

Yu-Hsi Nieh

Wirtschafts- liberalisierung in Taiwan: Hintergründe und Entwicklung

1 Einleitung

Die Insel Taiwan wurde 1895 als Folge der Niederlage Chinas im chinesisch-japanischen Krieg an Japan abgetreten und 1945 - nach der Kapitulation Japans im Zweiten Weltkrieg - wieder von China zurückgenommen. Während der japanischen Besatzung herrschte eine koloniale Wirtschaftspolitik. Auch nach dem Ende der Kolonialzeit führte die chinesische Regierung infolge des Bürgerkrieges eine staatlich reglementierte Wirtschaftspolitik fort. 1949 verlor die KMT (Kuomintang)-Regierung das chinesische Festland an die Kommunisten und hat seitdem nur noch Taiwan sowie einige Frontinseln vor der südöstlichen chinesischen Küste unter ihrer Kontrolle. Wegen Devisenmangels wurden die Importe streng eingeschränkt und zunächst die Konsumgüterindustrie ausgebaut, vor allem Textilien und Nahrungsmittelverarbeitung. Im Laufe der 60er und 70er Jahre entwickelte sich die Leichtindustrie so weit, daß die Produkte neben dem Eigenbedarf auch exportiert wurden. Darüber hinaus nahm die Insel viele infolge der Wirtschaftsumstrukturierung von den Industrieländern ausgelagerte arbeitsintensive sowie umweltbelastende Produktionen auf, die in erster Linie auch der Exportwirtschaft dienten.

Es erfolgte eine Umorientierung der Wirtschaftspolitik in den 80er Jahren, nachdem die Exporte überproportional expandiert hatten. Vor allem die USA und Europa setzten als Hauptabnehmer wegen ihres zunehmenden Handelsdefizits gegenüber der Insel die Regierung Taipei unter Druck, den Markt zu öffnen und den Neuen Taiwan-Dollar (NT\$) aufzuwerten. Andererseits mußte Taiwan selbst auch eine Wirtschaftsumstrukturierung einleiten, für die eine Liberalisierung vonnöten war. Denn angesichts der steigenden Löhne, der explodierenden Bodenpreise und der Konkurrenz neuer Schwellenländer konnte die Regierung nicht umhin, die arbeitsintensiven Produktionsstätten in die Länder mit niedrigem Lohnniveau abwandern zu lassen. Um neue Technologien für die weitere Industrialisierung zu gewinnen und die bestehenden wichtigen Absatzmärkte zu sichern, mußte sie ferner neben der eigenen Marktöffnung für ausländische Investo-

ren auch Investitionen einheimischer Unternehmen in den USA und Europa erlauben, was als Politik der „Exportsubstitution“ bezeichnet wird.

Wirtschaftsliberalisierung ist für Taiwan sowohl außen- als auch innenpolitisch gesehen eine Notwendigkeit. Unter dem Druck von Beijing, das Taiwan als eine abtrünnige Provinz Chinas betrachtet, wird die Regierung Taipei z.Z. nur noch von 27 Staaten (14 in Lateinamerika, 8 in Afrika, 4 im Pazifischen Raum und der Vatikan in Europa) anerkannt; zu den meisten anderen Staaten unterhält die Insel nur Wirtschaftsbeziehungen. Außerdem bemüht sich Taipei, der Welthandelsorganisation GATT/WTO beizutreten. Dafür muß Taiwan seinen Markt öffnen. Innenpolitisch zwangen die Demokratisierung und die damit steigenden Ausgaben für Sozialpolitik die Regierung, die staatlichen Unternehmen zu privatisieren.

2 Privatisierung der staatlichen Unternehmen

Bei der Rücknahme Taiwans wurden die japanischen Besitztümer von der chinesischen Regierung unter der KMT beschlagnahmt. Ende der 40er und Anfang der 50er Jahre hat sie kurz vor dem Verlust des chinesischen Festlands einige staatliche Unternehmen nach Taiwan verlegt. Darüber hinaus entstanden in den letzten Jahrzehnten noch zahlreiche neue große staatliche Unternehmen, um die Industrialisierung anzukurbeln. Die öffentliche Hand erstreckt sich fast auf alle Sektoren wie Finanzen, Verkehr, Post, Telekommunikation, Energie, Raffinerie, Berg-, Stahl-, Maschinen- und Schiffbau, Chemie, Papier, Zement und den Monopolverkauf von Tabak- und Alkoholwaren. Die umfangreichen staatlichen Betriebe dienten in der Vergangenheit, besonders in den 50er bis 70er Jahren, neben ihrem Beitrag zu öffentlichen Einnahmen auch als die Grundlage oder Lokomotive der Wirtschaftsentwicklung. Sie tätigten zumeist die kapitalintensiven und langfristigen Investitionen, schafften neue Arbeitsplätze, bildeten Fachkräfte aus, mobilisierten Ressourcen, versorgten die überwiegend mittleren und kleinen privaten Unternehmen mit Rohstoffen, führten neue Technologien ein und trugen unter Steuerung durch die Regierung zur Preisstabilität bei. Aber im Laufe der Zeit zeigten sie auch Schwächen. Denn infolge der Kontrolle durch Regierung und Parlament ist die Entscheidungsfreiheit der staatlichen Unternehmen eingeschränkt. Außerdem sind die Posten von Topmanagern meistens von pensionierten Generälen und Ex-Politikern besetzt. Die Unternehmenskultur ist bürokratisch und innovationsunfähig. Gegenüber den dynamisch sich entwickelnden privaten Unternehmen haben die staatlichen infolge mangelnder Effektivität und Flexibilität immer mehr an Gewicht verloren. Regierungsstatistiken zufolge ist der Anteil der staatlichen Unternehmen an der Gesamtindustrieproduktion zwischen 1952 und 1996 von 57% auf 15,57% gefallen, hingegen stieg der Anteil der privaten Unternehmen im selben Zeitraum von 43% auf 84,43% (siehe Tabelle 1).

Der Produktionsindex der staatlichen Unternehmen lag 1996 bei 118,99 und der der privaten bei 123,34 Punkten (1991 = 100) (siehe Tabelle 2).

Tabelle 1: Index der Industrieproduktion von privaten und öffentlichen Unternehmen

(Basis: 1991 = 100)

Period	General Index		Mining		Manufacturing		Electricity, Gas & Water	Housing & Bldg. Const.
	Private	Public	Private	Public	Private	Public	Public	Private
1983	57.62	69.21	256.62	126.93	56.69	81.82	52.48	77.26
1984	65.23	73.53	237.12	130.16	64.32	86.34	56.45	86.35
1985	66.98	75.38	223.47	115.75	66.15	86.66	60.12	86.66
1986	77.60	79.98	211.44	106.45	77.39	89.15	66.91	78.51
1987	86.00	87.62	191.03	112.41	86.18	96.97	74.07	76.13
1988	88.80	95.62	169.17	122.09	88.69	106.19	80.15	90.24
1989	92.22	98.72	128.91	121.88	92.12	108.57	86.27	96.00
1990	92.21	97.55	101.37	118.12	92.10	101.63	92.11	96.60
1991	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
1992	104.36	105.11	102.05	89.97	103.78	105.55	104.99	117.13
1993	107.18	114.38	101.29	88.91	105.41	115.40	113.85	150.16
1994	114.99	118.88	99.02	91.82	112.22	116.20	122.82	186.04
1995	120.95	117.93	90.45	92.97	118.68	107.78	130.78	178.51
1996	123.34	118.99	82.47	90.89	122.23	103.81	137.96	147.39

Quelle: *Taiwan Statistical Data Book 1997*, Council for Economic Planning and Development, Republic of China, Taipei, 1997, S.81.

Zur Verwirklichung der Landreform unter dem Motto „Das Ackerfeld dem Bauern“ veräußerte die Regierung 1953 vier staatliche Unternehmen (Taiwan Agriculture and Forestry Development Corp., Taiwan Industrial & Mining Corp., Taiwan Paper & Pulp Corp. und Taiwan Cement Co.) an die betroffenen Grundbesitzer. Nach Gründung des Aktienmarktes in Taiwan 1962 gingen Teile der Aktien von immer mehr staatlichen Unternehmen an die Börse, wobei die Besitzermehrheit der öffentlichen Hand weiter aufrechterhalten wurde.

Erst Ende der 80er Jahre hat die Regierung angesichts der zunehmenden in- und ausländischen Liberalisierungsforderungen und der veränderten Wirtschaftslage die Politik der Privatisierung staatlicher Unternehmen ernst genommen. So wurde im Juli 1989 eine Arbeitsgruppe auf Ministerebene für die Privatisierung gegründet und ein konkreter Plan dafür ausgearbeitet. Darauf folgten eine Reihe neuer Gesetze und Verordnungen für die Realisierung des Plans. Ende 1996 haben die Regierungspartei KMT und die Oppositionspartei DPP (Democratic Progressive Party) auf der Nationalen Entwicklungskonferenz (Guofahui) gemeinsam beschlossen, den Privatisierungsplan innerhalb von fünf Jahren auszuführen. Bis 1996, d.h. in sieben Jahren nach der Gründung der o.g. Ad-hoc-Arbeitsgruppe, sind sechs staatliche Betriebe bereits per Aktienverkauf in private Hände übergegangen, nämlich China Petrochemical Development, China Insurance, BES Engineering, China Steel, Yang-Ming Marine Trans-

port und Liquidized Petroleum Supply Administration.¹ Im Juli 1997 legte das Finanzministerium einen Plan vor, wonach insgesamt rund 84 staatliche Unternehmen in fünf Jahren privatisiert werden sollen. Sie schließen Monopole wie die Telekom, Alkohol- und Tabakwaren, Petroleum- und Stromversorgung sowie große Banken ein.² Im Januar d.J. wurden drei der Provinzregierung Taiwan unterstehende Banken, die Chang Hwa Commercial Bank, die First Commercial Bank und die Hua Nan Commercial Bank, privatisiert. Der Aktienbesitz der Provinzregierung reduzierte sich also um über die Hälfte auf 30,72% bei der Chang Hwa, 21,05% bei der First und auf 41,25% bei der Hua Nan. Diese gelten als die drei größten kommerziellen Geldinstitute Taiwans. Sie haben zusammen einen Anteil von 20,3% und 18,4% an den gesamten Geldanlagen bzw. Kreditvergaben in Taiwan. Die First Commercial Bank verfügt landesweit über 150 Filialen, die Hua Nan und die Chang Hwa jeweils über 120. Mehr als 60% der von ihnen verwalteten Vermögen sind ihr Eigentum. Durch die Veräußerung von 1,26 Mrd. Aktien kassierte die Provinzregierung 2,79 Mrd. US\$.³ Nach dem Plan sollen u.a. noch die folgenden wichtigen Staatsunternehmen vor dem Jahr 2001 privatisiert werden: die Chiao Tung Bank, Taiwan Machinery Manufacturing Corporation, Taiwan Fertilizer Company, Aerospace Industrial Development Corporati-

¹ Chi Schieve, „Deregulation and Privatization: The Taiwan Experience“, in: *Economic Review*, Taipei, September-October 1996, S.7 ff., hier S.12.

² FT, 10.7.97.

³ Ebenda, 6.2.98.

Tabelle 2: Verteilung der Industrieproduktion von privaten und öffentlichen Unternehmen

(Based on Value Added at 1991 Prices)

Period	Total			Mining			Manufacturing			Electricity, Gas & Water	Housing & Bldg. Const.
	Total	Private	Public	Subtotal	Private	Public	Subtotal	Private	Public	Public	Private
1983	100.00	81.35	18.65	100.00	63.64	36.36	100.00	86.58	13.42	100.00	100.00
1984	100.00	82.28	17.72	100.00	61.44	38.56	100.00	87.41	12.59	100.00	100.00
1985	100.00	82.31	17.69	100.00	62.67	37.33	100.00	87.67	12.33	100.00	100.00
1986	100.00	83.54	16.46	100.00	63.27	36.73	100.00	89.00	11.00	100.00	100.00
1987	100.00	83.69	16.31	100.00	59.95	40.05	100.00	89.23	10.77	100.00	100.00
1988	100.00	82.93	17.07	100.00	55.55	44.45	100.00	88.62	11.38	100.00	100.00
1989	100.00	82.93	17.07	100.00	50.12	49.88	100.00	88.71	11.29	100.00	100.00
1990	100.00	83.16	16.84	100.00	44.91	55.09	100.00	89.40	10.60	100.00	100.00
1991	100.00	83.96	16.04	100.00	48.72	51.28	100.00	90.31	9.69	100.00	100.00
1992	100.00	83.76	16.24	100.00	51.87	48.13	100.00	90.09	9.91	100.00	100.00
1993	100.00	83.07	16.93	100.00	51.98	48.02	100.00	89.49	10.51	100.00	100.00
1994	100.00	83.51	16.49	100.00	50.61	49.39	100.00	90.00	10.00	100.00	100.00
1995	100.00	84.30	15.70	100.00	48.04	51.96	100.00	91.12	8.88	100.00	100.00
1996	100.00	84.43	15.57	100.00	46.30	53.70	100.00	91.64	8.36	100.00	100.00

Quelle: S. Tabelle 1, S.82.

on, China Ship-Building, Chinese Petroleum Corporation, Taiwan Salt Industrial Corporation, Taiwan Power Company und die Chunghua Telecom Co. Ltd.⁴

Die Verzögerung des Privatisierungsprozesses hat mehrere Gründe: Die langwierige Prozedur der Gesetzgebung im Parlament, die komplizierte Koordinierung der Regierungsorgane sowie der Widerstand der betroffenen Beschäftigten. Darüber hinaus machte die schwache Kursentwicklung auf dem Aktienmarkt dem Verkauf große Schwierigkeiten.

3 Internationalisierung der Wirtschaft

Taiwans Wirtschaft ist stark vom Außenhandel abhängig. Bis 1970 wies die Bilanz nur mit Ausnahme von 1964 trotz der strengen Importbeschränkungen jedes Jahr ein Defizit aus. Erst 1971 kam die Wende. Seitdem hat die Insel mit Ausnahme von 1974 und 1975 stets einen Handelsüberschuß von Jahr zu Jahr aufzuweisen. 1978 wurde das bis dahin akkumulierte Gesamtdefizit ausgeglichen; von 1979 an stockten die Devisenreserven immer weiter auf und stehen nun seit langer Zeit weltweit an zweiter oder dritter Stelle. Der Neue Taiwan-Dollar war unterbewertet. Die übermäßige Liquidität floß in Spekulationen

auf dem Aktien- und Immobilienmarkt und trieb die Kurse drastisch nach oben. Die Produktionsinvestitionen sanken, während die Inflation davonzugaloppieren schien. Aus all diesen Gründen und nicht zuletzt unter dem Druck des Auslands - vor allem den USA als dem größten Handelspartner - begann Taiwan, auch seinen Markt unter dem Motto „Liberalisierung und Internationalisierung“ nach außen hin zu öffnen. Schritt für Schritt wurde die feste Kursbindung des Neuen Taiwan-Dollars an den US-Dollar aufgegeben, die Devisenkontrolle gelockert, Geldtransaktionen erleichtert und Handelszölle reduziert; ausländische Investitionen in Dienstleistungen und Aktien wurden zugelassen. Ferner baute die Regierung auch die Hürden für taiwanische Investitionen im Ausland ab.

Seit 1990 bemüht sich Taiwan offiziell um die Aufnahme in die internationale Handelsorganisation GATT/WTO. Daher forciert die Regierung die Politik zur Internationalisierung der Wirtschaft. Anfang 1995 wurde ein neuer Entwicklungsplan mit dem englischen Titel „Asia-Pacific Regional Operations Center“ (APROC) ausgearbeitet mit der Zielsetzung, die Insel zum Wirtschaftszentrum im asiatisch-pazifischen Raum auszubauen. Der Plan soll in drei Phasen verwirklicht werden. Im ersten Abschnitt 1995-1997 bemühte sich die Regierung, kleine spezialisierte Wirtschaftszentren zu errichten und die Grundlagen für die weitere Entwicklung zu schaffen. In der zweiten Phase von 1997 bis 2000 steht die Erweiterung der Zentren im Vordergrund. In der dritten Phase zwischen 2000 und 2005 soll die Entwicklung abgeschlossen werden, und Taiwan kann dann, so hofft die Regierung, die Funktionen eines asiatisch-pazifischen Regionalzentrums für die industrielle Produktion, Luft- und Seeschifffahrt,

⁴Vgl. Planning and Implementation of Privatization of State-owned Enterprises under MOEA, September 25, 1997 (Mitteilung des Wirtschaftsministeriums); Xue Qi (Chi Schieve), Lin Yongshou, „Zhonghua-minguo Gongyong-shiye Minyinghua zhi Jincheng yu Guanzhi-jiagou Guihua“ (Planung über den Prozeß und Rahmenregelungen zur Privatisierung staatlicher Betriebe der Republik China), in: *Industry of Free China*, Taipei, Juli 1997, S.5 ff.; FCJ, 8., 15. und 29.8.97.

Telekommunikation sowie Medien voll wahrnehmen. Zur Verwirklichung des Planes und gleichzeitig zur Erfüllung der Voraussetzungen für die Aufnahme in die Welthandelsorganisation wurde ein großer Teil der insgesamt rund 40 bestrehenden Gesetze und 100 Verwaltungsvorschriften bereits verändert zugunsten der Liberalisierung und Internationalisierung der Wirtschaft. Ferner hat das Wirtschaftsministerium bis Mitte 1997 mit 41 multinationalen Konzernen „strategische Allianzen“ abgeschlossen.⁵

Ob sich Taiwan zu einer Wirtschafts- und Finanzdrehscheibe im asiatisch-pazifischen Raum entwickeln kann, wird aber nicht zuletzt von den Beziehungen zwischen beiden Seiten der Taiwan-Straße abhängen. Das chinesische Festland dient der Insel als das wichtigste Hinterland. Bislang verweigerte Taiwan aber den direkten Kontakt mit dem Festland, weil Beijing infolge der Chinafrage die Regierung Taiwans nicht als gleichberechtigten Verhandlungspartner akzeptiert. Waren- und Personenverkehr sowie Postverbindungen beider Seiten wurden hauptsächlich über Hongkong abgewickelt. Zwar hat Taiwan im Mai 1995 in der süd taiwanesischen Hafenstadt Gaoxiong (Kaohsiung) einen „exterritorialen Terminal“ für die Schiffverbindung mit dem Festland geöffnet, doch ist dieser zunächst nur für ausländische Containerschiffe einschließlich derjenigen von FOC („flag of convenience“), d.h. Frachter beider Seiten der Taiwan-Straße unter ausländischer Flagge, vorgesehen. Ferner ist es solchen Schiffen lediglich erlaubt, Güter aus Drittländern nach dem Festland oder umgekehrt in dem Offshore-Hafen umzuladen. Güter beider Seiten dürfen auch nicht über den exterritorialen Terminal, sondern müssen weiter über eine Drittregion aus oder nach Taiwan befördert werden.⁶ Außerdem erlaubt die Regierung Taipeis den taiwanesischen Unternehmen aus Sicherheitsüberlegungen und wegen der Furcht vor starker wirtschaftlicher Abhängigkeit von Beijing keine großen oder strategisch wichtigen Investitionen auf dem Festland zu tätigen.

Die Wirtschaftspolitik gegenüber dem chinesischen Festland wurde sowohl von einheimischen als auch von ausländischen Unternehmern in Taiwan kritisiert. Eine Delegation der US-Handelskammer in Taipeis (AmCham) hat bei einer Werbereise für die schnelle Aufnahme Taiwans in die Welthandelsorganisation WTO am 26. September des letzten Jahres in Washington vor der Presse überraschend ein Weißbuch vorgelegt, in dem die Wirtschaftspolitik der Taipeier Regierung sehr negativ dargestellt wird. Die Kammer bemängelt, daß die Führung Taiwans ihre Aufmerksamkeit nur auf die internationale Anerkennung konzentrierte, nicht aber auf die praktische und grundlegende Wirtschaftsreform im Inland. Besonders scharf kritisiert wird Taiwans Wirtschaftspolitik gegenüber dem chinesischen Festland, die unter dem Motto „keine Eile, mit Geduld“ (*Jieji Yongren*) steht. Die Beziehungen zwischen Taiwan und dem chinesischen Festland seien wichtig für die künftige Wirtschaftsentwicklung von Taiwan. Aber die Regierung ignoriere die Realität. Die Einschränkung des Handels und der Investitionen zwischen beiden Seiten der Taiwan-Straße verhin-dere nicht nur die Entwicklung einheimischer Unternehmen, sondern bremse auch die multinationalen Unternehmen,

Stützpunkte in Taiwan zu gründen. Die Regierung fordere im Gegenteil taiwanesisches Unternehmen dazu auf, in Südostasien zu investieren. Auf diese Weise werde allerdings der Regierungsplan für die Entwicklung Taiwans zu einem Operationszentrum für Asien und den Pazifik immer ein Traum bleiben. Nach einer Meinungsumfrage, so heißt es, hätten 45% der ausländischen Firmen Zweifel an dem Plan, 37% ein wenig Vertrauen in ihn und nur 4,5% seien optimistisch.

Die Kritik in dem Weißbuch richtet sich auch gegen die Bürokratie und die Steuerpolitik Taiwans. Ausländische Firmen brauchten drei Monate, um eine Filiale in Taiwan zu eröffnen, ein einheimisches Unternehmen im Vergleich dazu lediglich zwei bis drei Wochen. Ausländische Herstellungsunternehmen in Taiwan müßten einen realen Steuersatz von 40% hinnehmen, d.h. 240% mehr als in Hongkong, 54% mehr als in Singapur und auch 21% mehr als auf dem chinesischen Festland.⁷

4 Schlußwort - Taiwan und die Globalisierung

In Taiwan werden allgemein die Ausdrücke Liberalisierung für die Privatisierung und Internationalisierung für die Globalisierung verwendet. Die Grundlehre der KMT hat eigentlich eine starke soziale und nationale Prägung. Sun Yixian (Sun Yat-sen), Gründer der KMT und Vater der Republik China, befürwortete „die Einschränkung der privaten und Ausdehnung der staatlichen Kapitalentwicklung“. Bis in die 70er Jahre hinein entsprach die Wirtschaftsstruktur Taiwans mit erheblicher Staatsquote gerade dieser Einstellung. Die Entwicklung wurde unter dem Dirigismus mit den Vier- bzw. Sechsjahresplänen von der Regierung gesteuert. Doch andererseits wuchsen die privaten Unternehmen vor allem auch durch die Entwicklungshilfe der USA schnell und gewannen immer mehr an Gewicht.

Angesichts der militärischen Konfrontation zwischen beiden Seiten der Taiwan-Straße verfolgte die KMT-Regierung bis zur Mitte der 80er Jahre auch einen strengen Protektionismus, um damit die wirtschaftliche und politische Stabilität auf der Insel zu bewahren. Als die Globalisierungswelle kam, stand man zunächst einer Öffnungspolitik noch sehr skeptisch gegenüber. Einerseits wurde ein zu starker fremder Einfluß auf den Finanzmarkt durch Kapitalzufluß aus dem Ausland und andererseits eine Deindustrialisierung durch Kapitalflucht von einheimischen Unternehmen gefürchtet. Diese Einstellung veränderte sich aber seit Anfang der 90er Jahre, denn bislang trägt der Globalisierungsprozeß zur Wirtschaftsumstrukturierung auf der Insel bei, und gleichzeitig bietet er ihr ein Mittel zum Durchbrechen der internationalen Isolation.

Die erfolgreiche innenpolitische Liberalisierung und Demokratisierung Taiwans in den letzten Jahren haben auch die Umwandlung der traditionellen Denkart und damit die Integration in die moderne globale Weltgesellschaft erleichtert. Ferner hat die Regierung bislang die Liberalisierungspolitik schrittweise durchgeführt, wobei eine starke Erschütterung der sozialen und wirtschaftlichen Strukturen durch die Globalisierungswelle vermieden werden konnte. So hat die Insel wenig unter der jüngsten Asienkrise gelitten und sie bot den betroffenen Ländern in der Region sogar noch Finanzhilfen an.⁸

⁵Pin-kung Chiang, „Internationalization and Liberalization - Challenges for the ROC and Opportunities for the USA“, in: *Industry of Free China*, ebenda, Juni 1997, S.67 ff., hier S.72.

⁶Siehe dazu ausführlich C.a., 1995/5, Ü 35, 1996/8, Ü 29, und 1997/1, Ü 31.

⁷CP und LHB, 27.9.97; C.a., 1997/9, Ü 35

⁸Ausführlich dazu siehe Yu-Hsi Nieh, „Taiwan und die asiatische Wirtschaftskrise. Eine stabile Insel in Hochwasserfluten“, in C.a., 98/3, S.304 ff.