



SEKTION 4

In China wird die Kluft zwischen Arm und Reich immer größer

Kann ein neues System des Finanzausgleichs zwischen Ost- und Westchina diesen Trend stoppen?

Von Armin Bohnet

Im Verlauf seines Transformationsprozesses hat China von Anfang an hohe Wachstumsraten der Wirtschaft erzielt. Dieses Wachstum war allerdings von einem zunehmenden Auseinanderklaffen des regionalen Wohlstandsniveaus begleitet. Während die Provinzen an der Ostküste und hier vor allem die Sonderwirtschaftszonen geradezu boomten, fielen die meisten Provinzen Zentral- und Westchinas immer mehr zurück.



Nimmt man als Indikator für den Entwicklungsstand einer Region das BIP pro Kopf, so zeigt sich in der Tat ein deutlicher Trend hin zu absolut und relativ größerer Disparität zwischen armen und reichen Provinzen. Lag die Relation zwischen dem durchschnittlichen Pro-Kopf-BIP der elf reichsten zu den elf ärmsten Provinzen im Jahr 1978 noch bei 1,84, so stieg sie zunächst bis 1988 auf 2,06 und nach einer kurzen Umkehr des Trends in 1990 erneut bis 1998 auf 2,47 (vgl. Tabelle 1).

Abbildung 1 beschreibt in etwas anderer Form das Ausmaß der Disparität in 1990 sowie die geographische Lage von reichen und armen Provinzen. Besonders deutlich wird hier das Ost-West-Gefälle im Entwicklungsstand. Aus dem allgemeinen Muster fallen lediglich Xinjiang und die Innere Mongolei sowie Guizhou heraus. Die Erklärung für das relativ hohe Pro-Kopf-BIP in den beiden erstgenannten Provinzen liegt darin, dass sie als sehr großflächige Staaten (Xinjiang ist etwa dreimal so groß wie das größte Land Westeuropas Frankreich) überdurchschnittlich hohe Pro-Kopf-Ausgaben für Infrastruktur- und Entwicklungsmaßnahmen aufweisen, die sich aber keineswegs in entsprechend hohen verfügbaren Einkommen der Bevölkerung niederschlagen.

Guizhou mag vor allem wegen seiner orographischen Besonderheiten (u. a. überdurchschnittlich viele Gebirgsregionen) heute die Provinz mit dem niedrigsten Pro-Kopf-BIP sein. Allerdings dürften auch andere Ursachen mit verantwortlich sein. Nach offiziellen statistischen Daten hat sich die relative

Position Guizhous, bezogen sowohl auf Gesamtchina als auch auf Ostchina zwar bis 1985 leicht verbessert. Danach hat sich allerdings die Schere wieder deutlich geöffnet. Dadurch lag im Jahr 1997 das Pro-Kopf-BIP in Guizhou nur noch bei 36,4 % des gesamtchinesischen Durchschnitts und bei 20,8 %, also einem Fünftel des Pro-Kopf-BIP in Ost-China.

Der Indikator lokale Finanzkraft

Ein weiterer Indikator zur Erfassung des Wirtschaftspotentials einer Region ist deren Ausstattung mit eigenen Finanzmitteln. Sie gibt einen ersten Hinweis darauf, in welchem Umfang die Staatsorgane dieser Region aus eigener Kraft in der Lage sind, die ihr zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen. Auch hier liefert die Empirie ein Bild hoher Finanzkraftunterschiede und zunehmender Disparitäten.

Nimmt man schließlich die Gesamtausgaben der lokalen Regie-

rungen als Maßstab für die Fähigkeit einer Region, die Bürger mit staatlichen Leistungen zu versorgen, so ergibt sich ein ähnliches Bild. Zwar wird die Disparität im Vergleich zu der der eigenen Einnahmen kleiner, weil die armen Regionen relativ mehr Finanztransfers erhalten haben. Die nivellierende Wirkung hat aber nicht gereicht, um zu verhindern, dass auch bei den Ausgaben die Kluft zwischen armen und reichen Provinzen merklich zugenommen hat. Besonders deutlich ist diese Entwicklung zwischen Ostchina und Westchina erkennbar: Betrug die Relation 1991 noch 100 zu 80, so war sie bis 1998 auf 100 zu 62,4 gesunken (vgl. Tabelle 4).

Ursachen der zunehmenden Disparität im Wohlfahrtsniveau der Regionen

In der Literatur werden vor allem folgende Faktoren genannt, die einen Einfluss auf das Ausmaß und





Armin Bohnet, Jahrgang 1936, 1961 Diplom in Volkswirtschaftslehre an der Universität Tübingen, 1965 Promotion zum Dr. rer. pol. an der Universität Mannheim, 1973 Habilitation für Volkswirtschaftslehre, Finanzwissenschaft und Vergleich der Wirtschaftssysteme an der Universität Mannheim. Seit 1974 Professur für Volkswirtschaftslehre IV (Finanzwissenschaft, Theorie und Vergleich der Wirtschaftssysteme) am Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Justus-Liebig-Universität Gießen. Ehrendoktor der Universität Kasan, Tatarstan. Prof. Bohnet ist seit April 2002 emeritiert.

die Entwicklung der regionalen Disparität haben:

- Komparative Vorteile in den Umweltbedingungen wie das Klima oder die Orographie. Sie sind im wesentlichen durch die Natur vorgegeben und führen u. E. nur dann zu einer Veränderung der Disparität, wenn ihr Einfluss durch die Veränderung der Produktstruktur oder die Produktionstechnik zu- bzw. abnimmt. Dafür gibt es bisher aber keine Belege.

- Unterschiedliche Ausstattung mit und unterschiedliche Produktivitätsniveaus von Arbeit und Kapital. Beide Faktoren können durch unterschiedliche Bildung und traditionelle Gewohnheiten der Arbeitskräfte sowie eine mehr oder minder gute Ausstattung einer Region mit Finanz- und Sachkapital beeinflusst sein. Dazu zwei Informationen: Die erste bezieht sich auf die Zahl der Studenten. Diese lag in den 90er Jahren in Ostchina um mehr als das zweifache über der in Zentral- und Westchina. Die zweite Information enthält Angaben über realisierte ausländische Direktinvestitionen (FDI). In den 90er Jahren lag der Anteil der FDI, die in Ostchina getätigt wurden, an allen Investitionen bei 84% (1994) über 88% (1999) bis 92% (1991). In Westchina lag dieser Anteil hingegen nur zwischen 4,5% in 1991 und 2,75% in 1999. Es versteht sich, dass es unter diesen Umständen für Westchina kaum möglich ist, mit der Entwicklungsgeschwindigkeit der

Ostprovinzen Schritt zu halten, wenn Inlandsinvestitionen diesen Nachteil nicht kompensieren.

- Unterschiedliche Qualifikationsniveaus von politischen und unternehmerischen Führungskräften. Hier hatte die in China betriebene Politik der schrittweisen Reformen zur Folge, dass in den Zentral- und Westprovinzen sowohl die politischen Führungskräfte als auch die Unternehmensleiter erst spät auf die neuen Aufgaben eines veränderten Staates und einer marktorientierten Produktionswirtschaft herangeführt wurden. Dies könnte für eine Zunahme der Disparität im Entwicklungsstand mit verantwortlich sein.

- Der langsamere Übergang in den Zentral- und Westprovinzen von Staatsunternehmen hin zu Kollektiv- und Privatunternehmen. So hat eine Untersuchung von Bischoff und Schmitt ergeben, dass in Provinzen mit hohem Anteil an Staatsunternehmen der Anstieg der Arbeitsproduktivität geringer als im Landesdurchschnitt war, und dass diese Provinzen v. a. in Westchina lagen.

- Der Grad der Öffnung der Wirtschaft nach außen. Da China seine Wirtschaft nur schrittweise für Außenhandel, Direktinvestitionen und den Kapitalverkehr öffnete und dabei der Strategie der primären Förderung der Küstenregion folgte, ergab sich aus dieser Politik ein schnelleres Wachstum der Ostprovinzen. Diese Politik dürfte wesent-

lich zu einer Vergrößerung der Disparitäten zwischen Ost- und Westprovinzen beigetragen haben. Inzwischen hat China diese Politik allerdings seit gut zwei Jahren zurückgefahren und mehrere Ausgabenprogramme zur rascheren Entwicklung Westchinas verwirklicht. Ob dadurch allerdings die Disparitäten abgebaut werden können, bleibt abzuwarten.

- Die Wanderung der zumeist ungelerten Arbeitskräfte von den Westprovinzen hin zu den Küstenregionen. Sie dürften zum einen wegen der geringeren verbliebenen Zahl von Arbeitskräften auf dem Lande zu einem Rückgang der versteckten Arbeitslosigkeit und einem Anstieg der Arbeitsproduktivität in den Westprovinzen beigetragen haben. Zugleich ist anzunehmen, dass die Wanderarbeiter zumindest Teile ihrer Einkommen an ihre Familienangehörigen geschickt oder mit nach Hause gebracht und dadurch hier zu einem Einkommensanstieg beigetragen haben. Andererseits bewirken die Aktivitäten dieser Arbeitskräfte in den Ostprovinzen eine Steigerung des BIP in den Empfangsregionen, so dass es letztendlich auf den Nettoeffekt aus den drei gegenläufigen Teilwirkungen ankommt.

- Veränderungen in der Relation der Durchschnittseinkommen von städtischer und ländlicher Bevölkerung. Sind die städtischen Durchschnittseinkommen schneller als die ländlichen angestiegen und hat zugleich

Tabelle 1: Disparitäten zwischen den reichen und den armen Provinzen

Jahr	Reiche Regionen			Armer Regionen			Absolute Differenz (Yuan) $O_t - W_t$	Relative Differenz O_t/W_t
	BIP (Mrd. Yuan)	Bevölkerung (Mill.)	BIP pro Kopf (Yuan) O_t	BIP (Mrd. Yuan)	Bevölkerung (Mill.)	BIP pro Kopf (Yuan) W_t		
1978	174,3	359,34	485	65,6	248,57	264	221	1,84
1985	439,5	391,48	1123	155,3	271,35	572	551	1,96
1988	761,0	408,19	1864	257,6	284,24	906	958	2,06
1990	953,7	426,52	2236	344,9	295,32	1168	1068	1,91
1995	3233,7	446,31	7245	944,3	313,31	3014	4231	2,40
1998	4621,3	457,05	10111	1321,9	322,92	4094	6017	2,47

Anmerkung: Die reichen Regionen Ostchinas sind folgende 11 Provinzen: Beijing, Tianjin, Hebei, Liaoning, Shanghai, Jiangsu, Zhejiang, Fujian, Shandong, Guangdong und Hainan. Die armen Regionen Westchinas enthalten auch 11 Provinzen: Xinjiang, Gansu, Qinghai, Ningxia, Innere Mongolei, Shaanxi, Sichuan, Yunnan, Guangxi, Guizhou und Tibet.

Tabelle 2: Entwicklung der Disparität des Pro-Kopf-BIP zwischen Guizhou und Gesamtchina sowie Ostchina 1978 bis 1997, in Yuan

Jahr	Gesamtchina (1)	Ostchina (2)	Guizhou (3)	Relation (%)	
				(3):(1)	(3):(2)
1978	379	461	175	46,2	38,0
1980	460	566	219	47,6	38,7
1985	855	1.029	420	49,1	40,8
1990	1.638	1964	810	49,4	41,2
1995	4.750	6.777	1.853	39,0	27,3
1997	6.097	10.657	2.215	36,4	20,8

der Urbanisierungsgrad in den Ostprovinzen rascher als in den Westprovinzen zugenommen, so muss es auch zu einer zunehmenden Disparität zwischen Ost- und Westchina gekommen sein.

Statistische Daten liefern hier allerdings keinen klaren Trend. Wie Tabelle 3 zeigt, hat sich zunächst die relative Nettoeinkommensposition der ländlichen Bevölkerung von 1978 bis 1985 in Folge der Reformen auf dem Lande deutlich von 42,3 % auf 53,8 % verbessert. In den nachfolgenden 15 Jahren ist diese Relation allerdings wieder kleiner geworden. 1999 beliefen sich die Nettoeinkommen der ländlichen Bevölkerung im Durchschnitt nur noch auf knapp 38 % der Nettoeinkommen in den Städten.

- Die interregionalen staatlichen Finanztransfers. Sie sollten nach vorherrschender Meinung Ungleichheiten in der Versorgung der Bevölkerung mit staatlichen Dienstleistungen und Unterstützungszahlungen reduzieren und die infrastrukturellen Rahmenbedingungen für die Produktion von Privatgütern verbessern.

Hier haben grundlegende Studien eines vom Verfasser geleiteten Forscherteams - in stark verkürzter Form dargestellt - zu folgenden Resultaten geführt.

- Die Disparität in der Höhe der verfügbaren Eigenmittel hat in den 90er Jahren zugenommen. Die Ausstattung der reichen Provinzen mit Eigenmitteln ist also schneller als die der armen Provinzen gestiegen. Dies dürfte vor allem darauf zurückzuführen sein, dass die Basis der eigenen Einnahmen in den armen Provinzen langsamer als in den reichen Provinzen angestiegen ist und deshalb auch relativ weniger Steuern erwirtschaftet wurden. Möglich wäre aber auch, dass die Anstrengungen zur Erwirtschaftung der Steuern in den armen Provinzen weniger intensiv waren.

- Die zur Nivellierung der Finanzkraft vorgesehenen Finanzausgleichszahlungen haben v. a. in den 90er Jahren ständig an Bedeutung verloren. Trugen die Transferzahlungen an die autonomen Gebiete, die zugleich arme Regionen sind, noch mit 61,7% zu den Gesamtausgaben bei, so waren es 1997 nur noch 39,7%. Erst in den letzten Jahren könnte es aufgrund der Ausgabenprogramme für Westchina zu einer Trendwende gekommen sein.

Die Wurzel des Problems eines unzureichenden Finanzausgleichs zwischen den reichen und den armen Provinzen geht bis zum Ende der 80er Jahre zurück. Damals

wurde bei der Einführung des so genannten lokalen Verantwortungssystems für jede Provinz eine bestimmte Vertragsform vereinbart, nach der sie Finanzmittel einbehalten bzw. an die Zentralregierung abführen musste. Nach diesen Verträgen wurden reiche Provinzen zumeist begünstigt, weil sie trotz rasch steigender Steuereinnahmen einen Jahr für Jahr unveränderten Betrag an die Zentrale abführen mussten (so z. B. Shanghai, Hailongjiang und Shandong). Auf der anderen Seite erhielten die meisten armen Provinzen jährlich einen konstanten Finanztransfer, der im Laufe der Jahre einen immer kleineren Anteil an den Gesamtausgaben ausmachte und so eher entwicklungsfeindlich war.

Als dann 1994 das so genannte Steuertrennsystem mit einer Neuverteilung der Mehrwertsteuer eingeführt wurde, wäre dies eine große Chance gewesen, die zunehmende Disparität in der Finanzausstattung der Provinzen abzubauen. Letztendlich setzten sich dann allerdings die reichen Provinzen mit ihrer Forderung nach Besitzstandsgarantie durch. Dies bedeutete in letzter Konsequenz, dass der Handlungsspielraum für umverteilungswirksame Finanztransfers durch

Tabelle 3: Entwicklung der Disparität in den Pro-Kopf-Eigeneinnahmen, in Yuan

Jahr	Gesamtchina (1)	Ostchina (2)	Westchina (3)	Relation (in %)	
				(3):(1)	(3):(2)
1991	215	292	162	75,3	55,5
1998	404	628	269	66,6	42,8

Tabelle 4: Entwicklung der Disparität in den Pro-Kopf-Ausgaben, in Yuan

Jahr	Gesamtchina (1)	Ostchina (2)	Westchina (3)	Relation (in %)	
				(3):(1)	(3):(2)
1991	224	263	211	94,2	80,2
1998	622	850	530	85,2	62,4

die Zentralregierung eng begrenzt blieb.

Basis der Umverteilung war und ist bis heute die Verteilung der Steuermehreinnahmen aus der Mehrwertsteuer und den Verbrauchsteuern. Zwar fließen den Provinzen nur 30% aus diesen Mehreinnahmen nach dem Prinzip des örtlichen Aufkommens zu. Allerdings kommen diese 30% vor allem den Provinzen zugute, deren Steuermehraufkommen überdurchschnittlich hoch ist, und das sind v. a. die wachstumsstarken Ostprovinzen. Die bei der Zentralregierung verbleibenden 70% waren vor allem für Transferzahlungen an die relativ bedürftigen Provinzen vorgesehen und hätten so eine gute Basis für zunehmend wirksame Nivellierungszahlungen sein können. Dass es dazu letztlich doch nicht gekommen ist, liegt u. a. daran, dass die Zentralregierung auch nach 1994 unter einem erheblichen Mangel an Finanzmitteln litt und deshalb einen erheblichen Teil des Mehraufkommens für andere Zwecke einsetzte. M. a. W.: Die vorgesehene Umverteilung zugunsten der armen Provinzen fand zumindest bis 1998 nicht statt.

Mögliche Maßnahmen für einen Abbau der regionalen Disparitäten

In China werden zwei Konzepte der Entwicklungsförderung in den westlichen Provinzen diskutiert. Das eine Konzept fordert einen erheblichen Ausbau der staatlichen Finanztransfers von Ost- nach Westchina. Gerechtfertigt wird es damit, dass Chinas Westprovinzen ohne Hilfe der Zentralregierung bzw. der Ostprovinzen einfach nicht in der Lage seien, den Entwicklungsrückstand aufzuholen. Das zweite Konzept vertraut vor allem den Marktkräften des privaten Kapitals und der privaten Arbeitskräfte, für die lediglich die notwendigen Rahmenbedingungen zu setzen seien.

Stärkung des Marktes in Chinas Westen

Die Protagonisten dieses Konzepts sehen die Schwächen des Westens insbesondere in zu umfangreichen staatlichen Aktivitäten im Markt, in einer zu geringen Mobilität des Produktionsfaktors Arbeit, in einer zu hohen Regulierungsdichte der

Wirtschaft durch den Staat sowie in einem Defizit an staatlich bereitgestellter Infrastruktur, die private wirtschaftliche Aktivitäten begünstigt. Dementsprechend verlangen sie:

- ein Zurückdrängen des Staates als Produzent und Nachfrager am Markt. Eine Forderung richtet sich dementsprechend auf eine weitere Privatisierung der überdurchschnittlich stark vertretenen Staatsunternehmen in Westchina.
- einen Abbau der noch bestehenden Mobilitätsschranken für den Produktionsfaktor Arbeit. Einen ersten Schritt hierfür stellt die neu geschaffene Möglichkeit für Arbeitssuchende dar, einen offiziellen Arbeitsplatz in einigen großen Städten auch ohne Nachweis der Wohnberechtigung zu erhalten. Ebenfalls förderlich waren Erleichterungen der räumlichen Wanderung von Arbeitskräften von den West- in die Ostprovinzen.
- den Abbau willkürlicher und markthinderlicher Regulierungen durch Staatsorgane. Dazu gehört der Abbau von Extragebühren auf dem Lande, die Abschaffung, Beschleunigung und Vereinfachung staatlicher Genehmigungsverfahren

ren, der Abbau staatlicher Preiskontrollen und nichttarifärer Handelshemmnisse sowie die Herstellung einer größeren Rechtssicherheit bei geistigem Eigentum und sonstigen Rechtsansprüchen.

- den Abbau von Sonderregelungen und Vergünstigungen in den Ostprovinzen. China hat im Rahmen seiner Öffnungspolitik seit 1980 vor allem den ausländischen Investoren erhebliche Vergünstigungen angeboten, wenn diese in den Sonderwirtschaftszonen investiert haben. Durch diese Sonderbehandlung wurden andere Regionen und inländische Unternehmen derselben Region zugleich benachteiligt. Des Weiteren wurden Investitionen in bestimmten Branchen, wie dem Dienstleistungssektor, dem Handel, der Versicherungs- und der Bankwirtschaft, zumindest erschwert. Es wird vorgeschlagen, sowohl die Vergünstigungen als auch die nichttarifären Handels- und Investitionsbeschränkungen so schnell wie möglich zu beseitigen und so Wettbewerbsnachteile für die Westprovinzen abzubauen. Zugleich könnte der allgemeine Gewinnsteuersatz für Unternehmen von 33% auf 30% oder 28% gesenkt werden.
- der beschleunigte Ausbau staatlicher Infrastruktur im Bildungssektor, im Verkehrswesen und in der Bereitstellung von Risikokapital durch ein gut funktionierendes Bankensystem.

Da die genannten Forderungen für die weniger entwickelten Regionen Zentral- und Westchinas von besonderer Relevanz sind, beinhalten sie durchweg den Anspruch auf eine prioritäre Änderung des derzeitigen Zustandes in den armen Provinzen Zentral- und Westchinas.

Tabelle 5: Vergleich der Einkommen der städtischen und ländlichen Einwohner zwischen 1978 und 1999

Jahr	Netto-Einkommen pro Kopf der ländlichen Einwohner (in Yuan RMB)	Netto-Einkommen pro Kopf der ländlichen Einwohner / Verfügbares Einkommen pro Kopf der städtischen Einwohner (in %)
1978	134	42,3
1985	398	53,8
1990	686	45,4
1995	1578	36,6
1996	1926	39,8
1997	2090	40,5
1998	2162	39,9
1999	2210	37,8

Zugleich wird aber auch deutlich, dass zumindest ein Teil der Forderungen nur realisierbar ist, wenn hierfür zusätzliche Finanzmittel eingesetzt werden. M. a. W.: Diese Maßnahmen erfordern zusätzliche staatliche Finanzmittel in erheblichem Umfang.

Erhöhung der Finanztransfers zugunsten der Westprovinzen Chinas

Bereits seit gut zwei Jahren sind verstärkte Bemühungen der Zentralregierung festzustellen, das Wachsen der Disparität zwischen den reichen Ost- und den armen Westprovinzen durch Finanztransfers zu stoppen und den Prozess umzukehren. Eine besondere Rolle hat dabei das Ausgabenprogramm der Zentralregierung zur Förderung der Wirtschaftsentwicklung Westchinas gespielt. Dieses Programm hat zwei Schwächen: Zum einen werden die Mittel für solche Projekte eingesetzt, die mehr oder weniger willkürlich durch bilaterale Verhandlungen zwischen der Zentralregierung und den armen Provinzen bestimmt werden. Ein generell gültiges Regelwerk der Verteilung gibt es nicht. Zum anderen werden die Ausgaben fast ausschließlich durch Neuverschuldung des Staates finanziert. Dieser Finanzierungsweg kann aber nicht unbegrenzt weiter gegangen werden. Andere Finanzquellen sind deshalb zumindest mittelfristig un-

umgänglich. Da die eigene Finanzkraft der armen Provinzen hierfür enge Grenzen setzt, laufen die meisten Forderungen auf eine Intensivierung und Neugestaltung des Finanzausgleichssystems hinaus. Im einzelnen werden gefordert:

- Eine Objektivierung der Verfahren zur Messung der Finanzkraft durch die Einbeziehung der bisher außerbudgetären Einnahmen und sonstiger Einnahmen in das Verfahren zur Ermittlung der Finanzkraft. Die außerbudgetären Einnahmen und die sonstigen versteckten Einnahmen sollten offengelegt und in das Budget aufgenommen werden;
- Eine Objektivierung der Verfahren zur Messung des Finanzbedarfs. Die derzeitige Vorgehensweise ist oft noch sehr willkürlich. Die Methode „Wer laut schreit, bekommt viel“ ist ein Beispiel hierfür. Der Versuch, möglichst viele Besonderheiten einer Region bei der Ermittlung des Finanzbedarfs zu berücksichtigen, erscheint zunächst sinnvoll. In der Praxis hat sich dieser Ansatz allerdings nicht bewährt. Die vom Forschungsinstitut des Finanzministeriums sowie den Wissenschaftlern Ma Jun und Liu Zhong vorgeschlagenen Modelle enthalten deshalb wohl zu viele Bestimmungsfaktoren. Ihre Implementierung wurde höchstwahrscheinlich zu Streitigkeiten und immer neuen Diskussions- und Verhandlungsrunden führen.
- Eine deutliche Stärkung der Fi-

nanzausgleichszahlungen. Mit den derzeit geltenden Regelungen ist es nicht gelungen, die Disparität der Provinzen in der Ausstattung mit Finanzmitteln hinreichend zu verringern. Um dieses Ziel schneller und dauerhaft zu erreichen, können folgende Maßnahmen (Reformen) ergriffen werden:

1. Finanzierung des Nachholbedarfs an Infrastrukturinvestitionen v. a. der Westprovinzen durch vertikale Finanztransfers mit horizontalen Umverteilungswirkungen durch die Zentralregierung. Das in den letzten Jahren in China realisierte Ausgaben- und Beschäftigungsprogramm ist eine solche Maßnahme. Sie sollte allerdings durch zusätzliche zweckungebundene Finanzzuweisungen an die armen Provinzen ergänzt werden.

2. Um die hierfür erforderlichen zusätzlichen Finanzmittel zu sichern, sollten der Zentralregierung zusätzliche Steuerquellen zugewiesen werden. In Frage käme insbesondere die individuelle Einkommensteuer, die derzeit in China noch keine große Rolle spielt, deren relatives Gewicht aber in Zukunft steigen wird. Hier wäre, ähnlich wie in Deutschland, eine Verbundlösung denkbar, bei der Zentralregierung, Provinzen und Gemeinden jeweils einen bestimmten Prozentsatz der Einnahmen erhalten. Die dadurch der Zentralregierung zufließenden Mehreinnahmen müssten vorrangig für Finanztransfers an arme Regionen verwendet werden.

- Eine weitere Methode zur Stärkung der Finanzausgleichszahlungen besteht in einer Intensivierung der horizontalen Finanzausgleichszahlungen. Vorschläge dazu haben das Forschungsinstitut beim Finanzministerium, Ma Jun und Liu Zhong gemacht. Da diese Modelle ziemlich kompliziert und anfällig gegen Kritik und Veränderungswün-

sche sind, sollten einfachere Modelle entwickelt und nach einer Übergangsphase als Hauptgrundlage für die Ermittlung von Finanzausgleichszahlungen angewendet werden. Hierzu kann viel von der Diskussion und den Erfahrungen in Deutschland gelernt werden.

Eine Beschleunigung des Übergangs vom alten zu einem neuen Finanzausgleichssystem

Da es politisch nicht möglich und ökonomisch auch nicht sinnvoll wäre, zu einem bestimmten Stichtag das alte durch ein neues Finanzausgleichssystem zu ersetzen, muss eine Übergangsphase geschaffen werden. China hat derzeit schon ein solches Übergangsmodell für die Verteilung der Mehrwert- und Verbrauchsteuern. Nach einer bestimmten Formel erhielten die einzelnen Provinzen zunächst als Garantie soviel Steuerrückerstattung, wie sie durch die Steuerreform zum 1. Januar 1994 Steuereinnahmenverluste hinnehmen mussten. Zusätzlich wurden sie mit 30% an den Steuermehreinnahmen der folgenden Jahre beteiligt, während 70% davon an die Zentralregierung floss. Das Problem dieser Verteilungsformel ist, dass sich die Verteilung der Einnahmen auf Zentralregierung und Provinzen nur sehr langsam ändert.

Um diesen zu langsamen Übergang zu einer neuen Verteilung zu beschleunigen, könnte die Formel so umgestaltet werden, dass sich der Zuwachs der Steuereinnahmen bei der Zentralregierung beschleunigt und damit mehr Finanzmittel für Finanzausgleichszahlungen zugunsten der armen Provinzen verfügbar sind. Dies müssten dann allerdings auch für diesen Zweck ausgegeben werden. •