

Margot Schüller

Chinas Integration in die internationalen Wirtschaftsorganisationen IWF, Weltbank und GATT*)

Der Beitritt Chinas zur Weltbank und zum Internationalen Währungsfonds (IWF) Anfang der 80er Jahre war ein strategisch wichtiger Schritt zur Mobilisierung externer Ressourcen für die Unterstützung des wirtschaftlichen Modernisierungsprogramms. Aus der Sicht der Mitgliedsländer dieser internationalen Wirtschaftsorganisationen (IWO) bot die Aufnahme Chinas die Gelegenheit, diesen Staat aus der politischen und wirtschaftlichen Isolierung herauszuführen und durch seine Integration in das globale Wirtschaftssystem zur weltweiten Stabilität beizutragen. Als Mitglied der Weltbank und des IWF erhielt China Zugang zu einem vielfältigen Angebot an Beratungsdienstleistungen sowie finanzieller und technischer Unterstützung für die Beschleunigung der wirtschaftlichen Entwicklung. Mit der Ausweitung der außenwirtschaftlichen Beziehungen zu marktwirtschaftlich orientierten Industrieländern stellte sich für China auch schnell die Frage nach einem Beitritt zum Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT), um sich gegen protektionistische Maßnahmen einzelner Handelspartnerländer zu schützen.

Welche Auswirkungen mit dem Beitritt Chinas zum IWF und zur Weltbank sowohl für die wirtschaftliche Entwicklung in China als auch für diese IWO verbunden waren und bei der Aufnahme Chinas in das GATT noch zu erwarten sind, diese Fragen sollen im vorliegenden Beitrag beantwortet werden. Nach einer kurzen Darstellung der wichtigsten Funktionen der IWO für das Weltwirtschaftssystem allgemein wird auf den Beitrittsprozeß, auf die Struktur der Beziehungen zu den IWO und den quantifizierbaren Leistungen der IWO an China sowie ihrem Einfluß auf die wirtschaftliche Entwicklung eingegangen. Abschließend werden die Perspektiven in der Zusammenarbeit zwischen den IWO und China diskutiert.

1 Funktion der IWO für das globale Wirtschaftssystem

Die internationalen Wirtschaftsorganisationen IWF, Weltbank und GATT bilden die Grundpfeiler der nach dem 2. Weltkrieg entstandenen liberalen internationalen Wirtschaftsordnung, die Kohärenz und Stabilität in den Welthandels- und Währungsbeziehungen garantieren sollen. Die Schaffung dieser IWO zielte darauf ab, Probleme zu lösen, die zwischen den zwei Weltkriegen in Form von Zollbarrieren und anderen Maßnahmen zum Schutz der inländischen Industrien den internationalen Handel behindert, zu einem Wettlauf bei Währungs-

wertungen geführt und den internationalen Kapitalverkehr beschränkt hatten. Die auf der Bretton-Woods-Konferenz in den USA im Jahre 1944 beschlossene Gründung des IWF und der Weltbank sowie das 1947 abgeschlossene Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT) sollten einen innovativen Rahmen zur Stimulierung des Außenhandels und der Investitionen schaffen. Gleichzeitig wurde den Mitgliedsländern in beschränktem Umfang das Recht zugestanden, interventionistische Maßnahmen zu verfolgen, um ihre inländischen Wohlstandsziele zu erreichen.¹

1.1 Ziele und Funktion des IWF

Die auf der Bretton-Woods-Konferenz diskutierte Neuordnung des Welthandels- und Währungssystems führte 1945 zur Gründung des IWF, der die Förderung der internationalen Kooperation auf dem Gebiet der Währungspolitik, die Ausweitung und ein ausgeglichenes Wachstum des Welthandels, die Sicherung der Währungsstabilität, die Errichtung eines multilateralen Zahlungssystems für laufende Transaktionen zwischen den Mitgliedsstaaten und Unterstützung der Länder mit kurzfristigen Zahlungsbilanzschwierigkeiten durch Kredite zum Ziel hat.²

Der jedem Land offenstehende Beitritt zum IWF verpflichtet die Mitglieder zur Anerkennung und Verfolgung der IWF-Regeln der Wechselkursstabilisierung, Vermeidung von Beschränkungen im zwischenstaatlichen Zahlungsverkehr sowie zur Offenlegung von Wirtschaftsdaten, die als Bewertungsgrundlage bei Zahlungsbilanzproblemen sowie Strategieempfehlungen herangezogen und in den Publikationen des IWF veröffentlicht werden.³

Stimmrecht und Inanspruchnahme der IWF-Mittel werden entsprechend der Subskription der Mitgliedsländer gewichtet, die sich anhand der jedem Land unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen und finanziellen Leistungsfähigkeit zugewiesenen Quote errechnet. Die Einzahlungen in den IWF sind im allgemeinen zu 25% in Sonderziehungsrechten (SZR), der Reservewährung des Fonds, zu leisten und zu drei Vierteln in Landeswährung. Mitgliedsländer verfügen über eine Reservetranchenposition im IWF, die sich aus der Höhe der Subskription in konvertierbarer Währung bzw. in SZR ergibt. An die Ziehung der Reservetranche für den Ausgleich von Zahlungsbilanzdefiziten sind keine Auflagen gebunden, während Kredittranchen entsprechend den IWF-Regeln einer "Konditionalität" unterliegen. Die Inanspruchnahme von IWF-Kreditfazilitäten auf dem Wege einer Ziehung bedeutet den Kauf von Währungen anderer Mitgliedsländer oder von SZR mit eigener Währung, die innerhalb einer bestimmten Frist mit Fremdwährung oder mit SZR zurückgekauft werden muß. Die Käufe und Rückkäufe von Währungen oder SZR sind vergleichbar mit der Aufnahme und Rückzahlung verzinslicher Kredite, da der Fonds für Währungskäufe Gebühren berechnet. Währungskäufe können in vier Kredittranchen durchgeführt werden, die jeweils 25% der zugeteilten Quote umfassen. Über diese Ziehungsgrenze hinaus stehen den Mitgliedsländern Währungskäufe durch zusätzliche Kreditfazilitäten zur Verfügung wie Bereitschaftskreditvereinbarungen sowie Kredite im Rahmen der "Erweiterten Fondsfazilität" und der "Politik des Erweiterten Zugangs".

Um die erste Kredittranche zur Überbrückung von Zahlungsbilanzschwierigkeiten in Anspruch nehmen zu können, die innerhalb von 3 ¼ bis 5 Jahren zurückgekauft werden muß, ist lediglich die Benennung angemessener wirtschaftspolitischer Maßnahmen durch das Mitgliedsland erforderlich. Die Vorgabe von Erfüllungskriterien durch den IWF erfolgt nicht. Dies ist der Fall bei weiteren Kredittranchen, deren Bewilligung von der Unterbreitung eines detaillierten Maßnahmenkatalogs zur Überwindung der Zahlungsbilanzprobleme durch das Mitgliedsland abhängt. Der Zugang zu Krediten aus der erweiterten Fondsfazilität für ein i.d.R. dreijähriges Programm zur Behebung strukturbedingter Zahlungsbilanzschwierigkeiten erfordert darüber hinaus vom Mitgliedsland, seine Wirtschaftspolitik und -maßnahmen für das erste Jahr der Inanspruchnahme ausführlich darzulegen. Der Fonds legt seinerseits Erfüllungskriterien fest und vergibt die Kredite nur in Teilbeträgen; Rückzahlungsperiode bei solchen Krediten beträgt 4,5 bis 10 Jahre. Für Mitgliedsländer mit schwerschwierigen Zahlungsbilanzproblemen stehen außerdem Kredite im Rahmen der Strukturanpassungsfazilitäten und zur Kompensierung von Exporterlösausfällen zur Verfügung, die an die Befolgung eines gemeinsam von der Weltbank, dem IWF und dem Kreditnehmerland ausgearbeiteten wirtschaftspolitischen Rahmenprogramms gebunden sind.

Da die Stimmrechte im IWF nach der Quote der Mitgliedsländer gewichtet werden, verfügen die OECD-Länder, also die westlichen Industriestaaten und Japan, über eine Stimmenmehrheit und kontrollieren damit die finanziellen Ressourcen des Währungsfonds.⁴

1.2 Ziele und Funktion der Weltbank

Bis zum Beginn des 2. Weltkrieges war der Umfang der Auslandsinvestitionen kontinuierlich gesunken, da private Investoren aufgrund der Nichterfüllung von Rückzahlungsverpflichtungen bei Auslandskrediten durch viele Staaten in den 20er und 30er Jahren ihr Vertrauen verloren hatten. In dieser Situation sollte die IBRD (International Bank for Reconstruction and Development) oder Weltbank die Funktion des "lender of last resort" übernehmen, also ein Refinanzierungsinstitut der letzten Instanz sein, um sichere Rahmenbedingungen für private Kapitalinvestitionen herzustellen.⁵

Die zeitgleich mit dem IWF gegründete IBRD und die 1956 und 1960 geschaffenen Weltbanktochter IFC (International Finance Corporation) und IDA (International Development Association) verfolgen gemeinsam das übergeordnete Ziel, den Kapitalstrom aus den Industrieländern hin zu den Entwicklungsländern zu fördern und durch Kapitalhilfen das Wirtschaftswachstum und den Lebensstandard der Mitgliedsländer zu erhöhen.⁶

Der Beitritt zur IBRD setzt die Mitgliedschaft im Währungsfonds voraus, die die Anerkennung der IWF-Regeln bedingt. Trotz unterschiedlicher Ziele und Funktionsweisen besteht eine komplementäre Beziehung zwischen diesen Organisationen, da beide in engem Informationsaustausch stehen und die jeweiligen Grundpositionen im speziellen Aufgabenbereich der einen IWO von der anderen als Arbeitsgrundlage herangezogen werden. Eine

enge, wenn auch informelle Zusammenarbeit wird von beiden Institutionen als erforderlich angesehen, da wirtschaftspolitische Empfehlungen und Entwicklungsprojekte aufgrund ihrer vielfältigen Wirkungen einen Abstimmungsprozeß erforderlich machen. Gemeinsame Interessensfelder von IWF und Weltbank sind u.a. Struktur und Funktionsweise der Finanzinstitutionen sowie des Geld- und Kapitalmarktes, die Fähigkeit der Mitgliedsländer zur inländischen Kapitalbildung, die finanziellen Implikationen der wirtschaftlichen Entwicklungsprogramme für die interne Finanzposition eines Landes und für seine externe Position und Probleme der Auslandsverschuldung.⁷

Entsprechend der IBRD-Satzung zeichnen die Mitgliedsländer Kapitalanteile in Übereinstimmung mit der IWF-Quote, und ebenso wie im Währungsfonds bestimmt die Höhe des eingebrachten Beitrages den Umfang ihrer Stimmrechte. Die Bank kann bei der Vergabe von Krediten auf das eingezahlte Kapital der Mitgliedsländer zurückgreifen oder Mittel auf dem privaten Kapitalmarkt beschaffen. In der Praxis nutzt die Bank die internationalen Märkte und stellt ihren Mitgliedsländern Kredite zu einer geringfügig höheren Verzinsung zur Verfügung. In der Regel weisen die IBRD-Kredite eine tilgungsfreie Zeit von drei bis fünf Jahren und eine Laufzeit von 15-20 Jahren auf. Die Kreditvergabe ist beschränkt auf Regierungen und Regierungsagenturen und private Unternehmen, die Regierungsgarantien vorweisen können.

Die IBRD-Satzung beschränkt die Zuteilung von Krediten fast ausschließlich auf "produktive Projekte", die in Abstimmung mit dem Empfängerland entworfen werden. Durch diese Vorgabe sollen die Mittel in einer Weise verwendet werden, die eine Erwirtschaftung von Devisen und damit eine Rückzahlung der Kredite ermöglicht. Zu den Kreditbedingungen zählen auch die Offenlegung wirtschaftlicher Daten und die Zustimmung der Mitgliedsländer zu bestimmten wirtschaftspolitischen Maßnahmen, die den effektiven Mitteleinsatz garantieren sollen.

Die Gründung der Weltbanktochter IDA geht auf die Notwendigkeit der Kreditvergabe an Entwicklungsländer zu günstigeren Konditionen zurück. IDA-Kredite sehen lediglich eine Bearbeitungsgebühr von 0,75% vor und sind ansonsten zinsfrei, die tilgungsfreie Zeit beträgt 10 Jahre und die durchschnittliche Laufzeit 50 Jahre. Die Einräumung dieser vorteilhaften Bedingungen ist möglich, da die IDA ihre Kredite aus Kapitalauffüllungen der Mitgliedsstaaten und Gewinntransfers der IBRD und nicht über den privaten Kapitalmarkt finanziert. Zugang zu diesen Krediten haben solche Mitgliedsländer, die zu den Staaten mit dem niedrigsten Pro-Kopf-Bruttosozialprodukt (PKE) zählen.⁸

Als zweite Weltbanktochter verfolgt die IFC das Ziel, die private Unternehmertätigkeit in Entwicklungsländern durch Finanzierung von Auslandsinvestitionen zu fördern. Im Unterschied zur IBRD und IDA vergibt die IFC ihre Mittel zu kommerziellen Kreditbedingungen, fordert eine Garantie für die Rückzahlung der Kredite sowie für den Gewinntransfer und beschränkt Kredite auf eine Beteiligung an Projekten im Privatsektor.⁹

1.3 Ziele und Funktion des GATT

Ähnlich den internationalen Wirtschaftsorganisationen IWF und Weltbank sollte nach dem 2. Weltkrieg eine Institution geschaffen werden, die durch verbindliche Standards auf der Basis marktwirtschaftlicher Prinzipien den Welthandel fördern sollte. An die Stelle der ursprünglich geplanten "International Trade Organisation", deren Ziele und Prinzipien in einer Welthandels-Charta auf der internationalen Konferenz in Havanna 1948 (Havanna-Charta) festgelegt wurden, trat jedoch das ein Jahr zuvor abgeschlossene Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (General Agreement on Tariffs and Trade oder GATT) als provisorischer institutioneller Rahmen. Dieses von zunächst 23 Staaten in Genf unterzeichnete Abkommen war das Ergebnis von vorgezogenen Verhandlungen über den Abbau von Zöllen und anderen Handelsbarrieren, die vertraglich festgeschrieben wurden, und sollte ursprünglich als Bestandteil der Welthandels-Charta gelten.¹⁰

Übergeordnete Zielsetzung des GATT ist die Erhöhung des Lebensstandards, der Beschäftigung, der Realeinkommen und der einkommenswirksamen Nachfrage durch eine Liberalisierung des internationalen Handels. Die Mitgliedsstaaten des GATT, Vertragsparteien genannt, unterwerfen sich den festgelegten Handelsprinzipien der Reziprozität, der Nichtdiskriminierung und der Transparenz. Handelsbarrieren sollen diesen Grundsätzen entsprechend durch den reziproken Austausch von Privilegien reduziert, alle Vertragsparteien gleich behandelt und damit jedes Handelsprivileg, das einem Mitgliedsstaat eingeräumt wurde, auch allen anderen zugestanden werden. Weiterhin besteht die Forderung nach Gleichstellung von Importgütern mit inländischen Produkten hinsichtlich der geltenden Abgaben und rechtlichen Bestimmungen einer Vertragspartei sowie die Offenlegung von Handelshemmnissen. Mengenmäßige Restriktionen, Dumping und (Export-) Subventionen widersprechen den GATT-Prinzipien, und im Regelfall werden nur Zölle als Instrument der Außenhandelsregulierung zugelassen, die durch Verhandlungen schrittweise reduziert und allen Vertragsparteien nach dem Prinzip der Meistbegünstigung zugänglich gemacht werden.¹¹

Zwar ist das GATT formal lediglich ein multilaterales Handelsabkommen, doch besteht de facto eine Organisation mit der Aufgabe, die GATT-Prinzipien in Verhandlungsrunden zwischen den Vertragsparteien umzusetzen. In dem Verhandlungsprozeß des gegenseitigen Zugestehens von Handelsprivilegien entscheidet die Größe eines Marktes über die Verhandlungsposition einer Vertragspartei, so daß die USA und die EG mit ihren großen Märkten einen entscheidenden Einfluß im GATT besitzen.

1.4 Wandel der IWO und Einfluß auf das globale Wirtschaftssystem

Die Veränderungen der weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen führten auch zu einem Anpassungsprozeß bei den IWO. So reagierte der IWF 1949 beispielsweise auf die Notwendigkeit zur Ausweitung der Liquidität, indem die Golddeckung abgeschafft und statt dessen Sonderziehungsrechte eingeführt wurden. Die Währungskrise Anfang der 70er Jahre mit Auflösung des bis dahin beste-

henden Gold-Devisen-Standards als Zahlungs- und Reservesystem und des Systems fester Wechselkurse führte weiterhin dazu, daß sich auch der Schwerpunkt der IWF-Aktivitäten verlagerte. In die IWF-Regeln wurde das System der flexiblen Wechselkurse und des gelenkten Floatens der Währungen aufgenommen, und 1978 wurde festgeschrieben, daß die Mitgliedsländer ihr Wechselkursystem selbst bestimmen können. Damit waren IWF-Kredite zur Stabilisierung der Wechselkurse für die großen Handelsländer nicht mehr von Bedeutung, und der IWF konzentrierte sich stärker auf die Kreditvergabe an Entwicklungsländer. In den 80er Jahren spielte der IWF weiterhin eine besondere Rolle bei der Unterstützung der Entwicklungsländer, die in die Schuldenkrise geraten waren. IWF-Kredite wurden eingesetzt als Absicherung bei Umschuldungsaktionen und Neukrediten privater Banken an Entwicklungsländer.¹²

Auch die Weltbank unterlag einem deutlichen Wandlungsprozeß. Zum Zeitpunkt der Bretton-Woods-Konferenz wurde der wirtschaftliche Wiederaufbau nach dem 2. Weltkrieg als wichtigste Voraussetzung für internationale Investitionen angesehen und das Ziel der "Entwicklung" als zweitrangig betrachtet. Aufgrund der begrenzten finanziellen Kapazitäten der Bank bzw. der mangelnden Bereitschaft seitens der USA, diese zu erhöhen, wurde "Entwicklung" schnell das oberste Ziel der IBRD. Während anfänglich lediglich produktive Projekte zur exportorientierten Entwicklung gefördert wurden, erfolgte unter der 1968 beginnenden Präsidentschaft McNamaras eine Umorientierung der IBRD- und IDA-Kredite mit einer stärkeren Betonung sozialer Ziele wie Gesundheit und Bildung. Darüber hinaus wurden die Finanzmittel der Bank stark erhöht und zusätzlich 1980 ein Kreditprogramm zur Strukturanpassung (Structural Adjustment Lending = SAL) für Entwicklungsländer aufgelegt.

Die Umorientierung der Bank blieb jedoch umstritten. Während ein Teil der Kritiker die verstärkte Mittelvergabe für soziale Projekte und für das SAL-Programm mit der Begründung angriffen, daß hierbei die Rückzahlung der Kredite nicht sichergestellt werden könne, wandten sich andere gegen den überwiegenden Einsatz der Kredite für exportorientierte Projekte und forderten eine Unterstützung für importsubstituierende Maßnahmen. Gleichzeitig waren die OECD-Länder aufgrund ihrer eigenen binnenwirtschaftlichen Probleme nur zögernd bereit, mehr Mittel für die IBRD zu zeichnen und zur Kapitalauffüllung der IDA beizutragen. Sie verlangten eine stärkere Beschränkung der Kreditvergabe für Länder mit steigendem Pro-Kopf-BSP; diese sollten mehr IBRD-Kredite statt IDA-Kredite akzeptieren und schrittweise ganz auf den Zugang zu Weltbankkrediten verzichten.¹³

Der Druck auf Veränderungen des GATT wurde vor allem durch die Forderungen der Entwicklungsländer nach einer Neuen Weltwirtschaftsordnung hervorgerufen. Da sich viele Entwicklungsländer im GATT nicht repräsentiert sahen, versuchten sie, über die UNCTAD ein Forum für ihre Forderungen nach Präferenzen im Handel zu schaffen. Abgelehnt wurden von den Entwicklungsländern insbesondere die Prinzipien der Nichtdiskriminierung und der Reziprozität; statt dessen wurde eine importsubstituierende Entwicklungsstrategie vertreten.

In den GATT-Verhandlungsrunden wurden diese Forderungen berücksichtigt, um die Länder in den internationalen Handel einzubeziehen. Von weitreichender Bedeutung für die Verbesserung der Position der Entwicklungsländer waren vor allem die "Kennedy-Runde" (1964-67) und die "Tokio-Runde" (1973-79). Den Entwicklungsländern wurden bei der erstgenannten Verhandlungsrunde Präferenzen eingeräumt, durch die ihre Exporte von Halbfertig- und Fertigwaren gefördert werden sollten. Hierzu zählten die Ausnahme vom Prinzip der Meistbegünstigung, die Anerkennung von Schutzzöllen zum Schutz der "infantindustries" sowie der Verzicht auf Reziprozität. In der Tokio-Runde wurde mit der Schaffung der sogenannten "Enabling Clause" die Freistellung der Entwicklungsländer vom Meistbegünstigungsprinzip ohne spezielle Ausnahmegenehmigung festgeschrieben. Allerdings sollte diese Vorzugsbehandlung nur temporär gelten und mit Fortschritten bei der Industrialisierung und Verbesserung der Außenhandelsposition sukzessive zurückgenommen werden.

Während in den GATT-Verhandlungsrunden deutliche Fortschritte bei der Reduzierung der sichtbaren Zölle und Handelshemmnisse erreicht werden konnten, blieben eine Reihe von Problemen ungelöst. Hierzu zählten bis zum Abschluß der Uruguay-Runde beispielsweise Fragen des Agrarhandels bzw. des Abbaus von Agrarsubventionen, die Einbeziehung von Dienstleistungen sowie die Behandlung von außenhandelsorientierten Investitionsmaßnahmen ("TRIMs") und handelsbezogenen Aspekten geistigen Eigentums ("TRIPS").¹⁴

2 Chinas Mitgliedschaft im IWF und in der Weltbank

2.1 Neubewertung der Rolle von IWF und Weltbank

Die in China Ende der 70er Jahre eingeleitete Wirtschaftsreform- und Öffnungspolitik führte auch zu einer veränderten Haltung der chinesischen Regierung gegenüber den IWO. Bis zu diesem Zeitpunkt war eine relativ autarke wirtschaftliche Entwicklung außerhalb des globalen Wirtschaftssystems und der IWO verfolgt worden, und China hatte sich als Wortführer der Entwicklungsländer für eine radikale Veränderung der Weltwirtschaftsordnung eingesetzt und die IWO als "Instrumente der kapitalistischen Ausbeutung" kritisiert.¹⁵

Mit der Kehrtwende in der Entwicklungsstrategie, die ihren Schwerpunkt auf die wirtschaftliche Modernisierung legte und eine Integration in die Weltwirtschaft durch Importe ausländischer Technologie und eine zumindest begrenzte Nutzung von Wachstumsimpulsen durch eine Ausweitung des Außenhandels erlaubte, wurde die Alternative einer externen Unterstützung Chinas durch die IWO politisch akzeptierbar. Der Entscheidung über den Beitritt zum IWF und zur Weltbank ging eine längere Phase voraus, in der die Vor- und Nachteile einer Mitgliedschaft in diesen IWO in China diskutiert wurden.

Den Anspruch auf einen Sitz im IWF und der Weltbank hatte China bereits anlässlich der jährlichen Tagung des IWF-Gouverneursrats im September 1973 angemeldet und die Forderung nach Taiwans Ausschluß erhoben. Allerdings reagierte China zunächst nicht auf die Aufforderung von Weltbankpräsident McNamara, einen Antrag auf Mitgliedschaft zu stellen. Vielmehr stimmte die politische Führung den Empfehlungen des Finanz- und des

Außenministeriums von Mitte 1974 zu, die einen Beitritt ablehnten. Als negativ wurde u.a. die schwache Position gegenüber den USA angesehen, da die Übernahme der taiwanesischen Quote lediglich einen Stimmenanteil von 1,68% repräsentierte, sowie die Unvereinbarkeit der IWF-Regeln mit dem chinesischen Wirtschaftssystem. Da China eine überwiegend autarke Politik außerhalb des Weltmarktes und ohne Nutzung ausländischer Kredite verfolgte, hätte eine Mitgliedschaft die Zahlung der Quote ohne gleichzeitige Inanspruchnahme vorteilhafter Kreditbedingungen zur Folge gehabt. Gleichzeitig wäre China gezwungen gewesen, als geheim betrachtete Wirtschaftsdaten offenzulegen und seine Währungspolitik zu verändern.

Aufgrund der innenpolitischen Wirren nach dem Tode Zhou Enlais und Mao Zedongs wurde die Beitrittsfrage, die durch die IWF-Entscheidung von 1976 über den Verkauf eines Teils der Goldeinlagen der Mitgliedsländer erneut aufkam, nochmals vertagt; allerdings erhob die VR China Anspruch auf die Goldeinlage als Rechtsnachfolgerin der Republik China. Die Entspannung der politischen Lage nach der Etablierung der Reformfraktion um Deng Xiaoping und die 1978 auf der 3. Plenartagung des XI. ZK der KPCh angekündigte außenwirtschaftliche Öffnung bildeten dann die erforderlichen Rahmenbedingungen für die im Januar 1979 von der Volksbank und dem Finanzministerium ausgesprochene Empfehlung für eine Mitgliedschaft. Die anschließende Reise einer chinesischen Delegation in die nicht-marktwirtschaftlichen Mitgliedsländer Jugoslawien und Rumänien verstärkte die positive Bewertung der Vorteile gegenüber den Nachteilen eines Beitritts. Im außenpolitischen Bereich war im Januar 1979 mit der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu den USA, die damit gleichzeitig Taiwans Anspruch auf Vertretung in den IWO ablehnten, eine weitere Voraussetzung für den Beitritt geschaffen worden.¹⁶

2.2 Chinas Position im IWF und Inanspruchnahme von IWF-Fazilitäten

China wurde im Oktober 1979 beim jährlichen Treffen der IWF und Weltbank-Gouverneure als Beobachter zugelassen, und im Februar 1980 meldete China dann den Wunsch an, Mitglied zu werden. Die mit der Entsendung einer IWF- und Weltbank-Delegation nach China beginnenden Aufnahmeverhandlungen konzentrierten sich vor allem auf die Frage der Rechte und Pflichten Chinas in diesen IWO. In den Diskussionen mit der IWF-Vertretung ging es insbesondere um die Höhe der chinesischen Quote und damit um die Anzahl der Stimmrechte bzw. den politischen Einfluß und den Zugang zu SZR sowie um die Verwendung der chinesischen IWF-Goldeinlage. Über diese Bereiche wurde jedoch erst nach der offiziellen Aufnahme Chinas in den IWF im April 1980 ein Beschluß gefaßt.¹⁷

Die ursprüngliche Quote in Höhe von 550 Mio. US\$ (bzw. 550 Mio. SZR), die der Republik China als Gründungsmitglied des IWF zugeteilt worden war und die unverändert bestand, da Taiwan an der regelmäßigen Quotenerhöhung nicht teilgenommen hatte, wurde von den IWF-Experten auf der Basis von CIA-Daten zum gesamten Bruttosozialprodukt, Pro-Kopf-BSP und zur Position im internationalen Handel neu berechnet. Im September 1980 erfolgte zunächst eine Quotenfestlegung

auf 1,2 Mrd. SZR, die unter Einbeziehung der siebten Quotenerhöhung von 1978 dann im November 1980 auf 1,8 Mrd. SZR angehoben wurde. Nach der achten Quotenüberprüfung im Jahre 1983 stieg die Quote auf 2,39 Mrd. SZR, und im Rahmen der neunten Quotenüberprüfung erfolgte eine nochmalige Erhöhung auf 3,385 Mrd. SZR.

Tabelle 1: IWF-Quoten in Mio. SZR

Mitgliedsland	1983-1992	seit 1992
USA	17.918,3	26.526,8
Japan	4.223,3	8.241,5
Deutschland	5.403,7	8.241,5
Großbritannien	6.194,0	7.414,6
Frankreich	4.482,8	7.414,6
Saudi-Arabien	3.202,4	5.130,6
Italien	2.909,1	4.590,7
Kanada	2.941,0	4.320,3
Russische Föderation*	2.876,0	4.313,1
China	2.390,9	3.385,2
Indien	2.207,7	3.055,5

Quelle: Informationsabteilung des Internationalen Währungsfonds (1992), a.a.O., S. 14.

* Russische Föderation ab 1990.

Aufgrund des Umfangs der Quote, die Anfang der 80er Jahre die neuntgrößte innerhalb des IWF darstellte, erhielt China das Recht, einen Exekutivdirektor zu stellen; die Zahl dieser Direktoren wurde von 21 auf insgesamt 22 erhöht. Der Beitritt der Russischen Föderation im Juni 1990 führte dazu, daß China nach der erneuten Erhöhung der Mitgliederquoten nunmehr die zehntgrößte innehat.

Die 1980 verhandelte Quote repräsentierte zunächst 18.250 Stimmen bzw. einen Anteil von 2,82% der Gesamtstimmen. Im Zuge der achten allgemeinen Quotenerhöhung im Jahre 1983 stieg Chinas Stimmenzahl auf 24.159. Aufgrund der allgemeinen Zunahme der Stimmenzahl entfielen auf China 2,38% der Gesamtstimmen, also ein geringerer Anteil als zuvor; dies war auch der Stand am 30.9.1992.¹⁸

Wie die Tabelle 2 zeigt, nutzte China die IWF-Fazilitäten besonders intensiv in den ersten Jahren der Mitgliedschaft; allein 1980/81 wurden Fondsmittel in Höhe von rd. 1,4 Mrd. US\$ (1,12 Mrd. SZR) in Anspruch genommen. Hintergrund für die Ziehung der ersten Reservetranchen im Dezember 1980 und Januar 1981 in einer Höhe von insgesamt 368,1 Mio. SZR waren Probleme der binnenwirtschaftlichen Entwicklung und ein hohes Handelsbilanzdefizit. Im März 1981 erhielt China einen Kredit aus dem Trust Fund über 309,5 Mio. SZR und zog außerdem eine erste Kredittranche mit einem Volumen von 450 Mio. SZR. Im Gegenzug sagte die chinesische Regierung zu, ihre Modernisierungspolitik anzupassen, das Budgetdefizit abzubauen, das Wachstum der Geldmenge zu beschränken sowie Inflation und Handelsbi-

lanzdefizit zu reduzieren. Die erste Kredittranche wurde vorzeitig, bereits 1983, zurückgezahlt und signalisierte den Erfolg der wirtschaftlichen Stabilisierungspolitik.

Da sich China ab Mitte 1984 aufgrund hoher Importzuwachsrate erneut mit einer zunehmend unausgeglichenen Leistungsbilanz konfrontiert sah, wurde mit dem IWF ein zwölfmonatiger Beistandskredit in Form einer ersten Kredittranche über 597,7 Mio. SZR ausgehandelt. Als 1989/90 wiederum krisenhafte Entwicklungen in der Binnenwirtschaft mit hohen Inflationsraten und einer negativen Leistungsbilanz auftraten, reagierte die chinesische Regierung mit einem dreijährigen Readjustierungsprogramm und Importrestriktionen, wandte sich jedoch nicht um Unterstützung an den IWF.¹⁹

Tabelle 2: Inanspruchnahme von IWF-Fazilitäten durch die VR China

Kreditaufnahme/ Rückzahlungs- datum	Fazilität	Bedingungen
Dez.1980	Reservetranche 218,1 Mio.SZR	zins- u. gebührenfrei; unbegrenzte Rückzahlung (zurückgezahlt)
Jan.1981	Reservetranche 150 Mio.SZR	s.o. (zurückgezahlt)
2.3.1981/ 30.3.1991	1.Kredittranche 450 Mio.SZR	6,5% Zinsen; 0,5% Gebühren 3-5 Jahre Laufzeit (zurückgezahlt 1984)
31.3.1981/ 30.3.1991	IWF Trust Fund 309,5 Mio.SZR	0,5% Zinsen; 10 Jahre Laufzeit (zurückgezahlt)
12.11.1986/ 11.11.1987	1.Kredittranche (Beistandskredit) 597,7 Mio.SZR	5,97% Zinsen; 0,25% Gebühren; (zurückgezahlt)

Anmerkung:

Seit 1983 werden die Zins- und Gebührensätze für SZR wöchentlich, basierend auf einem kombinierten Marktzinssatz, festgelegt. Informationsabteilung des Internationalen Währungsfonds, a.a.O., S.24.

Quelle:

International Monetary Fund, *International Financial Statistics Yearbook* (1992), S.15, 19, 21, 23, 27, 31; Feeney, a.a.O., S.802.

2.3 Chinas Position in der Weltbank und die Inanspruchnahme von Weltbankkrediten

In der Diskussion mit der Weltbank-Delegation, die von McNamara geleitet wurde, standen die Fragen des Ausschlusses Taiwans sowie Chinas Zugangsmöglichkeiten zu günstigen Weltbankkrediten im Vordergrund. Darüber hinaus war China an technischer Hilfe und Unterstützung bei der Ausarbeitung von Entwicklungsstrategien durch die Weltbank-Experten interessiert. Zwar wurde ein regelmäßiges IDA-Kreditprogramm von der Weltbank erst ab der achten Wiederauffüllung in Aussicht gestellt, jedoch die Zusage gegeben, daß bereits vorher Projekte, die kürzere Durchführbarkeitsstudien erforderten, von der Weltbank unterstützt würden. Nur einen Monat nach Rückkehr der Weltbank-Delegation wurde Mitte Mai 1980 die formale Aufnahme Chinas

bestätigt. Ebenso wie im IWF erhielt China einen eigenen Exekutivdirektor. Basierend auf der IWF-Quote, wurde das Stimmrecht in der Weltbank festgelegt mit 12.250 Stimmen in der IBRD (2,84%), 4.404 in der IFC (0,83%) und 91.311 Stimmen in der IDA (2,07%).²⁰ Nach einer allgemeinen Erhöhung der Weltbankmittel im Jahre 1988 veränderten sich Chinas Stimmanteile in der IBRD auf 3,19%, in der IFC auf 0,85% und in der IDA auf 2,01%. Die aktuelle Position Chinas in IBRD und IDA spiegelt die folgende Tabelle wider.

Tabelle 3: Chinas Position in IBRD und IDA (Stand: 30.6.1992)

a) IBRD:

Land:	Rangfolge	Subskription:		Stimmrechte:		
		Anteile	Prozent	Mrd.US\$	Anzahl	Prozent
USA	1	243.109	17,71	29,327	243.359	17,18
Japan	2	93.770	6,83	11,312	94.020	6,64
Deutschland	3	72.399	5,27	8,734	72.649	5,13
Großbritannien	4	69.397	5,06	8,372	69.647	4,92
Frankreich	4	69.397	5,06	8,372	69.647	4,92
Italien	5	44.795	3,26	5,404	45.045	3,18
Indien	5	44.795	3,26	5,404	45.045	3,18
Kanada	5	44.796	3,26	5,404	45.045	3,18
China	5	44.799	3,26	5,404	45.049	3,18
Saudi-Arabien	5	44.795	3,26	5,404	45.045	3,18
Gesamt		1.372.648	100	165,589	1.416.648	100

b) IDA

Land:	Rangfolge	Subskription	Stimmrechte	
			Mrd.US\$	Anzahl
USA	1	18,082	1.422.274	16,05
Japan	2	15,747	900.671	10,16
Deutschland	3	8,301	609.771	6,88
Großbritannien	4	5,538	469.316	5,30
Frankreich	5	4,722	356.294	4,02
Saudi-Arabien	6	1,883	302.521	3,41
Indien	7	0,054	277.301	3,13
Kanada	8	3,267	276.429	3,12
Italien	9	2,954	259.450	2,93
Polen	10	0,046	207.323	2,34
Niederlande	11	2,679	187.170	2,11
Schweden	12	1,840	177.971	2,01
China	13	0,040	176.657	1,99
Gesamt		72,747	8.258.739	100

Quelle: The World Bank, *Annual Report 1993*, S.199-202.

Seit Beginn der Mitgliedschaft in der Weltbank wurden China in den Fiskaljahren 1981-1993 insgesamt Kredite in Höhe von 16,485 Mrd. US\$ bewilligt. Von der Gesamtsumme entfielen 9,614 Mrd. US\$ bzw. 58,3% auf IBRD-Kredite für insgesamt 74 Projekte sowie 6,871 Mrd. US\$ bzw. 41,7% auf IDA-Kredite für 53 Projekte. Die Kreditzuweisungen an China stiegen ab 1983 schnell an und erreichten 1988 mit rund 1,7 Mrd. US\$ ihren ersten Höhepunkt. Aufgrund der Tiananmen-Ereignisse im Juni 1989 beschloß die Weltbank eine vorübergehende Aussetzung von Projektgenehmigungen, so daß in je-

nem Jahr die Summe der bewilligten Kredite deutlich zurückging. Zwar nahm die Weltbank 1990 das Kreditprogramm für China wieder auf, bewilligte jedoch nur wenige ausgewählte Projekte, so daß sich 1990 die Gesamtsumme der Kredite auf weniger als die Hälfte des Vorjahres belief. In den letzten zwei Fiskaljahren 1992 und 1993 erfolgten die bislang höchsten jährlichen Projektbewilligungen mit 2,5 bzw. 3,2 Mrd. US\$.

Tabelle 4: Weltbankkredite an China, 1981-1993*) (Mio. US\$)

Jahr	IBRD:		IDA:		IBRD + IDA		Kumulativ	
	Anzahl	Summe	Anzahl	Summe	Anzahl	Summe	Anzahl	Summe
1981	1	100,0	0	100,0	1	200,0	1	200,0
1982	0	-	1	60,0	1	60,0	2	260,0
1983	5	463,1	1	150,4	6	613,5	8	873,5
1984	5	616,0	5	423,5	10	1.039,5	18	1.913,0
1985	7	659,6	5	442,3	12	1.101,9	30	3.014,9
1986	7	687,0	4	450,0	11	1.137,0	41	4.151,9
1987	8	867,4	3	556,2	11	1.423,6	52	5.575,5
1988	10	1.053,7	4	639,9	14	1.693,6	66	7.269,1
1989	7	833,4	5	515,0	12	1.348,4	78	8.617,5
1990	0	-	5	590,0	5	590,0	83	9.207,5
1991	6	601,5	4	977,8	10	1.579,3	93	10.786,8
1992	8	1.577,7	8	948,6	16	2.526,3	109	13.313,1
1993	10	2.155,0	8	1.017,0	18	3.172,0	127	16.485,1
Gesamt	74	9.614,4	53	6.870,7	127	16.485,1		

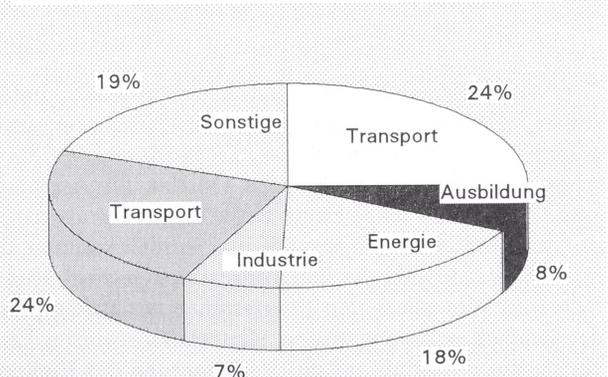
*) Basis: Fiskaljahr (bis 30.6.)

Quellen: 1981-1988: Feeney, a.a.O., S. 803; 1989-1993: The World Bank, *Annual Report*, Jahrgänge 1989-1993.

China wurde schnell zu einem der wichtigsten Kreditnehmer der Weltbank und rückte von Platz 28 im Jahre 1983 (IBRD und IDA-Kredite)²¹ auf Platz 5 im Jahre 1993 nach Indien, Mexiko, Brasilien und Indonesien auf. Der Anteil Chinas an den gesamten Weltbankkrediten nahm nach einem Einbruch in den Jahren 1989 und 1990 mit 6,3% und 2,9% schnell wieder zu und betrug 1993 bereits 13,4%.

Die folgende Grafik zeigt die Schwerpunkte bei der Kreditvergabe nach Projektbereichen im Zeitraum 1981-1993. Basierend auf einer Gesamtsumme von 16,138 Mrd. US\$, die eindeutig zugeordnet werden konnte, entfiel auf den Bereich "Landwirtschaft und ländliche Ent-

Struktur der Weltbankkredite 1981-93



Quelle: Erstellt nach World Bank, *Annual Report*

wicklung" mit 25,1% der größte Anteil, während die Projektbereiche "Transport" und "Energie" mit 23,6% bzw. 18,1% folgten. Im Vergleich zur Struktur der Mittelverwendungen im Zeitraum 1981-88, die eine Aufteilung der Kredite mit 24% für Projekte im Transportsektor, 23% in der Landwirtschaft und 22% im Energiesektor ergab, besteht damit eine leichte Verschiebung zugunsten der Landwirtschaft und ein deutlich geringerer Anteil für den Energiesektor.²²

Die regionale Verteilung der Weltbankkredite wies zwischen 1981 und 1989 ein Muster auf, das im deutlichen Gegensatz zu den ausländischen Direktinvestitionen stand. Während auf die Provinzen Guangdong und Fujian, die über die Hälfte der Auslandsinvestitionen absorbieren, nur ein Anteil von 8% der IBRD- und IDA-Kredite entfiel und die sonstigen Küstenprovinzen (Liaoning, Hebei, Shandong, Jiangsu, Zhejiang, Hainan und Guangxi) 17% sowie die regierungsunmittelbaren Städte Beijing, Shanghai und Tianjin ebenfalls 17% erhielten, gingen 34% der Mittel an die Provinzen im Hinterland (Heilongjiang, Shaanxi, Gansu, Qinghai, Innere Mongolei, Ningxia, Xinjiang sowie Sichuan) und 24% an die Inlandprovinzen (Jilin, Shanxi, Henan, Hunan und Jiangxi).²³

Auch in den Fiskaljahren 1990-93 entfiel ein vergleichbar geringer Anteil der lokal zuordnungsbareren Kredite auf die Provinzen Guangdong und Fujian (9,8%) sowie auf die regierungsunmittelbaren Städte (17,9%), allerdings konnten die übrigen Küstenprovinzen mit 33,1% einen deutlich gestiegenen Anteil der Kreditmittel für sich verbuchen. Ursächlich hierfür ist die verstärkte Förderung von kapitalintensiven Energie- und Infrastrukturprojekten, die aufgrund des schnellen Wirtschaftswachstums in den Küstenprovinzen auch von besonderer Bedeutung sind. Beispiele bilden die Projekte zum Ausbau des Verkehrsnetzes und der übrigen Infrastruktur in Jiangsu (153,6 Mio. US\$) und Zhejiang (220 Mio. US\$) sowie Projekte im Energiesektor in Shandong (310 Mio. US\$) und Zhejiang (300 Mio. US\$). Weltbankkredite für die Hinterlandprovinzen und Inlandprovinzen machten im genannten Zeitraum einen Anteil von 17,8% bzw. 21,4% aus, wobei insbesondere Projekte im landwirtschaftlichen Sektor sowie in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Energieversorgung gefördert wurden.²⁴

2.4 Qualitative Aspekte der Mitgliedschaft im IWF und in der Weltbank

Die Mitgliedschaft im IWF und in der Weltbank unterstützte Chinas wirtschaftliches Modernisierungsprogramm auf verschiedene Weise. So wurde die Weltbank schon bald eine der wichtigsten Quellen für Auslandskredite, die zur Finanzierung notwendiger Infrastrukturprojekte und in Regionen eingesetzt werden konnten, die für private ausländische Direktinvestitionen nicht attraktiv waren. Vor allem den Programmen zur Bekämpfung der ländlichen Armut in den Hinterlandprovinzen kann ein positiver Einfluß auf die Verbesserung der Einkommens- und Lebensbedingungen zugeschrieben werden.

Programme im Rahmen der technischen Hilfe und Ausbildungsprogramme in verschiedenen Bereichen des staatlichen Dienstleistungssektors förderten den Technologietransfer und den Aufbau von Institutionen, die durch den Übergang von plan- zu marktwirtschaftlichen Strukturen neu geschaffen oder verändert werden mußten.

Von besonderer Bedeutung für die erfolgreiche Zusammenarbeit war das Angebot von Beratungsdienstleistungen des IWF und der Weltbank, das in einer Vielzahl von Studien dokumentiert wird. Erwähnenswert ist beispielsweise die umfassende Analyse der wirtschaftlichen Situation Chinas zu Beginn des Reformprozesses Anfang der 80er Jahre. In dem dreibändigen Weltbank-Bericht *China, Socialist Economic Development* werden die Ergebnisse der rund 30jährigen sozialistischen Entwicklung in bezug auf gesamtwirtschaftliche Aspekte, einzelne Sektoren und Bevölkerungsentwicklung sowie der Stand der Entwicklung in den Bereichen Gesundheit, Ernährung und Ausbildung untersucht. Weltbankexperten empfahlen vor allem die Notwendigkeit einer effizienteren Ressourcennutzung, mittel- und langfristiger Planung, schrittweiser Deregulierung der Preise sowie eine Dezentralisierung der Investitionsentscheidungen und Reformen im Außenhandel für die zukünftige Entwicklung. In Zusammenarbeit mit den jeweiligen Ministerien und staatlichen Kommissionen und nach Feldstudien in einzelnen Provinzen wurde 1984 von der Weltbank eine ausführliche Studie über die langfristigen Entwicklungsaspekte und -alternativen in dem sechsbändigen Bericht *China, Long-Term Development Issues and Options* vorgelegt. Diese Studie enthält neben internationalen Vergleichsdaten auch Strategieempfehlungen wie u.a. bezüglich einer Ausweitung der außenwirtschaftlichen Öffnung, Beschleunigung der marktorientierten Reformen und höhere Investitionen in Humankapital. Daneben erstellten die Weltbankexperten in enger Kooperation mit chinesischen Institutionen eine Vielzahl von Studien, die einzelne Teilaspekte im Umbruchprozeß von plan- zu marktorientierter Wirtschaft analysierten.

Auch die direkte Zusammenarbeit mit IWF- und Weltbankexperten bei der Erstellung volkswirtschaftlicher Analysen und im Rahmen der jährlichen Konsultationen förderte die Integration Chinas in das globale Wirtschaftssystem in mehrfacher Hinsicht. So bedeutete die Offenlegung von Wirtschaftsdaten nicht nur die Diskussion über die von IWF und Weltbank eingeführten statistischen Instrumentarien zur Erfassung wirtschaftlicher Leistungen nach international üblichen Kriterien, sondern auch die Anerkennung der damit verbundenen Wirtschaftskonzepte.

Der Reformprozeß der chinesischen Wirtschaft wurde außerdem durch Ausbildungsprogramme für die staatlichen Wirtschaftskommissionen und Ministerien und gemeinsam veranstaltete Symposien durch den IWF unterstützt. Bereits 1982 fand eine Konferenz mit Vertretern der Chinesischen Volksbank (spätere Zentralbank) über die Rolle des IWF und Chinas im internationalen Währungssystem statt. Nach der Gründung der Zentralbank im Jahre 1984 führte der IWF Programme über den Einsatz indirekter Instrumente im Rahmen einer makroöko-

nomischen Wirtschaftspolitik sowie über das Konzept der nach IWF-Standards zu erstellenden Zahlungsbilanz durch und stand in intensiven Diskussionen mit chinesischen Regierungsvertretern, als 1988 extrem hohe Inflationsraten auftraten.²⁵ Insgesamt stärkten IWF und Weltbank mit ihren Analysen und Beratungsdienstleistungen die Position der Reformer innerhalb der Partei und Regierung, ein Aspekt, der aufgrund der anfänglich starken Opposition gegen Tempo und Ausmaß der Wirtschaftsreformen und außenwirtschaftlichen Öffnung besonders wichtig war.

3 Chinas Mitgliedschaft im GATT

Während die Bedingungen einer Mitgliedschaft im IWF und der Weltbank von China relativ problemlos akzeptiert werden konnte, forderte die Teilnahme am GATT wesentlich weitreichendere Zugeständnisse sowohl von Seiten Chinas als auch von den GATT-Vertragsparteien. So setzte der Beitritt zum IWF und der Weltbank lediglich die Offenlegung von bisher als intern behandelten Wirtschaftsdaten voraus sowie die nach Festlegung der Quote erforderliche Übernahme der Subskription und die Anerkennung der IWF-Regeln im währungspolitischen Bereich. Als Gegenleistung erhielt China Zugang zu den Beratungsdienstleistungen und Finanzressourcen dieser IWO, wobei das Ausmaß der wirtschaftspolitischen Auflagen seitens des IWF von China durch die Art der Inanspruchnahme von IWF-Fazilitäten selbst bestimmt werden konnte. Der Beitritt zum GATT bietet zwar eindeutige Privilegien im internationalen Handel, fordert andererseits jedoch auch die Liberalisierung des eigenen Handelssystems mit Öffnung des Marktes gegenüber den übrigen GATT-Mitgliedsländern.²⁶

3.1 Verhandlungen über den GATT-Beitritt

Als erste Schritte im Hinblick auf einen GATT-Beitritt erlangte China 1982 den Beobachterstatus im GATT und sandte Delegationen zu den jährlichen GATT-Konferenzen. Im Jahre 1983 trat China dann dem Multifaser-Abkommen bei, das den Textilhandel zwischen Industrieländern und vielen Ländern der Dritten Welt regelt. Im darauffolgenden Jahr wurde der Beobachterstatus im GATT dahingehend ausgeweitet, daß China auch an den Sitzungen der einzelnen GATT-Organisationen teilnehmen konnte. Die offizielle Ankündigung, die "Wiederaufnahme"²⁷ als GATT-Vertragspartei zu beantragen, erfolgte im Juli 1986, und im Februar 1987 legte China sein Memorandum zum Außenwirtschaftssystem "China's Status as a Contracting Party" vor. In der Folgezeit wurde eine Arbeitsgruppe im GATT gebildet, die sich mit dem Aufnahmeantrag Chinas und speziellen Fragen zum Außenhandelssystem auseinandersetzte. Die für Juni 1989 angesetzte Diskussion über die wichtigsten Punkte, die in einem Beitrittsprotokoll aufgenommen werden sollten, wurde jedoch aufgrund des Tiananmen-Zwischenfalls ausgesetzt. Vor dem Hintergrund einer veränderten Wirtschaftspolitik mit stärkerer Betonung zentraler Planungselemente lehnte der Arbeitsausschuß China im GATT-Sekretariat auf seiner neunten Sitzung im Sep-

tember 1990 den Wiederaufnahmeantrag Chinas zunächst ab, da die Mitglieder von einer Übereinstimmung der chinesischen Wirtschaftspolitik mit den GATT-Prinzipien nicht überzeugt waren und weitere Informationen über die Wirtschaftsreform im Rahmen des 8.Fünfjahresplanes (1991-95) forderten.²⁸ Seitdem wurden bei verschiedenen Verhandlungsrunden im "Arbeitsausschuß China" die Bedingungen für Chinas GATT-Beitritt diskutiert, um ein entsprechendes Aufnahmeprotokoll vorzubereiten. Doch auch nach der 14. Sitzung des Ausschusses im September 1993 gibt es noch eine Reihe von Problemen, die vor einem Beitritt Chinas gelöst werden müssen.

3.2 Unterschiedliche Positionen Chinas und der GATT-Vertragsparteien

Chinas Erfolg einer stärker exportorientierten Entwicklung spiegelte sich im Reformzeitraum in einem schnellen Anstieg der Ausfuhren verarbeiteter Produkte wider, insbesondere von Textilien, aber auch von Maschinen und elektrotechnischen Erzeugnissen. Von einem GATT-Beitritt erwartet China, daß durch die damit verbundene (automatische) Gewährung der Meistbegünstigung protektionistische Maßnahmen der übrigen Vertragsparteien verhindert bzw. Handelsstreitigkeiten in einem internationalen Forum beigelegt werden können. Die seit Jahren anhaltende Diskussion über die Gewährung der Meistbegünstigung bzw. ihrer Bindung an wirtschaftliche und politische Auflagen von Seiten der USA erhöht die Dringlichkeit eines GATT-Beitritts für China.

Durch den im GATT angestrebten Status eines "Entwicklungslandes" hätte China die Möglichkeit, die für diesen Länderkreis festgelegte Gewährung von Zollpräferenzen bei Exporten von Halb- und Fertigwaren in Anspruch zu nehmen. Mit der Forderung Chinas, den Status eines "Entwicklungslandes" innerhalb des GATT einzunehmen, ist dementsprechend die Vorstellung verbunden, daß gleichwertige Zugeständnisse nicht erfolgen müssen und Maßnahmen zum Schutz der einheimischen Industrie gerechtfertigt sind.

Die GATT-Vertragsparteien, hier vor allem die westlichen Industrieländer und Japan, sehen sich jedoch durch chinesische Billigprodukte einem wachsenden Wettbewerbsdruck im Konsumgüterbereich ausgesetzt. Über die Einbindung in das GATT hoffen diese Länder, wettbewerbsverzerrende Praktiken Chinas, wie Exportsubventionierung und andere Dumping-Methoden, zu unterbinden. Gleichzeitig wird erwartet, daß die Anpassung an die GATT-Regeln zu einem Abbau der tarifären und nichttarifären Marktbarrieren führen wird, um den Zugang zum chinesischen Markt für kapital- und technologieintensive Investitionsgüter sowie Dienstleistungen zu erleichtern.²⁹

Dem GATT liegen implizit die Annahmen zugrunde, daß die Entscheidungen im Außenhandel von individuellen Unternehmen auf der Grundlage eines Vergleichs von in- und ausländischen Preisrelationen getroffen werden und Handelsschranken nur in Form von Zöllen existieren. Da

diese Annahmen nicht für Länder mit staatlichem Handel zutreffen, wurden in der Vergangenheit bei der Aufnahme Jugoslawiens, Ungarns und Polens in das GATT besondere Auflagen gemacht. China nimmt für sich jedoch in Anspruch, das Außenhandelssystem bereits so weitgehend reformiert zu haben, daß es mit den GATT-Prinzipien kompatibel ist. Dagegen wenden die GATT-Vertragsparteien, insbesondere die USA und die EG-Staaten als Länder mit dem größten Marktvolumen und hohen Defiziten im Handel mit China ein, daß diese Kompatibilität noch keineswegs erreicht sei und daß Marktbarrieren den Zutritt ausländischer Anbieter zum chinesischen Markt behindern würden. Hierzu werden insbesondere diskriminierende Maßnahmen, die gegen die im GATT verlangte Gleichstellung mit Inländern verstoßen, der Einsatz des Import- und Exportlizenzsystems sowie die mangelnde Transparenz des Außenhandelssystems und das System gespaltener Wechselkurse, gezählt.³⁰

Mit Blick auf den GATT-Beitritt hat China inzwischen neben der Einschränkung des staatlichen Außenhandelsmonopols eine Reihe von Maßnahmen durchgesetzt, wie beispielsweise Ende 1992 die Senkung der Importzölle um durchschnittlich 7,3%; innerhalb der nächsten drei bis fünf Jahre sollen diese weiter um rund 50% zurückgenommen werden. Angekündigt wurden außerdem eine Reform des Importlizenzsystems, dessen Umfang bis 1994 um zwei Drittel reduziert werden soll, sowie die Abschaffung von Planvorgaben für Importe innerhalb dieses Zeitraumes und die Veröffentlichung aller außenwirtschaftlichen Bestimmungen.³¹ Außerdem versuchte China in den letzten Jahren durch bilaterale Gespräche mit den größten Handelspartnern, Hindernisse auf dem Weg ins GATT abzubauen. Strittige Punkte bei den GATT-Verhandlungen mit den USA konzentrierten sich beispielsweise auf sogenannte Minimalbedingungen, die die amerikanische Seite bei einem Beitritt Chinas erfüllt sehen will. Hierzu zählen eine einheitliche Handelspolitik für alle Provinzen und Regionen, Transparenz der Handelsbestimmungen, schrittweiser Abbau der nichttarifären Handelsbarrieren, eine explizite Verpflichtung zur Einführung einer Marktwirtschaft und die Zustimmung zu einer Schutzklausel, um die Mitgliedsländer vor einer Überschwemmung mit chinesischen Exporten zu bewahren.

Gerade die USA weisen ein steigendes Defizit im bilateralen Handel auf, das sich nach amerikanischen Berechnungen, die die Re-Exporte über Hongkong in die bilaterale Statistik einbeziehen, 1992 auf 18 Mrd. US\$ belief. Mit Blick auf die hohen Auslandsinvestitionen der letzten Jahre, die vor allem in die exportorientierte Industrie geflossen sind, befürchten die USA, daß sich der Druck chinesischer Exporte in den nächsten Jahren weiter intensivieren wird. Auch die EG-Länder wollen einem Beitritt nur unter der Bedingung einer Schutzklausel zustimmen, da auch sie sich durch den Exportboom Chinas bedroht fühlen. Unter Einbeziehung der Re-Exporte verzeichneten die EG-Länder im Handel mit China 1992 ein Defizit von 9,3 Mrd. US\$. Derzeit bestehende EG-Quoten z.B. für Schuhe, Glaswaren, Keramik- und Elek-

tronikprodukte, will die Gemeinschaft im Rahmen einer Schutzklausel in die Beitrittsbedingungen zum GATT festschreiben.³³

Zwar kann mit Chinas Mitgliedschaft im GATT durchaus noch im Jahre 1994 gerechnet werden, doch werden sicherlich alle Beteiligten in dem Beitrittsprotokoll ihre Ansprüche unterbringen wollen, so daß substantielle Verbesserungen im Vergleich zur derzeitigen Situation fraglich sind. Offen bleibt beispielsweise, ob die Vertragsparteien ihre Forderung nach Nichtdiskriminierung auch für den tertiären Sektor, also im Banken-, Versicherungs- oder Transportbereich, durchsetzen können. China wird wiederum, durchaus in Übereinstimmung mit den GATT-Regeln, weiterhin durch hohe Importzölle die "infantindustries", insbesondere die Produktion von Kraftfahrzeugen, bestimmten Chemikalien, Kunstdünger, Gummi, Kosmetik, Baumwolle und ausgewählten elektronischen Produkten, vor der ausländischen Konkurrenz schützen wollen. Zwar wird der erwartete Abbau von nichttarifären Hemmnissen erfolgen, doch würde der GATT-Entwicklungsländerstatus China begrenzte Importkontrollen weiterhin dann erlauben, wenn Zahlungsbilanzprobleme auftreten oder eine kritische Entwicklung der Devisenreserven entsteht. Da auch keine zeitliche Frist für die Konvertibilität der chinesischen Währung besteht, wird die chinesische Regierung hierdurch weiterhin einen Einfluß auf die Importe ausüben können. Andererseits wird China bei einem Beitritt nicht automatisch damit rechnen dürfen, daß alle Vertragsparteien die mit dem Entwicklungsländerstatus verbundene Gewährung von Zollpräferenzen bei Exporten von Halbfertig- und Fertigwaren anerkennen. So erlaubt beispielsweise die Rechtsprechung in den USA diese Vorgehensweise nicht gegenüber kommunistischen Staaten, zu denen sich China ja zählt.³²

4 Beurteilung der Partizipation Chinas in den IWO und die Aussichten für die zukünftige Kooperation

Die Aufnahme Chinas in den IWF und in die Weltbank bestätigten die bedeutende Funktion dieser IWO als globale Organisationen. Daß China die Regeln dieser Institutionen akzeptierte und sich die Zusammenarbeit als entwicklungsfördernd erwies, entkräftete gleichzeitig den Vorwurf, daß diese lediglich "Instrumente des kapitalistischen Westens" seien und verbesserte nachhaltig deren Ansehen bei den Entwicklungsländern. Auch der Antrag Chinas auf Wiederaufnahme in das GATT wirkte sich motivierend auf die Entwicklungsländer aus, die dieser Organisation bisher eher ablehnend gegenüberstanden haben.³⁴ Zugleich aber resultierte aus der Aufnahme Chinas in die Weltbank eine stärkere Konkurrenz um knappe Finanzmittel zwischen den Entwicklungsländern; vor allem Länder wie Indien, Pakistan und Bangladesch waren davon betroffen.³⁵

Die Mitgliedschaft im IWF und der Weltbank hat Chinas politisches Ansehen erhöht, gleichzeitig aber auch hohe Erwartungen an die chinesische Regierung erzeugt. Nach dem Tiananmen-Zwischenfall im Juni 1989 wurde jedoch

deutlich, daß in China zwar ein Konzept der wirtschaftlichen Liberalisierung, nicht jedoch der gleichzeitigen Demokratisierung verfolgt wird. Daß die Zusammenarbeit mit der chinesischen Regierung trotz heftiger interner Diskussionen in der Weltbank³⁶ schon 1990 wieder aufgenommen wurde, basiert auf der Annahme, daß politischer Wandel ein langfristiger Prozeß ist und durch Beschleunigung der wirtschaftlichen Entwicklung und Ausweitung der Außenkontakte gefördert werden kann.

Sowohl die finanzielle Unterstützung durch Weltbank und IWF-Kredite für den wirtschaftlichen Aufbau und zur Lösung von Zahlungsbilanzproblemen als auch die Beratungsdienstleistungen dieser IWO dienten dem Reformprozeß in nachhaltiger Weise. Das jüngste Beispiel der Übernahme von wirtschaftspolitischen Vorschlägen der Weltbank zur Dämpfung der überhitzten Konjunktur im Sommer 1993 zeigt, daß diesen externen Empfehlungen ein hoher Stellenwert eingeräumt wird.³⁷ Entscheidend für die erfolgreiche Arbeit dieser IWO war jedoch, daß die chinesische Regierung Ende der 70er Jahre eine Reform des Wirtschaftssystems einleitete und großes Interesse an dem Fortschritt der Wirtschaftsreformen sowie der Integration in die Weltwirtschaft hatte. Die Schaffung von entwicklungsfördernden Rahmenbedingungen war dementsprechend die Voraussetzung dafür, daß sich der Einfluß von Weltbank und IWF positiv auswirkte.

Der GATT-Beitritt wird einen noch stärkeren Einfluß auf die Integration Chinas in das globale Wirtschaftssystem haben. Da hiermit jedoch größere Zustände sowohl von Seiten Chinas als auch von den anderen Vertragsparteien notwendig sind, konzentrieren sich die Verhandlungen auf beidseitige Kompromisse im Beitrittsprotokoll. Da China einerseits bereits zur elftgrößten Handelsnation (1992) aufgestiegen ist, sich aber andererseits inzwischen mit 200 Anti-Dumpingzöllen konfrontiert sieht, erscheint eine Lösung dieser Probleme im Rahmen einer internationalen Organisation um so dringender.³⁸

Anmerkungen:

*) Der Artikel ist Teil des Sammelbandes Hans-Heinrich Bass und Margot Schüller (1994) *Weltwirtschaftsmacht China*, der in den nächsten Monaten in der Reihe Mitteilungen des Institut für Asienkunde erscheinen wird.

- 1) Jacobsen, Harlod, K./Oksenberg, Michel, *China's Participation in the IMF, the World Bank, and GATT. Towards a Global Economic Order*, Ann Arbor 1990, hier S.1 und 2.
- 2) Siehe hierzu Artikel 1 des Übereinkommens über den Internationalen Währungsfonds, Informationsabteilung des Internationalen Währungsfonds (1992), "Der Internationale Währungsfonds", Übersetzung einer überarbeiteten Beilage zum *IMF Survey*, September 1992, Washington, D.C.
- 3) Informationsabteilung..., a.a.O., S.27 bezieht sich hier auf Art. VIII; weiter dazu siehe S.15 u.16.
- 4) Informationsabteilung..., a.a.O., S.3-11 u. 33-35.
- 5) Jacobsen/Oksenberg, a.a.O., S.23.
- 6) Weltbank, *Weltbank Jahresbericht 1981*, Washington D.C., S.3. Hier heißt es: IBRD, IDA und IFC "... verfolgen das gemeinsame Ziel, bei der Hebung des Lebensstandards in den Entwicklungsländern mitzuhelfen, indem sie finanzielle Mittel aus entwickelten Ländern in weniger entwickelte Länder schleusen", nach: Wiesegart, Kurt, *Wirtschaftskooperation mit China. Die Institutionellen Rahmenbedingungen*, Hamburg 1984, hier S.25.

- 7) Narvekar, P.R. (1983), "Collaboration Between the Fund and the World Bank", S.119-134, in: Hooke, A.W. (ed.), *The Fund and China in the International Monetary System*, Papers presented at a colloquium held in Beijing, China 1982, October 20-28.
- 8) Jacobsen/Oksenberg, a.a.O., S.23 u. 24, 32-34; Wiesegart, a.a.O., S.25; Narvekar, a.a.O., S.120-121.
- 9) Tetzlaff, Rainer, *Die Weltbank: Machtinstrument der USA oder Hilfe für Entwicklungsländer? Zur Geschichte und Struktur der modernen Weltgesellschaft*, München 1980, S.383 ff.
- 10) Zu den Gründen, daß es nicht zur Bildung der International Trade Organisation kam, siehe Schultz, Siegfried (1990), "Die laufende Uruguay-Runde des GATT und ihre Bedeutung für die Entwicklungsländer", in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Beilage zur Wochenzeitung *Das Parlament*, 20.7.1990, S.11-23, hier S.11-12.
- 11) Schultz, a.a.O., S.12-12; Jacobsen/Oksenberg, a.a.O., S.24-25.
- 12) Zum Wandel des internationalen Währungssystems siehe beispielsweise Gahlen, B. u.a. (1978), *Volkswirtschaftslehre*, hier S.317-319.
- 13) Siehe hierzu Broad, Robin (1988), *Unequal Alliance. The World Bank, the Monetary Fund, and the Philippines*, hier S.178 ff.; Tetzlaff, a.a.O., S.191 ff.; Jacobsen/Oksenberg, a.a.O., S.34 und Narvekar, S.121 f.
- 14) Näher dazu Schultz, a.a.O., S.18 ff.
- 15) Dazu Feeney, William, R., "China's Relation with Multilateral Economic Institutions", S.795-816, hier S.799, in: Joint Economic Committee Congress of the United States, *China's Economic Dilemmas in the 1990's: The Problems of Reforms, Modernization, and Interdependence*, Washington, D.C.
- 16) Jacobsen/Oksenberg, a.a.O., S.63-71.
- 17) Die Entscheidung über die Verwendung der Goldeinlage stellte einen Kompromiß zwischen den Interessen der VR China und Taiwans dar. Siehe näher dazu Jacobsen/Oksenberg, a.a.O., S.77.
- 18) Informationsabteilung des Internationalen Währungsfonds, a.a.O., S.9-14; Jacobsen/Oksenberg, a.a.O., S.75-77.
- 19) Feeney, a.a.O., S.800-901; Jacobson /Oksenberg, a.a.O., S.121-124.
- 20) Jacobsen/Oksenberg, a.a.O., S.78.
- 21) Feeney, a.a.O., S.803.
- 22) Zur Aufteilung der Kredite 1981-88 siehe Lide, Vanessa (1991), "The World Bank in China", in: *The China Business Review*, Jan.-Feb., S.44-49, hier S.45.
- 23) Denny, D.L. (1992), "Provincial Economic Differences Diminished in the Decade of Reform", in: Joint Economic Committee, a.a.O., S. 186-208, hier S. 200 ff.
- 24) Siehe hierzu die Angaben zu den Projekten in den Weltbankberichten der Jahre 1990-1993.
- 25) Zu diesen Aspekten siehe Jacobsen/Oksenberg, a.a.O., S.110 ff.; Lide, a.a.O., S.44 ff.; Feeney, a.a.O., S.808 ff.
- 26) Jacobson/Oksenberg, a.a.O., S.83.
- 27) Der Begriff "Wiederaufnahme" bezieht sich auf Chinas Position, daß die Austrittserklärung durch Taiwan im Jahre 1950 ungültig ist.
- 28) Schüller, Margot (1991), "China auf dem Weg ins GATT", in: *Nord-Süd aktuell*, S. 95-102; der in diesem Artikel auf S. 95 genannte Außenhandelswert bezieht sich auf Yuan, nicht US\$.
- 29) Oberheitmann, Andreas (1994), *Die VR China und das GATT*, Mitteilungen des Instituts für Asienkunde, S.44 ff.
- 30) Oberheitmann, a.a.O., S.116 ff.; Cormac, Susan Mac (1993), "Eyeing the GATT", *The China Business Review*, March-April, S.37. Ein einheitlicher Wechselkurs wurde erst zum 1.Januar 1994 eingeführt.
- 31) *International Herald Tribune*, 16.12.92; Summary of World Broadcasts (SWB), 16. und 24.12.92.
- 32) *Financial Times*, 8.3.93; *Asian Wall Street Journal*, 1.3.93
- 33) Cormac, a.a.O., S.36-38.
- 34) Jacobsen/Oksenberg, a.a.O., S. 38.
- 35) Feeney, a.a.O., S. 809.
- 36) Siehe hierzu: "World Bank Lending to the People's Republic of China", Hearing before the Subcommittee on International Development, Finance, Trade and Monetary Policy of the Committee on Banking, Finance and Urban Affairs, House of Representatives, One Hundred First Congress, Second Session, May 8, 1990, U.S. Government Printing Office, Washington D.C. 1990.
- 37) *Financial Times*, 25.8.1993.
- 38) Hagiwara, Yoko (1993), "China's Uncertain Bid for GATT Membership", in: *Tokyo Financial Review*, Vol.18, No.10, S.1-7, hier S.7.