

## Anpassungen der Wirtschaftspolitik in der Volksrepublik China: die Scharnierjahre 1974/1975

### I. Geplanter Außenhandel: Die VR China und der Rest der Welt in den 1970er-Jahren

Die Bedeutung der berühmten dritten Plenarsitzung des 11. Zentralkomitees der Kommunistischen Partei Chinas (KPCh) 1978 im Jiangxi-Hotel in Peking, auf der Deng Xiaoping Hua Guofeng als führende Persönlichkeit der KPCh ablöste, ist als zentraler Wendepunkt der chinesischen Zeitgeschichte in der Forschung weitgehend unbestritten.<sup>1</sup> Sie steht in direktem Zusammenhang mit einer Reihe von wirtschaftspolitischen Reformen, von denen die kontrollierte Öffnung für ausländische Direktinvestitionen und die teilweise Abschaffung der Festpreise und Lockerung der zentralen Wirtschaftsplanung die wichtigsten sind. Obwohl mehrere Autoren anerkannt haben,<sup>2</sup> dass die Zeit zwischen 1949 und 1978 Strukturen geschaffen und gesellschaftliche Lernprozesse ermöglicht hat,<sup>3</sup> die den Weg für die einschneidenden Reformen der Folgezeit geebnet haben, ist eine weitere Differenzierung notwendig und aufschlussreich. Gerade vor dem Hintergrund der diesem Band zugrundeliegenden Fragestellung verdienen die Jahre 1974 und 1975 besondere Aufmerksamkeit, da das Verhältnis zwischen China und dem Rest der Welt sowie die damit zusammenhängenden Erfahrungen damals einen Umbruch erfuhren.

Auf internationaler Ebene pflegte die VR China ein Selbstbild als Verfechterin der wirtschaftlich schwachen und bündnisfreien Nationen der Welt.<sup>4</sup> Das chinesische Ent-

1 Als allgemeine Referenz zu Deng siehe Ezra Vogel: *Deng Xiaoping and the Transformation of China*, Cambridge, MA 2013 sowie als Übersicht über die Reformen nach 1978: Loren Brandt/Thomas G. Rawski (Hg.): *China's Economic Transformation*, New York 2008.

2 Als Beispiel das Argument von Nolan und Ash, wonach das »frühere Entwicklungsmuster« (vor 1978) der VR China Vorteile bei der Umsetzung von Reformen wie Alphabetisierung, Kleinindustrien und der Nichtzerstörung der chinesischen »unternehmerischen Tradition« verschaffte. Siehe Peter Nolan/Robert F. Ash: *China's Economy on the Eve of Reform*, in: *The China Quarterly* (Dezember 1995), H. 144, S. 980–998.

3 Genannt seien etwa die sogenannte Lernhypothese (Chris Bramall: *The Industrialization of rural China*, New York 2007, S. 117 ff.) oder die von Odd Arne Westad vorgebrachten Beobachtungen über die chinesische Wirtschaft in den 1970er-Jahren: Odd Arne Westad: *The Great Transformation: China in the long 1970s*, in: Niall Ferguson/Charles S. Maier/Erez Manela/Daniel J. Sargent (Hg.): *The Shock of the Global. The 1970s in Perspective*, Cambridge 2010, S. 65–79.

4 Siehe Lois Wheeler Snow: *China's Foreign Trade and Aid*, in: *Journal of World Trade Law* 11 (1977), H. 2, vor allem S. 115–120.

wicklungsmodell<sup>5</sup> wurde sowohl in Entwicklungs- als auch in Industrieländern als politischer Wert präsentiert und als Beispiel dafür angeführt, was eine sich wirtschaftlich entwickelnde Gesellschaft unabhängig von der Sowjetunion oder dem Westen erreichen konnte.<sup>6</sup> Die Idee einer solchen aufstrebenden Alternative reizte viele außerhalb Chinas – 1968 hatte gerade die Besetzung der Tschechoslowakei stattgefunden und die allgemeine antisowjetische Stimmung auch in den europäischen linken Bewegungen war auf dem Höhepunkt.<sup>7</sup> Das Narrativ, dass es einer für viele rätselhaften und geheimnisvollen östlichen Kultur gelungen war, einen überlegenen Weg hin zu einer sozialistischen Modernisierung eines Entwicklungslandes zu finden, war offensichtlich verlockend und erzeugte eine Welle von, wie Michael Frolic vorgeschlagen hat, »Voltaire-Syndromen« – ein Ausdruck des Wunsches zu entdecken, dass sozusagen die Heiden christlicher sind als die Christen selbst.<sup>8</sup>

Dieser erkennbar politisch gefärbten Verklärung der Wahrnehmung chinesischer Wirtschaftspolitik ungeachtet, fanden in den 1970er-Jahren in der Tat bemerkenswerte Anpassungen statt, die durchaus auch von kritischen Beobachtern gewürdigt wurden.<sup>9</sup> Auffällig ist die teilweise Öffnung der VR China als Handelsnation vor allem gegenüber nicht sozialistischen Ländern.<sup>10</sup> 1974 waren die wichtigsten Handelspartner Chinas sortiert nach Handelsvolumen: Japan (ca. 3,3 Mrd. USD), die USA (ca. 1 Mrd. USD), Hongkong (ca. 900 Mio. USD), Westdeutschland (ca. 650 Mio. USD), Malaysia-Singapur (ca. 600 Mio. USD), Kanada (ca. 580 Mio. USD), Australien (ca. 480 Mio. USD), Frankreich (ca. 350 Mio. USD) und das Vereinigte Königreich (ca. 330 Mio. USD) gefolgt von der Sowjetunion, Rumänien und Italien.<sup>11</sup> Das Gesamthandelsvolumen mit nicht sozialistischen Staaten verdreifachte sich zwischen 1970 und 1974, wie folgende Darstellung anschaulich zeigt.

- 5 Wie es im Ausland z. B. durch die Publikationen der Foreign Language Press (FLP) präsentiert wurde: Shih Cheng: *A Glance at China's Economy*, Peking 1974.
- 6 B. Michael Frolic: *Reflections on the Chinese Model of Development*, in: *Social Forces* 57 (Dezember 1978), H. 2, S. 384–418.
- 7 Siehe David Priestland: *Weltgeschichte des Kommunismus*, München 2014, S. 516–518.
- 8 Frolic: *Reflections on the Chinese Model* (Anm. 6).
- 9 Bemerkenswert ist etwa der Reisebericht der Schweizer Journalisten Mario Cortesi und Frank A. Meyer, die zusammen mit elf Schweizer Parlamentariern China bereisten und mit den Worten des deutschen Nachrichtenmagazins »Der Spiegel« etwa von den Anfängen einer »sozialistischen Demokratie« berichteten. Mario Cortesi/Frank A. Meyer: *Notizen aus China*, Zürich 1972.
- 10 So auch als Tendenz festgestellt von Teiwes und Sun: Frederick C. Teiwes/Warren Sun: *China's New Economic Policy under Hua Guofeng: Party Consensus and Party Myths*, in: *The China Journal* (Juli 2011), H. 66, S. 1–23.
- 11 *People's Republic of China: International Trade Handbook*, in: William F. Rope: *US-China Trade: The Facts and Figures*, Washington 1975.

### China – Entwicklung der jährlichen Handelsvolumina, 1950–1976



© Central Intelligence Agency (CIA), National Foreign Assessment Center Research Paper, ER 77 – 10674, Washington D.C. 1977, S. 9.

Bereits seit 1970 hatte China im Rahmen der Planwirtschaft ein Handelssystem entwickelt, das sich an Westeuropa und Japan orientierte und sich später auch gegenüber den USA öffnete.<sup>12</sup> Zudem bewegte sich das chinesische Wirtschaftssystem in Ansätzen in eine Richtung, die dem ähnelt, was Helmut Leipold als »zweite sozialistische Ordnungskonzeption« bezeichnet hat:<sup>13</sup> der Versuch, ein System der (erstens) weitgehend dezentralen Planung mit (zweitens) kommunalem oder staatlichem Eigentum an den Produktionsmitteln sowie (drittens) Mechanismen der politisch-ökonomischen Kontrolle zu etablieren. Für die Zwecke dieser Analyse schlage ich vor, ein viertes Element hinzuzufügen: die wirtschaftlichen Beziehungen zum Rest der Welt, sowohl zu sozialistischen als auch nicht sozialistischen Ländern, d.h. die Handels- und Auslandsinvestitionspolitik.

Während die Selbstständigkeit<sup>14</sup> als programmatischer Begriff und strategisches Konzept sowohl innerhalb der VR China als auch in ihren Außenbeziehungen wichtig

12 Dies ist hervorzuheben, da die Politik der »Öffnung Chinas zur Welt« der 1980er-Jahre gemeinhin mit dem internationalen Handel in Verbindung gebracht wird – was sicherlich ein wichtiger Teil der Anpassungen der chinesischen Wirtschaftspolitik nach 1978 ist, aber kein Alleinstellungsmerkmal.

13 Helmut Leipold (Hg.): Sozialistische Marktwirtschaften, München 1975, S. 7. Zur Beschreibung solcher wirtschaftspolitischen Ansätze sind verschiedene Begriffe mit wechselnder Bedeutung verwendet worden, wie Marktsozialismus, Marktsyndikalismus, Synthese von Plan und Markt, Dritter Weg, Neuer Wirtschaftsmechanismus.

14 Womit auch die möglichst unabhängige Akkumulation auf allen Ebenen (die Provinz unabhängig von der Zentralregierung, die Gemeinde unabhängig von der Provinz und das Land unabhängig vom Rest der Welt) zur Finanzierung des sozialistischen Aufbaus gemeint war.

blieb, folgte sie nicht einem Kurs der absoluten Autarkie<sup>15</sup>: In den frühen 1970er-Jahren kam es zu einer bemerkenswerten Zunahme der diplomatischen sowie Handelsbeziehungen, die über die bekannte und umfassend erforschte<sup>16</sup> Annäherung an die USA hinausging.<sup>17</sup> Diese wurden, wie der Direktor des zur Handelsförderung eingesetzten Peking Foreign Trade Institute noch 1978 erklärte, als sozialistischer Außenhandel auf der Grundlage bestimmter Prinzipien durchgeführt: »Nach der Gründung [der VR China] haben wir nach den Richtlinien des Vorsitzenden Mao gehandelt; wir haben die Kontrolle über den Außenhandel übernommen; das Zollsystem reformiert; mit sofortiger Wirkung alle Sonderrechte der Imperialisten in China aufgehoben; den Zolldienst verstaatlicht; uns vom imperialistischen Monopol des Außenhandels, der Devisen, der Finanzen, der Navigation und des Transports, der Versicherungen, der Wareninspektion und der Schiedsgerichtsbarkeit befreit; beschlagnahmten bürokratisches Kapital, gründeten staatliche Außenhandelsunternehmen; wandelten allmählich private Exportfirmen um und beendeten damit die Abhängigkeit des alten China vom Imperialismus im Außenhandel. Dabei haben wir den halbkolonialen Außenhandel des alten China in einen neuen sozialistischen Außenhandel verwandelt, der von der proletarischen Staatsmacht kontrolliert und völlig unabhängig ist, sowie im Dienste des Volkes steht. Seitdem befindet sich der chinesische Außenhandel in einer neuen Entwicklungsphase.«<sup>18</sup>

Ungeachtet politischer Bemühungen, den internationalen Austausch im Einklang mit dem Konzept von Selbstständigkeit einzudämmen, brachte dessen fortschreitende Entwicklung Elemente der Volatilität in das System der Wirtschaftsplanung ein und erforderte nachhaltige strukturelle Anpassungen, insbesondere in den Bereichen Infrastruktur und Außenwirtschaftsrecht, die von den zuständigen Ministerien bereitwillig umgesetzt wurden. Ungeachtet des internationalen Handelsembargos, das bis 1972 andauerte,<sup>19</sup> und des sino-sowjetischen Zerwürfnisses, war der Außenhandel der VR China nie gänzlich eingestellt worden. Langjährige Austauschkanäle mit dem Rest der Welt wie die Kanton-Messe<sup>20</sup> dienten der chinesischen Wirtschaft weiterhin als Plattform, um Produkte gegen Valuta an Ausländer zu verkaufen. Die Devisen wurden dann

15 Oder etwa innenpolitisch des »klassischen Maoismus«, wie Teiwes und Sun ebenfalls festgestellt haben. Siehe Frederick C. Teiwes/Warren Sun: *The End of the Maoist Era*, New York 2007.

16 Beispielsweise Christian Talley: *Forgotten Vanguard*, Notre Dame 2018; Dino Knudsen: *David Rockefeller in Beijing: China and the informal Diplomacy of the Trilateral Commission in the ›Long 1970s‹*, in: Poul Villaume/Rasmus Mariager/Helle Porsdam (Hg.): *The ›Long 1970s‹: Human Rights, East-West Détente and Transnational Relations*, New York 2016; Evelyn Goh: *Constructing the U.S. Rapprochement with China, 1961–1974*, Cambridge 2005.

17 Hinsichtlich der diplomatischen Beziehungen zu anderen Staaten siehe John W. Garver: *China's Quest. The History of the Foreign Relations of the People's Republic of China*, Oxford 2016.

18 So die Perspektive von Liu Shao-Qin, Direktor der Außenhandelsabteilung des Peking Foreign Trade Institute kurz vor der Übernahme durch Deng: *Die chinesischen Außenhandelspolitiken und -pläne*, Rede auf einem gemeinsamen Seminar von VR China und UNCTAD [United Nations Conference on Trade and Development] vom 16. Oktober bis 2. November 1978, in: Chung Hwa: *China's Foreign Trade and its Management*, Hongkong 1978, S. 2 ff.

19 Als Gegenmaßnahme der USA im Rahmen des Koreakrieges erschwerte es zwischen 1950 und 1972 den Handel mit dem Westen.

20 Siehe [www.cantonfair.org.cn/en/index.aspx](http://www.cantonfair.org.cn/en/index.aspx) (ges. am 1. 6. 2019).

unter anderem dazu verwendet, bestimmte Produkte weitgehend im Einklang mit der gesamtwirtschaftlichen Planung im Ausland einzukaufen.<sup>21</sup>

Während Dezentralisierung und Selbstständigkeit aus Sicht der Zentralregierung in der chinesischen Binnenwirtschaft eine gewisse Flexibilität zuließen, war der Außenhandel gänzlich anders gelagert. Die festen Preise und die vorherrschende Ex-ante-Allokation von Inputs sowohl im industriellen als auch im landwirtschaftlichen Sektor begrenzten den Handlungsspielraum entscheidend: Die Volatilität der Preise sowie Angebot und Nachfrage auf den internationalen Märkten waren potenzielle destabilisierende Faktoren. Der Außenhandel wurde daher vergleichsweise streng zentralisiert gehalten<sup>22</sup> – d. h. unter der direkten Kontrolle der Zentralregierung. Als Sektor der Planwirtschaft betrachtet, wurde der Außenhandel auf der Grundlage einer Strategie geplant, die in ihren Grundzügen der Importsubstitution ähnelte:<sup>23</sup> Im Prinzip sollten nur Waren importiert werden, die die inländische Produktion ergänzten, während eine ausgewogene Leistungsbilanz als vorrangig angesehen wurde.<sup>24</sup> Die Außenhandelspläne gliederten sich in zwei Kategorien: langfristige Außenhandelsprogramme und jährliche Pläne. Bei der Erstellung von Letzteren war das Außenhandelsministerium an die Mandate der staatlichen Planungskommission gebunden und musste die Ratifikation des Staatsrates einholen, führte aber einen eigenen Konsultationsprozess mit den lokalen Außenhandelsministerien, Parteikomitees, Unternehmen und ihren eigenen Fachhandelskorporationen durch. Während der Diskurs über die internen Reformen des Systems der Wirtschaftsplanung in offiziellen Papieren und recht öffentlich geführt wurde, befand sich die Außenwirtschaftspolitik selbst in den Händen kleiner Expertengruppen, die Jahr für Jahr Staatsverträge mit Ausländern aushandelten. Dieses Vorhaben wurde mit Nachdruck verfolgt: Der Steigerung des Außenhandelsvolumens war eine Zunahme des Austausches zwischen Handelspartnern in Westeuropa und Japan vorausgegangen, durchaus zurückgehend auf die Initiative deutscher Handelsunternehmen und Banken. Ab 1971 richteten diese Geschäftskonten in Renminbi ein.<sup>25</sup>

21 Aber auch um andere Ziele zu verfolgen, wie etwa die Unterstützung von Entwicklungsländern mit zinsfreien Krediten und Transfers in konvertierbarer Währung mit langen Zahlungsfristen. So gewährte China etwa Ceylon 1971 150 Mio. Rupien in Pfund Sterling mit einer Laufzeit von 15 Jahren. Siehe FBIS [Foreign Broadcast Information Service]: Agreement of PRC with Ceylon granted loan in pound sterling, Colombo Radio Report, Colombo Domestic Service in English, 12:45 MEZ, 27. Mai 1971. Die chinesische Berichterstattung nannte die Höhe dieser Beträge in der Regel nicht – das galt auch für diese Zahlung. Siehe NCNA [New China News Agency] Report, PRC, Ceylon sign convertible currency loan agreement, Peking NCNA International Service in English, 01:31 MEZ, 28. Mai 1971.

22 In den Händen des Außenhandelsministeriums, das mit der Verfassung von 1975 direkt dem Staatsrat unterstellt wurde. Siehe Gene T. Hsiao: *The Foreign Trade of China. Policy Law and Practice*, London 1977, S. 71 ff.

23 Das galt auch für die frühen 1980er-Jahre: Bin Sheng: *China's trade development strategy and trade policy reforms*, International Institute for Sustainable Development Draft Paper, April 2015.

24 Chung Hwa: *China's Foreign Trade and its Management*, Hongkong 1978, S. 15.

25 So etwa die Bremer Landesbank in Zusammenarbeit mit der Bank of China, die Bayerische Vereinsbank und die Norddeutsche Girozentrale in Zusammenarbeit mit der Asian-Pacific Bank in Singapur und Hongkong. Ein Sprecher der Bank für Gemeinwirtschaft bekräftigte im Herbst 1971, es sei

Aber der Einfluss der Handelspolitik ging über den bloßen Austausch von Waren hinaus. Durch die Aushandlung von Handelsabkommen übernahm man rechtliche Konzepte in das chinesische Außenwirtschaftsrecht, die sich von den fünf sozialistischen Grundprinzipien unterschieden, die in den Außenbeziehungen der VR China allgemein betont wurden:<sup>26</sup> Im August 1973 begannen etwa die Vorarbeiten zu einem chinesisch-japanischen Freihandelsabkommen mit dem Ziel, die Meistbegünstigungsbehandlung auf China auszuweiten und einen rechtlichen Rahmen für den bilateralen Handel zu schaffen. Die Einsetzung einer Wirtschaftskommission, die es der japanischen Seite ermöglichen würde, sich über die chinesischen Planungsprioritäten zu informieren, war ein erklärtes Ziel der japanischen Seite. Systemische Unterschiede zwischen beiden Volkswirtschaften erwiesen sich als problematisch, insbesondere die Diskussion über die Inländerbehandlung japanischer Unternehmen und Produkte und den Schutz des geistigen Eigentums.<sup>27</sup> Diesbezügliche Befürchtungen bestimmter Branchen in Japan manifestierten sich beispielsweise im Oktober 1973, als japanische Kamerahersteller den Zugang einer chinesischen Wirtschaftsdelegation zu Produktionsbetrieben ablehnten, da sie die chinesische Konkurrenz und vor allem Industriespionage fürchteten.<sup>28</sup> Auf japanischer Seite wurde auch dem empfundenen Risiko »schnell steigender Importe« aus China und daraus abgeleitet der Notwendigkeit von Schutz- und Notfallkonsultationsklauseln Rechnung getragen.<sup>29</sup> Das Abkommen wurde rasch ausgehandelt und im Januar 1974 unterzeichnet.<sup>30</sup> Es legte die nicht präferenzielle Meistbegünstigungsbehandlung für chinesische Ausfuhren sowie Mechanismen für Konsultationen und Schiedsverfahren fest.<sup>31</sup> Kurz darauf stimmte zudem die thailändische Regierung zu, ihre »Erklärung Nr. 53 der Revolutionären Partei« abzuschaffen, die die Einfuhr von Waren aus der VR China verbot, und eine starke staatliche Handelsgesellschaft zu gründen.

In einem Handelsabkommen mit der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 20. Dezember 1974 wurde das Grundprinzip der Meistbegünstigung in Bezug auf Zölle

»völlig normal, sich nun im fernen Osten [VR China] einzubringen«, in: Readex, Broschüre, German Traders and Bankers at Canton Fair, November 1971 [dt. Originaltitel: Informationen über den West-Ost-Handel, November 1971], S. 28.

- 26 Die fünf sozialistischen Grundprinzipien: gegenseitige Achtung der Souveränität und der territorialen Integrität, Nichtangriffsverpflichtung, Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten des anderen, Gleichheit und gegenseitiger Nutzen.
- 27 US-Außenministerium, Elektronisches Telegramm, Japan PRC Trade Negotiation, 16. August 1973, 08:41, Public Library of US Diplomacy (im Folgenden: PlusD), ID: 1973TOKYO10520\_b.
- 28 US-Außenministerium, Elektronisches Telegramm, Chinese Economic Mission concludes visit to Japan summary, 12. Oktober 1973, 08:30, PlusD, ID: 1973TOKYO13258\_b.
- 29 US-Außenministerium, Elektronisches Telegramm, Japan PRC Trade Negotiation, 10. August 1973, 07:48, PlusD, ID: 1973TOKYO10227\_b.
- 30 US-Außenministerium, Elektronisches Telegramm, Amconsul Hong Kong to Secstate WashDC, 12. Januar 1974, 05:45, PlusD, ID: 1974HONGK00476\_b.
- 31 Während die chinesischen Außenhandelsgesellschaften im Allgemeinen darauf bestanden, Mediationsklauseln in Verträge zu integrieren, wurden Schiedsgerichtsverfahren (was eine Streitschlichtung ohne jegliche Zuständigkeit chinesischer Gerichte bedeutete!) nach 1973 problemlos akzeptiert – und sogar von chinesischer Seite mit Standardklauseln vorbereitet. Siehe Oskar Weggel: Das Außenhandelsrecht der Volksrepublik China, Hamburg 1976, S. 447 ff.

und Zollverfahren ebenfalls vereinbart.<sup>32</sup> Zudem wurde versucht, dem staatlich kontrollierten Charakter großer Teile der chinesischen Wirtschaft Rechnung zu tragen, indem übereinstimmend festgehalten wurde, dass der Austausch von Waren und Dienstleistungen zu angemessenen Preisen und unter Einhaltung der Marktbedingungen durchgeführt werden sollte.<sup>33</sup> Außerdem dokumentiert das Abkommen die Absicht des Außenhandelsministerium (The Ministry of Foreign Trade, MoFT), den Renminbi als frei konvertierbare Währung zu etablieren, was den Druck gemildert hätte, teure Devisen für die Bezahlung von Importen zu erhalten. Die letztlich vereinbarten diesbezüglichen Bestimmungen waren indes von begrenzter rechtlicher Tragweite.<sup>34</sup>

Im Verlauf der frühen 1970er-Jahre wurde der Rechtsrahmen des chinesischen Außenhandels immer ausgefeilter, was einer weiteren Annäherung an die in der westlichen Welt geltenden Rechtsnormen entsprach.<sup>35</sup> 1974 hatte die VR China mehr als 60 Abkommen im Rahmen ihrer Wirtschaftsbeziehungen mit 40 nicht sozialistischen Ländern unterzeichnet. Trotz des zunehmenden Außenhandels und der Problematik der Devisenbeschaffung blieb die Vermeidung einer Auslandsverschuldung das zentrale Paradigma, das den Handlungsspielraum des chinesischen Außenhandels und insbesondere für die Annahme ausländischer Investitionen einschränkte: Der Grundsatz, dass China frei von Auslandsverschuldung sein und bleiben müsse, wurde von der chinesischen Führung bei jeder Gelegenheit betont (und dabei jeweils der Vergleich zur UdSSR und anderen sozialistischen Staaten gezogen, die in dieser Zeit bereits eine massive Auslandsverschuldung aufwiesen<sup>36</sup>). Im Januar 1974 veröffentlichte das Parteiorgan der KPCh, *Renmin Ribao*, einen optimistischen Finanzausblick, der aus westeuropäischer Sicht damals bitter ironisch geklungen haben muss: »Das Ergebnis der Einhaltung der Haushaltsplanung ist ein ausgeglichener Haushalt mit einem leichten Überschuss. Unser Land ist zu einem sozialistischen Staat geworden, der weder externe noch interne Schulden hat.«<sup>37</sup>

32 Das bedeutete, dass China in Bezug auf Zölle und deren Anwendung wie ein Mitglied des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) behandelt werden würde, dem die Schweiz 1966 beigetreten war. Das Abkommen war daher nicht präferenziell, sondern gewährte der VR China den herrschenden Mindeststandard.

33 »Die beiden Vertragsparteien vereinbaren, dass der Handel mit Waren und die Erbringung von Dienstleistungen zu angemessenen Preisen und zu marktgerechten Bedingungen erfolgen.« Handelsabkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Volksrepublik China, abgeschlossen am 20. Dezember 1974, Schweizerische Systematische Rechtssammlung, SR 0.946.292.491.

34 Die Anerkennung des Renminbi beschränkte sich auf Transaktionen, bei denen beide beteiligten Parteien die Währung akzeptierten.

35 Obwohl die VR China dem Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge (»Wiener Vertragsrechtskonvention«) nicht beigetreten war, scheint die Rechtspraxis mit Partnern im Westen ihre normative Wirkung gehabt zu haben.

36 Ein Trend, der sich fortsetzte: Im Jahr 1979 betrug die Westverschuldung der UdSSR über 16 Mrd. USD. Siehe etwa Igor Birman: The Financial Crisis in the USSR, in: Soviet Studies 32 (Januar 1980), H. 1, S. 84–105.

37 Readex, Renmin Ribao, Artikel von Tsai Cheng: About our country's great achievements on the financial and monetary front, Peking Domestic Service in Mandarin, 02:00 GMT, 13 January 1974.

Dieser Kurs schien sich durch die makroökonomische Entwicklung in der Region zu bestätigen, wo die nach 1972 gestiegenen Inflationsraten als weitgehend importiert angesehen wurden.<sup>38</sup> Der optimistische Ausblick wurde sogar noch durch eine mögliche Lösung des chinesischen Devisenbedarfs ergänzt, die im Gegensatz zum Konzept der Selbstständigkeit und dem erklärten Glauben an die Überlegenheit des chinesischen Weges stand: »In der Vergangenheit hat unser Land den Wert seines Außenhandels und seiner Außenhilfe sowie anderer internationaler Wirtschaftsbeziehungen auf der Grundlage von Fremdwährungen berechnet. Nach dem Grundsatz der Gleichheit und des gegenseitigen Nutzens haben jedoch in den letzten Jahren mehr als 60 Länder und Regionen die Volkswährung [den Renminbi] verwendet, um den Wert des Handels zu berechnen und Rechnungen mit unserem Land zu begleichen. Die kapitalistische Welt steht nun vor wachsenden finanziellen und monetären Schwierigkeiten. Die Krise verschärft sich und es ist eine sehr schwierige Zeit. Andererseits wird die Finanz- und Währungssituation in unserem Land täglich sicherer und stabiler. Dies hat die unvergleichliche Überlegenheit des sozialistischen Systems unseres Landes voll und ganz bewiesen.«<sup>39</sup>

Die staatliche Nachrichtenagentur The New China News Agency (NCNA) berichtete Anfang 1974, dass die VR China zwar massive Anstrengungen unternommen habe, um die Exporte zu steigern,<sup>40</sup> aber immer noch nicht genug produzieren könne, um die Auslandsnachfrage zu decken oder die Anforderungen an Qualität, Vielfalt oder Muster zu erfüllen. Diese Erkenntnis motivierte zu gezielten Investitionen in mehreren Sektoren, um wettbewerbsfähige Waren zu produzieren. Ein Beispiel war die Textilindustrie, in der ab 1975 der Einsatz von Elektronik im Produktionsprozess von einigen Werken in Peking getestet und umgesetzt wurde, um die gestiegene Nachfrage im In- und Ausland zu befriedigen.<sup>41</sup>

## II. Finanzierung der Unabhängigkeit: Öl, Getreide und die lockende Verschuldung

Um die Auswirkungen dieser Entwicklungen auf die politische Ökonomie der VR China zu untersuchen, ist es hilfreich zu analysieren, was tatsächlich gehandelt wurde. Zwei

38 Zum Vergleich: In Malaysia lag die Inflation zwischen 1972 und 1973 bei 17,8 Prozent, in Singapur bei 22,9 Prozent, in Indonesien und Südvietnam bei deutlich über 20 Prozent. Siehe S.B.D. De Silva: *The Region: Economic Trends – Inflation, Industrialisation and Growth*, in: *Southeast Asian Affairs* (1975), S. 5–14.

39 Readex, Renmin Ribao, Tsai Cheng: »Victory of Chairman Mao's Policy of ›Building the Country by Self-Reliance and Through Diligence and Thrift‹ – on the magnificent achievements scored by our country on the Financial and Monetary Front, Peking Domestic Service in Mandarin, 02:00 GMT, 13 January 1974.

40 Die offizielle, vierteljährlich erscheinende Zeitschrift »China's Foreign Trade« bewarb das breite Spektrum der chinesischen Exportgüter, wie z. B. Kohle und Getreide aus Tibet, Schildkröten und Thunfisch aus südchinesischen Meeren, Elfenbein und Jade, Porzellane und Lacke, Palisandermöbel, Rattan-, Silber- und Goldschmuck, Mikroskope, medizinische Geräte, elektronische Geräte, komplette Maschinenanlagen für Baumwolltextilien und Gummi verarbeitende Metallbearbeitung.

41 Readex, *Textile Industry propagates electronic technology*, in: Hongkong, Ta Kung Pao vom 10. Oktober 1975, S. 6.



Warenarten waren von besonderer wirtschaftspolitischer Bedeutung: zum einen Erdöl. Da es die Wirtschaft des Westens weitgehend befeuerte, war Erdöl das ultimative Gut, um zuverlässig Devisen zu erhalten. Der chinesische Eintritt und die Teilnahme am Weltmarkt waren ein neuartiges und unverwechselbares Phänomen der 1970er-Jahre. Nachdem der Zweite Nationale Volkskongress 1963 erklärte, dass das Land hinsichtlich der Erdölförderung im Grunde genommen autark sei, wurden ab Ende der 1960er-Jahre kleinere Mengen exportiert.<sup>42</sup> Erdöl stand seit dem ersten Fünfjahresplan, der fast zwei Drittel des nationalen Energiehaushalts für die Entwicklung der Vorkommen vorgesehen hatte, im Mittelpunkt des sozialistischen Aufbaus. Ein herausragender Erfolg war die Entdeckung des Daqing-Ölfeldes<sup>43</sup> in der Provinz Heilongjiang im Jahr 1959 als Folge extensiver geologischer Untersuchungen im Rahmen des ersten Fünfjahresplans.<sup>44</sup> Dieses wurde in den 1970er-Jahren zu einem nationalen Symbol für den erfolgreichen sozialistischen Aufbau und einem wichtigen Aktivposten bei der Finanzierung von Modernisierungsmaßnahmen. Dies war umso bedeutender, als nach dem Ussuri-Grenzzwischenfall 1969 und dem vorausgegangenen Zerwürfnis mit der Sowjetunion der wichtigste Erdöllieferant für China wegfiel.<sup>45</sup> Während die chinesischen Produktionszahlen im Vergleich zu anderen großen Erdölproduzenten wie den USA, der Sowjetunion und Saudi-Arabien auf einem relativ bescheidenen Niveau blieben, war ihr Wachstum in den frühen 1970er-Jahren bemerkenswert und wurde nur von enthusiastischen Prognosen zur zukünftigen Produktion übertroffen: Da die chinesische Binnenwirtschaft hauptsächlich auf Kohle als Energieträger angewiesen war<sup>46</sup> und die globale Nachfrage nach dem universellen Rohstoff Öl im Zuge der globalen Ölkrise bemerkenswert zunahm, schien die VR China eine verlässliche Einnahmequelle gefunden zu haben.

Trotz des hohen Investitionsbedarfs wurde der Erdölsektor strikt von ausländischen Einflüssen isoliert: 1973 schloss Zhou Enlai eine Beteiligung der japanischen Raffinerieindustrie an der Entwicklung der Exploration und Ausbeutung auf dem chinesischen Kontinentalschelf schroff aus.<sup>47</sup> Die Kapitalintensität und der Technologiebedarf für groß angelegte Förderung ermutigten dazu, ausländisches Kapital und technische Betei-

42 Jerome Alan Cohen/Choon-ho Park: The Politics of China's Oil Weapon, in: *Foreign Policy* (1975), H. 20, S. 28–49, hier S. 28.

43 Ebd., S. 29.

44 Bis dahin beschränkten sich die wesentlichen Erdölfunde auf die Felder von Xinjiang und Gansu, deren Lage weitab der industriellen Zentren große logistische Herausforderungen mit sich brachte, wodurch Erdölimporte für den Großteil des Verbrauches notwendig waren. Siehe Bruce J. Esposito: China's Oil Prospects, in: *Asian Affairs* 3 (Juli/August 1976), H. 6, S. 364–372.

45 Arthur Jay Klinghoffer: Sino-Soviet Relations and the Politics of Oil, in: *Asian Survey* 16 (Juni 1976), H. 6, S. 540–552.

46 So wurde etwa geschätzt, dass der chinesische Energiebedarf vor allem durch Kohle gedeckt wurde, während die USA und Japan zu etwa 44 bzw. 73 Prozent auf Öl angewiesen waren. Die Weltbank geht heute davon aus, dass 1976 etwa die Hälfte der Elektrizität in China mit Kohle erzeugt wurde, 1971 sogar noch über 70 Prozent. Der Trend kehrte sich um, der Anteil der Kohle an der Elektrizitätserzeugung erreichte 2007 ein historisches Höchstmaß. Siehe *The World Bank: IEA Statistics, Electricity production from coal sources*, in: [www.data.worldbank.org](http://www.data.worldbank.org) (ges. am 1. 6. 2019).

47 Readex, Tokio Kyodo on the Chou Meeting, Tokio Kyodo, 00:40 GMT, 19 January 1973.

ligung einzuladen. Die chinesische Haltung schien sich schrittweise zu ändern, als die internationale Energiekrise den Erdölpreis und damit das wirtschaftliche Potenzial des Exports erhöhte. Da der Marktpreis für chinesisches Rohöl zwischen 1970 und 1974 von unter 4 USD auf etwa 13 USD pro Barrel stieg, aber im Vergleich zu anderen Produzenten auf dem Weltmarkt immer noch wettbewerbsfähig blieb,<sup>48</sup> erschien die Erhöhung der Ausfuhren auch als Rettung aus einer möglichen Schuldenfalle, die bei stetig steigenden Importen drohte. Dementsprechend stieg die Gesamtproduktion an chinesischem Erdöl jährlich geschätzt um 20 Prozent.<sup>49</sup> Die Bestimmungsorte dieses Öls in China standen in direktem Zusammenhang mit dem Aufbau chinesischer Raffineriekapazitäten: Während diese bis 1972 mit der Gesamtproduktion von Rohöl Schritt halten konnten, übertraf die Produktion im darauffolgenden Jahr bereits die Kapazitäten. Die ersten Exporte von chinesischem Rohöl nach Japan im Jahr 1973 beschränkten sich auf den produzierten Überschuss, der wuchs, da die Raffineriekapazitäten weiterhin hinter der Produktion zurückblieben.<sup>50</sup> Während die ersten Exporte nach Japan bescheidene 0,2 Mio. Tonnen betrug, reagierte die japanische Industrie mit großen Erwartungen: Sechs japanische Handelsunternehmen und zwölf Raffinerien gründeten im März 1974 bei steigenden Importen den Council for the Import of Chinese Crude Oil und boten ihre Zusammenarbeit beim Aufbau von Ladekapazitäten in Häfen und bei der Versorgung von Tank Schiffen an. Das Ministerium für die Brennstoff- und Chemieindustrie der VR China reduzierte die regulierten Exportpreise und kündigte an, dass die Exporte von Rohöl nach Japan 1975 auf 8 Mio. Tonnen steigen würden. Die japanische Industrie, die Möglichkeiten sah, ihre strenge Ölnappheit zu lockern, begann intensiv Lobbyarbeit in China zu betreiben: Im Oktober 1975 erhielt eine Delegation der Japan Federation of Economic Organizations (*Keidanren*) eine förmliche Einladung des China Council for the Promotion of International Trade und kündigte offiziell an, dass sie einen Meinungsaustausch über die Ausweitung des sino-japanischen Handels parallel zum neuen Fünfjahresplan, der im folgenden Jahr beginnen sollte, und insbesondere über eine Ausweitung der japanischen Rohöleinfuhren aus China als »Maßnahme zur Behebung des derzeitigen Handelsungleichgewichts zwischen den beiden Nationen« führen wolle.<sup>51</sup>

Dass der forcierte Außenhandel in der chinesischen Wirtschaftsplanung berücksichtigt wurde, lässt sich nicht nur an Planungsunterlagen und politischen Erklärungen ablesen. Auch bestimmte Investitionen in die Infrastruktur weisen darauf hin. Der Öllexport war mit bemerkenswerten Projekten verbunden, die gewaltige Monumente als Zeichen der neu entdeckten Offenheit Chinas errichteten: Eisenbahnen und Pipelines, die vom Landesinneren zu den Häfen führten. Im Oktober 1973 signalisierte China gegenüber japanischen Beamten die Bereitschaft, Pipelines von den Daqing-Ölfeldern bis Fushan

48 Klinghoffer: Sino-Soviet Relations and the Politics of Oil (Anm. 45).

49 Wolfgang Bartke: Oil in the People's Republic of China. Industry, Structure, Production, Export, London 1977, S. 22.

50 Ebd., S. 31.

51 Readex, Tokio Kyodo, Economic Delegation plans visit of PRC on 16 October, 11:30 GMT, 6 October 1975.

und weiter bis zu »einem Hafen« zu bauen.<sup>52</sup> Mit der beeindruckenden, 1152 Kilometer langen Daqing-Qinhuangdao-Pipeline, die im Frühjahr 1974 nach etwa zwei Jahren fertiggestellt wurde, waren die Ölfelder von Daqing direkt mit einem Seehafen verbunden, der in der Lage war, das für den Export bestimmte Rohöl zu transportieren.<sup>53</sup> Zusammen mit früheren Pipeline-Projekten, die die Industriezentren und ihre Raffinerien in China mit den Ölfeldern (Daqing, Shengli und Dagang) verbanden, goss das Großprojekt die Exportorientierung der VR China buchstäblich in Stahl. 1974 wurden außerdem etwa 40 Tiefwasserliegeplätze gebaut – ebenfalls wurden Anlagen zur Verladung von Containern errichtet, die sich zwar hauptsächlich auf Schanghai und Tianjin beschränken, aber auch in Huangpu und Xingang gebaut wurden.<sup>54</sup> Die neu geschaffenen Hafenkapazitäten wurden im Ausland mit Fachartikeln beworben,<sup>55</sup> welche die jeweiligen technischen Vorteile und Fähigkeiten in den Bereichen Umschlag, Klima und Hydrografie beschrieben sowie auf laufende und geplante Projekte in Bezug auf den weiteren Ausbau hinwiesen.

Besonderes Augenmerk wurde auf den Kauf von Ölförder- und petrochemischen Anlagen aus westeuropäischen Ländern und Japan gelegt. Während das technische Know-how und der größte Teil der Anlagen zur Gewinnung und Veredelung aus der Zeit der chinesisch-sowjetischen Zusammenarbeit stammten, suchte das Ende 1970 neu gegründete Ministerium für die Brennstoff- und Chemieindustrie der VR China im Westen nach weiteren Entwicklungsmöglichkeiten. Bis Januar 1974 erhielten sechs Länder (Frankreich, Italien, die Bundesrepublik, Japan, Dänemark und die USA) Aufträge für Ölförderanlagen im Wert von über einer halben Milliarde US-Dollar.<sup>56</sup> Während einige dieser Aufträge bereits Mitte der 1960er-Jahre erteilt wurden und sich auf Raffinerieausrüstungen konzentrierten, umfassten die späteren Aufträge in den Jahren 1972, 1973 und 1974 auch Tiefwasserbohrschiffe. Dies zeigt die Bereitschaft, die Förderung zu diesem Zeitpunkt auf Offshoreölfelder auszuweiten.<sup>57</sup> Auch im Bereich des internationalen Seeverkehrs wurden die Kapazitäten erhöht. Die Zahl der von japanischen Agenten abgefertigten chinesischen Seefrachter stieg 1973 auf 39, weitere gebrauchte und neue Schiffe wurden aus europäischen Ländern und Japan importiert.<sup>58</sup> Von Mitte 1972 bis

52 Ebd.

53 Bartke: *Oil in the People's Republic of China* (Anm. 49), S. 33 f.

54 Tokio Shizen: *Tach'ing Oil Fields and China's Industrial Technology*, Mai 1974, S. 62–74. Siehe auch Wheeler Snow: *China's Foreign Trade and Aid* (Anm. 4).

55 Wie z. B.: Foreign Language Press (Hg.): *The general state of Chinese sea ports*, Peking 1974.

56 US-Außenministerium: *People's Republic of China Economic Review* 2, 1974 January 12, 05:45, PlusD, ID: 1974HONGK00476\_b.

57 Siehe auch Lee Hong-Yo: *China's Petroleum Trade*, in: *The Journal of East Asian Affairs* 4 (Winter/Frühling 1990), H. 1, S. 184–221 (hier S. 198) und die von Bartke (*Oil in the People's Republic of China* [Anm. 49]) zitierten Daten (hier v. a. S. 39–43).

58 Die Zahl der Schiffe, die zwischen der VR China und Japan verkehrten, war in den frühen 1970er-Jahren bemerkenswert gestiegen: von 13 Schiffen mit 80 Abfahrten im Jahr 1969 auf 33 Schiffe mit 144 Abfahrten im Jahr 1972. Chiang Huai: *State of PRC communications sector analysed*, in: Feich'ing Yüeh-pao, 10. März 1973, S. 106–109.

Ende 1973 bestellte China allein in Japan 120 Schiffe, davon eigneten sich mehr als 60 Prozent für den Ausbau von Häfen.<sup>59</sup>

Der Import von Investitionsgütern wurde auch in anderen Sektoren vorangetrieben: Bereits 1972 wurden mindestens zwölf Großanlagen aus dem Ausland bestellt – genauer gesagt aus Japan und westeuropäischen Ländern. Dazu gehörten Wasserkraftwerke der französischen Unternehmen Alstom und Creusot-Loire, ein deutsches Stahlwalzwerk der Demag und niederländische Harnstoffwerke. Bemerkenswert ist, dass diese Anlagen durch Ratenzahlungen japanischer Banken mit einem Zinssatz von rund sechs Prozent über fünf Jahre finanziert wurden.<sup>60</sup> Nach Ansicht des früheren japanischen Handels- und Industrieministers Kakuei Tanaka galt der Besuch einer chinesischen Wirtschaftsdelegation in Tokio im Oktober 1973 vornehmlich dem Ziel, in naher Zukunft japanische Produktionsanlagen zu kaufen. Eine, so Tanaka, »erste Runde« sei mit dem Erwerb von Petrochemie und einem Stahlwerkskomplex nahezu abgeschlossen. Von dem japanischen Angebot, Zahlungen aufzuschieben, wurde weiterhin Gebrauch gemacht und bis 1974 wurde es sogar ausgeweitet, sodass China in der Lage war, die Einfuhren zu erhöhen und gleichzeitig die Last der Rückzahlungen auf einen längeren Zeitraum zu verteilen.<sup>61</sup>

Gleichzeitig konnte das relativ langsame Wachstum des Agrarsektors die Nachfrage der Verbraucher in den Städten und im industriellen Sektor nach Lebensmitteln und Rohstoffen nicht decken.<sup>62</sup> Die ausreichende Produktion von Nahrungsmitteln war seit den Folgen der schweren Hungersnöte Ende der 1950er-Jahre eine absolute Priorität der chinesischen Wirtschaftspolitik.<sup>63</sup> Während die fortgesetzte und nach 1975 weiter intensivierte landwirtschaftliche Mechanisierung die wichtigste politische Antwort darauf blieb,<sup>64</sup> umfassten die Handelsbeziehungen der VR China auch landwirtschaftliche Erzeugnisse: Zwischen 1971 und 1974 stiegen die Reisexporte insgesamt von rund 2,6 Mio. Tonnen auf rund 3,6 Mio. Tonnen,<sup>65</sup> eine Zahl, die erst Mitte der 1980er-Jahre wieder erreicht werden sollte. Im gleichen Zeitraum wuchsen allerdings auch die Weizenimporte von rund 3 Mio. Tonnen auf rund 5,4 Mio. Tonnen an.<sup>66</sup> Seit dem »Großen

59 Cohen/Park: *The Politics of China's Oil Weapon* (Anm. 42), S. 36.

60 Readex, *Current trend in communist China*, Artikel von Lin Pin, in: Chung-Kung Yen-Chiu (Taipei) 7 (Mai 1973), H. 5, S. 29–36.

61 US-Außenministerium, Elektronisches Telegramm, *People's Republic of China Economic Review* 1, 12. Januar 1974, 05:45, PlusD, ID: 1974HONGK00476\_b.

62 Andrew Watson: *Agricultural Reform and China's Foreign Trade*, in: *The Australian Journal of Chinese Affairs* (1985), H. 14, S. 39–63, hier S. 42.

63 Siehe John G. Gurley: *Rural development in China 1949–1975 and the lessons to be learned from it*, in: Neville Maxwell (Hg.): *China's Road to Development*, 2. Aufl. Oxford 1979, S. 5–25.

64 Ebd. und Dwight Perkins: *Rural Small-Scale Industry in the People's Republic of China*, London 1977.

65 US-Außenministerium, Elektronisches Telegramm, *People's Republic of China Economic Review* 1, 12. Januar 1974, 05:45, PlusD, ID: 1974HONGK00476\_b.

66 Wie Gerlach aufgezeigt hat, waren die chinesischen Getreideimporte auf dem Weltmarkt eine bedeutende Größe. Der Anstieg des internationalen Handelsvolumens von Getreide in den Jahren 1973 und 1974 ging wesentlich auf die chinesischen und sowjetischen Getreideimporte und jene anderer nicht industrialisierter Länder zurück, was einer globalen Verlagerung der Handelsströme gleichkommt. Siehe Christian Gerlach: *Die Welternährungskrise 1972–1975*, in: *Geschichte und Gesellschaft* 31 (Oktober–Dezember 2005), H. 4, S. 546–585, vor allem S. 569 f.

Sprung nach vorn« wurden die Einfuhren landwirtschaftlicher Erzeugnisse zur Aufrechterhaltung des Inlandsverbrauchs, zur Sicherung der Rohstoffversorgung der Exportindustrien, zur Aufrechterhaltung des städtischen Verbrauchs unter Vermeidung der Verwaltungs- und Transportkosten für die Beschaffung von Getreide aus Überschussflächen und zum Ausgleich von Schwankungen der Inlandsproduktion verwendet.<sup>67</sup> Noch 1975 wurde behauptet, dass die Preise auf dem Inlands- sowie Auslandsmarkt »durch die Festsetzung unterschiedlicher Preise voneinander getrennt wurden«. Die Verfügbarkeit ausländischer Erzeugnisse als solche machte eine Differenzierung zu einer teuren Subvention: Billigere, für den Import verfügbare Erzeugnisse, die günstiger waren als inländische, übten Druck auf die festen Kaufpreise aus. Wie der Vizeminister für Handel Yao Yilin im Oktober 1975 gegenüber US-Beamten erklärte, hatte China in der Vergangenheit Weizen gekauft und Reis »wegen der Preisdifferenz« exportiert. Yilin erklärte weiter, dass »es in diesem Jahr keine Weizenimporte geben wird, da der Preis für Reis niedrig ist, der für Weizen wegen massiver sowjetischer Käufe hoch, sodass es nicht notwendig ist, Reis zu verkaufen und Weizen zu kaufen.«<sup>68</sup> Die Planung solcher Käufe beinhaltete somit ein Element der Spekulation.<sup>69</sup> Zudem operierte die chinesische Führung mit unsicheren Zahlen – auch hinsichtlich der Bevölkerungszahl. Bereits im November 1971 wies der damalige Vizepremier Li Xiannian darauf hin: »Manche Leute schätzen die Bevölkerung Chinas auf 800 Millionen und andere auf 750 Millionen. Leider verfügen wir über keine genauen Statistiken in diesem Zusammenhang. Trotzdem sagen die Beamten im Versorgungs- und Getreideministerium selbstbewusst, ›die Zahl beträgt 800 Millionen Menschen‹. Beamte außerhalb dieses Ministeriums sagen, dass die Bevölkerung ›nur 750 Millionen‹ umfasse, während das Handelsministerium bekräftigt, dass die Zahl ›830 Millionen beträgt‹. Allerdings besteht das Planungsministerium darauf, dass die Zahl bei ›weniger als 750 Millionen‹ liege. Das Handelsministerium besteht auf der höheren Zahl, um Güter in größerer Zahl beschaffen zu können. Die Planer reduzieren die Zahl, um einen Ausgleich zwischen den Plänen der zahlreichen Ministerien zu schaffen.«<sup>70</sup>

Die expansive Strategie erlebte bald eine wichtige Gegenreaktion: Ende 1974 wies die VR China ein erhebliches Handelsdefizit auf, das geschätzt zwischen 200 Mio. und 1,3 Mrd. USD mit einer negativen Prognose betrug. Da die chinesischen Devisenreserven nicht ausreichten, um Schulden dieser Größenordnung zu decken, wurde der Handlungsspielraum für die Weiterführung der eingeschlagenen Handelspolitik auf einmal

67 Watson: Agrarreform und Chinas Außenhandel (Anm. 62), S. 56 ff.

68 US-Außenministerium, Elektronisches Telegramm, US-Trade with China: Yao I-Lin Statements to World Affairs Delegation, 14. Oktober 1975, 08:18, PlusD, ID: 1975PEKING01951\_b.

69 Wobei dies im November 1974 auf der »World Food Conference« von einem chinesischen Delegierten dementiert wurde, der auf das »wertmäßig grob ausgeglichene Verhältnis« zwischen Reisexporten und Weizenimporten Chinas pochte. Readex, NCNA: Delegate to World Food Conference gives PRC view of crisis, Peking NCNA in English, 20:30 GMT, 7. November 1974.

70 Readex, Interview with PRC Vice Premier Li Hsien-nien by Al-Jumhuriyah special correspondent Mamduh Rida, Kairo Al-Jumhuriyah in Arabic, 18. November 1971, S. 9 (Übersetzung durch den Autor).

eng: Im Wesentlichen bestand die Wahl zwischen der Reduktion der Importe bei gleichzeitiger Erhöhung der Exporte – oder aber der Auslandsverschuldung. Da höhere Einnahmen Zeit und Kapital benötigt hätten, um die Wertschöpfung der Exporte oder der Produktionskapazitäten von Öl zu erhöhen, und offene Auslandsschulden politisch keine tragfähige Option waren, wurde die erste Option gewählt. Im Januar und Februar 1975 wurden zwei Verträge über eine Million Tonnen Weizen und 200 000 Baumwollballen aus den USA gekündigt, mit der ausdrücklichen Absicht, ein Defizit zu vermeiden.<sup>71</sup>

Große Investitionsprojekte wurden stark minimiert und politische Richtlinien (die fünf Grundsätze der Investitionspläne von 1973,<sup>72</sup> die sich aus der nationalen Planungskonferenz im Februar desselben Jahres ergaben) erlassen, um versteckte Produktionskapazitäten zu nutzen und den Bedarf an Projekten, die massive Investitionen erforderten, zu untersuchen.<sup>73</sup> Große Entwicklungsprojekte waren streng begrenzt, eher wurde in kleine oder mittlere Projekte investiert.<sup>74</sup> Sparmaßnahmen waren bereits Teil der allgemeinen Wirtschaftspolitik, wurden aber Anfang 1975 stark betont:<sup>75</sup> Industrieabteilungen inventarisierten Unternehmen und Lager, bauten Lagerüberschüsse ab und organisierten gar Sammlungen von Schrott und Stahl. Auch spezifische politische Bewegungen zur Verringerung des Ressourcenverbrauchs wurden initiiert, wie die Drei-Strom-Bewegung, die darauf abzielte, den Einsatz von »unwesentlichen« Elektrogeräten, die Anzahl der Lampen und die Helligkeit der in Haushalten und Unternehmen verwendeten Glühbirnen zu begrenzen und eine Rotation der Unterbrechung der Stromversorgung von Anlagen und Wohngebieten durch die Erklärung von »Werkssonntagen« – Ruhetagen, die für Aktivitäten wie politische Studien verwendet werden sollten – durchzusetzen.

Trotz dieser Maßnahmen belief sich das Handelsdefizit 1975 auf fast eine halbe Milliarde USD, während der gesamte Handelsumsatz bis Ende des Jahres um den gleichen Betrag auf rund 14,5 Mrd. USD anstieg (wie bereits erwähnt, lag der Umsatz 1970 bei rund vier Mrd. USD).<sup>76</sup> Dies lag nicht nur an der quantitativen Relation zwischen Import und Export: Da die VR China ihre Importe überwiegend in Devisen bezahlen musste, war das Defizit auch eine Folge der inflationären Entwicklung im Rest der Welt. Die aus

71 US-Außenministerium, Elektronisches Telegramm, PRC Agricultural Import Policy toward US, 18. März 1975, 07:15, PlusD, ID: 1975PEKING00474\_b; und US-Außenministerium, PRC Agricultural Import Policy toward US, 14. März 1975, 03:45, PlusD, ID: 1975HONGK02621\_b.

72 Konzentration auf die Ziele des Fünfjahresplans, ein Screening-Mechanismus für Planungsunterlagen, Fokus auf Wasser, Strom und Verkehr, Verschiebung des Aufschiebbaren, Senkung der Standards und Beschleunigung des Baus, Überprüfung aller laufenden Projekte, Rezentralisierung.

73 Wie taiwanesishe Berichte zeigen, stieg die Zahl der abgeschlossenen »above-norm«-Bauprojekte zwischen 1971 und 1972 von 20 auf 30, erschien aber im Vergleich zu den 1959 gemeldeten 671 Projekten eher vernachlässigbar. Ch'ei Yuan-Heng: Chinese Communist Capital Construction studied and analysed, in: Chung-Kung Yen-Chiu 7 (Mai 1973), H. 5, S. 62–72.

74 Von den für das Jahr 1972 angekündigten rund 80 Investitionsprojekten waren nur etwa 25 von großem Umfang.

75 US-Außenministerium, Electronic Telegram, PRC Publicizes Austere Investment Policy, 27. März 1975, 03:16, PlusD, ID: 1975HONGK03204\_b.

76 People's Republic of China, International Trade Handbook, Central Intelligence Agency (CIA) Document ER 76-10610, Washington D.C., Oktober 1976.

den Erfahrungen resultierende Vorsicht spiegelte sich auch in den Verhandlungsprioritäten des MoFT wider: Während das erwähnte Handelsabkommen zwischen der VR China und der Schweiz ein eher einseitiges Instrument zur Handelsliberalisierung war, erscheint ein später zwischen Anfang 1976 und Februar 1978 ausgehandeltes Abkommen mit den Europäischen Gemeinschaften ausgewogener. Die chinesische Seite bestand darauf, eine Klausel aufzunehmen, die auf die Herstellung eines Gleichgewichts des Austauschs abzielte und die Möglichkeit bot, im Rahmen des Abkommens Maßnahmen zu ergreifen, wenn offensichtliche Ungleichgewichte auftreten sollten.<sup>77</sup> Dennoch hat sich die politische Agenda der Modernisierung auch durch Großprojekte nicht wesentlich verändert. In einer Rede im Januar 1975 erklärte Zhou Enlai nicht nur, dass die VR China noch frei von Auslandsschulden sei. Er machte auch deutlich, dass wichtige Entscheidungen für die Entwicklung des wirtschaftlichen Potenzials der Volksrepublik getroffen worden waren. Die »vier Modernisierungen« von Landwirtschaft, Industrie, Verteidigung sowie Wissenschaft und Technologie, die bereits im Jahrzehnt zuvor als rhetorische Figur Verwendung gefunden hatten, wurden als wesentliche Ziele bestätigt.

Im Oktober 1975 gab der stellvertretende Handelsminister einer Delegation des Außenministeriums einen allgemeinen Überblick über die Handelspolitik der VR China gegenüber den USA. Er stritt zwar ab, dass die VR China zu einem wichtigen Ölexporteur werden würde, und betonte, dass sie ihre Produktion ohne Zusammenarbeit mit ausländischen Unternehmen entwickeln würde, wies aber auf eine bevorstehende Ausweitung des chinesischen Handels hin. China würde sich auf seine eigenen Anstrengungen verlassen, aber keine »Politik der verschlossenen Türen« verfolgen und weiterhin fortschrittliche Technologien und Ausrüstungen importieren. Er betonte, dass der Handel im Begriff sei, »der Unabhängigkeit näher zu kommen«, da sich die verstärkten Anstrengungen im sozialistischen Aufbau »in den nächsten 5–10 Jahren« beschleunigen würden. Auf die Frage, wie die VR China mit ihren Zahlungsbilanzschwierigkeiten umgehen würde, erwähnte er die Wichtigkeit der Aufrechterhaltung des ausgeglichenen Handels, Überweisungen aus dem Ausland sowie Währungskontrollen und stellte fest, dass die »gewöhnliche Praxis« von Stundungs- und Ratenzahlungen in der Zukunft »nicht ausgeschlossen« sei.<sup>78</sup> Der von Stephen Kotkin<sup>79</sup> so bezeichnete »Schuldenkuss« hatte die

77 Handelsabkommen zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Volksrepublik China, Artikel 3: »Die beiden Vertragsparteien unternehmen alle Anstrengungen, um die harmonische Ausweitung ihres gegenseitigen Handels zu fördern, und tragen im Rahmen ihrer Möglichkeiten zur Erzielung einer Handelsbilanz bei.« Ironischerweise forderte demgegenüber die EG die Aufnahme von Antidumping- und Schutzbestimmungen, da sie befürchtete, dass subventionierte Produkte chinesischer Staatsunternehmen eine verzerrende Wirkung haben könnten: Anne Bauty: Rapport de synthèse [Zusammenfassender Bericht], No 2/79, Les Relations entre la CEE et la Chine, Bureau de l'Integration du DPF et du DFEP [Beziehungen zwischen der EWG und China, Integrationsbüro EPD/EVD (Eidgenössisches Politisches Departement bzw. Volkswirtschaftsdepartement)], März 1979, Universitätsbibliothek Basel – UB Wirtschaft Magazin SWA Vo H XI 1b CHN.

78 US-Außenministerium, Elektronisches Telegramm, US-Trade with China: Yao I-Lin Statements to World Affairs Delegation, 14. Oktober 1975, 08:18, PlusD, ID: 1975PEKING01951\_b.

79 Stephen Kotkin: The Kiss of Debt: The East Bloc goes Borrowing, in: Ferguson/Maier/Manela/Sargent (Hg.): The Shock of the Global (Anm. 3), S. 80–93.

VR China gestreift, ebenso wie die unmittelbaren Folgen der Weltwirtschaftskrise. Während die Kosten für Agrareinfuhren aus den USA zwischen 1974 und 1976 von rund 67 Mio. USD auf nur noch elf Mio. USD reduziert wurden, stiegen die Kosten für Importe von Investitionsgütern aus Ländern der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und Japan im gleichen Zeitraum weiter an oder wurden nur in geringem Umfang reduziert: von 165 Mio. USD auf 138 Mio. USD (Japan) sowie von 80,5 Mio. USD auf 109 Mio. USD (EWG).<sup>80</sup> Nach Maos Tod 1976 schrieb der Entwurf eines zehnjährigen Modernisierungsplans, den Hua Guofeng dem Nationalen Volkskongress vorgelegt hatte, massive Investitionen in umfangreiche Großprojekte in der Industrie als Schwerpunkt der zukünftigen Wirtschaftsentwicklung Chinas fest.<sup>81</sup>

### III. Schlussfolgerungen

Auf die Frage des Präsidenten der japanischen Yokohama Bank während eines Besuchs am 18. Oktober 1975, wie sich der »Weltwirtschaftseinbruch« auf China auswirke, antwortete der General Manager der Bank of China trocken: »China ist ein Staat mit einer Planwirtschaft, in welcher der Handel nur einen kleinen Teil der Volkswirtschaft ausmacht. Obwohl diese Wirtschaftskrise im Westen einige Auswirkungen auf den Export hatte, hatte sie nicht zwangsläufig auch große Auswirkungen auf den Handel. Was den internationalen Währungsaspekt betrifft, so ist China kaum verwickelt.«<sup>82</sup>

Gemessen an der schieren geografischen Größe Chinas erscheint diese Einschätzung plausibel. Unter Berücksichtigung der tatsächlichen Größe der chinesischen Wirtschaft<sup>83</sup> und des ständigen Wandels am Rande der sozialistischen Modernisierung auf der Grundlage der Landwirtschaft zeigt sich jedoch ein ganz anderes Bild. Die Erfahrung von 1974 hatte gezeigt, dass externe Effekte – wie der Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems, die Ölkrise von 1973 und die darauffolgende globale Inflation – die chinesische Planwirtschaft durch ihren Handel direkt beeinflussten. Jenseits jeder direkten Gestaltungsmöglichkeit durch die Zentrale Planungskommission oder das MoFT waren die Preise der mengenmäßig bedeutenden chinesischen Importe gestiegen. Insbesondere der Import von Getreide, der als Mechanismus zum Ausgleich von Engpässen in der landwirtschaftlichen Produktion gedient hatte, war plötzlich von einem praktischen Instrument zu einer unvorhersehbaren Bedrohung für die langfristige Stabilität der chinesischen Wirtschaft geworden. Mit der Verknüpfung der Kaufentscheidungen mit der Entwicklung der Weltmarktpreise scheint China ironischerweise selbst diese Schwan-

80 OECD (Hg.): Statistik des Außenhandels, Paris 1977.

81 Siehe Cheng Chu-yuan: Chinas Economic Development 1950–2015, London 2014, S. 123 ff. Wie Außenhandel und eventuell Auslandsinvestitionen in diesem Programm berücksichtigt wurden, ist Gegenstand eines laufenden Projekts des Autors.

82 Japanese bankers impressed by tour of mainland, in: Hong Kong Ta Kung Pao vom 18. Oktober 1975.

83 Das geschätzte BIP Chinas für das Jahr 1974 betrug 144,2 Mrd. USD (nach heutigem Wert), <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=CN-KR> (ges. am 1. 6. 2019).



kungen genutzt zu haben. Die Akzeptanz der Nutzung des internationalen Handelsrechts westlicher Prägung und des Aufbaus von Infrastrukturen für den Außenhandel, hatten nicht nur notwendige Strukturen für die Fortsetzung eines solchen Kurses geschaffen, sondern auch (politische und monetäre) *sunk costs*, die eine Abkehr vom eingeschlagenen Kurs zusätzlich erschwerten.

Das wachsende Außenhandelsdefizit von 1974 warf zudem systemische Fragen auf: Wenn Handelsdefizite außerhalb jeglicher direkter Kontrolle auftreten konnten, wie könnten für die Ernährung der Bevölkerung notwendige Lebensmittelimporte in Zukunft mit ausreichender Sicherheit finanziert werden? Zumal die Versuchung der versteckten Verschuldung in Form von Stundungen und Ratenzahlungen selbst China in eine Situation geführt hatte, in der auf einmal erhebliche und verzinste Zahlungsverpflichtungen gegenüber dem Ausland bestanden. Eine Beschleunigung der industriellen Entwicklung, wenn nötig, mit Unterstützung ausländischen Kapitals, war ein naheliegender Ausweg aus diesem sich verschärfenden Dilemma. Darüber hinaus wurden die für eine weitere Expansion des Außenhandels notwendigen Transportnetze und Häfen weiter auf- und ausgebaut. Der damals anhaltend hohe Erdölpreis war nicht das einzige Argument, um mit ausländischen Kunden auf diplomatischem Wege und durch Instrumente des Außenwirtschaftsrechts in Kontakt zu bleiben – aber sicherlich ein wichtiges.

Der anhaltende Konflikt zwischen verschiedenen Schulen der Ausrichtung der chinesischen Wirtschaftspolitik, der in offiziellen Veröffentlichungen sowie auf der Straße und in der Tagespolitik ausgetragen wurde, mag für die chinesische Erfahrung entscheidende Vorteile mit sich gebracht haben. Auch wenn beide Richtungen immer wieder die alleinige Gültigkeit ihrer Ansichten für sich beanspruchten, scheint die ständige öffentliche Präsenz divergierender Meinung zusammen mit der zunehmenden Offenheit der Zentralregierung gegenüber wirtschaftspolitischen Experimenten die Existenz einer Alternative innerhalb desselben Systems ermöglicht und damit die politischen Grenzen des Machbaren erweitert zu haben.

Betrachtet man die Jahre 1974 und 1975 und ihre Folgen, bedeutet Lernen von China dann Gewinnen zu lernen? Es lässt sich sagen, dass China die Fähigkeit bewiesen hat, einen eingeschlagenen wirtschaftspolitischen Kurs beständig zu korrigieren. Anders als in Polen unter Edward Gierek, kam es in China aufgrund der steigenden Verschuldung nicht zu einer tiefen Wirtschaftskrise. Das Konzept der Selbstständigkeit und das historische Erbe der KPCh als emanzipatorische (vom Rest der Welt) Bewegung scheinen unterstützende Faktoren zu sein. Auch die Größe Chinas und ihr im Vergleich zu anderen sozialistischen Ländern meist niedrigerer wirtschaftlicher Entwicklungsstand waren wichtig: Der kleine »Schock der Globalisierung«,<sup>84</sup> mit dem China in diesen Scharnierjahren konfrontiert wurde, betraf vor allem die Küstengebiete im Süden und Osten – wo die Wirtschaftspolitik bald darauf eine viel entscheidendere Wendung nahm.

84 Ferguson/Maier/Manela/Sargent (Hg.): *The Shock of the Global* (Anm. 3).

