

Oskar Weggel

Der APEC- Liberalisierungskurs und das ambivalente Verhalten der VR China

1 Der Stand des Liberalisierungsprozesses

Am 19. November 1995 fand in Osaka das dritte inoffizielle Gipfeltreffen der APEC-Mitglieder statt, an dem sich Spitzenvertreter von 18 Staaten beteiligten, nämlich - in alphabetischer Reihenfolge - Australien, Brunei, Chile, VR China, Hongkong, Indonesien, Japan, Kanada, Korea, Malaysia, Mexiko, Neuseeland, Papua-Neuguinea, die Philippinen, Singapur, Taiwan, Thailand und die USA.

Die APEC wurde im November 1989 gegründet und hat bisher drei Gipfelkonferenzen durchgeführt, nämlich 1993 in Seattle, 1994 in Bogor/Indonesien und jetzt, 1995, in Osaka/Japan. (Vgl. zu dieser Entwicklung C.a., Dezember 1994, S. 1209-1216.)

Die APEC war entstanden, nachdem sich in der Weltwirtschaft fundamentale Veränderungen vollzogen hatten, die sich aus asiatischer Sicht vor allem in der Bildung der EU sowie der NAFTA manifestiert hatten.

Ziel der APEC ist es, eine Wirtschaftsgemeinschaft zustande zu bringen, die eines Tages vielleicht den Stellenwert einer asiatischen "EG" einnimmt.

Zwischen den 18 APEC-Staaten, die sich im Hinblick auf diese Zielsetzung schrittweise zu einer Allianz zusammengefunden haben, soll also nach und nach ein gemeinsamer Markt zustande kommen. Die Chancen dafür scheinen nicht schlecht zu stehen, da die 18 Länder 40% der Weltbevölkerung, 56% des weltweit erzeugten BSP und 44% des Welthandels auf sich vereinigen.

Zu einem wirklichen Markt kann die APEC-Region freilich erst werden, wenn die bisher bestehenden wirtschaftlichen Schranken abgebaut und auch die politischen Hindernisse niedergelegt werden.

Bereits bei der Tagung von Seattle war ein erster Entwurf für die Liberalisierung von Handel und Investitionen erlassen worden. Auf dem Bogor-Gipfel von 1994 war dann ein Zeitplan festgelegt worden, dem zufolge die hochentwickelten Mitglieder der APEC bis zum Jahre 2010 die Liberalisierung beim Handel und bei den Investitionen vollendet haben sollten, während die Entwicklungsstaaten der APEC mit dieser Aufgabe noch bis zum Jahre 2020 eine "Gnadenfrist" erhalten sollten.

Der nun gerade abgehaltene (dritte) Osaka-Gipfel trat mit einer Aktionserklärung und einem Aktionsplan hervor, in denen betont wurde, daß die *Liberalisierung* von Handel und Investitionen genauso wichtig sei wie die *wirtschaftliche* und die *technische* Zusammenarbeit. Keiner dieser drei Eckpunkte dürfe künftig einseitig behandelt werden. Vielmehr komme es auf eine möglichst gleichmäßige Entwicklung der drei Säulen an.

2 Der Aktionsplan von Osaka: Kompromisse zur Bildung einer Freihandelszone

Beschlossen wurde ein Aktionsplan für die Liberalisierung von Handel und Investitionen in den nächsten 25 Jahren. Darauf konnten sich die APEC-Minister erstaunlicherweise schon am ersten Tag der Konferenz einigen.

China, Taiwan, Japan und Südkorea wollten die Landwirtschaft zunächst aus der umfassenden Liberalisierung ausklammern. Die anderen 14 Staaten, angefangen von den USA und den großen Agrarexporturen Australien, Kanada und Neuseeland, bestanden jedoch vehement darauf, keine Ausnahmen zuzulassen. Ihrer Ansicht nach hätte eine Ausklammerung des Agrarbereichs von vornherein das Scheitern der ehrgeizigen APEC-Ziele bedeutet.

Am Ende wurde ein Kompromiß zwischen beiden Richtungen erzielt.

Als herber Rückschlag für den APEC-Prozeß wurde zumindest von seiten der japanischen Gastgeber die Absage des amerikanischen Präsidenten Clinton zur Teilnahme am Gipfel empfunden. Die Kritiker sahen in dieser Absage einen Beweis für die wachsende Ungeduld der USA mit dem langwierigen Liberalisierungsprozeß in der Region; möglicherweise habe Amerika in der Zwischenzeit sein Interesse an der APEC verloren, hieß es.

Der Aktionsplan besteht aus neun Punkten: (1) Bemühungen um weitere Liberalisierung, (2) Abstimmung der APEC-Liberalisierungsmaßnahmen mit der WTO, (3) Herstellung brauchbarer Vergleichbarkeitskriterien im Bereich des Handels und der Investitionen, (4) Nichtdiskriminierung, (5) mehr Transparenz, (6) Maßnahmen gegen den Protektionismus, (7) gleichzeitiger Beginn des Liberalisierungsprozesses für alle Mitglieder, (8) flexible Berücksichtigung des unterschiedlichen Entwicklungsniveaus der Mitgliedsstaaten, (9) mehr wirtschaftliche und technische Kooperation.

3 Die APEC-Strategie der VR China

3.1 Offene und latente Zielsetzungen

Die VRCh war bereits bei der Bogor-Konferenz von 1994 im Bremserhäuschen gesessen (dazu im einzelnen C.a., Dezember 1994, S. 1209-1216), und sie ist ihrer damaligen Rolle auch in Osaka treu geblieben. Offen sprach sie sich zwar nach wie vor engagiert für die Schaffung eines gemeinsamen Marktes aus. Zieht man aus ihrem eigenartigen Erklärungsverhalten jedoch Rückschlüsse, so scheint es ihr eher um drei Zielsetzungen gegangen zu sein, die dem Geist der APEC durchaus nicht gerecht werden, nämlich darum, (1) die APEC-Liberalisierungsbedingungen

soweit wie möglich zu verwässern, um auf diese Weise zwar alle Vorteile für sich herauszuholen, jeden ernsthaften Wettbewerb von der eigenen Volkswirtschaft aber so lange und so weit wie möglich fernzuhalten, (2) Taiwan weiterhin politisch zu isolieren, obwohl gerade die Inselwirtschaft den Liberalisierungsbedingungen bisher optimal nachgekommen ist und für die anderen APEC-Mitglieder daher ein Wunschnachbar bleibt, (3) den APEC-Mitgliedern Sand in die Augen zu streuen und sie durch Erklärungen glauben zu machen, daß die VRCh zu den Vorkämpfern der Liberalisierungsziele gehört - also ständig Vollgas gibt, obwohl sie in Wirklichkeit ständig auf der Bremse steht.

3.2 Angebote mit doppeltem Boden

Den Zielen (1) und (3) folgte Jiang Zemin mit einer Reihe von Vorschlägen, nämlich einem Fünf-Punkte-Plan und mit dem auf den ersten Blick radikal "liberal" wirkenden Angebot Chinas, in seinem Außenhandel bei 4.000 von insgesamt 6.000 Warenpositionen bereits ab 1. Januar 1996 Zollsenkungen von durchschnittlich 30% vorzunehmen.

Der Fünf-Punkte-Plan hatte folgenden Inhalt: (1) Streben nicht nur nach kurzfristiger, sondern nach anhaltender Entwicklung. Hand in Hand damit sei das Gefälle zwischen den einzelnen Mitgliedern Stück für Stück zu verringern: Gefälleverringerung als Ausgangspunkt aller Liberalisierungsbestrebungen also! (2) Schaffung günstiger äußerer Bedingungen für das wirtschaftliche Wachstum durch gegenseitige Öffnung der Märkte und durch Nichtdiskriminierung. Nichtdiskriminierung (mit der, wie jedermann wußte, vor allem das aus Beijinger Sicht schikanöse Verhalten Washingtons gegenüber China in der Meistbegünstigungsfrage gemeint war) sei die zweite wichtige Voraussetzung! (3) "Freiwilligkeit" bei allen Liberalisierungsmaßnahmen.

Mit "Freiwilligkeit" ist die Distanzierung gegenüber den Verpflichtungen von Bogor gemeint, die Liberalisierungsprozesse bis zum Jahr 2010 (für hochentwickelte Länder) bzw. bis zum Jahr 2020 (für Entwicklungsländer) zu vollenden. Vor allem Malaysia äußerte den Wunsch, hier eine "Freiwilligkeitsklausel" einzubauen. China applaudierte spontan!

(4) Rücksichtnahme auf das Entwicklungsgefälle zwischen den 18 Mitgliedern und Dosierung der entsprechenden Liberalisierungsmaßnahmen. (5) Handels-/Investitionsliberalisierung, wirtschaftliche Zusammenarbeit und technische Kooperation seien die drei Seiten des angestrebten Entwicklungsprozesses, die gleichmäßig Berücksichtigung finden müßten. (XNA, 20.11.95)

Jiangs Vorschläge waren eine partielle Antwort auf jene 35 Forderungen, die die USA der VR China als Voraussetzung für den WTO-Beitritt gestellt hatten. Zu diesen 35 Forderungen gehört nicht nur die Senkung der Importzölle, sondern auch die Abschaffung des Quoten- und Lizenzsystems bei nicht weniger als 174 Warenpositionen und die Vereinfachung der Devisentransaktionen, von weiteren Vorstellungen wie dem Schutz des geistigen Eigentums oder der Verbesserung der Rechtssicherheit erst gar nicht zu reden!

Die von Jiang Zemin vorgeschlagene Zollsenkung bei 4.000 Warenpositionen ist nach amerikanischer Meinung viel zu unklar, als daß sie die US-Forderungen auch nur annähernd erfülle. Angeblich sind nämlich von den insgesamt 4.000 vorgeschlagenen Warenpositionen nur rund 500 vom Handelsvolumen her überhaupt von Bedeutung. Zu pauschal ist außerdem die Senkung der Zölle von "durchschnittlich" 30%, da bei wirklich relevanten Gütern, z.B. bei den Autoimporten, Zölle zwischen 110 und 150% verlangt werden und da China überdies in all jenen Bereichen, die für die chinesische Volkswirtschaft wirklich bedeutsam sind, die ausländische Konkurrenz sogar mit noch höheren Zolltarifen oder aber mit nichttarifären Hindernissen abzuschirmen versucht.

Kein Wunder, daß die USA auch jetzt noch nicht bereit sind, die Zulassung Chinas zur WTO zu befürworten. Auch kann man daran zweifeln, ob die Vorstellungen Chinas den APEC-Liberalisierungsprozeß wesentlich voranbringen.

Außenminister Qian Qichen deutete in Osaka an, daß China über die angesprochenen Zollvergünstigungen auf 4.000 Warenposten hinaus auch noch bereit sei, die Importquoten für über 170 Warenkategorien aufzuheben. Darüberhinaus solle der Devisentransfer für Unternehmen mit ausländischem Kapital so schnell wie möglich erleichtert werden.

Auch hier kam freilich der Verdacht auf, daß es der VR China nur darum ging, nicht als Bremserin zu erscheinen; denn andere APEC-Mitglieder schlugen viel tiefgreifende Liberalisierungsmaßnahmen vor. Hongkong beispielsweise, das ja ohnehin schon liberale Bedingungen aufweist, will auch die restlichen Zölle noch um weitere 5% liberalisieren; Japan will seine Zolltarife bei 697 Industrie- und Bergwerksprodukten senken und kündigte darüber hinaus 50 weitere Deregularisierungsmaßnahmen an. Australien bot an, seinen Telekommunikationssektor für den ausländischen Wettbewerb vom 1. Juli 1997 an zu öffnen. Die USA schließlich wollten ebenfalls bei weiteren Zöllen nachgeben und vor allem die Außenwirtschaftsbürokratie "verschlanken". (Dazu SCMP, 20.11.94)

Mehrere Male wurde bei dem Gipfel betont, daß das Ziel der APEC in "freiem Handel und nicht etwa in regionaler Protektion" bestehe. Osaka habe eine "Straßenkarte für die weitere Zukunftsentwicklung" hervorbringen sollen.

Trotz solcher Zukunftsperspektiven dürfte der chinesischemerikanische Disput über WTO-Fragen noch lange Zeit eine schwere Hypothek für die weitere APEC-Entwicklung bedeuten.

Staatliche Handelsmonopole, Einschränkung des Tätigkeitsbereichs westlicher Banken und westlicher Versicherungen, lascher Umgang mit den Prinzipien des geistigen Eigentums und weitere Verstöße veranlassen die USA dazu, China weiterhin vom Beitritt in die WTO abzuhalten.

Die Amerikaner wollen nicht einsehen, daß sie gegenüber der VRCh einerseits mit nunmehr fast 40 Mrd. US\$ in der Kreide stehen und andererseits hinnehmen sollen, daß China seine Märkte nach wie vor abdichtet.

3.3 Die fortdauernde Isolierung Taiwans

Wie schon bei früheren APEC-Veranstaltungen drängte die Regierung Beijings auch in Osaka erneut darauf, daß Hongkong und "Chinese-Taipei" nicht als souveräne Staaten, sondern als "Regionen" oder als Bestandteile Chinas geführt würden.

Die anderen Mitglieder, die Taiwan immer noch als einen APEC-Wunschpartner betrachten, wurden damit erneut vor den Kopf gestoßen.

Was Taiwan selbst anbelangt, so verzichtete es darauf, seinen Präsidenten Li Denghui nach Osaka zu entsenden. Statt dessen wurde ein Mitglied der national-chinesischen Vereinigung für Industrie und Handel "als Unterhändler" entsandt. (SCMP, 13.11.95)

Verschiedene Teilnehmer hatten auch durchblicken lassen, daß die Verwirklichung freien Handels, wie ihn die APEC nun einmal anstrebe, u.a. davon abhängt, daß gewisse politische Spannungen (Taiwan-Frage!) und vor allem militärische Konfliktpunkte beseitigt werden, daß also beispielsweise sichergestellt werde, daß es im Südchinesischen Meer nicht zu weiteren Auseinandersetzungen zwischen den fünf am Spratly-Konflikt beteiligten Ländern kommt.