwen zhuyi daode*, Sichuan Renmin Chubanshe, Sichuan 1998
- Huang Shengmin; Ding Junjie: *Meijie jingying yu chanyehua yanjiu*, Beijing Guangbo Xueyuan Chubanshe: Beijing 1997
- Institute for Marketing Information; Beiing Gehua Cultural Development Group: *1998-1999 IMI xiaofei xingwei yu shenghuo xingtai nianjian*, Zhongguo Wuhjia Chubanshe, Beijing 1998, S. 483-518
- Jiang Fengyu: "Jianli jiankang de baoye jingzheng zhixu", in: *Xinwen Zhanxian*, Jg. 2000, Nr. 5 (<http://web3.peopledaily.com.cn/GB/Paper79/652/75748.html>)
- Kräkel, Matthias: *Organisation und Management*, Mohr Siebeck: Tübingen 1999
- Ludwig, Johannes: *Zur Ökonomie der Medien: Zwischen Marktversagen und Querfinanzierung*, West-deutscher Verlag: Opladen/Wiesbaden 1998
- Maurer, Jürgen: *Das Informations- und Kommunikationswesen in der Volksrepublik China*, Institut für Asienkunde: Hamburg 1990
- Musgrave, Richard A.; Musgrave, Peggy B.; Kullner Lore: *Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis*, 6., aktual.. Aufl., Mohr: Tübingen 1994
- Ramstad, Georg O.: *A Model for Structural Analysis of the Media Market*, in: *The Journal of Media Economics*, Vol. 10 (1997), No. 3, pp. 45-50
- Richter, Rudolf; Furubotn Eirik G.: *Neue Institutionenökonomik*, Mohr Siebeck: 2. Aufl. Tübingen 1999
- Seidel, Norbert: "Die Entwicklung der Medienökonomie in Deutschland", in: Matschke, Manfred J. (Hrsg.): *Unternehmensberatung und Wirtschaftsprüfung*, Stuttgart 1998, S. 243-265
- Shao Peiren; Liu Qiang: *Meijie jingying guanli xue*, Zhejiang Universitätsverlag, Hangzhou 1998
- Tang Xujun: *Baoye jingji yu baoye jingying*, Xinhua Chubanshe, Beijing 1999
- Thomas, Simona: "Das Internet in der VR China", Teil I + II, in: *China aktuell*, Jg. 1999, Mai und Juni, S. 500-510 und S. 596-606
- Wacker, Gudrun: *Hinter der virtuellen Mauer – Die VR China und das Internet* (Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien) Nr. 2, Köln 2000
- Wang Yi: "Shiye hu? Qiye hu?", in: *Chuban faxing yanjiu* (Publishing Research) Jg. 1999, Nr. 1, S. 5-9
- Wildmann, Stefan S.: "Media and Multimedia – the challenge for policy and economic analysis", in: *Information Economics and Policy*, Jg. 10 (1998), S. 1-7
- Williamson, Oliver E.: "Alternative Approaches to Economic Organization", in: *JITE*, Jg. 146 (1990), S. 61-71
- Xinwen Chubanshe: "Guanyu jiaqiang baozhi chuban guanli chongshen you guan guiding de tongzhi", in: *China Press*, Jg. 1999, Nr. 4, S. 34
- Xu Changbo: "Lun zujian guangbo dianshi jituan de jige wenti", in: *Xinwen Zhanxian*, Jg. 2000, Nr. 3 (internet edition: <http://web4.peopledaily.com.cn/newsline/200003/subhome.html>)
- Xu Guangchun (2000a): "Guanyu 2000 nian xinwen gongzuo", in: *Xinwen Zhanxian*, Jg. 2000, Nr. 2 (internet edition: <http://web4.peopledaily.com.cn/newsline/200002/subhome.html>)
- Xu Guangchun (2000b): "Guanyu dangbao xinwen xuanchuan gaige de jige wenti", in: *Xinwen Zhanxian*, Jg. 2000, Nr. 4 (<http://web3.peopledaily.com.cn/GB/Paper79/404/39054.html>)
- Zhang Guoqiang; Kraus, Sidney: "Constructing Public Opinion and Manipulating Symbols: China's Press Coverage of the Student Movement in 1989", in: *Journalism & Mass Communication Quarterly*, Jg. 72 (1996), Nr. 2, S. 412-426
- Zhao, Yuezhi, *Between the Party Line and the Bottom Line: Reform, Commercialization, and Democratic Prospects for News Media in China*, Ann Arbor 1998
- Zhonggong zhongyang xuanchuanbu: "Guowuyuan xinwen bangongshi; Guangbo dianying dianshibu, Xinwen chubanshu, Guojia gongshang xingzheng guanliju guanyu dui jingwai chuanmei zai wo jingnei sheli banshichu jiegou jiaqing shenpi guanli de tongzhi" vom 14.9.1995, in: *Zhonghua Renmin Gongheguo xianxing xinwen chuban fagui huibian 1991-1996*, Beijing 1997, S. 635-636
- Zhonghua Gongheguo Guowuyuan: "Chuban guanli tiaoli" vom 1.2.1997, in: *Zhonghua Renmin Gongheguo xianxing xinwen chuban fagui huibian 1991-1996*, Beijing 1997, S. 799-810
- Zhou Bin: "Baoye guanli tizhi gaige de tansuo", in: *Xinwen Zhanxian*, Jg. 2000, Nr. 3 (<http://www.peopledaily.com.cn/newsline.../2000031011009.htm>)
- Zou Ximing: *Zhonggong zhongyang jigou yange shilu*, Zhongguo Dang'an Chubanshe, Beijing 1998