

WTO und Finanzmarkt

Unter dem Titel „WTO und Finanzmarkt“ veranstaltete die Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) ein Seminar in Zusammenarbeit mit dem Lehrstuhl für Internationale Beziehungen der National Universität in Hanoi. Es galt hierbei, Konzepte für eine sozial verträgliche Integration Vietnams in die Weltwirtschaft zu entwickeln. Obwohl das Seminar seit Langem in Bezug auf die Mitgliedschaft in der WTO und den entsprechenden Regularien für den Finanzsektor vorbereitet wurde, besaß es gerade vor dem Hintergrund der US-amerikanischen Finanzkrise besondere Brisanz und Aktualität. Als deutscher Experte referierte bei dieser Veranstaltung Dr. Jürgen Wiemann, Vizedirektor des Instituts für Entwicklungspolitik über das Thema „Die WTO-Agenda für Finanzdienstleistungen – Herausforderungen für Vietnams Finanzsektor“. Der folgende Veranstaltungsbeitrag fasst zunächst kompakt die wesentlichen Argumentationsfelder des Seminars zusammen, bevor der ausführliche, tagesaktuelle und fundierte Vortrag von Herrn Dr. Jürgen Wiemann zitiert wird.

Auf dem langwierigen Weg zur Integration in die Weltwirtschaft, auf dem die KAS den vietnamesischen Staat seit Jahren beratend zur Seite steht, kann das Land bereits bedeutende Fortschritte vorweisen, wie beispielsweise den Beitritt in die WTO im Januar 2007. Die wirtschaftlichen Erfolge sind der Öffnungspolitik des Landes zu verdanken. Doch obwohl man viele Jahre ein rasantes Wirtschaftswachstum genoss, leidet Vietnam seit Anfang 2008 unter der exorbitanten Inflation von derzeit 25 Prozent und wirtschaftlicher Stagnation. Infolgedessen stellte sich in dem Seminar „WTO und Finanzmarkt“ u.a. die Frage, ob der vietnamesische Finanzmarkt den aktuellen Her-

ausforderungen der Weltwirtschaft gewachsen ist und wie die sich auf dem Markt bietenden Chancen effektiver zu nutzen sind.

Das Seminar an der Nationalen Universität war hochrangig besetzt. Neben dem deutschen Botschafter Rolf Schulze, der zur Eröffnung des Seminars Grußworte an das Auditorium richtete, nahmen ferner Dr. Jürgen Wiemann, Wirtschaftswissenschaftler und Vizedirektor des Deutschen Institutes für Entwicklungspolitik, auf Einladung der KAS als Referent ebenso teil, wie auch vietnamesische Vertreter der Universität, der Vietnamesischen Staatsbank, der Vietnamesischen Handelskammer und des Vietnamesischen Planungs- und Investmentministeriums. Darüber hinaus kamen zu dem Seminar ca. 70 Studenten als Zuhörer und Fragesteller.

Seminarbericht: Nationale und internationale Herausforderungen für den vietnamesischen Finanzmarkt

Da die US-amerikanische Finanzkrise sich zunehmend zu einer Weltwirtschaftskrise entwickelt, werden die globalisierten Finanzmärkte und so auch die süd-ost-asiatischen Länder betroffen sein. Obwohl die langfristigen Folgen auf die Weltwirtschaft (noch) nicht absehbar sind, kann davon ausgegangen werden, dass auch Vietnam von den Auswirkungen nicht verschont bleibt und dem Land ebenso wie den weltweiten Finanzmärkten große Umstrukturierungen bevorstehen.

Um schwerwiegende Auswirkungen auf die ohnehin stagnierende vietnamesische Wirtschaft abzuwenden und entsprechende Konzepte zu entwickeln, muss unter anderem die grundsätzliche Frage des Ausmaßes der staatlichen Einflussnahme auf die Finanz-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

AUSLANDSBÜRO VIETNAM

OLIVER BECKMANN

KATRIN JÄGER

26. September 2008

www.kas.de

www.kas.de/vietnam

märkte geklärt werden. Dieser Aspekt gestaltet sich auf dem Seminar insbesondere hinsichtlich der in Europa und den USA diskutierten Verschärfung der staatlichen Kontrolle des Finanzsektors als kontrovers. Für die in Vietnam noch unter starker staatlicher Kontrolle stehenden Ökonomie bedeutet diese Diskussion einmal mehr eine Vertrauensfrage, inwieweit die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen der entwickelten Länder nachhaltigen Aufschwung versprechen. Nur zu gerne werden die Stimmen in Europa und den USA, die nun stärkere staatliche Kontrolle verlangen, aufgegriffen und die Stimmen der Kritiker solcher Maßnahmen überhört. Aber ob staatliche Hilfen, wie das in den USA geforderte \$ 700 Milliarden Programm, nicht nur kurzfristig Entlastung bringen, sondern dies schließlich auf Kosten der Steuerzahler durchgeführt wird und somit mittel- bis langfristig eventuell der Wirtschaft mehr schadet als beruht, ist nicht abschließend geklärt.

Ein Großteil der Seminarteilnehmer war sich hingegen einig, dass die begonnenen tiefgreifenden ökonomischen Reformprozesse trotz internationaler und nationaler Probleme fortgeführt werden sollen. Dies entspringt allein schon der Tatsache, dass das dem WTO-Vertrag zugrunde liegende GATT-Abkommen eine Abkehr der Marktöffnung verbietet. Denn nach GATT sollen Benachteiligungen beim Handel im Wesentlichen durch die drei Prinzipien der Meistbegünstigung, der gleichen Inländer- und Ausländerbehandlung und dem Kontingentverbot verhindert werden. Doch Marktzutrittsbarrieren bestehen noch immer, wie der Blick auf den geringen Anteil – 13 Prozent – ausländischer Banken auf dem vietnamesischen Markt zeigt. Diese Öffnung soll allerdings behutsam gestaltet und ein solides Finanzsystem mit strengen Aufsichten entwickelt werden.

Die vietnamesischen Referenten waren sich einig, dass die Rolle der Staatsbank enorm wichtig ist und bleibt, um das Vertrauen in den Finanzmarkt zu stärken und Sicherheiten für Sparer und Kreditnehmer zu gewährleisten. Transparenz, Verlässlichkeit und Glaubwürdigkeit sind Orientierungen für einen gesunden Finanzmarkt. Doch die Tat-

sache, dass nur 10 Prozent der vietnamesischen Bevölkerung überhaupt ein Bankkonto besitzen, lässt an der Transparenz, Verlässlichkeit und Glaubwürdigkeit des bestehenden Bankensektors zweifeln.

Viele Unternehmer haben Probleme bei der Kreditaufnahme. Der Zinssatz von 21 Prozent ist enorm hoch und begrenzt die Investitionen. Die hohe Inflation von 25 Prozent versucht die Staatsbank mit dem Stop der Kreditvergabe zu begrenzen, was die genannten Schwierigkeiten für Investitionen potenziert.

Genau diese Situation könnte allerdings ausländischen Finanzinvestoren (Privatbanken) als Chance dienen, in Vietnam tätig zu werden. Die Nachfrage nach Krediten ist da, die ersten – späten – Maßnahmen Vietnams zur Beseitigung der Inflation wurden getätigt. Würden diese Privatbanken Kleinstkredite mit Sonderkonditionen bspw. für Bauern oder Frauen zur Verfügung stellen, um die arme Bevölkerungsgruppe in den Finanzkreislauf mit einzubeziehen, könnten die Auswirkungen der wirtschaftlichen Stagnation für die schwächsten Gesellschaftsgruppen abgewendet werden.

Das Interesse ausländischer Investoren in den Wirtschaftsstandort Vietnam ist sehr hoch, was u.a. auf der politischen und sozialen Stabilität des Landes beruht. Allein in den ersten drei Quartalen 2008 gab es nach offizieller Einschätzung Direktinvestitionen in Höhe von 60 Mrd. USD in Vietnam. Das ist doppelt so hoch, wie die Investitionen in Indien und halb so hoch, wie in China. Beides Länder, die zu den großen aufstrebenden Mächten der Zukunft gezählt werden und die jeweils eine mehr als 10fache Bevölkerungszahl wie Vietnam aufweisen.

Bewertung des Seminars „WTO und Finanzmarkt“

Über die Umsetzung notwendiger Reformen, Herausforderungen für die Wirtschaft und mögliche Lösungskonzepte wurde im Laufe des Seminars diskutiert. Einen bedeutenden Beitrag leistete hierbei der Vizedirektor des Deutschen Institutes für Entwicklungspolitik Dr. Jürgen Wiemann, indem er insbesondere

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

AUSLANDSBÜRO VIETNAM

OLIVER BECKMANN

KATRIN JÄGER

26. September 2008

www.kas.de

www.kas.de/vietnam

re brachliegende Chancen für den vietnamesischen Finanzsektor konkret aufzeigte. So monierte er Missstände, wie beispielsweise fehlende Transparenz im Servicesektor, die durch die Einhaltung der GATT-Bestimmungen (GATS-Dienstleistungsvereinbarungen) beigelegt werden könnten. Nun müssen die entsprechenden finanzpolitischen Bestimmungen angepasst werden. Nur so wird dies der gesamten vietnamesischen Volkswirtschaft zugute kommen.

Jedoch wurde die Aufmerksamkeit des Auditoriums immer wieder auf die aktuellen Probleme des Landes wie das hohe Niveau der Inflation und die möglichen Auswirkungen der Finanzkrise gelenkt. Es konnte jedoch kein gemeinsamer Lösungsansatz in Bezug auf die aktuellen globalen und nationalen Probleme gefunden werden. Sind sich schon in Europa oder den USA die wirtschaftswissenschaftlichen Experten in der Bewertung der aktuellen globalen Probleme nicht einig, sind die unterschiedlichen Einschätzungen von vietnamesischer Seite ebenso facettenreich. Kritisch werden die ordnungspolitischen Ausrichtungen der globalen Weltwirtschaft allemal gesehen. Zu gerne wird nun die Liberalisierung der Kapitalströme als Grundübel bewertet. Doch scheint man sich jeweils einen perfekt funktionierenden Wirtschaftskreislauf vorzustellen. Dass die Soziale Marktwirtschaft ebenso wie auch die strikt regulierte Wirtschaft ein Risiko des Verfehlens trägt, lernen alle Volkswirtschaft momentan. Tatsächlich wurden Fehler gemacht, jedoch gilt es nun, aus den Fehlern zu lernen und nicht überstürzt zu alten Wirtschaftsmodellen zurückzukehren. Denn die bislang getätigten Reformen haben bedeutenden Fortschritt mitgebracht. Insbesondere Vietnam, dem die Reformen im Kurs der Öffnungspolitik einen enormen Aufschwung beschert haben, sollte nun kontinuierlich und optimistisch auf den eingeschlagenen Kurs vertrauen und so die gesetzlichen Grundlagen für eine Marktwirtschaft schaffen, um die derzeitigen Herausforderungen zu meistern.

**Veranstaltungsbeitrag von Dr. Jürgen Wiemann – Titel:
Die WTO-Agenda für Finanzdienstleistungen - Herausforderungen für Vietnams Finanzsektor**

Der Wirtschaftswissenschaftler und Vizedirektor des Deutschen Institutes für Entwicklungspolitik Dr. Jürgen Wiemann referierte ausführlich über die Fragestellung und leitete seinen Vortrag mit dem Zitat von Ross Levine ein: „*I believe that we will not have a sufficient understanding of long-run economic growth until we understand the evolution and functioning of financial systems*“.

Die Weltwirtschaft wird nun schon seit über einem Jahr von einer schweren Finanzkrise bedroht. Noch ist das Ausmaß der weltweiten Auswirkungen der US-amerikanischen Hypothekenkrise nicht abzusehen, aber es sind bereits mehrere Finanzinstitute in den USA und in Europa in den Strudel geraten und mussten durch staatliche Garantien oder Finanzspritzen vor dem Bankrott bewahrt oder in staatliche Regie übernommen werden (jüngste Beispiele: die Hypothekensbanken Fannie Mae und Freddie Mac in den USA). In der vergangenen Woche (15.-19. September 2008) hat sich die US-amerikanische Finanzkrise noch dramatisch zugespitzt. Erstmals kam weder die Notenbank noch das Finanzministerium einer großen Investmentbank in Schieflage zu Hilfe, Lehman Brothers musste Bankrott anmelden. Einen Tag später wiederum wurde die zweitgrößte Versicherung der Welt, die American International Group (AIG) mit einem staatlichen Kreditnetz von ca. 80 Mrd. US Dollar vor dem Konkurs bewahrt, aber zugleich auch in staatliche Regie genommen, weil die systemischen Risiken für die amerikanische Wirtschaft und sogar für die Weltwirtschaft als zu groß und unberechenbar eingeschätzt wurden. Schließlich rang sich am Donnerstag der amerikanische Finanzminister Henry Paulson dazu durch, einen umfassenden Rettungsplan anzukündigen, mit dem das Übel an der Wurzel gepackt werden soll, d.h. alle Not leidenden Kredite sollen von einer staatlichen Auffanggesellschaft übernommen werden, damit die privaten Banken wieder Vertrauen untereinander fassen und die Geldmärkte

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

AUSLANDSBÜRO VIETNAM

OLIVER BECKMANN

KATRIN JÄGER

26. September 2008

www.kas.de

www.kas.de/vietnam

wieder funktionieren können. Der Umfang dieses Plans ist Schwindel erregend – es könnten Belastungen von 700 Mrd. US Dollar und vielleicht noch viel mehr auf den amerikanischen Steuerzahler zukommen.

In Deutschland hat es ausgerechnet einige der Banken in staatlichem Besitz getroffen. Hier hat die interne wie die externe Aufsicht versagt. Hier und da wird die Globalisierung für die weltweite Ansteckungsgefahr verantwortlich gemacht, doch auf der anderen Seite erweist sich gerade in der gegenwärtigen Krise die große Eigendynamik der aufstrebenden Volkswirtschaften in Asien als ein wichtiger Stabilisierungsanker für die Weltwirtschaft. Die zunehmenden Treibstoffkosten könnten eine gewisse Abschwächung der Globalisierung der Gütermärkte nach sich ziehen, aber die finanzielle Globalisierung, die sich immer mehr der elektronischen Kommunikationskanäle bedient, wäre von der Steigerung der Transportkosten kaum betroffen. Insofern stellt sich die wirtschaftspolitisch relevante Frage für die asiatischen Schwellen- und Ankerländer, ob die Liberalisierung der internationalen Kapitalflüsse auch in einer Zeit der drohenden weltwirtschaftlichen Rezession weiter vorangetrieben werden soll, oder ob angesichts der Erfahrungen der Asien-Krise von 1997/98 das Tempo der weiteren Liberalisierung zurückgenommen werden sollte.

Finanzierung und Entwicklung

In den ersten Entwicklungsdekaden (also von 1950 bis etwa 1970) war die Bedeutung des Finanzsektors im Entwicklungsprozess von Geber- wie Empfängerländern eher vernachlässigt worden. Die EntwicklungsökonomInnen kannten natürlich die volkswirtschaftlichen Gleichungen, wonach Sparen und Investitionen identisch sind ($S = I$), aber sie kümmerten sich nicht besonders um die Frage, wie aus $S = I$ wird und wie eine möglichst große volkswirtschaftliche Ersparnis zustande kommt. In den sozialistischen Planwirtschaften entschied der Staat (die Planning Commission) über das Investitionsprogramm, und die Menschen mussten über Zwangssparen zur Finanzierung beitragen, z. B. indem nicht so viele Konsum-

güter erzeugt wurden, wie sie die Menschen gern gekauft hätten.

Sogar die Weltbank gab damals eine Präferenz für Volkswirtschaftspläne zu erkennen, und in den meisten Entwicklungsländern wurden die staatlichen Investitionsprogramme in Makroplänen dokumentiert und aus dem Staatshaushalt bzw. über eine zentrale staatliche Entwicklungsbank finanziert. Zwischen dem gesamtwirtschaftlichen Investitionsprogramm und der volkswirtschaftlichen Ersparnis klappte üblicherweise eine große Lücke, die durch Entwicklungsfinanzierung von den bi- und multilateralen Gebern geschlossen wurde. Die Bereitschaft der Geber, die Sparlücke von außen zu finanzieren, ließ lange Zeit die nationale Kapazität zur Ersparnismobilisierung als zentrales Entwicklungsproblem übersehen.

Seit den 1970er Jahren wird dagegen die zentrale Rolle des Finanzsektors als Entwicklungsmotor (oder -bremse) von immer mehr Ökonomen thematisiert (z. B. Ronald McKinnon: *Money and Capital in Economic Development*, 1973). Anlass dafür waren die Erfahrungen mit zusammenbrechenden Finanzsystemen, mit Verschuldungskrisen in Lateinamerika auf der einen und mit der besonders dynamischen wirtschaftlichen Entwicklung in Ostasien, die mit einer zunehmenden finanziellen Durchdringung der Volkswirtschaften (*financial deepening*) einherging. Inzwischen ist der positive Zusammenhang zwischen Finanzsektorentwicklung und Wirtschaftswachstum vielfach empirisch nachgewiesen worden. In der unterschiedlichen Tiefe und Qualität des Finanzsystems wird nun ein wesentlicher Grund für die unterschiedliche Performance der verschiedenen Entwicklungsländergruppen gesehen.

Der Zusammenhang wirkt in beide Richtungen: Ein effektives Finanzsystem fördert das Wirtschaftswachstum, und eine wachsende Volkswirtschaft erzeugt wiederum mehr Ersparnis, die eine noch raschere Entwicklung und Diversifizierung des Finanzsektors ermöglicht. Allerdings wird inzwischen auch deutlicher gesehen, dass zur Qualität des Finanzsystems noch viele weitere Faktoren hinzukommen müssen, um die unterschied-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

AUSLANDSBÜRO VIETNAM

OLIVER BECKMANN

KATRIN JÄGER

26. September 2008

www.kas.de

www.kas.de/vietnam

lichen Wachstumsraten und Entwicklungsdynamiken verschiedener Länder zu erklären, vor allem die Qualität der gesetzlichen Rahmenbedingungen und die Durchsetzung von Gesetzen und Verträgen bei unabhängigen Gerichten, Eigentumsrechte, allgemeines Vertrauen in die Institutionen und die Geschäftspartner (*Sozialkapital*), Korruption. Daher muss die Liberalisierung des Finanzsystems und die Öffnung für ausländische Banken und andere Finanzdienstleister in ein umfassendes Reformprogramm eingebettet sein, wenn es nicht zu Banken- und Währungskrisen kommen soll.

In einer entwickelten Marktwirtschaft erfüllt das Finanzsystem folgende zentrale Funktionen:

- Ersparnis mobilisierung (Risikoversorge) durch Eröffnung sicherer (Spareinlagen) bzw. ertragreicher (Aktien) Anlagemöglichkeiten für Ersparnisse; wenn diese Möglichkeiten nicht vorhanden sind oder die Menschen kein Vertrauen in die Finanzinstitutionen bzw. das Geld haben, halten sie ihre Ersparnisse in Gold, Dollars, Immobilien oder anderen Formen, die nicht zur Finanzierung der volkswirtschaftlichen Investitionen genutzt werden können),
- Auswahl zwischen verschiedenen Investitionsvorhaben nach wirtschaftlichen Kriterien und Hinleitung der Ersparnisse zur Finanzierung der Investitionen (in der Regel ist der einzelne Sparer überfordert, die günstigste und sicherste Anlage für seine Ersparnis zu suchen, die Funktion erfüllt die Bank an seiner Stelle; ein Sonderfall sind Konsumentenkredite, die es erlauben, größere Ausgaben, auch Hauskäufe, vorzuziehen und die Bezahlung über die Nutzungsdauer

langlebiger Konsumgüter zu verteilen),

- Überwachung der Darlehensnehmer nach Kriterien der wirtschaftlichen Verwendung der über Kredite bereitgestellten Investitionsmittel,
- Management des Liquiditätsrisikos (Sparer wollen schnellen Zugriff auf ihre Ersparnisse, vor allem im Notfall, während Investoren langfristige Darlehen aufnehmen wollen, um größere Investitionen zu finanzieren, die sich erst nach längerer Zeit amortisieren, es ist eine der wichtigsten Aufgaben der Banken, diesen Interessenausgleich durch Kumulation vieler individueller Ersparnisse und Bündelung zu längerfristigen Darlehen zu ermöglichen),
- Erleichterung des Austauschs von Gütern und Dienstleistungen durch stabiles Geld (Senkung der Transaktionskosten und Ermöglichung einer immer feineren Arbeitsteilung in einer Volkswirtschaft).

Ein effektives Finanzsystem trägt dazu bei, dass die volkswirtschaftliche Ersparnis optimal genutzt wird, indem die Ersparnisse zu den produktivsten Investitionsprojekten gelenkt werden und die Wirtschaftlichkeit dieser Projekte im Laufe ihres Lebenszyklus durch die Darlehensgeber überwacht wird. Auf der anderen Seite bringen Banken- und Währungskrisen große volkswirtschaftliche Verluste mit sich. Und es ist zumindest nicht auszuschließen, dass eine nicht gut abgesicherte Liberalisierung und Öffnung des Finanzsektors zu Finanzkrisen führt, die wiederum erhebliche negative Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung haben.

Mit zunehmender Internationalisierung der Kapitalströme stellt sich noch eine weitere Frage: Braucht ein Entwicklungsland überhaupt ein komplexes nationales Finanzsystem, könnten womöglich ausländische Ban-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

AUSLANDSBÜRO VIETNAM

OLIVER BECKMANN

KATRIN JÄGER

26. September 2008

www.kas.de

www.kas.de/vietnam

ken allein diese zentrale Funktion des Finanzwesens in einer Marktwirtschaft übernehmen, oder können sich die nationalen Unternehmen nicht sogar direkt an den internationalen Kapitalmärkten finanzieren?

Reform des Finanzsektors in Transformationsländern

In den sozialistischen Ländern spielte der Finanzsektor keine eigenständige Rolle. In einer komplett verstaatlichten Wirtschaft fungiert Geld lediglich als Rechnungseinheit und nicht als Tauschmittel zwischen unabhängigen Wirtschaftsunternehmen. Die staatlichen Investitionen wurden zentral geplant und über eine zentrale Bank (Monobankensystem) abgewickelt. Wie in den anderen, früher sozialistischen, Ländern gab es in China und in Vietnam zu Beginn der Wirtschaftsreformen eine zentrale Staatsbank mit mehreren Zweigen, welche die Finanzierungsbedürfnisse der Staatsunternehmen deckten. Ihre Rolle und ihre Kapazitäten gleichen der von Banken in Marktwirtschaften jedoch nicht. Die Transformation dieser Institute und ihres Personals in Banken, wie sie in der Sozialen Marktwirtschaft existieren, erweist sich als problematisch.

Die ehemals sozialistischen Länder haben besondere Herausforderungen zu bewältigen. Im Zuge des Übergangs zur Marktwirtschaft müssen sie ihre Staatsunternehmen reorganisieren und privatisieren, daneben die Entstehung neuer privater Unternehmen fördern und an die internationalen Wettbewerbsbedingungen herantreiben. Dazu bedürften sie besonders leistungsfähiger Finanzinstitutionen, die in der Lage sind, die alten und neuen Unternehmen bei der Finanzierung der Umstrukturierungsprogramme zu unterstützen und bei der Bewertung neuer Investitionsprojekte zu beraten. Aber gerade in diesen Ländern ist der Finanzsektor mit der Erbschaft der sozialistischen Ära belastet, und nur eine tief greifende Reform kann die in dieser Zeit entstandenen Banken in die Lage versetzen, die strategische Rolle von Finanzintermediären in einer Marktwirtschaft zu spielen.

Vor allem die der EU beigetretenen mitteleuropäischen Transformationsländer haben die radikale Konsequenz gezogen und die Entwicklung ihres Finanzsystems weitgehend in die Hände ausländischer Banken gelegt, um damit den Strukturwandel der übrigen Wirtschaftssektoren zu beschleunigen. Diese Option ist jedoch für andere Transformationsländer schwer zu bewältigen, zum einen wegen der innenpolitischen Widerstände gegen einen so weitgehenden Souveränitätsverzicht, zum anderen auch wegen des begrenzten Interesses internationaler Banken, sich in einem noch nicht vollständig transparenten Umfeld zu engagieren.

Die typischen Etappen des Reformprozesses des Finanzsystems in Transformationsländern

1. Das sozialistische Monobankensystem wird überführt in ein zweistufiges Finanzsystem, in dem die zentrale Staatsbank in die Rolle einer Zentral- oder Notenbank hineinwächst, während die sektoral spezialisierten Geschäftsbanken in staatlichem Besitz (*state owned commercial banks*) in die Rolle von Finanzintermediären vor allem für die nach wie vor große Zahl staatlicher Unternehmen hineinwachsen.
2. Die neuen staatlichen Geschäftsbanken sind in ihrer Geschäftstätigkeit von einer großen Zahl Not leidender Darlehen (*non-performing loans*) aus der sozialistischen Ära belastet und sind solange nicht attraktiv für private und ausländische Beteiligungen, wie das Problem der NPL nicht gelöst ist. Auch nach der ersten Reformetappe kommt es immer noch zur Akkumulation von neuen NPLs, weil die staatlichen Banken von der Regierung gedrängt werden, den Staatsunternehmen mit *policy loans*, also mit kommerziell nicht vertretbaren Darlehen unter die Arme zu greifen (Staatsunternehmen lässt keine Regierung bankrott gehen). Zur Bewältigung

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

AUSLANDSBÜRO VIETNAM

OLIVER BECKMANN

KATRIN JÄGER

26. September 2008

www.kas.de

www.kas.de/vietnam

- des NPL-Problems werden spezielle Finanzinstitute (China: *asset management companies*) gegründet, die den staatlichen Geschäftsbanken diese Darlehen abnehmen, damit deren Wirtschaftlichkeit auch ohne staatliche Geldspritzen verbessert wird.
3. Die von der Last der NPL befreiten staatlichen Geschäftsbanken werden durch Begebung von Aktien und/oder Hereinnahme privater (auch ausländischer) Partner Schritt für Schritt privatisiert (in Vietnam: *equitization*). Die wirtschaftlich selbständig operierenden großen Geschäftsbanken stellen die staatlich verordnete laxen Darlehensvergabe an Staatsunternehmen (*policy loans*) ein.
 4. Eine relativ laxen Zulassung privater Banken führt zur Gründung einer Vielzahl kleinerer Privatbanken und von nicht immer lebensfähigen Kreditgenossenschaften. (Hintergrundinformation: Dahinter stand ein naiver Glaube der marktwirtschaftlichen Reformer in Transformationsländern, dass freies Unternehmertum und unregulierte Märkte auch für die Entwicklung des Finanzsektors die angemessenen Rezepte seien. Daher rührt die Entstehung einer Vielzahl eher schwacher Privatbanken in den Transformationsländern. Demgegenüber spricht die besondere Systemfunktion der Banken in Marktwirtschaften eher für oligopolistischen Wettbewerb einer kleineren Zahl großer Banken, auf deren Stabilität und Leistungsfähigkeit im Sinne der Bankfunktionen Kunden wie Regierung vertrauen können. Einer kleinen Gruppe von Großbanken macht auch die Bankenaufsicht leichter als eine Vielzahl kleiner Privatbanken, die am Rande des Zusammenbruchs zu riskanten Operationen neigen und dies zu verschleiern versuchen.)
- Das Fehlen einer effektiven Bankenaufsicht macht diesen neu entstehenden privaten Sektor des Finanzsystems zu einem Risiko für das Gesamtsystem. Ein Teil der neu gegründeten Banken ist im Besitz der großen Staatsunternehmen, die auf diese Weise ihren Finanzierungsbedarf auf direktem Wege unter Umgehung strikter Kreditvergabeprüfung decken können. Die anderen Privatbanken stellen für die sich entwickelnden neuen Privatunternehmen in der Industrie und im Dienstleistungssektor Finanzierung bereit.
5. Die Risiken zusammenbrechender, weil unterkapitalisierter und intransparent operierender Privatbanken werden durch forcierte Zusammenschlüsse (*mergers and acquisitions*) auch mit den staatlichen Geschäftsbanken einzudämmen versucht.
 6. Schrittweise Zulassung ausländischer Banken in Form von Joint-Ventures mit einheimischen Staats- oder Privatbanken, als 100-prozentige Töchter der ausländischen Mutterbanken und allmähliche Angleichung der Wettbewerbsbedingungen zwischen ausländischen und nationalen Banken (*level playing field*).
 7. Parallel zur Umstrukturierung der Finanzinstitute erfolgt ein umfassender Reformprozess der rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen für den Finanzsektor, außerdem müssen erst die personellen Kapazitäten in der Zentralbank zur Einhaltung der Spielregeln (Bankenaufsicht), bei den Geschäftsbanken zur Erfüllung der Bankfunktionen in einer entwickelten Marktwirtschaft (Risikobewertung, Überwachung der Wirtschaftlichkeit und damit Tilgungsfähigkeit der Darlehensnehmer) und schließlich in den Ministe-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

AUSLANDSBÜRO VIETNAM

OLIVER BECKMANN

KATRIN JÄGER

26. September 2008

www.kas.de

www.kas.de/vietnam

rien, sonstigen staatlichen Institutionen und bei den Gerichten zur Umsetzung der Gesetze und Einhaltung der Verträge zwischen Wirtschaftsakteuren geschaffen werden.

Der erste Schritt zur marktwirtschaftlichen Reform des Finanzsystems bestand also in der institutionellen Aufgliederung zwischen der Zentralbank mit besonderen Funktionen (Stabilität des Geldwesens, Währungspolitik, Bankenregulierung und -aufsicht) und Geschäftsbanken, darunter die großen staatlichen Geschäftsbanken (*state owned commercial banks*) und eine zunehmende Zahl kleinerer Privatbanken und ausländischer Bankenniederlassungen. Gleichzeitig wurde sichtbar, wie sehr die Banken zuvor reine Durchlaufstellen für staatliche Finanzmittel an die Staatsunternehmen gewesen waren: die neue Rolle als eigenständige Geschäftsbanken wurde durch eine große Zahl notleidender Kredite (*non-performing loans*) an die Staatsunternehmen aus der Vergangenheit beeinträchtigt. Die Restrukturierung und finanzielle Sanierung der Staatsunternehmen ist damit eine wesentliche Voraussetzung für die Schaffung eines funktionsfähigen Bankenwesens. Dies ist aber ein schwieriger und langwieriger Prozess, weil es mächtige Interessen gibt, die darauf drängen, das *policy lending* an die Staatsunternehmen ohne Rücksicht auf Rentabilität der finanzierten Projekte bzw. Operationen fortzusetzen, und weil es keine Möglichkeit gibt, ein unwirtschaftliches Staatsunternehmen zu liquidieren.

Angesichts der Schlüsselrolle, die ein funktionsfähiges und diversifiziertes Finanzsystem gerade in Transformationsländern bei der Privatisierung von Staatsunternehmen und bei der Förderung der Entwicklung neuer Privatunternehmen spielen kann, kommt dem Eintritt ausländischer Finanzinstitute zur Beschleunigung der Modernisierung des einheimischen Finanzsektors und zur Erhöhung seiner Leistungsfähigkeit durch verschärften Wettbewerb eine besondere strategische Bedeutung zu.

Strukturwandel des vietnamesischen Finanzsektors

Seit Beginn der Wirtschaftsreformen Ende der 1980er Jahre hat sich das vietnamesische Finanzsystem erheblich diversifiziert. Das Mono-Bankensystem der sozialistischen Ära (eine Staatsbank mit mehreren Untergliederungen) wurde von einem zweistufigen Finanzsystem abgelöst, wie es in Marktwirtschaften anzutreffen ist. Darin hat die Staatsbank (State Bank of Vietnam) die Rolle einer Zentralbank übernommen und betätigt sich als Regulator des Bankensystems, während das Finanzministerium die übrigen (Nicht-Banken) Finanzdienstleister beaufsichtigt. Auf der zweiten Stufe ist ein Mischsystem entstanden, in dem mehrere Staatsbanken (*state-owned commercial banks – SOCBs*), nationale private Banken, Joint-Venture-Banken und Zweigstellen ausländischer Banken nebeneinander die Finanzierungsbedürfnisse der verschiedenen Unternehmensgruppen bedienen. Daneben bieten auch noch eine Reihe nationaler und ausländischer Versicherungen ihre Dienste an. Seit 2000 gibt es einen bislang noch schmalen Aktienmarkt, auf dem einheimische und ausländische Investitionsfonds operieren.

Gemessen an der Rolle des Finanzwesens in einer entwickelten Marktwirtschaft und auch im Vergleich zu den fortgeschritteneren asiatischen Nachbarn ist das vietnamesische Finanzsystem noch unterentwickelt, und die finanzielle Durchdringung der Wirtschaft (*financial deepening*) steckt noch in den Anfängen. Nur etwa 8 % der Vietnamesen sollen ein Bankkonto haben (TIME, 19.04.2007). In den letzten Jahren wurden immerhin 6 Mio. neue Bankkonten eröffnet (It. IFC gab es 2006 insgesamt erst 8 Mio. individuelle Bankkonten) Konsumentenkredite sind noch weitgehend unbekannt. Es gibt noch keine Einlagenversicherung und keine ausreichende Bankenaufsicht. Ein Grund für die vergleichsweise geringe finanzielle Durchdringung Vietnams sind die schlechten Erfahrungen, die viele Sparer in den frühen 1990er Jahren beim Zusammenbruch mehrerer Kreditgenossenschaften und mit der Geldentwertung während der Hyperinflation gemacht haben. So werden erheb-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

AUSLANDSBÜRO VIETNAM

OLIVER BECKMANN

KATRIN JÄGER

26. September 2008

www.kas.de

www.kas.de/vietnam

liche Ersparnisse in ausländischen Devisen, in Gold oder anderen Anlageformen gehalten und stehen damit nicht zur Verfügung für die Finanzierung privatwirtschaftlicher Investitionen über das Bankenwesen. Die im Vergleich zu China und den anderen südostasiatischen Nachbarn geringe Tiefe des Finanzsystems (Verhältnis einheimischer Kredite zu BIP 20 % gegenüber 100 % für China) hat Vietnam vor den Auswirkungen der Asien-Krise 1997/98 geschützt.

Im Unterschied zu China ist Vietnam in gewisser Weise eine Wirtschaft mit zwei Währungen bzw. einer Parallelwährung (*dual currency economy*). Der US\$ spielt eine große Rolle als Wertaufbewahrungsmittel und für Bankkredite in \$. Folge davon ist ein wirtschaftlicher Dualismus zwischen offizieller und inoffizieller Wirtschaft bzw. Schattenwirtschaft, die nicht von staatlicher Aufsicht und Regulierung erfasst werden kann. Die nicht in Dong angelegten Ersparnisse stehen dem offiziellen Bankwesen nicht zur Verfügung für die eigentlich erforderliche Kreditexpansion zur Finanzierung der Investitionen der dynamischen Privatwirtschaft. Lt. IFC decken Bankdarlehen nur 50 % des Finanzierungsbedarfs der Privatunternehmen (IFC: Vietnam – Financial Sector Diagnostic, 2007, S. 3). Viele Vietnamesen – auch Privatunternehmen – umgehen das einheimische Bankensystem bei der Deckung ihrer Finanzierungsbedürfnisse und bei der Abwicklung ihrer Finanztransaktionen.

Ähnlich wie das chinesische weist das vietnamesische Finanzsystem eine ausgeprägt dualistische Struktur auf mit den Staatsbanken auf der einen Seite, die mit den Staatsunternehmen dank *policy lending* und *non-performing loans* (NPL) eng verwoben sind, und mit einer hoch diversifizierten Landschaft von kleineren Privatbanken, Aktienbanken, Joint-Venture-Banken und ausländischen Bankfilialen auf der anderen Seite. Die Reformen des Finanzsektors müssen darauf abzielen, den Dualismus zu überwinden, indem die Staatsbanken zu einer Darlehensvergabe nach ausschließlich wirtschaftlichen Kriterien angehalten werden, während die privaten Banken einer effektiven

Regulierung und Bankenaufsicht unterworfen werden müssen, um zu verhindern, dass sich bei diesen die Ausfallrisiken kumulieren und es zu Bankzusammenbrüchen kommt.

Aufgabe der fünf Staatsbanken (z.B. Vietcombank, Agriculture and Rural Development Bank) war bisher vor allem die Kreditversorgung der staatlichen Unternehmen (*state-owned enterprises*). Die fünf Staatsbanken unterhalten mehr als 2600 Filialen im ganzen Land. Außerdem gibt es noch einen Development Assistance Fund – inzwischen: Vietnam Investment Bank – und eine Social Policy Bank. Diese staatlichen Finanzinstitute verfügen zusammen über 60 % des gesamten Vermögens des vietnamesischen Finanzsystems und vereinigen 63 % der gesamten Ausleiheaktivität auf sich (IFC, S. 4).

Die Staatsbanken werden Schritt für Schritt privatisiert, und ihre Aktien werden an der Börse gehandelt. Angeblich hat sich ihr Problem der notleidenden Darlehen (*non-performing loans*) an die Staatsunternehmen erheblich abgeschwächt. Die Privatisierung der Staatsbanken ist eine wesentliche Voraussetzung für die Schaffung einheitlicher Wettbewerbsbedingungen zwischen diesen und den Privatbanken sowie zwischen Staatsbanken und ausländischen Banken. Infolge der verzerrten Wettbewerbsbedingungen soll nämlich in den Jahren von 1997 bis 2003 der Anteil ausländischer Banken am vietnamesischen Bankgeschäft (Kapital und Einlagen) von 15 % auf 10 % zurückgegangen sein (MUTRAP Report on the liberalization of the banking sector in view of Vietnam's expected accession to the WTO). Das heißt, die Verpflichtungen aus dem USBTA und dem WTO-Beitritt sind eine notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung für ein stärkeres Engagement internationaler Banken in Vietnam.

Die Kreditbedürfnisse des sich viel dynamischer entwickelnden privaten Sektors wurden bisher von den staatlichen Banken vernachlässigt. Davon profitieren vor allem die 37 Aktienbanken (*Joint Stock Banks*) (z. B. Asia Commercial Bank, Sacombank, Techcombank), die weitgehend unbeeinträchtigt

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

AUSLANDSBÜRO VIETNAM

OLIVER BECKMANN

KATRIN JÄGER

26. September 2008

www.kas.de

www.kas.de/vietnam

von staatlichen Direktiven operieren können. Sie haben erheblich zur Dynamik des privaten Sektors beigetragen. Im Unterschied zu den Staatsbanken verfügen die JSB über weniger Filialen. Einige JSBs sind aber auch Eigentum von Staatsunternehmen, die auf diese Weise ihren Kreditbedarf auf direktem Wege (*insider lending*) decken und damit die zunehmend restriktiver Darlehen vergebenden staatlichen Geschäftsbanken umgehen können. In 2006 hatten 31 ausländische Banken und Joint-Venture-Banken einen Anteil von 9,3 % an den gesamten Ausleiheaktivitäten des vietnamesischen Finanzsystems (IFC, S. 6).

Strukturelle Probleme der vietnamesischen Banken sind die unzureichende Kapitalausstattung, hohe Kreditausfallrisiken und die geringe Diversifizierung der Geschäftstätigkeit. Die privaten Banken werden erheblichen Wettbewerbsdruck von den neuen Filialen der internationalen Banken zu spüren bekommen. Die privaten Banken versuchen, ihre Kapitalbasis aufzustocken, indem sie Aktien an vietnamesische und ausländische Investoren verkaufen. Außerhalb der großen Städte werden sie noch lange Zeit einen Wettbewerbsvorteil haben, weil dort die großen Banken noch keine Filialen einrichten werden. Auch Zusammenschlüsse kleiner Privatbanken sind eine Strategie, in tragfähige Größenordnungen hineinzuwachsen und im Wettbewerb mit den ausländischen und den privatisierten Staatsbanken zu bestehen.

Unabhängig vom WTO-Beitritt besteht ein umfassender Reformbedarf, damit das Finanzsystem eine die wirtschaftliche Entwicklung und die internationale Integration der vietnamesischen Volkswirtschaft fördernde Rolle spielen kann. Das betrifft vor allem die Angleichung der Wettbewerbsbedingungen für die großen und immer noch weitgehend in staatlichem Besitz befindlichen Banken und die kleineren privaten Banken. Während die staatlichen Banken, gestützt auf staatliche Garantien, in erster Linie die Finanzierungsbedürfnisse der Staatsunternehmen zu decken hatten und dadurch eine große Zahl an notleidenden Darlehen (*non-performing loans*) akkumulierten, war es Aufgabe der meist viel zu

schwach kapitalisierten nationalen Privatbanken, die Kreditbedürfnisse der sich dynamisch entwickelnden Privatunternehmen zu befriedigen. Der Spielraum für Joint-Venture-Banken und ausländische Bankfilialen blieb durch Regulierungen bis vor kurzem erheblich eingeschränkt. Vietnamesische Unternehmen erwähnen regelmäßig den Mangel an Finanzierung als ein wesentliches Handicap für Modernisierungsinvestitionen und für effektiveres Wirtschaften. Es gibt bei den Konservativen im Politbüro Widerstände gegen die zu rasche Privatisierung und Öffnung der vietnamesischen Wirtschaft. Hier wird es immer einen Impuls für staatliche Unterstützung der Staatsbetriebe und für policy loans geben. Auch werden die Reformen der Regierung nicht immer auf der Provinzebene umgesetzt.

Angesichts des immer noch großen Reformbedarfs im Finanzsektor Vietnams und angesichts des großen Nachholbedarfs bei der Schulung von Personal für die Vielzahl neuer Finanzinstitute und staatlicher Regulierungsinstitutionen für den Finanzsektor tut Vietnam gut daran, sich der Unterstützung seriöser ausländischer Banken zu verschließen. Die Verpflichtungen, die Vietnam im Rahmen des USBTA und des WTO-Beitritts im Finanzsektor eingegangen ist, sollten also nicht als Zumutung bzw. als Preis für den mit den Abkommen verbundenen Marktzugang für vietnamesische Exporte missverstanden werden, sondern als zusätzliche Attraktion für das Engagement ausländischer Banken und anderer Finanzdienstleister im vietnamesischen Reform- und Aufbauprozess. Dabei sollte auch nicht übersehen werden, dass Vietnam bisher noch einer der größten Entwicklungshilfempfänger weltweit ist. Mit fortschreitender Entwicklung wird die staatliche Entwicklungshilfe (*official development assistance* – ODA) abnehmen und damit die Notwendigkeit zunehmen, den für Entwicklungsprojekte notwendigen Finanzbedarf aus eigener Kraft zu decken. „Hilfe zur Selbsthilfe.“ Dabei kommt auch ausländischen Finanzinstituten eine Schlüsselrolle zu.

Zur Beantwortung der Frage, welche Folgen eine Öffnung des Finanzsektors für ausländische Banken, Versicherungen und andere

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

AUSLANDSBÜRO VIETNAM

OLIVER BECKMANN

KATRIN JÄGER

26. September 2008

www.kas.de

www.kas.de/vietnam

Finanzdienstleister haben wird, ist ein wichtiger Gesichtspunkt festzuhalten: Im Unterschied zur Importliberalisierung im Güterhandel, die einheimische Arbeitsplätze durch die billigeren und besseren Importgüter verdrängen kann, bringt die Ansiedlung ausländischer Dienstleistungsunternehmen eher zusätzliche Arbeitsplätze für Vietnamesen mit sich. Ausländische Banken und Versicherungen werden allenfalls die Spitzenpositionen mit ausländischem Personal besetzen, alle anderen Funktionen aber mit Vietnamesen, weil nur sie über die Kenntnis ihrer Landsleute verfügen, die für eine seriöse Beratung einheimischer Sparer und Kreditnehmer unabdingbar ist. Daher wird die Eröffnung ausländischer Bankfilialen in Vietnam ein großes Potential für *training on the job* mit sich bringen. Angesichts der bisher noch wenig entwickelten Finanzexpertise ist das ein kaum zu überschätzender Gewinn an Humankapital für Vietnam. Eine Strategie zum Überleben der vietnamesischen Privatbanken ist die Hereinnahme ausländischer Partner als Kapitalgeber und als Anbieter von moderner Technologie und modernem Bankwissen. Bisher beschränkt Vietnam den Anteil ausländischer Beteiligung an einheimischen Banken auf insgesamt 13 %.

WTO-Spielregeln für den internationalen Dienstleistungshandel

Bis zum Abschluss der Uruguay-Runde galten die GATT-Regeln nur für den Güterhandel bzw. die Handelspolitik für den Güterhandel (Zölle, mengenmäßige Beschränkungen, Produktstandards etc.). In der Uruguay-Runde (1986–1994) wurde erstmals auch über die Anwendung der GATT-Prinzipien (Meistbegünstigung, Inländerbehandlung und fortschreitende Marktöffnung für ausländische Anbieter) auf den Dienstleistungssektor verhandelt. Damit wurde der Tatsache Rechnung getragen, dass Dienstleistungen in allen Volkswirtschaften einen wachsenden Beitrag zum Bruttosozialprodukt leisten (mehr als 60 % der globalen Wertschöpfung und der Beschäftigung weltweit), während ihr Anteil am Welthandel noch sehr viel geringer ist (ca. 20 %). Die Dienstleistungsbranchen sind also noch weit weniger globalisiert als die verarbeitenden

Industrien. Das liegt vor allem an der Vielzahl von kulturellen, politischen und administrativen Barrieren gegen grenzüberschreitende Dienstleistungen. Dabei handelt es sich um Ansiedlungsbedingungen für ausländische Dienstleistungsunternehmen, um Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigungen sowie Qualifikationsnachweise für individuelle ausländische Dienstleistungsanbieter etc. Wenn man diese Handelshürden identifizieren und beseitigen könnte, so die Erwartung beim Einstieg in Dienstleistungsverhandlungen in der Uruguay-Runde, müsste sich der internationale Dienstleistungsverkehr und die internationale Arbeitsteilung auch im Dienstleistungssektor ähnlich wie der internationale Warenaustausch zum Wohle der beteiligten Volkswirtschaften erheblich steigern lassen.

Es war daher an der Zeit, über multilaterale Spielregeln für diesen zunehmend an Bedeutung gewinnenden Teil der Weltwirtschaft nachzudenken und zu verhandeln. Ein erstes Ergebnis dieses Prozesses war das Allgemeine Abkommen über internationalen Dienstleistungshandel (General Agreement on Trade in Services – GATS), das mit der Gründung der WTO 1995 für alle WTO-Mitglieder in Kraft trat (*single undertaking*). Das GATS ist ein erster Schritt in Richtung Übertragung der Prinzipien des GATT auf den Dienstleistungshandel. Es zielt auf die Liberalisierung des internationalen Dienstleistungshandels durch Schaffung von Transparenz und Absenkung bzw. Beseitigung von politischen und administrativen Barrieren. Damit soll das große Potential für Kostensenkung und Qualitätssteigerung durch verstärkten internationalen Wettbewerb von Dienstleistungsanbietern erschlossen werden. Auch in Entwicklungsländern wird deutlicher wahrgenommen, wie wichtig die Rolle funktionierender und effektiver Dienstleistungen für die Effizienz der übrigen Sektoren und für die internationale Wettbewerbsfähigkeit der eigenen Landwirtschaft und Industrie ist. Ohne Telefon, FAX und Internet ist eine erfolgreiche Teilnahme am Welthandel nicht mehr möglich.

Bei der Aushandlung des GATS zeigte sich, wie viel komplexer und z. T. versteckter die Hürden für internationalen Dienstleistungs-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

AUSLANDSBÜRO VIETNAM

OLIVER BECKMANN

KATRIN JÄGER

26. September 2008

www.kas.de

www.kas.de/vietnam

verkehr sind als die Handelshemmnisse für den Güterhandel. Zölle spielen im Dienstleistungshandel keine Rolle, dafür aber eine Vielzahl von administrativen Vorschriften und Hemmnissen, die es ausländischen Anbietern erschweren oder unmöglich machen, ihre Dienste nationalen Kunden anzubieten. Angesichts der Komplexität der Materie und der Unsicherheit aller Beteiligten über die Auswirkungen von Marktöffnungsverpflichtungen wurde am Ende der Uruguay-Runde vereinbart, dass spätestens fünf Jahre nach dem Inkrafttreten des GATS über seine Ausgestaltung und die von den verschiedenen Ländern einzugehenden Verpflichtungen weiterverhandelt werden sollte (*built-in Agenda* der Uruguay-Runde), also spätestens ab 2000.

Angesichts der Komplexität des internationalen Dienstleistungshandels und der in vielen Ländern vorhandenen Bedenken gegen eine zu weitgehende Marktöffnung erlaubt das GATS jedem WTO-Mitgliedsland, den Umfang seiner Marktöffnung für ausländische Dienstleister nach Art der Dienstleistungen und nach den einzelnen Dienstleistungsbranchen zu definieren (sog. *schedules of commitments*). Es gibt also keine generelle, für alle Länder gleichmäßige Liberalisierungsverpflichtung wie etwa eine allgemeine Zollsenkung um einen bestimmten Prozentsatz oder nach einer Formel wie im Güterhandel. Insofern ist das GATS „schwächer“ als das GATT, und es erlaubt schrittweise einen Einstieg in die Öffnung der nationalen Dienstleistungsmärkte. Nachteil dieser Flexibilität ist allerdings, dass angesichts der Komplexität der Dienstleistungsschedules für jedes Land eine generelle Beurteilung des erreichten Liberalisierungsgrades im internationalen Dienstleistungshandel schwierig ist und ökonomische Modellberechnungen der Wirkungen von Liberalisierung auf den Dienstleistungshandel und die Entwicklung der Dienstleistungssektoren der WTO-Mitgliedsländer kaum möglich sind.

Das GATS definiert vier Arten des internationalen Dienstleistungshandels (*modes of supply*): Mode 1: grenzüberschreitende Dienstleistungen (z. B. Software per Telekommunikation), Mode 2: Konsum von

Dienstleistungen durch Bürger eines Landes im Ausland (z. B. Tourismus), Mode 3: kommerzielle Präsenz ausländischer Dienstleister (z. B. ausländische Bankfilialen), Mode 4: Präsenz natürlicher Personen aus einem anderen Land als Dienstleister (z. B. ausländische Ärzte, Architekten). Gegen den internationalen Handel von Dienstleistungen nach Mode 1, also durch internationale Telekommunikation, lassen sich ohnehin kaum Schranken errichten, es sei denn, ein Land würde sich weitgehend aus internationalen Kommunikationsbeziehungen abkoppeln. Ebenso wenig kann ein Staat den eigenen Bürgern verbieten, im Ausland Dienstleistungen (z. B. Hotels, Restaurants, Banken, Krankenhäuser usw.) in Anspruch zu nehmen; internationaler Dienstleistungshandel nach Mode 2 ist daher kaum ein Konfliktthema. Demgegenüber besteht das größte Konfliktpotential und daher der größte Regelungsbedarf bei den Erbringungsarten 3 und 4. Mode 4 bedeutet zeitweisen Aufenthalt individueller ausländischer Dienstleister im eigenen Land, und hier gibt es in den meisten Industrieländern große Vorbehalte gegen die Öffnung der nationalen Arbeitsmärkte für ausländische Zuwanderer. Diese Erbringungsart spielt für den Finanzsektor jedoch kaum eine Rolle.

Die wichtigste Erbringungsart für internationale Finanzdienstleistungen ist Mode 3, also die Ansiedlung ausländischer Banken, Versicherungen und anderer Dienstleister mit eigenen Filialen, aber auch die Beteiligung an entsprechenden einheimischen Unternehmen. Vor allem Entwicklungsländer mit noch weniger leistungsfähigen eigenen Finanzinstituten können vom Engagement internationaler Banken und Versicherungen profitieren. Weit verbreitet ist aber auch die Befürchtung, dass die technologisch und organisatorisch überlegenen internationalen Banken und Versicherungen die einheimischen Unternehmen verdrängen und den nationalen Finanzmarkt unter sich aufteilen könnten. Dadurch könnte es gerade in diesem sensiblen Sektor zu einer zu großen Abhängigkeit von ausländischen Finanzinstituten und Nachteilen für die einheimischen Kreditnehmer kommen. Diese Ängste vor zu großem Einfluss ausländischer Banken, vor allem von solchen aus Ländern, die mit ih-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

AUSLANDSBÜRO VIETNAM

OLIVER BECKMANN

KATRIN JÄGER

26. September 2008

www.kas.de

www.kas.de/vietnam

ren staatlichen Finanzinstituten strategische Interessen verfolgen, gibt es übrigens auch in den Industrieländern. So gab es vor kurzem in Deutschland eine Diskussion über die mögliche Übernahme einer notleidenden staatlichen Industriebank durch eine chinesische Bank.

WTO-Abkommen über Finanzdienstleistungen

Die Internationalisierung von Banken, Versicherungen und Finanzdienstleistungen im weitesten Sinne ist ein besonders wichtiger, aber auch risikoträchtiger Baustein der wirtschaftlichen Globalisierung. Um den Besonderheiten des Finanzsektors Rechnung zu tragen, enthält das GATS einen Anhang zu finanziellen Dienstleistungen. Darin werden die möglichen internationalen Finanzdienstleistungen definiert, also Versicherungen, Banken und andere Finanzdienstleistungen. Nach GATS Mode 3 dürfen ausländische Finanzdienstleistungsanbieter Filialen in anderen WTO-Mitgliedsländern errichten oder Anteile an lokalen staatlichen oder privaten Banken und Versicherungen erwerben und in dieser Gestalt die gleichen Finanzdienstleistungen anbieten wie die einheimischen Institute.

Die speziellen Regeln für internationale Finanzdienstleistungen mussten auch nach dem Ende der Uruguay-Runde noch weiterverhandelt werden. Am 28. Juli 1995 wurde ein Interimsabkommen für zwei Jahre geschlossen. Im April 1997 wurden die Verhandlungen wieder aufgenommen. Am 12. Dezember 1997 schlossen 70 WTO-Mitgliedsländer ein multilaterales Abkommen zur Öffnung ihrer Finanzdienstleistungssektoren. Nachdem 104 WTO-Mitglieder ihre Verpflichtungen im Rahmen dieses Abkommens abgegeben hatten, trat es am 1. März 1999 in Kraft. Den besonderen systemischen Risiken, die von einer Instabilität im Finanzsektor auf die gesamte Wirtschaft ausgehen können, trägt das Finanzdienstleistungsabkommen dadurch Rechnung, dass Regierungen zu Vorsichtsmaßnahmen greifen dürfen, um in einer Banken- oder Währungskrise das einheimische Finanzsystem zu stabilisieren und die Einlagen einheimischer Kunden zu sichern (*prudential carve-out*). Mit derartigen Regu-

lierungen dürfen aber die generellen Verpflichtungen des GATS nicht umgangen werden. Aus demselben Grund wurden auch spezifische staatliche Dienstleistungen im Finanzsektor (z. B. die Geld-, Währungs- und Stabilitätspolitik der Zentralbank) vom GATS ausgenommen.

Die Verhandlungspartner des Finanzdienstleistungsabkommens mussten eine Linie ziehen zwischen notwendigen Regulierungen zur Sicherung der Stabilität des nationalen Finanzwesens und zur Abwehr von Finanzkrisen und übertriebenen Reglementierungen ausländischer Banken, Versicherungen und anderer Finanzdienstleister, die eine Verletzung der Spielregeln und Liberalisierungsverpflichtungen des GATS bedeuten. Das Finanzsektorabkommen erlaubt zwar den Mitgliedsstaaten, zu Regulierungsmechanismen aus Sicherheitsgründen zu greifen, doch könnten andere Länder diese Regulierungen in einem WTO-Streitschlichtungsverfahren auf ihre Legitimität bzw. Konformität mit den generellen Verpflichtungen (Meistbegünstigung, Inländerbehandlung und Transparenz) überprüfen lassen.

Die meisten Länder, die das Finanzsektorabkommen unterzeichnet haben, sind Verpflichtungen zur Marktöffnung in allen drei Kernbereichen des Finanzsektors, also bei Banken, Versicherungen und für den Wertpapierhandel eingegangen. Dabei werden die größten Einschränkungen für Banken gemacht, weil hier der Schutz der Sparer als besonders wichtig und durch Regulierungen zu gewährleisten angesehen wird. Die Industrieländer haben ihre Finanzmärkte im Allgemeinen weiter geöffnet als die Entwicklungsländer. Allerdings spiegeln die *schedules* meist nur den bereits erreichten Stand der Marktöffnungen und Regulierungen wider. Anders als bei den WTO-Beitrittsländern hat das GATS also bisher noch keinen starken Liberalisierungsimpuls bei den WTO-Altmitgliedern erzeugt. Ähnlich wie im Güterhandel durch die Diskrepanz zwischen tatsächlich erhobenen und „gebundenen“ Zöllen wird im Dienstleistungssektor die Transparenz und Verlässlichkeit der Marktzutrittsbedingungen beeinträchtigt durch die Diskrepanz zwischen dem tatsäch-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

AUSLANDSBÜRO VIETNAM

OLIVER BECKMANN

KATRIN JÄGER

26. September 2008

www.kas.de

www.kas.de/vietnam

lichen Grad der Marktöffnung durch die entsprechenden nationalen Gesetze und Regelungen und den gegenüber der WTO deklarierten Verpflichtungen in Form der nationalen Verzeichnisse der Liberalisierungsverpflichtungen (*schedules*).

Wichtig ist die Unterscheidung zwischen Liberalisierung des internationalen Dienstleistungshandels und der Niederlassung ausländischer Anbieter von Finanzdienstleistungen auf der einen und der Liberalisierung des internationalen Kapitalverkehrs (*capital account liberalizations*) auf der anderen Seite. Das Finanzdienstleistungsabkommen wurde 1997, also kurz nach Ausbruch der Asienkrise geschlossen, und damals wurde in der Liberalisierung des grenzüberschreitenden Kapitalverkehrs eine Ursache für die spekulativen Destabilisierungen der Währungen der krisenbedrohten Länder erkannt. Das Finanzdienstleistungsabkommen verlangt daher keinesfalls die sofortige Liberalisierung des internationalen Kapitalverkehrs und die Freigabe der Währungskonvertibilität. Länder dürfen an Einschränkungen festhalten, solange dadurch ausländische Banken nicht diskriminiert werden. Auf längere Sicht ist auch die Kapitalverkehrsliberalisierung im Zuge der Vertiefung der weltwirtschaftlichen Integration unvermeidlich. Für Länder mit einem diversifizierten und stabilen Finanzsektor und einem effektiven Regulierungssystem sollte das Risiko der Einführung der Währungskonvertibilität beherrschbar sein.

Verpflichtungen Vietnams aus dem BTA und den WTO-Abkommen zu Dienstleistungen (GATS) und zu Finanzdienstleistungen

Vietnams WTO-Beitritt bedeutet, dass die bisherigen Beschränkungen für internationale Banken, auf gleicher Basis mit einheimischen Banken zu konkurrieren, aufgehoben werden müssen. Bis dahin gab es auch schon ausländische Bankniederlassungen in Vietnam, aber sie durften z. B. nur eine Filiale in jeder Stadt eröffnen. Vietnam hat für den WTO-Beitritt versprochen, seinen Finanzsektor schneller als andere WTO-Mitglieder zu öffnen. Das Interesse ausländischer Banken ist jedenfalls groß, sich auf

dem vietnamesischen Markt zu etablieren, weil man mit einem sehr großen Entwicklungspotential rechnet, zum einen wegen der noch unterentwickelten Versorgung mit Finanzdienstleistungen und zum anderen wegen der erwarteten günstigen Wachstumsaussichten der vietnamesischen Wirtschaft.

Ab April 2007 dürfen ausländische Kreditinstitute bis zu 100 % in ausländischem Besitz befindliche Banken in Vietnam gründen. Die ausländische Bank muss über ein Vermögen von mehr als 10 Mrd. US\$ verfügen, kleinere Banken kommen nicht zum Zuge. Wenn die ausländische Bank Zweigstellen in Vietnam gründen will, muss ihr Kapital sogar mehr als 20 Mrd. US\$ betragen. Der vietnamesische Staat darf aber für 5 Jahre (bis 2011) das Einlagengeschäft einer ausländischen Bankniederlassung mit Vietnam in Dong beschränken. Ab WTO-Beitritt dürfen ausländische Bankniederlassungen Kreditkarten zu gleichen Bedingungen wie nationale Banken ausstellen (*national treatment*). Ab 2011 gilt vollständige Gleichbehandlung mit einheimischen Banken (*full national treatment*). Eine andere Quelle besagt, dass nach dem USBTA US-Banken und nach WTO-Beitritt auch Banken anderer Herkunftsländer unbegrenzte Einlagen von Unternehmen (*legal entities*) aufnehmen und Kreditkarten ausstellen dürfen (VietNamNet 21.06.2006).

Vietnam beschränkt die Beteiligung ausländischer Kreditinstitute an privatisierten Staatsbanken auf die gleiche Höhe wie die Beteiligung vietnamesischer Privatbanken an den privatisierten (*equitized*) Staatsbanken. Ausländische Banken dürfen demnach nicht mehr als 30 % (insgesamt) der Aktien einheimischer Privatbanken, deren Aktien an der Börse gehandelt werden, erwerben. Bei Joint-Venture-Banken darf die ausländische Beteiligung an einer vietnamesischen Bank 50 % nicht übersteigen. Tatsächlich lagen Mitte 2007 Anträge zur Eröffnung 100-prozentig ausländischer Bankfilialen von zwei oder drei namhaften ausländischen Banken bei der State Bank of Vietnam vor. Ausländische Versicherungen dürfen ohne Einschränkung 100-prozentige Tochterunternehmen in Vietnam gründen, ab 2008

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

AUSLANDSBÜRO VIETNAM

OLIVER BECKMANN

KATRIN JÄGER

26. September 2008

www.kas.de

www.kas.de/vietnam

dürfen diese auch (Haft-) Pflichtversicherungen anbieten und nach 5 Jahren auch Lebensversicherungen. Für ausländische Wertpapierhändler (*securities companies*) gibt es für fünf Jahre eine Obergrenze für die Beteiligung an lokalen Partnern von 49 %, die ebenfalls nach 5 Jahren abgeschafft werden muss.

Wichtig: die Verpflichtungen zur Marktöffnung und zur Gleichbehandlung ausländischer Banken in Vietnam sind nur die eine Seite der Medaille. Für ein stärkeres ausländisches Engagement bei der Entwicklung des vietnamesischen Finanzsektors muss auch noch die administrative Gleichbehandlung staatlicher und privater, vietnamesischer und ausländischer Banken durch die State Bank und die zuständigen Behörden hinzukommen. Bei der Genehmigung ausländischer Filialen ist ein erheblicher Spielraum für administrative Hürden und Erschwernisse, die es ausländischen Banken unattraktiv erscheinen lassen können, sich stärker in Vietnam zu engagieren.

Blick zum Nachbarn: wie hat sich das chinesische Finanzsystem nach dem WTO-Beitritt entwickelt?

In China begann die Reform des Bankensektors 1979. Einzige Bank im alten System (Monobankensystem) war die People's Bank of China (PBC). Sie fungierte zugleich als Zentralbank und als Geschäftsbank. Der erste Reformschritt war die Aufspaltung zwischen der Zentralbankfunktion der PBC und der Geschäftsbankenfunktion, die von vier großen sektoral spezialisierten Staatsbanken erfüllt wurde (Agricultural Bank of China, Bank of China, China Construction Bank, Industrial and Commercial Bank of China). Von 1986 bis 1992 wurden weitere Geschäftsbanken gegründet und die ersten Aktienbörsen in Shanghai und Shenzhen eröffnet. In der dritten Phase der Reformen, 1993 bis 1997, wurde der gesetzliche Rahmen für das reformierte Finanzsystem mit dem Gesetz über die People's Bank of China und dem Gesetz über die Geschäftsbanken geschaffen. 1994 wurden drei Banken für policy-lending gegründet bzw. damit betraut; China Development Bank, Export-Import Bank of China und China Agricultural

Bank. Ab 1994 wurde das Problem der akkumulierten non-performing loans (NPLs) sichtbar. Versuche, das NPL-Problem zu lösen, beherrschten die vierte Reformphase (1998-2002). 1999 wurden vier staatseigene Vermögensverwaltungsunternehmen (*asset management companies*) zur Übernahme der NPLs von den Geschäftsbanken gegründet. In der fünften Phase der Reformen ab 2003 wurden eine Reihe von Regulierungsinstitutionen (China Banking Regulatory Commission, China Securities Regulatory Commission, China Insurance Regulatory Commission) geschaffen und die nach dem WTO-Beitritt erforderlichen weiteren rechtlichen und institutionellen Reformen vorangetrieben.

China trat im Dezember 2001 der WTO bei. Durch die damit verbundenen Verpflichtungen für Liberalisierung und Transparenz im Finanzsektor wurde der Reformprozess weiter beschleunigt. Ausländische Banken und Finanzdienstleister dürfen inzwischen Finanzgeschäfte auch in lokaler Währung anbieten. Allerdings werden nur ausländische Banken ab einer bestimmten Größe zugelassen (mehr als 10 Mrd. US\$ Aktiva), und es gibt noch Einschränkungen für ihre Geschäftstätigkeit mit lokalen Kunden. So dürfen sie z. B. noch keine Kreditkarten ausstellen. Es gibt auch Beschränkungen für die Beteiligung ausländischer Banken an chinesischen Finanzinstituten. Keine ausländische Bank darf einzeln mehr als 20 % Kapitalanteil an einer chinesischen Bank halten. Seit 2004 haben ausländische Investoren Anteile an vier der fünf größten staatseigenen Geschäftsbanken (SOCBs) erworben. Ende 2006 hatten 29 ausländische Finanzinstitute insgesamt 19 Mrd. US\$ in 21 chinesischen Geschäftsbanken investiert, davon 16 Mrd. US\$ in den vier SOCBs (WTO, Trade Policy Review China, 2008). Ende 2006, also fünf Jahre nach dem WTO-Beitritt, wurden die noch bestehenden geographischen und Kunden-Beschränkungen für Finanzgeschäfte in lokaler Währung aufgehoben.

Allerdings will die chinesische Regierung ausländischen Banken offenbar keine kontrollierende Rolle in einer der großen chinesischen Geschäftsbanken einräumen. Daher gibt es bereits Anfragen der USA und Ja-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

AUSLANDSBÜRO VIETNAM

OLIVER BECKMANN

KATRIN JÄGER

26. September 2008

www.kas.de

www.kas.de/vietnam

pans, ob die chinesischen Einschränkungen für den Erwerb von Anteilen an chinesischen Banken durch ausländische Banken mit dem GATS und den darunter von China eingegangenen Verpflichtungen vereinbar sind. Die chinesische Regierung verteidigt die Einschränkungen mit dem Argument, dass der Einkauf in existierende chinesische Banken nicht vom GATT gedeckt sei. Neue Joint-Venture-Banken dagegen dürften ausländische Banken sogar mit chinesischer Minderheitsbeteiligung eröffnen. Der Konflikt ist deshalb von einiger Brisanz, weil China als viertgrößte Volkswirtschaft der Welt, die außerdem dynamischer als alle anderen wächst, natürlich hochattraktiv für internationale Banken ist, erst recht in einer Zeit, da das US-amerikanische Finanzsystem in eine schwere Krise zu geraten droht.

cherungen und andere Finanzdienstleistungsinstitute zu schließen. Angesichts des großen Nachholbedarfs eines noch wenig entwickelten Finanzsystems besteht hier ein großes und strategisch wichtiges Betätigungsfeld für die Entwicklungshilfegeber. Vor dem Hintergrund der Finanzkrise in den USA sollte die Vertiefung des vietnamesischen Finanzsystems und die Ausbildung einer neuen Generation von qualifizierten Bankmitarbeitern und staatlichem Regulierungspersonal mit einer öffentlichen Diskussion über die Vor- und Nachteile der Finanzsysteme angelsächsischen Typs im Vergleich zu den weniger dynamischen, dafür aber offenbar auch weniger krisenanfälligen Finanzsystemen Kontinentaleuropas einhergehen.

Schlussfolgerungen für Vietnam

Angesichts der aktuellen Zuspitzung der Krise des US-amerikanischen Finanzsystems, von der die Weltfinanzmärkte mitgerissen werden können, sollte Vietnam die Politik einer vorsichtigen und schrittweisen Öffnung für ausländische Banken, flankiert von einer verbesserten Bankenaufsicht und transparenten Regeln für die Kreditexpansion der Banken fortsetzen. Ähnlich wie China sollte Vietnam das Engagement seriöser internationaler Banken und den Aufbau von Filialnetzen zulassen, dagegen die Beteiligung ausländischer Banken an den großen vietnamesischen Banken begrenzen. Es ist in der gegenwärtigen Bankenkrise in den USA kaum vorstellbar, dass China, Vietnam und andere WTO-Mitgliedsländer vor das WTO-Schiedsgericht gezogen werden könnten, weil sie keine Mehrheitsbeteiligung an großen nationalen Banken zulassen. Im Einzelfall können derartige Vorschriften natürlich umgangen werden, z.B. wenn Regierung und Zentralbank eine ausländische Mehrheitsbeteiligung oder gar Übernahme einer vietnamesischen Bank als einzige Möglichkeit ansehen, eine in Not geratene Bank zu sanieren.

Die größte Herausforderung für Vietnams Finanzsektorentwicklung dürfte darin bestehen, schnell die noch sehr große Lücke an qualifiziertem Personal für Banken, Versi-