

Arbeiten aus dem



OSTEUROPA-INSTITUT
MÜNCHEN

Wirtschaftswissenschaftliche Abteilung

Working Papers

Nr. 260 Januar 2006

**Graduelle Transformation von
Wirtschaftsordnungen:
Ein Vergleich der Reformstrategien
Chinas und Usbekistans**

Alexandra REPPEGATHER und Manuela TROSCHKE



**OSTEUROPA-INSTITUT
MÜNCHEN**

Scheinerstr. 11
D-81679 München
Telefon: 089/99 83 96-0
Telefax: 089/98 10 110
E-Mail: oei@oei-muenchen.de
Internet: www.oei-muenchen.de

ISBN 3-938980-02-8

Inhaltsverzeichnis

	Zusammenfassung	v
1	Einleitung	1
2	Das chinesische Reformmodell	4
2.1	Ausgangsbedingungen des chinesischen Reformpfads	4
2.2	Entwicklung ausgewählter Parameter der chinesischen Volkswirtschaft seit 1978.....	5
2.3	Ausgewählte Bereiche der makroökonomischen Reformstrategie	7
2.3.1	Preisliberalisierung	7
2.3.2	Außenhandelsliberalisierung	9
2.3.3	Fiskalpolitik	13
2.3.4	Bankensektor	14
2.3.5	Privatisierung	17
2.4	Ausgestaltung der Governance	20
2.4.1	Governance auf der Mikroebene: Corporate Governance	21
2.4.2	Governance auf der Makroebene: Fiskalische Dezentralisierung.....	24
2.5	Reform des landwirtschaftlichen Sektors	26
2.6	Zusammenfassung und Ausblick	27
3	Das usbekische Reformmodell	29
3.1	Ausgangsbedingungen des usbekischen Reformpfads	29
3.2	Entwicklung ausgewählter Parameter der usbekischen Volkswirtschaft seit 1978.....	30
3.3	Ausgewählte Bereiche der makroökonomischen Reformstrategie	32
3.3.1	Preisliberalisierung	32
3.3.2	Außenhandelsliberalisierung	33
3.3.3	Fiskalpolitik	36
3.3.4	Bankensektor	38
3.3.5	Privatisierung	40
3.4	Ausgestaltung der Governance	42
3.4.1	Governance auf der Mikroebene: Corporate Governance	42
3.4.2	Governance auf der Makroebene: Fiskalische Dezentralisierung.....	45
3.5	Reform des landwirtschaftlichen Sektors	47
3.6	Zusammenfassung und Ausblick	50
4	Literaturverzeichnis	52

Zusammenfassung¹

Die gradualistischen Wirtschaftsreformen bei der Transformation der Wirtschaftsordnung Chinas hatten sich als sehr erfolgreich erwiesen. Zwei Dekaden später schien Usbekistan mit seinem gradualistischen Vorgehen und dem „Usbekischen Wachstumswunder“ diesem Modell zu folgen. Ein systematischer Vergleich der Reformen auf der Makro- und Mikroebene zeigt, dass die Transformationspfade beider Länder grundsätzlich unterschiedlich sind. Viele Reformelemente gleichen sich auf den ersten Blick, weil beide Länder den Übergang von einer Zentralverwaltungswirtschaft zu einer Marktwirtschaft zu bewältigen haben. Die Ausgestaltung auf der Mikroebene und die makroökonomischen Ergebnisse sind jedoch sehr verschieden. Während China unter Beibehaltung einer straffen politischen Kontrolle auf ein System von Anreizen, Dezentralisierung und Wettbewerb setzte, sind die Reformen in Usbekistan von administrativer Regulierung und mangelndem Rückgang der Staatstätigkeit gekennzeichnet. Dem grundsätzlichen Vertrauen der chinesischen Regierung in ein positives Wirken der Marktkräfte steht in Usbekistan ein offensichtliches Misstrauen des Staates gegenüber dem Markt und die Befürchtung eines Verlustes an Kontrolle gegenüber.

¹ Die Autoren danken der VolkswagenStiftung für die finanzielle Unterstützung des Projektes: „Zwischen Russland und China: Reformmodelle und Governance in Zentralasien“, im Rahmen derer die Arbeit entstanden ist

1 Einleitung

Zu Beginn der Transformation der Wirtschaftsordnungen in den ehemaligen Zentralverwaltungswirtschaften wurde von der Wirtschaftswissenschaft das Fehlen eines entsprechenden theoretisch fundierten Reformmodells beklagt. Die meisten Transformationsökonomien orientierten sich an den schematischen Empfehlungen des IWF und der Weltbank, die zu einer Kombination von Maßnahmen der Stabilisierung, Liberalisierung und Privatisierung rieten, um schnellstmöglich eine Irreversibilität des Transformationsprozesses sowie die mit der Entscheidung für den wirtschaftlichen Wandel verbundenen Effizienz- und Produktivitätsziele zu erreichen: „Consistent policies, combining liberalization of markets, trade, and new business entry with reasonable price stability, can achieve a great deal even in countries lacking clear property rights and strong market institutions.“²

Im Zentrum der theoretischen Überlegungen standen zunächst die Fragen nach der Geschwindigkeit („big bang“ oder graduell) und nach der Abfolge („sequencing“) der Reformmaßnahmen. Mehr als ein Jahrzehnt nach dem Beginn der Transformation in den ehemaligen Zentralverwaltungswirtschaften wurde die als „Washington Consensus“ bekannt gewordene Doktrin der Transformation von Vertretern aus den eigenen Reihen kritisiert.³ Die Misserfolge der Reformpolitik des IWF in Russland hatten gezeigt, dass eine ausschließlich auf Stabilisierung, Liberalisierung und Privatisierung ausgerichtete Transformationsstrategie entgegen den ursprünglichen Erwartungen nicht quasi automatisch zur Herausbildung marktwirtschaftlicher Institutionen führte. Ohne die Berücksichtigung politischer und gesellschaftlicher Restriktionen sowie der institutionellen Gegebenheiten eines Landes und ohne eine aktive Rolle der Regierung im Rahmen des institutionellen Wandels konnten in einigen Ländern keine effektiven Reformen implementiert werden.

Diese Probleme wurden von der mikroökonomisch orientierten Transformationsökonomie schon seit längerer Zeit untersucht. Ohne die Notwendigkeit der vom „Washington Consensus“ geforderten wirtschaftspolitischen Maßnahmen grundsätzlich in Frage zu stellen, hat sie ein eigenes Reformkonzept entwickelt, das als „evolutionär-institutionalistisch“ bezeichnet wird.⁴ Im Unterschied zum „Washington Consensus“ berücksichtigt dieses Konzept explizit neuere mikroökonomische Theorieelemente (Spieltheorie, Agency-Probleme, Rolle asymmetrischer Informationen, etc.), die in die Reformempfehlungen einfließen. In diese Überlegungen werden die politischen Rahmenbedingungen in den Transformationsländern einbezogen. Anhand modelltheoretischer Analysen wird gezeigt, dass partielle Reformen erfolgreich sein können, sofern die politische Kontrolle stark genug ausgeprägt ist.⁵ Abweichend vom „Washington Consensus“ wird dem Staat und seinen Institutionen kein grundsätzlich wohlwollendes Ver-

² The World Bank (1996), S. 142.

³ Vgl. Stiglitz, J. E. (1999).

⁴ Vgl. Roland, G. (2000).

⁵ Vgl. Murphy, K./Shleifer, A./Vishny, R. (1992).

halten („helping hand“) unterstellt. In diesem Verständnis verfolgt der Staat bei der Implementierung der Reformmaßnahmen seine eigenen Interessen, die auf den Machterhalt und die Realisierung materieller Vorteile gerichtet sind.⁶

Die empirische Wirtschaftsforschung zeigt, dass den negativen Erfahrungen im Transformationsprozess Russlands („big bang“-Ansatz) positive Erfahrungen in China (graduelle bzw. evolutionäre Reformen) gegenüberstehen. Vertreter des „Washington Consensus“ argumentieren, unterschiedliche Ausgangsbedingungen, insbesondere der im Vergleich zu China höhere Industrialisierungsgrad Russlands, seien für die unterschiedlichen Reformerfolge verantwortlich.⁷ Quian und Xu⁸ begründen den Erfolg partieller Reformen demgegenüber mit den positiven Auswirkungen der dezentralen Organisationsform der chinesischen Volkswirtschaft. Vertreter des evolutionärinstitutionalistischen Ansatzes greifen dieses Argument auf und heben den Grad der politischen Zentralisierung als Bestimmungsfaktor für den Erfolg gradueller Reformstrategien hervor.⁹ In Anknüpfung an theoretische Überlegungen, dass eine partielle Reformstrategie, wie sie von China verfolgt wird, bei hinreichend starker politischer Kontrolle erfolgreich sein kann, verweisen andere Autoren auf die mögliche unterstützende Wirkung der politischen Kontrolle bei der erfolgreichen Implementierung von Reformen selbst bei dem Verzicht auf eine weit reichende Privatisierung, sofern der Staat die richtigen Anreize setzt.¹⁰

Neuere komparative Untersuchungen über die Entwicklung des Wirtschaftswachstums in den Transformationsländern Mittel- und Osteuropas sowie Asiens deuten darauf hin, dass der Transformationserfolg in der Tat wesentlich von den Ausgangsbedingungen in den Reformländern abhängt. Geschwindigkeit und Grad der Liberalisierung sind für den Reformerfolg in der Anfangsphase einer Transformation statistisch eher unbedeutend, während Liberalisierungsmaßnahmen in der späteren Phase des Systemwandels – zusammen mit den übrigen Faktoren – einen bedeutenden Erfolgsfaktor bilden.¹¹ Entscheidenden Einfluss üben damit die Art der politischen Kontrolle und die Beschaffenheit bzw. Entwicklung der Institutionen aus.

Als Modellfall für evolutionäre Reformen wird in der Regel China herangezogen. In China wurde, beginnend mit der Landwirtschaft, durch partielle Liberalisierung auf den Gütermärkten die Entstehung eines nichtstaatlichen bzw. Privatsektors parallel zum ideologisch unantastbaren Staatssektor ermöglicht („dual-track-approach“).¹² Staatliche Institutionen erhielten Anreize, um das Wachstum des neuen Sektors zu fördern. Hohe durchschnittliche Wachstumsraten dokumentieren den bisherigen Erfolg der chinesi-

⁶ Vgl. Shleifer, A./Vishny, R. (1998).

⁷ Vgl. Sachs, J./Woo, W. (1994).

⁸ Vgl. Quian, Y./Xu, Ch. (1993).

⁹ Vgl. Blanchard, O./Shleifer, A. (2000).

¹⁰ Vgl. Roland, G. (2000); Blanchard, O./Kremer, M. (1997).

¹¹ Vgl. Popov, V. (2005).

¹² Vgl. McMillan, J./Naughton, B. (1992).

schen Reformen. Inzwischen existiert eine breite empirische Literatur, die die chinesischen Reformenerfolge auf verschiedenen Gebieten untersucht.

Ebenfalls auf graduellen Reformen basiert der Transformationspfad Usbekistans, dessen mit einer starken sozialen Absicherung verbundene Reformstrategie sich signifikant von den anderer osteuropäischer Länder unterscheidet. Auch die usbekischen Reformen zeigen – zumindest vordergründig – gute Erfolge, wenn man auf Wachstum und Stabilität rekurriert. Die Ursachen hierfür wurden zunächst primär auf makroökonomischer Ebene gesucht¹³. Diese bietet jedoch keine abschließende Erklärung, da die Ausgangsbedingungen der anderen zentralasiatischen Staaten im Wesentlichen vergleichbar waren. Damit stellt sich die Frage, ob Usbekistan – ähnlich wie China – die Transformation auf Grund des graduellen Vorgehens besser bewältigen konnte als vergleichbare Länder. In der Tat beziehen sich Publikationen der westlichen Fachwelt über Usbekistan stets auf China.¹⁴ Usbekische Ökonomen sehen dagegen deutliche Unterschiede in den Reformkonzepten beider Länder.¹⁵ Eine umfassende Beantwortung dieser Frage steht jedoch aus.

Um dies zu leisten, soll das Vorgehen beider Länder soweit schematisiert werden, dass eine Vergleichsbasis gegeben ist. Dabei werden politische und ideologische Restriktionen der jeweiligen Reformpolitik einbezogen. Ausgehend von einem kurzen Überblick über die wirtschaftlichen Ausgangsbedingungen wird der Verlauf der Transformation entlang der üblichen Transformationsindikatoren des Washington Consensus untersucht. Um dem evolutionären Ansatz gerecht zu werden, wird der Wandel der Governance-Strukturen sowohl auf Mikroebene (Corporate Governance), als auch auf der Makroebene (Fiskalische Dezentralisierung) gesondert dargestellt. Am Beispiel des Agrarsektors, der in beiden Ländern eine zentrale Rolle bei den Reformen spielte bzw. spielt, werden beide Ansätze zusammengeführt. Die Arbeit schließt mit einer Aussage zur Vergleichbarkeit beider Transformationsstrategien.

¹³ Vgl. Zettelmeyer, J. (1999).

¹⁴ So z. B. Klugman, J. (1998).

¹⁵ Vgl. Islamov, B. (2000).

2 Das chinesische Reformmodell

2.1 Ausgangsbedingungen des chinesischen Reformpfads

Vor der Einführung der Zentralverwaltungswirtschaft unter der Führung der Kommunistischen Partei Chinas im Jahr 1949 hatte die chinesische Wirtschaft lange Jahre des wirtschaftlichen Niedergangs und weit verbreiteter Armut durchlaufen. Im internationalen Vergleich war Chinas Anteil am globalen Bruttoinlandsprodukt (BIP) von rund 32 % im Jahr 1820 auf rund 5 % im Jahr 1952 gesunken; das BIP pro Kopf war im selben Zeitraum von rund 89 % des Weltdurchschnitts auf rund 24 % zurückgegangen.¹⁶ Die mit der Einführung des Modells der Zentralverwaltungswirtschaft verbundenen Erwartungen im Hinblick auf eine substantielle Verbesserung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und der Versorgungslage der Bevölkerung hatten sich jedoch auch nach zwanzig Jahren nicht erfüllt. Im weltweiten Vergleich war der Anteil Chinas am globalen Output bis Anfang der 1970er Jahre vielmehr unter die Werte des Jahres 1952 abgerutscht¹⁷, eine grundlegende Neuausrichtung der Wirtschaftspolitik erforderlich machte..

Mit der Machtübernahme reformorientierter Kräfte innerhalb der KP Chinas wurde unter der Führung Deng Xiaopings auf dem 3. Plenum des Zentralkomitees im Dezember 1968 durchgesetzt, dass als Hauptwiderspruch innerhalb der chinesischen Gesellschaft nicht länger der Widerspruch zwischen Bourgeoisie und Proletariat, sondern statt dessen der Widerspruch zwischen der mangelnden Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft und den materiellen Bedürfnissen der Bevölkerung definiert wurde. Damit wurde letztlich die Basis für eine radikale Neuausrichtung der chinesischen Wirtschaftspolitik eingeleitet. Wenngleich ursprünglich wohl lediglich die Intention bestand, durch eine partielle Implementierung marktwirtschaftlicher Institutionen die Leistungsfähigkeit der zentralverwaltungswirtschaftlichen Ordnung zu steigern, wurde im Ergebnis ein Prozess eingeleitet, der nach Ansicht einzelner Beobachter auf eine vollständige Transformation der Zentralverwaltungswirtschaft in eine Marktwirtschaft hinauslaufen kann.¹⁸

Dem Beginn des chinesischen Reformprozesses im Jahr 1978 war im Unterschied zu zahlreichen anderen Transformationsländern, wie z. B. Russland, keine lange Phase der Stagnation vorangegangen. Im Zeitraum von 1952, dem Jahr vor dem Inkrafttreten des ersten Fünfjahresplans, bis 1978 betrug die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate des chinesischen BIP rund 6,1 %. In der Zeit vom Beginn der Kulturrevolution im Jahr 1966 bis 1978 belief sich das durchschnittliche jährliche Wachstum des BIP auf rund 5,9 %, während es in den letzten fünf Jahren dieses Zeitraums auf durchschnittlich 5,6 % p. a. zurückging.¹⁹

¹⁶ Vgl. Maddison, A. (1998), S. 40 und S. 56.

¹⁷ Vgl. Maddison, A. (1998), S. 40 und S. 56.

¹⁸ Vgl. Taube, M. (2003), S. 5-6.

¹⁹ Vgl. National Bureau of Statistics of China (2002).

Ungeachtet der Industrialisierungsbestrebungen in den 1950er und 1960er Jahren war China zu Beginn des Reformprozesses durch eine ausgeprägte Armut der Bevölkerung und die Dominanz des landwirtschaftlichen Sektors gekennzeichnet. In der Landwirtschaft waren zu diesem Zeitpunkt 71 % der arbeitenden Bevölkerung beschäftigt, und der überwiegende Teil der Menschen lebte in den ländlichen Regionen. Ein soziales Sicherungssystem existierte lediglich für die Beschäftigten im staatlichen Sektor, deren Anteil an der Gesamtbevölkerung rund 20% betrug. Um die notwendigen Mittel für die geplante Ausweitung der Industrialisierung sicherzustellen, wurde der landwirtschaftliche Sektor einer hohen Besteuerung unterworfen. Aufgrund der dominierenden landwirtschaftlichen Strukturen bestand am Anfang des Transformationsprozesses ein weit reichendes Potenzial zur Reallokation des (kostengünstigen) Faktors Arbeit in den aufstrebenden industriellen Sektor und zur Realisierung erheblicher Produktivitätsgewinne.²⁰

Eine mangelhafte Infrastruktur und die große Bedeutung der lokalen Subsistenzwirtschaft schlugen sich in einer geringen regionalen Spezialisierung sowie in einer hohen Anzahl kleiner und mittlerer Unternehmen nieder. Obwohl die chinesische Wirtschaft sich nicht im selben Maße durch eine zentrale Planung und Verwaltung auszeichnete wie z. B. diejenige der Sowjetunion, räumte sie der Zentralregierung die Planung, Steuerung und Kontrolle wesentlicher Produktions- und Allokationsentscheidungen ein. Im Vergleich zu anderen Zentralverwaltungswirtschaften verfügten die Lokalregierungen jedoch über größere Machtbefugnisse, die sie zur Entwicklung umfangreicher Managementkapazitäten nutzten. So schufen die chinesischen Lokalregierungen bereits zu Beginn des Reformprozesses in China ein wichtiges Fundament für die spätere Dezentralisierung..

Die staatlichen chinesischen Industriebetriebe erhielten umfangreiche Subventionen, doch weniger ausgeprägt, als dies in den mittel- und osteuropäischen Zentralverwaltungswirtschaften der Fall war. Die meisten Preise, einschließlich der Wechselkurse, waren zentral festgesetzt. Die vorrangig nach innen gerichtete Wirtschaftspolitik schlug sich in einer geringen Bedeutung des Außenhandels und der ausländischen Investitionstätigkeit nieder. Im Unterschied zu zahlreichen anderen Transformationsländern war China in der Anfangsphase des Reformprozesses jedoch weder mit starken makroökonomischen Ungleichgewichten konfrontiert, noch war es einem vergleichbaren politischen Veränderungsdruck ausgesetzt.²¹

2.2 Entwicklung ausgewählter Parameter der chinesischen Volkswirtschaft seit 1978

Seit dem Jahr 1980 weist die chinesische Wirtschaft eine der höchsten nachhaltigen Wachstumsraten des BIP pro Kopf in der Welt auf. Während das Urteil der Fachwelt

²⁰ Vgl. Harvie, Ch. (1998), S. 18-19.

²¹ Vgl. Harvie, Ch. (1998), S. 19.

hinsichtlich der Zuverlässigkeit der offiziellen statistischen Daten nicht eindeutig ausfällt²², sind sich die Ökonomen weit gehend einig, dass sich das BIP pro Kopf zu konstanten Preisen zwischen 1980 und 1990 etwa verdoppelt und zwischen 1990 und 2000 nochmals um rund 100 % erhöht hat. Während das reale BIP in der Periode von 1987 bis 1996 um durchschnittlich 10 % p. a. anstieg, beträgt die (geschätzte) jahresdurchschnittliche Wachstumsrate für den Zeitraum von 1997 bis 2006 rund 8,4 %.²³ Berechnungen des BIP pro Kopf zu konstanten US-Dollar auf der Basis von 1995 zeigen für diese Periode aufgrund der Wechselkursentwicklung nach Angaben der Weltbank sogar einen noch stärkeren Anstieg von 167 US-Dollar im Jahr 1980 auf 350 US-Dollar im Jahr 1990 an, während es sich demzufolge im Jahr 2001 bereits auf 878 US-Dollar belief.²⁴ In Kaufkraftparitäten auf der Basis von 1995 gerechnet (US-Dollar) legte das BIP pro Kopf im Zeitraum von 1990 bis 2002 um durchschnittlich rund 8,6 % p. a. zu.²⁵ Allerdings sollte nicht verkannt werden, dass das chinesische BIP pro Kopf im internationalen Vergleich immer noch sehr niedrig ausfällt. So liegt z. B. das Pro-Kopf-Einkommen Lettlands, des ärmsten Landes in der EU, mit rund 5.800 US-Dollar wesentlich höher.²⁶

Die rapide zunehmende Integration der chinesischen Volkswirtschaft in die Weltwirtschaft seit dem Beginn des Reformprozesses dokumentiert sich in einem Anstieg der Exporte von Waren und Dienstleistungen gemessen in US-Dollar von rund 14 Mrd. US-Dollar im Jahr 1980 auf rund 62 Mrd. US-Dollar im Jahr 1990 und auf knapp 300 Mrd. US im Jahr 2001. Der Anteil des produzierenden Sektors an den gesamten Exporten erhöhte sich in dieser Zeit von rund 50 % auf rund 90 %.²⁷ Setzt man die Warenimporte und die Warenexporte des Jahres 1970 gemessen in US-Dollar gleich 1, so stieg der Index bis zum Jahr 1990 jeweils auf rund 20 und bis zum Jahr 2002 sogar jeweils auf rund 140 an.²⁸

Gleichzeitig reduzierte sich die Zahl derjenigen Menschen, die ihren Lebensunterhalt mit einem US-Dollar pro Tag bestreiten müssen, im Zeitraum von 1990 bis 2000 um 170 Mio., während die chinesische Bevölkerung in derselben Periode um mehr als 125

²² Entgegen der weit verbreiteten Meinung, die offizielle Statistik weise das Wachstum der Volkswirtschaft eher zu hoch aus (so z. B. die Diskussion bei Taube, M. (2003), S. 21, FN 33), gewinnt in jüngster Zeit die These, dass die offiziellen Daten das Wachstum sogar unterschätzen, immer mehr Anhänger. In diese Richtung argumentiert insbesondere mit Blick auf die jüngste Entwicklung z. B. Hermann-Pillath (2005), S. 29-30, der in diesem Zusammenhang auf die umfangreiche „graue“, d. h. statistisch nicht erfasste Wirtschaft etwa im Bereich der Dienstleistungen und die unzureichende Berücksichtigung der produktiven Leistungen des öffentlichen Sektors verweist. Zudem hebt er das deutlich überdurchschnittliche Wachstum in den Sonderwirtschaftszonen im Süden Chinas hervor, an dem sich die Einschätzungen bezüglich des zukünftigen Wachstums vorrangig zu orientieren hätten.

²³ Vgl. IMF (2005), S. 211, Tab. 5.

²⁴ Vgl. The World Bank (2005), S. 1-2.

²⁵ Eigene Berechnungen auf der Grundlage von The World Bank (2004).

²⁶ Vgl. Deutsche Bundesbank (2005), S. 38.

²⁷ Vgl. The World Bank (2005), S. 2.

²⁸ Vgl. Rumbaugh, T./Blancher, N. (2004), S. 5. Die Berechnung der Warenexporte basiert dabei auf f.o.b.-Preisen, diejenige der Warenimporte auf c.i.f.-Preisen.

Mio. Menschen zunahm. In den vergangenen zwanzig Jahren betrug der Anteil Chinas an der Reduktion der weltweiten Armut rund 75 %.²⁹

Insgesamt gelang es der chinesischen Führung, jene Instabilität und Output-Rückgänge zu vermeiden, die für die meisten Transformationsländer kennzeichnend sind. Diese relative Stabilität wird, ebenso wie die Entwicklung der dargestellten Parameter der chinesischen Wirtschaft, oftmals unmittelbar auf die graduelle Vorgehensweise im Reformprozess zurückgeführt, in der institutionelle Veränderungen dem wirtschaftlichen Systemwandel vorausgingen oder diesen begleiteten. Aber auch die Bevölkerungsgröße und die sonstige Faktorausstattung Chinas werden als Ursachen für diese Entwicklung angeführt.³⁰

2.3 Ausgewählte Bereiche der makroökonomischen Reformstrategie

2.3.1 Preisliberalisierung

Der chinesische Reformprozess zeichnete sich von Beginn an durch ein evolutionäres, experimentelles Vorgehen ohne detaillierte Vorstellungen über die mit einzelnen Maßnahmen letztlich zu erreichenden Ziele aus. Mittels einer graduellen Implementierung von Reformschritten sollten wesentliche Störungen der wirtschaftlichen Entwicklung vermieden werden. Um den Akteuren eine sukzessive Anpassung ihrer Verhaltensweisen an die neuen Rahmenbedingungen zu ermöglichen, folgten die Reformmaßnahmen in der Regel einem zweigleisigen Ansatz („dual-track-approach“). Dieser Ansatz sah die Beibehaltung bestehender Allokationsmechanismen bei gleichzeitiger Einführung neuer Systemstrukturen vor, die mit dem Fortschreiten des Reformprozesses zunehmend an Bedeutung gewannen. Das zweigleisige Vorgehen wurde praktisch in sämtlichen Wirtschaftsbereichen angewendet, wie z. B. im Bereich der Preise, der Landwirtschaft, der Wechselkurse sowie bei der außenwirtschaftlichen Öffnung.³¹

Entgegen den Empfehlungen des „Washington Consensus“ wurden die Preise in China daher nicht sofort freigegeben. Unter dem „dual-track“-Regime konnten Unternehmen einen wachsenden Teil ihres Outputs zu Marktpreisen veräußern, während der zu staatlich festgesetzten Preisen verkaufte Outputanteil zunehmend zurückgeführt wurde. Das System der dualen Preisbildung wurde zuerst im Zuge der landwirtschaftlichen Reformen im Zeitraum von 1978 bis 1984 eingeführt und in den darauf folgenden Jahren auf den industriellen Sektor ausgeweitet.³² Im Jahr 1991, dreizehn Jahre nach dem Beginn des Transformationsprozesses, wurden immer noch gut 30 % der Einzelhandelspreise, mehr als die Hälfte der Preise für produzierte Güter und über 40 % der landwirt-

²⁹ Vgl. The World Bank (2005), S. 1.

³⁰ Vgl. Deutsche Bundesbank (2005), S. 38.

³¹ Vgl. Sachs, J./Woo, W. T. (1994).

³² Vgl. Harvie, Ch. (1998), S. 20-22.

schaftlichen Erzeugnisse zentral festgelegt bzw. durch staatliche Vorgaben determiniert. Im Jahr 2003, rund 2 Jahre nach dem Beitritt Chinas zur Welthandelsorganisation (WTO), hatten sich diese Quoten auf rund 4 %, 13 % bzw. rund 3,5 % verringert.³³ Heute werden die meisten Preise frei am Markt gebildet, wenngleich dies nicht bedeutet, dass der Prozess der Preisliberalisierung abgeschlossen ist. Die Preise für Gas, Wasser und Strom unterliegen noch einer starken Regulierung. Insgesamt liegen die relativen Preise für die meisten Güter und Dienstleistungen inzwischen jedoch nicht allzu weit außerhalb der Bandbreiten in anderen Ländern.³⁴

Durch die graduelle Freigabe der Preise konnte eine galoppierende Inflation, wie sie aus den anderen Transformationsstaaten bekannt ist, vermieden werden. In der Periode von 1978 bis 1986 entfiel der weitaus größte Anteil des allgemeinen Preisanstiegs (rund 78 %) auf den Anstieg der Preise für die Nahrungsmittel, die in den Jahren zuvor subventioniert worden waren. Während die Inflationstendenzen bis in die zweite Hälfte der 1980er Jahre hinein begrenzt werden konnten, gelang es der Regierung gegen Ende der 1980er Jahre aber nicht mehr, den einsetzenden Inflationsschub wirksam einzudämmen. Hierfür war weniger die Preisliberalisierung als die expansive Haushalts- und Geldpolitik verantwortlich, mittels derer die umfangreichen staatlichen Investitionsvorhaben ungeachtet der deutlich sinkenden Haushaltseinnahmen finanziert werden sollten. Anstelle einer Reduktion der staatlichen Kreditaufnahme bzw. der Dezentralisierung von Investitionsaktivitäten entschied sich die chinesische Führung zu einer Ausdehnung der Kreditaufnahme über das (staatliche) Bankensystem.³⁵ Eine weitere wichtige Ursache für die aufgetretenen Inflationsschübe wird zudem in der fortschreitenden fiskalischen Dezentralisierung und dem damit einhergehenden steigenden Einfluss der Lokalregierungen auf die Wirtschaftspolitik und den Finanzsektor gesehen.³⁶ Im Gegensatz zu einer restriktiven Geldpolitik, wie sie vom „Washington Consensus“ grundsätzlich empfohlen wird, wuchs in China das Verhältnis der Geldmenge M2 zum BIP von rund 24 % im Jahr 1978 auf rund 70 % im Jahr 1990 und auf rund 152 % im Jahr 2001 an.³⁷

Als gegen Ende der 1980er Jahre die Inflationsrate erstmals seit Beginn der Reformen sprunghaft auf fast 20 % p. a. angestiegen war, reagierte die chinesische Führung mit einer abrupten Unterbrechung der Preisreformen bzw. einer Wiedereinführung der Preiskontrollen in Verbindung mit einer Reihe weiterer Maßnahmen zur Eindämmung der Inflation, wie beispielsweise der Beschränkung der Kreditvergabe durch die Banken und Investitionsverbote. Diese restriktiven Maßnahmen, die auch eine partielle Rücknahme der Reformen beinhalteten, milderten den Inflationsdruck, beeinträchtigten aber zugleich das Wirtschaftswachstum spürbar.³⁸ Unter dem Eindruck der entstehenden Wirtschaftskrise kehrten die Führungsverantwortlichen Anfang der 1990er Jahre wieder

³³ Vgl. OECD (2005), S. 29, Tab. 1.3.

³⁴ Vgl. The World Bank (2005), S. 12 und S. 149, FN 9.

³⁵ Vgl. Naughton, B. (1991).

³⁶ Vgl. Harvie, Ch. (1998), S. 28.

³⁷ Vgl. The World Bank (2003).

³⁸ Vgl. Harvie, Ch. (1998), S. 23 und S. 28.

auf den zuvor eingeschlagenen Transformationspfad zurück, allerdings mit der Folge erneut deutlich steigender jährlicher Inflationsraten. Diese hatten aufgrund des durch die erneuten Reformbekenntnisse ausgelösten Booms im Bereich der Anlageinvestitionen bereits Mitte 1993 wieder die 20 %-Marke erreicht. In der Folge wurden das Zentralbanksystem, die Geldpolitik sowie die Fiskalpolitik tief greifend reformiert.³⁹ Das Fundament hierfür war nicht zuletzt durch die Verankerung des Ziels der Implementierung einer „sozialistischen Marktwirtschaft“ in der chinesischen Verfassung im März 1993 gelegt worden. Die relativ starken Inflationsschübe resultierten somit letztlich weniger aus dem graduellen Vorgehen bei der Preisfreigabe, als vielmehr aus einem „Sequencing“-Problem, da der Prozess der Preisliberalisierung nicht unmittelbar, sondern erst mit erheblicher zeitlicher Verzögerung von komplementären Reformen im Bereich der Fiskalpolitik begleitet wurde.⁴⁰

Die in der darauf folgenden Periode erreichte Verbesserung der makroökonomischen Steuerung resultiert in einem Absinken der durchschnittlichen jährlichen Inflationsrate von rund 12 % p. a. im Zeitraum von 1987 bis 1996 auf (geschätzte) 1,3 % im Zeitraum von 1997 bis 2006.⁴¹ Allerdings deutet immer noch hohe Volatilität der jährlichen Inflationsrate von etwas mehr als 3 %punkten im Zeitraum von 1996 bis 2004 auf weiterhin bestehende Probleme hin, wie beispielsweise staatliche Eingriffe in die Investitions- und Kreditvergabepolitik anstelle einer Nutzung marktbasierter Steuerungsinstrumente und die Wechselkurspolitik.⁴²

Der dual-track-approach bei der Preisfreigabe in China kann gegenüber den Erfahrungen anderer Transformationsstaaten insgesamt als Erfolg gewertet werden. Die lange Übergangsphase wurde genutzt, um komplementäre Reformen durchzuführen und entsprechende Institutionen zu etablieren. Ob dies auch für Usbekistan gilt, ist noch zu beantworten.

2.3.2 Außenhandelsliberalisierung

Der chinesische WTO-Beitritt im Jahr 2001 kann – ungeachtet der noch bestehenden Umsetzungsprobleme – als vorläufiger formaler Abschluss jenes außenwirtschaftlichen Liberalisierungskurses begriffen werden, der 1978 von Deng Xiaoping initiiert wurde und China aus einer quasi vollständigen Abschottung von der internationalen Arbeitsteilung zurück in den Welthandel geführt hat.⁴³ Seit dem Beginn des Transformations-

³⁹ Vgl. The World Bank (2005), S. 11-12.

⁴⁰ Vgl. Nauthon, B. (1991), S. 211.

⁴¹ Vgl. IMF (2005), S. 219, Tab. 10.

⁴² Vgl. OECD (2005), S. 58 und S. 60. Mit einer Standardabweichung von rund 3 Prozentpunkten fiel die Volatilität der Inflationsrate der chinesischen Volkswirtschaft, gemessen anhand des BIP-Deflators, im Betrachtungszeitraum allerdings zum Teil deutlich niedriger aus als diejenige der polnischen (mehr als 6 Prozentpunkte), der ungarischen (knapp 5,5 Prozentpunkte) und der tschechischen Volkswirtschaft (rund 3,5 Prozentpunkte).

⁴³ Vgl. Taube, M. (2003), S. 9-10.

prozesses sind die chinesischen Warenexporte und Warenimporte deutlich schneller gewachsen als der Welthandel. Während der Index der chinesischen Warenexporte zu f.o.b.-Preisen und der Warenimporte Chinas zu c.i.f.-Preisen bezogen auf das Jahr 1970 (Index = 1) seit 1978 von jeweils rund 5 Einheiten auf jeweils über 140 Einheiten im Jahr 2002 anstieg, haben sich die globalen Warenexporte im Betrachtungszeitraum auf dieser Basis lediglich vervierfacht.⁴⁴ Dabei mag es angesichts der starken Abschottung der chinesischen Wirtschaft vor Reformbeginn überraschen, dass die Liberalisierung des Außenhandels in der ersten Dekade des Transformationsprozesses für die chinesische Führung lediglich von untergeordneter Bedeutung war. Im Vergleich zu den Veränderungen auf dem heimischen Markt erfolgte sie überaus zögerlich und trug oft nur experimentellen Charakter.

Nach der proklamatorischen Öffnung der chinesischen Volkswirtschaft im Jahr 1979 setzten in den 1980er Jahren erste de facto-Lockerungen der weit reichenden und komplexen Import- und Exportkontrollen ein. Die Einrichtung einer begrenzten Anzahl von Sonderwirtschaftszonen in den Küstenregionen zielte zusätzlich auf die Attrahierung ausländischer Direktinvestitionen ab. Ihre Zahl und geographische Ausdehnung wurde in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre deutlich ausgeweitet mit der Folge, dass das Außenhandels- und Wechselkursystem über das Experimentelle hinaus weiter liberalisiert und der Umfang des staatlichen Außenhandelmonopols insgesamt zurückgeführt wurde.⁴⁵ Unter dem Eindruck der erzielten Erfolge wurden dann erst in den 1990er Jahren umfassender angelegte Außenhandelsreformen durchgeführt, insbesondere in Form einer signifikanten Reduktion der Einfuhrzölle. Während der Rückgang des ungewichteten Durchschnitts der chinesischen Importzölle im Zeitraum von 1982 bis 1992 von rund 56 % auf etwa 43 % eher moderat ausfiel, belief sich dieser im Jahr 2002 nur noch auf rund 12 %. Der gewichtete Durchschnitt der Einfuhrzölle reduzierte sich in der Zeit von 1992 bis 2002 von rund 41 % auf rund 6 %.⁴⁶

Infolge des raschen Anstiegs der chinesischen Export- und Importaktivitäten hat sich der Anteil Chinas am Welthandel seit 1979 stetig erhöht. Während der Anteil der chinesischen Warenexporte an den (nominalen) weltweiten Warenausfuhren im Jahr 1990 noch bei knapp unter 2 % lag, stieg er bis zum Jahr 2003 auf rund 6 % an (438 Mrd. US-Dollar). Damit nimmt China nach Deutschland (2003: 748 Mrd. US-Dollar) und den USA (2003: 724 Mrd. US-Dollar) Rang drei der weltweit wichtigsten (Waren-)Exportnationen ein. Der Anteil der chinesischen Warenimporte an den (nominalen) globalen Wareneinfuhren erhöhte sich in dieser Periode von 1,5 % auf 5,5 % (2003: 413 Mrd. US-Dollar). Auch hinsichtlich der Wareneinfuhren rangiert China in der Weltwirtschaft hinter den USA (2003: 1.300 Mrd. US-Dollar) und Deutschland (2003: 602 Mrd. US-Dollar) auf

⁴⁴ Vgl. Rumbaugh, T./Blancher, N. (2004), S. 5.

⁴⁵ Vgl. Naughton, B. (1996), S. 276-277. U. a. wurden 1986 im Rahmen der Implementierung eines dualen Wechselkursregimes mehrere Swap-Zentren für den Handel mit ausländischen Währungen etabliert. Ausgewählte Unternehmen (einschließlich der meisten ausländischen Gesellschaften) konnten auf diesen „Märkten“ Wechselkursgeschäfte tätigen, wobei die dort ermittelten Kurse oftmals deutlich unter dem offiziellen Wechselkurs lagen.

⁴⁶ Vgl. Rumbaugh, T./Blancher, N. (2004), S. 10.

Platz drei.⁴⁷ Der Offenheitsgrad der chinesischen Volkswirtschaft, berechnet als Mittelwert der Exporte und Importe von Waren in Relation zum BIP, lag 2004 bei rund 35 % und war damit mehr als doppelt so hoch wie noch zu Beginn der 1990er Jahre.⁴⁸ Allerdings ist zu berücksichtigen, dass der Anteil der Lohnveredelungsgeschäfte in China immer noch relativ hoch ausfällt, wodurch das Import- und Exportvolumen im Verhältnis zu dem hierdurch bewirkten BIP-Wachstum tendenziell ein überproportional starkes Gewicht erhält.

Gleichzeitig stieg die Bedeutung der führenden Industrienationen als Abnehmer chinesischer Güter seit 1980 spürbar an. So erhöhte sich z. B. im Zeitraum von 1980 bis 2003 in der Europäischen Gemeinschaft (EG) bzw. der Europäischen Union (EU) der Anteil der Einfuhren aus China an den Gesamtimporten (ohne Intra-EG- bzw. Intra-EU-Handel) von rund 1% auf etwa 9%. In Japan und den USA stieg der Anteil der Importe aus China an den jeweiligen nationalen Gesamtimporten im selben Zeitraum von 3% auf über 18% bzw. von 0,5 % auf gut 12% an. Dagegen betrug der Anteil der chinesischen Einfuhren aus dem asiatischen Wirtschaftsraum an den gesamten Importen Chinas im Jahr 2003 bereits rund 53% gegenüber rund 15% im Jahr 1980. Gleichzeitig verringerten sich die Anteile der chinesischen Importe aus der EG bzw. der EU sowie aus den USA an den Gesamtimporten von rund 16% auf knapp 13% bzw. von etwa 20% auf rund 8%.⁴⁹ Hierin spiegelt sich der hohe Grad der vertikalen Spezialisierung innerhalb des asiatischen Wirtschaftsraums wider.

Das Wachstum in China und die anhaltende Öffnung des Landes für den Außenhandel bieten für ausländische Anbieter einerseits neue Markt- und Absatzchancen, andererseits verschärft sich hierdurch der Wettbewerb auf zahlreichen Märkten. Die chinesische Wirtschaft verfügt über wesentliche komparative Wettbewerbsvorteile bei arbeitsintensiven Produkten. In den vergangenen 20 Jahren wurden vor allem unter dem Einfluss ausländischer Unternehmen die Güterstruktur der Exporte stark diversifiziert und die Produktqualität weiter verbessert mit der Folge, dass China in einigen Segmenten inzwischen eine bedeutende Marktposition einnimmt. Der Anteil leichtindustrieller Produkte, insbesondere von Textilien und Bekleidung, an den Gesamtexporten ging in den letzten Jahren zugunsten anderer Warenkategorien, insbesondere der Gruppe der Maschinen und Transportmittel einschließlich Telekommunikations- und Elektronikzeugnisse (2003: rund 43 % der Ausfuhren) deutlich zurück. Die Ausfuhren von Textilien und Bekleidung machten im Jahr 2003 weniger als 20 %, die Ausfuhren von landwirtschaftlichen Erzeugnissen rund 5 % der gesamten Warenexporte aus.⁵⁰ Inzwischen ist – nicht zuletzt infolge der Aufhebung der internationalen Beschränkungen chinesischer Textilimporte Ende 2004 – in einigen Industrieländern bereits die Anwendung protektionistischer Maßnahmen zum Schutz vor einem als zu stark empfundenen Vordringen chinesischer Anbieter auf den heimischen Märkten zu beobachten. In diesem Zusammenhang wäre es zu kurz gegriffen, China immer noch lediglich als verlängerte

⁴⁷ Vgl. WTO (2004), S. 37, Tab. III.1 und S. 62, Tab. III.36; eigene Berechnungen.

⁴⁸ Vgl. hierzu auch Deutsche Bundesbank (2005), S. 39; OECD (2005), S. 30.

⁴⁹ Rumbaugh, T./Blancher, N. (2004), S. 6.

⁵⁰ Vgl. WTO (2004), S. 205, Tab. A 19.

Werkbank für Produkte des Niedrig-Technologie-Bereichs zu begreifen.⁵¹ Chinesische Unternehmen treten bereits heute oftmals als Anbieter ebenso wie als Nachfrager höherwertiger Erzeugnisse auf.⁵² Auf der Importseite dominierte im Jahr 2003 ebenfalls die Gruppe der Maschinen und Transportmittel einschließlich Telekommunikationserzeugnisse (rund 50 % der gesamten Warenimporte).

Das anhaltende Wachstum der chinesischen Wirtschaft wird durch den Transfer von ausländischem Know-how nach China angetrieben, der durch Direktinvestitionen ermöglicht wird. Allerdings setzte ein nennenswerter Zufluss ausländischen Kapitals erst in der ersten Hälfte der 1990er Jahre ein, nachdem sich die Attraktivität des chinesischen Marktes für ausländische Investoren aufgrund der kontinuierlichen hohen Wachstumsraten in den vorangehenden Jahren spürbar erhöht hatte.⁵³ Während der Anteil der ausländischen Direktinvestitionen am chinesischen BIP nach dem ersten Boom in den frühen 1990er Jahren rund 6 % betrug, fiel er bis zum Jahr 2000 auf rund 3,5 % zurück⁵⁴ und belief sich mit rund 61 Mrd. US-Dollar im Jahr 2004 auf knapp 4%. Damit zog China mehr als 9 % der internationalen Direktinvestitionen an und rangierte nach den USA auf Platz zwei der weltweit bedeutendsten Empfänger von Direktinvestitionen.⁵⁵ Die graduelle Öffnung des chinesischen Marktes für ausländische Direktinvestitionen hat eine sukzessive strukturelle Veränderung der Warenstruktur hin zu technologisch anspruchsvolleren und qualitativ hochwertigeren Gütern ermöglicht. Gleichzeitig wurde durch Kontrollen des grenzüberschreitenden Kapitalverkehrs der Zufluss kurzfristig orientierter Finanzmittel verhindert bzw. eingeschränkt, deren rascher Abfluss in anderen asiatischen Ländern und Russland in den Jahren 1997 und 1998 wesentlich zu einer Verschärfung der Finanzkrise beigetragen hatte.⁵⁶

Der Liberalisierung des Aussenhandels folgten erst 1986 entschiedene Reformen in der Wechselkurspolitik. Das bis dahin gültige duale Wechselkursregime wurde sukzessive aufgegeben, am 1. Januar 1994 wurde ein einheitlicher Wechselkurs eingeführt und der Renminbi an den Dollar gebunden. Auf diese Weise übernimmt China eine wichtige Rolle im internationalen Wechselkursgefüge.⁵⁷ Wenngleich der aus den hohen Leistungsbilanzüberschüssen resultierende Inflationsdruck auf die heimische Währung bislang durch die Abschöpfung ausreichender Liquidität seitens der Zentralbank eingedämmt werden konnte, erschwert die Wechselkursanbindung des Renminbi an den US-

⁵¹ So z. B. Schüller, M. (2005), S. 46.

⁵² Vgl. Deutsche Bundesbank (2005), S. 39 und S. 42 sowie Herrmann-Pillath, C. (2005), S. 28-29, der China auf dem Weg in eine „knowledge economy“ sieht. Zwar sei das bereits heute erkennbare Muster des chinesischen Außenhandels, bei dem China zunehmend kapital- und wissensintensive Produkte exportiert und rohstoff- und arbeitsintensive Produkte importiert, stark durch ausländische Direktinvestitionen geprägt; doch fungierten gerade diese auch als ein Medium des Wissenstransfers nach China und damit gleichsam als Katalysator des ökonomischen Strukturwandels.

⁵³ Vgl. zu dieser Argumentation Kotz, D. M. (2004), S. 10; Naughton, B. (1996), S. 277.

⁵⁴ Vgl. OECD (2005), S. 36.

⁵⁵ Vgl. UNCTAD (2005), Annex Tab. B.1.

⁵⁶ Vgl. Kotz, D. M. (2004), S. 11.

⁵⁷ Vgl. Deutsche Bundesbank (2005), S. 43-44.

Dollar den unabhängigen Einsatz geldpolitischer Instrumente erheblich. Vor diesem Hintergrund sieht sich die chinesische Führung einem steigenden Druck ausgesetzt, das Wechselkursregime im Hinblick auf eine größere Flexibilisierung der Kursentwicklung weiter zu reformieren.

Begonnen mit experimentellen und graduellen Maßnahmen, hat sich die Liberalisierung des Aussenhandels in China zu einem Selbstläufer entwickelt, der durch seinen Erfolg immer weitere Reformen nach sich zieht. Dies steht in krassem Gegensatz zur Entwicklung des Aussenhandels und der Aussenhandelspolitik in Usbekistan, wie weiter unten gezeigt wird.

2.3.3 Fiskalpolitik

Ab 1978 begann sich der chinesische Staat aus dem gesamtwirtschaftlichen Finanzierungsreislauf zurückzuziehen und die Finanzierungsaktivitäten der Staatsbetriebe aus dem Staatshaushalt auszulagern. Der Anteil der Staatseinnahmen am BIP sank von rund 35 % im Jahr 1978 auf nur noch rund 11 % in den Jahren 1995 und 1996, wobei dank des starken Wirtschaftswachstums in keinem einzigen Jahr ein absoluter Rückgang zu verzeichnen war.⁵⁸ Da das Steuersystem anfänglich noch sehr stark auf den rückläufigen Staatssektor ausgerichtet war, waren die Einnahmerückgänge im wesentlichen der Verschlechterung der Gewinnsituation bei den Staatsbetrieben zuzuschreiben.⁵⁹ Entlastet wurde die Fiskalpolitik in China durch die historisch hohe Sparquote.

Charakteristisches Merkmal der chinesischen Finanzreformen war eine starke fiskalische Dezentralisierung.⁶⁰ Für die Einnahmen der Zentralregierung bedeutete dies starke Verluste gegenüber den lokalen Haushalten. Eine Reihe von nachteiligen Vereinbarungen mit einzelnen Provinzen, die im Zuge dieser Maßnahmen in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre getroffen worden waren, verschärfte die Einnahmekrise des Zentralhaushaltes. In Verbindung mit den Versuchen, die Investitionsfinanzierung der Staatsbetriebe aufrecht zu erhalten und dem wachsenden Druck auf die Politik, die Auswirkungen der Reformen mittels Subventionen abzufedern, blieb nur der Ausweg einer Lockerung der Geldpolitik, was zu den beschriebenen inflationären Tendenzen Ende der 1980er Jahre führte. Erst die Implementierung wichtiger fiskalpolitischer Reformmaßnahmen im Jahr 1994, die vor allem auf die Reorganisation der fiskalischen Dezentralisierung abzielten, sorgte für einen sukzessiven Anstieg des Anteils der Staatseinnahmen am BIP

⁵⁸ Vgl. Harvie, Ch. (1998), S. 25

⁵⁹ Vgl. Naughton, B. (1991), S. 208 und S. 210. Nach Angaben der Weltbank hat allein der Rückgang der Einnahmen aus den Staatsbetrieben im Zeitraum von 1978 bis 1995 zu einer Reduzierung der Staatseinnahmen in Relation zum BIP in Höhe von 15 Prozentpunkten geführt. Vgl. The World Bank (2005), S. 13-14.

⁶⁰ zu Motivation und Ausgestaltung vgl. Kapitel 2.4.2

in den folgenden Jahren.⁶¹ Dieser erreichte im Jahr 2004 rund 19 % des BIP; hinzu kamen noch (offizielle) außerbudgetäre Einnahmen in Höhe von rund 4 % des BIP.⁶²

Obwohl die chinesische Volkswirtschaft im Verlauf des Reformprozesses einen ähnlich starken relativen Rückgang der Staatseinnahmen verzeichnete wie viele andere Transformationsländer, gelang es der Regierung, einen fiskalpolitischen Kollaps und eine ausufernde Inflation zu vermeiden, indem sie ihre fiskalpolitischen Reformen den veränderten Gegebenheiten anpasste und diese Anpassungen auch durchsetzte. So wurde im Gegensatz zu anderen Transformationsstaaten der dynamisch wachsende nicht-staatliche Sektor in das Steuersystem besser eingebunden, und nicht mehr notwendige Steuerbefreiungen und Steuervorteile reduziert. Die Gebietskörperschaften wurden durch die Möglichkeit der Vergabe von Krediten zwischen den verschiedenen Regierungen bzw. Regierungsebenen zur Wahrnehmung von finanziellen Risiken und Chancen „erzogen“. Weitere Reformen bezogen sich auf die Integration außerbudgetärer Fonds in den Staatshaushalt, und die Einführung transparenter und stabiler Steuersätze. Die implizite Besteuerung des Finanzsystems (z. B. durch die Festlegung niedriger Zinssätze, die Einschränkung von Abschreibungsmöglichkeiten bzw. der Bildung von Rückstellungen) flankierte die Stabilisierung der Einnahmenseite. Nach einer vorübergehenden Verlangsamung des Reformtempo Ende der 1990er Jahre hat das Interesse der chinesischen Regierung an einer Fortsetzung des fiskalpolitischen Reformkurses in jüngster Zeit wieder zugenommen.⁶³

Trotz der relativen Verbesserungen steht die chinesische Wirtschaft vor weiteren fiskalpolitischen Herausforderungen. Zum einen weist der Haushalt nach wie vor ein Defizit auf, wenngleich sich z. B. das Haushaltsdefizit der Zentralregierung von rund 4 % des BIP im Jahr 1999 auf geschätzte 1,7 % im Jahr 2005 verringert hat.⁶⁴ Erhebliche Risiken liegen auf Grund der Bevölkerungsgröße in den Eventualverbindlichkeiten für Rentenzahlungen, sowie in den faulen Krediten des staatlichen Bankensektors. Hinzu kommen hohe außerbudgetäre Verbindlichkeiten, die aus der illegalen (und somit unkontrollierten) Kreditaufnahme bzw. der illegalen Vergabe von Kreditbürgschaften durch die Lokalregierungen resultieren und bislang auf keiner Haushaltsebene erfasst werden. Die Höhe dieser außerbudgetären Fonds bzw. Eventualverbindlichkeiten, die auf 10 - 20 % des BIP geschätzt wird, wird angesichts der herrschenden Erwartungen bezüglich des andauernd starken Wirtschaftswachstums jedoch aktuell nicht als akute Bedrohung für die weitere Entwicklung angesehen.⁶⁵

⁶¹ Vgl. The World Bank (2005), S. 12-13; Ahmad, E. et al. (2002).

⁶² Vgl. OECD (2005), S. 179, Tab. 4.1.

⁶³ Vgl. The World Bank (2005), S. 12; Harvie, Ch. (1998), S. 25.

⁶⁴ Vgl. IMF (2005), S. 231, Tab. 18.

⁶⁵ Vgl. hierzu die Diskussion in OECD (2005), S. 181 sowie The World Bank (2005), S. 148, FN 6.

2.3.4 Bankensektor

In China kommt dem Bankensektor aufgrund der traditionell hohen Spar- (zwischen 1990 und 2002 durchschnittlich rund 40 % des BIP⁶⁶) und Investitionsquote (zwischen 1990 und 2002 durchschnittlich rund 38 % des BIP⁶⁷) sowie der führenden Rolle der Banken im Finanzsystem im Hinblick auf eine effiziente Ressourcenallokation eine herausragende Rolle zu. Während beispielsweise im Jahr 2003 der Anstieg des Gesamtvolumens der von Finanzinstituten vergebenen Kredite rund 26 % des BIP ausmachte, betrug diese Quote bezogen auf das Emissionsvolumen am Aktienmarkt nur rund 1 % des BIP und bezogen auf das Emissionsvolumen am Bondmarkt nur 0,3 % des BIP. Mit 145 % des BIP fiel das Volumen der ausstehenden Bankkredite Ende 2003 ebenfalls deutlich höher aus als die Marktkapitalisierung der Aktienbörsen in Shenzhen und Shanghai (zusammen 37 % des BIP). Gemessen am Anteil der gesamten Bilanzsumme der Banken am BIP ist das chinesische Bankensystem mit der Größe des Bankensektors in Industrieländern vergleichbar.⁶⁸

Gemessen an der Bedeutung des Bankensektors für die chinesische Wirtschaft hinken die Reformen in diesem Bereich weit hinterher. Die ersten Reformschritte beinhalteten die Schaffung der rechtlichen Grundlagen für eine Stärkung der operativen Autonomie der chinesischen Zentralbank, eine Kommerzialisierung der Staatsbanken und die Stärkung ihrer Autonomie im Hinblick auf Kreditvergabeentscheidungen, sowie die Entwicklung neuer, marktbasierter Finanzinstitute und die Schaffung eines Interbankenmarktes auf der Basis von am Markt gebildeten Zinssätzen.⁶⁹ Am Prinzip der staatlich kontrollierten Banken wird jedoch im wesentlichen festgehalten. Das Ausmaß des Staatseigentums im Bankensektor ist noch immer außergewöhnlich hoch. So vereinten im Jahr 2001 diejenigen Banken, an denen staatliche Instanzen mit mindestens 50 % beteiligt waren, nahezu 100 % der gesamten Bilanzsumme des Sektors auf sich.⁷⁰ Im Herbst 2003 entfielen immer noch gut 60 % der gesamten Bilanzsumme sowie des gesamten Kredit- und Einlagevolumens auf die vier größten, ausschließlich im Staatseigentum befindlichen Banken, wenngleich die übrigen Kreditinstitute ihren Marktanteil ausbauen konnten. Der Anteil der Kredite bzw. Einlagen in ausländischen Währungen ist immer noch relativ gering, und kurzfristige Kredite spielen im Vergleich zu mittel- und langfristigen Krediten – wenn auch mit rasch abnehmender Tendenz – immer noch eine große Rolle (Ende 1997: 75 % Marktanteil; Ende 2003: 50 % Marktanteil).⁷¹ Solche Merkmale finden sich ebenfalls in den osteuropäischen Volkswirtschaften.

⁶⁶ Vgl. OECD (2005), S. 54, Tab. 1.7.

⁶⁷ The World Bank (2004).

⁶⁸ Vgl. Barnett, S. (2004), S. 43-44. Diese Quote ist selbst im internationalen Bereich sehr hoch. Im Jahr 1996 hatte der Anteil der heimischen Kredite noch bei unter 100 % des BIP gelegen.

⁶⁹ Vgl. Harvie, Ch. (1998), S. 24-25.

⁷⁰ Vgl. OECD (2005), S. 140, Tab. 3.2.

⁷¹ Vgl. Barnett, S. (2004), S. 44-45.

Wie in Osteuropa wird die Reform des Bankensektors durch das große Volumen fauler Kredite, das eine unmittelbare Folge der staatlich beeinflussten Kreditvergabepolitik erschwert. Insbesondere die Staatsbanken fungierten entsprechend den Regierungsplänen auch nach Beginn des Reformprozesses lange Zeit als Kreditgeber für die Staatsbetriebe, weshalb sich die Kreditvergabeentscheidungen überwiegend an den politischen Kreditrichtlinien und weniger an kommerziellen Kriterien orientierten („weiche Budgetrestriktionen“). Da viele Staatsunternehmen aufgrund der tief greifenden Reform des Unternehmenssektors und der damit einhergehenden Verschlechterung ihrer Ertragssituation inzwischen nicht (mehr) in der Lage sind, die erhaltenen Kredite zurückzuzahlen, tragen sie durch ihre Situation wesentlich zur Vergrößerung des Volumens der faulen Kredite und, damit einhergehend, zur geringen Profitabilität und schwachen Finanzierungsstruktur der Banken bei.

Erst gegen Ende der 1990er Jahre unternahm die chinesische Regierung wichtige Schritte zur Stärkung des Bankensektors. So stattete sie 1998 die Staatsbanken mit 270 Mrd. Renmimbi (rund 3,5 % des BIP) aus. Um deren Finanzstruktur zu stärken, wurden in den Jahren 1999 und 2000 vier Asset-Management-Gesellschaften (AMG's) gegründet, die faule Kredite im Wert von rd. 14 % des BIP zu Buchwerten aufkauften und dafür im Gegenzug Bonds an die Staatsbanken ausgaben.⁷² Allerdings hat sich diese Strategie als unzureichend für die Lösung des Problems der faulen Kredite erwiesen, da die Staatsbanken nicht über eine ausreichende Profitabilität verfügten und das Steuersystem die Anerkennung entsprechender Rückstellungen nicht vorsah bzw. das Finanzministerium die Möglichkeit der Banken zur Abschreibung fauler Kredite stark einschränkte. Zusätzliche Reformschritte, wie etwa die Rekapitalisierung ausgewählter Banken durch Haushaltsmittel, den zum Teil durch die Zentralbank finanzierten Verkauf weiterer fauler Kredite an die Asset-Management-Gesellschaften und die geplanten Kapitalerhöhungen der Banken über die Börse, haben das Problem der faulen Kredite inzwischen weiter reduziert, ohne jedoch die damit verbundenen Risiken vollständig zu beseitigen.⁷³

Wenngleich die Geschäftspraktiken und Organisationsstrukturen der chinesischen Banken, wie etwa das interne Risikomanagement und die Ausgestaltung der Corporate Governance, oftmals noch nicht den Anforderungen an ein im Wesentlichen marktbasierendes Finanzsystem entsprechen und erst in der jüngsten Zeit nach und nach an die neuen Rahmenbedingungen angepasst werden, gibt es doch Anzeichen für einen gewissen Erfolg der jüngsten Reformen (auch) im Bankensektor. Positive Impulse auf die Reformpolitik dürften dabei auch von der Verpflichtung Chinas im Rahmen des WTO-Beitritts ausgehen, seinen Bankensektor Anfang 2007 erheblich stärker als bisher gegenüber ausländischen Mitbewerbern zu öffnen. Eine wesentliche Grundlage hierfür wird u. a. durch die jüngsten bzw. in den kommenden beiden Jahren bevorstehenden Börsengänge der staatlichen Großbanken gelegt. Allerdings dürfen chinesische Banken nur 25 % ihrer Anteile an ausländische Partner abgeben, und eine einzelne Bank darf

⁷² Vgl. Barnett, S. (2004), S. 46. Diese Bonds wurden allerdings von den AMG's nicht immer rechtzeitig bzw. im erforderlichen Umfang bedient.

⁷³ Vgl. OECD (2005), S. 145-146.

nicht mehr als 20 % an einem chinesischen Kreditinstitut halten.⁷⁴ In diesem Zusammenhang ist auch die Einrichtung der Bankenregulierungskommission im Jahr 2003 zu nennen, welche Überwachungs- und Regulierungsaufgaben von der chinesischen Zentralbank übernommen hat und somit eine klarere Trennung zwischen geldpolitischen Aufgaben einerseits und der Bankenaufsicht andererseits ermöglicht.⁷⁵ Ein ungelöstes Problem stellt trotz der zunehmend zu beobachtenden Anwendung „harter Budgetrestriktionen“ nicht zuletzt die immer noch praktizierte Bevorzugung staatseigener Betriebe gegenüber privaten Unternehmen bei der Kreditvergabe dar. Schließlich darf nicht übersehen werden, dass die Reform des Bankensektors und die Reform des Unternehmenssektors in China untrennbar miteinander verknüpft sind, d. h. nur wenn der Systemwandel in beiden Sektoren gelingt, können die jeweils bestehenden Probleme und Risiken erfolgreich gelöst werden.

2.3.5 Privatisierung

Die chinesische Politik hatte angesichts der enormen Größe des Landes, der unzureichenden Verwaltungsstrukturen und der zahlreichen offenen Fragen bezüglich der konkreten Ausgestaltung der Privatisierungsschritte in der ersten Reformphase de facto nur die Möglichkeit eines graduellen Vorgehens. Daneben befürchteten die Politikverantwortlichen, dass eine rasche Privatisierung zu einer nachhaltigen Schwächung des industriellen Sektors und einem starken Anstieg der Arbeitslosigkeit führen würde. Auch wollte die Politik mit dem anfänglichen Verzicht auf eine weit gehende Privatisierung des Unternehmenssektors der möglichen Entstehung einer Gruppe mächtiger Geschäftsleute begegnen, die – ähnlich wie jetzt in Russland sichtbar – Einfluss auf den politischen Prozess hätte nehmen können.⁷⁶ Mit der systematischen Privatisierung der Staatsbetriebe wurde erst im Jahr 1997, d. h. fast 20 Jahre nach dem Reformbeginn, begonnen. Allerdings sank durch die Entstehung neuer Betriebsformen der Anteil der reinen Staatsbetriebe an der gesamten Industrieproduktion im Zeitraum von 1978 bis 1992 von rund 78 % auf rund 48 %, während der Anteil der privaten Unternehmen bis zum Jahr 1992 nur auf rund 7 % anstieg. Gleichzeitig erhöhte sich der Anteil der im Kollektiveigentum befindlichen Betriebe von 22 % auf 38 %.⁷⁷

Das dynamische Wachstum des nichtstaatlichen Sektors in China ist damit nicht auf die formale Privatisierung, sondern vorrangig auf die rasche Ausdehnung der so genannten „Township and Village Enterprises“ (TVE's) zurückzuführen. TVE's stellen eine Eigenheit des chinesischen Transformationsprozesses dar. Sie weisen eine wenig transparente Vielfalt bezüglich der Ausgestaltung von Eigentumsrechten und Manage-

⁷⁴ Vgl. Rabe, Ch. (2005), S. 2.

⁷⁵ Vgl. Barnett, S. (2004), S. 47.

⁷⁶ Vgl. Green, S. (2003), S. 12.

⁷⁷ Vgl. Naughton, B. (1994), S. 267, Tab. 1.

mentstrukturen auf.⁷⁸ Als gemeinsames Merkmal lässt sich generell die Bündelung entscheidender Eigentums- und Gewinnbezugsrechte, Anteilstransferrechte sowie Rechte im Hinblick auf die Einstellung und die Entlassung des Managements in der Hand von Gebietskörperschaften feststellen. Kennzeichnend ist auch das „relational contracting“ zwischen TVE's und den jeweiligen Gebietskörperschaften, die von einem Wachstum der TVE's in vielerlei Hinsicht profitieren, wie z. B. in Form höherer Steuereinnahmen oder der Schaffung von Arbeitsplätzen.⁷⁹

Ähnlich wie andere Reformmaßnahmen in China wurde die Schaffung der TVE's von Maßnahmen in anderen Bereichen flankiert. Hierzu zählen vor allem die fiskalische Dezentralisierung und die unterschiedlichen Liberalisierungsgrade von Output- und Input-Märkten zu Beginn des Reformprozesses. Die Dezentralisierung schlug sich in der Entstehung eines „Kader-Korporatismus“ nieder, in dem die lokalen Politikverantwortlichen den TVE's aufgrund eigenen materiellen Interesses die notwendige Unterstützung gewähren bzw. bestimmte Schutzmechanismen bereitstellen.⁸⁰ Dabei haben die Lokalregierungen ihre erweiterten Autonomiespielräume auch dazu genutzt, die örtlichen Banken zur Kreditierung von TVE's zu veranlassen, was dem Grundgedanken der Privatisierung zuwiderläuft.⁸¹ Das zweite Argument bezieht sich hingegen auf die de-facto Kontrolle der Lokalregierungen über wesentliche Input-Faktoren wie Arbeitskräfte und Energie, deren subventionierte Bereitstellung bei sich bereits liberalisierenden Outputmärkten die Entwicklung der TVE gefördert hatten.⁸² Während die TVE's in der ersten Reformphase wesentlich zum dynamischen Wachstum des Unternehmenssektors beigetragen haben, geht ihr Anteil an der Wertschöpfung seit der Einführung des formalen Unternehmensgesetzes im Jahr 1994 zurück. So verringerte sich der Wertschöpfungsanteil der im Kollektiveigentum befindlichen Betriebe im Zeitraum von 1998 bis 2003 von rund 13 % auf rund 7 %.⁸³

Auch bei der Privatisierung der Staatsbetriebe schlug China einen Sonderweg ein, der den lokalen Gebietskörperschaften eine wichtige Rolle einräumt. Bei den kleinen und mittleren Unternehmen wird eine wesentliche Ursache für die rasche Privatisierung durch die Lokalregierungen darin gesehen, dass eine steigende Anzahl kleiner und mitt-

⁷⁸ Neben den so genannten „township enterprises“ und „village enterprises“, die sich jeweils im Kollektiveigentum befinden und als solche eine Sonderform der öffentlichen Unternehmen darstellen (TVE's im engeren Sinne), bezieht sich eine weiter gehende Definition auch auf TVE's in Form von privaten Einzel- und Gemeinschaftsunternehmen sowie diverse Mischformen. Siehe hierzu Chen, H. (2000), S. 2 und S. 7. Obwohl nicht-kollektive Eigentumsformen im Bereich der TVE's bereits in den frühen 1980er Jahren auftraten, legalisierte die chinesische Regierung das Privateigentum in diesem Sektor erst im Jahr 1988, d. h. rund eine Dekade nach dem Beginn des Reformprozesses (Chang, C./McCall, B. P./Wang, Y. (2003), S. 418-419. Im Folgenden wird die engere Begriffsfassung zugrunde gelegt, wengleich hierunter auch diverse Mischformen, z. B. kollektive TVE's unter Beteiligung von staatlichen und/oder privaten Unternehmen bzw. Unternehmern, subsumiert werden können.

⁷⁹ Vgl. Naughton, B. (1994), S. 267-268.

⁸⁰ Vgl. Che, J. (2002), S. 804-805; Chen, H. (2000), S. 32-42.

⁸¹ Vgl. Gao, S./Schaffer, M. E. (2000), S. 77.

⁸² Vgl. Naughton, B. (1994), S. 268-269.

⁸³ Vgl. OECD (2005), S. 81, Tab. 2.1.

lerer Kollektive infolge der zunehmende Anwendung „harter Budgetrestriktionen“ in die Verlustzone gerieten. In den meisten Fällen wurden diese im Rahmen von „Insider-Privatisierungen“ an die Beschäftigten veräußert, wobei das bestehende Management typischerweise einen Anteil von 20 bis 30 % erwarb („employee/management buy-out“).⁸⁴ Allerdings führte dies in der Regel nicht zu den erhofften Verbesserungen, u. a. da die Zersplitterung der Aktionärsstruktur „free-rider“-Probleme im Hinblick auf die Anwendung von Aktionärsrechten nach sich zog, die Lokalregierungen dagegen nach wie vor das Recht zur Besetzung und finanziellen Ausstattung von Managementpositionen behielten. Die neuen Leitungsstrukturen wurden oft durch die ehemaligen Strukturen (Parteiausschuss, Arbeiterkongress und Gewerkschaft) unterminiert. Die negative Selektion der Verlustbetriebe bewirkte auch, dass die Lokalregierungen zunächst keine profitablen und entwicklungsstarken Unternehmen privatisiert hatten.⁸⁵

Bei den traditionellen großen Staatsbetrieben im Energie-, Metall-, Automobil- und Verteidigungssektor ist die Privatisierungsstrategie Chinas inzwischen wesentlich klarer erkennbar als zu Beginn der Reformen. Bis zur Verabschiedung des Unternehmensgesetzes 1995 setzte man vor allem auf anreizorientierte Managementverträge zwischen dem Staat als Eigentümer und den Managern als Akteuren im Unternehmen. Erst seit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre wurden konkrete Privatisierungsfortschritte erzielt, begonnen mit der Umwandlung von Unternehmen in Aktiengesellschaften und einer Ausweitung der Aktionärsbasis dieser Betriebe (obgleich viele der neuen Anteilseigner aus anderen öffentlichen Unternehmen oder Lokalregierungen bestanden). Sukzessive zieht sich der Staat mittels einer Veräußerung von Anteilen, durch Leasing oder Transfer von Aktien auf die Beschäftigten bzw. die Unternehmensführung stärker aus dem Unternehmenssektor zurück.⁸⁶ Auch hierbei wird den lokalen Regierungen wieder eine aktive Rolle zugewiesen, die in diesem Fall aber einem veränderten politischen Umfeld zuzuschreiben ist. Die Mitte der 1990er Jahre implementierten vielfältigen Reformmaßnahmen können als eine Folge des in dieser Zeit einsetzenden Rezentrealisierungskurses verstanden werden, den die chinesische Führung unter dem Eindruck der stark rückläufigen Staatseinnahmen und des Zerfalls der Kommunistischen Partei der Sowjetunion einschlug.⁸⁷ Um die angestrebte stärkere Betonung der aktiven Regulierungsfunktion des Staates im Bereich der Wirtschaft zu erreichen, räumte die chinesische Zentralregierung den Lokalregierungen eine weiter gehende Autonomie in wirtschaftspolitischen Angelegenheiten ein. Dies beinhaltete auch die Ausstattung der Lokalregierungen mit „Eigentumsrechten“ an öffentlichen Unternehmen. Letztlich mündete die Politik einer Fokussierung auf Großbetriebe bei gleichzeitiger Toleranz der Aktivitäten von kleineren Unternehmen in einer Art Stillhalteabkommen mit den Lokalregierungen.⁸⁸

⁸⁴ Vgl. Green, S. (2003), S. 14.

⁸⁵ Vgl. Green, S. (2003), S. 14-15; Broadman, H. G. (1999), S. 53.

⁸⁶ Vgl. OECD (2005), S. 34.

⁸⁷ Vgl. Naughton, B. (2005), S. 7-8.

⁸⁸ Vgl. Naughton, B. (2005), S. 11.

Im Gegensatz zu osteuropäischen Transformationsländern wurde erst Mitte 2003 eine Holdinggesellschaft etabliert, welche das Management der staatlichen Beteiligungen übernimmt und die Transformation der Staatsbetriebe in Aktiengesellschaften vorantreiben soll. Aufgabe der „State-Owned Assets Supervision and Administration Commission (SASAC)“ ist die Vertretung der Interessen des Staates sowie Ausübung sämtlicher mit den Eigentumsrechten verbundenen Rechte und Pflichten. Die Struktur der sowohl als Zentraleinheit als auch auf Lokalebene implementierten SASAC's, ermöglicht eine klarere Trennung zwischen Unternehmen im Eigentum des Zentralstaates und solchen, die sich in der Hand der Lokalregierungen befinden. Hierdurch erhalten die Lokalregierungen weit reichende Freiräume, die sie zur Fortsetzung ihrer Restrukturierungs- und Privatisierungsaktivitäten nutzen können.⁸⁹ Allerdings ist die Leistungsfähigkeit von Aktiengesellschaften, die nach der Reorganisation einer indirekten staatlichen Einflussnahme ausgesetzt sind, trotz verbesserter Performance immer noch geringer als diejenige von privaten Betrieben.⁹⁰ Weiter gehende Reformen werden sich daher auf eine Ausdehnung des privaten Sektors richten und staatliche Instanzen mit weiter reichenden Transferrechten für ihre Anteile ausstatten.⁹¹

Insgesamt zeichnet sich die Privatisierung in China durch ein graduelles Vorgehen, die Betonung von anreizorientierten Managementverträgen und die besondere Rolle der Lokalregierungen aus. Durch das graduelle Vorgehen konnte man sich etliche Faktoren zu Nutze machen, die sich erst im Laufe der Reformen entwickelt hatten. Hierzu zählen neben der nunmehr großen Anzahl finanzkräftiger heimischer Käufer sowie den daraus resultierenden Anreizen für die zu verkaufenden Unternehmen selbst (Zufluss von Mitteln durch Kapitalerhöhung) bzw. die Lokalregierungen (Partizipation an der Verkaufserlösen) vor allem die geschaffenen rechtlichen Rahmenbedingungen für Sekundärverkäufe (Aktienmarkt, Mergers & Acquisitions, Insolvenzrecht).⁹²

2.4 Ausgestaltung der Governance

Bei der Untersuchung der Frage nach dem Zusammenhang zwischen politischem System (Demokratie vs. Diktatur) und Wachstum in der komparativen Wirtschaftsforschung deuten die divergierenden empirischen Ergebnisse verschiedener Autoren darauf hin, dass es nicht das „System“ ist, welches den Unterschied ausmacht, sondern die Qualität der Lenkung des Staates an sich.⁹³ Hierfür hat sich der Begriff der „Governance“ etabliert. Unter „Governance“ wird dabei die Art der Regierung, ihre Kapazität zur Implementierung von Politik und die Achtung der Bürger vor deren Regeln verstanden.

⁸⁹ Vgl. Naughton, B. (2005), S. 12 und S. 14.

⁹⁰ Siehe zu einem Performance-Vergleich zwischen Unternehmen mit verschiedenen Anteilseignerstrukturen z. B. OECD (2005), S. 85-88.

⁹¹ Vgl. OECD (2005), S. 39.

⁹² Vgl. Green, S. (2003), S. 13.

⁹³ Vgl. Przeworski, A./Limongi, F. (1993).

Die Messung der Qualität staatlicher Leitung umfasst mehrere Komponenten und wird von verschiedenen internationalen Institutionen in Form aggregierter Indikatoren für die einzelnen Länder gebildet.

In ihrem Aufsatz „Governance Matters“ zeigen Autoren der Weltbank an Hand der Wachstumsraten für 178 Länder empirisch, dass diese Lenkungsqualität tatsächlich eindeutig die ökonomischen Ergebnisse von Staaten beeinflusst.⁹⁴ Allerdings ergab sich in der Untersuchung dieses Zusammenhangs für ausgewählte Transformationsökonomien keine eindeutige Korrelation zwischen dem Reformtempo eines Landes und der Qualität der politischen Lenkung.⁹⁵ Die EBRD⁹⁶ erklärt dieses Ergebnis im Transition Report 1999 damit, dass der Staat in den langsamsten Reformländern durch seine Kontrolle über die Wirtschaft noch immer für das Funktionieren der Unternehmen sorgt, während in den stärker transformierten Ökonomien die entsprechenden Institutionen (Gütermärkte, Banken, Gerichte) noch nicht entwickelt sind. Theoretisch fundiert wird dieses Argument von Blanchard und Kremer.⁹⁷ Zahlreiche empirische Beiträge zeigen verschiedene Wirkungsweisen des positiven Zusammenhangs zwischen Governance und Performance auf Makro-Ebene. Für die Exportnationen China und Usbekistan ist hervorzuheben, dass die staatlichen Rahmenbedingungen einen wesentlichen Einfluss auf die Fähigkeit eines Landes haben, sich in die internationale Arbeitsteilung einzubringen. Je besser die Qualität der (Public) Governance ausgestaltet ist, umso stärker fällt empirisch die qualitative Verbesserung und die Zunahme der Vielfalt der Produktion und der Produkte aus.⁹⁸

2.4.1 Governance auf der Mikroebene: Corporate Governance

Der “Washington Consensus” fordert von Transformationsländern prinzipiell eine rasche Privatisierung des Unternehmenssektors. Demgegenüber lässt sich für Unternehmen im Wettbewerb zeigen, dass auch bei staatlichem Eigentum effizient produziert werden kann, sofern wirksame Verträge zwischen Staat und Manager abgeschlossen werden können.⁹⁹ Allerdings ist zu beachten, dass der Staat Ziele verfolgen kann, die nicht der Wohlfahrt dienen oder sogar malevolent sind, wie z. B. das Aufrechterhalten einer hohen Beschäftigung in Staatsbetrieben zwecks Sicherung der Wiederwahl.¹⁰⁰ Soll dennoch das Staatseigentum beibehalten werden, bilden Anreizsysteme den besten Weg, um eine verbesserte Produktionseffizienz zu erreichen.

⁹⁴ Vgl. Kaufmann, D. et al. (1999).

⁹⁵ Vgl. Hellman, J. S. et al. (2000).

⁹⁶ Vgl. EBRD (1999).

⁹⁷ Vgl. Blanchard, O./Kremer, M. (1997).

⁹⁸ Vgl. Frensch, R. (2004).

⁹⁹ Vgl. Laffont, J.-J./Tirole, J. (1993).

¹⁰⁰ Vgl. Boyko, M./Shleifer, A./Vishny, R. (1996).

In China hat die Entwicklung des Unternehmenssektors gezeigt, dass es durchaus Alternativen zu einer big-bang - Privatisierung gibt, wenn zwischen dem Staat als Eigentümer und den Managern als Agenten adäquate Verträge geschrieben werden. In der Tat konnten chinesische Betriebe, denen in den 1980er Jahren zunehmend die Erlaubnis eingeräumt wurde, einen Teil ihrer Gewinne einzubehalten und für ein innerbetriebliches Bonussystem zu verwenden, höhere Gehälter und Investitionen realisieren.¹⁰¹ Mit den neuen Kontrakten wurde der Gefahr des „ratchet effects“, der erfolgreiche Unternehmen durch eine Erhöhung der Planvorgaben bestraft, wirkungsvoll begegnet und eine deutliche Steigerung der Produktivität erzielt.¹⁰² Änderungen des Anreizsystems für die Unternehmensführung in chinesischen Staatsunternehmen initiierten die Entstehung eines Arbeitsmarkts für Manager und halfen, das Problem asymmetrischer Informationen zwischen Staat und Unternehmensleitung zu reduzieren.¹⁰³ Allerdings verbesserte sich die Profitabilität der Unternehmen durch solche Vorschläge nicht immer.¹⁰⁴ In jedem Fall bleibt sie weit hinter derjenigen von ländlichen Unternehmen mit kollektivem Eigentum (TVE's) zurück.¹⁰⁵

Bei den bereits privatisierten Unternehmen kann nicht in jedem Fall davon ausgegangen werden, dass sich der Staat tatsächlich aus der Leitungsfunktion zurückgezogen hat. Nach wie vor bestehen zum Teil enge Bindungen zwischen Managern und Behörden, und zahlreiche Privatisierungen haben in Form einer „Insider-Privatisierung“, d. h. ohne einen Wechsel des Managements stattgefunden. Hierdurch fehlt es den betreffenden Unternehmen zum einen an neuem Humankapital, welches das Ziel einer Restrukturierung aktiver als die bisherige Unternehmensführung verfolgen könnte. Zum anderen haben die Manager privatisierter Betriebe bei kurzen Zeithorizonten (Planungssicherheit, Gesetzesänderungen, etc.) eine stärkere Motivation, Unternehmenswerte zu materialisieren („asset stripping“) und Gewinne des Unternehmens in die eigenen Taschen umzulenken, als auf Dividendenerhöhungen oder Umsatzbeteiligungen zu hoffen. Wenn diese Aktionen von der Lokalbehörde als Eigentümer nicht bestraft, sondern gefördert werden, entsteht ein „Teufelskreis der Kontrolle“¹⁰⁶. Je größer aber der Nutzen aus der Kontrolle des Unternehmens ist, desto kleiner ist die Wahrscheinlichkeit, dass die Firmenanteile zukünftig an Außenstehende verkauft werden.¹⁰⁷ Weitere Privatisierungshindernisse resultieren aus der zunehmenden politischen und finanziellen Einflussnahme privater Unternehmer auf die Ausgestaltung der Veräußerungsmethoden, etwa die Festlegung eines unterhalb des Marktpreises liegenden Verkaufspreises, und dem unveränderten Widerstand der Entscheidungsverantwortlichen gegenüber einer marktba-

¹⁰¹ Vgl. Groves, T. et al. (1995).

¹⁰² Vgl. Li, W. (1997).

¹⁰³ Vgl. Chang, C./McCall, B. P./Wang, Y. (2003), S. 418-419; Groves, T. et al. (1995).

¹⁰⁴ Vgl. Shirley, M./Xu, L. (1997).

¹⁰⁵ Vgl. Jefferson, G./Rawski, T. (1994).

¹⁰⁶ Desai, R./Golberg, I. (1999).

¹⁰⁷ So wurde z. B. in Shenzhen ein wachsender Widerstand gegen den Verkauf der Kontrollmehrheit an außen stehende Käufer beobachtet Vgl. Green, S. (2003), S. 14.

sierten Bewertung der Unternehmen, z. B. durch die Bezugnahme auf die (tendenziell zu hoch angesetzten) Buchwerte zur Bestimmung von Mindestpreisen.¹⁰⁸

Vor diesem Hintergrund muss in China immer noch zwischen der formalen Änderung der Governance-Strukturen infolge einer Privatisierung von Unternehmen und den tatsächlichen Governance-Strukturen unterschieden werden. Letztere hängen wesentlich von Netzwerkbeziehungen und der Machtbalance zwischen den Unternehmern und den Lokalregierungen ab. Die ökonomische Diskussion der Corporate Governance blendet häufig die Strukturen der Märkte für Manager aus und betrachtet idealtypisch nur die Kontrolle der Unternehmensführung durch den Kapitalmarkt. In China besteht eine Besonderheit hingegen in der engen Verschmelzung zwischen ökonomischer und politischer Elite im Nomenklatura-System der Partei.¹⁰⁹ Mit der Öffnung der Kommunistischen Partei gegenüber Privatunternehmern hat sich weniger das Modell einer politischen Liberalisierung als vielmehr eine Kooptierung der neuen wirtschaftlichen Eliten etabliert. In Kapitalgesellschaften können Manager in diesem Modell flexibel zwischen verschiedenen Unternehmen oder der Verwaltung wechseln, wobei die Personalpolitik unter Kontrolle der Partei steht.¹¹⁰ Die tief in der chinesischen Kultur verwurzelten, komplexen Netzwerkbeziehungen („guanxi“) zwischen privaten und öffentlichen Akteuren, welche auf langfristig angelegten, wechselseitigen interpersonellen Bindungen beruhen, lassen die Grenzen zwischen Staat und Wirtschaft verschwimmen. Im Jahr 2002 erfolgte zusammen mit dem Bekenntnis der Kommunistischen Partei zur Rolle des Privatsektors eine Einladung an die Unternehmer zur Parteimitgliedschaft.¹¹¹ Dies ermöglicht den neuen (privaten) Unternehmern zugleich, über die Akteure des öffentlichen Sektors Sozialkapital zu mobilisieren, das ihnen die Ausweitung ihrer unternehmerischen Aktivitäten gestattet.¹¹²

Für Minderheitenaktionäre gewährleistet das chinesische Gesellschaftsrecht nur einen sehr geringen Schutz. Die Pflichten des Managements gegenüber den Aktionären sind im bisherigen Gesetz nicht klar geregelt und Aktionärsklagen gegen die Unternehmensführung oder eine Gesellschaft nur sehr schwer zu organisieren.¹¹³ Das Gesetz sieht weder eine Vorschrift zur Einsetzung unabhängiger Aufsichtsratsmitglieder vor, noch eröffnet es die Möglichkeit für Aktionäre, sämtliche ihnen Verfügung stehenden Stimmrechte auf ein einziges Mitglied zu konzentrieren, um auf diese Weise einen Interessenvertreter im Aufsichtsrat zu erhalten.¹¹⁴ Somit besteht die Gefahr, dass die Vertreter der staatlichen SASAC im Unternehmen diese Führungspositionen weiterhin bevorzugt mit politisch „zustimmungsfähigen“ Personen besetzen. Diese Parteimitglieder

¹⁰⁸ Vgl. Green, S. (2003), S. 14.

¹⁰⁹ Vgl. Naughton, B. (2005).

¹¹⁰ Vgl. Herrmann-Pillath, C. (2004), S. 31.

¹¹¹ Vgl. OECD (2005), S. 29, Tab. 1.2.

¹¹² Vgl. Herrmann-Pillath, C. (2004), S. 19-24.

¹¹³ Vgl. OECD (2005), S. 37-38.

¹¹⁴ Vgl. OECD (2005), S. 37.

verfolgen in der Tat neben den Unternehmenszielen eigene politische Ziele, die wiederum den politischen und sozialen Zielen der Kommunistischen Partei untergeordnet sind.

Fasst man diese Einschätzung und den Verlauf der Privatisierung zusammen, so ergibt sich das Bild, dass der chinesische Staat einerseits große Probleme hat, sich aus der Lenkungsfunktion auf Unternehmensebene zurückzuziehen (zögerliche Privatisierung, Parteikader in Corporate-Governance Strukturen der Staatsunternehmen), andererseits sowohl bei der Privatisierung als auch bei der staatlichen Beteiligungsführung innovative Methoden angewendet hat (Anreizverträge, Einbindung lokaler Regierungen). Gemessen an der Performance der Unternehmen und den Wachstumsraten sind die Resultate zwar besser als in osteuropäischen Transformationsökonomien, bei einem entschiedenen Rückzug könnten sie jedoch optimiert werden.

2.4.2 Governance auf der Makroebene: Fiskalische Dezentralisierung

Mit der Entscheidung zugunsten einer graduellen Transformation, die sich auf eine Dezentralisierung der bestehenden Strukturen gründete, stellte sich für die chinesische Zentralregierung die Frage, wie die lokalen Eliten zu einer Unterstützung der Reformpolitik motiviert werden konnten. Eine fiskalische Dezentralisierung, die Lokalregierungen gestattet, den überwiegenden Teil der auf ihrem Territorium realisierten Überschüsse zu behalten, stellte neben dem Transfer von Eigentumsrechten an Lokalbehörden im Rahmen der Privatisierung den wichtigsten Mechanismus dar.¹¹⁵

Die verschiedenen Regierungsebenen wurden nicht mehr dazu verpflichtet, nahezu sämtliche Steuereinnahmen und Gewinne der Staatsbetriebe an die Zentralregierung abzuführen, welche die Gesamteinnahmen anschließend auf die Lokalregierungen zur Finanzierung der mit der Zentralregierung ausgehandelten Ausgabenpläne verteilte. Vielmehr übernahm in dem neuen System jede Lokalregierung die primäre Verantwortung für ihre „eigenen“ Einnahmen und Ausgaben. In mehrjährigen Verträgen („Budgetary Contracting System“) wurde zwischen den verschiedenen Regierungsebenen ein „revenue sharing“ vereinbart, demzufolge ein bestimmtes Mindestvolumen an Steuereinnahmen unmittelbar von einer Regierungsebene an die nächste weitergeleitet werden musste, ersterer jedoch eine „Rückerstattung“ der über das vereinbarte Volumen hinausgehenden Einnahmen garantiert wurde. Darüber hinaus wurden der untergeordneten Regierungsebene von der übergeordneten Ebene gesonderte Mittel für die Ausgabenfinanzierung zur Verfügung gestellt. Je mehr TVE's oder private Betriebe im neuen Modell innerhalb des Zuständigkeitsbereichs einer Lokalregierung operierten, desto größer fielen deren Einnahmen aus.¹¹⁶ Dies bedeutete einen klaren Anreiz für die lokalen Behörden, das Wachstum des Privatsektors zu unterstützen.

Allerdings begünstigte ein hohes Maß an fiskalischer Autonomie auch die Korruption in den Behörden, was die Betriebe wiederum belastete. Vor dem Hintergrund der

¹¹⁵ Vgl. Naughton, B. (2005), S. 5; Chen, H. (2000), S. 32-42.

¹¹⁶ Vgl. Chen, H. (2000), S. 32-33; Gang, F. (1994), S. 114.

beobachteten weit verbreiteten Korruption unter den Angehörigen chinesischer Lokalregierungen¹¹⁷ argumentieren Fan und Grossman¹¹⁸, die lokalen Kader seien nicht nur an einem möglichst hohen Steuerzufluss interessiert, sondern in ebenso großem Umfang an persönlicher Bereicherung durch Nepotismus und „asset stripping“. Aufgrund des Problems asymmetrischer Information muss die Parteizentrale die Anwendung korrupter Praktiken durch Mitglieder lokaler Behörden als eine effiziente Form der Kompensation jedoch grundsätzlich zulassen. Eine Bestrafung von Korruption findet nur statt, sofern diese das „tolerierbare“ Maß überschreitet oder eine Person politisch unliebsam geworden ist. Das ergibt eine gewisse Balance, da die Wahrscheinlichkeit einer Bestrafung von Korruption durch die Parteiführung um so kleiner ausfällt, je größer der individuelle Beitrag zur Förderung guter wirtschaftlicher Resultate ist. Ein „Ausbluten“ von Privatbetrieben durch lokale Behörden, wie es in anderen osteuropäischen Transformationsstaaten zu beobachten war, ist bei der straffen politischen Kontrolle in China in Verbindung mit der fiskalischen Dezentralisierung daher weniger wahrscheinlich.

Mit der politisch motivierten Neuausrichtung der allgemeinen Transformationsstrategie ab dem Jahr 1994 hin zur Rezentralisierung erfolgte auch eine zweite Reformphase der Fiskalpolitik. Das geltende System des Aushandelns von Steuersätzen, Aufteilung und Transfers wurde durch klare Regelungen ersetzt. So erhielt die Zentralregierung 75 % der Einnahmen aus der neu eingeführten Mehrwertsteuer sowie alle Einnahmen aus den Verbrauchssteuern, handelsbezogenen Steuern und der Steuern auf die Gewinne der Staatsbetriebe. Die Lokalregierungen partizipierten zu 25 % an der Mehrwertsteuer und erhielten zudem u. a. sämtliche Einnahmen aus der persönlichen Einkommensteuer und der Steuern auf die Gewinne lokaler öffentlicher Unternehmen sowie ausländischer Unternehmen.¹¹⁹ In der Folge stiegen nicht nur die Staatseinnahmen insgesamt, sondern die Zentralregierung konnte ihren Anteil von rund 25 - 30 % der Gesamteinnahmen im Jahr 1993 auf deutlich über 50 % im Jahr 2002 steigern.¹²⁰

Dem rechnerischen Erfolg dieser Maßnahmen stehen allerdings ernste Probleme gegenüber, denn die neue Struktur fördert die ohnehin bestehenden Disparitäten zwischen verschiedenen Regionen. Die in den Zuständigkeitsbereich der Lokalregierungen fallenden Steuerarten begünstigen die reicheren Küstenregionen, in denen der Anteil des verarbeitenden Gewerbes und des Dienstleistungssektors höher ist als in den westlichen, landwirtschaftlich geprägten Provinzen. Die Ausgabenstruktur der Zentralregierung und der Lokalregierungen wurde nicht in entsprechendem Maß an die neue Einnahmenstruktur angepasst, das implementierte neue Transfersystem birgt jedoch Schwächen in sich und bevorzugt im Ergebnis ebenfalls die reicheren Regionen. Die staatlichen Ausgaben pro Kopf betragen in den fünf reichsten Provinzen mehr als das Dreifache der Pro-Kopf-Ausgaben in den fünf ärmsten Provinzen. Provinz- und Lokalregierungen greifen zum traditionellen Mittel der Erhebung verschiedener Ad-hoc-Gebühren, die in den ärmeren Regionen eine besonders große Belastung darstellen und aufgrund ihres

¹¹⁷ Vgl. Manion, M. (1997).

¹¹⁸ Vgl. Fan, C. S./Grossman, H. I. (2001), S. 200-203.

¹¹⁹ Vgl. Fedelino, A./Singh, R. J. (2004), S. 36-37.

¹²⁰ Vgl. zu den Zahlenangaben The World Bank (2005), S. 13, Tab. 3.1.

willkürlichen Charakters zu einem Aufbegehren in einigen ländlichen Regionen geführt hat. Im Rahmen von Pilotprojekten in ausgewählten Provinzen soll nun die Grundlage gelegt werden, derartige Gebühren zukünftig durch Steuereinnahmen zu ersetzen und die Steuerbelastung in den ländlichen Gebieten zu reduzieren.¹²¹

Durch die fiskalische Dezentralisierung hat die chinesische Führung auf lokaler Ebene klare Anreize geschaffen, den Privatsektor und die Reformen zu unterstützen. In Kombination mit straffer politischer Kontrolle ermöglicht dies eine „Selbstkontrolle“ bei der inhärenten Korruption. Unter Verteilungsaspekten hat die fiskalische Dezentralisierung jedoch eine disparitäre Entwicklung der Regionen gefördert, der durch die Rezentralisierung bislang nicht effektiv begegnet werden konnte. Damit rücken der soziale Zusammenhalt und die öffentliche Unterstützung zukünftiger Reformen ins Blickfeld der politischen Akteure.¹²²

2.5 Reform des landwirtschaftlichen Sektors

Der gegen Ende der 1970er Jahre von der chinesischen Führung initiierte Wandel des landwirtschaftlichen Sektors führte den chinesischen Reformprozess an. Die zu Beginn des Reformprozesses dominierenden landwirtschaftlichen Strukturen boten ein großes Potenzial zur Reallokation des (kostengünstigen) Faktors Arbeit in den aufstrebenden Industriesektor und zur Erzielung erheblicher Produktivitätsgewinne. Die Rahmenbedingungen im landwirtschaftlichen Sektor am Ausgangspunkt der Reformen waren durch folgende Elemente charakterisiert: direkte Preiskontrollen, zentrale Festlegung der Ackerfläche, Quotensystem für die abzuliefernden Mengen und Subventionen für Inputfaktoren¹²³. In diesem System dominierten tendenziell die nichtpreislichen Elemente, während den Preisen nur bei der Getreideproduktion eine untergeordnete Rolle bei der Allokation zukam. Die positive Reaktion der Bauern auf die veränderten Rahmenbedingungen schlug sich bereits in den frühen 1980er Jahren in einem starken Anstieg des BIP nieder. Hinzu kamen zahlreiche „spill over“-Effekte. So deckten die neu entstehenden ländlichen Industriebetriebe die steigende Binnennachfrage ab und nahmen die infolge der Produktivitätsgewinne in der Landwirtschaft freigesetzten Ressourcen (Arbeit und Kapital) auf.¹²⁴

Die chinesischen Agrarreformen sind ein Musterfall für ein graduelles Vorgehen, das stark auf Anreizstrukturen auf der Mikroebene ausgerichtet ist. Im Zuge der Agrarreformen wurde Ende der 1970-er Jahre für die bäuerlichen Haushalte ein vertragsgebundenes Verantwortungssystem eingeführt, in dessen Rahmen die Regierung zunächst mit den vorhandenen (kollektiven) Produktionsteams, später dann zunehmend mit einzelnen Haushalten Verträge abschloss, in denen für einzelne Produkte bestimmte Mengen und

¹²¹ Vgl. The World Bank (2005), S. 12-13

¹²² Vgl. Fedelino, A./Singh, R. J. (2004), S: 38-42.

¹²³ Vgl. Davis, J./Wang, L., S. (2000), S. 207.

¹²⁴ Vgl. Chang, C./McCall, B. P./Wang, Y. (2003), S. 417.

Preise festgelegt wurden (Quotensystem). Die den Teams bzw. Haushalten überlassene Nutzungsrechte beinhalteten auch den Verbleib der Verantwortung für die Arbeits- und Lohnteilung bei den Teams bzw. Haushalten.¹²⁵ Das neue Anreizsystem, das den Teams bzw. Haushalten erhebliche Freiräume für eine individuelle Ausgestaltung der Aufgaben und die Aufgabenteilung überließ (etwa hinsichtlich des Output-Mix und der eingesetzten Produktionstechnologie), führte zu einer verbesserten Produktivität bzw. steigenden Outputs und einer Übererfüllung der Quoten. Der Zusatzertrag verblieb bei den Teams bzw. Haushalten und konnte üblicherweise zu Marktpreisen bzw. marktnahen Preisen verkauft werden (duales Preissystem). Letztlich ermöglichten die neu geschaffenen Freiräume die Entstehung einer Reformbewegung „von unten“ (Grüne Revolution), die schließlich von der Regierung offiziell gebilligt wurde.¹²⁶ Die Anreize für die Bauern verstärkten sich nochmals durch die weitgehende allgemeine Freigabe der Preise in Verbindung mit einer weit gehenden Aufhebung des Systems der Ablieferungsquoten ab 1985, die den Produktionserfolgen auf Grundlage der ersten Reformschritte Rechnung trug.¹²⁷ Durch die Belohnung von Eigeninitiative bei gleichzeitiger Übertragung des Risikos auf die Bauern wurden die spezialisierten Kooperativen oder Haushalte zu einer Diversifikation der Tätigkeiten auf dem Land angeregt. Sie gelten daher oftmals als Vorläufer der TVE's oder privaten ländlichen Unternehmen. Trotz der insgesamt positiven Entwicklung des chinesischen Agrarsektors ging der Anteil der Wertschöpfung in der Landwirtschaft am BIP kontinuierlich von rund 27 % im Jahr 1990 auf etwa 15 % im Jahr 2002 zurück, was eine Folge des rascheren Wachstums im Industrie- und im Dienstleistungssektor ist.¹²⁸

Die Tatsache, dass der Agrarsektor im Vergleich zu den übrigen Sektoren wenig Widerstand gegen die Reformpolitik der Regierung vermuten ließ und gemessen am Output und der Zahl der Beschäftigten der weitaus größte Sektor war, ließ ihn prädestiniert erscheinen für den Beginn des Reformprozesses. Die Strategie der Führung, mit den Reformen in der Landwirtschaft zu beginnen, hatte sich als richtig erwiesen. Der frühe Erfolg der graduellen Agrarreformen erhöhte die Akzeptanz einer Übertragung der Reformpolitik auf andere Teilbereiche der Wirtschaft in der Regierung wie auch in der Bevölkerung und bildete die Basis für das chinesische Erfolgsmodell.¹²⁹

2.6 Zusammenfassung und Ausblick

Die vorangehenden Überlegungen haben gezeigt, dass das evolutionäre zweigleisige Vorgehen, d. h. die Implementierung marktbasierter Elemente bei gleichzeitiger Beibehaltung von Elementen der Zentralverwaltungswirtschaft, in China zu beachtlichen Er-

¹²⁵ Vgl. Heberer, T. (1985), S. 30-33; Schinke, E. (1985), S. 142.

¹²⁶ Vgl. Pomfret, R. (2000), S. 270.

¹²⁷ Vgl. Davis, J./Wang, L. (2000), S. 207, Weitz, M. (1986), S.54.

¹²⁸ Vgl. The World Bank (2004).

¹²⁹ Vgl. Gang, F. (1994), S. 107.

folgen geführt hat. Dabei können neben den spezifischen Ausgangsbedingungen, insbesondere der deutlich dominierenden Rolle des Agrarsektors bzw. dem geringen Industrialisierungsgrad der chinesischen Wirtschaft, vor allem die besonderen institutionellen Rahmenbedingungen als Erfolgsfaktoren des chinesischen Systemwandels begriffen werden.

Betrachtet man die institutionelle Entwicklung eines Landes aus dem Blickwinkel der „New Comparative Economics“, wie sie von Djankov et al.¹³⁰ formuliert wurden, als ein fundamentales Problem der Ausgestaltung der Institutionen zwischen den Polen fehlender Ordnung („disorder“) einerseits und staatlicher Regulierung („dictatorship“) andererseits, so kann der relative Erfolg der graduellen Reformpolitik in China auch mit der sukzessiven Reduzierung des Staatseinflusses („dictatorship“) durch ökonomische Liberalisierung bei gleichzeitiger Vermeidung von „disorder“ durch ein überwiegendes Festhalten an den zentralistischen politischen Strukturen erklärt werden.¹³¹

Ungeachtet aller Erfolge des chinesischen Transformationspfads darf nicht verkannt werden, dass der wirtschaftliche Systemwandel in China zu einer Reihe schwerwiegender ökonomischer und sozialer Probleme geführt hat, deren Lösung in den kommenden Jahren eine entscheidende Voraussetzung für die Nachhaltigkeit des Erfolgsmodells darstellen wird. Zu den wesentlichen Problemen zählen u.a. die wachsenden inter- und intraregionalen Einkommens- und Vermögensdisparitäten, die wachsende Umweltbelastung, der Reformmangel im Bereich des Unternehmens- und des Bankensektors, sowie ungelöste Widersprüche im Bereich der Fiskal- und Rechtspolitik.¹³²

¹³⁰ Vgl. Djankov, S. et al. (2003).

¹³¹ Vgl. Zeitler, A. (2005), S. 7 und S. 28.

¹³² Vgl. z. B. The World Bank (2005).

3 Das usbekische Reformmodell

3.1 Ausgangsbedingungen des usbekischen Reformpfads

Die Strategie für die wirtschaftliche Entwicklung Usbekistans wurde bis 1992 in Moskau bestimmt. In der sowjetischen Arbeitsteilung übernahm Usbekistan die Rolle des führenden Baumwolllieferanten für die übrigen Sowjetrepubliken. Während des Zweiten Weltkriegs wurden darüber hinaus in Usbekistan umfangreiche Investitionen in den Aufbau bzw. die ostwärts - Verlagerung von Industriebetrieben getätigt. Die Entdeckung von Gasvorkommen ermöglichte Usbekistan eine fast vollständige Selbstversorgung mit Energieressourcen. Bis zum Beginn der 1990er Jahre leisteten Transfers aus der Sowjetunion einen wesentlichen Beitrag zur Finanzierung von Investitionen, Rentenzahlungen sowie der Aufgaben der Lokalregierungen.¹³³

Als die Wachstumsraten der sowjetischen Wirtschaft und damit der gelenkten Investitionen während der 1970er Jahre zurückgingen, war die Republik Usbekistan hiervon überproportional betroffen. Zwischen 1970 und 1990 fiel das Nettionalprodukt von 61 % des russischen Niveaus auf geschätzte 38 %. Die Investitionen pro Arbeiter sowie die Arbeitsproduktivität betragen in dieser Zeit nur rund 40 % des russischen Niveaus, u. a. weil die maschinellen Ausrüstungen im Textilbereich und in anderen Sektoren nicht erneuert worden waren. Ebenso wie in den übrigen Sowjetrepubliken hatte sich in Usbekistan das System der sowjetischen Zentralverwaltungswirtschaft in mangelndem technologischen Fortschritt, fehlender Effizienz und einer niedrigen Produktqualität niedergeschlagen. Ein grenzübergreifender Handel war nur mit bzw. innerhalb der Sowjetunion möglich. Zwischen 1989 bis 1991 brachen auch diese Märkte ein, die Subventionen aus dem sowjetischen Haushalt versiegten im Jahr 1992 ganz, die Rubelzone wurde aufgelöst. Im Herbst 1993 stand die Wirtschaft des mittlerweile unabhängigen Staates damit vor großen Herausforderungen.¹³⁴

Die usbekische Regierung erkannte frühzeitig, dass die ökonomische Strategie aus der Zeit vor der Unabhängigkeit im Jahr 1991 nicht für die Bewältigung dieser Herausforderungen geeignet sein würde. Usbekistan zählte nicht zu denjenigen Sowjetrepubliken, welche während der Ära Gorbatschow mit politischen oder wirtschaftlichen Reformen experimentierten, und selbst nach der Unabhängigkeit reagierte das Land eher auf die Initiativen Russlands (z. B. im Zuge der Preisreform der Russischen Föderation im Januar 1992), als sich aktiv an die neuen Rahmenbedingungen anzupassen. Dabei verfolgte die usbekische Regierung von Anfang an eine graduelle Reformstrategie mit dem Ziel, die ökonomischen und sozialen Auswirkungen jener einschneidenden Veränderungen zu minimieren, die aus dem Zerfall der Sowjetunion resultierten.¹³⁵ Im Ver-

¹³³ Vgl. Spechler, M. C. (2000a), S. 297.

¹³⁴ Vgl. Spechler, M. C. (2000a), S. 297. Der Anteil der sowjetischen Subventionen am BIP Usbekistans in den Jahren vor der Unabhängigkeit wird auf bis zu 19 % geschätzt. Vgl. hierzu auch die Diskussion bei Pomfret, R./Anderson, K. H. (1997), S. 5, FN 3.

¹³⁵ Vgl. Pomfret, R./Anderson, K. H. (1997), S. 5.

gleich zu anderen mittel- und osteuropäischen Transformationsländern fiel die Transformationsrezession in den ersten Jahren des usbekischen Reformprozesses viel geringer aus. Als Grund hierfür wird die Ausrichtung der usbekischen Wirtschaft auf die Förderung und Verarbeitung von (exportfähigen) Rohstoffen bzw. auf den primären Sektor und die Landwirtschaft angeführt. Daher, so wird argumentiert, hatte der Zerfall der Sowjetunion für die usbekische Wirtschaft weniger nachteilige Folgen als für andere zentralasiatische Staaten, deren Schwerindustrien für die betreffenden Volkswirtschaften zum Teil eine wesentliche bedeutendere Rolle spielten und deutlich stärker in das sowjetische System der industriellen Arbeitsteilung eingebunden waren.¹³⁶

Diese Konstellation weist vordergründig tatsächlich Ähnlichkeiten mit dem Startpunkt der chinesischen Reformen auf. Bei näherer Betrachtung zeigen sich aber deutliche Unterschiede. So litt die usbekische Wirtschaft bereits in den Jahren vor der Unabhängigkeit unter rückläufigen bis stagnierenden Wachstumsraten, während die chinesische Wirtschaft – wenn auch auf einer ganz anderen Basis – vor dem Beginn der Transformation nahezu kontinuierlich gewachsen war. Darüber hinaus wies Usbekistan einen vergleichsweise höheren Industrialisierungsgrad auf, der in Verbindung mit den veränderten binnen- wie außenwirtschaftlichen Rahmenbedingungen (insbesondere dem raschen Nachfragerückgang) grundsätzlich höhere Anforderungen an die Restrukturierungsmaßnahmen stellt, als dies bei einer von der Landwirtschaft dominierten Volkswirtschaft wie China der Fall war. Usbekistan verfügte im Ausgangspunkt der Reformen über eine wesentlich geringere Anzahl kleiner und mittlerer Unternehmen. Damit fehlte das unternehmerische Potenzial, das sich in der Regel rascher auf neue Rahmenbedingungen einstellt als Großbetriebe. Im Vergleich zum chinesischen System verfügten die usbekischen Lokalregierungen über geringere Machtbefugnisse, weshalb ihre Bedeutung für eine fortschreitende ökonomische Dezentralisierung und wirtschaftliches Wachstum von Anfang an geringer war. Schließlich war Usbekistan im Unterschied zu China in der Anfangsphase des Reformprozesses wesentlich stärkeren makroökonomischen Ungleichgewichten ausgesetzt.¹³⁷ Eine unmittelbare Übertragbarkeit des chinesischen Reformmodells auf Usbekistan ist daher nicht gegeben.

3.2 Entwicklung ausgewählter Parameter der usbekischen Volkswirtschaft seit 1978

Im Unterschied zu China durchlief Usbekistan in den ersten Jahren nach dem Beginn des Systemwandels eine Periode des Outputrückgangs, wenngleich dieser im Vergleich zu den Outputrückgängen in den übrigen zentralasiatischen Transformationsländern deutlich geringer ausfiel. Seit 1997 weist Usbekistan ein stetiges Wirtschaftswachstum auf, wobei der kumulierte Anstieg des BIP pro Kopf bis zum Jahr 2002 auf dieser Berechnungsbasis rund 18 % betrug, d. h. im Jahr 2002 lag der so berechnete Output-Level

¹³⁶ Vgl. ADB (2005), S. 2; Kotz, D. M. (2003a), S. 4.

¹³⁷ Vgl. hierzu auch Kapitel 2.1.

mit 86 % immer noch deutlich unter demjenigen des Jahres 1990.¹³⁸ Damit unterschied sich der Verlauf der Outputentwicklung in Usbekistan nicht nur dadurch von der chinesischen Outputkurve, dass erstere in den ersten Jahren des Reformprozesses rückläufig war, sondern auch dadurch, dass die seit 1997 erzielten Wachstumsraten deutlich hinter denjenigen in China zurückblieben. Die Aufgabe der monetären Stabilisierung während der Reformphase haben beide Länder ähnlich gemeistert. Der Preisanstieg fiel in Usbekistan über die gesamte bisherige Reformperiode wegen der anfänglichen Hyperinflation deutlich höher aus als in China. Von hohen dreistelligen Prozentsätzen im Zeitraum von 1992 bis 1995 konnte die Inflation bis zum Jahr 2001 aber sukzessive auf rund 25 % zurückgeführt werden,¹³⁹ im Jahr 2003 ging sie auf rund 10 % zurück.¹⁴⁰ Das Ausmaß der usbekischen Haushaltsdisziplin in der Reformphase entspricht etwa derjenigen in China, da es der usbekischen Regierung gelang, das Haushaltsdefizit rasch auf einen niedrigen einstelligen Prozentsatz zu verringern.¹⁴¹ In beiden Ländern fällt das tatsächliche Defizit infolge umfangreicher Eventualverbindlichkeiten und außerbudgetärer Fonds tendenziell wesentlich höher aus. Die Eckdaten der Volkswirtschaft sagen allerdings wenig über den Reformhintergrund aus.

Schon an der Entwicklung der sektoralen Struktur werden große Unterschiede zwischen den Inhalten der usbekischen und der chinesischen Reformpolitik sichtbar.¹⁴² Während in Usbekistan der Anteil der landwirtschaftlichen Wertschöpfung am BIP zwischen 1990 und 2002 nahezu gleich blieb (1990: rund ein Drittel; 2002: rund 35 %), betrug dieser in China im Jahr 1990, rund 12 Jahre nach dem Beginn des Transformationsprozesses, nur noch 27 % und im Jahr 2002 nur noch rund 15 %. Dagegen vergrößerte sich der Anteil des industriellen Sektors in China am BIP bis zum Jahr 1990 auf rund 42 % bzw. bis zum Jahr 2002 auf über 50 %. Diesem Anstieg der relativen Bedeutung des Industriesektors in China stand in Usbekistan ein Rückgang der im industriellen Sektor erzielten Wertschöpfung im Verhältnis zum BIP von rund 33 % auf etwa 22 % gegenüber.

Unterschiede werden auch in der Einkommensentwicklung sichtbar. In Usbekistan lag im Jahr 2000 das Pro-Kopf-Realeinkommen der Bevölkerung nach einem starken Rückgang in der Anfangsphase des Reformprozesses nur knapp über dem Niveau zu Reformbeginn. Angesichts der rasch steigenden Ungleichheit in der Einkommensverteilung bedeutet dies, dass sich die Einkommenssituation für eine kleine Minderheit der Bevölkerung sehr verbessert, für die Majorität dagegen verschlechtert hat.¹⁴³ Zwar ist auch in China seit dem Beginn des Systemwandels die Ungleichheit der Einkommens-

¹³⁸ Vgl. The World Bank (2004), eigene Berechnungen. Im Zeitraum von 1990 bis 2002 betrug die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate des BIP pro Kopf (USD-Kaufkraftparitäten auf der Basis von 1995) somit -1,2 %.

¹³⁹ Vgl. Kotz, D. M. (2003a), S. 5, Tab. 1.2.

¹⁴⁰ Vgl. ADB (2005), S. 24, Tab. 14.

¹⁴¹ Vgl. Kotz, D. M. (2003a), S. 5, Tab. 1.2.

¹⁴² Vgl. The World Bank (2004).

¹⁴³ Vgl. Kotz, D. M. (2003a), S. 5-6.

verteilung deutlich gestiegen. Allerdings hat sich für die Mehrheit der Bevölkerung die Situation gegenüber dem ersten Jahr des Reformprozesses spürbar verbessert.

3.3 Ausgewählte Bereiche der makroökonomischen Reformstrategie

3.3.1 Preisliberalisierung

Im Gegensatz zu den Forderungen des „Washington Consensus“ wurden in Usbekistan ähnlich wie in China die Preise für die meisten Produkte und Dienstleistungen nicht sofort freigegeben. Für viele Güter wurden Preiskontrollen und Rationierungsmaßnahmen zunächst beibehalten und nur schrittweise gelockert bzw. aufgehoben. Dabei führte auch die usbekische Regierung im Agrarsektor relativ zügig das System einer zweigleisigen Preisbildung ein, das allerdings im Unterschied zum chinesischen Vorgehen nicht systematisch auf andere Wirtschaftsbereiche ausgeweitet wurde.

Obwohl sich der Prozess der Preisliberalisierung in Usbekistan graduell vollzieht und damit grundsätzlich dem chinesischen Vorgehen gleicht, wies Usbekistan insbesondere in der Anfangsphase der Transformation wesentlich höhere Inflationsraten auf als die chinesische Wirtschaft. Hierfür sind zu einem gewissen Teil externe Faktoren verantwortlich. Zwar begann die usbekische Regierung mit der schrittweisen Liberalisierung der Preise bereits im Jahr 1992. Da das Land bis zum Herbst 1993 bzw. bis zur Einführung des Som im Juli 1994 faktisch in der Rubelzone verblieben war, waren die Möglichkeiten einer eigenständigen Geld- und Währungspolitik jedoch nicht gegeben. So musste sich Usbekistan der russischen Preisreform im Jahr 1992 anschließen, wengleich trotz dieses Ereignisses die Preiskontrollen für eine Reihe von Waren und Dienstleistungen für die Grundversorgung der Bevölkerung zunächst beibehalten wurden.¹⁴⁴

Seit der Einführung des Som hat die usbekische Regierung weitere Schritte zur Preisliberalisierung unternommen, die in ihrer Gesamtheit signifikante Auswirkungen hatten. Nach 1994 unterlagen lediglich noch Mehl, Zucker und Speiseöl der Rationierung, sämtliche (offizielle) Subventionen für Konsumgüter wurden aufgehoben. Nach der Abschaffung der unmittelbaren Regulierung der Gewinnspannen für Unternehmen und dem Wechsel zur Vollkostendeckung bei den Staatsbetrieben kam der IWF im Jahr 1996 zu dem Schluss, dass der Prozess der Preisliberalisierung im Jahr weitgehend abgeschlossen war.¹⁴⁵ Allerdings lagen zu diesem Zeitpunkt die Preise für zahlreiche öffentliche Dienstleistungen und einige wesentliche Nahrungsmittel nach wie vor deutlich unter den Weltmarktpreisen, und die Entwicklung der Wechselkurse sowie der Zinssätze unterlagen unverändert direkten staatlichen Eingriffen.¹⁴⁶ Für die Preise zahlreicher

¹⁴⁴ Vgl. Pomfret, R./Anderson, K. H. (1997), S. 19.

¹⁴⁵ Vgl. IMF (1996), S. 11.

¹⁴⁶ Vgl. Pomfret, R./Anderson, K. H. (1997), S. 19.

wichtiger Inputgüter, wie Erdgas und Erdöl, Wasser und andere Ressourcen, sowie die staatlichen Ankaufpreise für Baumwolle und andere Güter gelten die zentralen Preiskontrollen bis heute.

Die geldpolitischen Maßnahmen bis 1995 waren nicht restriktiv genug, um die Inflationsrate nachhaltig auf einen mittleren bis niedrigen zweistelligen Prozentsatz zu drücken und einen positiven Realzins zu bieten.¹⁴⁷ Der weltweite Rückgang der Nachfrage nach Baumwolle sowie der Weltmarktpreise für dieses Hauptexportprodukt engte in diesem Zeitraum den Spielraum der heimischen Geldpolitik weiter ein.¹⁴⁸ Erst im Jahr 1996 ging die Inflationsrate von 250 % im Jahr auf rund 54 % zurück, um sich danach im niedrigen zweistelligen Bereich zu stabilisieren. Auch hier ist anzumerken, dass die tatsächliche Inflationsrate um einiges höher liegen dürfte als die statistisch errechnete.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass das Vorgehen der usbekischen Regierung im Hinblick auf die Preisliberalisierung ebenso wie die chinesischen Preisreformen den Forderungen des „Washington Consensus“ nach einer raschen Freigabe sämtlicher Preise zuwiderläuft. Dabei gleicht die graduelle Freigabe der Preise für Waren und Dienstleistungen prinzipiell dem chinesischen Vorgehen. Obwohl in China heute der größte Teil der Preise frei gebildet wird, darf nicht verkannt werden, dass sich der Prozess der Preisliberalisierung dort erst in den letzten 10 bis 15 Jahren signifikant beschleunigt hat. In beiden Ländern wirken staatliche Regulierungsmaßnahmen in den Bereichen der Wechselkurse und der Zinssätze weiter auf die Preisbildung ein.

3.3.2 Außenhandelsliberalisierung

Die usbekische Regierung hat sich nach der Unabhängigkeit des Landes frühzeitig dazu entschlossen, einerseits den Export der wesentlichen Exportgüter Baumwolle und Gold zu fördern und andererseits den industriellen und den landwirtschaftlichen Sektor gegen Wettbewerb durch importierte Erzeugnisse abzuschotten.¹⁴⁹ Diese Möglichkeit des usbekischen Staates, die Baumwollexporte trotz des Zerfalls der Sowjetunion zu (anfänglich relativ stabilen) Weltmarktpreisen aufrecht zu erhalten, wird in Kombination mit der kurzfristigen Realisierung vollständiger Unabhängigkeit im Energiebereich und dem geringen Industrialisierungsgrad als wesentliche Ursache für den relativ geringen Outputrückgang in der ersten Reformphase gesehen.¹⁵⁰

Usbekistan weist seit der Unabhängigkeit eine mittelstarke Außenhandelsverflechtung auf. Sowohl die Ausfuhren als auch die Importe bewegen sich seit der ersten Hälfte der 1990er Jahre zwischen 25 und 30 % des BIP. Dabei stiegen die Warenexporte zwischen 1993 und 1997 trotz der starken Aufwertung des Som gegenüber dem USD in dieser Phase um insgesamt 28 %, bevor sie in den Jahren danach im Zuge der Russland-

¹⁴⁷ Vgl. Kotz, D. M. (2003a), S. 6, Tab. 1.3.

¹⁴⁸ Vgl. Kotz, D. M. (2003a), S. 12.

¹⁴⁹ Vgl. hierzu auch die Ausführungen in Kapitel 3.5.

¹⁵⁰ Vgl. Spechler, M. C. (2000a), S. 297-298; Zettelmeyer, J. (1999).

krise sowie fallender Baumwollerträge und Weltmarktpreise für Baumwolle wieder auf das Ausgangsniveau zurückfielen. Auch die Warenimporte wuchsen von 1993 bis 1996 um rund 30 %. Sie gingen jedoch infolge umfangreicher Importrestriktionen (einschließlich der Beschränkung des Zugangs zu Devisen und nichttarifärer Hemmnisse) in den Folgejahren ebenfalls spürbar zurück.¹⁵¹ Mittels umfangreicher Importbeschränkungen wurden nach größeren Handelsbilanzdefiziten in den Jahren 1996 und 1997 in der Periode von 1998 bis 2001 wieder deutliche Handelsüberschüsse erzielt. In den Jahren 2003 und 2004 stiegen die Ausfuhren dann sprunghaft um 25 bzw. 30 % an, während die Einfuhren auf Grund restriktiver Maßnahmen weiterhin nur verhalten wuchsen. Für die Entwicklung im Jahr 2003 war offiziellen Angaben zufolge vor allem der Abbau von Handelsbeschränkungen verantwortlich, eine steigende externe Nachfrage nach Rohstoffen in Verbindung mit höheren Weltmarktpreisen stimulierte die Exportaktivitäten zusätzlich.

Der Export von Rohstoffen und Energieträgern stellt in Usbekistan bis heute die wesentliche Quelle für Deviseneinnahmen dar, die im Wesentlichen für die Einfuhr von Kapitalgütern sowie Luxuskonsumgütern verwendet werden. Auf der Importseite dagegen wurde frühzeitig das Prinzip der Importsubstitution verfolgt, vor allem im Bereich Konsumgüter, Getreide sowie Erdöl und Erdgas.¹⁵² Infolge dieser Politik ist Usbekistan bis heute einerseits stark von Rohstoffausfuhren abhängig, während die Struktur der Wareneinfuhren inzwischen durch Importe von Maschinen und Ausrüstungen (2003: rund 45 % der gesamten Warenimporte) und chemischen Produkten (2003: rund 13 %) dominiert wird.¹⁵³ Der Anteil der Nahrungsmittelimporte an den gesamten Wareneinfuhren ist demgegenüber entsprechend der Importsubstitutionsziele der usbekischen Regierung von mehr als einem Drittel im Jahr 1992 auf rund 10 % im Jahr 2001 zurückgegangen. Auch die Bedeutung der Einfuhren von Energieressourcen hat sich in diesem Zeitraum signifikant verringert (1992: rund 25 % der Wareneinfuhren; 2001: knapp 2 %).¹⁵⁴

Usbekistan ist es bislang nicht gelungen, in nennenswertem Umfang ausländische Direktinvestitionen anzuziehen. Nach anfänglichen Reformfortschritten in Teilbereichen der usbekischen Wirtschaft, welche bei ausländischen Investoren zu steigenden Erwartungen an den weiteren Reformprozess geführt hatte, erreichte der Kapitalzufluss aus dem Ausland im Jahr 1997 einen zwischenzeitlichen Höhepunkt (167 Mio. USD; rund 4,5 % der Exporterlöse bzw. rund 1,6 % des BIP¹⁵⁵). Unter dem Eindruck der 1996 - 1997 eintretenden Verschärfung der Restriktionen im Bankensektor sowie im Wechselkursregime verstärkten sich jedoch die Unsicherheiten bezüglich des zukünftigen Reformprozesses und

¹⁵¹ Vgl. Kotz, D. M. (2003a), S. 17, Tab. 1.14.

¹⁵² Vgl. Spechler, M. C. (2000a), S. 300. Allerdings gehen einige Beobachter davon aus, dass die Strategie der Importsubstitution systematisch lediglich auf einige strategisch bedeutsame Sektoren und Automobile beschränkt wurde, die nach Auffassung der Regierung in ihrer Stabilität besonders stark durch ausländische Einflüsse bedroht waren.

¹⁵³ Vgl. ADB (2005), S. 46, Tab. 19.

¹⁵⁴ Vgl. Kotz, D. M. (2003a), S. 19, Tab. 1.16.

¹⁵⁵ Vgl. hierzu Kotz, D. M. (2003a), S. 18.

das Volumen der ausländischen Direktinvestitionen zwischen 1998 und 2000 halbierte sich von 140 Mio. USD auf 74 Mio. USD.¹⁵⁶ Zahlreiche ausländische Investoren haben ihre Aktivitäten in Usbekistan inzwischen wieder eingestellt und das Land verlassen. Die Verschlechterung des Investitionsklimas geht auch auf eine Reihe gravierender tarifärer und nichttarifärer Handelshemmnisse zurück, welche durch die usbekische Regierung im zweiten Halbjahr 2002 eingeführt wurden.¹⁵⁷ Hinzu kommt eine zunehmend autoritäre und diskretionäre Wirtschaftspolitik der usbekischen Führung, die oft mit dem Schutz der Eigentumsrechte kollidiert.

Vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden makroökonomischen Probleme führte die usbekische Regierung im Zeitraum von 1995 bis 2000, also kurze Zeit nach der sukzessiven Einführung des Som in den Jahren 1993 bis 1994, ein zentralistisches Wechselkursregime ein. Dieses bildete die Grundlage für die zentrale Steuerung und Kontrolle von Einfuhren moderner Ausrüstungsgüter und Technologien. Im Frühjahr 1997 wurden die Wechselkurskontrollen formalisiert und die Konvertibilität des Som für Leistungsbilanztransaktionen aufgehoben. Statt den Som als Antwort auf negative externe Schocks (u. a. Verfall der Weltmarktpreise für Baumwolle) und Entwicklungsprobleme der heimischen Wirtschaft abzuwerten, entschied sich die usbekische Regierung damit zur zentralen Verknappung und Lenkung des Devisenangebots. Die geforderte Registrierung sämtlicher Außenhandelstransaktionen bei der usbekischen Zentralbank sowie die vorgeschriebene Abführung der Hälfte der Exporterlöse an den Staat führten dazu, dass die Außenhandelsaktivitäten der meisten Unternehmen stark eingeschränkt wurden. Damit fielen sie in ihrer Wettbewerbsfähigkeit weiter zurück. Das Ausmaß der Wechselkursverzerrung wurde an der Ausweitung der Differenz zwischen Schwarzmarktrate und offiziellem Wechselkurs gegenüber dem USD von 90 % Mitte 1998 auf 480 % im Februar 2000 sichtbar.¹⁵⁸ Infolge der restriktiven Maßnahmen, welche den ursprünglich angekündigten Liberalisierungszielen entgegenwirkten, stellten der IWF, die EBRD und die Weltbank ihre Aktivitäten in Usbekistan vorübergehend ein.¹⁵⁹

Die negativen Auswirkungen der restriktiven Wechselkurspolitik auf die wirtschaftliche Entwicklung wurden bald sichtbar. Sie bewegten die usbekische Regierung ab 2000, zunächst moderate und ab 2002 weiter gehende Schritte zur Wiederherstellung der Konvertibilität des Som durchzuführen. Erleichtert wurde die Entscheidung der usbekischen Regierung zugunsten einer Rückkehr zur Konvertibilität durch den signifikanten Anstieg der weltweiten Nachfrage nach Baumwolle und Gold sowie den spürbaren Anstieg der Preise für diese Güter im Jahr 2003. Unter diesen Bedingungen kam es im Zeitraum zwischen 2002 und dem ersten Halbjahr 2003 zu einer deutlichen nominalen Aufwertung des Som. Trotz der Wiederherstellung der formalen Konvertibilität der heimischen Währung existieren nach wie vor aber zahlreiche Hürden, welche die Export- und Importaktivitäten nachhaltig einschränken.

¹⁵⁶ Vgl. ADB (2005), S. 46.

¹⁵⁷ Vgl. ADB (2005), S. 46-47.

¹⁵⁸ Vgl. ADB (2005), S. 23; Spechler, M. C. (2000a), S. 301.

¹⁵⁹ Vgl. Kotz, D. M. (2003a), S. 11.

Die Entscheidung der usbekischen Regierung, in den ersten Jahren des Reformprozesses ein protektionistisches Außenhandelssystem und Kapitalverkehrskontrollen zu implementieren, weist vordergründig Ähnlichkeiten mit der chinesischen Transformationsstrategie im Außenwirtschaftsbereich auf.¹⁶⁰ Allerdings bestehen wesentliche Unterschiede bei der detaillierten Ausgestaltung der Außenhandels- und Wechselkurspolitik sowie der Kontinuität der Reformen. So führten die Reformmaßnahmen der chinesischen Führung sukzessive und kontinuierlich zu einer Öffnung des heimischen Marktes, was der wirtschaftlichen Entwicklung im zweiten Jahrzehnt der Reformen signifikante Impulse verlieh. Demgegenüber konzentrierten sich die Reformen der usbekischen Regierung auf die Importsubstitution, während die Abhängigkeit des Landes von den Rohstoffexporten infolge zahlreicher Handels- bzw. Investitionshemmnisse bis heute nicht verringert werden konnte. Dies mag sich aufgrund der allgemein verbesserten Weltmarktbedingungen für Rohstoffe günstig auf die wirtschaftliche Entwicklung Usbekistans ausgewirkt haben, eine nachhaltige Politik stellt dies nicht dar.

Auch verliefen die Reformen in Usbekistan nicht kontinuierlich und gestaltend, sondern diskretionär als Antwort auf veränderte Rahmenbedingungen („muddling through“). Die Entscheidung zur Einführung eines Systems multipler Wechselkurse in Verbindung mit einer Verschärfung der Importrestriktionen im Jahr 1996 war ein bedeutender Rückschritt auf dem Weg zu einer starken, konvertierbaren Landeswährung und zu effizienten Handels-, Investitions- und Produktionsstrukturen. Formale Schritte zur Wiederherstellung eines einheitlichen Wechselkurses sowie der Konvertibilität der usbekischen Währung reichen nicht aus, um dieses Defizit zu beheben, wenn nicht gleichzeitig die zahlreichen weiteren Handels- und Investitionsbeschränkungen aufgehoben werden. Diese „Reformbrüche“ mögen prinzipiell an die Situation in China gegen Ende der 1980er Jahre erinnern, als steigende Inflationsraten die Regierung zur vorübergehenden Verlangsamung des Reformtempos veranlassten und in der Kommunistischen Partei eine Grundsatzdiskussion über den künftigen Reformkurs auslösten. Der wesentliche Unterschied zur usbekischen Reformpolitik bestand in China jedoch darin, dass die Phase der Unterbrechung vergleichsweise kurz ausfiel und die anschließenden Reformmaßnahmen dafür umso stärker auf eine Veränderung der wirtschaftlichen Strukturen abzielten. Hinzu kommt, dass der Außenhandelsbereich in China von diesem vorübergehenden „Reformstau“ nicht im selben Maße betroffen war wie derjenige in Usbekistan.

3.3.3 Fiskalpolitik

Bereits kurze Zeit nach der Unabhängigkeit führte die usbekische Regierung ein neues Steuersystem ein, das eine Mehrwertsteuer sowie eine Steuer auf Unternehmensgewinne beinhaltete. Im Jahr 1993 machten die Einnahmen aus der Mehrwertsteuer, der Gewinnsteuer und aus den Verbrauchssteuern zusammen rund 62 % der gesamten Steuer-

¹⁶⁰ Vgl. hierzu auch Kotz, D. M. (2003b), S. 12.

einnahmen aus. Dabei entwickelte die Regierung im Gegensatz zu vielen anderen Transformationsländern frühzeitig eine effektive Methode zur Erhebung der Unternehmenssteuern, ohne auf die Etablierung einer gesonderten Steuereinzugsstelle bzw. -behörde angewiesen zu sein. In diesem Modell werden die Unternehmen dazu verpflichtet, ein Konto bei einer staatlichen Bank zu unterhalten, auf dem die Umsatzeinnahmen verbucht werden. Sämtliche fälligen Steuern werden unmittelbar von diesen Konten eingezogen. Die hierdurch bereits in der Anfangsphase der Transformation geschaffene Steuerbasis versetzte den Staat in die Lage, ausreichende Steuereinnahmen zu realisieren, um die öffentlichen Ausgaben bzw. die staatlichen Investitionen weiterhin auf einem hohen Niveau zu halten.¹⁶¹

Aufgrund dieser Maßnahmen konnte das Defizit der öffentlichen Haushalte bis zum Jahr 1995 von über 18 % des BIP im Jahr 1992 auf etwa 4 % des BIP gesenkt werden, obwohl die staatliche Ausgabenpolitik bei gleichzeitig absolut sinkenden Steuereinnahmen zunächst nicht zurückgefahren wurde. Nach einem vorübergehenden Anstieg des Haushaltsdefizits auf über 7 % des BIP im Jahr 1996, der vor allem auf die außenwirtschaftliche Entwicklung zurückzuführen war¹⁶², gelang es der Regierung, das Haushaltsdefizit in den folgenden Jahren durchweg auf einem vor allem im Vergleich zu anderen Transformationsländern bemerkenswert niedrigen Niveau zu halten. Wenngleich die fiskalpolitischen Maßnahmen der Regierung vor dem Hintergrund der relativ hohen Ausgaben für Investitionen und soziale Belange nicht als restriktiv im konventionellen Sinne bezeichnet werden können, zielten sie jedoch prinzipiell in die Richtung einer Konsolidierung.¹⁶³ Im Jahr 1995 beliefen sich die Steuereinnahmen auf 30 % des BIP, wobei die Steuern auf Unternehmensgewinne, die persönliche Einkommensteuer, die Mehrwertsteuer sowie die Verbrauchssteuern und Abgaben auf Baumwolle und Erdöl bzw. Erdgas die wichtigsten Einnahmenquellen darstellten. Während sich die Einnahmen aus der Unternehmenssteuer infolge des bankgestützten Erhebungssystems von 11 % der gesamten Steuereinnahmen im Jahr 1989 auf 30 % im Jahr 1995 erhöhten, gingen die Steuereinnahmen aus der persönlichen Einkommensteuer aufgrund des rückläufigen Realeinkommens und des steigenden Anteils der Einkommen im Bereich der Landwirtschaft in Form von Subsistenzwirtschaft, in diesem Zeitraum von 14 % auf 9 % zurück. Diese Entwicklung stand im Gegensatz zum durchschnittlichen Verlauf in Transformationsländern, in denen im Jahr 1995 die Unternehmenssteuern rund 15 % und die persönliche Einkommensteuer etwa 12 % der gesamten Steuereinnahmen ausmachten.¹⁶⁴

Seit dem Jahr 2000 verstärkte die Regierung ihre Bemühungen, die makroökonomischen Rahmenbedingungen in Usbekistan mittels restriktiver fiskalpolitischer Maßnahmen weiter zu verbessern. Infolge dieser Politik konnte nach einem Haushaltsdefizit von 1 % des BIP im Jahr 2000 im Jahr 2003 ein nahezu ausgeglichener Haushalt ausgewiesen werden.¹⁶⁵ Angesichts des starken Rückgangs der Einnahmen aus direkten und indi-

¹⁶¹ Vgl. Kotz, D. M. (2003b), S. 7.

¹⁶² Vgl. hierzu Kapitel 3.3.2.

¹⁶³ Vgl. Kotz, D. M. (2003a), S. 5, Tab. 1.2. und S. 7; IMF (1996), S. 20.

¹⁶⁴ Vgl. Pomfret, R./Anderson, K. H. (1997), S. 23-24; Klugman, J. (1996), S. 31.

¹⁶⁵ Vgl. ADB (2005), S. 23, Tab. 13.

rekten Steuern und damit deutlich fallender Staatseinnahmen (1998: rund 32 % des BIP; 2003: rund 25 % des BIP) konnte die Verbesserung der Haushaltssituation letztlich nur durch eine gleichzeitige Rückführung der staatlichen Ausgaben erreicht werden. Zu diesem Zweck wurden vor allem die Sozialausgaben deutlich reduziert, was eigentlich der Reformkonzeption zuwiderläuft. Darüber hinaus wurden in diesem Zeitraum die staatlichen Investitionen weiter verringert, die (expliziten) Subventionen auf weniger als 3 % des BIP im Jahr 2001 gekürzt, und die ausländischen Kreditbürgschaften reduziert.¹⁶⁶

Im Gegensatz zu China konnte die usbekische Regierung einen ähnlich starken Rückgang des Anteils der Staatseinnahmen am BIP vermeiden, wie er sich dort zwischen 1978 und 1995 ereignet hatte. Die rasche Implementierung eines effektiven Systems zur Erhebung der Steuern sowie die zügige Schaffung einer breiteren Besteuerungsbasis und umfangreiche Einnahmen aus der Exportsteuer auf Baumwolle und Gold sicherten die Staatseinnahmen.¹⁶⁷ Hinzu kam, dass auf eine fiskalische Dezentralisierung im Sinne stärkere Autonomie für die lokalen Gebietskörperschaften verzichtet worden war, so dass die Zentrale die Kontrolle über die Finanzströme behielt. Das Haushaltsdefizit (ohne Berücksichtigung impliziter Subventionen) konnte infolge dessen rascher als in China auf ein niedriges Niveau zurückgeführt werden. Die usbekische Fiskalpolitik steht jedoch ebenso wie die chinesische vor weiteren großen Herausforderungen, darunter die Lösung des Problems der faulen Kredite im Bankensektor, die Verringerung der regionalen Disparitäten sowie der Abbau der Staatsverschuldung bzw. der Eventualverbindlichkeiten.

3.3.4 Bankensektor

Die nationale Bedeutung des usbekischen Bankensektors bleibt gegenwärtig noch deutlich hinter derjenigen des chinesischen zurück. So betrug nach 15 Reformjahren der geschätzte Anteil der Einlagen privater Haushalte am BIP nur rund 2,5 %. Entsprechend gering fällt die Kreditvergabe aus. Im Jahr 2003 wurden lediglich rund 2 % der Bruttoanlageinvestitionen durch Bankkredite finanziert, 42 % durch Innenfinanzierung der Betriebe, 19 % durch Kredite aus dem Ausland, 18 % durch den Staatshaushalt und 11 % durch eigene Ersparnisse der Haushalte.¹⁶⁸ Die eingeschränkte Rolle der usbekischen Banken ist eine Folge der Dominanz staatlicher Eingriffe in das Bankenwesen. Die finanziellen Ressourcen der Banken werden weniger von diesen selbst, als von der Regierung im Einklang mit den industriepolitischen Vorgaben in strategisch bedeutsam eingestufte Sektoren und (Staats-)Unternehmen geleitet.

¹⁶⁶ Vgl. ADB (2005), S. 23-24, wobei hier davon ausgegangen wird, dass der Anteil der impliziten Subventionen am BIP (z. B. in Form künstlich niedrig gehaltener Inputpreise), der im Jahr 2001 auf mehr als 50 % geschätzt wurde, trotz der zwischenzeitlichen Wiedereinführung der Konvertibilität des Som und der damit verbundenen Abwertung der usbekischen Landeswährung nach wie vor sehr hoch ist.

¹⁶⁷ Vgl. auch Spechler, M. C. (2000a), S. 301.

¹⁶⁸ Vgl. ADB (2005), S. 33-35.

Trotz einer Reihe von Reformmaßnahmen, die auf die Etablierung eines rechtlichen und regulatorischen Rahmens für den Bankensektor und die Verbesserung der institutionellen und technischen Kapazitäten abzielten, weist der Sektor gemessen an internationalen Standards immer noch zahlreiche strukturelle Defizite auf. Zum Teil sind diese denen des chinesischen Bankensektors ähnlich¹⁶⁹. Der Staatsanteil im usbekischen Bankensektor ist immer noch sehr hoch. Im Januar 2005 belief sich der Anteil des usbekischen Staates an den vier größten Banken des Landes, die zusammen rund zwei Drittel der gesamten Bilanzsumme (im kommerziellen Sektor) auf sich vereinen, auf 67 bis 100 %. Darüber hinaus verfügt der Staat über wesentliche direkte und indirekte Beteiligungen an weiteren bedeutenden Banken. Die Bedeutung ausländischer Banken ist in Usbekistan ähnlich wie in China nach wie vor gering. Ihr geschätzter Anteil an der gesamten Bilanzsumme des usbekischen Bankensektors beträgt weniger als 5 %. Das usbekische Bankensystem zeichnet sich, ähnlich wie das Chinesische, durch eine starke Segmentierung aus. So konzentrieren sich die meisten Banken nur auf wenige Sektoren, in denen ihre wesentlichen Aktionäre traditionell über gute Verbindungen (und oftmals persönliche Beziehungen) verfügen, wie z. B. Privathaushalte, die Landwirtschaft oder die Automobilindustrie. Hinzu kommt, dass viele Banken nur über eine begrenzte regionale Reichweite verfügen, die sie anfällig gegenüber Eingriffen seitens der Lokalregierungen macht. Der hohe Konzentrationsgrad und die ausgeprägte Segmentierung bzw. Spezialisierung der Banken auf wenige Sektoren und/oder (Staats-)Betriebe erhöht das Risiko in den Kreditportfolios der Banken. Unter Verwendung internationaler Standards wird der Umfang der faulen Kredite in den Bankbilanzen auf bis zu 25 bis 60 % des gesamten ausstehenden Kreditvolumens (7 bis 17% des BIP) geschätzt. Dem steht offiziell eine Quote von rund 2 % gegenüber.¹⁷⁰ Auch in China konnte dieses Problem noch nicht gelöst werden. Kommerzielle und marktbasierende Kriterien finden bei der Steuerung des Bankensektors bislang kaum Anwendung, da die Banken als Instrument der Regierung zur Realisierung industrie-, geld- und fiskalpolitischer Zielsetzungen benutzt werden. Neben der beschriebenen Zuteilung von Investitionsmitteln an prioritäre Bereiche werden die Banken auch zur Überwachung von Geldtransaktionen im Auftrag der Steuerbehörden und für die Abführung von Steuerzahlungen an das Finanzministerium genutzt. Beschränkungen bei Barabhebungen und Barzahlungstransaktionen sollten sicherstellen, dass die Inflations- und Wechselkursziele der usbekischen Zentralbank erreicht werden.

Während in China seit dem WTO-Beitritt Reformen eingeleitet wurden, welche auf die Behebung dieser Strukturdefizite und die Liberalisierung des Bankensektors abzielen, stehen vergleichbare Maßnahmen in Usbekistan, das sich vom Ausland zunehmend abschottet, noch aus. Dies betrifft ungeachtet der in den letzten Jahren verabschiedeten Gesetze vor allem die Verbesserung der Rechtsgrundlagen einschließlich der tatsächlichen Implementierung der geschaffenen Regelungen. Dabei stehen die Bereiche Corporate Governance, interne Revision und Risikomanagement einschließlich Lösung des

¹⁶⁹ Vgl. ADB (2005), S. 37-43.

¹⁷⁰ Aktuelle Schätzungen zufolge wäre das gesamte usbekische Bankensystem in der Lage, bislang nicht realisierte Verluste (insbesondere im Bereich fauler Kredite) in Höhe von bis zu 20 % des Kreditportfolios zu absorbieren. Dies erlaubt allerdings noch keine Angabe bezüglich der Kapitaladäquanz einzelner Banken. Vgl. ADB (2005), S. 41.

Problems der faulen Kredite, die Rolle der usbekischen Zentralbank (u. a. Unabhängigkeit, Bankenaufsicht) sowie die zukünftige Privatisierung von Banken im Vordergrund.¹⁷¹ Sowohl in China als auch in Usbekistan fällt dem zentralisierten Staat aber im Bankensektor der Rückzug besonders schwer. Ohne Impulse von außen droht gradualistische Vorgehen in diesem Bereich offenbar ins Stocken zu geraten.

3.3.5 Privatisierung

Zum Zeitpunkt der Erlangung der Unabhängigkeit existierten in Usbekistan offiziell keine Privatunternehmen. Ähnlich wie in anderen Transformationsstaaten wurde zunächst mit der „kleinen“ Privatisierung begonnen. Die größten Privatisierungsschritte wurden im Zeitraum von 1992 bis 1997 realisiert, in dem fast alle kleinen und mittleren Unternehmen aus dem Einzelhandelsgewerbe sowie der Dienstleistungs-, Nahrungsmittel-, Transport- und Bauindustrie in privates Eigentum überführt wurden.¹⁷² Seit 1997 verlangsamte sich der Privatisierungsprozess jedoch spürbar. Im Jahr 1998 war mit der fallweisen Privatisierung der im Staatseigentum befindlichen mittleren und größeren Betriebe und Banken begonnen worden mit dem erklärten Ziel, den Anteil des privaten Sektors am BIP auf 60 % zu steigern. Dabei stellte die Insiderprivatisierung mit einer wesentlichen Beteiligung der Beschäftigten und des Managements die dominierende Form der Privatisierung dar.¹⁷³ Der Bevölkerung waren im Zuge der Einrichtung von Privatisierungsfonds lediglich Minderheitsanteile an den größeren Staatsunternehmen angeboten worden.¹⁷⁴ Überhöhte Verkaufspreise und die Zurückhaltung gegenüber ausländischen Investoren dokumentieren den faktischen Unwillen zur Privatisierung „ihrer“ Unternehmen bei der Regierung bzw. der zuständigen Branchenministerien. Das Privatisierungsziel bis zum Jahr 2000 blieb folglich unerreicht.¹⁷⁵ Auch in den folgenden Jahren blieben die tatsächlichen Privatisierungsmaßnahmen in der Regel deutlich hinter den vorangegangenen Ankündigungen und Zielsetzungen zurück. Dies gilt nach wie vor insbesondere für die Großbetriebe aus dem Bergbau- und Energiesektor sowie der Telekommunikationsindustrie. Im Jahr 2001 waren nur rund 20 % der mittleren und großen Industriebetriebe vollständig privatisiert, während der usbekische Staat an den verbleibenden 80 % Anteile in Höhe von mindestens 25 % hielt. Rund 35 % der mittleren und großen Industrieunternehmen befanden sich zum Jahresende 2001 vollständig in

¹⁷¹ Vgl. Sirajiddinov, N. (2004), S. 12.

¹⁷² Vgl. ADB (2005), S. 11; Sirajiddinov, N. (2004), S. 6-7.

¹⁷³ Die Verbindung der Privatisierungsmaßnahmen mit der persönlichen Bereicherung von Managern privatisierter Staatsbetriebe sowie von Mitarbeitern involvierter Behörden hat in der usbekischen Bevölkerung frühzeitig zu einer verhaltenen Reaktion auf die Reformvorhaben der Regierung geführt. Vgl. hierzu Lubin, N. (1995).

¹⁷⁴ Vgl. Spechler, M. C. (2000b), S. 107.

¹⁷⁵ Vgl. hierzu auch UNDP/CER (2005), S. 25. Im Jahr 1998 beliefen sich die Privatisierungserlöse auf weniger als 1 % des BIP. Vgl. Spechler, M. C. (2000b), S. 108.

staatlicher Hand und waren nicht einmal in die Rechtsform der Aktiengesellschaft, einer Vorstufe der Privatisierung, überführt worden.¹⁷⁶

Heute befinden sich trotz formeller Entstaatlichung die meisten mittleren und großen Betriebe aus dem industriellen Sektor in staatlicher Hand oder unterliegen der staatlichen Kontrolle bzw. Einflussnahme. Eine Größenschätzung des Privatsektors ist aufgrund der von den usbekischen Behörden gewählten Klassifizierungssystematik, nach der ein Unternehmen mit einer staatlichen Beteiligung von weniger als 50 % als Privatunternehmen geführt wird, sowie der umfangreichen indirekten bzw. Überkreuzbeteiligungen durch staatliche Stellen nur sehr eingeschränkt möglich. Nach offizieller Lesart gehörten Ende 2003 fast 90 % aller registrierten Unternehmen dem nichtstaatlichen oder privaten Sektor an, wobei der Anteil des nichtstaatlichen Sektors am BIP rund 75 % und der offiziell bekannt gegebene Anteil des Privatsektors am BIP rund 42 % betrug.¹⁷⁷

Auf den ersten Blick ergeben sich gewisse Ähnlichkeiten zwischen der bislang erhaltenen Privatisierung in Usbekistan und der erst in den 1990er Jahren einsetzenden Privatisierungsoffensive der chinesischen Regierung. Bei näherer Betrachtung ergeben sich jedoch – auch bei ausschließlicher Fokussierung auf die jeweils erste Dekade der Reformprozesse in beiden Ländern – gravierende Unterschiede. Obwohl die chinesische Führung in der Anfangsphase des Reformprozesses auf eine umfassende Privatisierung der Staatsbetriebe verzichtete, schaffte sie frühzeitig die Voraussetzung für die Entwicklung eines in weiten Teilen marktbasiereten nichtstaatlichen (und zunehmend privatwirtschaftlichen) Sektors, der von Anfang an nicht nur die Bereiche Handel und Dienstleistungen, sondern auch das verarbeitende Gewerbe beinhaltete und damit im Verlauf der Transformation zum entscheidenden Wachstumsmotor wurde.¹⁷⁸ Den wesentlichen Erfolgsfaktor für die erste Reformphase bildete somit nicht der Umfang des privaten Sektors an sich, sondern die Tatsache, dass sowohl private wie auch öffentliche bzw. staatliche Betriebe in wachsendem Maße marktwirtschaftlichen Gegebenheiten unterworfen wurden. Erst knapp 20 Jahre nach Beginn der Transformation rückten die Privatisierungsmaßnahmen in den Vordergrund des Reformprogramms.

Demgegenüber operieren die Unternehmen des nichtstaatlichen bzw. des privaten Sektors in Usbekistan bis heute weitgehend unverändert in einem ungünstigen, marktfeindlichen Umfeld, in dem weit reichende Interventionen durch die Regierung einer prosperierenden Entwicklung der betreffenden Unternehmen entgegenwirken. Der nichtstaatliche bzw. private Sektor spielt gegenüber den staatlich gelenkten Sektoren und den zentral festgelegten Wirtschaftsplänen lediglich eine nachrangige oder ergänzende Rolle. Während der usbekische Staat sämtliche als strategisch oder für die nationale Wirtschaft als wichtig angesehene wirtschaftlichen Aktivitäten lenkt bzw. kontrolliert, operieren private bzw. nichtstaatliche Betriebe in strategisch unbedeutenden Bereichen oder als Anhängsel der Staatsunternehmen. Ob bewusst oder unbewusst, wird der nichtstaatliche bzw. private Sektor von der Regierung bislang – entgegen partiell anders

¹⁷⁶ Vgl. ADB (2005), S. 11-12.

¹⁷⁷ Vgl. ADB (2005), S. 14, Tab. 6 und Tab. 7.

¹⁷⁸ Vgl. hierzu auch Kotz, D. M. (2003b), S. 12.

lautender Bekundungen – nicht als der wesentliche Wachstumsmotor der usbekischen Wirtschaft begriffen.

Die Bandbreite der Industriepolitik und die Definition von „strategisch bedeutsamen“ Sektoren sind so umfangreich, dass sie beinahe die gesamte Wirtschaft umfassen. Nahezu jeder Sektor in der usbekischen Wirtschaft – vom Banken- und Energiesektor über die Landwirtschaft und den industriellen Sektor bis hin zum Handel und anderen Wirtschaftszweigen – unterliegt erheblichen staatlichen Eingriffen¹⁷⁹. Die Entscheidung zugunsten einer Importsubstitutionsstrategie zum Schutz einiger Industriezweige hat zu ineffizienten, wenig wettbewerbsfähigen und zum Teil kaum überlebensfähigen Strukturen geführt. Auf der anderen Seite leiden andere, sich neu entwickelnde Industrien infolge angebots- und nachfrageseitiger Beschränkungen unter mangelnder Kapazitätsauslastung. Nicht nur der private Sektor (im engeren Sinne), sondern der nichtstaatliche Sektor insgesamt und damit letztlich die Funktionsfähigkeit der Märkte leiden unverändert unter den zahlreichen – insbesondere administrativen – Methoden (z. B. Preiskontrollen und direkte Ressourcenzuteilung) und institutionellen Vereinbarungen (z. B. Industrieassoziationen mit dominierendem Staatseinfluss), welche von der Regierung zum Erreichen der industriepolitischen Ziele eingesetzt werden.¹⁸⁰ Das Potenzial des Privatsektors bzw. nichtstaatlicher Initiative wurde bislang nicht ausreichend als Instrument der industriellen Entwicklung genutzt. Vielmehr wurden die private Investitionstätigkeit und die Schaffung neuer Arbeitsplätze durch die interventionistische Politik gehemmt.

Die usbekische Regierung hat diese Probleme offenbar erkannt und im Rahmen des Privatisierungsprogramms für 2005 und 2006 radikale Änderungen der Eigentümerstrukturen, eine deutliche Reduzierung des in staatlicher Hand befindlichen Anteilsbesitzes und eine signifikante Ausweitung des privaten Sektors angekündigt.¹⁸¹ Fraglich ist, ob diese Ankündigungen vor dem Hintergrund der seit 2005 wieder zunehmenden politischen Kontrolle und Zentralisierung auch durchgesetzt werden.

3.4 Ausgestaltung der Governance

3.4.1 Governance auf der Mikroebene: Corporate Governance

Das inzwischen mehrfach modifizierte usbekische Aktiengesetz von 1996 wird aus der Sicht internationaler Organisationen theoretisch als adäquate Basis für die Entwicklung solider Corporate Governance-Strukturen angesehen. Dies gilt vor allem für die Qualität der Gesetzgebung, der jüngst von der EBRD¹⁸² im Hinblick auf die Regelungen bezüglich der Rechte der Anteilseigner, der Gleichbehandlung von Anteilseignern, der Rolle von „Stakeholders“ im Rahmen der Corporate Governance, der Verantwortlichkeiten des Auf-

¹⁷⁹ Vgl. ADB (2005), S. 10.

¹⁸⁰ Vgl. hierzu auch Pomfret, R./Anderson, K. H. (1997), S. 21.

¹⁸¹ Vgl. UNDP/CER (2005), S. 25.

¹⁸² Vgl. EBRD (2005), S. 9-10

sichts- bzw. Verwaltungsrats sowie der Offenlegungs- und Transparenzpflichten insgesamt eine „mittlere“ Übereinstimmung mit den Anforderungen der von der OECD¹⁸³ entwickelten Corporate Governance-Richtlinien bescheinigt wurde. Gleichzeitig regt die EBRD aber an, bei der Besetzung des Aufsichts- bzw. Verwaltungsrats unabhängige Direktoren zu bestallen und die Offenlegung und Transparenz von Unternehmensinformationen zu verbessern, um einen besseren Schutz von Minderheitenaktionären zu gewährleisten.¹⁸⁴ Trotz der international anerkannten Qualität der Gesetzgebung im Bereich der Corporate Governance mangelt es aber an der tatsächlichen Durchsetzung der Rechtsvorschriften.¹⁸⁵ Zahlreiche nachgeordnete Gesetze und Verordnungen höhlen das Aktienrecht dazu bis zur Unkenntlichkeit aus.

Im Grunde spielt das Aktiengesetz nur eine Rolle für die kleinen und mittleren Unternehmen, die bereits in den ersten Jahren des Transformationsprozesses als strategisch nicht bedeutsam charakterisiert und rasch und ohne entsprechendes institutionelles Umfeld privatisiert worden waren. An den meisten mittleren und großen Betrieben aber ist der Staat noch zu wesentlichen Teilen direkt und/oder indirekt beteiligt. Diese Unternehmen mit direkter oder indirekter staatlicher Beteiligung werden nahezu alle unter dem Dach zahlreicher staatlicher Aktiengesellschaften, Trusts, Holdings oder Industrieassoziationen zusammengefasst. Diese in keinem Gesetz näher definierten Gebilde sind identisch mit den früheren Linienministerien und üben ähnliche Funktionen aus. Die Direktoren dieser Gesellschaften werden formal gewählt, de facto aber von der Regierung ernannt, haben Ministerrang, sind also Kabinettsmitglieder, und berichten in diesem politischen Rahmen regelmäßig über ihre Unternehmen. Die Unternehmen einer Branche sind de facto zur (bezahlten) Mitgliedschaft in diesen Holdings verpflichtet, erhalten von ihnen wie früher ihre Produktionsvorgaben, aber auch subventionierte Inputgüter, Zugang zu Krediten, den notwendigen Außenhandelsstrukturen usw. Die Direktoren der Betriebe werden vom Direktor der übergeordneten Holding ernannt und entlassen, was einer direkten Kontrolle dieses Postens durch die Regierung gleichkommt.

Der Staat greift in seiner Rolle als Anteilseigner und in seiner Funktion als Gesetzgeber aktiv in den Unternehmenssektor bzw. die Tätigkeiten der Unternehmen ein. Dies geschieht auch unter Missachtung der (formal bestehenden) Eigentumsrechte und zum Nachteil der übrigen Anteilseigner. Die besonderen Modalitäten und Rechte, die mit einer staatlichen Beteiligung verknüpft sind, räumen dem Staat im Vergleich zu seiner tatsächlichen Beteiligungsquote überproportional weit reichende Kontroll- und Governance-Möglichkeiten ein.¹⁸⁶ Bis zum Jahr 2003 hatte der Staatsvertreter ungeachtet der Größe des staatlichen Aktienpaketes ein Vetorecht im Aufsichtsrat und konnte Entscheidungen der Vollversammlung zeitlich unbegrenzt aussetzen. Diese völlige Entscheidungshoheit wurde nur de jure, nicht aber de facto abgeschafft.

¹⁸³ Vgl. OECD (2004a).

¹⁸⁴ Vgl. EBRD (2005), S. 9.

¹⁸⁵ Vgl. OECD (2004b), S. 26.

¹⁸⁶ Vgl. ADB (2005), S. 25-28.

Für die Verwaltung der Staatsanteile gibt es seit 1998 zwei Prinzipien: entweder die Verwaltung der Anteile wird einem „Staatsbevollmächtigten“ übertragen (bei Staatsanteilen größer als 25%), oder die Anteile werden einem „Vertrauensmanager“ übertragen (bei Staatsanteilen kleiner als 25%). Nach einer Umfrage des usbekischen Privatisierungsministeriums aus dem Jahr 2000¹⁸⁷ wird de facto kein Vertrag mit dem Staatsbevollmächtigten geschlossen, in dem irgendwelche Verpflichtungen festgelegt werden, andererseits erhält er für seine Tätigkeit meist keine gesonderte Vergütung bzw. Aufwandsentschädigung z.B. für eine Dienstreise zu dem Unternehmen. Es fehlen also sowohl negative wie positive materielle Anreize für seine Verwaltungstätigkeit.¹⁸⁸ Der Vertrauensmanager dagegen ist in der Praxis das ehemalige Branchenministerium, das in 80% der Fälle die Verwaltung an die Unternehmen weiterdelegiert. Seit dem Jahr 2000 soll die Vergabe der Managementrechte im Wettbewerbsverfahren erfolgen; dies wurde bislang kaum praktiziert. Wenn die Rechte tatsächlich an Außenstehende vergeben werden, blockiert oft das zuständige Branchenministerium das Unternehmen (z. B. durch Aussetzen von Rohstofflieferungen) und holt das Unternehmen dadurch unter sein Dach zurück.¹⁸⁹ Auch beim Vertrauensmanager fehlen die Anreize zu einer guten Unternehmensführung. Es werden zwar Verträge zwischen ihm und dem Ministerium geschlossen, in den Verträgen werden aber meist keine genauen Verpflichtungen und Aufgaben formuliert. Womit die Vertrauensmanager bezahlt werden bzw. woraus ihr materieller Anreiz besteht, ist ebenfalls nicht geregelt. Das chinesische Modell mit anreizkonformen Managerverträgen oder einer Übertragung von Rechten an lokale Gebietskörperschaften findet verschiedenen Umfragen zu Folge keine Anwendung.¹⁹⁰

Für die Corporate Governance ergibt sich damit eine paradoxe Situation. Die Aufgaben der staatlichen Beteiligungsführung in Usbekistan werden einerseits nur formal wahrgenommen, die Unternehmen bleiben de facto sich selbst überlassen und betreiben, wie den Publikationen des Privatisierungsministeriums zu entnehmen ist, in hohem Maße asset-stripping zur Bereicherung einiger weniger Manager. Gleichzeitig kann die staatliche Beteiligungsführung jede Entscheidung des Unternehmens blockieren; die verantwortliche Person wird dabei meist auf „Zuruf“ anderer interessierter Stellen agieren und ist faktisch nur der verlängerte Arm der Regierung.

In China waren die tragenden Elemente des graduellen Rückzug des Staates aus der Unternehmensführung zunächst anreizorientierte Managerverträge für Staatsunternehmen und die Übertragung von Eigentums- und/oder Kontrollrechten der Staatsunternehmen von der Zentrale an lokale Gebietskörperschaften, in späteren Jahren folgte der Anteilsverkauf (d.h. die Privatisierung im eigentlichen Sinne). Gleichzeitig verpflichtete sich der Staat zum Rückzug auch in anderen Sektoren und schuf graduell die entsprechenden marktwirtschaftlichen Institutionen. Diesem Modell steht das usbekische fast diametral entgegen. Es setzte zunächst auf eine rasche Privatisierung, schuf schnell no-

¹⁸⁷ Vgl. zur Umfrage in Butikov, I.L. (Hrsg.) (2002): S. 71 ff

¹⁸⁸ Vgl. zur Problemen der staatlichen Beteiligungsführung in Butikov/Berkinov/Jaushev (2002), S. 69-118

¹⁸⁹ Vgl. Butikov, I.L. (Hrsg.) (2002): S. 74 mit dem Beispiel der Ag Lola atir upa

¹⁹⁰ siehe hierzu Troschke, M./Zeitler, A. (2006)

minell funktionierende Institutionen, zog sich bei den bedeutenden Betrieben aber bis heute nicht aus der Unternehmensführung zurück, nutzte die Möglichkeiten der Vertragsgestaltung nicht, und greift nach wie vor direkt und indirekt über andere Sektoren in die Unternehmenstätigkeit ein, wobei sich die Kontrolle in den strategisch wichtigen Branchen eher verstärkt hat. Als Parallelen bleiben der in beiden Ländern schwache Schutz von Minderheitenaktionären, sowie die „Beziehungen“ zwischen politischer Führung und Unternehmensführung, die in China als „guanxi“ bezeichnet worden waren, und die damit verbundenen Erscheinungen wie asset stripping bestehen.

3.4.2 Governance auf der Makroebene: Fiskalische Dezentralisierung

Im internationalen Vergleich hat Usbekistan einen relativ hohen Grad an fiskalischer Dezentralisierung erreicht – der Anteil der lokalen Einnahmen (ohne Transfers) am konsolidierten Budget lag 2004 bei 43% (OECD-Durchschnitt: 32%), der Anteil der lokalen Ausgaben am BIP bei 15% (OECD-Durchschnitt: 14,9%).¹⁹¹ Diese quantitativen Indikatoren sollten jedoch nicht über die qualitative Ausgestaltung der fiskalischen Dezentralisierung hinweg täuschen. In der Tat haben in diesem Bereich bislang kaum aktive Reformen stattgefunden, und der (legale) fiskalpolitische Spielraum der lokalen Haushalte liegt sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite nahe Null.

Im Unterschied zu den chinesischen Lokalregierungen verfügen die lokalen Verwaltungseinheiten in Usbekistan nicht über entsprechende Freiräume zur Erhebung von Steuern bzw. zur Gestaltung ihrer Einnahmenentwicklung. Selbst die de jure von den Lokalregierungen erhobene Grundstücks- und Immobiliensteuer wird vom Ministerkabinett der usbekischen Zentralregierung festgesetzt. Darüber hinaus setzt das Ministerkabinett für andere (lokale) Steuern Unter- und Obergrenzen, während den Lokalregierungen lediglich zugestanden wird, diese Steuern einzuführen, innerhalb der vorgegebenen Bandbreiten spezifische Steuersätze festzusetzen oder Steuervergünstigungen zu gewähren. Auch wenn die Lokalregierungen ihre Freiräume aktiv nutzen, betreffen diese lediglich einen geringen Teil ihrer Gesamteinnahmen.¹⁹² Die Quoten für die Aufteilung der Gemeinschaftssteuern (MwSt, KSt, ESt) können von der Regierung jährlich neu festgelegt werden. Da hierbei leistungsstarke Regionen höhere Quoten abzuführen haben, dient die Steueraufteilung eher dem Finanzausgleich zwischen den Regionen.¹⁹³ Diese „Bestrafung“ erfolgreicherer Regionen durch entsprechend höhere Abführungen zugunsten schwächerer Regionen stellt ein Hindernis für die Entwicklung einer prosperierenden Wirtschafts- und Steuerbasis dar, da die lokale Verwaltung unter diesen Umständen nicht an einer Erhöhung der (lokalen) Steuereinnahmen interessiert sein wird. Auch bei den Transfers aus dem Zentralhaushalt sind die lokalen Gebietskörperschaften von diskretionären Entscheidungen der Regierung abhängig, da die Höhe der Transfers

¹⁹¹ Vgl. Leschenko, N./Troschke, M. (2006)

¹⁹² Vgl. UNDP/CER (2005), S. 55.

¹⁹³ Vgl. Leschenko, N./Troschke, M. (2006)

ebenfalls jährlich neu festgelegt wird. Dieses *Procedere* bewirkt ähnlich wie die Steuer- aufteilung eine mangelnde Planbarkeit der Einnahmenbasis auf lokaler Ebene und verstärkt die Tendenz zur Verhandelbarkeit von Entscheidungen im Budgetbereich.

Auf der Ausgabenseite haben die lokalen Gebietskörperschaften noch weniger Spielraum als bei den Einnahmen. Im Jahr 2004 entfielen bereits drei Viertel der lokalen Ausgaben auf den sozialen Bereich, von dem sich die Zentralregierung zunehmend entlastet. Weitere 16% mussten zur Finanzierung zentral gesteuerter Investitionen ausgegeben werden.¹⁹⁴ Die Finanzierung des Verwaltungsapparates mit seinen nach festen Gehältern entlohnten Beamten und Aufwendungen für den Erhalt der Infrastruktur machen den Rest der lokalen Ausgaben aus. *De facto* leiden die Regionen trotz formal ausgeglichener Haushalte unter chronischer Unterfinanzierung, da selbst in wichtigen Bereichen wie Bildung und Gesundheit keine Finanzierungsnormen ausgearbeitet sind und eine Deckung der Kosten nicht gewährleistet ist. Einziger Spielraum der lokalen Gebietskörperschaften bleibt in diesem Bereich das ungesetzliche Verschieben von Zahlungen (z.B. Löhnen) in die Zukunft, oder trotz formalen Vollzugs der *de facto* Nicht-Vollzug des Haushaltes .

Alle genannten Komponenten unterscheiden sich grundsätzlich vom Modell der fiskalischen Zentralisierung, das in China implementiert worden war. Setzte man in China unter Beibehaltung der politischen Kontrolle auf die Anreizwirkung einer stärkeren Autonomie der lokalen Behörden zur Mobilisierung von Einnahmen, erstreckt sich in Usbekistan der Arm der Politik bis in die Details der lokalen Budgets. Der mit einer fiskalischen Dezentralisierung einhergehende Transfer von Aufgaben, Entscheidungs- befugnissen und Verantwortung an die Lokalregierungen stellt sich in Usbekistan völlig anders dar, als dies bei den Reformen in China der Fall war. Trotz nominell hoher Indikatoren fiskalischer Dezentralisierung verfügen die lokalen Budgets über keinen Spielraum, die Anreizwirkung der Einnahmgestaltung ist sogar negativ. Der einzig nennenswerte Spielraum der lokalen Behörden besteht darin, persönliche Beziehungen zur politischen Führung bei den Budgetverhandlungen zunutzen und für die eigene Region geringe Ausgabenquoten, hohe Investitionen, und hohe Transfers zu verhandeln.

In der Tat ist ähnlich wie in China die Ausprägung der (Public) Governance-Strukturen in Usbekistan wesentlich durch informelles Sozialkapital in Form von persönlichen Netzwerken innerhalb und zwischen Behörden bzw. zwischen verschiedenen Verwaltungseinheiten und Unternehmen determiniert.¹⁹⁵ Im Bereich der fiskalischen Beziehungen beeinflusst dies nicht nur die Verhandelbarkeit von budgetären Entscheidungen, sondern auch die Möglichkeiten zur Einnahmengenerierung bzw. einer Entlastung der lokalen Budgets von hoheitlichen Aufgaben. So werden abseits der offengelegten Transaktionen lokale Unternehmen herangezogen, um hoheitliche Aufgaben wie Baumaßnahmen zu leisten, und ein Großteil der sozialen oder medizinischen Verpflichtungen kann dem familiären Bereich aufgebürdet werden.

¹⁹⁴ Vgl. Leschenko, N./Troschke, M. (2006)

¹⁹⁵ Vgl. Troschke, M. (2005), S. 9.

Eine nur scheinbare Parallele zu China zeigt sich im Anwachsen der regionalen Disparitäten in Usbekistan, das seit Beginn der Reformen zu beobachten ist.¹⁹⁶ In China ist die Zunahmen der Disparitäten eine Folge der zu intensiven fiskalischen Dezentralisierung und damit eher ein „Erfolgsindikator“ dieses Reformelementes, da die erfolgreichen Regionen angespornt worden sind. In Usbekistan, das seine Reformen von vornherein auf eine gleichmäßige regionale Entwicklung mit sozialer Absicherung der Bevölkerung abgestellt und zu diesem Zweck ein zentralisiertes Vorgehen in der Fiskalpolitik bevorzugt hatte, zeugt dieses Anwachsen der Disparitäten vom Versagen der Umverteilungspolitik.

3.5 Reform des landwirtschaftlichen Sektors

Während der Zugehörigkeit Usbekistans zur Sowjetunion führte die sowjetische Arbeitsteilung dazu, dass das klimatisch bevorzugte Land auf die landwirtschaftliche Produktion, primär von Baumwolle, ausgerichtet wurde. In der Folge entwickelte sich Usbekistan zu einem der weltweit bedeutendsten Baumwolllieferanten. Auch heute noch, rund 14 Jahre nach dem Beginn des Reformprozesses, rangiert Usbekistan im Bereich der Baumwollproduktion weltweit auf Rang fünf und, gemessen an den Ausfuhren von Baumwolle, auf Rang zwei der Exporteure.¹⁹⁷ Darüber hinaus ist die Landwirtschaft für zahlreiche Industriebetriebe ein bedeutender Abnehmer (z. B. Düngemittel, Landmaschinen), weshalb der Agrarsektor auch als das Rückgrat der usbekischen Wirtschaft bezeichnet wird.¹⁹⁸ Der Anteil der landwirtschaftlichen Wertschöpfung am BIP im Jahr 2002 betrug nach Angaben der Weltbank rund 35 % des BIP (1990: rund 33 %).¹⁹⁹ Die usbekische Statistik gibt den Anteil im Jahr 2004 mit 26,8 % an.²⁰⁰

Auf den ersten Blick sind die Reformen in der usbekischen Landwirtschaft den chinesischen Reformen vergleichbar. Ähnlich wie in China wurden zu Beginn der usbekischen Agrarreformen im Jahr 1992 den staatlichen Landwirtschaftsbetrieben private Landnutzungsrechte gewährt, während der Boden bis heute grundsätzlich im Staatseigentum verbleibt. Ähnlich wie in China wurde neben der Deregulierung der Preise für ausgewählte Lebensmittel ein Quotensystem für die zwei bedeutendsten Anbauprodukte, d. h. für Baumwolle und Weizen, eingeführt. Ähnlich wie in China geschah dies in Verbindung mit einem dualen Preissystem (staatlich festgesetzte Preise für die Quoten, marktbasierende Preise für überschüssige Produktion). In einem nächsten Schritt wurden

¹⁹⁶ Vgl. Leschenko, N./Troschke, M. (2006)

¹⁹⁷ Vgl. USDA (2005). Der Anteil der Baumwollexporte and der Baumwollproduktion beläuft sich demnach auf rund 80 %. Einen ähnlich hohen Exportanteil verzeichnen unter den führenden Baumwollproduzenten nur noch die USA (rund 70 %).

¹⁹⁸ Vgl. Herman, M. (1999), S. 85.

¹⁹⁹ Vgl. The World Bank (2004).

²⁰⁰ Vgl. Center for Effective Economic Policy (2005), No. 8, March 2005, Taschkent

die Gründung privat genutzter Kleinbetriebe zugelassen sowie ab 1993 die (staatlichen) Sovchosen abgeschafft und in Kollektiveigentum (Kolchosen) umgewandelt.²⁰¹

Im Unterschied zu China lieferten diese Reformen nicht den gewünschten Erfolg. Die Outputentwicklung des Agrarsektors war seit Reformbeginn leicht rückläufig, und stieg in den späteren Jahren nur geringfügig. Das Niveau von 1990 wurde erst im Jahr 2001 wieder übertroffen.²⁰² Lediglich im Vergleich zu anderen ehemaligen Sowjetrepubliken fiel der Produktionsrückgang auf der Basis der durchschnittlichen Entwicklung in der Zeit von 1989 bis 1991 mit 5% eher gering aus. Eine Erfolgsgeschichte wie die chinesische wurden die usbekischen Agrarreformen jedoch nicht.

Bei genauerer Betrachtung zeigt sich, dass sich der usbekischen Reformpfad im Agrarsektor im Gehalt deutlich von dem chinesischen Systemwandel unterscheidet. Insbesondere die Produktionsanreize, welche die chinesischen Reformen den Bauern vermittelt hatten, entfallen in der usbekischen Reform. Die staatlichen Outputvorgaben entsprechen wegen der abnehmenden Mechanisierung, Bodenqualität und Arbeitsproduktivität nicht den realen Verhältnissen und sind überwiegend zu hoch angesetzt. Bleiben die Erträge eines Betriebs hinter diesen Vorgaben zurück, muss er seine gesamte Ernte zum niedrigen staatlichen Aufkaufpreis an den Staat verkaufen und hat daher kaum Möglichkeiten für einen „freien“ Verkauf. Auch die Produktion über die Quote hinaus wird vom Staat zu unter Weltmarktniveau liegenden Preisen aufgekauft.²⁰³ Den einzigen Produktionsanreiz bietet in diesem System wie in der Sowjetzeit die Furcht vor dem Verlust der Fläche bei Nicht-Erfüllung der Quote, was noch immer zu überhöhten Produktionsangaben führt.²⁰⁴

Auch die Organisationsstruktur der usbekischen Landwirtschaft bietet trotz Reformen keine vergleichbaren Freiheiten und damit Produktionsanreize wie sie in China erreicht wurden. Nach der rechtlichen Umwandlung der früheren Sovchosen und Kolchosen in sogenannte Shirkats, überwiegend Kooperativen in Form einer Aktiengesellschaft wurden „private“ landwirtschaftliche Betriebe gestattet, die innerhalb der Shirkats operieren. Später wurde auch der Ausbau der bereits zu sowjetischer Zeit bestehenden „Hauslichen Hilfwirtschaften“ zu sog. Dehkan-Wirtschaften legal ermöglicht. Im Zuge dieser Umstrukturierung ging der Anteil der Shirkats an der landwirtschaftlichen Produktion in der Zeit von 1995 bis 2003 von 48 % auf 23,5 % zurück, während sich gleichzeitig der Produktionsanteil der „privaten“ Betriebe und der Dehkan-Wirtschaften von 3 % auf 14 % bzw. von 49 % auf 62 % erhöhte.²⁰⁵

Allerdings ist die Freiheit der privaten Betriebe nur nominal, denn nur die Shirkats verfügen über endgültige Bodennutzungsrechte, die Privaten müssen innerhalb dieser

²⁰¹ Vgl. Pomfret, R. (2000), S. 269-271.

²⁰² Vgl. Herrfahrdt, E. (2004), S. 36, Tab. 2 und S. 37.

²⁰³ Vgl. Herrfahrdt, E. (2004), S. 62, Kasten 6.

²⁰⁴ In den 80er Jahren war Usbekistan in einen selbst für sowjetische Verhältnisse dramatischen Skandal verwickelt, als das System der imaginären Produktion und Verarbeitung von fast einer Million Tonne nie produzierter Baumwolle aufflog.

²⁰⁵ Vgl. Herrfahrdt, E. (2004), S. 52 und S. 57, Tab. 7.

auf Pachtbasis arbeiten und sind von den Produktionsvorgaben der Shirkats abhängig. Zudem verfügen die Shirkats exklusiv über essenzielle Inputs wie Wasser und Gas. Damit werden die Privaten letztlich zum Erfüllungsgehilfen der vom Staat dominierten Shirkats und produzieren wie früher de facto als Angestellte der Shirkats, damit diese die vorgeschriebenen Quoten erfüllen können.²⁰⁶ Da sich an der Anreizstruktur nichts geändert hat, ist die Produktivität bei den Shirkats immer noch niedrig. Erfolgreich erweisen sich nur – wie zu Sowjetzeiten – die ehemaligen „Häuslichen Hilfswirtschaften“ (jetzt Dehkan), die bei allen Anbauprodukten wesentlich höhere Hektar-Erträge aufweisen können als die anderen Betriebsformen.²⁰⁷ In der Baumwollproduktion, die ja das Rückgrat der Landwirtschaft darstellt, können genau diese Betriebe jedoch nicht tätig werden. All dies bietet kein Bild von entschlossenen Reformen wie in China, sondern von einer rein rechtlichen Umwandlung der Betriebe mit geringfügig mehr Autonomie für die ehemaligen häuslichen Hilfswirtschaften.

Aufgrund der einseitigen Produktionsstruktur in der usbekischen Landwirtschaft können die usbekischen Reformen „en gros“ im Gegensatz zu den chinesischen nur erfolgreich sein, wenn gleichzeitig die entsprechenden Gütermärkte liberalisiert werden, das graduelle Vorgehen also gleichzeitig auf vor- und nachgelagerte Bereiche ausgedehnt wird. Auch dies wurde versäumt. Die Inputmärkte (z. B. für Pestizide, Düngemittel, Futtermittel und Saatgut) weisen bis heute eine monopolistische Struktur auf und sind auf Großabnehmer wie die (ehemaligen) Kolchosen ausgerichtet. Es existiert nur eine kleine Zahl von Anbietern, die über die staatliche Beteiligungsführung von der Regierung kontrolliert werden. Auch die Inputpreise werden nach wie vor überwiegend staatlich reguliert und verschlechtern, da sie seit der Unabhängigkeit stark angehoben wurden (zum Teil über Weltmarktniveau), die internen terms of trade der Landwirtschaft.²⁰⁸ Der Absatz landwirtschaftlicher Produkte unterliegt bis heute umfangreichen staatlichen Regulierungen und Kontrollen und ist monopolistisch geprägt. Neben den schon zu sowjetischer Zeit bestehenden verarbeitenden Betrieben haben sich im verarbeitenden Bereich kaum neue Anbieter am Markt etabliert. Der Baumwollexport ist ein Staatsmonopol, Kauf und Verarbeitung der Baumwolle werden über die ehemaligen Branchenministerien geregelt. Im Bereich anderer Erzeugnisse, wie Obst und Gemüse, stehen außer den lokalen Märkten kaum andere Absatzmöglichkeiten, z. B. in Form von Großhandelsbetrieben, zur Verfügung.²⁰⁹

Ein Ausbrechen aus diesen Beschränkungen durch Neuinvestitionen und Produktivitätssteigerungen ist auf legalem Wege nicht möglich, da der Finanzmarkt unverändert der staatlichen Kontrolle unterliegt. Die Banken dienen sogar als Kontrollinstrument für die Aktivitäten der Landwirtschaftsbetriebe, da diese per Gesetz ein Konto bei einer Bank einrichten müssen, über das nahezu sämtliche Transaktionen auf der Ausgaben- und Einnahmenseite abgewickelt werden müssen. Auf die Zahlungsmiteileingänge auf den Konten können die Betriebe nur zu bestimmten Zwecken zugreifen, und die Banken

²⁰⁶ Vgl. Trouchine, A./Zitzmann, K. (2005), S. 26; Spoor, M./Khaitov, A. (2002).

²⁰⁷ Vgl. Center for Effective Economic Policy (2005), No. 8, March 2005, Taschkent

²⁰⁸ Vgl. Herman, M. (1999), S. 90.

²⁰⁹ Vgl. Herrfahrdt, E. (2004), S. 61-62.

führen von den Konten direkt die Steuern ab. Darüber hinaus haben die Landwirte bzw. die Agrarbetriebe kaum Zugang zu Krediten und sind statt dessen beinahe vollständig auf eine Innenfinanzierung ihrer Aktivitäten oder das Ausweichen auf informale Kreditmärkte angewiesen.²¹⁰

Die usbekische Regierung konnte die Schwächen des bestehenden Systems nicht übersehen und reagierte 2002 mit einer Reihe von Maßnahmen, welche künftig zu einer Verbesserung der Situation in der Landwirtschaft beitragen sollen²¹¹. So sollte das staatliche Quotensystem abgeschafft, die verbliebenen ehemaligen Kolchosen (Shirkats) in „private“ landwirtschaftliche Betriebe umgewandelt²¹², und die Inputmärkte liberalisiert werden. Auch das von Korruption befallene Wassermanagement sollte entlang hydrologischer (statt administrativer) Grenzen reorganisiert werden. Außer der fortgesetzten rechtlichen Zerschlagung der Shirkats ist von diesen Ankündigungen nicht viel umgesetzt worden, denn die usbekische Regierung will und kann angesichts ihrer derzeitigen Außenposition nicht auf die Abschöpfung der Renten aus dem Baumwollanbau verzichten.

In der Gesamtbetrachtung zeigt sich, dass die Reformen im usbekischen Agrarsektor mit den Agrarreformen Chinas inhaltlich nicht vergleichbar sind. Die Agrarreformen in China setzten auf freie Entscheidungen der Bauern mit entsprechenden Leistungsanreizen, weiteten sich durch die Entstehung von TVE auf andere Sektoren aus und bildeten die Basis für den Erfolg des chinesischen Reformmodells. Die usbekischen Reformen sind darauf bedacht, die Bauern weiterhin in den Dienst der Kapitalakkumulation und der Devisenerwirtschaftung zu stellen, bieten keine Leistungsanreize und finden bei hoch regulierten Input- und Absatzmärkten statt. Das Überspringen auf andere Reformbereiche ist damit ausgeschlossen.

3.6 Zusammenfassung und Ausblick

Der vorangegangene Vergleich der Reformen im landwirtschaftlichen Sektor hat anschaulich gezeigt, dass die Reformstrategien beider Länder außer im graduellen Vorgehen grundsätzlich unterschiedlich sind. Während China bei Beibehaltung straffer politischer Kontrolle auf Anreize, Dezentralisierung und Wettbewerb setzte, scheint man dem produktiven Wirken dieser Kräfte in Usbekistan in jedem Bereich grundsätzlich zu misstrauen. Der Staat hält sich für kompetenter als die Marktkräfte und greift nicht über das Setzen von Anreizen, sondern über administrative Regulierung und wirtschaftliche Kontrolle in alle Bereiche der Wirtschaft ein. Viele Elemente der Reformen in China und Usbekistan sind sich nur deshalb ähnlich, weil beide Länder die Transformation von einer Zentralverwaltungswirtschaft zu einer Marktwirtschaft zu bewältigen haben.

²¹⁰Vgl. Pomfret, R. (2000), S. 272-273 und S. 280-281, FN 9 und FN 13.

²¹¹ Vgl. Herrfahrdt, E. (2004), S. 48.

²¹² Vgl. hierzu auch die umfassende Studie von Salimov, A. S. et al. (2004).

Dabei hatte China bei seinen Reformen längere Zeit zur Verfügung, um mit dem positiven Wirken dieser Kräfte zu experimentieren und das Misstrauen in der Politik und möglicherweise auch der Bevölkerung abzubauen. Bei der Preisliberalisierung nach chinesischem Muster wurde mit dem dualen Preissystem langsamer vorgegangen als bei der durch den Rubelverbund erzwungenen raschen Preisfreigabe in Usbekistan – entsprechend findet sich auf der einen Seite ein Produktionserfolg, auf der anderen ein Inflationsschock. Im Bereich des Außenhandels wurde im fast abgeschotteten China zunächst mit Sonderwirtschaftszonen experimentiert, bevor deren Erfolg zu weiterer Liberalisierung der Außenwirtschaft führte und auch den monetären Bereich erfasste. Im durch den Einbruch des RGW-Handels schwer getroffenen Usbekistan dagegen fungierten der Baumwollexport und die Importsubstitution als Stabilisatoren des Außenhandels und der wirtschaftlichen Entwicklung. In der Fiskalpolitik ging China mit seiner starken anreizorientierten Dezentralisierung einen Weg von Versuch und Irrtum bis hin zum ökonomischen Erfolg der lokalen Unternehmen (TVE) bei gleichzeitig leerer Staatskasse und folgender Rezentralisierung. Usbekistan konzentriert sich dagegen an Stelle von Reformen der State-Governance nicht nur im fiskalischen Bereich auf eine noch strengere administrative Kontrolle, anstatt den Regionen mehr Autonomie zu gewähren. Die Kontrolle der Finanzströme erstreckt sich bis in den Bankensektor, dem einzigen Bereich, in dem sich auch China offenbar nur schwer vom staatlichen Einfluss verabschieden kann. Bei der Privatisierung zeigte China wieder ein langsames Vorgehen als Usbekistan, wobei in den Staatsunternehmen zuerst auf das Implementieren anreizkonformer Vertrags- und Kontrollrechte, also eine Änderung der Corporate Governance gesetzt wurde und die eigentliche Privatisierung folgte. In Usbekistan wurden dagegen rasch die de-jure Eigentumsrechte geändert, ohne durch entsprechende Anreize eine wesentliche Verbesserung der Corporate Governance zu erreichen. Ein dem chinesischen Wachstumsmotor TVE vergleichbares Konzept fehlt in Usbekistan mangels administrativer und fiskalischer Dezentralisierung sowie der schwachen Reform der Landwirtschaft völlig.

4 Literaturverzeichnis

- ADB (Asian Development Bank) (2005): Private Sector Assessment for Uzbekistan, September 2005, Manila.
- Ahmad, E. et al. (2002): Recentralization in China?, IMF Working Paper WP/02/168, Washington, D. C.
- Barnett, S. (2004): Banking Sector Developments, in: Prasad, E. (Ed.): China's Growth and Integration into the World Economy. Prospects and Challenges, IMF, Washington, D. C., S. 43-50.
- Blanchard, O.; Kremer, M. (1997): Disorganisation, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 112, S. 1091-1126.
- Blanchard, O.; Shleifer, A. (2000): Federalism With and Without Political Centralisation. China Versus Russia, NBER Working Paper No. 7616, March 2000.
- Boyko, M.; Shleifer, A.; Vishny, R. (1996): A Theory of Privatization, in: The Economic Journal, Vol. 106 (435), S. 309-319.
- Butikov, I.L (Hrsg.) (2002): Institutional'nye Osnovy Formirovannja mnogoukladnoj Ekonomiki, Konsauditinform, Taschkent.
- Butikov, I.L/Berkinov, B.B./Jaushev R.I. (2002): Rynočnye Preobrazovanija i Razvitie Predprinimatel'stva, Konsauditinform, Taschkent
- Center for Effective Economic Policy (2005), No. 8, March 2005, Taschkent
- Chang, C.; McCall, B. P.; Wang, Y. (2003): Incentive contracting versus ownership reforms: evidence from China's township and village enterprises, in: Journal of Comparative Economics, Vol. 31, S. 414-428.
- Che, J. (2002): Rent Seeking and Government Ownership of Firms: An Application to China's Township-Village Enterprises, in: Journal of Comparative Economics, Vol. 30, S. 787-811.
- Chen, H. (2000): The Institutional Transition of China's Township and Village Enterprises. Market liberalization, contractual form innovation and privatization, Ashgate Studies on the Economic Reform of China, Aldershot.
- Davis, J./Wang, L. (2000): The Economic Behaviour of China's Grain Producers in Transition, in: Cook, Sarah/Shujie Yao/Zhuang Juzhang (Editors): The Chinese Economy under Transition, Macmillan 2000, S. 198-217.
- Desai, R.; Golberg, I. (1999): The Vicious Circles of Control: Regional Governments and Insiders in Privatized Russian Enterprises, The World Bank, December 1999, Washington, D. C.
- Deutsche Bundesbank (2005): Monatsbericht Juni 2005, 57. Jg., Nr. 6, Frankfurt am Main.
- Djankov, S. et al. (2003): The New Comparative Economics, World Bank Policy Research Paper 3054, May 2003, Washington, D. C.
- EBRD (1999): Transition Report 1999. Ten Years of Transition, London.
- EBRD (2005): Commercial Laws of Uzbekistan. An Assessment by the EBRD, London, July 2005.
- Fan, C. S.; Grossman, H. I. (2001): Incentives and Corruption in Chinese Economic Reform, in: Policy Reform, Vol. 4, S. 195-206.
- Fan, G. (1994): Dual-track transition in China, in: Economic Policy, December 1994, S. 99-122.
- Fan, C. S.; Grossman, H. I. (2001): Incentives and Corruption in Chinese Economic Reform, in: Policy Reform, Vol. 4, S. 195-206.
- Fedelino, A.; Singh, R. J. (2004): Fiscal Federalism, in: Prasad, E. (Ed.): China's Growth and Integration into the World Economy. Prospects and Challenges, IMF, Washington, D. C., S. 36-42.

- Frensch, R. (2004): Public Governance as the Source of Quality and Variety Gains from Transition, in: Forschungsverbund Ost- und Südosteuropa (forost) (Ed.): Product Differentiation, Transition, and Economic Development, forost Arbeitspapier Nr. 19, März 2004, München, S. 37-57.
- Gang, F. (1994): Dual-track transition in China, in: Economic Policy, December 1994, S. 99-122.
- Gao, S.; Schaffer, M. E. (2000): Financial Discipline in the Enterprise Sector in Transition Countries: How Does China Compare?, in: Cook, S.; Yao, S.; Zhuang, J. (Eds.): The Chinese Economy under Transition, Studies on the Chinese Economy, January 2000, Basingstoke, S. 64-86.
- Green, S. (2003): Privatisation in the former Soviet Bloc: Any lessons for China? Asia Programme Working Paper, No. 10, November 2003, The Royal Institute of International Affairs, London.
- Groves, T. et al. (1995): China's Evolving Managerial Labour Market, in: Journal of Political Economy, Vol. 103 (4), S. 873-892.
- Harvie, Ch. (1998): Economic Transition: What can be learned from China's Experience?, University of Wollongong, Department of Economics, Working Paper Series 1998, Wollongong.
- Heberer, T. (1985): Zur Problematik der gegenwärtigen Landwirtschaftsreform in der VR China, in: Ost-europa-Wirtschaft 1/1985, S. 30-46.
- Hellman, J. S. et al. (2000): Measuring Governance, Corruption, and State Capture. How Firms and Bureaucrats Shape the Business Environment in Transition Economies, World Bank Policy Research Working Paper No. 2312, April 2000, Washington, D. C.
- Herman, M. (1999): Sustainable Agricultural Reform – the Case of Uzbekistan, in: Central Asia 2010, Prospects for Human Development, UNDP Regional Bureau for Europe and the CIS, New York, S. 84-95.
- Hermann-Pillath, C. (2004): Culture, Economic Style and the Nature of the Chinese Economic System. Contribution to the China Roundtable of The International Economic Association, January 15, 2005, Hong Kong, First draft, November 5, 2004.
- Hermann-Pillath, C. (2005): Vom Wirtschaftswunder zur Weltwirtschaftsmacht: Chinas Wirtschaft in Zwanzig Jahren, in: Wirtschaftspolitische Blätter 1/2005.
- Herrfahrdt, E. (2004): Landwirtschaftliche Transformation, Desertifikation und nachhaltige Ressourcennutzung, Fallbeispiel Usbekistan, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik Nr. 2, Bonn 2004.
- IMF (1996): Uzbekistan – Selected Issues and Statistical Appendix, IMF Staff Country Report No. 96/73, International Monetary Fund, August 1996, Washington, D. C.
- IMF (2005): World Economic Outlook. Building Institutions, International Monetary Fund, September 2005, Washington, D. C.
- Islamov, B. (2000). Peculiarities of the Transition in Uzbekistan from a Comparative Perspective, in: Uzbek Economic Trends, IV 2000.
- Jefferson, G.; Rawski, T. (1994): Enterprise Reform in Chinese Industry, in: Journal of Economic Perspectives, Vol. 8 (2), S. 47-70.
- Kaufmann, D. et al. (1999): Governance Matters, World Bank Policy Research Working Paper No. 2196, October 1999.
- Klugman, J. (1998): Uzbekistan: Institutional Continuity helps Performance, in: Mocht-Mocht, Vol. 8, S. 63-82.
- Kotz, D. M. (2003a): The Record of Economic Transition in Uzbekistan, in: Cornia, G. A. (Ed.): Growth and Poverty Reduction in Uzbekistan, United Nations Development Programme, New York and Geneva, nicht veröffentlicht
- Kotz, D. M. (2003b): Sources and Features of the 'Uzbek Growth Puzzle', in: Cornia, G. A. (Ed.): Growth and Poverty Reduction in Uzbekistan, United Nations Development Programme, New York and Geneva, nicht veröffentlicht

Kotz, D. M. (2004): *The Role of the State in Economic Transformation: Comparing the Transition Experiences of Russia and China*, Political Economy Research Institute, Working Paper Series No. 95, October 2004, Amherst, MA.

Klugman, J. (1996): *Uzbekistan: A cautious approach to reform*, paper prepared for the United Nations University World Institute for Development Economics Research, November 1996, Helsinki.

Laffont, J.-J.; Tirole, J. (1993): *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, Cambridge, MA.

Leschenko, N./Troschke, M. (2006): *Fiscal Decentralization in Centralized States: The Case of Central Asia*, Working Paper No. 261 Osteuropa-Institut München

Li, W. (1997): *The Impact of Economic Reform on the Performance of Chinese State Enterprises, 1980-1989*, in: *Journal of Political Economy*, Vol. 105 (5), S. 1080-1106.

Lubin, N. (1997): *Central Asians take Stock: Reform, corruption, and identity*, Peaceworks No. 2, United States Institute for Peace, Washington, D. C.

Manion, M. (1997): *Corruption and Corruption Control: More of the Same in 1996*, in: Brosseau, M.; Hsin-Kin, K.; Kuen, Y. Y. (Eds.): *China Review*, Hong Kong, S. 33-56.

McMillan, J.; Naughton, B. (1992): *How to Reform a Planned Economy: Lessons from China*, in: *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 8 (1), S. 130-143.

Murphy, K.; Shleifer, A.; Vishny, R. (1992): *The Transition to a Market Economy: Pitfalls of Partial Reform*, in: *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 107, S. 889-906.

National Bureau of Statistics of China (2002): *China Statistical Yearbook*.

Naughton, B. (1991): *Why Has Economic Reform Led to Inflation?*, in: *The American Economic Review*, May 1991, Vol. 81 (2), S. 207-211.

Naughton, B. (1994): *Chinese Institutional Innovation and Privatization from Below*, in: *The American Economic Review*, May 1994, Vol. 84 (2), S. 266-270.

Naughton, B. (1996): *China's Emergence and Prospects as a Trading Nation*, in: *Brookings Papers on Economic Activity*, 2, 1996, S. 273-344.

Naughton, B. (2005): *Market Economy, Hierarchy, and Single Party Rule: How Does the Transition Path in China Shape the Emerging Market Economy?*, International Economic Association, January 14-15, 2004, Preliminary Draft of January 10, 2005, Hong Kong.

OECD (2004a): *OECD Principles of Corporate Governance*, Paris.

OECD (2004b): *Corporate Governance in Eurasia: A Comparative Overview*, Paris.

OECD (2005): *OECD Economic Surveys: China*, Vol. 13, September 2005, Paris.

Pomfret, R. (2000): *Agrarian Reform in Uzbekistan: Why Has the Chinese Model Failed to Deliver?*, in: *Economic Development & Cultural Change*, Vol. 49 (1), S. 269-284.

Pomfret, R./Anderson, K. H. (1997): *Uzbekistan: Welfare Impact of Slow Transition*, CIES Seminar Paper 97-15, Centre for International Economic Studies, University of Adelaide, November 1997, Adelaide.

Popov, V. (2005): *Successes and Failures of Economic Transition of North and Central Asian Countries in the Era of Globalization*, United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, Paper presented at the International Conference on Strengthening Regional Cooperation for Managing Globalization, September 2005, Moscow.

Przeworski, A.; Limongi, F. (1993): *Political Regimes and Economic Growth*, in: *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 7 (3), S. 51-69.

Qian, Y.; Weingast, B. (1996): *China's Transition to Markets: Market-Preserving Federalism*, Chinese Style, in: *Journal of Policy Reform*, Vol. 1 (2), S. 149-185.

- Quian, Y.; Xu, Ch. (1993): Why Chinas Economic Reforms differ: The M-form hierarchy and entry expansion of the non-state sector, in: *Economics of Transition*, Vol. 1 (2), S. 135-170.
- Rabe, Ch. (2005): Chinas Staatsbanken stecken voller Risiken. Reformen des Finanzsektors greifen nur langsam, in: *Handelsblatt* Nr. 208 v. 27.10.2005, S. 2.
- Roland, G. (2000): *Transition and Economics: Politics, Markets, And Firms*, Cambridge.
- Rumbaugh, T.; Blancher, N. (2004): International Trade and the Challenges of WTO Accession, in: Prasad, E. (Ed.): *China's Growth and Integration into the World Economy. Prospects and Challenges*, IMF, Washington, D. C., S. 5-13.
- Sachs, J.; Woo, W. (1994): Reform in China and Russia, in: *Economic Policy*, April 1994, S. 101-145.
- Salimov, A. S. et al. (2004): Reorganization of cooperative agricultural enterprises (shirkats) into farming business entities, The Center for Economic Research, Tashkent.
- Schinke, E. (1985): Der Agrarsektor in der Volksrepublik China. Wandlungen und Möglichkeiten, in: *Schriften des Vereins für Socialpolitik*, Neue Folge, Band 150, S. 141-157.
- Schüller, M. (2005): Wirtschaftsmacht China, in: *Die Politische Meinung*, Nr. 423, Februar 2005, S. 41-47.
- Shirley, M.; Xu, L. (1997): Empirical Effects of Performance Contracts: Evidence from China, World Bank Working Paper 1919, Development Economics Research Group, October 17, 1997, Washington, D. C.
- Shleifer, A.; Vishny, R. (1998): *The Grabbing Hand: Government Pathologies and Their Cures*, Cambridge.
- Sirajiddinov, N. (2004): Main Stages of Economic Reforms in Uzbekistan, Paper presented at the International Policy Conference on Transition Economies, 31 May – 1 June 2004, Country Papers Series 10, Centre for Economic Research, May 2004, Tashkent.
- Spechler, M. C. (2000a): Uzbekistan: The Silk Road to Nowhere?, in: *Contemporary Economic Policy*, Vol. 18 (3), July 2000, S. 295-303.
- Specher, M. C. (2000b): Hunting for the Central Asian Tiger, in: *Comparative Economic Studies*, Vol. XLII (3), Fall 2000, S. 101-120.
- Spoor, M./Khaitov, A. (2003): Agriculture, Rural Development and Poverty, in: Cornia, G. A. (Ed.): *Growth and Poverty Reduction in Uzbekistan*, United Nations Development Programme, New York and Geneva, nicht veröffentlicht
- Stiglitz, J. E. (1999): Whither Reform? Ten Years of the Transition, Paper prepared for the Annual World Bank Conference on Development Economics, April 28-30, 1999, Washington, D. C.
- Taube, M. (2003): Chinas Rückkehr in die Weltgemeinschaft. Triebkräfte und Widerstände auf dem Weg zu einem „Global Player“, *Duisburger Arbeitspapiere Ostasienwissenschaften* No. 51/2003, Duisburg.
- The World Bank (1996): *From Plan to Market*, World Development Report, Washington, D. C.
- The World Bank (2003): *World Development Indicators CD*, Washington, D. C.
- The World Bank (2004): *World Development Indicators CD*, Washington, D. C.
- The World Bank (2005): *China. An Evaluation of World Bank Assistance*, Washington, D. C.
- Troschke, M. (2005): *Social Capital and Economic Development: The Case of Uzbekistan*, Osteuropa-Institut München, mimeo.
- Troschke, M./Zeitler, A. (2006): *Privatisation and Corporate Governance in Kazakhstan and Uzbekistan: Insights from a Survey in Food-processing and Light Industries*, Working Paper No. 259 Osteuropa-Institut München

Trouchine, A.; Zitzmann, K. (2005): Die Landwirtschaft Zentralasiens im Transformationsprozess, Zentrum für internationale Entwicklungs- und Umweltforschung der Justus-Liebig-Universität Gießen, Nr. 23, Juni 2005, Gießen.

UNCTAD (2005): World Investment Report 2005: Transnational Corporations and the Internationalization of R&D, New York and Geneva.

UNDP/CER (United Nations Development Programme/Center for Economic Research) (2005): National Human Development Report, Uzbekistan 2005, Dezentralization and Human Development, Tashkent.

USDA (United States Department for Agriculture) (2005): Cotton: World Markets and Trade, Early Release, Nov 10, 2005, <http://www.fas.usda.gov/cotton/circular/early/Table1.pdf> (30.11.2005).

Weitz, M. (1986): Entwicklungen in der chinesischen Agrarpolitik seit 1978, Berlin.

WTO (2004): International Trade Statistics 2004, Geneva.

Zeitler, A. (2005): Between Russia and China – Central Asia's transition experience, Osteuropa-Institut München, Germany, Working Papers 258, OEI.

Zettelmeyer, J. (1999): The Uzbek Growth Puzzle, IMF Staff Papers, Vol. 46 (3), September/December 1999, Washington, D. C.