

Der WTO – Beitritt Chinas und veränderte Regierungsfunktionen

Prof. Dr. Liu Chun

Im Dezember 2001 wurde China reguläres Mitglied der WTO. Für Chinas wirtschaftliche und politische Entwicklung ist dies von äusserster Wichtigkeit. Nachdem China die Marktwirtschaft eingeführt hatte, stellte sich auch die Frage nach der Neudefinierung der Regierungsfunktionen. Rolle und Aufgaben der Regierung sind seitdem ständigen Veränderungen und Neuanpassungen unterworfen. Mit dem WTO – Beitritt Chinas sind wiederum neue Anforderungen auf die chinesische Regierung bezüglich ihrer Funktionen zugekommen. Der Beitritt hat diesbezüglich einen neuen Antrieb gegeben.

Im Rahmen der 5. Sitzung des 9. Nationalen Volkskongresses in diesem Jahr hat Ministerpräsident Zhu Rongji die folgende Äusserung gemacht: „Man muss die Gedanken weiter befreien, die Fesseln des planwirtschaftlichen Denkens abstreifen und die Regierungsfunktionen dahin gehend ändern, dass die Regierung nur noch zuständig ist für die Koordinierung der Wirtschaft, die (Makro-) Kontrolle des Marktes, Administration und öffentliche Dienstleistungen.“ Ziele und Inhalte der „neuen“ Regierungsfunktionen sind hier benannt.

Der Beitritt Chinas zur WTO und die veränderten Regierungsfunktionen

Die Relation zwischen Grundprinzipien der WTO und Regierungsfunktionen

Die grundlegenden Prinzipien der WTO sind von jedem Mitglied zu erfüllen. Im Wesentlichen handelt es sich dabei um das Prinzip des gerechten Handels, das Nichtdiskriminierungsprinzip, das Transparenzprinzip und das Prinzip der Ausgewogenheit zwischen Rechten und Pflichten. Auf Basis dieser Prinzipien und in diesem Geist muss jedes Mitglied die entsprechenden Regeln befolgen. Die wichtigsten Reglements umfassen: Meistbegünstigungsklausel, Inländerbehandlung, den Abbau von tarifären und nichttarifären Handelshemmnissen, die Veröffentlichung von Handelsregelungen.

Aus oben genannten Prinzipien kann man ersehen, dass sie auf Regierungen abzielen und nicht etwa auf Firmen. Regierungen sind die „Handels“ - Subjekte der WTO. Die Regelungen beziehen sich nicht direkt auf „Markt – Handel“, sondern sind Kontroll-, Garantie- und Schlichtungsregeln für Handelsaktivitäten zwischen Marktsubjekten. Die Regeln sagen dem Händler z.B. nicht, wie er Handel betreiben soll, sondern sagen dem Kontrolleur, wie er kontrollieren kann. Natürlich sind Regierungen angesprochen. Und gerade deshalb besteht eine enge Beziehung zwischen WTO - Aktivitäten und Funktionen der Mitgliederregierungen. Mitglieder, die noch nicht WTO – kompatibel sind, müssen sich entsprechend anpassen. Das ist eine wichtige Aufgabe, v.a. für ehemals planwirtschaftlich ausgerichtete und sich jetzt im Transformationsprozess befindliche Länder. Deshalb kann man sagen, die Herausforderung verbunden mit Chinas WTO – Beitritt ist in erster

Linie eine Herausforderung für die chinesische Regierung.

Der WTO – Beitritt Chinas als Herausforderung für die chinesische Regierung in Bezug auf ihre Funktionen

Der Beitritt zur WTO bedeutet, dass Chinas Marktwirtschaft in eine neue Etappe eintritt. „Neue Etappe“ impliziert neue Chancen, aber auch harte Arbeit. Herausgefordert durch das WTO – Reglement sind v.a. die traditionellen Regierungsfunktionen. Im Wesentlichen sind dies die folgenden:

Herausforderung in Bezug auf die traditionelle Auffassung von Regierungsfunktion

Das WTO – System verlangt eine Revision der antiquierten Auffassung der Regierungsfunktionen, wie sie sich unter dem planwirtschaftlichen System herausgebildet haben. Genannt seien in diesem Kontext Auffassungen oder Sichtweisen der Regierung wie „omnipotente Regierung“, „patriarchalische Regierung“, „Einheit von Regierung und Betrieben“, „Einheit von Staat und Gesellschaft“ usw. Die WTO - Regeln verlangen, dass die Regierung mit der Marktordnung konforme Funktionen und Rollenbilder aufbaut. Wichtige Stichworte in diesem Kontext sind z.B. die nicht – omnipotente Regierung, die Trennung von Regierung und Betrieben, demokratische Führung, Rechtsstaatlichkeit, Selbstverwaltung, Vertragsrecht, etc.

Herausforderung in Bezug auf die Strukturen der Regierungsfunktionen

Das WTO – System verlangt, dass die Funktionenstruktur einer Regierung eines Mitgliedslandes mit den Aktivitäten und dem Geist der WTO übereinstimmt. Weil sich die chinesische Regierung traditionell bedingt als omnipotente Regierung verstand, war / ist die Funktionenstruktur stark zentralistisch. Um der Planwirtschaft zu dienen und die planwirtschaftlichen Pläne zu erfüllen, versuchte die Regierung, alles „von oben“ anzuordnen und zu kontrollieren. Wenig entwickelt bzw. ausgeprägt waren Dienstleistungsorientiertheit, Koordinierungs-, „Brückenschlag- bzw. Verhandlungs-“, Anleitungs- und Supervisingfunktion. Das führte zu Widersprüchen mit dem neuen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben in China, dessen Hauptmerkmale Öffnung, Gleichheit und Partizipation sind und beeinträchtigte Chinas Wettbewerbsfähigkeit international. Aus diesem Grund stellt sich nach Beitritt in die WTO zuvörderst die Aufgabe für die chinesische Regierung, die Struktur ihrer Regierungsfunktionen zu readjustieren. Dabei handelt es sich nicht in erster Linie um quantitative Fragen, um ein Mehr oder Weniger an Funktionen, sondern um die Neudefinition und –anpassung der Strukturen an die neuen Rahmenbedingungen. Neu bestimmt werden muss die Rolle der Regierung, ihre Beziehung zum Markt und zu den Unternehmen sowie zur Gesellschaft, etc. Diese Fragen bedürfen dringend der Lösung. Andernfalls können keine neuen Strukturen aufgebaut werden.

Herausforderung in Bezug auf die Instrumente der Regierungsfunktionen

Instrument ist hier der Oberbegriff für die Methoden, die die Regierung zur Realisation ihrer Ziele und Aufgaben

im Kontext ihrer Funktionen ergreift. Die herkömmlichen Methoden waren sehr einfach und wenig flexibel. Hinzu kommt, dass politische und administrative Instrumente nicht klar getrennt waren. Alles dies ist planwirtschaftliches Erbe, welches mit dem WTO – Reglement nicht in Einklang steht.

Selbiges fordert, dass eine Regierung ihr administratives Handeln, v.a. im Aussenwirtschaftsbereich, auf vereinheitlichten Normen und Regeln basieren lässt; marktwirtschaftlich konforme Instrumente einsetzt und ihre Funktionen entsprechend ausrichtet; auf vertraglicher Basis agiert (z.B. administrative Verträge und Abkommen schliesst); ihre Instrumente effizient einsetzt, auch im Bereich der Kommunikation nach innen und aussen.

Herausforderung in Bezug auf die Regierungsverfahren

Die WTO hat in Bezug auf die Regierungsverfahren ganz klare Anforderungen, die sich in den Prinzipien Transparenz, Standardisierung, Öffentlichkeit und Gerechtigkeit widerspiegeln. In den herkömmlichen Regierungsverfahren bedienten sich etliche Regierungsorgane des „Schwarzekiste - Verfahrens“: Transparenz der Regierungsinformationen war nicht gegeben. Es gab keine klaren Regeln, Normen, etc. fuer das Verwaltungshandeln. Mit dem WTO – Beitritt muss sich das ändern. *Der WTO - Beitritt verlangt* Transparenz der Regierungsverfahren. Sämtliche Regierungsinformationen betreffend z.B. Strategien, Gesetze, Politikmassnahmen müssen demzufolge transparent sein. Werden sie nicht publik gemacht, dürfen sie nicht durchgeführt werden, andernfalls wäre das illegal. *Der WTO – Beitritt verlangt*, dass Regierungshandeln standardisiert und normiert wird und

systematisch abläuft. Es muss berechenbar sein. Überwunden werden müssen Beliebigkeit und Lokalprotektionismus. *Der WTO - Beitritt* verlangt, das Regierungsfunktionen und –verfahren Ziele und Instrumente gleichwichtig nehmen (weg von der einseitigen Betonung der Resultate). Wenn man einseitig den Schwerpunkt legt auf die Resultate und die Verfahren vernachlässigt, so führt das zu Zufälligkeiten und Widersprüchen. Folglich ist die Gewährleistung von Verfahren und Prozessen die Basis, auf der rechtmässiges Regierungshandeln möglich wird und rechtmässige Resultate erzielt werden können.

Herausforderung in Bezug auf die Qualität der Regierungsbeamten

Die Änderung der Regierungsfunktionen bedeutet zuvörderst das Ändern der Handlungsweisen der Beamten. Der Beitritt in die WTO bedeutet eine grosse Herausforderung für unseren Beamtenstab. Administrative Fähigkeiten, Managementniveau und Arbeitseffizienz müssen erheblich gesteigert werden, v.a. bei Führungskräften im Verwaltungsbereich. Was wir brauchen, sind Verwaltungsprofis, die ganzheitliche Fertigkeiten mitbringen. Das begreift mit ein u.a. Kommunikationsfähigkeit, Informationsfähigkeit, das Beherrschen administrativer Techniken, Veränderungsfähigkeit und eine profunde Kenntnis der Gesetze und Regelungen, auf denen administratives Handeln basieren soll.

Günstige Bedingungen für die Änderung der Regierungsfunktionen und Probleme

Die Reformierung der Regierungsfunktionen hat bereits erfreuliche Resultate erzielt. Dazu zählen:

Die Setzung eines Rahmens für ein Makroregulierungssystem mit indirekten Instrumenten als Hauptbestandteil hat begonnen.

Die Reformierung der Regierung selbst hat bereits gewisse Resultate gezeitigt. Die Reformierung der Regierungsstrukturen von der Zentrale bis hin zur lokalen Ebene ist grundsätzlich vollendet.

Reformen in wichtigen Bereichen wie z.B. administrative Genehmigungen, Steuern und Finanzen werden gerade vertieft.

Die Abschaffung überflüssiger resp. obsoleter Gesetze und Regelungen, die nicht WTO – kompatibel sind, ist voll im Gange.

Wesentliche Probleme sind die folgenden:

Die Bewahrung überholter Denkweisen und Vorstellungen über Regierungsfunktionen wie sie zu planwirtschaftlichen Zeiten vorherrschten. Unter dem Deckmantel der Makroregulierung wird planwirtschaftlich gedacht und gehandelt. Gerechtfertigt wird das z.B. mit den „chinesischen Besonderheiten“:

Es ist nach wie vor das Phänomen einer omnipotenten Regierung anzutreffen. Die Grenzen zwischen Regierungs- und Marktfunktion sind vielfach unklar. Beispiele: Verwaltungshandeln hängt ab von Genehmigungen. Es wird der Versuch unternommen, sämtliche öffentliche Angelegenheiten mittels administrativer Instrumente zu erfassen. Das Genehmigungssystem ist in grossem Ausmass planwirtschaftlich geprägt. Die Irrationalität des Genehmigungssystems hat die Regierungsmacht verstärkt. Viele Regierungsabteilungen bedienen sich nach wie vor des Instruments der Genehmigung zum „Management“ von Wirtschaft und

Gesellschaft. Genehmigungsprojekte sind zahlreich, die Verfahren kompliziert und die Effizienz ist niedrig. Viele Verfahren stehen im Widerspruch zu den WTO – Regularien und begünstigen eigennützige Ziele.

Die Regierung greift direkt in das Marktgeschehen auf Mikroebene ein und versucht es anzuleiten. Diese Eingriffe sind oftmals eigennützig motiviert, sei es auf lokaler Ebene oder einzelne Abteilungen betreffend. Das verstösst gegen Marktgesetze und läuft einer gerechten Wettbewerbsordnung zuwider. Lokalprotektionismus ist ein in diesem Kontext anzueselndes Phänomen.

Die Regierung mischt sich nach wie vor in Betriebsangelegenheiten ein. Von der Zentralregierung an die Betriebe abgegebene Rechte werden auf der lokalen Ebene von dortigen Regierungen zurückgenommen bzw. nicht umgesetzt.

Die Eigenmotivation der Regierung bei der Änderung ihrer Funktionen ist zu gering. Passivität in Bezug auf Reformierung überwiegt. Gehandelt wird erst, wenn Not besteht. Schmerzt der Kopf, behandelt man den Kopf, schmerzen die Füße, behandelt man die Füße. Es mangelt an umfassender Planung und Eigeninitiative.

Der Grad der Verrechtlichung des Regierungshandelns ist nicht hoch. Das führt zu Instabilität und Unausgereiftheit. Da die Standardisierung nicht weit fortgeschritten ist, können Reformerfahrungen und –muster nicht adäquat nutzbar gemacht werden. Ist die Arbeitsaufteilung in der Regierung unklar und nicht rational, fördert das das Phänomen der Kompetenzüberschreitung und des Eigennutzes.

Die Verfahren sind intransparent. Regierungsangelegenheiten werden nicht veröffentlicht. Das betrifft v.a. die Festlegung der Kompetenzbereiche oder Aufgabenbereiche von Verwaltungspersonal. Die Zielgruppen werden in der Regel nicht mit öffentlichen Informationen versorgt. Die Nicht – Veröffentlichung von Regierungsangelegenheiten steht im Widerspruch zu den WTO – Regularien.

Der Regierungsapparat ist relativ ineffizient. Die Anforderungen in Bezug auf effizientes Arbeiten sind nicht streng, es fehlen entsprechende Kriterien, etc. Gibt es Unklarheit bezgl. der Verantwortlichkeit, so beeinträchtigt das effizientes Arbeiten. Das wiederum schafft den Nährboden für Korruption.

Um die Regierungsfunktionen ändern zu können, muss man gewisse Probleme erkennen und lösen

Fragen in Bezug auf die Festlegung der Regierungsfunktionen bzw. der Rolle der Regierung

Auf der 5. Vollversammlung des 9. Nationalen Volkskongresses sagte Ministerpräsident *Zhu Rongji* mit Bezugnahme auf die Änderung der Regierungsfunktionen, dass man jetzt einen Schritt weitergehen, das Denken befreien und sich von den Fesseln der Planwirtschaft befreien müsse. Es müsse von der Regierung der Wandel ihrer Funktionen vollzogen werden hin zur wirtschaftlichen Steuerung, zur Marktüberwachung, zum Sozialmanagement und zum Anbieter öffentlicher Dienstleistungen. Vier Punkte sind hier angesprochen:

Wirtschaftliche Steuerung: Die Regierung befasst sich im Wesentlichen mit der

volkswirtschaftlichen Makrosteuerung. Steuerung heisst nicht direkte Kontrolle und schon gar nicht Befehlssteuerung, sondern bedeutet Einfluss nehmen und anleiten. Das heisst, die Regierung nimmt die Rolle eines Lotsen und Steuermanns ein.

Marktüberwachung: diese Funktion impliziert die Bewahrung und Aufrechterhaltung der Marktordnung. Die Regierungsrolle ist hier verstanden als Schiedsrichter der Wettbewerbsordnung.

Sozialmanagement: Aufgabe der Regierung ist hier, zu regeln bzw. zu managen, was Private nicht regeln können, z.B. Aufrechterhaltung der Gesellschaftsordnung, gemeinnütziges Eigentum, Wohlfahrt, etc. Die Regierung hat hier eine Managementrolle.

Öffentliche Dienstleistungen: die Regierung stellt die Voraussetzungen für die Nutzung öffentlicher Ressourcen, sie produziert nachfrageorientiert öffentliche Güter. Sie befindet sich hier in einer Dienstleistungsfunktion.

Die Funktionen der Regierung sind hier klar beschrieben. Sie hat die Rolle eines Lotsen, eines Schiedsrichters, eines Managers und eines Serviceproviders anzunehmen. Dann können die durch den WTO – Beitritt bedingten Herausforderungen gemeistert werden.

Beziehungen zwischen Makrosteuerung der Regierung und Marktmechanismen

China ist ein Land, das nur schwer Ressourcen erschliessen kann. China kann deshalb nicht den Weg eines völlig freien Wettbewerbs, wie ihn einige westliche Industriestaaten gegangen sind, gehen. Deshalb ist Makrosteuerung unabdingbar. Nur die Marktmechanismen auszugleichen, reicht nicht aus. In den ostasiatischen Volkswirtschaften hat die Regierung

jeweils eine wichtige Anleiterfunktion gespielt. China wird da keine Ausnahme machen. Aber das heisst natürlich nicht, dass die Regierung eine patriarchalische Funktion wie zu planwirtschaftlichen Zeiten einnehmen soll. Vielmehr impliziert die neue Rolle eine komplementäre (Dienstleister-) Funktion der Regierung zu den unvollkommenen Marktmechanismen. Problem in China ist, dass die Menschen aus langjähriger planwirtschaftlicher Gewohnheit sich von der Regierung alles und vom Markt wenig versprechen. Deshalb ist es unbedingt notwendig, die Beziehungen zwischen Makrosteuerung und Marktmechanismen klar zu erkennen. Wenn diese Beziehung richtig gemanagt wird, wird es nicht zu Antagonismen zwischen Makrosteuerung und Marktmechanismen kommen. Die Makrosteuerung der Regierung muss allerdings dem Geist und den Anforderungen der Marktmechanismen entsprechen. Man kann es so sehen, die Makrosteuerung ist ein Spezialinstrument, das zur Entfaltung der Marktmechanismen beiträgt. Um ein Beispiel zu nennen, Transferleistungen und grosse öffentliche Ausgaben der Regierung sollten marktwirtschaftlich und nicht nach bürokratischen Verfahren verteilt werden.

Die Beziehung zwischen öffentlicher Gewalt der Regierung und staatlichen Eigentumsrechten

Die Lösung der Konflikte zwischen diesen beiden Regierungsfunktionen ist von entscheidender Bedeutung für den Funktionswandel der Regierung. Letztendlich tangiert wird hier die Beziehung zwischen öffentlicher und privater Gewalt. Einerseits ist die Regierung gegenüber der gesamten Gesellschaft als Steuermann, Schlichter, Manager und Dienstleister wie

oben beschrieben in der Verantwortung, andererseits gibt es Gemeinsamkeiten, aber noch mehr Konflikte resp. Widersprüche zwischen dem (Staat als) Verwalter partiellen Nutzens und dem (Staat als) „Chef“ von einem Teil der Wirtschaftssubjekte einer marktwirtschaftlichen Wettbewerbsordnung. Wenn man diesen Konflikt lösen kann, hat man in einem nicht unbeachtlichen Ausmass die Basis für rationale Regierungsfunktionen geschaffen. Besonders trifft das zu für die Pflichten und Verantwortlichkeiten der Regierung gegenüber den Staatsbetrieben. Diese Verpflichtung hat dazu geführt, dass die Regierung nur schwer über den gesellschaftlichen Nutzen hinweggehen kann. Daraus folgt, dass die Widersprüche der verschiedenen Regierungsfunktionen systematisch und wissenschaftlich gelöst werden müssen. Die Trennung zwischen Regierung und Betrieben muss weiter vertieft werden. Entsprechende Regelungen über den Kapitaleinsatz, wie im Modell der Aktiengesellschaft festgelegt, führen von der Vermögensbeziehung her gesehen zu einer Ablösung der Betriebe von den Regierungsorganen. Öffentliche Funktion und Eigentumsfunktion der Regierung sollten getrennt werden. Eine Reduzierung des Konfliktpotenzials zwischen beiden Funktionen kann herbeigeführt werden, indem z.B. die Regierung nicht direkt staatliches Vermögen kontrolliert, sondern dies speziellen Asset – Managementfirmen überlässt.

Die Beziehungen zwischen der Transparenz der Regierungsangelegenheiten und der Entwicklung demokratischer Politik

Transparenz bzw. Öffentlichkeit der Regierungsangelegenheiten ist ein WTO – Gebot und gleichzeitig ein wesentlicher Bestandteil einer

REFERATE

sozialistischen demokratischen Politik. Tangiert sind hier Stabilität und Fortbestand von Gesellschaft und Staat. Folglich ist diese Forderung bzw. dieses Prinzip im Kontext einer ganzheitlichen demokratischen politischen Entwicklung zu sehen und nicht nur eingeschränkt auf die administrative Ebene zu beziehen. Deshalb gilt es deutlich zu machen: Der Funktionenwechsel der Regierung impliziert in einem gewissen Sinn den

Aufbau einer demokratischen Politik bzw. Regierungsweise. Die Öffnung bzw. Transparentmachung der Regierungsangelegenheiten hat auf der Basis demokratischer Prinzipien zu beruhen (demokratische Entscheidungsfindung, Partizipation, Informationsöffnung, etc.). Generell gilt: nicht nur die Formen (wie Transparenz erreicht wird) zählen, sondern v.a. die Effekte, die erzielt werden.

Benutzte Literatur:

Zhu Rongji: Arbeitsbericht der Regierung, Volksverlag März 2002.

„Die Reformierung des Systems administrativer Genehmigungen und die Standardisierung administrativer Genehmigungen“, in: Rechtszeitung, 20.03.2002

Weltbank: Regierungen der Welt im Wandel, Wirtschafts- und Finanzverlag 1997.

„Das Sehen der sichtbaren Hand: Regierungsfunktionen in der Marktwirtschaft“, Shanghai Volksverlag 1992.

„Regierung und Markt“, Zhejiang Volksverlag, 1998.

„Regulierung und gute Regierung“, sozialwissenschaftlicher Verlag, 2000.

(übersetzt von Stefan Schattauer)