

B e r i c h t e

zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik

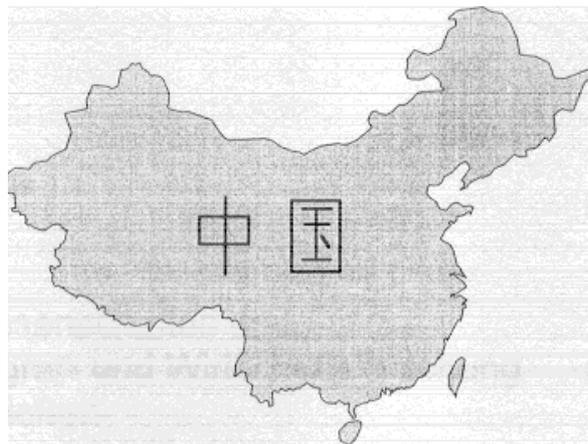
Chinas

Nr. 27, Dezember 1999

**Einige Reformen in der VR China für
eine erfolgreiche Umsetzung des
geplanten WTO-Beitritts**

von

Nicolas Schlotthauer



ISSN 0936-2991

Herausgeber:

Prof. Dr. Armin Bohnet

Fachbereich Wirtschaftswissenschaften und

Zentrum für kontinentale Agrar- und Wirtschaftsforschung

Justus-Liebig-Universität Gießen

Licher Str. 66

D-35394 Gießen

Mit den Berichten sollen möglichen Interessenten Manuskripte in einer vorläufigen Fassung zugänglich gemacht werden. Für den Inhalt ist der jeweilige Autor verantwortlich. An diesen sind auch Anregungen und Kritik direkt zu richten. Ein Abdruck - auch auszugsweise - ist nur mit Zustimmung des Autors gestattet. Alle Rechte liegen beim Verfasser.

Einige Reformen in der VR China für eine erfolgreiche Umsetzung des geplanten WTO-Beitritts

*Nicolas Schlotthauer*¹

Zusammenfassung

Die im November 1999 erfolgten Verhandlungen der VR China mit den USA über einen WTO-Beitritt stellen einen bedeutenden Schritt für die vollständige Öffnung des "Reichs der Mitte" dar. Trotz der schon 1979 begonnenen Reformen kann China bis heute nicht als offene Volkswirtschaft gelten. Zahlreiche Beschränkungen sowohl für Leistungs- als auch Kapitalbilanztransaktionen verhinderten, daß sich inländische Banken und Unternehmen dem vollständigen Wettbewerb mit ausländischen Konkurrenten stellen mußten. Diese im Rahmen der Asienkrise äußerst erfolgreiche Politik, mittels derer auf eine Abwertung der Währung verzichtet werden konnte, steht zur Disposition. Auch in der VR China müssen Reformen vorangetrieben werden, sonst droht ebenfalls eine Finanz- und Wirtschaftskrise.

Im Rahmen der hier vorgenommenen Betrachtungen werden grundlegende Vorschläge unterbreitet, die den Abbau struktureller Verzerrungen im Kontext eines Gesamtpaketes empfehlen. Die Vorschläge basieren auf einer Analyse der momentanen Situation in den am stärksten regulierten Banken- und Unternehmenssektoren. Neben dem Aspekt einer Abwertung zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit bilden die Reform des Bankensystems und der Staatsunternehmen den Schwerpunkt. Notwendig erscheint eine Bereinigung der Bankbilanzen von dem hohen Volumen notleidender Kredite ebenso wie eine Weiterführung der "Entstaatlichung" bisheriger Staatsbetriebe. Dieses Paket würde es China ermöglichen, den durch im Zuge des WTO-Beitritts fortschreitende Liberalisierung und Öffnung der Binnenmärkte entstehenden Druck auf inländische Sektoren erheblich zu mindern.

Abstract

The successful negotiations about the People's Republic of China's access to the WTO held with the US-government in November 99 are the final milestone towards the full opening of China. Though China started its far reaching reforms in 1979 it "crossed the river by touching for stones" which resulted in a still not wholly opened economy with restrictions on transactions both of current and capital account. Due to this restrictions the Chinese banks and enterprises had still the chance preventing to enter in competition with foreign competitors. During the Asian crises especially the capital controls made it possible to maintain a stable exchange rate but in case of a WTO access China must change this policy.

This paper deals with essential reforms accompanying the opening of the economy. Based on a detailed analysis of the main structural problems China is facing I recommend a package of reform measures consisting both of a depreciation of the Chinese currency and reforms in the banking system as well as in the enterprise sector. Of high priority is the removal of bad loans form the balance sheets of the banks. Additionally the government should push forward the privatisation of enterprises. This measures would enable the PRC to reduce the pressure on domestic banks and enterprises caused by the liberalisation steps due to the WTO access.

¹ Universität Würzburg, Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, Geld und internationale Wirtschaftsbeziehungen, Sanderring 2, 97070 Würzburg, 0931/31-2948.

Inhaltsverzeichnis

<i>Tabellen- und Abbildungsverzeichnis</i>	2
<i>I Einleitung</i>	3
<i>II China und post-sowjetische Transformationsländer im Vergleich</i>	4
<i>III Weltweite Finanzkrisen: Vorboten für China?</i>	7
III.1 Kreditvergabepolitik des Bankensystems	8
III.2 Die Finanzlage des Bankensystems	9
III.2.1 Eigenkapitalentwicklung der Banken.....	9
III.2.2 Kalkulation und Ausmaß der notleidenden Kredite	10
III.3 Bestehende Probleme der Finanzsektorreform und -konsolidierung	11
<i>IV Die Unternehmensreform</i>	13
IV.1 Optionen für die Umstrukturierung der Staatsunternehmen	14
IV.2 Aktiengesellschaften in der VR China	16
<i>V Ein Reformprogramm für China</i>	18
V.1 Abwertung der chinesischen Währung	18
V.1.1 Vor- und Nachteile einer Abwertung des RMB Yuan.....	18
V.1.2 Abwertung in Kombination mit der Außenhandelsliberalisierung.....	20
V.1.3 Notwendigkeit weiterer Reformschritte	21
V.2 Reformen im Unternehmenssektor	21
V.3 Reform des Bankensystems	23
<i>VI Fazit</i>	26
<i>Literaturverzeichnis</i>	29

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

<i>Tabelle 1: Finanzsystemreform und makroökonomische Performance</i>	4
<i>Tabelle 2: Indikatoren der wirtschaftlichen Entwicklung Chinas</i>	4
<i>Tabelle 3: Kreditvergabe des chinesischen Bankensystems 1997</i>	8
<i>Tabelle 4: Kreditentwicklung der China Minsheng Bank</i>	9
<i>Tabelle 5: Eigenkapitalentwicklung chinesischer Geschäftsbanken</i>	10
<i>Tabelle 6: Kreditzusammensetzung chinesischer Banken nach Laufzeit 1998</i>	11
<i>Tabelle 7: Rückstellungen zur Abdeckung von Kreditausfällen bis 1998</i>	11
<i>Tabelle 8: Offizielles und "verdecktes" Budgetdefizit für China (in % des BIP)</i>	13
<i>Tabelle 9: Eigentümerstruktur börsennotierter Gesellschaften in der VR China 1998</i>	17
<i>Tabelle 10: OECD-Prognose über die Auswirkungen einer Abwertung des RMB Yuan</i>	19
<i>Tabelle 11: Potentielle Methoden der Unternehmensreform</i>	22
<i>Tabelle 12: Vor- und Nachteile der Ansätze zur Bankensystemreform</i>	23
<i>Abbildung 1: Saldo des Staatshaushaltes in % des BIP</i>	25
<i>Abbildung 2: Wirtschaftswachstum in China bei unterschiedlichem Reformvorgehen</i>	27
<i>Abbildung 3: Regulierung des Finanzsektors (Kunnasmaa, 1996)</i>	28

Einige Reformen in der VR China für eine erfolgreiche Umsetzung des geplanten WTO-Beitritts

I Einleitung²

Nachdem viele Beobachter in den letzten Jahren für die VR China einen Reformstillstand diagnostizierten und eine schwere Krise erwarteten, werden die erfolgreich abgeschlossenen Verhandlungen zwischen China und den USA über einen Beitritt der Volksrepublik zur Welthandelsorganisation (WTO) eine neue Dynamik in die wirtschaftliche Entwicklung bringen. Mit der geplanten "zweiten Öffnung" (nach der ersten 1978) wird es zu einem Abbau von Handelshemmnissen kommen. Dies wird ausländischen Unternehmen den Zugang erleichtern und zudem einen Anstoß für weitere Reformen darstellen. Abzuwarten bleibt, ob davon ebenfalls die Kapitalverkehrsbeschränkungen betroffen sind. Die weitere Öffnung der chinesischen Volkswirtschaft wird aber auch die Möglichkeiten der chinesischen Regierung einschränken, ineffiziente Staatsunternehmen durch Subventionen aufrecht zu erhalten.³ Statt dessen ergibt sich die Notwendigkeit, in den noch immer stark regulierten Bereichen des Finanz- und Unternehmenssektors zügig Reformen umzusetzen.

Ziel dieser Abhandlung soll es sein, wesentliche Reformschritte als flankierende Maßnahmen zum WTO-Beitritt Chinas darzulegen. In einem kurzen Vergleich zu post-sowjetischen Transformationsländern in Abschnitt II werden potentielle Probleme aufgezeigt, die in China bisher nicht auftraten, sich aber bei Verzögerung der Unternehmensreform einstellen könnten. In den Kapiteln III und IV werden die wichtigsten Probleme in Finanz- und Unternehmenssektor Chinas dargelegt, um das Ausmaß des Reformbedarfs besser einschätzen zu können. Als Kern der Betrachtungen folgt die Diskussion eines Reformprogrammes in V, welches - getreu der Zielstellung dieser Analyse - neben dem oftmals diskutierten Vorschlag einer Abwertung der chinesischen Währung auch strukturelle Reformen mit einbezieht, um die Bedeutung der Interdependenz verschiedener Maßnahmen herausarbeiten zu können.

² Für hilfreiche Hinweise und anregende Diskussionen danke ich Professor Dr. Armin Bohnet, Dr. Adalbert Winkler und Diplom-Volkswirt Timo Wollmershäuser.

³ Vgl. de Jonquières/Kynge (1999), S. 18.

II China und post-sowjetische Transformationsländer im Vergleich

Obwohl auch in China im Laufe des Transformationsprozesses einige Probleme erwachsen sind, weist die VR China gegenüber den Staaten der ehemaligen Sowjetunion⁴ wesentlich größere Reformernfolge auf. Während beispielsweise in Rußland oder der Ukraine die Finanzsystemreform nicht effizient vollzogen wurde, hat sich das chinesische Bankensystem im Rahmen der seit 20 Jahren ablaufenden Reformen erheblich gewandelt und weiterentwickelt. Die Erfahrung osteuropäischer Transformationsländer in den letzten zehn Jahren zeigen eindeutig, daß die umfassende Reform des Finanzsystems von großer Bedeutung ist und einen wesentlichen Einfluß auf die Wirtschaftsentwicklung hat (vgl. Tabelle 1). China hingegen hat in den letzten 20 Jahren eine beeindruckende makroökonomische Performance erreicht (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 1: Finanzsystemreform und makroökonomische Performance

	Rußland	Ukraine	Polen	Ungarn	Tschechien
Indikatoren zur Finanzreform					
Bankenreform	2	2	3+	4	3
Finanzmarktreform	2-	2	3+	3+	3
Beginn der Finanzreformen	1992/93	1992	1991/92	1990	Jan. 1990
BIP-Wachstum 1992-98 (in %)	-6,8	-10,9	5,26	1,57	1,54
Inflationsrate 1992-98 (in %)	430,4	1045,6	26,3	21,3	11,33

Quelle: EBRD (1999), S. 26f., eigene Berechnungen; je größer die Zahl des Fortschrittsindikator, desto weiter die Fortschritte in dem Bereich.

Tabelle 2: Indikatoren der wirtschaftlichen Entwicklung Chinas

	Wachstum des BIP ¹	Inflationsrate ¹	Leistungsbilanzsaldo ²	Sparquote ²	Investit.-quote ²	Währ.-reserven ³	nom. WK ⁵
1983-89	10,7	9,0	-1,0	-	-	18,0 ⁴	4,72 ⁴
1990	3,8	2,1	3,4	37,77	34,74	29,6	5,22
1991	9,2	2,7	3,5	37,84	34,77	43,7	5,43
1992	14,2	5,4	1,5	37,26	36,17	20,6	5,75
1993	13,5	13,0	-2,7	41,29	43,47	22,4	5,80
1994	12,6	21,7	1,4	42,04	40,88	52,9	8,45
1995	10,5	14,8	0,2	40,22	40,20	75,4	8,32
1996	9,6	6,1	0,9	39,25	38,73	107,0	8,30
1997	8,8	1,5	3,3	41,15	37,55	142,8	8,28
1998	7,8	-0,8	3,1	-	-	149,2	8,28

¹ in %; ² in % des BIP; ³ in Mrd. US\$; ⁴ Wert für 1989; ⁵ RMB je 1 US\$. ⁶ Prognose v. OECD
Quellen: Corsetti et al. (1998), S. 39ff.; IMF (1997), S. 49, 52; OECD (1999), S. 132.

⁴ Von diesen Betrachtungen ausgenommen sind die baltischen Staaten Estland, Lettland und Litauen.

In Rußland und der Ukraine sind Banken nahezu bedeutungslos und nehmen die ihnen in einer entwickelten Volkswirtschaft zufallenden Aufgaben⁵ nicht wahr. Einerseits sehen die Banken sich einem erheblichen Mangel an Reputation seitens der Bevölkerung gegenüber, andererseits haben sie in der Vergangenheit die ihnen zur Verfügung stehenden Passiva vornehmlich in Staatsanleihen angelegt, was sich negativ auf die Kreditvergabe an Unternehmen auswirkte. Viele ehemalige Staatsunternehmen unterliegen seit Umsetzung der Reformen außerdem einem "hard budget constraint",⁶ so daß ihnen Finanzierungsmittel von staatlicher Seite nicht mehr unbegrenzt zur Verfügung stehen. Der Rückgang dieser Finanzierungsmöglichkeiten führte dazu, daß die innerbetriebliche Verschuldung erheblich ansteigt und eine "non-cash economy" entsteht.

Durch diese Entwicklung wird die Möglichkeit der Zentralbank, makroökonomische Variablen zu steuern, erheblich eingeschränkt oder sogar beseitigt, und es gehen ihr Seigniorage-Einnahmen verloren. Zudem wird der ökonomische Prozeß intransparent, und es ergeben sich negative Implikationen für das Eintreiben von Steuern (in Rußland wurden 1997 z.B. 31 % der Steuerschuld nicht bezahlt) sowie die Unternehmensreform (vgl. auch IV.1). Verschlimmert wird die Situation noch dadurch, daß durch die schlechte Zahlungsmoral der Regierung keine Anreize für Unternehmen zur Erfüllung von Zahlungsverpflichtungen besteht.⁷ Der in Ländern wie Rußland zu beobachtende Reputationsverlust von Banken stellt ein ernsthaftes Problem dar, denn Erfahrungen aus Entwicklungs- und Transformationsländern zeigen, daß ohne ein entwickeltes Finanzsystem wenig Aussicht auf ein verstärktes Engagement ausländischer Investoren besteht.

Demgegenüber besitzt die chinesische Zentralbank (u.a. über den Kreditplan, vgl. III.1) noch erhebliche Steuerungsmöglichkeiten, und der Grad der Monetisierung (Geld + Quasi-Geld in Relation zum BIP) ist in China mit 120 % viel höher als in Rußland (16 %) oder der Ukraine (12 %).⁸ Die Abwicklung des Zahlungsverkehrs wird durch die staatlichen Banken und die Reform des Zentralbanksystems gewährleistet.⁹ Zudem arbeitet die Zentralbank in Zusammenarbeit mit der Weltbank ständig an Verbesserungen. Auch die Zahlungsmoral der

⁵ Zu diesen Aufgaben gehören die Fristen-, Risiko- und Losgrößtentransformation, aber vor allem auch die Informationsfunktion; vgl. Schierenbeck und Hölscher (1998), S. 21ff.;

⁶ "Soft budget constraints" bedeutet, daß ein Unternehmen bei der Investitionsplanung nicht gezwungen ist, Finanzierungsaspekte mit in die Analyse einzubeziehen; vgl. Raiser (1997), S. 30. Dementsprechend bedeutet "hard budget constraint" hier die Durchführung einer Rentabilitätsrechnung für eine Investition in der Form, daß die Investitionsrendite mit Finanzierungskosten bzw. einer sicheren Kapitalmarktanlage verglichen werden muß.

⁷ Für eine detaillierte Darstellung der aktuellen Probleme in der Ukraine siehe Bofinger, Peter (1999), für die Probleme in Rußland Gaddy and Ickes (1998).

⁸ Vgl. IMF (1999).

⁹ Neben der Zentrale in Beijing gibt es nur noch bedeutende Regionalstellen in folgenden Städten: Tianjin, Shenyang, Shanghai, Nanjing, Jinan, Wuhan, Guangzhou, Chengdu und Xian; vgl. zhong guo renmin yinhang yanjiuju (Forschungsabteilung der chinesischen Zentralbank) (1999), S. 28f.

Regierung und die Effizienz staatlicher Institutionen ist (zumindest in einem gewissen Umfang) besser als die der russischen Gegenstücke, obwohl hier durch die immer stärkere Korruption in der VR China eine große Gefahr für die Glaubwürdigkeit und Stabilität des Systems im Allgemeinen und der Wirtschaftsreformen speziell besteht.¹⁰ Erste Zahlen belegen das Ausmaß der um sich greifenden Korruption. Laut einem Bericht der People's Daily ermittelte die staatliche Kampagne gegen Korruption im ersten Halbjahr 1999 fehlgeleitete Gelder in Höhe von über 14 Mrd. US\$, wovon ein Großteil in (ehemaligen) Ministerien veruntreut wurde.¹¹

Auch die staatlichen chinesischen Geschäftsbanken bemühen sich um eine Verbesserung ihres Angebotes und ihrer Reputation (über eine verstärkte Transparenz ihrer Geschäftstätigkeit). Insbesondere im Finanzierungsbereich, aber auch im bargeldlosen Zahlungsverkehr, ergeben sich für Unternehmen und Private ständig erneuerte Angebote. Da auch die chinesische Regierung bisher immer den Eindruck vermittelte, daß die Einlagen in den Geschäftsbanken staatlich garantiert sind, führte es dazu, daß das Vertrauen der Privaten in die Banken und ihr Sparvolumen ein hohes Ausmaß erreicht:

"(By the time being) At the end of the day, Chinese depositors believe their deposits are safe in Chinese banks, [...].¹²

¹⁰ Auf die Bedeutung der Effizienz und Glaubwürdigkeit staatlicher Institutionen weist die Weltbank in ihrem Weltentwicklungsbericht 1997 hin. Sie kommt dabei anhand verschiedener Panel-Analysen zu dem Ergebnis, daß sowohl die Investitionsquote als auch das Pro-Kopf-Wachstum eines Landes positiv mit der Glaubwürdigkeit staatlicher Institutionen korreliert sind. Unter Glaubwürdigkeit werden dabei folgende Aspekte zusammengefaßt: Vorhersehbarkeit von Gesetzes- und Politikänderungen, Stabilität der Regierung, Schutz des Eigentums, Vertrauen in das Rechtssystem und Ausmaß der Korruption; vgl. Weltbank (1997), S. 34ff.

¹¹ Vgl. Kynge (1999a).

¹² Harding (1999), S. 13.

III Weltweite Finanzkrisen: Vorböten für China?

Angesichts der Krisen in anderen "emerging markets" stellt sich die Frage, ob trotz der Verzerrungen in Chinas Finanzsektor eine Finanzkrise vermieden werden kann. Die Finanzkrisen in südostasiatischen Ländern und Rußland waren ein Signal, durch das die Fragilität der Finanzsektoren vieler "emerging market"-Länder aufgezeigt wurde.¹³ Indonesien, Malaysia und Südkorea haben noch immer mit erheblichen Schwierigkeiten zu kämpfen und mußten einen starken Einbruch im Wirtschaftswachstum, steigende Arbeitslosenzahlen und vorübergehend höhere Inflationsraten hinnehmen.¹⁴ In Rußland zeigte die Krise noch stärkere Folgen, das (ohnehin bisher nur teilweise reformierte) Finanzsystem genießt in der Bevölkerung kein Vertrauen mehr. Als wesentliche Ursachen für Finanzkrisen, die auch in der Asienkrise ausschlaggebend waren, können folgende Faktoren angeführt werden:¹⁵

- starke staatliche Einflußnahme und mangelhafte Kontrolle des "directed lending";
- Ausweitung von Krediten in Boomphasen und Preiseinbrüche bei Vermögenswerten;
- mangelnde Vorbereitung auf vollständige Finanzsektorliberalisierung (bei Bankenaufsicht, Rechnungslegung, Ausbildung von Bankenpersonal und Entscheidungsstrukturen);
- starke Divergenzen bei Laufzeit und/oder Währung von Aktiva und Passiva;
- Volatilität makroökonomischer Daten (Schwankungen des realen Wechselkurses und der weltweiten Zinsdifferenzen).

Dementsprechend muß für die VR China überprüft werden, ob durch einzelne dieser Faktoren ebenfalls ein Krisenpotential aufgebaut wurde. Es läßt sich zeigen, daß vor allem durch die starke Regulierung des Bankensektors und die damit verbundene Unterstützung ineffizienter Staatsunternehmen ("directed lending") massive Probleme bei den Banken entstehen können, analog zu den Ereignissen in anderen asiatischen Krisenländern.¹⁶

¹³ Diese Ereignisse kamen allerdings nicht so überraschend wie zunächst behauptet. Anfang 1997 wies ein Bericht des Economist auf das über Jahre angewachsene Problem von durch staatliche Einflußnahme sowie mangelnden Überwachungsmechanismen geprägten Finanzsektoren in Entwicklungs- und Transformationsländern hin; vgl. Economist (1997).

¹⁴ Von den Krisenländern hat nur Thailand die Krise teilweise gemeistert. Es hatte Reformen sowohl im Finanz- als auch im Unternehmenssektor vorgenommen und die vom IMF vorgeschlagenen Anpassungen eingeführt; vgl. Corsetti et al. (1998). Die Reformen waren so erfolgreich, daß Thailand über 20 % der vom IMF avisierten Finanzhilfe in Höhe von 17,5 Mrd. US\$ nicht beanspruchte. Die Wachstumsprognose für 1999 wurde von 1 auf 4 % heraufgesetzt; vgl. o.V. (1999), S. 16.

¹⁵ Vgl. Goldstein/Turner (1996), S. 8ff.

¹⁶ Auf weitere bedeutende Faktoren, wie bspw. der momentan zu beobachtende massive Preisverfall von Immobilien und anderen Vermögenswerten, soll hier nicht weiter eingegangen werden, für eine Betrachtung dieser Einflüsse siehe Schlotthauer (1999), S. 131f.

III.1 Kreditvergabepolitik des Bankensystems

Im Zusammenhang mit verschiedenen Finanzkrisen wurde auch der Zustand chinesischer Banken genauer beleuchtet. Der Reformbedarf ist weithin unbestritten. Dies wurde manifestiert durch die Tatsache, daß die chinesische Regierung 1998 den schon beseitigten Kreditplan für die staatlichen Geschäftsbanken wieder erneuerte.¹⁷ Mit diesem Kreditplan hat die chinesische Regierung ein Kontrollinstrument, das es ihr ermöglicht, die Kreditvergabe der Geschäftsbanken nahezu vollkommen zu kontrollieren und so bestimmte Schlüsselindustrien durch gezielte Mittelzuwendungen zu erhalten (vgl. Abbildung 3 im Anhang).¹⁸ Die Zahlen für 1997 zeigen die weiterhin vorherrschende Bevorzugung von Staatsunternehmen. Kurzfristige Kredite des Bankensystems an Kollektivunternehmen, Individuen und Venture-Unternehmungen machen zusammen nur knapp 10 % des gesamten Kreditvolumens aus (vgl. Tabelle 3).¹⁹

Tabelle 3: Kreditvergabe des chinesischen Bankensystems 1997

	Kredite in Mrd. RMB	von Gesamt
Gesamtvolumen	7.491,41	100 %
davon kurzfristig	5.541,83	73,98 %
an Industrie	1.652,66	22,06 %
an Handel	1.835,66	24,50 %
an Baubranche	159,11	2,12 %
an Landwirtschaft	331,46	4,42 %
an städt. Kollektiv-UN	503,58	6,72 %
an Individuen	38,67	0,52 %
an Joint Venture	189,10	2,52 %
andere kurzfr. Kredite	831,59	11,10 %
mittel- und langfristig	1.546,87	20,65 %
sonstige Kredite	402,71	5,37 %

Quelle: State Statistical Bureau (1998), S. 668.

Eine wesentliche Begründung dieser Situation ist, daß noch immer über 70 % der Kredite von den vier staatlichen Geschäftsbanken (ohne Berücksichtigung der "Policy Banks" und

¹⁷ Die Industrial and Commercial Bank of China schreibt bspw. in ihrem Jahresbericht 1998, daß eine spezielle finanzielle Unterstützung von "well-performing enterprises in the non-state-owned sector" (S. 15) vorgenommen werden soll, allerdings verweist sie auf der gleichen Seite auf die Verschärfung des Kreditplans und die staatlich vorgegebene Bevorzugung von Staatsunternehmen.

¹⁸ Die Geschäftsbanken versuchen, dieser Kontrolle zu entfliehen, indem sie zahlreiche Tätigkeiten auf einige von ihnen beherrschte und von staatlicher Seite nicht kontrollierte "Non Bank financial institutions" auslagern. Von den 1994 bestehenden "autorisierten" 393 Trust and Investment Companies (TICs) gehörten 185 zu Banken, 16 weitere arbeiteten ebenfalls national und 190 befanden sich in regionalem Besitz; vgl. Kumar et al. (1997), S. 8.

¹⁹ Ähnliche Zahlen liefert Lardy (1999), S. 19, speziell für die staatlichen Geschäftsbanken. Er führt an, daß von deren ausstehenden Krediten 83 % an Staatsunternehmen gewährt wurden. Dies ist vor allem dadurch zu erklären, daß die Kreditfinanzierung mit Abnahme staatlicher Zuwendungen die Hauptfinanzierungsquelle von Staatsunternehmen darstellt.

regionaler Banken) gewährt werden.²⁰ Die eigentlich nur von diesen Banken durchgeführte Unterstützung von Staatsbetrieben weitete sich 1998 aber sogar auf Chinas bisher einzige, 1996 gegründete Privatbank, die China Minsheng Bank, aus.²¹ Das Wachstum ihrer Kredite an Staatsunternehmen entsprach dem durchschnittlichen Gesamtwachstum (vgl. Tabelle 4), obwohl die wirtschaftliche Bedeutung der Staatsunternehmen weiter zurückgeht.

Tabelle 4: Kreditentwicklung der China Minsheng Bank

Art des UN	1997 (Mio. RMB)	1998 (Mio. RMB)	Zuwachs
Staatlich	1.963,398	4.276,130	117,8 %
Nicht-staatlich	1.042,490	2.128,1	104,1 %
Ausländisch investiert	691,219	2.326,376	236,6 %
Kollektiv	526,517	606,405	15,2 %
Klein-UN	737,223	1.470,880	99,5 %
Gesamt	4.960,847	10.807,891	117,9 %

Quelle: China Minsheng Bank (1998), S. 42.

Zusammen mit dem bereits aus planwirtschaftlichen Zeiten bestehenden Volumen von Krediten an Staatsunternehmen führte die Fortsetzung dieser Kreditvergabepolitik über weitere 20 Jahre, in Verbindung mit der starken Verschlechterung der Ertragslage von Staatsunternehmen, zu einem starken Absinken der Qualität von Kreditportfolios.

III.2 Die Finanzlage des Bankensystems

III.2.1 Eigenkapitalentwicklung der Banken

Ein die Probleme der staatlichen Geschäftsbanken besonders verdeutlichender Punkt ist die Entwicklung der Eigenkapitalquote. Gemäß den Basler Vorschriften zur Eigenkapitalunterlegung, die von der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich formuliert wurden, kann nach Rang 1 und 2 unterschieden werden.²² Bei den staatlichen chinesischen Geschäftsbanken ist ein permanenter Rückgang und eine mittlerweile deutliche Unterschreitung der empfohlenen Mindesteigenkapitalausstattung von 8 % zu beobachten (vgl. Tabelle 5).

²⁰ Errechnet nach den Zahlen aus dem China Statistical Yearbook 1998 und den Jahresberichten der Banken. Die staatlichen Geschäftsbanken wiederum unterliegen noch so weit staatlichen Vorgaben, daß 80 % der Kredite an zu bevorzugende Unternehmen gewährt werden müssen und nur die restlichen 20 % frei entschieden werden können.

²¹ Die China Minsheng Bank wird als Privatbank bezeichnet, da sie nicht von staatlicher oder regionaler Seite gegründet und getragen wird. Das Eigenkapital wurde von 59 Anteilseignern bereitgestellt.

²² Die Quote von Rang 1-Kapital wird errechnet anhand der Relation von eingezahltem Kapital zu den Vermögenswerten, bei Rang 2-Kapital werden zu dem eingezahlten Kapital noch einbehaltene Gewinne und sonstige Überschüsse addiert.

Tabelle 5: Eigenkapitalentwicklung chinesischer Geschäftsbanken

	1985	1997
Quote Rang 1-Kapital	12,1 %	2,2 %
Quote Rang 2-Kapital	13,2 %	2,7 %

Quelle: Lardy (1999), S. 22; für die Berechnung der Kapitalquoten siehe Fußnote 22.

Die Ertragssituation der Geschäftsbanken wird zudem noch dadurch überzeichnet, daß in der Gewinn- und Verlustrechnung auch ein Großteil der Zinszahlungen von nicht vertragsgemäß bedienten Krediten berücksichtigt werden, was zu einem höheren Gewinnausweis (und somit auch zu einer überzeichneten Eigenkapital-Rang 2-Quote) führt. Verschiedene staatliche Geschäftsbanken erwähnen dieses explizit in ihren Geschäftsberichten, so z.B. die Bank of Communications (Jahresbericht 1998, S. 38), welche Zinszahlungen erst dann nicht mehr berücksichtigt, wenn Kreditrückzahlungen über ein Jahr lang nicht erfolgt sind. Diese Praxis erscheint angesichts der im folgenden noch genauer diskutierten Fristigkeit der Bankkredite (über 80 % kurzfristig, vgl. Tabelle 6) unangemessen. Daher muß die Finanzsituation chinesischer Banken kritischer beurteilt werden, als es die Zahlen erscheinen lassen.

III.2.2 Kalkulation und Ausmaß der notleidenden Kredite

Der Anteil notleidender Kredite im Portfolio der vier großen staatlichen Geschäftsbanken wird von staatlicher Seite offiziell mit 5-6 % angegeben. Dies widerspricht allerdings unabhängigen ausländischen Schätzungen, die von über 30 % ausgehen. Diese Abweichung läßt sich durch die Bewertungsvorschriften von Krediten erklären. So schreibt beispielsweise die China Minsheng Bank in ihrem Jahresbericht 1998:

"In conformity with International Accounting Standards, loans are placed on non-accrual status if principal or interest is not likely to be paid in accordance with the terms of the loan agreement, or when principal or interest is past due 180 days or more." (S. 32)

Diese Praxis erscheint wenig sinnvoll. Einerseits zeigt die Formulierung "is not likely to be paid" einen erheblichen Interpretationsspielraum auf Seiten der (vom Staat beeinflussbaren) Banken. Andererseits macht die 180 Tage-Regelung wenig Sinn, wenn ein Großteil der Kredite eine Laufzeit von weniger als einem Jahr aufweist, da dann ein Warten um ein weiteres halbes Jahr einer Prolongation gleichkommt. Gerade die großen chinesischen Geschäftsbanken weisen aber bis auf die Bank of China alle einen Anteil der kurzfristigen Kredite von über 70 % auf (vgl. Tabelle 6). Entfallen diese Kredite, so wird der Anteil der notleidenden Kredite nur noch aus einer viel kleineren Grundgesamtheit bemessen.

Tabelle 6: Kreditzusammensetzung chinesischer Banken nach Laufzeit 1998²³

	ICBC	BoC	CCB	ABC ¹	BoCom	China Minsheng Bank
Kredite (Mio. RMB)	2.271,54	1.447,31	1.257,9	1.018,2	258,83	10,808
davon LZ<1 Jahr	79,01 %	57,2 %	-	90,18 %	70,39 %	83,04 %

¹ : Zahlen für 1997; Quellen: ABC (1997), Internet; BoC (1998), S. 46; BoCom (1998), S. 42; CCB (1998), S. 15; China Minsheng Bank (1998), S. 41; ICBC (1998), S. 40.

Damit zeigt sich, daß die chinesische Regierung weiterhin bemüht ist, die im Finanzsektor noch immer bestehenden und sich sogar weiter verschärfenden Probleme eher zu verharmlosen. Zwar wurden in den letzten drei Jahren erste Schritte unternommen, um die Probleme im Finanzsektor anzugehen. Dazugehörige Maßnahmen waren unter anderem eine staatliche Bondemission zur Rekapitalisierung der Banken im März 1998 in Höhe von 270 Mrd. RMB Yuan, die Schließung der (technisch insolventen) GITIC im Herbst 1998²⁴ sowie die Bildung spezieller "Asset Management Companies" zur Abwicklung notleidender Kredite im Frühjahr 1999. Trotzdem konzentrierten sich wesentliche Maßnahmen auf Kreditkooperativen und Trust and Investment Companies. Die finanzielle Vorsorge von Seiten der staatlichen Geschäftsbanken zur Abdeckung des Risikos von Kreditausfällen ist - mit Ausnahme der China Minsheng Bank und der Bank of China - weiterhin zu gering, so daß dieses Problem von staatlicher Seite gelöst werden muß (vgl. V.3).

Tabelle 7: Rückstellungen zur Abdeckung von Kreditausfällen bis 1998

	ICBC	Bank of China	CCB	BoCom	China Minsheng Bank
in % des Kreditvolumens	0,39	2,17	0,22	1,45	5,04

Quelle: BoC (1998), S. 40; BoCom (1998), S. 42; CCB (1998), S. 58; China Minsheng Bank (1998), S. 43; ICBC (1998), S. 40.

III.3 Bestehende Probleme der Finanzsektorreform und -konsolidierung

Um die Restrukturierung des Finanzsektors mit möglichst geringen Kosten abwickeln zu können, ist es vor allem von großer Bedeutung, daß eindeutige institutionelle Rahmenbedingungen in der Form von klaren Vorgaben für ein standardisiertes Vorgehen erlassen werden. Diese müssen auch zukünftige Schritte und insbesondere deren

²³ ICBC = Industrial and Commercial Bank of China, BoC = Bank of China, CCB = China Construction Bank, ABC = Agricultural Bank of China, BoCom = Bank of Communications.

²⁴ Die Schließung der GITIC im Herbst 1998 zeigte aber erstmals die auch in dieser Arbeit erwähnten Probleme bezüglich der Restrukturierung des Bankensystems und der Handhabung von Insolvenzen auf: nachdem die chinesische Zentralbank im Auftrag der Regierung erklärte, daß sie nicht für die Verbindlichkeiten einer regionalen Finanzinstitution einstehen würde, ergab sich eine monatelange Unsicherheit, verbunden mit einem Tauziehen um die Art und Höhe der Bedienung von Verbindlichkeiten.

Abwicklung regeln. Dies ist momentan für China nicht gegeben, es existieren noch zahlreiche Schwächen:²⁵

- China verfügt über kein Einlagensicherungssystem, damit sind potentiell entstehende Verbindlichkeiten aus der Absicherung von Einlagen der Privaten nicht definiert.
- Es gibt keine speziellen Insolvenzregelungen für Finanzinstitutionen, die Abwicklung erfolgt nach allgemeinem Unternehmensrecht. Das erst im Laufe der Wirtschaftsreformen erlassene Konkursrecht ist äußerst ungenau gefaßt und zielt letztendlich darauf, "durch Ausnahmebestimmungen möglichst die eigene Anwendung zu verhindern [...]"²⁶.
- Trotz Bildung der Asset Management Companies ist nicht klar, wer ihre Kosten übernimmt. Die im April 1999 als erste Gesellschaft gegründete CINDA soll Kredite der China Construction Bank in Höhe von 200 Mrd. Yuan abwickeln, die Übernahme der für die Restrukturierung geschätzten Kosten in Höhe von ca. 140 Mrd. Yuan (ausgehend von einer Ausfallquote von 70 %)²⁷ ist aber noch nicht geklärt.
- Die Rechnungslegungsvorschriften für Finanzinstitutionen sind noch immer ungenau;
- Die Restrukturierung lokaler Finanzinstitutionen wird von den jeweiligen Behörden massiv behindert, da diese sowohl einen Verlust an Macht als auch den Wegfall von bequem zugänglichen Finanzierungsmöglichkeiten fürchten.

²⁵ Vgl. Xie (1999), S. 127.

²⁶ Hieker (1999), S. 96.

²⁷ Diese realistische Einschätzung der Ausfallwahrscheinlichkeit wurde von einem Senior Manager der China Construction Bank in einem inoffiziellen Interview getroffen; vgl. Kazer (1999).

IV Die Unternehmensreform

Ein in Transformationsländern mit der Reform des Bankensystems eng verknüpfter Bereich ist die Umstrukturierung des Unternehmenssektors.²⁸ Diese beeinflusst auch die Banken, die als Vermächtnis aus der Planwirtschaftsperiode einen hohen Bestand an Krediten an Staatsunternehmen in ihrem Portfolio haben, von denen ein nicht unerheblicher Teil als notleidend einzustufen ist. Dieses Problem macht eine Reform des Unternehmenssektors und die Trennung der engen Verbindungen zwischen Unternehmen und Banken unumgänglich. Eine Fortsetzung der staatlichen Kreditpläne und damit Aufrechterhaltung ineffizient arbeitender Staatsunternehmen kann zwar einen Anstieg der Arbeitslosenrate verhindern, dies ist allerdings mit erheblichen Kosten verbunden, die zudem eine Verschleierung der tatsächlichen Höhe des Staatsdefizits bewirken (die Raiser für China auf bis zu 5 % des BIP schätzt; Tabelle 8).²⁹ Die gesamtwirtschaftlichen Kosten fallen aber nicht nur in der Gegenwart in Form von staatlichen Zuweisungen an, sondern auch in der Zukunft. Die zukünftigen Kosten fallen sogar noch höher aus, da mit jeder Verzögerung der Unternehmensreform auch die Installation von sozialen Versorgungssystemen aufgeschoben wird (vgl. Abbildung 2).

Tabelle 8: Offizielles und "verdecktes" Budgetdefizit für China (in % des BIP)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
offiz. Budgetdefizit	-2,2	-2,4	-2,3	-2,1	-2,4	-2,5	-2,1
offiz. + verdecktes Defizit	-3,5	-6,4	-6,5	-6,3	-5,7	-5,8	-8,9

Quelle: Raiser (1997), S. 130.

Der negative Trend bei Staatsunternehmen in der VR China hat sich in den 90er Jahren noch verschärft und macht eine Reform mittlerweile unumgänglich. Unabhängige Schätzungen gehen von ca. 200 Mrd. US\$ Verschuldungsstand aus. Hinzu kommen die 1996 aufgestellten Berechnungen, daß ein Drittel der Staatsunternehmen bankrott und ein weiteres Drittel in ernststen Zahlungsschwierigkeiten sei.³⁰ Seitdem hat sich die Lage weiter verschlechtert. Die Erträge sind zwischen Januar und September 1998 gegenüber dem Vorjahr um 36 % gesunken, und die unverkauften Lagerbestände haben um 8 % zugenommen.³¹ Zudem haben auch 1999 viele Staatsunternehmen mit sinkenden Erträgen aufgrund des zurückgehenden Preisniveaus zu kämpfen und erleiden so weitere Verluste.

²⁸ Bei den hier vorgenommenen Betrachtungen wird das Augenmerk auf die Staatsunternehmen gelegt. Einen weiteren wichtigen Untersuchungsgegenstand stelle die "Township and village enterprises" dar, diese werden aber demnächst in einer separaten Analyse betrachtet.

²⁹ Raiser berechnet dies anhand der Höhe von "policy loans", die als Zuweisungen an Schlüsselindustrien angesehen werden können; vgl. Raiser (1997), S. 130f.

³⁰ Vgl. Weltbank (1996).

³¹ Vgl. Neue Zürcher Zeitung (1998).

IV.1 Optionen für die Umstrukturierung der Staatsunternehmen

Über einen geeigneten Weg zur Umstrukturierung und Privatisierung der Staatsunternehmen im Rahmen der Wirtschaftstransformation wird seit langem heftig diskutiert. Einerseits sind rechtliche Vorschriften vonnöten, um den Umgang mit Verlust machenden Staatsunternehmen und ihre potentielle Liquidation zu definieren. Wie bereits in III.3 erwähnt herrscht auf diesem Gebiet in der VR China noch ein starkes Defizit. Die bisher erlassenen Insolvenzregelungen reichen bei weitem nicht aus, sind ungenau gehalten und zielen für die Behandlung der Staatsunternehmen vor allem auf sozialverträgliche Lösungen ab.³²

Andererseits ist es vonnöten, die Eigentümerstruktur der Staatsunternehmen dergestalt umzuwandeln, daß sich der Staat als Unternehmer zurückzieht. Geschieht dies nicht, so können die Staatsunternehmen weiterhin auf staatliche Zuweisungen im Falle von Verlusten hoffen ("soft budget constraint"). Zudem ergeben sich massive Agency-Probleme, die daraus resultieren, daß die (ohnehin im Wandel befindlichen) staatlichen Behörden als (Vertreter der) Eigentümer nicht effizient in der Lage sind, das Verhalten der von ihnen beauftragten Agenten (i.d.R. die vormaligen Betriebsdirektoren) zu kontrollieren. Sofern die Agenten nicht für Verluste haftbar gemacht werden, verfolgen sie Ziele, die von denen eines Unternehmenseigentümers abweichen. Daher ist eine Unternehmensreform unumgänglich.

Dem Staat bieten sich dabei zwei grundlegend verschiedene Wege zur Beseitigung dieser Problematik. Er kann einerseits einen "hard budget constraint" für die Staatsunternehmen herbeiführen, indem er seine Zuwendungen streicht. Andererseits kann er die Privatisierung vorantreiben, indem das Eigentum an den Unternehmen an nicht-staatliche Institutionen oder Individuen übertragen wird. Der erste Vorschlag des "hard budget constraint" würde zwar die finanzielle Belastung des Staates verringern, aber nicht die "Agency-Problematik" beseitigen. Zudem besteht dabei die schon in II diskutierte Gefahr, daß es zu einem erheblichen Anstieg der zwischenbetrieblichen Verschuldung als Reaktion auf die sich verschärfende Finanzsituation der Unternehmen kommt.³³ Daher empfiehlt sich eine aktive Privatisierung durch den Staat, welche wiederum in drei Formen durchgeführt werden könnte:

- Verkauf/Liquidierung der Unternehmen über eine staatliche Institution (die "Treuhands-Lösung", in der ehemaligen DDR durchgeführt);
- eine Privatisierung durch die Ausgabe von Berechtigungsscheinen ("Voucher-Privatisierung", wie in der Tschechischen Republik);

³² Für eine genauere Betrachtung siehe Hieker (1999).

³³ Vgl. Anderson and Kegels (1998), S. 191ff.

- Verkauf von Aktien über (ebenfalls) zu entwickelnde Finanzmärkte.

Der erste Vorschlag setzt voraus, daß staatliche Institutionen willens und in der Lage sind, die Unternehmen zu bewerten und ihre Umstrukturierung voranzutreiben. Dies kann für die VR China nicht ohne weiteres vorausgesetzt werden. Auch der zweite Ansatz benötigt verschiedene Voraussetzungen wie Informationen über den Unternehmenswert und Möglichkeiten zum Handel der Berechtigungsscheine, zudem unterliegt er einem hohen administrativen Aufwand. Die letzte Lösung des Aktienverkaufs benötigt zumindest weniger Verwaltungsaufwand, aber auch bei ihr bleibt die Frage der Unternehmensbewertung. Sie würde es aber privaten Wirtschaftssubjekten ermöglichen, von den von ihnen als positiv eingestuften Unternehmen Aktien zu erwerben, zudem kann der Staat für seine Unternehmen einen gewissen (wenn auch in vielen Fällen eher geringen) Ertrag erzielen. Sofern sich keine Anleger als Investoren finden lassen, ist dies eine zusätzliche Information, die zur Beurteilung der Zukunftsaussichten des Unternehmens verwendet werden kann. Allerdings müssen institutionelle Vorbereitungen (durch Erlassen rechtlicher Vorschriften, Schaffen von Sekundärmärkten) getroffen werden.

Diese Lösung bietet sich gerade für die VR China an, denn diese hat bereits institutionelle Gegebenheiten für Aktiengesellschaften geschaffen:

- Seit Anfang der 90er Jahre existieren mit den Börsen in Shanghai und Shenzhen zwei Wertpapiermärkte, an denen ein standardisierter Handel stattfindet, der mittlerweile auch über das Internet abgewickelt werden kann.³⁴ Zudem verfügt China seit 1997 mit Hong Kong über einen international anerkannten und daher gut kapitalisierten Börsenplatz.
- Das 1994 erlassene Gesellschaftsgesetz beinhaltet detaillierte Regelungen für Gründung und Bestand von Aktiengesellschaften, insbesondere auch für Haftungsfälle. Dabei werden in verschiedenen Artikeln (z.B. 81) spezielle Vorschriften für Staatsunternehmen festgelegt, bspw. das Verbot der Gratisausgabe von Aktien zum Schutz vor Betrugsfällen.³⁵ Diese werden ergänzt durch regionale Bestimmungen für den Wertpapierhandel.
- Die VR China hat in den letzten Jahren damit begonnen, zahlreiche Staatsunternehmen in Aktiengesellschaften umzuwandeln.

³⁴ Vorschriften über die Zulassung zum börsennotierten Handel finden sich u.a. in Art. 151ff. des Gesellschaftsgesetzes, siehe Steinmann et al. (1995).

³⁵ Für eine ausführliche Diskussion siehe Steinmann et al. (1995), S. 43ff.

IV.2 Aktiengesellschaften in der VR China

In der VR China existieren momentan drei verschiedene Formen von Aktien, die von Unternehmen emittiert werden können:

- A-Aktien: diese werden in RMB Yuan notiert und können nur von chinesischen Anlegern erworben werden.
- B-Aktien: ausländische Anleger dürfen an den Börsen in Shanghai (US\$) und Shenzhen (HK\$) Anteile an chinesischen Unternehmen in Form dieser Aktien zu erwerben.
- H-Aktien: sie werden von chinesischen Unternehmen direkt im Ausland, z.B. Hong Kong, Singapur oder New York emittiert, unterliegen strengeren Emissionsvorschriften,³⁶ profitieren aber auch von der größeren Marktkapitalisierung der ausländischen Märkte.³⁷

Damit ist es der VR China gelungen, die grundlegenden Voraussetzungen für die Umwandlung von Staatsunternehmen in Aktiengesellschaften und in diesem Rahmen eine Restrukturierung zu installieren. Allerdings darf die Bedeutung der Aktienmärkte nicht überbewertet werden, denn trotz verschiedener "Werbemaßnahmen" der Regierung ist die Marktkapitalisierung relativ gering. Neben der Qualität der Unternehmen liegt dies vor allem an der Mentalität der Chinesen und dem Ziel, das sie einem Engagement am Aktienmarkt beimessen:

"Moreover, they see stock exchange trading as a big gamble [...]. They are not interested in fundamental share market analysis but stick to the 'Boom and Burst' principle."³⁸

Die Realität der Eigentumsverhältnisse bei chinesischen Aktiengesellschaften sieht ernüchternder aus, als es der grundsätzlich positive Umstrukturierungsansatz zunächst vermuten läßt. Einerseits emittieren sie vornehmlich A-Aktien, so daß sie auf bestimmte Anlegergruppen beschränkt sind und vor allem ausländische Interessenten nicht einbeziehen. Andererseits wird selbst bei den A-Aktien eine weitere Unterscheidung in Inhaber- und Namensaktien vorgenommen. Eine Kategorie der A-Aktien sind die an die Gründer, staatliche Institutionen/Unternehmen (guojiagu) oder juristischen Personen (farengu) emittierten Papiere, die Namensaktien sein müssen und als effektive Stücke nur

³⁶ Bisher haben allerdings erst 43 chinesische Unternehmen an der Börse Hong Kong Aktien emittiert. Dies könnte auch an den strengeren Zulassungsvorschriften liegen, die unter anderem bestimmen, daß die chinesische Firma eine "joint stock company" sein, Kopien verschiedener Verträge (auch mit Angestellten) vorlegen und zusätzliche Beurteilungen durch Rechtsanwälte vorlegen muß; vgl. <http://www.sehk.com.hk>.

³⁷ Gemessen an der Marktkapitalisierung liegt bspw. die Börse Hong Kong weltweit auf dem achten Platz, unter asiatischen Börsen auf Platz drei; vgl. Schüller (1998), S. 106.

³⁸ Dunn/Soong (1998), S. 163.

durch Indossament handelbar sind.³⁹ Die zweite Kategorie der A-Aktien in Form von Inhaberpapieren (liutong A-gu), die ebenfalls als effektive Stücke ausgegeben werden, ist für sonstige chinesische Anleger zugänglich.

Anhand von Statistiken börsennotierter Aktiengesellschaften kann für jede chinesische Aktiengesellschaft festgestellt werden, wie sich die Eigentümerstruktur zusammensetzt.⁴⁰ Diese belegen eindrucksvoll, daß die "going public"-Aktionen vieler Unternehmen in der VR China unter dem Aspekt der Eigentumsrechte nur Makulatur sind und der Staat bzw. nunmehr auch vom Staat bevollmächtigte juristische Personen die Hauptkontrolle über einen Großteil der Unternehmen ausüben (vgl. Tabelle 9).

Tabelle 9: Eigentümerstruktur börsennotierter Gesellschaften in der VR China 1998

Mehrheitsbesitz durch ...	Anzahl der UN	Anteil an Gesamt
staatl. Institutionen	235	28,38 %
staatl. Institutionen und jurist. Personen	457	55,20 %
staatl. Institutionen, jurist. Personen und Belegschaft	35	4,22 %
Sonstige Aktionäre	101	12,20 %
Gesamt	828	100 %

Quelle: xinhua tongxunshe (1998); eigene Auswertung.⁴¹

Zudem zeigt sich an den Erfahrungen der vergangenen Jahre, daß im Rahmen der Emission von Aktien die Gefahr eines weitreichenden Betrugs vorliegt. Seit 1996 wurden verschiedene Fälle bekannt, in denen wahlweise die durch Emission von Aktien erlangten Mittel nicht für die angekündigten Zwecke verwendet wurden, lokale Funktionäre bevorzugt Aktienpakete erhielten oder die Rechnungslegung zugunsten des Unternehmens gefälscht wurde. Andere Aktiengesellschaften mußten ihren Börsengang verschieben, da potentielle Investoren aufgrund mangelnder Transparenz nicht zu einem Erwerb von Anteilen bereit waren.⁴²

Die Fakten zur Unternehmensreform stehen auch in Einklang mit der Politik der chinesischen Regierung. Im Sommer 1999 kam es zu einer Revision der Reformpolitik von Premiers Zhu Rongji, der die Reform der Staatsunternehmen bis Ende 2000 als eine wichtige Priorität gesetzt hatte, dabei aber bis jetzt keine wesentlichen Fortschritte vorweisen konnte. Die öffentlichen Unternehmen werden weiterhin als wichtigste Basis der Volkswirtschaft angesehen. Zentrales Ziel der Reform von Staatsunternehmen ist nicht eine Umstrukturierung hinsichtlich der Eigentümerstruktur, sondern lediglich eine Verbesserung ihrer Ertragslage.⁴³

³⁹ Artikel 133 des Gesellschaftsgesetzes, zitiert nach Steinmann et al. (1995).

⁴⁰ Die hier verwendete Statistik ist: "zhongguo shangshi gongsi nianbao, Annual Report of China listed companies", 1998. In dieser werden über 800 Aktiengesellschaften aufgeführt, deren A-Aktien und teilweise auch B-Aktien in Shanghai oder Shenzhen notiert werden.

⁴¹ Anhand der für jede Firma die Verteilung der Aktien aufzeigenden Statistik wurde für die Gesamtheit der Aktiengesellschaften jeweils die Eigentümerstruktur festgestellt.

⁴² Vgl. Kynge (1999b), S. .

⁴³ Für eine detaillierte Darstellung der neu formulierten Ziele siehe Central Committee of the Communist Party of China (1999).

V Ein Reformprogramm für China

Die über Jahrzehnte aufgestauten Probleme mit einem einfachen Reformvorschlag beseitigen zu versuchen stellt einen schwierigen Versuch dar. Trotzdem erscheinen in der derzeitigen Situation einige umfassende Maßnahmen unumgänglich. Dazu gehören Verbesserungen sowohl auf der makroökonomischen als auch auf der Mikro-Ebene. Die Notwendigkeit eines umfassenden Reformpaketes zeigt sich vor allem in der Analyse der Währungspolitik.

V.1 Abwertung der chinesischen Währung

V.1.1 Vor- und Nachteile einer Abwertung des RMB Yuan

Einer der am häufigsten genannten Vorschläge, der in den letzten zwei Jahren als wirtschaftspolitische Maßnahme diskutiert wurde, ist die Abwertung der chinesischen Währung. Diese sollte einen Ausgleich der realen Aufwertung und damit eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit herbeiführen. Unter dem derzeitigen Wechselkursregime des Fixierung gegenüber dem US\$ bei Aufrechterhaltung der Kapitalverkehrskontrollen können keine Wechselkursschwankungen stattfinden. Bisher war die chinesische Regierung durch Verschärfung der Kontrollen auch bemüht, einen Kapitalabfluß zu verhindern.⁴⁴ Die Gefahr einer Währungskrise (wie in anderen asiatischen Ländern 1997/98 zu beobachten) besteht für China in der Form ohnehin nicht, denn die kurzfristigen Fremdwährungsverbindlichkeiten mit einer Laufzeit von unter einem Jahr betragen Ende 1998 mit 31,2 Mrd. US\$ nur 20,9 % des Bestandes an Währungsreserven.⁴⁵ Damit ist auch von dieser Seite ein Festhalten an dem fixierten Wechselkurs gewährleistet.

Über die potentiellen Vor- und Nachteile einer Abwertung herrscht wenig Klarheit, dennoch können wesentliche Aspekte dargelegt werden. Ein wesentlicher Vorteil einer Abwertung läge in der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit chinesischer Unternehmen im Vergleich zu ausländischen Konkurrenten. Dies würde den exportierenden Unternehmen helfen, die

⁴⁴ Allerdings sind die Kontrollen in den 90er Jahren durchlässig gewesen. Dies zeigt die Tatsache, daß allein 1998 trotz eines Leistungsbilanzüberschusses von 29,3 Mrd. US\$ und Netto-Kapitalabflüssen von lediglich 6,3 Mrd. US\$ die Devisenreserven nur um 6,43 Mrd. US\$ zunahmen, der "statistische Fehler" in der Zahlungsbilanz (eine gute Annäherung für die Kapitalflucht) hingegen 16,6 Mrd. US\$ betrug. In den 90er Jahren summierte sich der statistische Fehler auf insgesamt über 100 Mrd. US\$; vgl. IMF (1999) und MoF (1999). Aus diesem Grund wurden die Devisenkontrollen noch weiter verschärft; vgl. EIU (1998).

⁴⁵ Vgl. "Joint BIS-IMF-OECD-World Bank statistics on external debt"; <http://www.bis.org>, June 1999; für eine ausführliche Diskussion dieser Problematik siehe Schlotthauer (1999), S. 125ff.

Effekte der massiven Abwertungen anderer asiatischer Länder im Rahmen der Asienkrise auszugleichen.⁴⁶ Der Verlust an Wettbewerbsfähigkeit zeigt sich an dem Rückgang des Exportwachstums und der mittlerweile zu beobachtenden Deflation.⁴⁷ Die OECD beziffert in einer im Sommer 1999 veröffentlichten Studie, daß eine Abwertung der Währungen von China und Hong Kong um 20 % bei konstanten Wechselkursen anderer asiatischer Länder den Leistungsbilanzsaldo Chinas im Jahr 2001 um 11,9 Mrd. US\$ verbessern würde. Werten die "dynamischen Länder Asiens" ihre Währungen gleichzeitig um 10 % ab, so verbliebe noch immer eine Verbesserung um 8,9 Mrd. US\$.⁴⁸

Tabelle 10: OECD-Prognose über die Auswirkungen einer Abwertung des RMB Yuan

Auswirkungen auf LB-Saldo in 2001 (in Mrd. US\$)	Abwertung von RMB Yuan und HK\$ um 20 %	parallele Abwertung anderer asiat. Währungen um 10 %
VR China	11,9	8,9
"Dynamische Länder Asiens"	2,2	21,4
Japan	-4,8	-12,6
USA	-3,9	-10,4
Europa	-2,8	-9,3

Quelle: OECD (1999), S. 14.

Demgegenüber lägen die Nachteile einer Abwertung in zwei Bereichen. Einerseits ist unsicher, ob dieser Schritt den gewünschten Effekt zeigen würde. Da die asiatischen Krisenländer die Fixierung ihrer Wechselkurse zum US\$ aufgegeben haben, könnten sie ebenfalls eine Abwertung zulassen oder sogar forcieren. In Tabelle 10 ist zwar angeführt, daß bei einer gleichzeitigen Abwertung ihrer Währungen um 10 % sowohl China als auch diese Länder davon profitieren würden. Problematisch und nur schwer einzuschätzen sind aber die längerfristigen Auswirkungen auf Japan, welches schon heute unter der hohen Volatilität des Wechselkurses zum US\$ leidet und dadurch ebenfalls unter Abwertungsdruck geriete. Zudem bleibt angesichts des immer wieder zu beobachtenden Herdenverhaltens von Investoren und Händlern am Devisenmarkt die Frage, ob nicht ein Überschießen der Wechselkurse entstehen könnte, was die obigen Berechnungen hinfällig werden ließe.⁴⁹

Andererseits würde diese Maßnahme negative Auswirkungen auf das Wechselkursregime in der SVZ Hong Kong haben. Wertet China ab, so wird Hong Kong die im Rahmen des

⁴⁶ Im Rahmen der Asienkrise werteten die Währungen von Thailand, Malaysia und Südkorea um ca. 30 %, die indonesische Rupie sogar um 80 % ab; vgl. Berensmann et al. (1998), S. 25.

⁴⁷ Laut Mitteilung des chinesischen Finanzministeriums gingen die Exporte im ersten Halbjahr 1999 gegenüber der Vorjahresperiode um 4,6 % zurück, die Importe hingegen nahmen um 16,6 % zu. Bei den Konsumgüterpreisen war ein Rückgang von -1,8 % zu verzeichnen; vgl. <http://www.mof.gov.cn/eng/tab-2.htm>.

⁴⁸ Vgl. OECD (1999), S. 14; zu den "dynamischen Ländern Asiens" zählen Taiwan, Hong Kong, Indonesien, Malaysia, Philippinen, Singapur und Thailand.

⁴⁹ Fernald/Babson hingegen argumentieren, daß die Gefahr einer weiteren Abwertungsrunde nur in der Krisenphase bestanden habe und mit Beruhigung der asiatischen Finanzmärkte eine Abwertung der chinesischen Währung keine weiteren Turbulenzen auslösen würde; vgl. Fernald/Babson (1999), S. 18.

Currency Board vorgenommen Fixierung seiner Währung zum US\$ nur schwer halten können (wie in der Simulation zugrunde gelegt).⁵⁰ Dies liegt auch darin begründet, daß die Währungsreserven Hong Kongs nur 96 % der kurzfristigen Fremdwährungsverschuldung decken. Damit wäre die ehemalige Kronkolonie auf externe Unterstützung in Form von Devisenmarktinterventionen angewiesen, sollte es zu einem massiven Kapitalabzug ausländischer Gläubiger kommen. Die mit diesem Stabilitätsverlust verbundenen Folgen würden die ohnehin belastete Situation weiter verschärfen. Außerdem hat die chinesische Regierung bereits Maßnahmen ergriffen, um die Ertragslage der exportierenden Unternehmen zu verbessern. Sie hat, zumindest für einige Unternehmen, bereits einen gesonderten Wechselkurs eingeführt, der um etwas 35 % gegenüber dem offiziellen Wechselkurs "abgewertet" ist.⁵¹ Damit können die Erlöse für exportierende Staatsunternehmen stabilisiert und der politische Druck gemindert werden.

Der Effekt einer **Abwertung ohne begleitende Reformmaßnahmen** wird allgemein kritisch gesehen. Eine Studie über den Verlauf in 18 Entwicklungsländern, die in Folge von einer Verschlechterung des Leistungsbilanzsaldos oder zurückgehender ausländischer Direktinvestitionen eine Abwertung anstrebten, wurde von Corden (1993) durchgeführt. Diese Untersuchung zieht zwei zentrale Schlüsse über die Interdependenz einer Abwertung und weiteren Reformschritten.

V.1.2 Abwertung in Kombination mit der Außenhandelsliberalisierung

Eine einmalige Abwertung ist eine geeignetere Maßnahme als Reaktion auf eine Verschlechterung der Leistungsbilanz als zusätzliche Restriktionen im Außenhandel. Das Erlassen oder Verschärfen von Importrestriktionen als Substitut für eine nicht gewünschte Abwertung, wie es in China momentan gehandhabt wird, ist keine Lösung, denn die Restriktionen können die sich fortsetzende reale Aufwertung nicht verhindern. Statt dessen könnte die mit einer Abwertung einhergehende verbesserte Ertragslage der Exportunternehmen die Akzeptanz für eine Außenhandelsliberalisierung erhöhen.⁵² Dies stellt einen wichtigen politökonomischen Aspekt für die VR China bei. Im Zuge der Einigung zum WTO-Beitritt Chinas steht zu erwarten, daß nur über Zusagen für weitere Liberalisierungen sowohl beim Handel wie auch bei Dienstleistungen der auch von China gewünschte Beitritt möglich ist. Als Ausgleich für den verschärften Wettbewerb, der sich für chinesische Unternehmen ergibt, könnte eine Abwertung die Wettbewerbsfähigkeit chinesischer Unternehmen in China und im

⁵⁰ Vgl. OECD (1999), S. 14.

⁵¹ Laut den von der People's Bank of China nachrichtlich mitgeteilten Wechselkursen existiert ein gegenüber dem offiziellen Kurs um über 35 % abgewerteter Kurs, der von "zu Sonderabhebungen berechtigten Einheiten" genutzt werden kann; vgl. <http://www.pbc.gov.cn/data/data5.htm>.

⁵² Vgl. Corden (1993), S. 202f.

Ausland erhöhen. Daher sollte die VR China die Betrachtungen über die Vor- und Nachteile einer Aufrechterhaltung des fixierten Wechselkurses auch um diese Aspekte erweitern.

V.1.3 *Notwendigkeit weiterer Reformschritte*

Die Studie von Corden (1993) ergab zudem, daß Abwertungen nur dann zu einer Verbesserung der außenwirtschaftlichen Entwicklung beitragen, wenn sie von einem breiten Paket weiterer Reformschritte begleitet wurden. Diese Erkenntnisse belegen, daß eine Abwertung als einziger Schritt nicht von Erfolg gekrönt sein wird, sondern von weiteren Schritten begleitet werden muß. Dies trifft insbesondere für den chinesischen Unternehmenssektor zu. Viele Staatsunternehmen können durch staatliche Subventionen ihren Betrieb aufrechterhalten, was es ihnen ermöglicht, weiterhin Produkte herzustellen, für die keine Nachfrage mehr existiert. Bei diesen Produkten würde auch eine Abwertung keine verbesserte Absatzsituation bewirken, da sie eine Preiselastizität von Null besitzen. Somit ist es vorrangige Aufgabe der chinesischen Regierung, strukturelle Reformen im Unternehmens- und Finanzsektor umzusetzen, damit die Verzerrungen abgebaut und weitere gesamtwirtschaftliche Kosten vermieden werden können.

V.2 Reformen im Unternehmenssektor

Die Unternehmensreform ergab bisher nicht die Fortschritte, die bei Reformbeginn bezüglich einer Privatisierung erwartet wurden. Die Umwandlung von SOEs in Aktiengesellschaften bewirkte keine Änderung der Eigentümerstruktur, zudem konnten neue Vorschriften bei Management und Rechnungslegung nur bedingt die Ertragslage der SOEs verbessern. Daß dieses Vorgehen nicht zu Problemen wie in osteuropäischen Transformationsländern führte, liegt daran, daß durch die "Abschottung" des Staatssektors vom kommunalem und privaten Sektor sich letzere ohne Finanzrestriktionen, aber unter harten Budgetrestriktionen entwickeln konnten. Zudem haben die Reformen bei SOEs in einigen Sektoren und Provinzen zu erheblichen Produktivitätssteigerungen geführt (Raiser, 1995).

Die im Folgenden diskutierten Vor- und Nachteile verschiedener Reformmaßnahmen geschehen alle unter dem Aspekt, daß in V.3 für eine Bereinigung der Bankenbilanzen und Rekapitalisierung der Banken plädiert wird. Dieser Schritt bewirkt, daß die analog zu erfolgende Unternehmensreform nicht mehr unmittelbar mit den vorher diskutierten Interdependenzen zum Finanzsektor belastet wird.

Tabelle 11: Potentielle Methoden der Unternehmensreform

Maßnahme	Vorteile	Nachteile
Privatisierung der Staatsunternehmen	<ul style="list-style-type: none">• Beseitigen der Agency-Problematik.• Entlastung des Staatshaushaltes.• Ausschalten von politischem Widerstand und Einflußnahme.	<ul style="list-style-type: none">• höhere Arbeitslosigkeit.
Einführen von "hard budget constraints"	<ul style="list-style-type: none">• Entlastung des Staatshaushaltes.• Geringer Verwaltungsaufwand.	<ul style="list-style-type: none">• höhere innerbetriebliche Verschuldung.• Politische Einflußnahme.
Verstärkte Effizienzbemühungen	<ul style="list-style-type: none">• Verbesserung der Unternehmenslage.	<ul style="list-style-type: none">• Verschleppung anderer Reformen.• Politischer Widerstand gegen weitere Schritte.

Die Reform von Staatsunternehmen ist ein wichtiger, aber auch unpopulärer Schritt. Keine der potentiellen Maßnahmen kann verhindern, daß eine größere Gruppe von Wirtschaftssubjekten ihren Arbeitsplatz, Einfluß oder zusätzliche Einnahmequellen verliert. Widerstände erwachsen vor allem von den Führungskräften und Arbeitern der Unternehmen, aber auch von Politikern, wenn diese einen Verlust an Macht und Einkommen bzw. Bereicherungsmöglichkeiten fürchten müssen. Dem Widerstand der ersten Gruppe entgegenzusteuern kann dadurch geschehen, daß der Wechsel von Arbeitskräften zu anderen Unternehmen sowie ein vorzeitiger Ruhestand erleichtert und überflüssige Arbeitskräfte entlassen werden.⁵³ Die politische Einflußnahme hingegen kann letztlich nur dadurch gebrochen werden, daß die Verfügungsgewalt über Staatsunternehmen mittelfristig auf nicht-staatliche Institutionen übergeht.

Die Privatisierung von Staatsunternehmen erscheint angesichts der Erfahrung osteuropäischer und post-sowjetischer Transformationsländer als erfolgversprechender Weg. Die negativen Auswirkungen der Einführung von "hard budget constraints" (vgl. II) ohne weitere institutionelle Reformen (insbesondere im Finanzsektor, aber auch bei den Eigentumsrechten) zeigen sich anhand der Entwicklungen in den betroffenen Ländern und betonen die Bedeutung von Institutionen im Transformationsprozeß. Die institutionellen Gegebenheiten in der VR China liefern ebenfalls weitere Argumente für ein Privatisierungsprogramm:

- Die gesetzlichen Grundlagen und Märkte für den Handel von Unternehmensanteilen sind so entwickelt, daß ein Privatisierungsprozeß dadurch ausreichend untermauert wäre.

⁵³ Vgl. Weltbank (1997), S. 145.

- Die in China zu Tage tretenden Probleme der Korruption lassen eine Lösung, an der staatliche und regionale Institutionen beteiligt sind, nahezu unmöglich erscheinen.

V.3 Reform des Bankensystems

Tabelle 12: Vor- und Nachteile der Ansätze zur Bankensystemreform

	Vorteile	Nachteile
Zentrale Abwicklungsbehörde für Kredite und Rekapitalisierung der Banken	<ul style="list-style-type: none"> • Handlungsspielraum für Banken. • Trennen der Reform von Banken und Unternehmenssektor. • Unabhängige Fachleute restrukturieren Unternehmen. • Geringere Einflußnahme durch Politiker auf Finanzierung. • Geringere Gefahr der Unregelmäßigkeiten bei Abwicklung. 	<ul style="list-style-type: none"> • Kosten für den Staat. • "Einfache Lösung" für die Banken. • Beibehalten der bisherigen Kreditvergabepraxis und Hoffen auf "bail out".
Kreditabwicklung durch Banken selbst	<ul style="list-style-type: none"> • Geringerer Verwaltungsaufwand. • Schärfen des marktwirtschaftlichen Denkens bei Banken. 	<ul style="list-style-type: none"> • Einschränkung der Banken bei Kreditpolitik. • Drohende Insolvenz und damit Vertrauensverlust. • Gefahr des "debt-to-equity swaps" und damit weiter wachsende Verbindungen.

Die seit 1999 arbeitenden Asset Management Companies sind als zentral arbeitende Behörden ein wesentlicher Schritt auf dem Weg zu einer Reform des Bankensystems. Solange die Banken mit dem hohen Bestand an notleidenden Krediten zu kämpfen haben, ist ihr Schicksal eng mit dem der zu reformierenden Staatsunternehmen verknüpft. Dies bewirkt, daß die Banken aus Eigeninteresse weiterhin verstärkt Mittel an ineffiziente Unternehmen vergeben. Eine weitgehende Bereinigung der Bankbilanzen kann diesem Problem Einhalt gebieten und außerdem die Beteiligung der Banken an der Unternehmensreform verringern (vgl. Tabelle 12). Der Rückgriff auf eine marktorientierte Lösung könnte gerade angesichts der nicht eindeutig geklärten Eigentumsverhältnisse eher dem Vertrauen in das Bankensystem schaden.

Beachtet werden muß aber das Problem, daß den Kreditinstituten eindeutig die Einmaligkeit dieses Vorgehens signalisiert wird. Die Banken dürfen nicht davon ausgehen, daß sie bei einer erneuten Notlage einen "bail out", das heißt auf zusätzliche Kapitalzuführungen, erwarten können. Andererseits muß die Regierung im Fall einer Kapitalaufstockung im Rahmen der Reformen das erstmalige Programm umfangreich genug anlegen. Ansonsten

kommt es bei einer weiterhin schlechten Entwicklung der Ertragsentwicklung und Kreditqualität im Bankensystem dazu, daß die Glaubwürdigkeit der Ankündigung, nur einmalig von staatlicher Seite Mittel bereitzustellen, verloren geht.⁵⁴

Die Kosten für eine Restrukturierung des Bankensystems müssen vom Staat getragen werden, was möglich wäre, wenn der bisherige Wachstumspfad verstetigt werden kann. Setzt man für das Volumen an notleidenden Krediten 27 % des BIP an und verzinst die zur Rekapitalisierung emittierten Bonds mit 6 %, so ergeben sich jährliche Kosten für den Staat in Höhe von 1,62 % des BIP. Bei einer realen jährlichen Wachstumsrate von 6 % ist dies für den Staat unter der Bedingung tragbar, daß es ihm gelingt, proportional Steuereinnahmen zu erzielen. Dafür ist allerdings eine weitere Reform des Steuersystems und vor allem eine effiziente Umsetzung desselben notwendig. Zudem kann die chinesische Regierung davon profitieren, daß die Staatsverschuldung bisher mit 14 % des BIP im internationalen Vergleich sehr niedrig liegt, was durch das geringe Ausmaß der jährlichen Staatsverschuldung möglich wurde (vgl. Abbildung 1.) Und die Emission der Bonds würde die Verschuldungsquote lediglich auf selbst für entwickelte Länder akzeptable 40 % des BIP erhöhen.⁵⁵ Zudem würde durch die Offenlegung der bisher im Finanzsystem und bei den Staatsunternehmen verschleierte Kosten für zusätzliche Transparenz sorgen.

Für diesen Reformschritt sind aber zunächst einige rechtliche Vorschriften von Bedeutung. Erstens muß ein transparentes standardisiertes Kreditbeurteilungssystem eingeführt und tatsächlich umgesetzt werden. Dieses muß vor allem die kurzfristige Ausgestaltung der Kredite bei der Festlegung von Verzugsfristen berücksichtigen. Zweitens muß, analog zum Unternehmensrecht, ein auf Finanzinstitutionen zugeschnittenes Insolvenzrecht festgeschrieben werden. In diesem Zusammenhang sollte auch Klarheit darüber verschafft werden, ob und wie von staatlicher Seite die Garantieregeln im Falle einer Bankeninsolvenz gehandhabt werden.

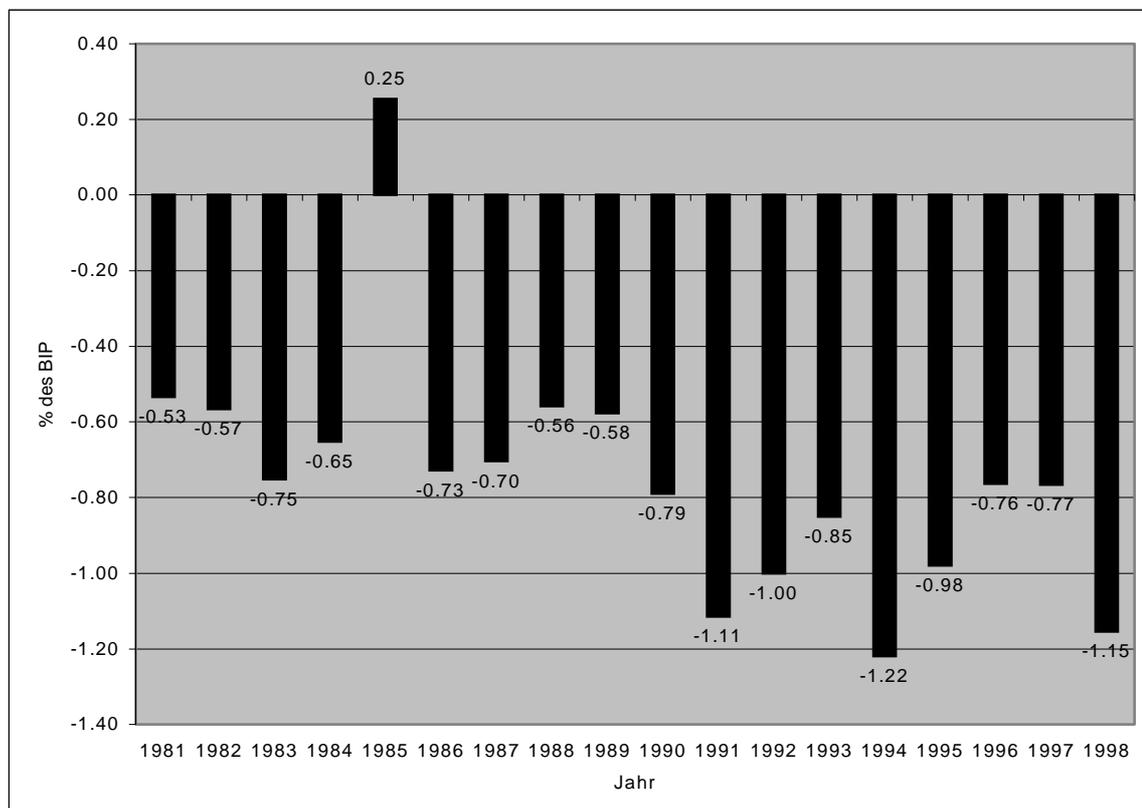
Weiterhin bleibt zu berücksichtigen, daß die Asset Management Companies unabhängig von den Banken arbeiten müssen, um sich deren Einfluß zu entziehen. Von staatlicher Seite sollte eine Rekapitalisierung der Banken als Ausgleich für die Übernahme der Kredite vorgenommen werden, wie es Anfang der 90er Jahre bspw. in der (damaligen) Tschechoslowakei geschah. Die dort gegründeten Institutionen (z.B. die Konsolidierungsbank) übernahmen die Verwaltung der Kredite, die als notleidend oder uneinbringlich eingestuft wurden. Den Banken wurden als Ausgleich für die Aktiva Staatsschuldverschreibungen zur Verfügung

⁵⁴ Vgl. Lardy (1999), S. 32f.

⁵⁵ Vgl. Lardy (1999), S. 34f. Die Quote der Staatsverschuldung von 40 % des BIP hätte sogar ausgereicht, um die "Qualifikation" für den Euro zu erreichen.

gestellt.⁵⁶ Der größte Vorteil dieser Regelung besteht darin, daß sich eine unabhängige Institution, die mit speziellen Fachleuten ausgestattet werden kann, mit der weiteren Abwicklung beschäftigt und das Vertrauen der Anleger in das Bankensystem (in Folge der Verringerung der Wahrscheinlichkeit einer Bankenkrise) erhöht wird.

Abbildung 1: Saldo des Staatshaushaltes in % des BIP



Quelle: IMF International Financial Statistics, Yearbook 1999, S. 332f. und CD-Rom Database.

Die für die Bankenreform gemachten Vorschläge unterliegen aber alle der Annahme, daß nach Umsetzung der Reformen die engen Verbindungen zwischen Banken und Staatsunternehmen aufgelöst sind. Ohne die Umsetzung weiterer Schritte zur Unternehmensreform sind alle Maßnahmen reines Wunschdenken. Die Anreizsysteme chinesischer Bankmanager werden unter der Einflußnahme befreundeter oder einflußreicher Unternehmensmanager sowie Politiker weiterhin in der Form verzerrt sein, daß sie Kredite an Staatsunternehmen bevorzugen. Politiker unterstützen die Unternehmen dabei, da andere Finanzierungsquellen (Steuern, Emission von Bonds) noch nicht weit genug entwickelt sind.⁵⁷ Der Druck der Staatsunternehmen wird dabei um so größer, desto höher ihre Verpflichtungen aus Löhnen und Pensionsverpflichtungen sind. Daher ist eine Bankenreform allein keine Lösung für die Zukunft.

⁵⁶ Vgl. Anderson/Kegels (1998), S. 200.

⁵⁷ Vgl. Fernald/Babson (1999), S. 10.

VI Fazit

Die chinesische Regierung muß in Zukunft Reformen verstärkt vorantreiben, um nicht einen stärkeren Rückgang des Wirtschaftswachstums und damit eine Verschärfung der binnenwirtschaftlichen Probleme hinnehmen zu müssen. Dabei muß einerseits über eine Abwertung der Währung nachgedacht werden, um die anhaltende Verschlechterung der Ertragslage vieler Unternehmen zu beenden. Weiterhin sollte das Dogma der von Staatsunternehmen dominierten und durch Privatunternehmen nur ergänzten Volkswirtschaft aufgeweicht werden.

Betrachtet man die institutionellen Gegebenheiten in der VR China und dabei vor allem gesetzlichen Bestimmungen im Finanzsektor, so ist es erstaunlich, daß sowohl ausländische Beobachter wie auch Chinesen dem Bankensystem noch so großes Vertrauen entgegenbringen. Denn allein unter rechtlichen Aspekten ergeben sich zwei große Schwachstellen:

- Das Konkursrecht ist unklar formuliert und verfolgt das Ziel der Sozialverträglichkeit.
- Für Finanzinstitutionen bestehen trotz ihrer besonderen Stellung in einer Volkswirtschaft keine separaten Bestimmungen.

Hinzu kommt noch, daß die angespannte Lage der Banken durch Maßnahmen wie eine Umwandlung der Unternehmensverbindlichkeiten in Aktien weiter verschärft wird und die Reform von Banken und Unternehmen weiter behindert. Die Unternehmensreform selbst brachte bis jetzt ebenfalls keine nennenswerten Fortschritte, da die Umwandlung von Staatsunternehmen in Aktiengesellschaften keine Änderung der Eigentümerstruktur bewirkte. Es bleibt zu befürchten, daß diese Einfrierung weiterer Schritte im September 1999 das Problem noch verschärft und der VR China in den nächsten Jahren noch erhebliche Probleme bringen wird. Die Reformen im Unternehmenssektor sind notwendig, da ihre Verzögerung zu einer fortgesetzten erheblichen Fehlallokation finanzieller Ressourcen führen würde.

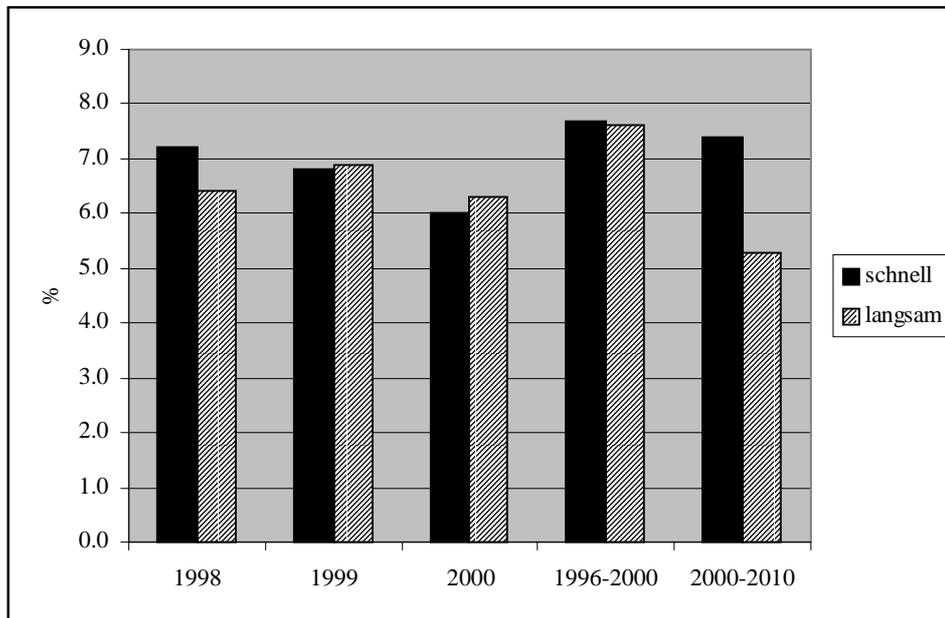
"Without such reforms (enterprise and banking reform), China's long-term prospects become worse."⁵⁸

Widerlegt werden können auch die Stimmen, die behaupten, daß eine schneller durchgeführte Reform an der mangelnden Unterstützung durch die Bevölkerung scheitern könne, weil in der kurzen Sicht hohe gesamtwirtschaftliche Kosten anfallen. Wie die Kalkulation des Wirtschaftswachstums bei unterschiedlichen Reformgeschwindigkeiten in

⁵⁸ Fernald/Babson (1999), S. 23.

Abbildung 2 zeigt, ist eine schnelle Umsetzung weiterer Reformschritte (grauer Balken) die dominante Strategie.⁵⁹

Abbildung 2: Wirtschaftswachstum in China bei unterschiedlichem Reformvorgehen



Quelle: EIU (1998), S. 5.

Vonnöten sind nunmehr weitere Signale, daß der Weg zur Marktwirtschaft wirklich beschritten werden soll, und eine zügige Umsetzung weiterer Reformen sowie klar formulierte Vorstellungen, wie die Umstrukturierung der Staatsunternehmen vorgenommen werden soll. Ohne dies sowie den Erlaß und die strenge Umsetzung klarer rechtlicher Vorschriften droht Chinas bisher so erfolgreicher Weg doch noch in einer Sackgasse zu münden.

⁵⁹ Unter schnellem Reformvorgehen versteht die EIU dabei eine umfassende Reform der Staatsunternehmen bis zum Jahr 2000 bei gleichzeitiger Befreiung der Geschäftsbanken von staatlichen Vorgaben. Langsame Reformen bedeuten hingegen eine bedingte Aufrechterhaltung der staatlichen Kreditzuweisungen an ineffiziente Staatsunternehmen; vgl. EIU (1998), S. 5.

Literaturverzeichnis

- ABC (1997), "Annual Report Agricultural Bank of China 1997", Beijing, Internet
- Anderson, Ronald W. and Chantal Kegels (1998), "Transition Banking", Clarendon Press, Oxford
- BoC (1998), "Annual Report Bank of China 1998", Beijing
- BoCom (1998), "Annual Report Bank of Communications 1998", Shanghai
- Berensmann, Kathrin und Nicolas Schlotthauer (1998), "Asiatische Währungs- und Finanzkrise: Ursachen, Auswirkungen, Lösungsansätze", Institut der Deutschen Wirtschaft, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik 245, Köln
- Bofinger, Peter (1999), "The non-cash economy in Ukraine/CIS", erscheint in: Economic Systems
- Central Committee of the Communist Party of China (1999), "Decision of the CCCPoC on major issues concerning the reform and development of state-owned enterprises", adopted at the 4th Plenum of the 15th CPC Central Committee on September 22, 1999; Internet: <http://www.chinadaily.com.cn/focus/cpcdecision/text0head.html>
- CCB (1998), "Annual Report China Construction Bank 1998", Beijing
- China Minsheng Bank (1998), "Annual Report China Minsheng Banking Corporation 1998", Beijing
- Corden, W. Max (1993), "Exchange rate policies for developing countries", in: The Economic Journal, Vol. 103, January, S. 198-207
- Corsetti, G., Pesenti, P. and N. Roubini (1998), "What caused the Asian currency and financial crisis? Part I: macroeconomic overview", NBER Working Paper No. 6833
- de Jonquières, Guy and James Kynge (1999), "Beijing's big gamble", in: Financial Times, 16.11.99, S. 18
- Dunn, Malcolm H. and Eric S. Soong (1998), "Structures, policy issues and prospects of Taiwan's financial markets", in: Menkhoff, Lukas and Beate Reszat (eds.), "Asian Financial Markets - structures, policy issues and prospects", Veröffentlichungen des HWWA, Nomos Verlag, Baden-Baden, p. 151-170
- EBRD (1999), "Transition Report 1998", European Bank for Reconstruction and Development, London
- [The] Economist (1997), "Fragile, handle with care: a survey of banking in emerging markets", Extra-Beitrag, April 12th
- EIU (1998), "Business China", Economist Intelligence Unit, 26th October, <http://www.eiu.com>
- Fernald, John G. and Oliver D. Babson (1999), "Why has China survived the Asian Crisis so well? What risks remain?", Board of Governors of the Federal Reserve System, International Finance Discussion Papers No. 633, February
- Gaddy, Clifford and Barry Ickes (1998), "A simple four-sector model of Russia's 'Virtual' Economy", Brookings Papers (Preliminary Draft)
- Goldstein, Morris and Philip Turner (1996), "Banking Crises in Emerging Economies: origins and policy options", BIS Economic Paper No. 46, Basel

- Harding, James (1999), "China throws a lifeline", in: Financial Times, 28.01., S. 13
- Hieker, Nicol-Janin (1999), "Konkursrechtsgesetzgebung in der Volksrepublik China", Mitteilungen des Instituts für Asienkunde Nr. 301, Hamburg
- ICBC (1998), "Annual Report Industrial and Commercial Bank of China 1998", Beijing
- IMF (1997), "World Economic Outlook: Interim Assessment", December, Washington D.C.
- IMF (1999), "International Financial Statistics", International Monetary Fund, Oktober
- Kazer, William (1999), "China bank debt woes could cost \$60 bln", Reuters, 08.03.99, Internet: <http://infoseek.go.com>
- Kumar, Anjali, Nicholas Lardy, William Albrecht, Terry Chuppe, Susan Selwyn, Paula Perttunen and Tao Zhang (1997), "China's Non-Bank Financial Institutions", World Bank Discussion Paper No. 358, Washington D.C.
- Kunnasmaa, Kai M. (1996), „Banking and Financial Institutions in China“, Finnish Lawyers' Publishing, Helsinki
- Kynge, James (1999a), "Beijing reveals massive misuse of funds", in: Financial Times, 18.08.99, <http://www.ft.com/hippocampus/q13c18e.htm>
- Kynge, James (1999b), "China unravels big shares scandal", in: Financial Times, 27.11., S. 2
- Lardy, Nicholas R. (1999), "The challenge of bank restructuring in China", in: "Strengthening the Banking System in China: issues and experiences", Bank for International Settlements Policy Papers No. 7, October 1999, S. 17 - 39
- MoF (1999), "Balance of Payments of the PRC", Ministry of Finance China, Internet
- Neue Zürcher Zeitung (1998), "Gebremste Reformen - Massive staatliche Stimulierung", 20.10.
- OECD (1999), "Economic Outlook", June, Paris
- o.V. (1999), "Thailand hängt nicht mehr am Tropf des IMF", in: Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln Nr. 63, 23.09., S. 16
- Raiser, Martin (1995), "Die Rolle der Staatsunternehmen in der Systemtransformation: die Erfahrungen der VR China", in: Die Weltwirtschaft, 10. Jg., S. 340-362
- Raiser, Martin (1997), "Soft budget constraints and the fate of economic reforms in transition economies and developing countries", Kieler Studien Nr. 281, Institut für Weltwirtschaft
- Schierenbeck, Henner und Reinhold Hölscher (1998), "Bank Assurance", 4. Aufl., Stuttgart
- Schlotthauer, Nicolas (1999), "Will the People's Republic of China trigger off the next Asian crises?", in: Intereconomics, Vol. 34, No. 3, S. 124 - 135
- Schüller, Margot (1998), "Hong Kong's financial market development", in: Menkhoff, Lukas and Beate Reszat (eds.), "Asian Financial Markets - structures, policy issues and prospects", Veröffentlichungen des HWWA Nr. 44, Baden-Baden, S. 103 - 127.
- State Statistical Bureau (1998), "China Statistical Yearbook 1998", Beijing
- Steinmann, Matthias, Thümmel, Martin und Zhang Xuan (1995), "Kapitalgesellschaften in China", Mitteilungen des Instituts für Asienkunde Nr. 242, Hamburg
- Weltbank (1996), "The Chinese Economy: fighting inflation, deepening reforms", Washington D.C.

- Weltbank (1997), "The state in a changing world", Weltentwicklungsbericht, Washington D.C.
- Xie, Ping (1999), "Bank restructuring in China", in: "Bank restructuring in practice", BIS Policy Papers No. 6, S. 124 - 129
- xinhua tongxunshe (1998), "zhongguo shangshi gongsi nianbao (Annual Report of China listed companies)",
- zhongguo renmin yinhang yanjiuju (Forschungsabteilung der chinesischen Zentralbank) (1999), "zhongguo xiandai zhongyang yinhang tizhi (Das gegenwärtige Zentralbanksystem Chinas)", zhongguo jinrong chubanshe (China Finanzverlag), Beijing