



BDI

Bundesverband der
Deutschen Industrie e.V.

LÄNDERBERICHT CHINA

Reform oder Instabilität?

Xi Jinpings Entscheidungen für ein neues China

30/11/2015

- **Mehr Mut zu Marktwirtschaft ist das offizielle Programm der chinesischen Führung. Der Reformelan hat jedoch in den letzten beiden Jahren erheblich nachgelassen.** Sollte sich dies nicht ändern, bestehen spürbare Risiken für die Konjunktur und die Finanzstabilität fort.
- **Chinas Wirtschaft befindet sich in einem tiefgreifenden Strukturwandel hin zu intensivem Wachstum durch technischen Fortschritt.** China altert und hat überinvestiert. Künftig muss Innovation zum Haupttreiber werden. Wirtschaftliches Wachstum kann nur mit größerer Freiheit in der Forschung, bei Unternehmensgründungen, in der digitalen Wirtschaft und auf dem Finanzmarkt gefördert werden.
- **Die Führungsrolle von Staatspräsident Xi Jinping bietet die Chance, die zahlreichen Widerstände gegen Reformen zu überwinden.** Der politische Kurswechsel ist schwieriger zu bewerkstelligen als die wirtschaftspolitischen Hausaufgaben, gilt jedoch in vielen Bereichen als Voraussetzung für die wirtschaftlichen Reformen.
- **Die deutsche Wirtschaft weist kein hohes Risiko gegenüber China auf.** Die gesamtwirtschaftliche Verwundbarkeit gegenüber einer Abkühlung ist noch moderat. Nur bei sehr wenigen Unternehmen ist der Anteil Chinas am Geschäft hoch. Politische Interventionen und der stark eingeschränkte Marktzugang bleiben die größten Hindernisse für eine Ausweitung des wirtschaftlichen Engagements in und mit China.
- **Chinas Modernisierung kann nur bei einer größeren Offenheit des Landes für den internationalen Austausch von Ideen, Technologien, Gütern, Dienstleistungen und Kapital gelingen.** Protektionistische Rückschritte in manchen Feldern sind nicht erfolgsversprechend.

Inhaltsverzeichnis

Einführende Bemerkungen	4
I. Der unruhige chinesische Sommer	5
II. Volatile Finanzmärkte, reale Schwäche und Konjunkturpolitik	7
III. Chinas Wirtschaftsmodell im Übergang	13
IV. Reformen	32
V. Zwei mögliche Entwicklungslinien	55
VI. Verflechtung zwischen der deutschen und chinesischen Wirtschaft und Exponiertheit deutscher Unternehmen in China	65
VII. Schlussfolgerungen.....	69
Quellenverzeichnis	72
Impressum	75

Einführende Bemerkungen

An China führt kein Weg vorbei – das gilt für die deutsche Wirtschaft ebenso wie für die deutsche Politik. Die Beschäftigung mit Chinas zu erwartender wirtschaftspolitischer Entwicklung ist allerdings nicht nur notwendiger, sondern auch zunehmend diffiziler geworden. Die Zeiten zweistelliger Wachstumsraten in China sind ebenso vorbei wie die Zeiten, in denen wir mit großer Gelassenheit auf Chinas wirtschaftliche Entwicklung blicken konnten. Denn auch wenn man das politische und wirtschaftliche System Chinas in der Vergangenheit nicht zwingend guthieß, so war es doch in großen Teilen eines: berechenbar und stabil. Dies scheint sich nun – wenn auch nicht zwingend zum Schlechteren – zu wandeln. China befindet sich in einer Transformationsphase und in den wenigsten Bereichen scheint zum jetzigen Zeitpunkt absehbar zu sein, inwieweit die Umstellungen gelingen werden.

In den letzten Wochen wurde viel zu China geschrieben. Kaum ein Tag, an dem man die Zeitung aufschlug, ohne vom nahenden Untergang der Wirtschaftsmacht China und den unabsehbaren Folgen für die deutsche Industrie zu lesen. In der Tat geben die jüngsten Entwicklungen Anlass zur Sorge. Denn eines ist klar: Chinas wirtschaftspolitische Entwicklung wird Auswirkungen auf die deutsche Industrie haben, im Guten wie im Schlechten.

Oftmals beschränkt sich die Analyse zu China jedoch lediglich auf die eigene Branche, den einzelnen Wirtschaftszweig oder die direkten Mitbewerber. Um die zukünftige Entwicklung jedoch besser einschätzen zu können, ist es notwendig, einen Schritt zurück zu treten und den Blickwinkel zu erweitern.

Unser Anspruch beim Erstellen der Studie war es, einen branchenübergreifenden Überblick über die derzeitige Verfasstheit der chinesischen Wirtschaft zu bieten. Die Analyse wird nicht jeden Aspekt der wirtschaftlichen Entwicklung Chinas en detail beleuchten. Vielmehr geht es darum, die wichtigsten Eckpunkte des angestrebten Strukturwandels näher zu betrachten. Wir werden darlegen, wo die größten Verwundbarkeiten der chinesischen Volkswirtschaft liegen. Darüber hinaus werden wir die Lösungsansätze bzw. Reformvorhaben der chinesischen Führung beschreiben und diese auch bewerten. Bei der Beschäftigung mit der Umsteuerung des chinesischen Wirtschaftsmodells steht letztendlich immer die Frage im Hintergrund, ob es der chinesischen Führung gelingen wird, eine funktionierende „Marktwirtschaft sozialistischer Prägung“ aufzubauen, die das Wirtschaftswachstum innovativer, qualitativer und somit nachhaltiger macht.

Die Herausforderungen und Widerstände, mit denen die chinesische Regierung bei der Umsetzung der zahlreichen Reformen zu kämpfen hat, dürfen bei der Analyse nicht außer Acht gelassen werden, da sie den Reformwillen der chinesischen Führung unter Xi Jinping und Li Keqiang in hohem Maße auf den Prüfstand stellt. Deshalb ist es ratsam, sich Gedanken über unterschiedliche Entwicklungslinien zu machen und über die Optionen, um auf sie zu reagieren.

Darüber hinaus haben wir uns der Frage gewidmet, inwieweit die oftmals angeführte und scheinbar allgemein anerkannte Abhängigkeit und Exponiertheit deutscher Unternehmen in China wirklich gegeben ist. Wir haben ausgewählte, in China stark engagierte deutsche Unternehmen befragt, mit welchen Herausforderungen sie in den nächsten drei Jahren im China-Geschäft rechnen und um eine Einschätzung zu den Risiken oder Chancen einzelner Faktoren wirtschaftlicher, politischer und sozialer Entwicklung gebeten.

Die Ergebnisse dieser Studie und Unternehmensbefragung sind für unsere zukünftige Arbeit von großer Bedeutung. Eine Beschäftigung mit China, die auch die politischen Rahmenbedingungen einbezieht, die frühzeitige Identifikation von Risiken und Chancen für das eigene China-Geschäft und die Einschätzung zukünftiger Entwicklungen in China werden im Sinne einer strategisch wirkungsvollen Positionierung der deutschen Unternehmen und Verbände zunehmend wichtig.

I. Der unruhige chinesische Sommer

Die konjunkturelle Erholung der Weltwirtschaft ist im Jahr 2015 durch Chinas wirtschaftliche Abschwächung und volatile Finanzmärkte aus dem Tritt geraten. Dies verwundert kaum, denn China steuerte seit 2008 in jedem einzelnen Jahr mehr als ein Drittel zum weltwirtschaftlichen Wachstum bei (IWF 2015: 19). Chinas lange angekündigter und 2013 auch politisch eingeleiteter Kurswechsel hin zu inländischen Wachstumsquellen ist jüngst zudem durch eine Phase von Pech und Pannen gegangen und von den Finanzmärkten unter Generalverdacht gestellt worden. Zwar schien es zuvor der neuen Führung gelungen zu sein, das seit fünf Jahren schwelende Immobilien- und Finanzmarktrisiko in eine zumindest auf Sicht kontrollierte Anpassung zu überführen, dafür brachen Fehlentwicklungen an anderer Stelle aus. Die stark interventionistische Reaktion der Politik erhöhte die Unsicherheit noch.

Das Großrisiko einer Destabilisierung im Zuge ausbleibender Strukturreformen ist jedoch 2015 fest im Bewusstsein aller Marktteilnehmer verankert worden. Seither ziehen Investoren verstärkt Kapital aus der Volksrepublik ab. Daran konnte auch die beruhigende G20-Abschlussklärung der Finanzminister und Notenbankchefs Anfang September 2015 in Istanbul nichts mehr ändern. Dennoch: die konjunkturelle Abschwächung in China wird zwar einige sehr mit China verflochtene Volkswirtschaften Ostasiens und die Rohstoffexporteure etwas stärker treffen, die Auswirkungen auf die konjunkturelle Entwicklung in den USA und in Europa sind jedoch noch sehr begrenzt. Die verminderten Geschäftsaussichten mit dem Reich der Mitte werden unter anderem direkt durch die gesunkenen Rohstoffpreise und andere Faktoren kompensiert. Gleichwohl hängt von der mittelfristigen Entwicklung der zweitgrößten Volkswirtschaft der Welt natürlich viel ab.

Volatile Märkte spiegeln Unsicherheit über Chinas Politik wider

Zu keinem Zeitpunkt der letzten Wochen sprachen die harten Daten eine eindeutige Sprache für eine nachhaltige Abkühlung der chinesischen Volkswirtschaft und eine gravierende Verfehlung des mit rund sieben Prozent realem BIP-Wachstum beschriebenen Politikziels der chinesischen Führung. In der Wirtschaft zählt bekanntlich jedoch auch die Psyche der Marktteilnehmer, und die geriet in depressive Stimmung.

Die Wechselkurspolitik löste die Volatilität aus

Die neue Führung hatte in den ersten anderthalb Jahren nach dem Reformbeschluss auf dem 3. Plenum der KP China im November 2013 vor allem auf eine zügige Deregulierung und Liberalisierung des chinesischen Finanzmarkts gesetzt. In diesem Feld konnte man sicherlich Fortschritte vorweisen, wenn auch weiterhin viel zu tun bleibt. Zu den Fortschritten zählte eine langfristige Strategie zur Internationalisierung des Renminbi, einschließlich der Aufnahme der Währung in den Korb für Sonderziehungsrechte beim Internationalen Währungsfonds. Und ausgerechnet eine diesem Ziel geschuldete Änderung in der Praxis des Währungsmanagements am 11. August 2015 sorgte für Volatilität am Devisenmarkt. Peking wollte auf der entscheidenden Sitzung im IWF im November dieses Jahres ein positives Votum zugunsten der RMB-Aufnahme erwirken und passte daher die Modalitäten der Dollarorientierung stärker den Marktkräften an. Verunsicherte Märkte unterstellten der Politik Abwertungsmotive und befürchteten angesichts schwacher Export- und Industrieindikatoren eine harte Landung der Konjunktur. Die Marktreaktion spiegelte ein erschüttertes Vertrauen in die Wirtschaftspolitik wider. Offenkundig sorgten sich die Marktteilnehmer um das Gelingen der Neuausrichtung der chinesischen Wirtschaft und spielten das Szenario einer Finanzkrise infolge einer blockierten Politik durch.

Die Aktienmärkte korrigieren scharf

Ein echter Politikfehler kam hinzu. Kleine regulatorische Änderungen auf dem Aktienmarkt in den letzten beiden Jahren hatten einen zum guten Teil fremdfinanzierten Kursanstieg an chinesischen Börsen ausgelöst, der am 18. August platzte. Dies löste deutliche Kursabschläge auf den Aktienmärkten in den USA, in Europa und in Japan aus, obwohl sich an den Fundamentaldaten kaum etwas in eine entsprechende Richtung geändert hatte. Innerhalb von wenigen Tagen hatten sich fünf Billionen US-Dollar an Marktkapitalisierung in Luft aufgelöst, und die Jahresgewinne wichtiger Leitindizes hatten sich ebenfalls verflüchtigt. Die Preise auf den Rohstoffmärkten gaben stark nach, und eine Reihe von Währungen geriet unter Druck. Das war ein wenig zu viel an globaler

Marktreaktion auf eine scharfe Korrektur der Bewertung von hauptsächlich staatlichen Unternehmen in China, die den Löwenanteil der Marktkapitalisierung stellen.

Die Abschwächung der konjunkturellen Entwicklung Chinas wurde anfänglich an den Märkten mit einem Erlahmen des Reformeifers, wachsenden Beschränkungen für ausländische Unternehmen und den innen- wie außenpolitischen Machtdemonstrationen der chinesischen Führung zu einem Krisenszenario verbunden. Seither mehren sich jedoch wieder die Stimmen, die auf Chinas robuste Inlandsnachfrage und das Potenzial zu einer tragfähigen und dynamischen wirtschaftlichen Entwicklung in mittlerer Frist hinweisen und keine Zwangsläufigkeit der Krise erkennen können.

Wer hat Recht, wer liegt richtig? Was bedeutet dies für den Wirtschaftsausblick? Was bedeutet dies für die deutsche Wirtschaft? Müssen wir uns Sorgen machen, und wenn ja, welche? Was können die Unternehmen selbst, was können die Regierung und die Europäische Union tun, um auf diese Schwierigkeiten zu reagieren?

Erfolg setzt Reform voraus, aber gibt es Reformen? Das Argument in Kürze

Chinas Wirtschaft steht nicht am Abgrund. Xi Jinpings Reformpolitik ist auch keinesfalls gescheitert. Die Welt bricht nicht in Chaos aus. Eine Finanzkrise in China steht nicht unausweichlich ins Haus. Gleichwohl steht Chinas Führung vor der komplexen Aufgabe, die Stabilisierung der Wirtschaft entlang eines tragfähigen Wachstumspfad zwischen sechs und sieben Prozent in den nächsten Jahren nur durch substantielle Strukturreformen erzielen zu können. Allein durch die Integration neuer Arbeitskräfte in den Markt und fortwährend hohe, aber ineffiziente Investitionen wird dies nicht gelingen. Innovation und technischer Fortschritt müssen zum eigentlichen Treiber in den nächsten Jahren werden. Mit anderen Worten: China steht nach 35 Jahren extensiven Wachstums vor einem Kurswechsel, der bedeutende Weichenstellungen in der Politik und den Unternehmen erfordert (siehe auch Zoellick 2015 und Acemoglu und Robinson 2013).

Eine stärkere marktwirtschaftliche Ausrichtung ist angezeigt

Die Stärkung des Wettbewerbs und die weitere Öffnung der Märkte, ein sinkender Staatseinfluss auf Unternehmen und eine Neuorientierung der Wirtschaftspolitik an Innovation, Produktivität und effizienter Kapitalallokation sind dazu in Ergänzung zu makroökonomischen Management unabdingbar. Zudem müssen die Bilanzen von Unternehmen, Immobilienfirmen und Finanzinstituten ruhig und stetig aus der angelauten Überschuldung herausgeführt werden. Dies ist in einer stark wachsenden Ökonomie wie China binnen einiger Jahre durchaus möglich. China hat schon einmal den Finanzsektor aufräumen müssen, als Zhu Rongji Ende der neunziger Jahre mit dreistelligen Milliarden-Dollar-Beträgen die Staatsbetriebe und Kreditinstitute rekapitalisieren und reformieren musste; dies kostete damals rund zwanzig Prozent der Wirtschaftsleistung. So bitter ist die Lage derzeit nicht.

Innovation und Produktivität erfordern größere Freiheiten

China kann jedoch nur dann erfolgreich sein, wenn es dem Land gelingt, das Ruder nicht nur halb, sondern ganz herumzureißen. Dies setzt vor allem die Stärkung marktwirtschaftlicher Strukturen, rechtlicher Rahmenbedingungen und umfassender, partizipativer statt repressiver politischer Institutionen voraus (Acemoglu und Robinson 2013). Es erfordert eine offene Innovations- und Gründungskultur und verträgt sich zunehmend schlecht mit Eingriffen in den freien Fluss von Informationen, Gütern, Dienstleistungen und Kapital. Politische und wirtschaftliche Öffnung müssen bei der Stärkung Hand in Hand gehen. Für einen erfolgreichen Reformprozess müssen auch die Chancen für ausländische Unternehmen, an Chinas technologischer Entwicklung partizipieren zu können, verbessert werden. Es ist kaum vorstellbar, dass China auf die kurze Sicht eines Jahrzehnts die Produktivitätsschübe ohne das Zutun von stark in die internationale Arbeitsteilung integrierten Unternehmen aus dem Ausland bewerkstelligen kann.

Die chinesische Führung hat keine Wahl, oder doch?

Die politischen Widerstände gegen wichtige Strukturreformen sind in China mittlerweile genauso stark wie in anderen hoch entwickelten Volkswirtschaften. Die chinesische Führung wird mehr als in den 37 Jahren der Reformpolitik zuvor Konflikte austragen und Reformen durchsetzen müssen. Bleiben die Reformen aus oder würden nur halbherzig durchgeführt, dann dürfte sich der Wachstumspfad schon bald auf deutlich unter fünf Prozent an durchschnittlichem realem BIP-Wachstum absenken. Dies wiederum trüge das unkalkulierbare, aber große Risiko einer massiven Destabilisierung der Wirtschaft durch eine Finanzkrise in sich. Eine solche Entwicklung gefährdete dann auch die politische Stabilität. Xi Jinping hat in diesem Sinn keine Wahl, als das Land zu reformieren und weiter zu öffnen. Die Irritation der Märkte beruht genau auf der gegenteiligen Beobachtung des wachsenden Protektionismus des Landes im Güter- und Dienstleistungsverkehr und bei den Spielregeln für die digitale Welt.

II. Volatile Finanzmärkte, reale Schwäche und Konjunkturpolitik

Neue Führung, neue Vorgaben durch die Politik

Seit dem Amtsantritt von Parteichef und Staatspräsident Xi Jinping ist Chinas Politik in wichtigen Feldern konzeptionell neu ausgerichtet worden. Dies trifft vor allem auf die Wirtschaftspolitik zu. Das chinesische „Wachstumsmodell“ der letzten dreieinhalb Jahrzehnte kann schlichtweg nicht fortgeschrieben werden, da dies weder mit einer tragfähigen Entwicklung der öffentlichen Finanzen noch der privaten Finanzwirtschaft einhergehen würde. Die neue Führung hat daher in einem ein gutes Jahr währenden Prozess die Beschlüsse auf dem 18. Parteitag des ZKs der KP China zum Jahresende 2013 vorbereitet und China auf den Kurs eines moderateren Wachstums festgelegt. Dies soll mit einer Absenkung der vormals enorm hohen Investitionstätigkeit, einer Ausweitung des privaten Verbrauchs, einer Stärkung der Dienstleistungen, einer moderateren Entwicklung der industriellen Produktion und mit geringen außenwirtschaftlichen Überschüssen einhergehen. Zudem soll die Überangebotskrise auf den Immobilienmärkten der meisten Städte ohne große Insolvenzen von Immobilienentwicklern oder Banken mittelfristig überwunden und die 2012/13 enorm angestiegene informelle Finanzierung der Wirtschaft wieder in normale Kanäle gelenkt und insgesamt gedämpft werden. Die finanzielle Verwundbarkeit nach den wirtschaftlich hyperaktiven Jahren der Bekämpfung der internationalen Finanzkrise muss ebenfalls Schritt für Schritt reduziert werden.

Neue Quellen des Wachstums

Die Belebung des wirtschaftlichen Wachstums sollte vor allem durch die Marktkräfte, die Entwicklung der Dienstleistungen, den Aufbau neuer Städte für die Millionen an neuen Migranten vom Land, die Entwicklung sozialer Sicherungssysteme und die Stärkung der rückständigen westlichen Provinzen erfolgen. Eine weitere Liberalisierung des Finanzsektors zugunsten der Sparer, die Nutzung digitaler Güter und Dienstleistungen und die Reform des Niederlassungsrechts (Hukou-Systems) sollten die Grunddynamik des privaten Verbrauchs stützen. China hat zudem an dem Kurs festgehalten, eine reale handelsgewichtete Aufwertung der heimischen Währung zuzulassen, den Kapitalverkehr sukzessive zu liberalisieren und die internationale Nutzung des Renminbi zu stärken. Eine stark unterbewertete Währung mit massiven Fehlallokationen von Kapital zugunsten der exportorientierten Industrie ist bereits vor Jahren einer erheblichen nominalen Aufwertung zum US-Dollar und einer massiven realen handelsgewichteten Aufwertung gegenüber den Handelspartnern gewichen. Dementsprechend sind die Leistungsbilanzungleichgewichte erheblich zurückgegangen, die Devisenreserven sind jüngst gesunken, die Geldpolitik hat neue Spielräume gewonnen und Konflikte mit den Handelspartnern haben sich erheblich entspannt.

Hohe finanzielle Verwundbarkeit Chinas als Folge der Anti-Krisenpolitik

Die neue Führung hat das Land jedoch nicht in einem Zustand hoher makroökonomischer, finanzieller und politischer Stabilität übernommen. Vielmehr blieb die alte Führung zum Teil aufgrund der Weltwirtschaftskrise, zum Teil wegen hausgemachter politischer Widerstände hinter dem schon länger angekündigten Politikwechsel deutlich zurück. In den zwei späten Jahren der Amtszeit von Staatspräsident Hu und Premierminister Wen gelang zwar die Abfederung der negativen transatlantischen Einflüsse auf China, nicht aber die Festigung eines Reformkurses. Dies lag vor allem daran, dass die Bekämpfung der aus den USA und Europa nach Asien sich ausbreitenden Finanz- und Wirtschaftskrise der Jahre 2008/09 durch die chinesische Regierung mit massiven Konjunktur- und Investitionsprogrammen erfolgte. Im November 2008 legte China ein Programm über umgerechnet 470 Milliarden Euro auf, im Juli 2009 ein weiteres in Höhe von umgerechnet 460 Milliarden Euro. Dies hat das chinesische Wirtschaftswachstum in den Folgejahren bis 2011 auf sehr hohem Niveau gehalten und die Weltwirtschaft in kritischer Zeit massiv gestützt. Leider zeigten sich jedoch in der Folge Fehlentwicklungen, die nochmals durch die Politik akzentuiert wurden.

Die Ausgestaltung der Programme als massive Investitionen der Unternehmen, die den nachgeordneten Gebietskörperschaften zugeordnet sind, in kommunale Infrastruktur, in Verkehrsinfrastruktur und andere Zwecke war zwar zielführend. Gleichzeitig entstanden jedoch erhebliche Überinvestitionen auf dem Immobilienmarkt, eine Fehlallokation von privatem Anlagekapital über neue, sehr schwach regulierte Wertpapiermärkte und eine finanzielle Verwundbarkeit im chinesischen Bankensystem, die eine mehrjährige Korrektur, Bilanzsanierung und finanzielle Stabilisierung nach sich ziehen müssen. Die Krise auf dem Immobilienmarkt hat auch die kommunale Ertragskraft geschwächt, da Immobilienverkäufe und Steuern auf Immobilien eine wichtige Finanzquelle darstellen. Dies hat unter anderem den US-Ökonomen Kenneth Rogoff dazu veranlasst, in China einen klassischen Fall einer privaten Überschuldungskrise mit hohen Risiken für die öffentliche Hand zu diagnostizieren (Rogoff 2015).

Fehler in der Finanzmarktpolitik

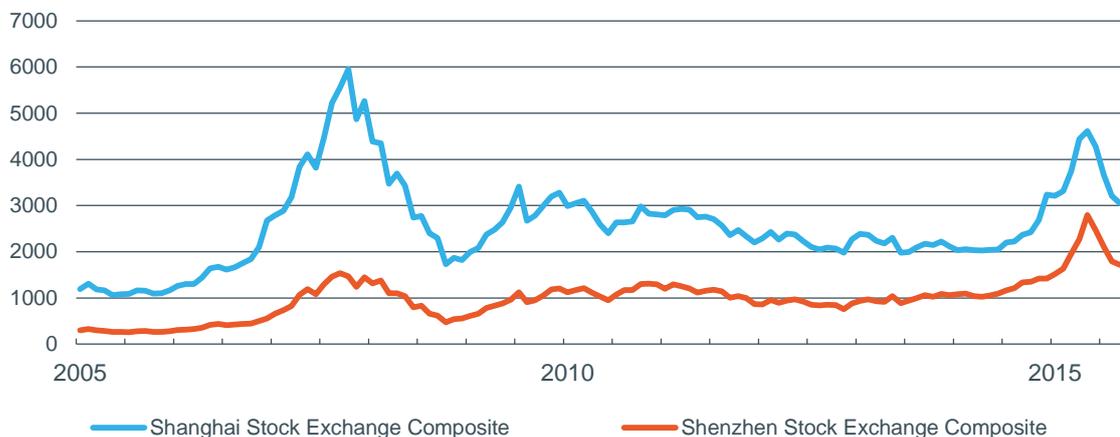
Die Unruhe des Sommers wurde kurioserweise jedoch nicht von den Fehlentwicklungen auf dem Immobilienmarkt ausgelöst. Dieser wurde vielmehr einer sukzessiven Stabilisierung unterworfen und zeigte erstmals wieder Anzeichen von Erholung, steigenden Preisen und allmählicher Bewältigung der Probleme (siehe unten). Die Unruhe kam von den Devisen- und Aktienmärkten.

Rein in die Aktien, raus aus den Aktien: kleine Weichenstellungen, große Fehldynamik

China hatte 2013 die Regeln für kreditfinanzierte Aktienkäufe erleichtert, die vor dem Crash bereits ein Volumen von acht Prozent des handelbaren Marktwerts chinesischer Aktien erreicht hatten. Zudem wurde die Tätigkeit von Publikumsfonds liberalisiert und es Investoren erlaubt, mehrere Wertpapierkonten zu unterhalten. Diese regulatorischen Missgriffe lösten in Verbindung mit einer öffentlichen Werbung zugunsten des Aktiensparens, der Umschichtung von Geldern aus dem notleidenden Immobiliensegment und Hoffnungen auf höhere Rentabilität der Staatsbetriebe, die die Marktkapitalisierung an den Börsen von Shanghai und Shenzhen dominieren, eine sehr starke Marktreaktion auf dem immer noch recht illiquiden, engen und durch schwache Corporate Governance und Aktionärsrechte geprägten chinesischen Aktienmarkt aus. Die Marktkapitalisierung lag 2013 noch bei 52,3 Prozent des chinesischen BIP, das wiederum 9,5 Billionen US-Dollar betrug; 2014 war der Wert schon auf 71 Prozent angestiegen! Die Kurse stiegen in anderthalb Jahren um das knapp Anderthalbfache auf völlig untragbare Bewertungsniveaus an. Dem stand ein stagnierendes Angebot gegenüber. Dies musste notwendigerweise zum Crash führen (siehe IWF 2015, Peterson Institute 2015 zu dieser Entwicklung). Als die Märkte nach längeren Stabilisierungskäufen chinesischer Institute und der Notenbank seit Anfang Juli zur Ansicht kamen, dass die Kurse die Stützungslinien der Regierung durchbrochen hätten, brach eine Verkaufswelle aus. In kurzer Zeit sanken die Kurse um rund 40 Prozent. Weil die chinesische Regierung mit massiven Interventionen in den Markt, u.a. Verkaufsverbote und Käufe durch staatliche Vermögensverwalter, intervenierte, wurde die Korrektur aufgehalten. Aufgrund der geringen Rolle der Aktien in der Unternehmensfinanzierung und der Geldanlage in China sind die direkten Auswirkungen des Anstiegs und des Einbruchs der Aktienkurse nur von geringer gesamtwirtschaftlicher Auswirkung, der psychologische Schaden für das Konsumenten- und Sparervertrauen sind

jedoch noch nicht verlässlich abzuschätzen. Reine Vermögenseffekte, das heißt die unmittelbaren Folgen gesunkenen Vermögens der Aktieninvestoren für die Konsumausgaben, dürften in China dagegen gering zu veranschlagen sein. Die Käufe von Luxusgütern durch wohlhabende Städter dürften dagegen leiden.

Entwicklung der Aktienindizes in Shanghai und Shenzhen



Quelle: CEIC



Die Währungspolitik zwischen Internationalisierung und Abwertungsfurcht

Die Änderung der Modalitäten der chinesischen Wechselkurspolitik Anfang August¹ löste die weltweiten Turbulenzen aus. Chinas Währung hatte zuvor auf Jahresbasis handelsgewichtet um etwa zehn Prozent aufgewertet, als einzige Währung auch nominal gegenüber dem US-Dollar seit 2011 leicht, gegenüber dem Euro und Yen um rund 40 Prozent und gegenüber allen anderen Handelspartnern seit 2011 sogar um 50 Prozent zugelegt (IWF 2015a, Deutsche Bank 2015a, b). Dies belastete die Außensalden bereits spürbar. Die massive Aufwertung passte zuletzt nicht mehr gut zur konjunkturellen Abkühlung Chinas, was aber sicher nicht das dominante Motiv in der Entscheidung darstellte. Vielmehr wollte die Regierung eine stärkere Rolle des Devisenmarkts zulassen und die Kluft zwischen der Devisennotierung in Hong Kong und im Festland reduzieren, um einen weiteren Baustein für die Aufnahme in den SZR-Währungskorb zu schaffen. Der Renminbi verlor gegenüber dem US-Dollar in den ersten Augusttagen rund drei Prozent an Wert, erholte sich dann jedoch wieder. Ganz generell wirft die bisherige SZR-Strategie die Frage auf, ob nicht zu hohe Risiken in der kurzen Frist eingegangen worden sind (Truman 2015). Es spricht viel dafür, dass China das Ziel der Internationalisierung des Renminbi zwar für innere Reformen auf dem Finanzmarkt nutzen konnte, aber nicht alle Schritte zur breiten internationalen Nutzung der Währung auf den Weg bringen konnte oder wollte. Die Schaffung einer Reservewährung ist alles andere als ein trivialer Vorgang, und ein leistungsfähiger, liquider, stabiler und liberaler Kapitalmarkt, vor allem mit Staatsanleihen und Derivaten, ist eine Grundvoraussetzung. China hat zwar Schritte auf diesem Weg getan, aber ist noch nicht dort angelangt (generell auch Eichengreen 2011).

¹ Die Notenbank schloss die Kluft zwischen dem Fixing des Kurses am Morgen eines Handelstags und dem Marktpreis am Vorhandeltag. Durch diesen Schritt wurde das Fixing um 1,9 Prozent erhöht.

Stabilisierungspolitik mit genügend Spielraum

Regierung und Notenbank haben bereits seit dem Jahreswechsel 2014/15 auf die sich abzeichnende übermäßige Abkühlung der konjunkturellen Entwicklung reagiert. So hat die chinesische Notenbank bereits vor den Sommerturbulenzen dreimal den Leitzinssatz gesenkt, und seither drei weitere Male. Des Weiteren hat die Regierung am 6. August 2015 ein Konjunkturprogramm in Höhe von umgerechnet 150 Milliarden Euro beschlossen. Darüber hinaus hat die Regierung die Verwaltungsvorschriften für die Träger der kommunalen Investitionstätigkeit neu gefasst und damit wesentliche Investitionsbarrieren beseitigt. Die zu erwartende Belebung der Investitionstätigkeit dieser Marktteilnehmer ist grundsätzlich über Indikatoren schwer zu erfassen und dürfte daher durch die Märkte unterschätzt werden.

Die Wirkungen der Geld- und Finanzpolitik werden vor allem im zweiten Halbjahr spürbar werden. Grundsätzlich stehen sowohl der Zentralregierung, vor allem aber der Notenbank, noch einige Optionen offen, gegen eine weitere Abkühlung der wirtschaftlichen Entwicklung vorzugehen.

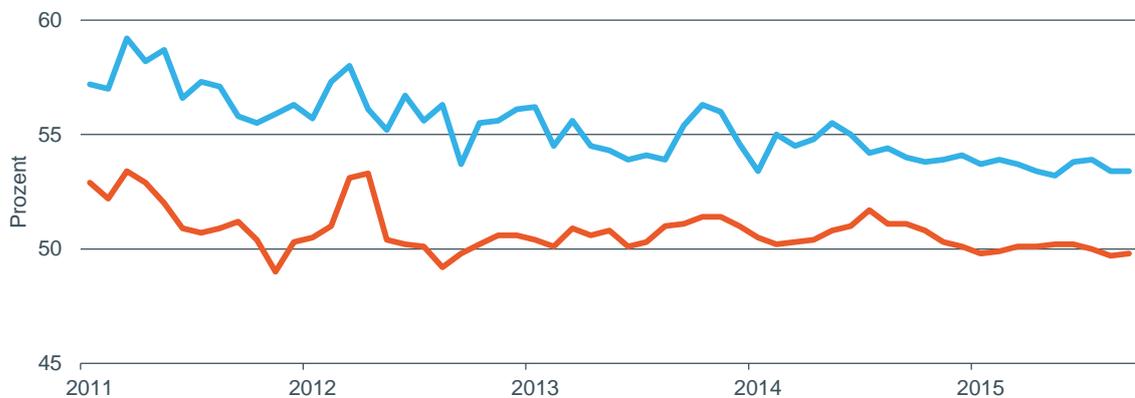
Konjunkturelle Lage durch Abwärtsrisiken gekennzeichnet

Für dieses Jahr verfolgt die Regierung ein Wachstum von um die sieben Prozent. Die internationalen Organisationen sehen in ihren jüngsten Prognosen China in etwa auf Kurs (IWF: 6,8 bzw. 6,3 Prozent für das reale BIP in 2015/16; OECD: 6,7 bzw. 6,5 Prozent für das BIP in laufenden Preisen (kalenderbereinigte Werte) für 2015/16).

Das wirtschaftliche Wachstum verliert an Fahrt

Das Risiko einer übermäßigen Abschwächung der chinesischen Wirtschaftsentwicklung wird insbesondere aufgrund der schwachen Indikatoren für die Industrieproduktion und den Außenhandel im Winter und im Sommer dieses Jahres an den Märkten als hoch gehandelt. Eine Erholung im Frühjahr blieb nicht von Dauer. Richtig ist, dass im ersten Halbjahr 2015 die chinesische Industrieproduktion, die Bautätigkeit, der Außenhandel und die Produzentenpreise schwach verlaufen sind (alle Angaben nach nationaler Statistik). Die Bruttowertschöpfung in der Industrie lag im August 2015 nur sechs Prozent über dem Vorjahreswert. Der Einkaufsmanagerindex lag mit 49,7 und 49,8 im August und September leicht unter neutralem Niveau (50). Die Exportwerte lagen im August 5,5 Prozent unter Vorjahresniveau, die Einfuhren 13,8 Prozent unter Vorjahresniveau. Die Bautätigkeit wuchs in diesem Jahr nur um 3,5 Prozent. Die Ausrüstungsinvestitionen in der Industrie liegen im Jahresverlauf mit 8,5 Prozent im Plus, die der Dienstleistungen mit 11,5 Prozent. Die Einzelhandelsumsätze (ohne Dienstleistungen) lagen im August dagegen knapp elf Prozent über Vorjahr. Die Wertschöpfung im Dienstleistungsbereich hat erwartungsgemäß zugelegt. Dies wird durch die Urbanisierung, erleichterte Marktzugangsbedingungen für Unternehmen, den soliden Anstieg der Löhne und der verfügbaren Einkommen und durch robuste Einzelhandelsumsätze gestützt (OECD 2015; IWF 2015; Lardy 2015). Generell ist dieses neue Austarieren der Wachstumskomponenten erwünscht, aber die Marktdynamik droht etwas über das Ziel hinauszuschießen. Die Wachstumsabschwächung ist zudem extrem stark regional auf sechs Provinzen konzentriert. Die Dienstleistungen wiederum wurden jüngst vom Finanzsektor und dem elektronischen Geschäftsverkehr – den boomenden Onlinehändlern Alibaba, Baidu und Tencent – angetrieben. Insgesamt erzielte die chinesische Wirtschaft im dritten Quartal ein Wachstum von 6,9 Prozent gegenüber dem Vorjahr. Die Industrie wuchs nur mit 5,8 Prozent, während die Dienstleistungen um 8,6 Prozent zulegten.

Einkaufsmanagerindex (2011-2015)



* Werte über 50 Prozent signalisieren Expansion

— Dienstleistungen — Industrie

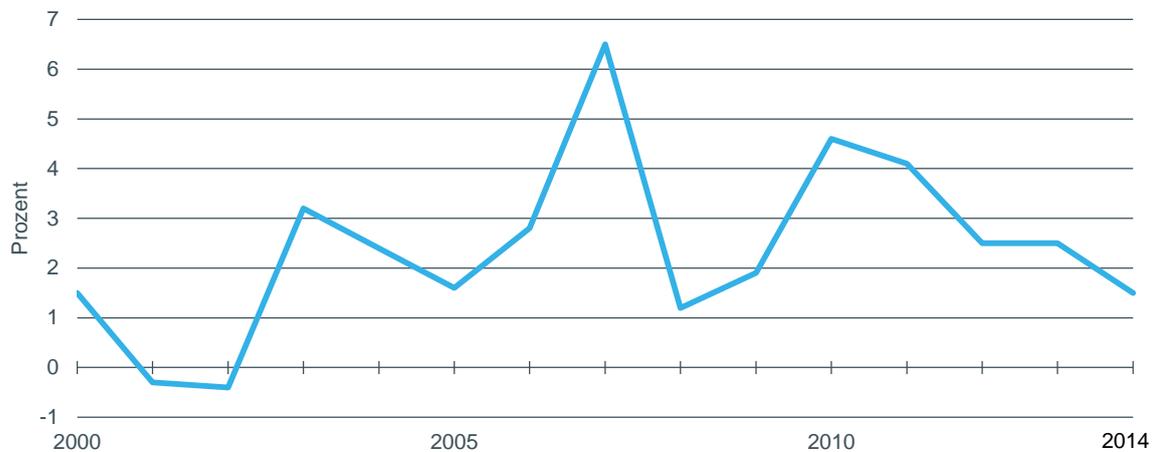
Quellen: CEIC, NBS



Die Geldwertstabilität ist aktuell nicht gefährdet

Der Anstieg der Verbraucherpreise lag nur 2011 in etwa auf der Zielgröße von rund vier Prozent (5,4%), ist in den Jahren 2012-2014 jedoch mit Werten zwischen zwei und drei Prozent hinter dem Ziel zurückgeblieben. Für dieses Jahr rechnet der Währungsfonds nur mit 1,5 Prozent, da die Aufwertung und die niedrigen Ölpreise sich entsprechend auswirken. Die Geldpolitik war weitgehend neutral in den letzten Jahren, aber die monetären Bedingungen sind sukzessive im Zuge der Aufwertung und steigender Realzinsen restriktiver geworden. Die Kerninflationsrate lag die letzten fünf Jahre jedoch sehr stabil zwischen ein und zwei Prozent. Die Produzentenpreise sind in ganz Asien seit Jahren schwach und auch in China rückläufig. Sehr wahrscheinlich ist die Schwäche der Produzentenpreise auch eine Folge von industriellen Überkapazitäten in China und ganz Asien und durch fallende Rohstoffpreise beeinflusst. Das Phänomen ist auch Ausdruck des normalen Prozesses überdurchschnittlich steigender Preise nicht-handelbarer Güter im Vergleich zu handelbaren Gütern, da die Produktivität der Produktion handelbarer Güter in der Regel rascher steigt als die der nicht handelbaren Güter (Balassa-Samuelsen-Effekt). Die Inflationserwartungen sind in China jedenfalls positiv

Inflationsrate 2000-2014



Quellen: CEIC, NBS



Die Geldpolitik liegt auf dem richtigen Pfad

Notenbank und Regierung haben auf die Abwärtsrisiken mit einer Reihe von gegensteuernden Maßnahmen reagiert, die bereits im zweiten Halbjahr greifen sollten. Die Notenbank hat seit November 2014 sechsmal den Leitzins gesenkt, vor den jüngsten Turbulenzen bereits um neunzig Basispunkte. Chinas Leitzins liegt nun bei 4,35 Prozent. Zudem hat die Notenbank jüngst die traditionell sehr hohen Mindestreservesätze für Banken erneut um 0,5 Prozent abgesenkt, um die Liquiditätsversorgung trotz der Aufwertung der Währung und den damit verbundenen rückläufigen Devisenreserven entgegenzuwirken. Der IWF erwartet, dass sich die Kreditvergabe insgesamt um 12 Prozent erhöhen wird (11 Prozent, wenn man um die kommunalen Investitionsfirmen bereinigt). Dies ist zwar noch etwas zu hoch, aber der Konsolidierungstrend ist intakt.

Die Finanzpolitik ist leicht expansiv, wird aber auf Konsolidierung umstellen

Die Fiskalpolitik hält mit einem leicht expansiven Budget ebenfalls gegen, und die außerbudgetären fiskalpolitischen Maßnahmen, die seit 2008 massiv die Wirtschaft stimuliert haben, wirken fort. Dazu zählen insbesondere kommunale Investitionsunternehmen, die formal außerhalb des Staatsbudgets liegen. 2014 wurde das vom IWF berechnete ergänzte Defizit mit knapp zehn Prozent des BIP beziffert; die Nettokreditaufnahme lag mit 7,3 Prozent des BIP gut zweieinhalb Prozentpunkte niedriger, da die Lokalregierungen einen Teil der Ausgaben durch zusätzliche Einnahmen aus den Verkäufen kommunaler Liegenschaften an private Unternehmen finanzieren. Jüngst wurden die rechtlichen Rahmenbedingungen für diese Aktivitäten neu geregelt. Diese Maßnahmen dürften die Finanzierung von Projekten und die Investitionstätigkeit lokaler Bauunternehmen von zahlreichen Unsicherheiten befreien und damit ankurbeln. China hat zudem eine Reform zur Haushaltspolitik auf den Weg gebracht, durch die die außerbudgetären Ausgaben wieder zurück in den Haushalt geführt, die Regeln für kommunale Garantien (bzw. für den Verzicht) für kommerzielle Bauten klarer gefasst und der Finanzierungsmechanismen für laufende Projekte gestärkt wurden. Für die Übergangsphase zur vollen Wirksamkeit der neuen Regelwerke, die die Transparenz des gesamten Staatshaushalts erhöhen werden, wird es aber Unsicherheiten geben, wie bereits begonnene Investitionsvorhaben budgetiert und finanziert werden und inwiefern für diese noch direkte oder indirekte staatliche Garantien der Kommunen gelten oder nicht. Insbesondere die Finanzierung bereits begonnener Infrastrukturinvestitionen durch die kommunalen Firmen muss sichergestellt werden. Dazu hat die Regierung neben erweiterten Möglichkeiten der Anleihe- und Eigenkapitalemission auch den Weg für PPP weiter geöffnet. Die allgemeine Staatsverschuldung stellt noch keine nennenswerte Schranke dar. Chinas Staatsschuldenquote liegt bei 57 Prozent und ist bislang stabilitätskonform. Gleichwohl wird in der jetzigen wirtschaftlichen Lage nur eine allmähliche Konsolidierung im Tempo von rund einem halben Prozent des BIP pro

Jahr angemessen sein. Dies dürfte die Schuldenquote zwar moderat erhöhen, sollte aber mit fiskalischer Stabilität in einem mittelfristigen Horizont bis 2025 einhergehen können.

Chinas wirtschaftliche Entwicklung soll in den nächsten Abschnitten etwas genauer erörtert werden, denn Chinas neues Wachstumsmodell ist angesichts der Fehlentwicklungen in der chinesischen Wirtschaft des letzten Jahrzehnts ein Programm ohne tragfähige Alternative.

III. Chinas Wirtschaftsmodell im Übergang

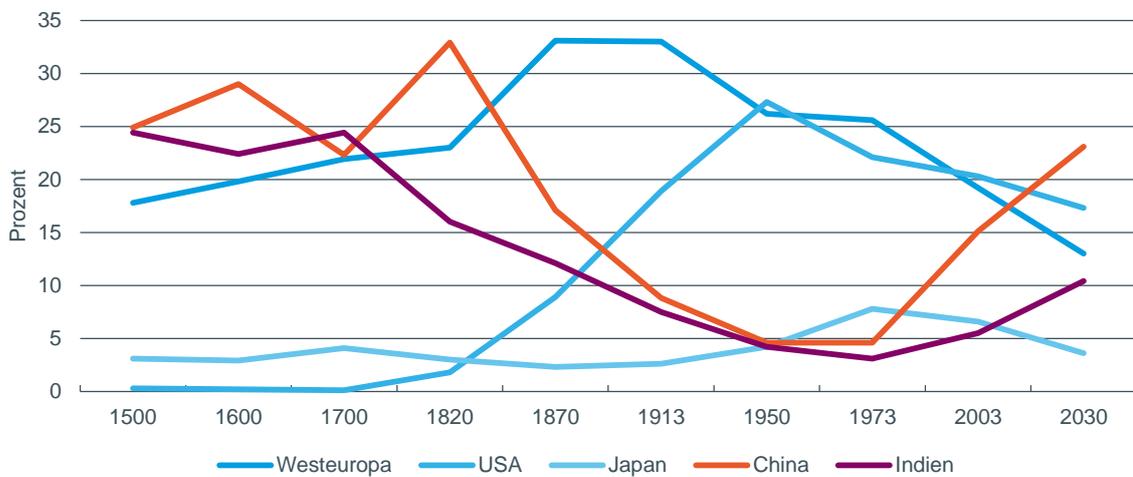
Chinas wirtschaftlicher Aufstieg

Chinas neue wirtschaftliche „Normalität“ eines moderaten wirtschaftlichen Wachstums muss vor dem Hintergrund eines über drei Jahrzehnte hinweg exorbitant steilen Pfads der wirtschaftlichen Entwicklung richtig eingeordnet werden (siehe IWF 2015, Lardy 2014, Pettis 2013, Naughton 2006). Nach Dengs Politik der Öffnung betrug Chinas durchschnittliches Wachstum der realen Wirtschaftsleistung von 1980 bis 2010 etwas mehr als zehn Prozent pro Jahr. Kein anderes Land hat eine vergleichbare Entwicklung durchlaufen. Nur gilt für China wie für alle anderen Länder auch, dass sich solche Prozesse nicht unbegrenzt fortsetzen lassen, sondern von einem neuen, moderateren, aber auch technologisch, politisch und sozial anspruchsvolleren Wachstumsmodell abgelöst werden müssen. Oftmals sind solche Strukturbrüche mit großen Finanz- und Wirtschaftskrisen einhergegangen. In China geht es darum, ob eine solcher Strukturbruch ohne eine große Krise von statten gehen kann. Gelingt diese Neuausrichtung nicht, ist eine massive Finanzkrise mit weit reichenden politischen Folgen nahezu unvermeidbar. Selbst im Fall eines gelingenden Kurswechsels bleiben erhebliche Finanzstabilitätsrisiken auf der Tagesordnung, können dann jedoch bei guter Politik noch halbwegs kontrolliert abgearbeitet werden.

Chinas Wirtschaftsleistung schließt zu historischer Normalität auf

Auf China entfällt heute rund ein Fünftel der Weltbevölkerung und 11,5 Prozent der weltwirtschaftlichen Leistung (2012) – zum Vergleich: 22,6 Prozent der weltwirtschaftlichen Leistung entfallen auf die USA und 4,8 Prozent auf Deutschland (IW Consult und BDI 2015). Zwischen dem 15. Jahrhundert und etwa 1840 hatte das Reich der Mitte einen Anteil an der weltwirtschaftlichen Leistung, der zwischen zwanzig und fünfunddreißig Prozent schwankte. Erst durch die industrielle Revolution in Europa und Nordamerika sank Chinas Anteil kontinuierlich bis auf unter fünf Prozent in den fünfziger und sechziger Jahren des letzten Jahrhunderts ab. Mit dem rasanten Wachstum seit den frühen achtziger Jahren schließt China nun allmählich wieder zu historisch normaleren Verteilungen der weltwirtschaftlichen Leistung auf (Maddison 2007, 2001).

Chinas Anteil an der weltwirtschaftlichen Leistung



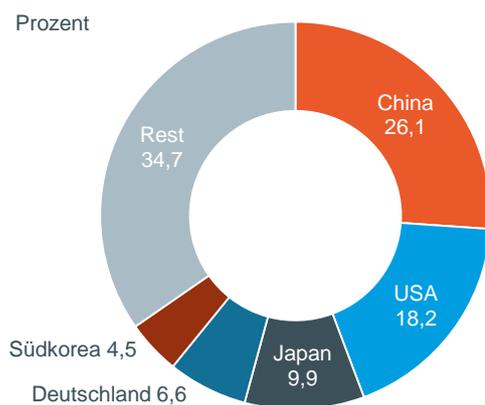
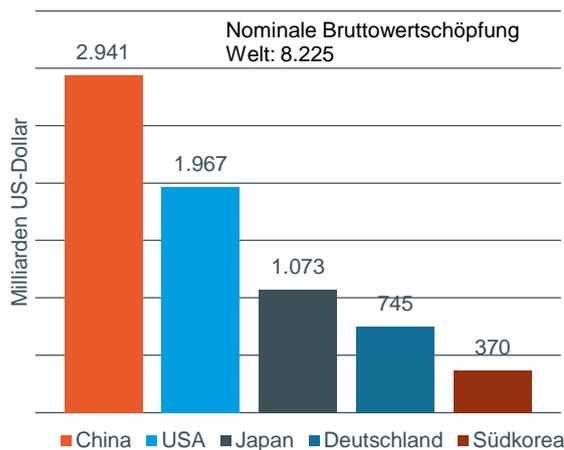
Quelle: Maddison 2007



Aufstieg zur zweitgrößten Volkswirtschaft der Welt

Chinas Wirtschaft wuchs in Dollar gerechnet zur zweitgrößten Volkswirtschaft der Welt an, in Kaufkraftparitäten zur größten. Chinas Anteil am Welt-BIP stieg von drei Prozent 1978 auf zwölf Prozent 2012 an. Die Wirtschaftsleistung hat sich zwischen 1978 und 2013 verfünfundzwanzigfach! Seit 1978 hat sich das Pro-Kopf-Einkommen vervierfacht, und mehr als eine halbe Milliarde Einwohner konnten über die Armutsgrenze gehoben werden. Das Pro-Kopf-Einkommen stieg in Kaufkraftparitäten auf ein Viertel des US-Werts 2014 an, aber nur auf 14 Prozent zu aktuellen Wechselkursen (IWF 2015).

China als führendes Industrieland der Welt (Bruttowertschöpfung)



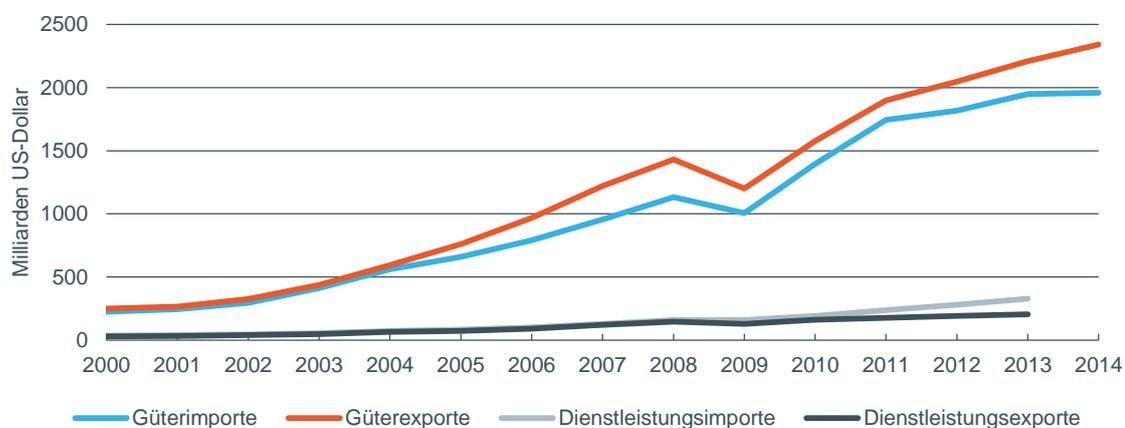
Quelle: Weltbank



Ein Gigant im Welthandel

Chinas Aufstieg im Welthandel war ebenso rasant. Chinas Güterexporte stiegen von 1990-2012 um den Faktor 25, die Importe um den Faktor 26. China hatte 2013 Platz 2 bei den Warenausfuhren und Platz 3 bei Dienstleistungsausfuhren inne, bei den Einfuhren lag China auf Platz 3 bei Gütern und Dienstleistungen (der Welthandel ist in diesem Ranking jeweils um den Intra-EU-Handel bereinigt). Auf China entfielen 2013 11,7 Prozent der Güterexporte und 10,3 Prozent der Gütereinfuhren, 4,4 Prozent der Dienstleistungsexporte und 7,5 Prozent der Dienstleistungsimporte der Welt. Die Handelsvolumina von Gütern und Dienstleistungen wuchsen von 2005 bis 2013 jährlich mit über zehn Prozent (WTO 2014, zur tieferen Analyse IW Consult 2015). China dürfte auch in den nächsten Jahrzehnten trotz der gebrochenen Dynamik im Handel eine starke Stellung im Welthandelssystem behalten (OECD 2014). China hat zudem eine duale Spezialisierung auf Güter mit hochtechnologischem Charakter sowie auf einfache Verarbeitungsgüter aufzuweisen (IW Consult 2015: 38f.)

Entwicklung des Außenhandels Chinas, 1980-2014*



*In Milliarden US-Dollar in lfd. Preisen; Dienstleistungen: nur kommerzielle Dienstleistungen

Quelle: Welthandelsorganisation



China zählt zu den führenden Investitionsländern der Welt

China eroberte 2014 erstmals auch Platz 1 als Zielland bei den jährlichen Direktinvestitionen und konnte in einem schrumpfenden Markt (Einbruch um 16 Prozent gegenüber Vorjahr auf 1,2 Billionen US-Dollar weltweit) sogar absolut noch leicht zulegen (UNCTAD 2015). In China wurden 2014 129 Milliarden US-Dollar investiert, in Hongkong weitere 103 Milliarden US-Dollar. China und Hongkong zogen zusammen gerechnet 19 Prozent der weltweiten ausländischen Direktinvestitionen an. Die USA lagen auf Platz 3 mit 92 Milliarden US-Dollar, Deutschland schaffte es nicht unter die Top-20.

China steht auch als Herkunftsland von Direktinvestitionen auf dem Treppchen und weist mit 116 Milliarden US-Dollar hinter Hongkong (143 Mrd. USD) und den USA (337 Mrd. USD) höhere Werte als Japan (114 Mrd. USD) und Deutschland (112 Mrd. USD) auf. Aus China und Hongkong stammten zusammen 18 Prozent der weltweiten Direktinvestitionen. Chinesische Unternehmen traten hauptsächlich als Käufer bei grenzüberschreitenden Fusionen und Zusammenschlüssen in Dienstleistungen und bei Investitionen in neue Werke auf, während bei den Investitionen in China der Dienstleistungssektor hervorstach (Einzelhandel, Transport und Finanzwesen). Direktinvestitionen in das Verarbeitende Gewerbe gingen dagegen gegenüber dem Vorjahr zurück und hatten nur noch einen Anteil von genau einem Drittel an den gesamten Investitionen aus dem Ausland.

Die Bestände an ausländischen Direktinvestitionen in China sind 2014 auf über knapp 1,1 Billionen US-Dollar angestiegen (4,1 Prozent der Welt), in Hongkong auf über 1,5 Billionen US-Dollar (5,9 Prozent). Chinesische Investitionen im Ausland sind auf über 720 Milliarden US-Dollar (2,8 Prozent der Welt) angewachsen, die Inves-

titionen aus Hongkong auf 1,5 Billionen US-Dollar (5,6 Prozent der Welt). Rechnet man beide Jurisdiktionen zusammen, dann entfallen auf den Wirtschaftsraum zehn Prozent der Bestände der Welt. Dies entspricht beinahe schon dem Anteil an der Wirtschaftsleistung.

Tabelle Direktinvestitionen Chinas und Hongkongs

Angaben für das Jahr 2014	China		Hongkong		Welt
	in Mrd. USD	in Prozent der Welt	in Mrd. USD	in Prozent der Welt	Abs.
Ströme					
ADI nach...	129	10,5	103	8,4	1.229
ADI aus...	116	7,4	143	10,6	1.354
Bestände					
ADI nach...	1.085	4,1	1.560	5,9	26.038
ADI aus...	730	2,8	1.460	5,6	25.875

Quelle: UNCTAD. World Investment Report. Genf. 2015

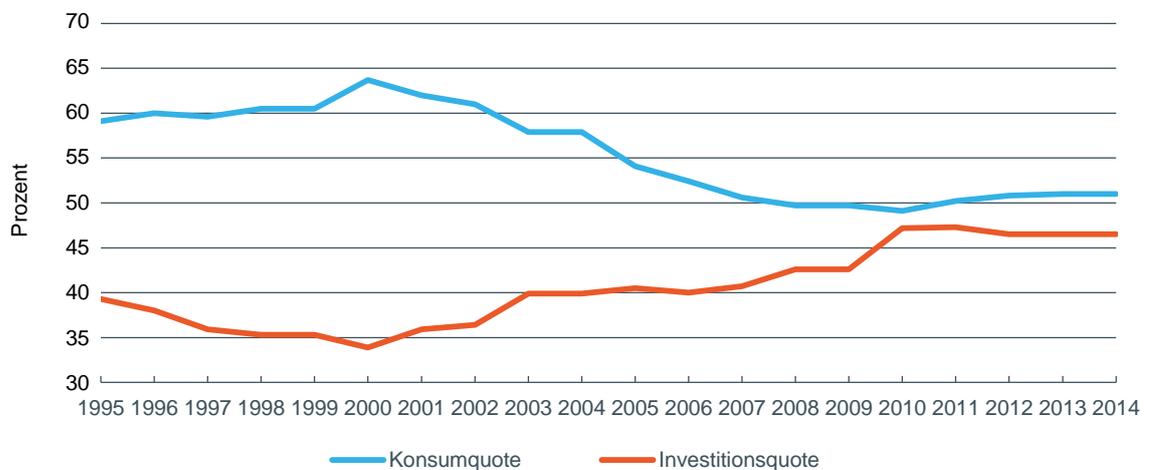


Wachsende innere und äußere Ungleichgewichte zwischen 2000 und 2010, Korrektur seither

Die rasante Entwicklung in den Jahren bis 2008 war getrieben von einer beispiellos hohen Spar- und Investitionstätigkeit, einem steten Zustrom von Arbeitskräften vom Land in die Städte sowie einem starken Schub bei der Urbanisierung, einer bis vor wenigen Jahren substantiellen Unterbewertung der Währung und einer verzerrten und zu schwachen Entwicklung der Löhne. Ein hohes Maß an öffentlicher Investitionstätigkeit kam hinzu. Dieses Wachstumsmuster ist jedoch an seine Grenzen gestoßen.

Ein solch hohes Wachstum setzte eine hohe Investitionsquote voraus. Diese lag zwischen 1978 und 2002 mit einigen Schwankungen zwischen dreißig und vierzig Prozent und stieg dann im Zuge eines nochmals verstärkten Trends bis auf 47 Prozent in der Spitze (2011) an. Die nationale Sparquote lag seit 1993 kontinuierlich auf noch höherem Niveau (2010: 51,2 Prozent), allein die Sparquote der privaten Haushalte stieg ebenso kontinuierlich von etwas über dreißig Prozent 2000 auf gut vierzig Prozent bis heute an. Die Konsumausgaben entwickelten sich komplementär in den Nullerjahren zu schwach und blieben die Achillesverse der Entwicklung. Insbesondere der private Verbrauch sank von ohnehin relativ niedrigen 47 Prozent des BIP im Jahr 2000 auf unter 40 Prozent bis heute ab. Dies war unmittelbare Folge von Verzerrungen bei den Zinsen, den Energiepreisen, dem Preis für öffentliches Land und einer sehr schwachen Lohnentwicklung. Dies ließ die verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte weit unter Trend wachsen.

Investitions- und Konsumquoten in Prozent des BIP, 1995-2014*



*Anteil der Investitionen am BIP / Anteil des Privaten Verbrauchs und des Staatsverbrauchs am BIP

Quelle: National Bureau of Statistics, China.



Sparquote in Prozent des BIP, 1995-2014



Quelle: IWF



Die hohe Investitionstätigkeit ging mit einer wachsenden Verschwendung und einer erheblichen Fehlallokation von Kapital, Überinvestitionen im Wohnungs- und Städtebau und in der Industrie und einem nicht tragfähigen Wachstum der Verschuldung der Unternehmen einher (Lee, Syed und Xueyan 2012). Während der Kapitalstock des Landes zwar in etwa zu seinem Entwicklungsniveau passt, ist die Investitionstätigkeit immer noch weit über Schnitt. Da diese nicht dominant ausländisch finanziert ist, bestehen zwar nicht die typischen Wechselkursrisiken, aber gleichwohl inländische Banken- und Finanzstabilitätsrisiken.

In dieser Phase absorbierte der Rest der Welt die chinesischen Exportüberschüsse als Folge dieses Entwicklungsmusters stetig, aber im Zuge der außenwirtschaftlichen Anpassung und der realen Aufwertung der chinesischen Währung seit 2005 wurde die Korrektur der außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte Schritt für Schritt und weitgehend entgegen der Markterwartungen bewerkstelligt. Zuletzt akzeptierten die Mitgliedstaaten des IWF die Einschätzung des IWF-Stabs, dass der Renminbi im Einklang mit den Fundamentaldaten stehe und nicht mehr

unterbewertet sei. Die außenwirtschaftlichen Überschüsse, die sich 2014 auf moderate 2,1 Prozent des BIP beliefen, sind in der Tat kein wesentlicher Faktor mehr. Die internen Ungleichgewichte benötigen dagegen nach einhelliger Ansicht auch der chinesischen Regierung noch einige Jahre der Korrektur.

Chinas Wachstum wurde von Jahrzehnt zu Jahrzehnt marktorientierter

Chinas Wirtschaft war zu Beginn der Reformen unter Deng staatlich dominiert. Doch heute ist dies anders. Das Wachstum wurde von Jahrzehnt zu Jahrzehnt stärker vom Privatsektor in China getragen; Faktor- und Produktmärkte wurden zur Normalität. 1978 dominierte der Staat noch Produktion, Beschäftigung und Außenhandel direkt, heute ist dies in der Summe und auch in den allermeisten Branchen nicht mehr der Fall. Ausnahmen bestehen vor allem in der Energiewirtschaft, in der Telekommunikation, im Bankensystem und in der Seeschifffahrt noch fort (siehe Lardy 2014 mit einer umfassenden Bestandsaufnahme). Gleichwohl ist die führende Hand der KP China auch weiterhin nicht nur in vielen Staatsbetrieben, sondern gerade auch in Unternehmen mit gemischter Eigentümerstruktur und in zahlreichen Privatunternehmen nicht von der Hand zu weisen (Richard McGregor 2013, James McGregor 2012, Shambaugh 2014b, 2008).

Die wirtschaftliche Rolle und Bedeutung der Staatsbetriebe sanken jedoch kontinuierlich ab, und echte Arbeitsmärkte entstanden. Auch entwickelte sich allmählich ein Kapitalmarkt. Die sektorale Struktur des Wachstums blieb zwar sehr lange industriellastig, wich aber in den letzten Jahren stärker den privaten Dienstleistungen. Der weitreichende Ausbau von sozialen Sicherungssystemen und öffentlichen Dienstleistungen in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Alterssicherung steht jedoch noch weitgehend aus.

Dritte Reformwelle der Staatsbetriebe ist unterwegs

Die einstmals dominierende Rolle der Staatsbetriebe gehört schon lange der Vergangenheit an (siehe Lardy 2014). Vor Beginn der großen Reformperiode entfiel auf sie noch achtzig Prozent der Produktion und siebzehn Prozent der Beschäftigung. In zwei großen Reformwellen in den frühen achtziger und den frühen neunziger Jahren wurden die Staatsbetriebe stärker an den Markt herangeführt, vom staatlichen Budget abgekoppelt, im Fall der meisten Großunternehmen als eigenständige Körperschaften organisiert bzw. im Fall der kleineren Firmen privatisiert. Bis 1999 wurden rund zehntausend große Betriebe als Aktiengesellschaften oder GmbHs organisiert, auf sie entfielen bereits damals 70 Prozent der Produktion des Staatssektors. Im Dienstleistungssektor wurden hunderttausende kleine Firmen umgewandelt. Die massive Krise der Staatsbetriebe in den neunziger Jahren, die vom Haushalt der Zentralregierung subventioniert werden mussten, konnte durch diese Reformen in der Mitte des letzten Jahrzehnts beendet werden. Mehr als dreißig Millionen Arbeitsplätze wurden allein in den neunziger Jahren in diesen Unternehmen abgebaut.

Allgemeiner Rückzug bei Dominanz in wenigen Branchen

Trotz der Gründung einer Holding (SASAC) 2003 und industriepolitischen Bemühungen in strategischen Sektoren blieb die betriebswirtschaftliche Leistungsfähigkeit der meisten Staatsbetriebe weit hinter der privaten Konkurrenz zurück. Die großen Staatsbetriebe im Öl- und Gasgeschäft, in der Strombranche, der Telekommunikation, der Kohle und unter den Fluggesellschaften zählen zwar zu weltweit führenden Unternehmen, sind häufig börsennotiert und unterliegen bei Managementauswahl, Ausnahmen von Wettbewerbsregeln und in der Dividendenpolitik politischer Sonderbehandlung. Dies allein reichte jedoch nicht aus, die rein betriebswirtschaftliche Entwicklung auf durchschnittliches Niveau zu heben. In der Industrie liegen die Gewinne mit rund sieben Prozent zwar etwas höher als in den Dienstleistungssektoren (fünf Prozent), aber unter der von privaten Konkurrenten. Und Marktmacht können die Firmen nur noch in wenigen Branchen ausüben. Einer führenden Untersuchung zufolge (Lardy 2014) entfällt mehr als die Hälfte der Bruttowertschöpfung nur noch in sechs von 40 Branchen auf die Anteile von Staatsfirmen, nämlich in der Tabakverarbeitung, in den Strom- und Wärmebranchen, im Öl- und Gasgeschäft, in der Wasserversorgung, bei den Raffinerien und den Kohleminen. In der Automobil- (44%) und Stahl- und NE-Branchen (29-37%) liegen die Werte noch über Schnitt. Heute zeichnen die Staatsbetriebe nur noch für ein Viertel der Produktion im Produzierenden Gewerbe und für ein Fünftel der industriellen Produktion verantwortlich. Auch in der Baubranche entfallen zwei Drittel der Bruttowertschöpfung und drei Viertel der Beschäftigung auf private Unternehmen. Der Anteil der Staatsbetriebe an den Exporten ist sogar von sechzig

Prozent vor zwanzig Jahren auf elf Prozent (2011) gesunken; auf Auslandsunternehmen entfällt dagegen fast die Hälfte, auch wenn deren Anteil seit 2005 kontinuierlich sinkt und durch inländische private Firmen kompensiert wird.

Staatsbetriebe weisen hohen Anteil der Kredite an Unternehmen auf

IWF-Daten zufolge ist der Anteil der Staatsbetriebe von 2000 bis heute bei der Beschäftigung und bei Anteil der Gewinne um dreißig Prozentpunkte auf je rund zwanzig Prozent gesunken, bei den Vermögensaktiva von knapp siebzig auf heute vierzig Prozent (IWF 2015: 55). Der Anteil an den ausstehenden Krediten liegt mit knapp vierzig Prozent des BIP jedoch mehr als doppelt so hoch wie der von privaten Unternehmen. Dies spiegelt nach wie vor die große Bevorzugung von Staatsbetrieben durch die vier staatlichen Großbanken und eine Vielzahl von politisch getriebenen Kreditentscheidungen wider. Der Verschuldungsgrad ist zudem angestiegen, während er bei privaten Unternehmen seit der großen Finanzkrise deutlich gesunken ist, und bei Staatsfirmen nun auf doppelt so hohem Niveau wie bei privaten Unternehmen liegt (1,6 zu 0,8 im Verhältnis Fremd- zu Eigenkapital). Trotz günstiger Finanzierungskonditionen liegen die Gewinne im Schnitt nur beim etwa Zweifachen der Zinsaufwendungen (EBIT zu Zinszahlungen).

Wachsender Leistungsunterschied zwischen privaten und staatlichen Unternehmen

Die Erklärung für diese Entwicklung ist leicht gefunden (siehe Lardy 2014). Private Firmen sind in China deutlich profitabler, weisen eine viel höhere Produktivität auf und erzielen im Schnitt ein erheblich schnelleres Wachstum der Umsätze. Mit anderen Worten: sie setzen das Kapital viel effizienter ein. Da die Innenfinanzierung dominant ist, können sie auch die Expansion ihres Geschäfts viel leichter vorantreiben und gewinnen Marktanteile. Die Rentabilität des Eigenkapitals ist doppelt so hoch wie im Staatssektor, rechnet man die geschützten Monopolisten heraus, dann ist das Bild noch klarer. In der Fremdfinanzierung spielen die staatlichen Betriebe gleichwohl noch eine große Rolle, da dort sehr kapitalintensive Produktion bzw. Dienstleistung stattfindet und erhebliche Mittel erfordert. Gleiches gilt dem Grundsatz nach auch für die zwischen 2010 und 2015 stark angewachsene Finanzierung über informelle Vehikel, die statistisch als „soziale Finanzierung“ ausgewiesen werden und insbesondere Finanzinstrumente in staatlichen Holdings und zwischen Staatsbanken und Staatsholdings sowie der Immobilienbranchen umfassen.

Dritte Reformwelle heute

Die chinesische Führung hat in letzter Zeit die Dividendenpolitik weiter gestrafft und strebt eine Auszahlungsquote von dreißig Prozent bis 2020 an. Zudem wurden die Vergütungsregeln strenger gefasst. Die Eigentumsstrukturen werden auch stärker an den Markt angepasst. Darüber hinaus sollen die Sonderbehandlungen abgebaut, die noch vorhanden sozialen Sicherungsaufgaben anders organisiert und im Einzelfall auch Insolvenzen zugelassen werden. Die Politik ist jedoch nach wie vor durch politische Rücksichtnahmen und Widerstände geprägt, da die Quersubventionierung der Staatsbetriebe noch hoch bleibt, Arbeits-, Kapital- und Energiekosten subventioniert sind und die betriebswirtschaftliche Leistung oftmals zu wünschen übrig lässt. Zudem muss der Ausbau der sozialen Sicherungssysteme vorangetrieben werden, um die Staatsbetriebe von ihren Restfunktionen in diesem Bereich zu befreien. Die Reform der Staatsbetriebe ist jedoch nicht nur unter Produktivitätsgesichtspunkten fortzuführen, sondern auch aus Gründen der Finanzstabilität. Staatsbetriebe zählen neben der Schwerindustrie und dem Immobilienmarkt zu den Hauptverursachern der Kreditprobleme in China (IWF 2015). Es ist zudem nicht von der Hand zu weisen, dass die Praxis der politischen Kreditvergabe in China erhebliche Effizienz- und Stabilitätsprobleme aufwirft. Dies ist wiederum kein neues Phänomen. Schon Zhu Rongji musste in den neunziger Jahren notleidende Kredite umgerechnet im mittleren dreistelligen Milliarden-Dollar-Bereich aus den Bankbilanzen herausoperieren und sozialisieren. Die eigentlich erforderlichen Abschreibungen auf die damaligen Problemkredite sind bis zum Ende dieses Jahrzehnts aufgeschoben worden. Die durch die exzessive Kreditvergabe der letzten Jahre entstandenen neuen notleidenden Kredite werden mittelfristig ebenfalls aus den Bilanzen herausoperiert werden müssen (James McGregor 2012). Die einzige Alternative besteht darin, über die Übergewinne der Staatsbanken dank der finanziellen Repression und quasi staatlich garantierter komfortabler Spannen zwischen Einlagen- und Kreditzinsen auf eine Bereinigung auf der Bilanz zu setzen, dies dann aber

weiterhin zu Lasten der Einleger tun zu müssen und viele weitere Jahre der Kapitalverschwendung und geringer Produktivitätszuwächse einzutauschen.

Dominanz der Innenfinanzierung befördert Strukturwandel

Die Finanzierung der Wirtschaft wandelte sich ebenfalls stark. Die dominante Finanzierung der Betriebe über einbehaltene Gewinne statt über den Staatshaushalt ist die wichtigste Strukturveränderung. Die Kreditfinanzierung über das Bankensystem kommt als zweites Standbein hinzu. Die Eigenkapitalfinanzierung über die Börse spielt zwar eine wachsende Rolle, ist aber angesichts des noch immer im Vergleich niedrigen Anteils börsennotierter Unternehmen noch nicht so bedeutend. Die Finanzierung über Subventionen (direkte und indirekte) ist dagegen in mehreren Reformwellen für die Staatsbetriebe deutlich zurückgeführt worden.

Der entscheidende Punkt ist jedoch, dass die chinesische Führung den Strukturwandel der Finanzierung zugelassen und damit über die Märkte selbst herbeigeführt hat. Die Probleme im Staatsunternehmenssektor sind jedoch keinesfalls gelöst, zumal der Sektor seine Kapitalkosten nicht verdient und bei Berücksichtigung aller Subventionen und Vorteilsbewilligungen vermutlich Kapital verbrennt. Weitere Liberalisierungsschritte vor allem in den Dienstleistungsbereichen mit dominanten staatlichen Betrieben sind vorrangig. Die Bedeutung der staatlichen Kreditallokation sank im Geleitzug des Bedeutungsverlusts der Staatsbetriebe ebenfalls kontinuierlich ab. Gleichwohl dominiert der Staat über die vier Großbanken und zahlreiche weitere öffentlich dominierte Kreditinstitute das Finanzsystem noch immer; auf politisch kontrollierte Banken entfielen zuletzt noch etwa 85 Prozent der Aktiva im chinesischen Bankensystem.

Beendigung der finanziellen Repression bleibt Stellgröße für Gleichgewicht

Die starke Regulierung und Repression der finanziellen Intermediation führte wiederum zu erheblichen Transfers der privaten Haushalte an den Unternehmenssektor und die Banken in der Größenordnung von gut vier Prozent des BIP pro Jahr und löste mehrere Wellen der finanziellen Instabilität aus, da Chinas private Haushalte in Eigentumswohnungen und zuletzt von 2013 bis 2015 in wertbesicherte Immobilieninvestitionen und dann in Aktienanlagen als potenziell ertragreiche Aktiva flüchten mussten, da die Einlagenzinsen für Bankdepositen durch regulatorische Vorgaben gedeckelt und auf niedrigem nominalen Niveau gehalten wurden (Pettis 2013, IWF 2015, Lardy 2014). Die Niedrigzinspolitik seit 2004 hatte die realen Renditen für Sparer ins Negative rutschen lassen. Hauptnutznießer dieser Entwicklung war das exportorientierte Verarbeitende Gewerbe, das nicht nur bis zu Beginn dieses Jahrzehnts durch eine unterbewertete Währung subventioniert wurde, sondern auch mit realen Kreditkosten von knapp mehr als drei Prozent (2005-2013) sich zu günstig finanzieren konnte (Pettis 2013, IWF 2015, Lardy 2014). Die Liberalisierung der Kredit- und Einlagenzinsen kam erst jüngst voran (siehe Kapitel zu Reformen).

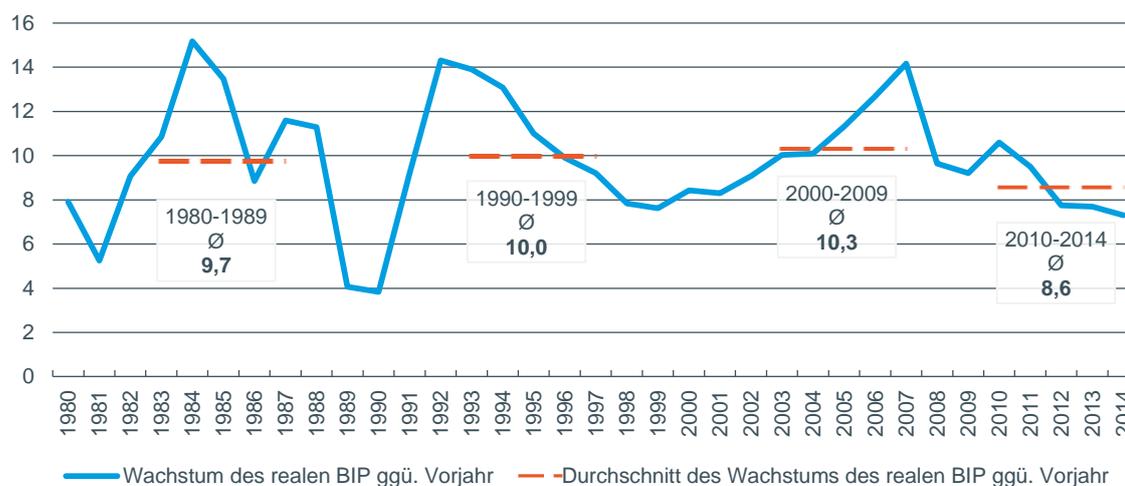
Der mangelnde Wettbewerb im chinesischen Anlagemarkt hat wohl die privaten Sparer ganz generell in niedrigrentierlichen Anlageformen festgehalten. Die straffe Regulierung der Einlagenzinsen löste die Schaffung unregulierter Substitute, sogenannter Wealth Management Products und neuer Sichteinlagen bzw. Geldmarktanlagen von Nicht-Banken wie dem Onlinehändler Alibaba, aus. Die inländischen Wertpapiermärkte für festverzinsliche Werte sind zudem noch unterentwickelt, bieten aber mittelfristig ein enormes Potenzial. Chinas Anleihemarkt ist heute noch von Staatsbetrieben dominiert. Auf private Emissionen entfallen nur zehn Prozent des Markts. Die jüngste Reform der kommunalen Investitionsgesellschaften und des rechtlichen Rahmens für deren Tätigkeit soll eine klare Trennung zwischen öffentlich-rechtlicher kommunaler Investitionstätigkeit und gewerblicher Bautätigkeit herbeiführen. Dies dürfte unter anderem auch dazu führen, dass ein Marktsegment für Kommunalanleihen in der Größenordnung von umgerechnet einer halben Billion Euro entstehen wird (IWF 2015).

Chinas Anpassung erfordert niedrigere Wachstumsraten

Die letzte chinesische Führung unter Staatspräsident Hu hatte bereits im für 2011 bis 2015 gültigen Fünf-Jahres-Plan das Ziel gesetzt, das jährliche Wachstumstempo auf sieben Prozent zu reduzieren, den Anteil der städtischen Bevölkerung um vier Prozentpunkte auf über 51 Prozent zu erhöhen, den Beitrag des Dienstleistungssektors zur Wertschöpfung um gut vier Prozentpunkte zu erhöhen, die Kohlendioxidemissionen pro Produktionseinheit um 17 Prozent zu senken und die Ausgaben für Forschung und Entwicklung auf 2,2 Prozent des BIP zu erhöhen. Auch sollten bis 2016 36 Millionen Wohneinheiten für einkommensschwache Bevölkerungsgruppen gebaut werden. Darüber hinaus sollte der Energiesektor reformiert (Ausbau der Nuklearenergie und der Erneuerbaren) und die Elektrifizierung der Kraftfahrzeuge, die Energieeffizienz, die Biotechnologie, die Rohstoffgewinnung, die Informationsinfrastruktur und die Produktion hochwertiger Güter in der Luftfahrt und der Telekommunikation speziell gefördert werden. Das moderatere Wachstum sollte mit einer Inflationsrate von vier Prozent einhergehen.

Das Reformprogramm von Xi Jinping zielt ebenfalls auf eine stärkere Orientierung an niedrigerem Wachstum, einer Stärkung des privaten Verbrauchs zu Lasten der Investitionen und Ersparnisse, einer stärkeren Orientierung an der Entwicklung privater und öffentlicher Dienstleistungen und am Umweltschutz und eine größere Berücksichtigung der Einkommensverteilung ab. Eine Vielzahl von Gründen führte jedoch dazu, dass diese strategische Neuausrichtung erst nach der Anti-Krisen-Politik im Jahr 2012 allmählich zu greifen begann. Das Programm der chinesischen Führung setzt denn auch wesentliche Empfehlungen der Reformstudie von chinesischer Regierung und Weltbank (Weltbank 2012) auf die Agenda (siehe das Kapitel IV zu den Reformen)

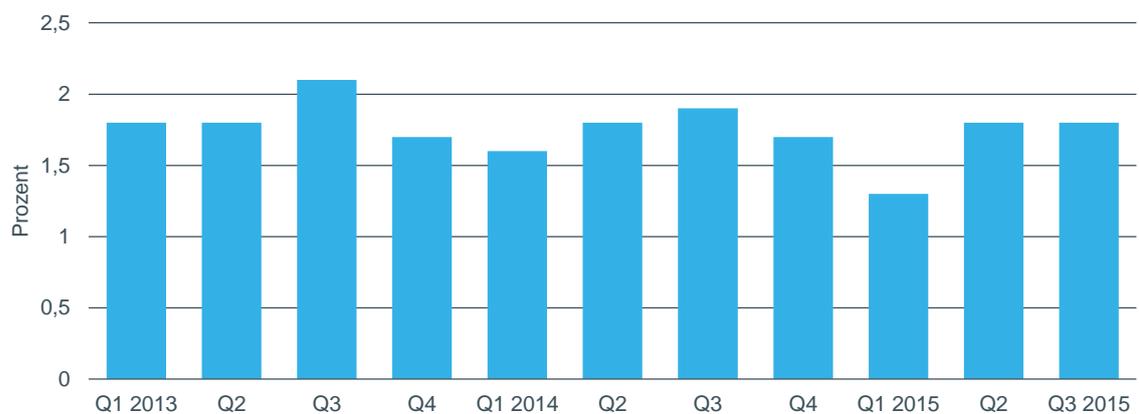
Wachstum des realen BIP gegenüber Vorjahr



Quelle: IWF

Die Korrektur des chinesischen Wachstumspfad wurde erstmals bereits vor der großen weltweiten Finanzkrise auf die Agenda gesetzt, dann aber in der Krise auf Eis gelegt. China steuerte gegen die weltweite Nachfrageschwäche und die Turbulenzen an den transatlantischen Finanzmärkten mit einer massiven Investitionsstärkung gegen und forcierte den Ausbau von Verkehrswegen, Versorgungseinrichtungen und den Wohnungsbau. Dies stabilisierte das Wachstum bei rund zehn Prozent und war phasenweise der einzige Anker in der weltweiten Rezession. Chinas Wachstum sank nach der Anti-Krisen-Politik erstmals im Jahr 2012 auf unter zehn Prozent ab und lag mit Werten zwischen 7,4 und 7,7 Prozent in den Jahren 2012-2014 schon auf tragfähigerem Niveau als in den überhitzten Jahren davor. Tatsächlich überschoss das Wachstum die Zielvorgaben bis letztes Jahr, als der tatsächliche Wert von 7,4 Prozent erstmals seit langem ganz leicht unter der Zielvorgabe von 7,5 Prozent lag.

Wachstum des realen BIP gegenüber Vorquartal



Saisonbereinigte Werte

Quelle: National Bureau of Statistics, China



Entwicklung der realen Bruttowertschöpfung im Verarbeitenden Gewerbe*, 2010-2015



*ggü. Vorjahr in Prozent

Quelle: National Bureau of Statistics, China



Makroökonomische Anpassung und neues Gleichgewicht

Chinas Wirtschaft steht generell in einer mehrjährigen Anpassung hin zu einem neuen Gleichgewicht (ausführlich hierzu Singh et al. 2012, IWF 2015). Neben der Stärkung des privaten und öffentlichen Verbrauchs zulasten der Investitionen müssen mittelfristig vor allem die auch im internationalen Vergleich extrem hohe Spar- und Investitionsquote sukzessive zurückgeführt werden. Seit 2011 konnte auch der Anteil der verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte am BIP, der von 2002 bis 2008 von etwa 67 Prozent des BIP auf unter 60 Prozent abgesunken und insbesondere bei städtischen Einkommen von über 80 Prozent bis auf 60 Prozent in 2011 abgestürzt war, zunächst stabilisiert und dann leicht erhöht werden.

Der Ausbau der sozialen Sicherung würde Druck von der Sparquote nehmen

Eine weitere Komponente der Anpassung besteht in der Ausweitung öffentlicher Dienstleistungen im Bereich der sozialen Sicherung, insbesondere in der Gesundheitsvorsorge auf dem Land und in der Medikamentenerstattung, der Alterssicherung auch für städtische Arbeitslose und der Höhe der Rentenbezüge. Wichtig wäre auch eine Ausweitung des Bildungsangebots durch die öffentliche Hand. Diese Reformen könnten mittelfristig das starke Vorsorgesparen für Bildung, Alter und Gesundheit der Bevölkerung etwas reduzieren helfen.

Die Korrektur der Lohnquote nach oben ist angezeigt

Die Stärkung des privaten Verbrauchs in Verbindung mit einer Verminderung der Sparquote der privaten Haushalte hängt zentral von der Erhöhung der Lohnquote ab. Da die Lohnentwicklung zuletzt dank der Expansion des Dienstleistungssektors schneller als die gesamtwirtschaftliche Leistung stieg, nimmt auch die Lohnquote zu. Der Beitrag des privaten Verbrauchs zum jährlichen Wachstum lag auch 2011/12 und 2014 über dem Beitrag der Investitionen. Die Nettoexporte spielten in den letzten drei Jahren eine neutrale Rolle.

Unterentwickelte Dienstleistungen bieten viel Spielraum

Auch die sektorale Komposition des Wachstums verändert sich zugunsten der Dienstleistungen. Diese trugen 2012 erstmalig zur wirtschaftlichen Leistung bei als das Verarbeitende Gewerbe, und 2014 dominierten sie erstmals auch die Wachstumsbeiträge selbst. Der Dienstleistungssektor ist seit 2011 auch nach der Beschäftigung führend, in dem Jahr wurde die Landwirtschaft auf Platz 1 abgelöst. Bis 2020 rechnet der IWF mit einem durchschnittlichen Wachstum der industriellen Wertschöpfung von unter sieben Prozent und einer stärkeren Entwicklung bei den Dienstleistungen von über acht Prozent pro Jahr.

Robuste Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt dürfte sich fortsetzen

Der chinesische Arbeitsmarkt erweist sich im Hinblick auf die erforderliche Restrukturierung als fördernder Faktor. Seit 2006 sind in jedem Jahr elf bis dreizehn Millionen neue Arbeitsplätze vor allem in den Städten geschaffen worden. Selbst 2014 lag die Zahl mit über 13 Millionen komfortabel über der offiziellen Zielmarke, die in den letzten Jahren bei acht bis zehn Millionen lag. Die Entwicklung der Dienstleistungen absorbiert einen hohen Anteil von Neuzugängen auf dem Arbeitsmarkt. Zwar könnte die größere Disziplin im Staatssektor auch Arbeitsplätze kosten, während die Reform des restriktiven Registrierungssystems für private Haushalte das Arbeitsangebot erhöhen dürfte, doch sollte ein Wachstum von rund sechs Prozent ausreichen, um auch weiterhin eine hohe Dynamik auf dem Arbeitsmarkt aufrechterhalten zu können.

Dafür spricht auch, dass sich die Nettowanderung in die Städte typischerweise an der gesamtwirtschaftlichen Leistung orientiert und als Puffer fungiert. Zuletzt wuchs die innere Migration nur um rund zwei Prozent, während sie in wirtschaftlich starken Jahren auch schon bei sechs Prozent gelegen hatte. Die Reform des Registrierungssystems könnte auch helfen, die Lohnunterschiede zwischen städtischen Arbeitsplätzen in der Privatwirtschaft und Migrantenlöhnen von rund dreißig Prozent einzuebnen und die Nachfragedynamik zu stützen. Sektorale betrachtet sollte dies mit einem weiteren Strukturwandel einhergehen. Die Industriebeschäftigung dürfte mit gut einem Prozent pro Jahr zulegen, die Dienstleistungsjobs könnten jedoch mit zwei bis drei Prozent mehr als doppelt so stark wachsen. Regional betrachtet stellt die Dienstleistungsbeschäftigung in der Mehrzahl der Provinzen heute den größeren Anteil an neuen Arbeitsplätzen.

Gleichwohl bedarf es noch einer deutlich stärkeren Entwicklung in diese Richtungen. Zugleich muss die Investitionsquote zurückgeführt werden, da der Unternehmenssektor überinvestiert hat, dafür subventioniert wurde und in den letzten Jahren die Effizienz der Investitionen gelitten hat, insbesondere in dem quantitativ gewichtigen Bereich der Immobilien. Zudem muss sichergestellt werden, dass die Finanzierung von Immobilieninvestitionen wieder ins normale Bankgeschäft zurückintegriert und die Risiken adäquat gemanagt werden, bis der Angebotsüberhang in wenigen Jahren abgebaut worden ist.

Strukturreformen für neues Gleichgewicht wesentlich

Der Weg zu einem neuen Gleichgewicht kann sehr wohl durch Strukturreformen unterstützt werden. Insbesondere die stärkere Öffnung bislang staatlich dominierter Dienstleistungsbranchen für den Wettbewerb (Strom, Gas, Wasser, Telekommunikation) und erhöhte private Investitionen in diesen Branchen könnten einen erheblichen Wachstumsbeitrag liefern. Die öffentliche Hand ist noch immer für rund 45 Prozent der Investitionen in den Dienstleistungen verantwortlich (Lardy 2014: 133). Die Vereinfachung der Regelwerke zur Unternehmensgründung könnte ebenfalls helfen. Strukturreformen auf den Produktmärkten und im Finanzsystem müssen auch dazu genutzt werden, die Produktivität zu erhöhen.

Außenwirtschaftliche Anpassung weitgehend abgeschlossen

Zudem ist die außenwirtschaftliche Anpassung weit fortgeschritten. Chinas Leistungsbilanzüberschüsse von zehn Prozent des BIP sind nun Geschichte, die Überschüsse liegen nun bei zwei bis drei Prozent. Der Renminbi hat seit 2005 kumuliert handelsgewichtet und real um 55 Prozent aufgewertet. Die wahre Korrektur kam jedoch unfreiwillig durch die große Rezession nach der Krise von 2008 zustande, als die Auslandsnachfrage zusammenbrach und Chinas Nettoexporte in zwei von vier Jahren negative Beiträge zum Wachstum lieferten (Sing et al. 2012: 2).

Immobilienkrise noch nicht ausgestanden

Die Abschwächung des chinesischen Wachstums in den letzten Jahren ist eng mit einem speziellen Immobilienzyklus in China verbunden. Chinas Immobilieninvestitionen sind seit 1997 von knapp vier Prozent des BIP schon vor der großen Krise auf knapp zehn Prozent des BIP 2008 angewachsen, ein ähnliches Niveau wie in Spanien auf dem Höhepunkt des Baubooms 2007. Durch die Konjunkturpolitik der Jahre 2008/09, die unter anderem kommunalen Bauinvestitionen anreizte, stieg die Quote nochmals bis 2014 auf über 14 Prozent des BIP an. Kein Land der Welt kann so viel Neubau in so kurzer Zeit am Markt absorbieren. Das Urbanisierungstempo kam dem Wohnungsbau nicht nach. Nach einer Korrektur kann wieder ein gesünderes Wachstum einsetzen, denn noch immer wird mit zusätzlichen 400 Millionen Migranten in die Städte in den nächsten Jahrzehnten gerechnet.

Bauboom hat die Industrie gestützt, doch jetzt belastet er

Auf private Wohnungen entfallen zwei Drittel des Marktvolumens, auf gewerbliche Immobilien ein Drittel. Dieser Bauboom hat insbesondere die Stahl-, Zement- und Baustoffbranchen und weitere Zulieferer seit 2007 und nochmals verstärkt seit 2010 stark gestützt. Doch schon 2011 wiesen beide Teilmärkte erhebliche Überangebote auf (siehe neben IWF 2015 auch Liu 2014).

Der Wohnungsbau geriet 2009 aus den Fugen und korrigiert seither

Im privaten Wohnungsbau sind insbesondere die Investitionen in als Kapitalanlage konzipierte Zweitwohnungen in neu gegründeten oder rasch expandierenden Städten der dritten und vierten Größe² weit über die Nachfrage hinaus gebaut worden (die Leerstände liegen auf dem Niveau von drei Verkaufsjahren). Im kommerziellen Bereich geriet der Markt schon 2009 aus den Fugen, und mit der Beendigung der Projekte ist 2014 der Höchststand an unvermieteten oder verkauften Flächen erreicht worden. Auch die großen Städte Shanghai, Beijing, Shenzhen und Guangzhou leiden unter Überangebot. Die Investitionen in Immobilien generell wuchsen letztes Jahr sogar noch um zehn Prozent gegenüber dem Vorjahr, müssten aber über die nächsten Jahre zunächst einmal schrumpfen, um das Überangebot abzubauen. In diesem Frühjahr liegen die Investitionen immerhin schon einmal auf der Nulllinie.

Politik hält gegen und Lage stabilisiert sich

Schon vor fünf Jahren zog die Politik die regulatorischen Schrauben für den privaten Wohnungsbau und dessen Kreditfinanzierung an. Gleichwohl überschoss der Markt weiterhin. Als der Markt dann ab 2012 korrigierte, musste die Regierung allmählich die Schrauben wieder lockern. Im März dieses Jahres steuerte die Regierung mit einer Reihe von makroprudentiellen und anderen Regeln deutlich nach, um die Nachfrage zu stimulieren. Immerhin haben sich die Preise auf niedrigem Niveau stabilisiert und die Flächenverkäufe erheblich erholt. Trotz der generell dynamischen Entwicklung der Nachfrage nach Wohnimmobilien und Geschäftsflächen in China wird es je nach Stadt anderthalb bis knapp vier Jahre dauern, bis sich der Markt vollständig saniert haben dürfte. Die erforderliche Korrektur der Bautätigkeit wird die gesamtwirtschaftliche Leistung mit einem halben Prozent Einbuße direkt und ggf. mit zusätzlichem Bremseffekt über die Zulieferer belasten. Deutsche Leser sollten sich daran erinnern, dass die Korrektur der ostdeutschen Immobilienblase sechs Jahre lang das deutsche BIP mit fast einem Prozent Wachstumseinbuße pro Jahr (1999-2006) belastete. Mittelfristig sollte bei einem normalen wirtschaftlichen Verlauf mit einem Zuzug von rund 200 Millionen Menschen in die Städte innerhalb der nächsten zehn Jahre für eine solide Expansion der Nachfrage gesorgt sein. Generell sind die am Markt tätigen Firmen auch nicht so hoch verschuldet wie dies in Industrieländern sonst der Fall ist.

Die angemessene Politik zur Korrektur des Immobilienmarkts und der damit verbundenen Kreditprobleme ist ein Thema, bei dem sich die chinesische Führung einerseits und die Finanzmärkte und internationalen Organisationen andererseits seit Jahren nicht einigen können. Es spricht viel dafür, dass die Politik und die Aufsicht zu lange gezögert haben, bei den Kreditvergabestandards hart durchzugreifen, und auch derzeit nicht ausreichend gegensteuern, aber die Unsicherheiten über die fundamentalen Angebots- und Nachfragebedingungen und Daten darüber sind grundlegend hoch und die Finanzstabilitätsrisiken einer harten Politik sind auch nicht zu vernachlässigen. Die finanzielle Verwundbarkeit ist somit nicht zu überwinden. Gleichwohl gibt es im Rahmen der normalen Reformpolitik große Chancen, um die unterdrückte Nachfrage nach Wohnungen zu heben. Die weit über 100 Millionen Chinesen, die in Städten leben, aber keine Registrierung als Stadtbewohner innehaben, dürften bei einer Reform des Hukou-Systems als zusätzliche Nachfrager am Markt auftreten. Zudem könnte die chinesische Führung auch die Finanzmarktseite neu regeln und zum Beispiel Pfandbriefe oder Spezialanbieter wie Real Estate Investment Trusts (REITs) zulassen, um die Stabilität der Finanzierung zu erhöhen (Liu 2014).

Explosion der Verschuldung und finanzielle Verwundbarkeit

Kreditwachstum hat zur Überschuldung im privaten Sektor geführt

Nach der großen Finanzkrise lag das Kreditwachstum weit über dem Wirtschaftswachstum. Ein gewisses Maß an zusätzlicher Finanzintermediation (und finanzieller Vertiefung) gehört zum normalen Entwicklungsprozess eines Schwellenlandes, aber die Trends gingen weit darüber hinaus. Der Anstieg der Verschuldung der chinesischen Privatwirtschaft und zum Teil auch des öffentlichen Sektors in den letzten Jahren erfolgte sehr dynamisch

² Als Städte der ersten Gruppe gelten die vier Großstädte Peking, Shanghai, Guangzhou und Shenzhen, zur zweiten Gruppe zählen 35 große Städte und Provinzhauptstädte. Die Gruppen drei und vier sind mittelgroße Städte.

und in einem nicht tragfähigen Ausmaß. Die Finanzierung der Wirtschaft, die sich aus Bankkrediten, Aktien, Anleihen und informellen Finanzierungen zusammensetzt [Bestände], stieg 2014 auf 193 Prozent in Prozent des BIP an, wovon sechs Prozent des BIP auf Aktien entfielen, 37 Prozent auf kommunale Investitionsfirmen und 150 Prozent auf Kredite an den Privatsektor, davon 113 Prozent an Unternehmen und 36 Prozent an private Haushalte. Der Zuwachs seit 2008 belief sich auf 73 Prozent des BIP insgesamt, auf die Unternehmen entfiel davon mit 32 Prozent des BIP der größte Anteil, gefolgt von 21 Prozent für kommunale Investitionsfirmen (IWF 2015: 30).

Die gesamte Finanzierung der Wirtschaft – über formelle wie unregulierte Wege - nahm allein 2009 um rekordverdächtige 34 Prozent zu, verharrte bis 2012 auf sehr hohen Wachstumsniveaus, hat sich dann aber seit Jahresbeginn 2013 bis heute kontinuierlich abgeschwächt, lag aber im Mai 2015 mit 12 ½ Prozent noch immer über einem nachhaltigen Niveau. Bis 2020 hält der IWF eine Rückführung auf rund acht Prozent für angemessen. Die relativ stabilen Komponenten der Kreditfinanzierung über Banken und der Aktien- und Anleiheemission der Nicht-Banken haben sich jüngst jedoch moderater entwickelt.

Die Effizienz der getätigten Investitionen ist gesunken, v.a. bei Staatsbetrieben, deren Gewinne und Gewinn-Zinskosten-Quoten sanken. Die Probleme sind vor allem in der Kreditaufnahme der Immobilienwirtschaft, der Industrie und der Staatsbetriebe anzutreffen. Auch in den kommunalen Infrastrukturgesellschaften staatlicher oder gewerblicher Art ist das Kreditwachstum zu hoch gewesen. Gleichwohl weisen die chinesischen Banken kaum notleidende oder schwache Kredite aus (etwas über fünf Prozent insgesamt), verfügen über eine gute Ertragskraft (gemessen an der Bilanz oder dem Eigenkapital) und sind insbesondere gegenüber dem Immobiliensektor nur mit 10 Prozent der direkten Kredite exponiert.

Das Neugeschäft befindet sich in voller Korrektur

Schaut man sich nicht die Bestände, sondern die Ströme an, so sieht man eine Korrektur am Werke. Die neuen formellen Kredite an den privaten Sektor sinken derzeit einstellig (auf das Jahr gerechnet), und die informellen Kredite sind von Januar bis Mai sogar um etwa zwanzig Prozent gegenüber dem Vorjahr zurückgeführt worden. Dieses Ausmaß der Anpassung ist wiederum konjunkturell gesehen zu rasch erfolgt und hat die Geldpolitik mit Gegenmaßnahmen auf den Plan gerufen. In den nächsten beiden Jahren sollten die Kredite an den privaten Sektor im Einklang mit den rückläufigen Investitionen weiter zurückgehen, während die Finanzierung der kommunalen Investitionsfirmen durch Bankkredit, Landverkäufe und Eigenkapitalmaßnahmen relativ stabil bleiben dürfte.

Chinas Führung muss daher über die nächsten Jahre nicht nur die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte in die Wege leiten, sondern auch die Entwicklung der Kredite wieder in den Griff bekommen, die Reduzierung des Verschuldungsgrads der privaten Unternehmen unterstützen und das makroökonomische Management dieser Risiken fest im Blick haben. Insbesondere der Verschuldungsgrad des Unternehmenssektors muss zurückgeführt werden. China liegt mit seinen Werten leicht über dem Eurozonendurchschnitt und deutlich über den US-Werten, trotz eines erheblichen Abstands beim Pro-Kopf-Einkommen. Eine Verschuldung der Dienstleistungsfirmen in Höhe von 58 Prozent des BIP und der Industrieunternehmen in Höhe von 54 Prozent des BIP ist jedoch besorgniserregend, zumal sich chinesische Unternehmen auch noch zusätzlich im Ausland verschuldet haben und entsprechend Zins- und Wechselkursrisiken tragen. IWF-Angaben zufolge lag die Anleiheemission im Ausland durch chinesische Emittenten (incl. der ausländischen Tochtergesellschaften) bei gut vier Prozent des BIP, was im Vergleich zur Inlandsverschuldung natürlich nicht sehr ins Gewicht fällt. Eine aggressive Bereinigung überschuldeter Firmen in der Industrie und in der Immobilienbranche wäre zielführend. Chinas Führung geht in dieser Frage bisher verhalten vor.

Ganz generell werfen die Strukturreformen in China immer wieder Fragen für die Finanzstabilität auf, die von den chinesischen Autoritäten auch in der Regel systematisch angegangen werden. An dieser Stelle können die großen Linien nicht nachgezeichnet werden (siehe IWF 2015, 2012), aber die Reform des Finanzsektors und die Stärkung der Finanzstabilität sind trotz der begrenzten Rückschläge im letzten Jahr seit vielen Jahren systematisch vorangetrieben worden. Die jüngste Einführung eines Einlagensicherungssystems zeugt davon, dass der Kurs im Wesentlichen auch gehalten worden ist.

Chinas Industriepolitik folgte nicht ostasiatischem Muster

Großer Binnenmarkt und Offenheit für ausländische Unternehmen waren ungewöhnlich

Chinas Industriepolitik war die ersten fünfzehn Jahre der Reformpolitik noch durch starken staatlichen Einfluss auf die Öffnung gegenüber ausländischen Firmen geprägt. Zölle, Zugangsbedingungen für Unternehmen, lokale Wertschöpfungsregeln, Beteiligungsvorgaben und andere Instrumente wurden breit angewendet. In einem Übergangsjahrzehnt wurden die Gütermärkte dann stärker wettbewerblich ausgerichtet. Doch erst mit dem WTO-Beitritt 2001 änderte sich das Koordinatensystem für die Industriepolitik deutlich, da viele Instrumente der Protektion nicht mehr eingesetzt werden durften. Chinas Exportstruktur hat sich seit dem Beitritt deutlich verändert. China ist heute Hauptexporteur von Elektronik und Telekommunikation, kapitalintensiven Produkten. Arbeitsintensive Produkte haben deutlich an Anteilen verloren. Der Anteil der inländischen Wertschöpfung an den Exporten hat schon vor zehn Jahren erheblich zugelegt, weil Exportfirmen inländische Zulieferer nutzen und Einfuhren zunehmend ersetzen konnten (Kee und Tang 2012, IWF 2015). Dies hat u.a. die Zulieferungen elektronischer Produkte aus anderen asiatischen Ländern ausgebremst. In arbeitsintensiven Branchen im harten Lohnkostenwettbewerb wiederum hat Chinas Spezialisierung Platz für andere Standorte in Asien geschaffen, insbesondere Vietnam. Chinas Außenhandel ist mittlerweile durch hocheffiziente Zulieferer, eine wachsende regionale Integration in asiatische und transpazifische Wertschöpfungsketten und eine wachsende technologische Kompetenz geprägt (Economist 2015). Gleichwohl sind die industriellen Fertigkeiten aus Sicht der chinesischen Führung noch nicht ausreichend.

Technologische Kompetenzen blieben bisher die Schwachstelle

China verfolgte in den letzten fünfzehn Jahren mehr zaghaft als überzeugt industriepolitische Ansätze. Anders als Japan, Korea oder Taiwan spielten ein großer Binnenmarkt und die Offenheit für ausländisches Kapital seit Beginn der Reformperiode eine größere Rolle, und das konzertierte industriepolitische Handeln des Staates war von Beginn an weniger bedeutsam als bei Chinas asiatischen Nachbarn (Brandt und Thun 2010). Gleichwohl legten die chinesischen Führungen auch nicht einfach die Hände in den Schoß. Dies liegt hauptsächlich daran, dass die chinesische Führung mit der technologischen Fähigkeit der chinesischen Unternehmen unzufrieden war und ist und sich die Wirkungen von Auslandsdirektinvestitionen in China auf die technologische Stärkung der chinesischen Unternehmen nur sehr allmählich einstellten bzw. auf wenige Branchen konzentrierten (Moran 2011, Wang und Wei 2010). Die heutige Kluft zwischen dem Platz 1 in der Welt in der Bruttowertschöpfung in der Industrie und der im Schnitt nur mittleren technologischen Kompetenz ist der Führung ein Dorn im Auge. Erst wenn die chinesischen Unternehmen zur Weltspitze aufschließen, bleiben nicht nur die Beschäftigungseffekte, sondern auch die Gewinne und die Marktbewertungen im Land.

Industriepolitik mit regelmäßigen Anstrengungen...

Insbesondere in den letzten fünfzehn Jahren gab es daher mehrere industriepolitische Initiativen. Der Staatsrat beschloss 2006, bis 2020 die Abhängigkeit von ausländischen Technologien zurückzuführen. Dazu räumte man heimischen Firmen in der staatlichen Beschaffungspolitik und in anderen Feldern Vorteile ein und versuchte, die Staatsbetriebe entsprechend strategisch zu positionieren. Dies galt vor allem für die Rüstungsbranche, die Strombranche, Öl und Petrochemie, die Kohle, die Telekommunikation sowie für die Luft- und die Schifffahrt. Zudem identifizierte die Führung neun strategische Industrien (Maschinenbau, Kraftfahrzeuge, Informationstechnik, Bauwirtschaft, Eisen und Stahl, Nicht-Eisen-Metalle, Chemie, Technologie sowie Planung und Konstruktion). 2010 ergänzte die Führung diesen Ansatz mit der Förderung strategischer Technologien in elf prioritären Sektoren.

... und begrenzten Effekten

Die wissenschaftlichen Beobachter sind sich jedoch einig, dass der Grad an Ambition sich keinesfalls mit japanischen, koreanischen oder taiwanesischen industriepolitischen Ansätzen der Vergangenheit messen lassen kann, in wesentlichen Feldern auch nachweislich über Jahrzehnte nicht vorankam und in der Dosierung Schwierigkeiten aufwies (Lardy 2014, Brandt und Thun 2010, James McGregor 2012). Vielmehr verfolgten die Führungen in den letzten zehn Jahren mehrfach klare branchen- und technologiespezifische Zielsetzungen, die mit massivem Mitteleinsatz den Wettbewerbsabstand zum Ausland reduzieren sollten.

Die Industriepolitik erfolgte vor allem in den strategischen Sektoren, in denen die Regulierung Monopol- oder Oligopolpositionen von Staatsbetrieben de facto aufrechterhalten hat. Die Marktzugangsbarrieren umfassten eine Vielzahl von Eingriffen und verhinderten einen fairen Wettbewerb (Weltbank 2013: 106-107). Darüber hinaus weist die chinesische Industriepolitik einen Hang zur Favorisierung von Großbetrieben auf; die Verwaltungen streben Konsolidierungen von Branchen an und bemühen sich, Branchen mit Überkapazitäten zu managen; die Eingriffe sind vielfältig und stehen oft im inneren Widerspruch zueinander, insbesondere bei unterschiedlichen Prioritäten von Kommunal- und Provinzregierungen einerseits und der nationalen Regierung andererseits; insgesamt gelang es in der Industriepolitik in der Vergangenheit kaum, ambitionierte Ziele wie den Aufbau einer konsolidierten Autobranche oder die Schrumpfung der Stahlbranche umzusetzen. Die Widerstände und fiskalische Interessen der Kommunen, deren Steueraufkommen an die lokale Produktion gekoppelt ist, stellten gravierende Hindernisse dar. Der Reformbedarf im Feld der Industriepolitik ist generell von den chinesischen Autoritäten auch anerkannt (Weltbank 2013: 104-114, 141-142), dies hat aber in der Praxis bisher keine Kurskorrektur ausgelöst. Vielmehr steigen die Klagen ausländischer Unternehmen im Chinageschäft über wachsende Eingriffe in die Geschäftstätigkeit und harte Restriktionen bei Direktinvestitionen, Technologietransfer und IT-Sicherheit an.

Es zeigte sich, dass vor allem der harte Wettbewerb zwischen in- und ausländischen Unternehmen insbesondere seit dem WTO-Beitritt Chinas im Jahr 2011 auf den Inlandsmärkten dazu geführt hat, dass die chinesischen Firmen an industriellen Fertigkeiten hinzugewonnen haben und sich vor allem in den mittleren Qualitätssegmenten fest etablieren konnten. Dazu trugen auch der Zwang, in Joint Ventures zu investieren, sowie der unfreiwillige Technologietransfer bei. Überraschend ist zudem die Flexibilität der industriellen Unternehmen, rasch und in sehr großem Umfang Arbeitskräfte und Produktionsverfahren wechselnden Marktlagen anzupassen, etwa in der Konsumentenelektronik, oder existierende Produkte westlicher Märkte durch Re-Engineering lokalen Konsumentenpräferenzen anzupassen, die wesentlichen Funktionen mit mittlerer Qualität zu deutlich reduzierten Kosten anzubieten und durch enorme Skalierung im Binnenmarkt wiederum Gewinnchancen zu schaffen, die ein technisches Aufholen im zweiten Schritt möglich machen. Dies gilt natürlich gleichermaßen für inländische wie ausländische Unternehmen.

"Made in China 2025" folgt Friedrich List

Einen weiteren Anlauf unternahm daher die neue chinesische Führung im Mai 2015 mit einem weiteren Maßnahmenpaket für die chinesische Industrie („Made in China 2025“). Die grundlegende Zielsetzung ist eine Stärkung der industriellen Wettbewerbsfähigkeit und die stärkere Integration in internationale Wertschöpfungsketten. Dies muss vor allem durch eine höhere Innovationskraft der Industrie, einen breiteren Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien und die Stärkung industrienaher Dienstleistungen erreicht werden. Die chinesische Führung sieht dazu ein ganzes Bündel an unterstützenden Maßnahmen vor. Dies kann durchaus mit teils schützenden Maßnahmen und starken Anreizen zur Produktion vor Ort einhergehen. Chinas Wirtschaftspolitik folgt in dieser Hinsicht noch eher Friedrich List als Adam Smith. Die Führung hat sich das realistische Ziel gesetzt, eine breite Palette an Branchen auf mittlere Qualitäts- und Wettbewerbsfähigkeitsniveaus anzuheben und in einer größeren Zahl von Branchen als bislang zur Weltspitze aufzuschließen. Gerade in den meisten technologisch sehr anspruchsvollen Feldern dominieren nach wie vor internationale Unternehmen auch auf dem chinesischen Markt (Moran 2011). Fraglich ist natürlich, ob dies durch eine solche interventionistische Regierungspolitik herbeigeführt werden kann. In vielen Feldern ist dies in der Vergangenheit nicht gut gelungen, da die Technologievorsprünge ausländischer Unternehmen nicht ausreichend durch Eigenleistungen ersetzt werden konnten und ein offenes Umfeld besser geeignet wäre, um aufzuschließen.

In einigen Branchen spielt China vorne mit

Von diesem Muster gibt es wenige Abweichungen, wo Chinas industrielle Entwicklung Stärken aufweist. Insbesondere die Telekommunikationsausrüster, die Autozulieferer, die Konsumentenelektronik, die Herstellung von Hochgeschwindigkeitszügen und die Textil- und Bekleidungsbranche haben bereits starke Wertschöpfungsverflechtungen national und international ausgeprägt, weisen überdurchschnittliches Produktivitätswachstum auf und spielen im Innovationsgeschehen der Welt eine Rolle. Die Förderpolitik hat zu diesen Phänomenen über die Jahre beigetragen (Wang und Wei 2010). Chinesische Unternehmen zählen mittlerweile auch in Segmenten des Maschinenbaus, in der Informationstechnologie, bei den Automobilzulieferern und im Flugzeugbau zu international auf dem Markt auftretenden Wettbewerbern (Moran 2011). International wettbewerbsfähige Unternehmen wie Huawei, Lenovo oder ZTE sind entstanden (Weltbank 2013).

Technischer Fortschritt, Produktivität und Innovation

Produktivitätserhöhungen durch technischen Fortschritt und Wettbewerb

Ohne weitere Reformen steuert China auf eine schwierige wirtschaftliche Lage zu. Dies liegt an der demografischen Entwicklung, mithin an der starken Alterung der Bevölkerung, notwendig sinkenden Investitionen und erforderlichen Steigerungen der Produktivität, die wiederum von diesen Reformen abhängen. Die Demografie wird dazu führen, dass vom Arbeitsangebot in der Zeit bis 2020 zwar noch ein kleiner Impuls von einem Viertelprozent ausgehen, dieser aber um 2020 negativ werden wird. Die Erwerbsbevölkerung beginnt zu schrumpfen. Die Alterung der Gesellschaft und die Erwerbsquoten werden dann belastend wirken. Sollte China zudem bei einem zu hohen Investitionsniveau verharren, dürfte die Effizienz der Investitionen noch weiter leiden. In einem wirtschaftlich tragfähigen Szenario wird der Wachstumsbeitrag des Faktors Kapital daher ebenfalls rückläufig sein.

Entscheidend wird daher mittelfristig die Fähigkeit der chinesischen Wirtschaft sein, noch stärker zu einem intensiven Wachstumspfad durch technischen Fortschritt zu wechseln. Aktuell trägt die totale Faktorproduktivität nur mit 1½ Prozent zum Wachstum bei, und ohne Reformen dürfte sich dies weiter verlangsamen. Dies liegt bereits deutlich unter dem Schnitt seit 1978 (siehe unten). Mit erheblichen Reformen, wie sie im Grundsatz auf dem 3. Plenum 2013 auch angekündigt wurden, dürfte die Faktorproduktivität dagegen über die nächsten fünfzehn Jahre um weitere 1½ Prozent zulegen und bereits in drei bis fünf Jahren deutlich anziehen, sich die Ertragslage der Unternehmen verbessern und die Verschuldung entsprechend tragfähiger werden.

Tatsächlich ist die Entscheidungssituation für die chinesische Führung noch eindeutiger ausgeprägt, da bei unklarer Lage in der Politik allein die Erwartungen der Marktteilnehmer die entsprechenden Prozesse zu einem guten oder schlechten Gleichgewicht führen können. Insofern hängt der Erfolg der chinesischen Wirtschaftspolitik angesichts der finanziellen Verwundbarkeit und der Aufgabe, die Produktivität zu steigern, ganz wesentlich davon ab, dass das wirtschaftspolitische Handeln dem Reformpfad klar folgt und die Marktteilnehmer dies ganz mehrheitlich auch so einschätzen. Chinas Volkswirtschaft ist mittlerweile zu groß und transparent, um dem Augenmerk der Welt und der Märkte zu entgehen, wie dies vielleicht vor zehn oder fünfzehn Jahren noch zumindest teilweise möglich war.

Produktivitätsschub kein Selbstläufer

Chinas wirtschaftliche Entwicklung hat in der Vergangenheit von der großen Migration der ländlichen Bevölkerung in die Städte, durch die Quantensprünge in der Technologie, die Nachzügler in der Wirtschaftsentwicklung nutzen können (Gerschenkron 1962), und durch die Wirkungen der ersten großen Reformwellen, die Chinas abgeschottete und völlig ineffiziente Wirtschaft Marktkräften ausgesetzt und dadurch erheblich effizienter gemacht hat, profitiert.

Chinas Produktivitätsentwicklung verlief von 1949 bis 1978 nahezu flach. China verzeichnete ein rein extensives Wachstum. Seither liegt die Entwicklung im Schnitt bei gut zwei Prozent pro Jahr, was auch bei sehr unterschiedlichen Messungen einer Meta-Studie über alle verfügbaren Analysen hinweg zufolge als belastbar gelten kann (Tian und Yu 2012). Die Schätzungen liegen, je nach Methodik der Berechnung der totalen Faktorproduktivität, zwischen zwei und 4,1 Prozent pro, ein außerordentlich hoher Wert (Weltbank 2013: 140, 150). Die Weltbank selbst veranschlagt für die Jahre zwischen 1978 und 2012 ebenfalls rund zwei Prozent als durchschnittliche Größe, auch dies liegt hoch. Damit hätte der Beitrag des technischen Fortschritts jedoch nur bei einem Fünftel des gesamtwirtschaftlichen Wachstums gelegen. Den größten Schub gab es mehreren Studien zufolge in den neunziger Jahren und zu Beginn des letzten Jahrzehnts, vor allem im Verarbeitenden Gewerbe (rund sechs Prozent). Die Küstenprovinzen im Osten wiesen wesentlich höhere Werte auf als die inländischen Westprovinzen.

Die Industrie wies den größten technischen Fortschritt auf

Die heutigen Erfolgsbranchen stürmten mit Wachstumsbeiträgen des Kapitaleinsatzes und des technischen Fortschritts sogar noch rascher voraus (Elektronik, Telekommunikationsausrüstungen, Metalle, Plastik und Gummi, Papier und Raffinerien). Auf die privaten Unternehmen entfielen schätzungsweise 65 Prozent der Patente und 75 Prozent der Innovationen (Weltbank 2013: 104). Die TFP-Zuwächse der Dienstleistungen blieben jedoch deutlich dahinter zurück und nahmen im Zeitablauf ab. Generell schwächte sich der technische Fortschritt ab 2001 ab, weil die Faktorpreisverzerrungen Kapital fehlgeleitet haben, die Wirkungen des Strukturwandels hin zur Industriegesellschaft nachließen und die Industriepolitik die Effizienz behindert hat (Chen, Jefferson und Zhang 2011).

Sondereffekte laufen aus

Naturgemäß kann man für die Zukunft solche Quantensprünge nicht mehr erwarten, da diese Effekte nicht wiederholbar sind und die nächsten Stufen der Reformen komplexer und weniger folgenreich sein werden (Weltbank 2013). Daher ist es Konsens, dass die Wachstumsperformanz Chinas allmählich nachlassen wird und in den zwanziger Jahren zunächst auf unter sechs Prozent und in der zweiten Hälfte auf rund fünf Prozent absinken wird, wenn am Reformkurs festgehalten wird. Dies geht mit stetig sinkenden Investitionsquoten und Industrieanteilen und abnehmender Dynamik der Arbeitsproduktivität einher. Es setzt aber eine steigende Faktorproduktivität voraus. Es ist zwar richtig, dass industrienaher Dienstleistungen neben der Industrie noch viel Potenzial aufweisen, entscheidend werden aber die technologische Stärkung der Industrie im Rahmen eines offenen Innovationssystems und die Öffnung der Dienstleistungsmärkte selbst für den Wettbewerb sein (Weltbank 2013: 19).

Voraussetzungen für höheren technischen Fortschritt

Dies ist einfacher gesagt als getan. Es reicht nicht aus, den Löwenanteil an Forschung und Entwicklung im Staatssektor oder den Staatsbetrieben durchzuführen, ohne kommerzielle Umsetzungen im Blick zu haben, wie bisher. Die reine Erhöhung von Forschungsaufwendungen, die schiere Anmeldung von Patenten, wachsende Absolventenzahlen in Naturwissenschaften und Technik und Fördermaßnahmen für Unternehmen reichen ebenfalls nicht aus, sind aber wichtige Voraussetzungen. Vielmehr benötigt man für das Erreichen dieser Ziele eine starke Gründungskultur nebst förderlichen Rahmenbedingungen, hohe FuE-Aufwendungen privater Unternehmen, einen guten Mix aus dem Schutz geistiger Eigentumsrechte und offenen, nicht geschützten Formen der Innovation mit breiter und rascher Ausstrahlung, attraktive Regelungen für Akademiker und Universitäten, eine Kultur des geregelten Austausch zwischen Forschung und Anwendung und ein hohes Maß an marktbasierter Finanzierung von Innovation, mithin Risikokapital. In all diesen Feldern hat China erhebliche Defizite aufzuweisen.

Universitäten, Forschungseinrichtungen und Unternehmen müssen sinnvoll zusammenwirken

Zielführend ist daher die Bündelung von Technologiekompetenzen der öffentlichen Hand und der Unternehmen in forschungsorientierten Städten mit leistungsfähigen Hochschulen, die wiederum national und international gut vernetzt, flexibel und leistungsorientiert geführt und mit ausreichenden Ressourcen ausgestattet sind. Insbesondere die Verbindung mit mittelständischen Firmen und Großunternehmen muss dabei gestärkt werden, wenn aus technischen Erkenntnissen marktgängige Produkte geschaffen werden. Deutschland kennt dies: Fraunhofer-, Helmholtz-Institute sind neben Leibniz- und Max-Planck-Gesellschaften wesentlich für die industrielle Entwicklung Deutschlands gewesen. China wird diesen institutionellen Unterbau einer modernen Industriegesellschaft entsprechend aufbauen müssen. Dabei sollte an den existierenden Clustern in den drei führenden Regionen angesetzt werden (das Perflusdelta mit Shenzhen, Dongguan und Foshan; Jangtse-Fluss-Region mit Shanghai und Suzhou und die Region von Beijing und Tianjin); die neuen Zentren abseits der Küste wie Chengdu und Chongqing bieten ebenfalls Chancen.

Konzentration auf entwickelte Branchen ist mittelfristig geboten

Zudem wird China sich auf die bereits führenden Branchen und Technologien mittelfristig konzentrieren müssen. Diese sind weitgehend auch heute schon forschungsintensiv. In bestimmten Branchen attestieren die Experten Unternehmen, die in China produzieren, ohnehin bereits technologische Kompetenz auf dem Stand der Dinge (Nanotechnologie, Solar- und Windenergietechnik, Batterietechnik, Raumfahrt, Supercomputer, Elektronik/Büroausstattung/Datenverarbeitung, Autozulieferer). Für diese Branchen sind entsprechend industriepolitische Akzente, etwa in der öffentlichen Beschaffung, aber auch außenwirtschaftliche Rahmenbedingungen, etwa die Öffnung für Direktinvestitionen vorrangig.

Dienstleistungen, Software und Industrie 4.0 machen auch vor China nicht halt

Große Fortschritte könnten zudem durch die Marktöffnung industrienaher Dienstleistungen erfolgen. Die ganz zentrale Rolle darin wird die Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien durch die chinesischen Unternehmen in der Industrie und den kommerziellen Dienstleistungen spielen müssen. Wenn Chinas Firmen weltweit Anschluss halten sollen, dann werden sie die Technologietrends des Internets der Dinge, der Maschine-zu-Maschine-Kommunikation und der Vernetzung von Produktions- und Distributionsprozessen über das industrielle Internet nicht nur auf Auslandsmärkten, sondern in China selbst politisch unterstützen und durch entsprechende Infrastrukturinvestitionen und Gesetzgebung flankieren müssen. China verfügt bereits über eine recht gute physische Infrastruktur des Internets, weist aber noch ein hohes Maß an politischer Intervention auf. Zudem ist an dieser Stelle nochmals auf die Bedeutung einer weiteren Reform der Staatsbetriebe hinzuweisen. Deren FuE-Aufwendungen führten in der Vergangenheit im Schnitt zu keinen großen kommerziellen Erfolgen.

Die chinesische Politik befindet sich nach drei Jahrzehnten der eher Input-orientierten Innovations- und Technologiepolitik auf der Suche nach dem richtigen Instrumentenmix. Der Übergang zu einer wachstumsorientierten Innovationspolitik muss sehr viel stärker auf Rahmenbedingungen abzielen. Dazu zählen neben geeigneten rechtlichen Rahmenbedingungen für die Eigentumsrechte und ihre Durchsetzung vor allem die finanziellen und regulatorischen Rahmenbedingungen für Unternehmensgründungen und -finanzierungen.

IV. Reformen

Angestrebte Reformvorhaben seit November 2013

Die Erwartungen an das im November 2013 vorgestellte Reformvorhaben waren sehr hoch, da China unter der vorherigen Führung um Hu Jintao und Wen Jiabao einen quasi zehnjährigen Reformstillstand erlebt hatte. Diese oft auch als „verlorene Dekade“ bezeichnete Zeit nachzuholen ist die schwierige Aufgabe der derzeitigen chinesischen Führung. Die Herausforderungen, die nicht zuletzt durch das rasante Wirtschaftswachstum der vergangenen drei Jahrzehnten entstanden sind, und die einhergehende Notwendigkeit für Reformen wurden von der chinesischen Regierung zweifelsohne erkannt. Anlässlich der Dritten Plenarsitzung des 18. Zentralkomitees der Kommunistischen Partei Chinas (KPCh) wurde schließlich ein umfassendes und weitreichendes Reformprogramm beschlossen. Das Dokument „Beschluss des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei Chinas über einige wichtige Fragen zur umfassenden Vertiefung der Reformen“ adressiert in 16 Kategorien, 60 Artikeln und 300 Unterpunkten zentrale Herausforderungen und kündigt teilweise auch schon konkrete Maßnahmen an. Es behandelt nicht nur wirtschaftliche Aspekte, sondern auch den Bereich der Politik und der Sicherheit. Dabei soll die Balance zwischen den unterschiedlichen Regierungsebenen (zentral/lokal), zwischen Staat und Partei sowie zwischen Regierenden und Regierten in Teilen neu justiert werden (Rosen 2014: 42).

Mit dieser umfassenden Ausrichtung weicht das Dokument von typischer wirtschaftspolitischer Gestaltung in der Volksrepublik China ab. Es kann darüber hinaus auch als Ausdruck langandauernder politischer Debatten in der Partei über die Definitionen von Modernisierung, dem Verhältnis zwischen urbanen und ländlichen Interessen, der Bedeutung von Rechtsstaatlichkeit und anderen Themen verstanden werden (Rosen 2014: 40).

Das angestrebte Ziel des ambitionierten Reformprogramms besteht nach eigener Aussage darin

„das sozialistische System chinesischer Prägung zu verbessern und zu entwickeln und die Modernisierung des staatlichen Verwaltungssystems und der Verwaltungsfähigkeit voranzubringen“ (Beschluss)³

Das Konzept einer „sozialistischen Marktwirtschaft“ wurde schon 1993 von der KPCh als anzustrebendes Ziel in die Verfassung aufgenommen. Im Reformprogramm von 2013 wurden Reformen zur Stärkung von Marktmechanismen im Wirtschaftssystem (z.B. Preisliberalisierung, Unternehmensregistrierungen, internationale Investitionen), im Bereich des Staatssektors (z.B. Dividendenabführung, Shareholder-Diversifizierung, Personal- und Finanzmanagement, etc.), im Finanzsystem (Zins- und Wechselkursliberalisierung, etc.), im Sozialsystem (Soziale Sicherung, Lockerung der Ein-Kind-Politik, etc.), im Verwaltungssystem (Steuerreform, Korruptionsbekämpfung, etc.), Reformvorhaben im Hinblick auf „Staatssicherheit“ und „sozialer Steuerung“ (z.B. Militär und Verteidigung, Internetkontrolle, etc.) sowie im Rechtssystem und in Hinsicht auf „politische Beteiligung“ (Justizsystemreform, Petitionswesen, NGO-Registrierung, etc.) angekündigt (Ahlers, Meissner und Zhu 2013: 3).

Eine übersichtliche Darstellung bieten Ahlers, Meissner und Zhu (2013):

³ Beschluss des ZK der KP Chinas über einige wichtige Fragen zur umfassenden Vertiefung der Reformen (im Folgenden abgekürzt als „Beschluss“).

Tabelle 1: Checkliste - Reformvorhaben zur Stärkung von Marktmechanismen im Wirtschaftssystem

Angekündigte Reformvorhaben	Bewertung und Einordnung
1.1 Einführung einer Negativliste für Investitionen	Der Staat markiert eine „rote Linie“, jenseits derer der Markt weitgehend frei agieren kann und Investitionsentscheidungen nicht mehr einzeln bewilligt werden müssen.
1.2 Zunehmende „Zerschlagung“ (破除) von Monopolen; höherer Wettbewerb bei der Allokation von Ressourcen und Trennung von Netz und Betrieb	Stärkerer Wettbewerb und Preisliberalisierung sollen dem Problem der Überproduktion in betroffenen Sektoren entgegen wirken. Der Staat bleibt jedoch über staatliche Investitionsgesellschaften Hauptanteilseigner natürlicher Monopole.
1.3 Preisliberalisierung in den Sektoren Öl, Erdgas, Elektrizität, Verkehr und Telekommunikation	Die Preisliberalisierungen werden Auswirkungen auf Produktionskosten und Verbraucherpreise nach sich ziehen. Preissteigerungen sind in Sektoren zu erwarten, deren Preise bislang niedrig gehalten wurden (z.B. Elektrizität, öffentlicher Fernverkehr, Benzin). Preisenkungen sind hingegen in Bereichen zu erwarten, in denen staatliche Monopole von künstlich hohen Preisen profitierten (z.B. Telekommunikation).
1.4 Einführung von Konsumsteuern auf Produkte, die einen hohen Energieverbrauch aufweisen und hohe Umweltverschmutzung nach sich ziehen Ausweitung der Umwelt- und Ressourcensteuern	
1.5 Schaffung eines einheitlichen Marktes für städtischen und ländlichen Boden	Diese Maßnahme bleibt zunächst beschränkt auf Pilotprojekte und –regionen. Der ländlichen Bevölkerung soll es erleichtert werden, institutionell abgesichert Einnahmen z.B. aus der Verpachtung und Beleihung ihrer Landnutzungsrechte zu erzielen. Langfristig könnte sich dies positiv auf den Binnenkonsum auswirken und für Entspannung im Verhältnis der Landbevölkerung zu Lokalregierungen sorgen. Die gewaltsame Landnahme wird auf diese Weise vermutlich zurückgehen.
1.6 Vereinfachte Unternehmensregistrierung	Kleinen und mittleren, aber auch ausländischen Unternehmen wird der Marktzugang erleichtert, in dem die Kapitalforderungen und der bürokratische Aufwand bei der Registrierung von Unternehmen reduziert werden.
Aufbau eines Gerichtshofs für geistiges Eigentum	Nach Angaben des höchsten Gerichtshofs wurde mit der Ausarbeitung eines Plans begonnen, bislang sind jedoch noch keine Details zu Zeitplan, Kapazität und möglicher Prozessordnung bekannt. Inwieweit der Schutz geistiger Eigentumsrechte gestärkt wird, ist unklar.
1.7 Weitere Öffnung für ausländische Investoren	Die Restriktionen für Auslandsinvestitionen in Finanzen, Bildung, Kultur und Gesundheit werden aufgehoben. Auslandsinvestitionen in Kinder- und Altersversorgung, Bauplanung, Wirtschaftsprüfung, Logistik und E-Commerce werden ebenfalls schrittweise ermöglicht.
Ausweitung chinesischer Investitionen	Chinesische Unternehmen und Einzelpersonen werden verstärkt im Ausland investieren. Investoren dürfen künftig auf eigenes Risiko Kooperationen und Verträge ohne Bewilligung durch staatliche Stellen aushandeln.

Tabelle 2: Checkliste - Reformvorhaben im Bereich des Staatssektors

Angekündigte Reformvorhaben	Bewertung und Einordnung
<p>2.1</p> <p>Erhöhung der durch Staatsunternehmen abzuführenden Dividenden auf 30% bis 2020</p> <p>Transfer der Dividenden in Fonds für soziale Sicherung und Erhöhung der anteiligen Beiträge zum Staatshaushalt</p>	<p>Bisher flossen die von Staatsunternehmen gezahlten Dividenden in einen Kapitalfond, dessen Gelder die State-owned Assets Supervision and Administration Commission (SASAC) zu 90 Prozent (2012) an die Staatsunternehmen auszahlt. Nun sollen Staatsunternehmen stärker zum Staatshaushalt beitragen. Während partielle Preissteigerungen Staatsunternehmen Profit versprechen, schränken erhöhte Abgaben ihre Gestaltungsfreiheiten ein. Dies schmälert den Spielraum für Investitionen außerhalb des Kerngeschäfts.</p>
<p>2.2</p> <p>Shareholder-Diversifizierung bei Staatsunternehmen</p>	<p>Zukünftig wird es Privatunternehmen und Angestellten gestattet werden, Anteile an Staatsunternehmen zu erwerben. Ob dies auch für ausländische Unternehmen gilt, bleibt abzuwarten. Bislang wurden Berichte zu den maximal freigegebenen Unternehmensanteilen und der Öffnung für ausländische Unternehmen jeweils binnen Stunden dementiert.</p>
<p>2.3</p> <p>Umwandlung weiterer Staatsunternehmen in gemischte Eigentumsformen</p>	<p>Trotz Reformen ist keine umfangreiche Privatisierung des Staatssektors vorgesehen. Der Einfluss des Staates wird aufrechterhalten und der Spielraum für nicht-staatliche Akteure gleichzeitig erhöht.</p>
<p>Umwandlungen von Staatsunternehmen in staatliche Kapitalinvestmentunternehmen</p> <p>Fokussierung staatlicher Investitionen gezielt auf Schlüsselindustrien („Hauptschlagadern des Wirtschaftssystems“)</p>	
<p>2.4</p> <p>Erprobung der öffentlichen Bekanntgabe von Finanz- und Budgetinformationen der Staatsunternehmen</p>	
<p>Liberalisierung im Personalwesen: Ermöglichung von Entlassungen und Gehaltsanpassungen bei Managern wie Personal</p>	
<p>2.5</p> <p>Umwandlung von Institutionen des öffentlichen Sektors in Unternehmen und soziale Organisationen</p> <p>Zulassung öffentlich-privater Partnerschaften</p>	<p>Der Staat wird sich vermehrt aus kostenintensiven Dienstleistungen wie Bildung und Gesundheitsversorgung zurückziehen. Der Spielraum für nicht-staatliche Akteure wird sich erhöhen, Staatsunternehmen und öffentliche Kassen werden entlastet.</p>
	<p>Unternehmen oder Unternehmer werden neue Investitionsfelder und -modelle erschließen – darunter „grüne“ Investitionen, Fusionen und Übernahmen (M&A), Wertpapieranlagen und Joint Ventures.</p>

Tabelle 3: Checkliste – Reformvorhaben im Finanzsystem

Angekündigte Reformvorhaben	Bewertung und Einordnung
3.1 Unter strenger Überwachung Zulassung der Gründung mittlerer und kleiner Banken.	Die Diversifizierung und stärkerer Wettbewerb im Bankensektor sowie eine verbesserte Kapitalzufuhr für kleine und mittlere Unternehmen werden große Banken schwächen.
Liberalisierung der Zinsen	
Einführung einer Einlagensicherung	Ziel ist die Erhöhung des Einkommens chinesischer Haushalte und die Stärkung des inländischen Konsums. Kreditzinsen sind im Juli 2013 bereits teilweise freigegeben worden.
Insolvenzen von Banken ermöglichen	
Erleichterung von Börsengängen	Es ist mit einer graduellen Umstellung des Systems der Einzelfallbewilligung durch die China Securities Regulatory Commission (CSRC) auf ein Registrierungssystem zu rechnen. Die CSRC soll in Zukunft verstärkt Kontrollinstanz und nicht mehr Bewilligungsstelle sein. Dies soll den gegenwärtigen Zulassungstau lösen. Eine Konkretisierung der Reform des Registrierungssystems wird für März 2014 erwartet.
3.2 Beschleunigte Liberalisierung des Wechselkurses	Ziel ist eine ausgeglichene Handelsbilanz und die Stärkung der inländischen Kaufkraft. Die Ausgangslage für Exporte nach China könnte sich damit weiter verbessern. Importe aus China aber könnten teurer werden.
Stärkung der Konvertibilität des CNY	Der CNY wird sich schrittweise in internationalen Devisenmärkten etablieren.
Lockerung der Restriktionen für grenzüberschreitenden Kapitalfluss	

Tabelle 4: Checkliste - Entwicklungsmaßnahmen und Reformvorhaben im Sozialsystem

Angekündigte Reformvorhaben	Bewertung und Einordnung
<p>4.1</p> <p>Fortführung bereits laufender Entwicklungsmaßnahmen: infrastrukturelle Entwicklung und dezentrale Urbanisierung, landwirtschaftliche Modernisierung und Intensivierung, Erleichterung von Mobilität und Ressourcenaustausch zwischen Stadt und Land, Bildungsreform,</p> <p>besondere Betonung: mehr Eigentumsrechte für die Landbevölkerung (speziell: Bodennutzungsrechte, s. Tabelle 1)</p>	<p>Ziele dabei sind die Linderung sozialer Ungleichgewichte, sowie speziell der „Dualität“ (d.h. Entwicklungsunterschiede und Einkommensgefälle) zwischen städtischen und ländlichen Regionen</p>
<p>4.2</p> <p>Ausbau existierender sozialer Sicherungssysteme, besonders kooperative Krankenversicherungen, Sozialhilfe (Mindestsicherung)</p> <p>Ausbau weiterer sozialstaatlicher Leistungen, besonders Rentenversicherung und Wohnungssicherheit</p>	<p>Die betreffenden Ausführungen sind sehr vage und wurden bisher nicht durch nennenswerte Erläuterungen konkretisiert.</p>
<p>4.3</p> <p>Lockerung der Ein-Kind-Politik</p>	<p>Paare, bei denen nur ein Elternteil Einzelkind ist, erhalten die Möglichkeit, ein zweites Kind zu bekommen.</p>

Tabelle 5: Checkliste - Reformen im Verwaltungssystem

Angekündigte Reformvorhaben	Bewertung und Einordnung
<p>5.1</p> <p>„Neuordnung“ der Verwaltungsaufgaben der unterschiedlichen Ebenen</p> <p>„Rechtsbasierte und dienstleistungsorientierte Regierung“</p>	<p>Ziel ist die Steigerung der Leistungsfähigkeit der Regierung durch Entzerrung von Prozessen; weniger Regulierung ‚von oben‘, Erleichterung flexiblerer und entwicklungsfördernder Entscheidungen vor Ort, lokale Regierungseinheiten als Dienstleister für Wirtschaftsakteure und Bevölkerung</p>
<p>5.2</p> <p>Umverteilung von Steuereinnahmen</p>	<p>Neubestimmung der bei der Zentralregierung oder lokalen Regierungen verbleibenden Steuerarten. Ziel ist eine Erhöhung der lokalen Einnahmen; Details werden nicht genannt</p>
<p>5.3</p> <p>Erhöhung allgemeiner Transferzahlungen an Lokalregierungen</p> <p>Zurückfahren bis Abschaffen von wettbewerbsbasierten, projektgebundene Mittelzuwendungen und der Notwendigkeit der Eigenleistung („matching funds“ 资金配套) der Lokalregierung</p> <p>Budgettransparenz und strengere Kontrolle der Mittelverwendung</p>	<p>Lokale Haushalte werden durch Zuwendungen ‚von oben‘ gestärkt, um die Erbringung öffentlicher Leistungen gerade in finanziell schwachen Regionen sicherzustellen.</p>
<p>5.4</p> <p>Großteilige Gestaltung lokaler Verwaltungseinheiten, inkl. Schaffung von mehr städtisch verwalteten Einheiten</p> <p>Lockerung des Haushalts- bzw. Personenregistrierungssystems (<i>hukou</i>)</p>	<p>Ziel der Lockerung der Ortsbindung durch Haushaltsregistrierung ist es, die Mobilität von ländlichen Arbeitskräften zu erleichtern und ihnen den Zugang zu städtischen Einrichtungen und Dienstleistungen zu ermöglichen. Vorerst sind jedoch nur Pilotprojekte in kleinen und mittleren Städten und Gemeinden vorgesehen. Die von vielen Seiten geforderte, durchgreifende <i>hukou</i>-Reform, also die Aufhebung der Unterteilung in eine städtische und ländliche Kategorie, bleibt vorerst aus.</p>
<p>5.5</p> <p>Kampf gegen Korruption</p>	<p>Maßnahmen umfassen z.B. die Stärkung der Transparenz und Kontrolle von Verwaltungshandeln sowie eine Verbesserung der Zugänglichkeit von Verwaltungsdokumenten. Die Rezentralisierung von Institutionen der Disziplinarkontrolle wird ergänzt durch ein dezentrales enges Netz der Kontrolle und Inspektion auf allen Regierungsebenen und in allen staatlichen und semi-staatlichen Einheiten.</p> <p>Ziel ist die Eindämmung und effektivere Verfolgung und Bestrafung von Korruptionsfällen.</p>
<p>5.6</p> <p>Verbesserung des Kadermanagements (Anreize und Sanktionen für Führungskräfte in Verwaltung)</p>	<p>Geplant ist eine Veränderung von Indikatoren für die alljährlichen Leistungsüberprüfungen (Evaluierungen) im Kadersystem. Sanktionen sollen verschärft werden bei Fehlleistungen in den Bereichen Umwelt- und Ressourcenschutz oder Finanzmanagement.</p>

Tabelle 6: Checkliste - Reformvorhaben im Sinne von „Staatssicherheit“ und „sozialer Steuerung“

Angekündigte Reformvorhaben	Bewertung und Einordnung
<p>6.1 Einrichtung einer „Nationalen Sicherheitskommission“ (国家安全委员会)</p>	<p>Ziel ist, laut Erläuterung des Außenministeriums, die effektive Bekämpfung von „Terroristen, Separatisten und Extremisten“. Die Kommission ist zuständig für die zentrale Koordinierung von Staatssicherheit, Geheimdiensten, Militär, Justiz und Außenpolitik</p> <p>Der institutionelle Status (Partei- oder Staatsorgan, Aufnahme in Partei- oder Staatsverfassung?) ist bislang ungeklärt.</p>
<p>6.2 Modernisierung von Militär und Landesverteidigung</p>	<p>Ziel ist die Verbesserung der Kampffähigkeit und die Schaffung der Möglichkeit einer „verbundenen Kriegsführung“ (联合作战).</p>
<p>6.3 Internetkontrolle</p>	<p>Stärkere Überwachung der Internetkommunikation und ggf. Schließung von Blogs, mit dem Ziel, „Auslöser für soziale Konflikte“ auszuschalten</p>

Tabelle 7: Checkliste - Reformvorhaben im Rechtssystem und hinsichtlich „politischer Beteiligung“

Angekündigte Reformvorhaben	Bewertung und Einordnung
7.1 Schutz der „Verfassung“ (宪法) und der „Menschenrechte“ (人权)	
7.2 Abschaffung des Systems von „Umerziehung durch Arbeit“ (劳教) Verbot von Foltermethoden, insbesondere in Untersuchungsverfahren	Als Alternative für Umerziehungslager ist die Stärkung eines Systems der „Korrektur in der Gemeinschaft/ Nachbarschaft“ (社区矫正) vorgesehen.
7.3 Finanzierung von Gerichten und Berufung von Richtern	Unterhalb der Provinzebene soll die Zuständigkeit für die Finanzierung der Gerichte und Berufung von Richtern vom Partei- auf das Justizsystem übergehen, um „unabhängigere“ Gerichts- und Untersuchungsverfahren zu ermöglichen.
7.4 Reform des Petitionswesens	Schnellere und wirkungsvollere Behandlung von Beschwerden, z.B. über eine Ausweitung von Online-Systemen.
7.5 Stärkung von öffentlicher Partizipation	In den betreffenden Absätzen finden sich keine grundsätzlichen Neuerungen hinsichtlich bereits getesteter und praktizierter Formen öffentlicher Partizipation (insbesondere deliberative 协商 oder konsultative 政协 Verfahren im Vorfeld von Gesetzentwürfen und Projektplanungen oder öffentliche Diskussion mit lokalen Behörden), die sich im Rahmen einer „sozialistischen Demokratie“ unter KP-Führung bewegen sollen.
7.6 Vereinfachung der Registrierung von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) gleichzeitig: strengere Kontrolle von chinesischen und ausländischen NGOs	Offiziell registrierte Nichtregierungsorganisationen und Vereinigungen sollen vermehrt Aufgaben und Dienstleistungen übernehmen, die bislang staatlich organisiert wurden. Regierungsstellen sollen hierdurch insbesondere im Bereich der Sozialfürsorge entlastet werden.

Quelle: Ahlers, Anna L, Mirjam Meissner und Yi Zhu (2013)



Als Dreh- und Angelpunkt der Reformen gilt die Umsteuerung des derzeitigen Wachstumsmodells und somit die wirtschaftlichen Weichenstellungen. Diese sollen wiederum dem Weg für Reformen in anderen Bereichen freimachen. Als wichtigstes Ziel hierbei gilt die Beteuerung, dem Markt bei der Ressourcenallokation die entscheidende Rolle zukommen zu lassen. Die „entscheidende Rolle marktwirtschaftlicher Mechanismen“ zieht sich durch nahezu alle Reformbereiche und wurde auch in allen Folgedokumenten zum Reformprogramm betont (Ahlers, Meissner und Zhu 2013: 3). Das Reformprogramm von November 2013 war der Grundstein, die konkreten Maßnahmen zur Umsetzung wurden und werden im Nachgang in zahlreichen Dokumenten, Richtlinien und Erlassen näher definiert und ausgestaltet. Neben der Gründung der „Zentralen Führungsgruppe zur umfassenden Vertiefung der Reformen“, wurden sechs Teams für die Umsetzung der Reformen in den unterschiedlichen Bereichen gegründet. Im Folgenden sollen die wichtigsten Reformen näher beleuchtet werden, die maßgeblich Einfluss auf die zukünftige Entwicklung Chinas haben werden.

Finanzmarktreform als Grundstein für weitere Reformen

Beim Umbau der chinesischen Wirtschaft hin zu einem nachhaltigen, stärker konsumbasierten Wachstumsmodell nehmen die Reformvorhaben im Finanzsystem eine Schlüsselrolle ein. Im Vordergrund der Reformanstrengungen stehen die Zins- und Währungsliberalisierung sowie die schrittweise Aufhebung der Kapitalverkehrskontrollen.

Zinsliberalisierung auf gutem Weg

Die sinkende Nachfrage nach chinesischen Produkten führte im Zuge der Finanzkrise (2007/8) zu einem Einbruch des Exportwachstums. Die Schwäche bei den Exporten konnte durch eine verstärkte Fokussierung auf Investitionen ausgeglichen werden. Doch die Erhöhung der bereits vor dem Ausbruch der globalen Finanzkrise überdurchschnittlichen Investitionsquote führte zu einem beschleunigten Kreditwachstum, getrieben durch administrativ niedrig festgelegte Zinsen. In der Folge stieg die Gesamtverschuldung Chinas stark an (siehe oben und zusätzlich Dobbs, Lund, Woetzel, Mutafchieva 2015: 10). Gleichzeitig haben die künstlich niedrig gehaltenen Zinsen (und u.a. die Maßnahmen der chinesischen Führung zur Drosselung des Kreditwachstums) zu einem Wachstum des Schattenbankensektors auf 35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (März 2014) geführt (IWF 2014: 77). Die wachsende Verschuldung, insbesondere von Lokalregierungen und Unternehmen, sowie ein wachsender Schattenbankensektor gefährden die Stabilität des Finanzsystems.

Durch die Zinsliberalisierung soll die Höhe der Zinsen nicht mehr administrativ festgelegt, sondern von Markt- bzw. Konkurrenzverhältnissen bestimmt werden. Flankiert mit einer schrittweisen Reform des Bankenmarktes (Öffnung für Privatbanken) verspricht sich die chinesische Führung davon eine Diversifizierung und Stärkung des Wettbewerbs im Bankensektor. Während das chinesische Zinsregime bisher darauf ausgelegt war, Staatsunternehmen auf Kosten der Sparer günstige Kredite zur Verfügung zu stellen, soll durch die Liberalisierung zukünftig die inländische Kaufkraft und damit die Binnennachfrage gestärkt werden.

Die schrittweise Freigabe der Zinsregulierung setzte an den Kreditzinsen an und erlaubte den Banken 2004, die Kreditleitlinie nach oben zu durchbrechen. Die chinesische Zentralbank (PBoC) hob im Juli 2013 die Untergrenze für Kreditzinsen auf. Durch die Aufhebung der Untergrenze haben chinesische Banken zumindest begrenzt die Möglichkeit ihre Kreditzinsen selbst festzulegen und miteinander zu konkurrieren. Zudem ließ die chinesische Bankenaufsicht (CBRC) in einem Pilotvorhaben fünf neue Privatbanken zu. Mit der Öffnung des Bankensektors soll einerseits das Kreditaufkommen für kleine und mittelgroße Unternehmen gestärkt werden, andererseits soll damit der Wettbewerbsdruck gegenüber den staatlichen Banken erhöht werden.

Die Einlagenzinsen als wesentliche Stellschraube wurden jedoch bis 2012 vorgegeben; bis 2014 war ein Zuschlag von zehn Prozent möglich (maximal 3,3 Prozent nominal), 2014 wurde es etwas weiter gelockert auf das maximal 1,5-fache des Leitzinsens. Diese Regel scheint nicht bindend gewesen zu sein, da die tatsächlichen Depositenzinsen bei etwas über zwei Prozent und deutlich unter der Grenze lagen. Die PBoC hob in einem Pilotvorhaben im März 2014 die Zinsobergrenzen für kleinere Fremdwährungsguthaben (bis zu 3 Mio. US-Dollar) für die Shanghai FTZ auf. Das Pilotprojekt wurde im Juni 2014 auf das gesamte Stadtgebiet von Shanghai ausgeweitet. Jüngst wurde jedoch ein weiterer Baustein eines modernen Finanzsystems mit der Einführung eines Einlagensicherungssystems bis zu 500.000 Yuan im Falle einer Bankenschieflage gesetzt. Die endgültige Freigabe der Depositenzinsen wurde am 23. Oktober von der Notenbank beschlossen.

Die Zinsliberalisierung ist nicht ohne Risiken. Die Gewinne der Banken könnten unter Druck geraten, wenn der Wettbewerb stark zunimmt. Zum Ausgleich steigender Kreditrisiken bleibt eine gute Ertragslage wichtig. Die Qualität von Immobilienmarkt- und Industriefinanzierung durch die Banken ist eine Quelle von Unsicherheit. Die offiziellen Ausweisungen notleidender Kredite spiegeln nicht die Schwierigkeiten im Markt wider. Dies könnte daran liegen, dass notleidende Projekte mit sehr langer Perspektive durchfinanziert werden und noch nicht als notleidende Kredite ausgewiesen werden müssen.

Währungsliberalisierung

Durch die Intervention auf dem Devisenmarkt konnte die PBoC den Außenwert des RMB in den vergangenen Jahren künstlich niedrig halten, wodurch die Wettbewerbsfähigkeit chinesischer Exporteure gestärkt wurde. Zusammen mit den Exportüberschüssen der letzten Jahre führte die Währungspolitik der Zentralbank zu einem gewaltigen Anstieg der chinesischen Währungsreserven (lt. chinesischer Devisenbehörde, Stand 08/2015: 3,557 Billionen US-Dollar). Allerdings wirkt sich ein niedriger RMB-Kurs negativ auf die Kaufkraft der einheimischen Konsumenten aus und steht damit der Stärkung des Binnenkonsums entgegen.

Mit der Währungsliberalisierung verfolgt die chinesische Führung das Ziel eines marktorientierten Wechselkursregimes, bei dem Angebot und Nachfrage bei der Festlegung der Kurse eine größere Rolle spielen. Die Abhängigkeit von Exporten soll durch eine Stärkung der Importe und der Kaufkraft der chinesischen Konsumenten kompensiert werden. Gleichzeitig verfolgt China damit das Ziel einer ausgeglichenen Handelsbilanz.

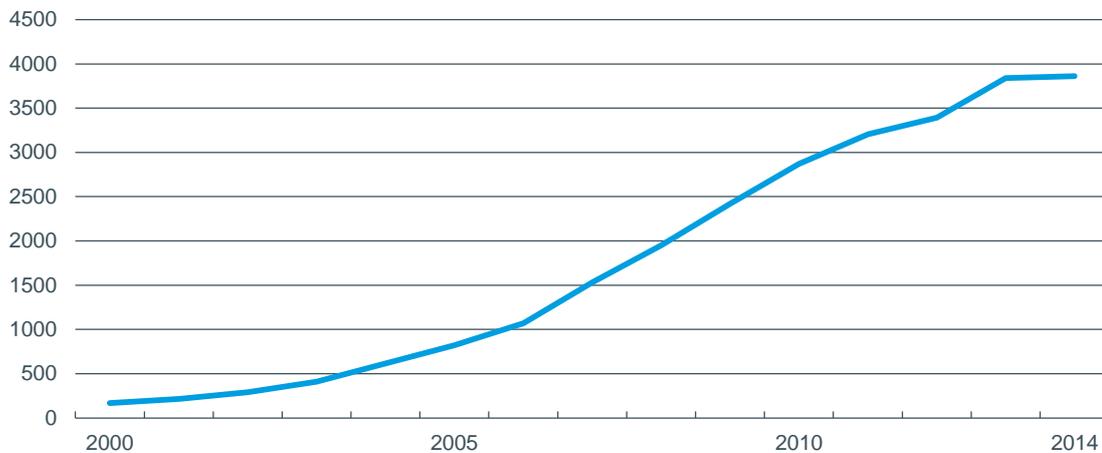
Auf dem Weg zu einem marktorientierten Wechselkursystem verfolgt China eine Liberalisierung in „kleinen Schritten.“ Durch die Reform des RMB-Leitkursbildungssystems werden Marktkräfte zukünftig eine größere Rolle bei der Festlegung des Wechselkurses spielen. Durch die erhöhte Währungsflexibilität sind Schwankungen des RMB von +/- 10 % pro Woche möglich. Aufgrund der negativen Konsequenzen für den Exportsektor ist eine rasche Aufwertung der Währung allerdings nicht zu erwarten. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die chinesische Führung eine graduelle, sich an der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung orientierende, Währungsaufwertung anstrebt. Der IWF geht davon aus, dass China in den nächsten zwei bis drei Jahren ein freies Wechselkursystem haben könnte (IWF 2015a).

Entwicklung des Wechselkurses des RMB zum US-Dollar



Quelle: CEIC

Entwicklung der Währungsreserven, 2000-2014*



Quelle: CEIC



Aufhebung der Kapitalverkehrskontrollen

Die bestehenden Kapitalverkehrskontrollen begrenzen die Investitionsmöglichkeiten im In- und Ausland. Gleichzeitig stehen die Kontrollen dem Ziel einer freien Konvertibilität der chinesischen Währung entgegen. Durch die schrittweise Aufhebung der Kapitalverkehrskontrollen soll der RMB frei konvertierbar werden und die Internationalisierung der chinesischen Währung vorangetrieben werden. Die chinesische Regierung verfolgt damit das langfristige Ziel, den RMB als Reservewährung zu etablieren und die Dominanz des Dollars zu brechen. Dadurch soll einerseits die Abhängigkeit vom Dollar verringert werden, andererseits verspricht sich China davon eine größere Stabilität des internationalen Währungssystems.

Die Abwicklung des chinesischen Außenhandels in RMB durch Offshore-Märkte ist bereits seit 2009 möglich. Das „RMB Trade Settlement Scheme“ wurde auf alle Provinzen Chinas ausgeweitet, seit März 2012 dürfen lizenzierte Im- und Exporteure im Rahmen des „RMB Trade Settlement Scheme“ Transaktionen in RMB ausführen. Zudem ermöglicht das „Shanghai-Hong Kong Stock Connect“-Pilotprogramm seit November 2014 den grenzübergreifenden Aktienhandel zwischen Shanghai und Hong Kong. Die PBoC lässt die grenzüberschreitende Bündelung von Liquidität (Cash-Pooling) in RMB zu. Dies war seit Februar 2014 zunächst nur auf Firmen mit Sitz in der Freihandelszone Shanghai möglich, seit November 2014 ist Cash-Pooling, mit einigen Einschränkungen, auch landesweit möglich.

Durch die Liberalisierungsmaßnahmen der vergangenen Jahre hat die Bedeutung des RMB im internationalen Zahlungsverkehr deutlich zugenommen. Der Anteil der chinesischen Währung am weltweiten Zahlungsverkehr stieg von 0,25 Prozent (Januar 2012) auf 2,34 Prozent (August 2015) (SWIFT 2015). Damit ist der RMB die am fünft häufigsten gebrauchte Währung für internationale Transaktionen (nach Dollar, Euro, Pfund Sterling und japanischen Yen). In der Handelsfinanzierung ist der RMB schon jetzt die weltweit zweitwichtigste Währung (nach dem Dollar). Im Vergleich zur Größe der chinesischen Volkswirtschaft (gemessen an der Höhe des BIP sowie dem Anteil am weltweiten Handel) bleibt die Währung jedoch weiterhin massiv unterrepräsentiert. Die fortschreitende Konvertibilität der Währung erfolgt durch einen kontinuierlichen, graduellen Abbau bestehender Kapitalverkehrskontrollen. Mit einer raschen Aufhebung aller Kontrollen ist allerdings derzeit nicht zu rechnen. Zu hoch sind die Risiken (bspw. durch einen unkontrollierten Kapitalabfluss) für die Stabilität des chinesischen Finanzsystems. Nach Aussagen des chinesischen Zentralbankgouverneurs Zhou soll bis Ende 2015 vielmehr eine „gemanagte“ Konvertibilität des RMB erreicht werden. Die Konvertibilität des RMB soll weiter beschleunigt werden, gleichzeitig sollen die Währungsschranken jedoch nicht vollständig abgebaut werden. Damit versucht

China die Kontrolle über die Kapitalströme aufrechtzuerhalten, um Risiken für das Finanzsystem zu vermeiden (IMF 2015b). Bei der Reform des Finanzsystems fungiert Shanghai als Versuchslabor, in dem die volle Konvertibilität der Währung und die Abschaffung der Kapitalverkehrskontrollen erprobt werden soll. Bis 2020 soll die Stadt als internationales Finanzzentrum aufgebaut werden.

Stärkung der Marktkräfte

Als Kern des Reformprogramms wurde die Stärkung der Marktkräfte bzw. die Neujustierung zwischen der Beziehung zwischen Regierung und Markt angegeben. Der Markt soll bei der Ressourcenallokation die entscheidende Rolle spielen und die Unvollständigkeit des Marktsystems, übermäßige Eingriffe und lückenhafte Überwachung seitens der Regierung sollen behoben werden. Es wurde angekündigt, dass die Befugnisse der Regierung beim direkten Ressourceneinsatz erheblich eingeschränkt werden und die Maximierung von Effizienz und Leistung bei der Ressourcenallokation durch Marktregelung, -preise und -wettbewerb erzielt werden soll. Die Preisreform bei den natürlichen Ressourcen und deren Produkten soll rasch umgesetzt werden, damit die Preise die Relation zwischen Angebot und Nachfrage, die Ressourcenknappheit, die Kosten der Umweltbelastungen und die Effizienz der Renaturierung widerspiegeln (Beschluss).

Reform der Staatsunternehmen

Während einige Änderungen hinsichtlich der Staatsunternehmen vorgenommen wurden, wird die starke Rolle der Staatsunternehmen in der chinesischen Volkswirtschaft im Grunde nicht angetastet. Nachdem es in den neunziger Jahren bereits eine erste große Privatisierungswelle gab, sollten jedoch nun einige Reformen hinsichtlich der Staatsbetriebe vorgenommen werden. Die SOE-Reform obliegt der Koordination der „Zentralen Führungsgruppe zur umfassenden Vertiefung der Reform“ unter dem Vorsitz von Präsident Xi (Naughton 2015: 4). Die anfangs geschürten Erwartungen und Hoffnungen, insbesondere bei westlichen Beobachtern, dass der Einfluss staatlicher Unternehmen zurückgedrängt wird, wurden enttäuscht. Aufgrund der Interessenskonflikte zwischen Ministerien, Behörden sowie dem Einfluss starker Interessensgruppen gilt die Reform der SOEs als schwer durchführbar. Im April 2014 wurden sechs Pilotprojekte im Rahmen der SOE-Reform angekündigt, deren Bewertung und ggf. weitere Implementierung noch aussteht. Nahezu zwei Jahre nach der Reformankündigung kann nur die Reform der Gehälter von Führungskräften in Staatsunternehmen als sichtbarer Fortschritt gelten. Diese sieht eine drastische Kürzung der Gehälter sowie die Einführung leistungsabhängiger Bezüge vor, um so Anreize für effizienteres Wirtschaften zu schaffen (Meissner, Shih, Kinzius, Heep 2015: 2). Für zentralstaatliche Staatsunternehmen sind diverse weitere Entwicklungen zu erwarten. So ist eine stärkere Beteiligung privater Anteilseigner im Staatssektor eine Komponente der Reform. Obwohl eine Reduzierung staatlicher Anteile zwar vorgesehen ist, wird eine Aufgabe von Mehrheitsanteilen an den Mutterkonzernen nicht angestrebt. Bislang dürfen Staatskonzerne nur Aktien ihrer Tochtergesellschaften an private Investoren verkaufen. Mehrheitsanteile an den Tochtergesellschaften können hingegen lediglich von privaten Investoren erworben werden, die als nicht strategisch oder sicherheitsrelevant eingestuft sind. Im Zuge der „Förderung der Mischform des Eigentumsrechts“ börsennotierter Staatsunternehmen wurden Pilotprojekte gestartet, um den Verkauf von Anteilsrechten an Mitarbeiter zu forcieren. Auch sieht die Reform vor, private Investoren auf Projektbasis stärker einzubinden. Die NDRC schrieb im vergangenen Mai mehr als 1.000 Projekte im Infrastrukturbereich auf Provinz-, Großstadt-, und Kommunalebene mit einem Investitionsvolumen von knapp 300 Mrd. Euro aus (Meissner, Shih, Kinzius, Heep 2015: 3ff.).

Es wird angestrebt, Holdinggesellschaften zu gründen, die es dem Staat ermöglichen, als Kapitalmanager zu fungieren, der eine langfristige Wertmaximierung seiner Unternehmen verfolgt. Damit einhergehend würde sich der Staat zwar aus unternehmerischen Entscheidungen zurückziehen, aber schlussendlich den Einfluss auf die strategische Ausrichtung der Unternehmen weiterhin behalten (Meissner, Shih, Kinzius, Heep, 2015: 2). Bei diesem Teil der Reform werden die unterschiedlichen Auffassungen der Beteiligten – insbesondere dem Finanzministerium, dem Personalministerium und der Aufsichtsbehörde SASAC – deutlich (Naughton 2015a: 4f.). Sie gilt daher auch als politisch besonders umstritten. Dem Finanzministerium schwebt eine Umstrukturierung vor, die sich am Modell der singapurischen Investitionsgesellschaft Temasek orientiert. SASAC würde dadurch erheblich an Einflussmöglichkeiten verlieren und möchte, dass die Holdinggesellschaften unter ihre Aufsicht gestellt werden. Inwieweit marktorientiertes Handeln Einzug in die Staatsunternehmen finden wird, ist noch ungeklärt, da

nicht feststeht, ob die KPCh das Recht zur Ernennung des Managements an die Holdinggesellschaften abgeben wird (Meissner, Shih, Kinzius, Heep, 2015: 6).

Die starke Stellung der Staatsunternehmen wird darüber hinaus durch Mega-Fusionen gestärkt, zu der im März 2014 vom Staatsrat eine neue Richtlinie zur Förderung von Fusionen vorgelegt wurde. An der Umsetzung der Richtlinie sind 16 Ministerien und Behörden beteiligt. Die Fusionen dienen der Internationalisierung und sollen strategisch wichtige Sektoren stärken (Meissner, Shih, Kinzius, Heep, 2015: 7f.). Bislang wurden bspw. Mega-Fusionen im Bereich Schienenverkehr und Atomenergie durchgeführt. Die Zentralregierung möchte durch Fusionen und Übernahmen die Zahl der ihr unmittelbar unterstehenden Staatsunternehmen von derzeit 112 auf rund 40 reduzieren.

Mit Spannung wurden die im September angekündigten weiteren Details zur Reform der Staatsbetriebe erwartet. Die vom chinesischen Staatsrat und Zentralkomitee der KP gemeinsam veröffentlichten „Leitlinien für die Vertiefung der Reform der Staatsunternehmen“ betonten u.a. noch einmal die Notwendigkeit von „gemischten Eigentumsverhältnissen“ in den Staatskonzernen. Allerdings wird für weitere Maßnahmen kein konkreter Zeitplan genannt, es handelt sich lediglich um Instruktionen, keine zwingenden Vorschriften. Am Ende ist das Ergebnis ein Kompromiss zwischen marktwirtschaftlichen Elementen und der Aufrechterhaltung der staatlichen Kontrolle, wobei es momentan nicht allzu große Hoffnung gibt, dass die marktwirtschaftlichen Elemente überwiegen werden.

Urbanisierung soll vorangetrieben werden

Im Jahr 2012 überschritt der Urbanisierungsgrad in China erstmals die Fünfzigprozentmarke. Mehr als 500 Mio. Menschen sind in den vergangenen 35 Jahren vom Land in die Städte gezogen, allein Pekings Bevölkerung ist im letzten Jahrzehnt von 7 Mio. auf 21 Mio. gestiegen. Der Zuzug in die Städte ist von der chinesischen Führung gewollt, da sie sich von zunehmender Urbanisierung positive Impulse für das wirtschaftliche Wachstum sowie eine Verringerung des Stadt-Land-Gefälles verspricht.

Im März 2014 wurde das „Nationale Programm für neuartige Urbanisierung (2014-2020)“ veröffentlicht, das die chinesische Urbanisierungspolitik bis 2020 bestimmen wird. Der Begriff der „neuartigen“ Urbanisierung wird in zahlreichen Regierungsdokumenten mit dem der „neuartigen Industrialisierung“ (Spezialisierung auf Hochtechnologie und Informationsindustrie) und einer „neuartigen Kommerzialisierung“ (Modernisierung, insb. der Landwirtschaft) in einem Atemzug genannt (Meyer-Clement 2015: 3).

Das Ziel der „neuartigen Urbanisierung“ sieht die Optimierung der Flächennutzungspläne für den gesamten urbanen Raum und eine koordinierte Entwicklung von Städten vor. Dazu soll die Versorgung mit öffentlichen Gütern und Dienstleistungen verbessert werden, sowie die Aufnahmekapazität, insbesondere was die Integration von Bauern und Migranten betrifft, erhöht werden. In diesem Zusammenhang fällt oftmals auch das Schlagwort der „menschlichen Urbanisierung“, die Bedürfnisse der neuen und alten Stadtbewohner sollen in den Fokus gerückt werden. Es ist geplant, dass 60 Prozent der chinesischen Bevölkerung bis 2020 in Städten leben soll.

Das Programm ist mit enormen Kosten für die Städte verbunden und wurde vom chinesischen Finanzministerium auf 42 Billionen RMB, umgerechnet etwa 6 Billionen Euro, geschätzt (Meyer-Clement 2015: 3). Vor allem die Qualität der urbanen Agglomerationen soll verbessert werden. Dazu gehören neben der Schaffung hochwertigen Wohnraums auch der Ausbau der Verkehrsinfrastruktur und anderer städtischer Einrichtungen. Die dadurch hervorgerufenen Investitionen sollen sich in den kommenden zehn Jahren auf 40 Billionen Renminbi (rund 5 Billionen Euro) belaufen.

Die Regierung beabsichtigt, den Zuzug zu Städten für ländliche Migranten in den kommenden Jahren gezielt anzutreiben, ohne jedoch die Kontrolle der Migrationsströme ganz aufzugeben. Das gesellschaftliche und wirtschaftliche Ausmaß der Urbanisierung hat Auswirkungen auf zwei Schlüsselthemen der chinesischen Reformpolitik: die Reform des Hukou-Systems und des Landrechts.

Hukou-System soll gelockert werden

Das 1958 eingeführte Hukou-System unterteilte die chinesische Bevölkerung in Gruppen mit „ländlicher“ und „nicht-ländlicher“ Haushaltsregistrierung und bot der chinesischen Regierung eine Möglichkeit, soziale Kontrolle auszuüben, die soziale Schichtung festzulegen und den Arbeitsmarkt zu steuern. In der Praxis sind somit die chinesischen Bürger je nach Hukou gemäß ihrem Geburtsort, ihrem Arbeitsstatus, aber vor allem ihrer Haushaltsregistrierung nach kategorisiert. Nicht zu Unrecht werden das Hukou-System und die dadurch generierten Ungleichheiten oftmals unter der Bezeichnung „ein Land, zwei Systeme“ zusammengefasst. Zahlreiche Wanderarbeiter haben sich in den vergangenen Jahrzehnten in der Hoffnung auf ein besseres Leben auf den Weg in die Städte gemacht. Diese Wanderbewegungen wurden von der chinesischen Regierung zum Teil selbst befördert, da die billigen Arbeitskräfte in den Städten nötig sind, um das Wirtschaftswachstum (insb. zur Durchführung von Infrastrukturmaßnahmen) anzukurbeln. Durch die Wanderbewegungen der vergangenen Jahrzehnte ist in den Städten mittlerweile eine „Zwei-Klassen-Gesellschaft“, entstanden, die sozialen Sprengstoff in sich birgt. Migranten stellen derzeit in etwa ein Drittel der 730 Mio. zählenden städtischen Bevölkerung dar. Nach Bevölkerungsanzahl liegt die Urbanisierungsrate mittlerweile bei über 55 Prozent, betrachtet man jedoch die städtischen Hukou-Registrierungen, nur bei 36 Prozent. Geplant ist, ca. 100 Mio. in den Städten lebenden Migranten eine städtische Aufenthaltsgenehmigung sowie Zugang zu grundlegenden öffentlichen Dienstleistungen zu gewähren. Darüber hinaus soll sichergestellt werden, dass Migrantenkinder in den Städten Zugang zu Schulbildung bekommen, um die Absolvierung der neunjährigen Schulpflicht gewährleisten zu können.

Der neue Urbanisierungsplan sieht vor, dass Hukou-Restriktionen in Städten unter einer Million schrittweise abgebaut und in Städten mit einer Bevölkerungsanzahl zwischen eins und drei Mio. gelockert werden. Darüber hinaus wird es möglich sein, sich für eine städtische Hukou in Städten mit einer Bevölkerungsanzahl zwischen drei und fünf Mio. zu bewerben. Die Regelungen für die Vergabe von Hukous in den chinesischen Megastädten werden weiterhin sehr strikt gehandhabt. Es sollen vor allem die Entwicklung der Städte der zweiten und dritten Reihe auf ein höheres Niveau gehoben und kleinere Kommunen und Städte aufgewertet werden. Wanderarbeiter sollen verstärkt durch Fort- und Weiterbildungen als Fachkräfte ausgebildet werden. Das Reformprogramm sieht eine vollständige Mitgliedschaft der dauerhaft in den Städten lebenden Bevölkerung in der Alters- und Krankenversicherung bis 2020 vor. Migranten soll es gestattet sein, ihre in ländlichen Versicherungen erworbenen Anwartschaften in die städtischen Sozialleistungssysteme zu integrieren. Darüber hinaus sollen die Wohnbedingungen für Migranten deutlich verbessert werden, indem günstiger Wohnraum bereitgestellt wird und Mieten subventioniert werden (Meyer-Clement 2015: 3).

Das ambitionierte Programm macht deutlich, dass der Finanzierungsdruck auf die Lokalregierungen in den kommenden Jahren erheblich wachsen wird und die Ziele nur mit einer umfassenden Reform des Finanzsystems zu erreichen sind. Die Transferzahlungen von der Zentral- an die Lokalregierung, Steuerreformen und neue Finanzierungsmöglichkeiten für Lokalregierungen, einschließlich Kreditaufnahmen, müssen entschieden umgesetzt werden. Bereits Anfang der 2000er Jahre gab es Vorstöße in der chinesischen Migrationspolitik dahingehend, dass in kleineren Städten die städtischen Bürger und die ländlichen Migranten gleich gestellt werden sollten. Dieser Vorstoß stieß jedoch auf erwartungsgemäß großen Widerstand der Stadtregierungen, die große Probleme hinsichtlich der Finanzierung anführten und die sich nicht dem Unmut der städtischen Bevölkerung im Falle von Steuererhöhungen oder der Verringerung des bestehenden Niveaus der Sozialleistungen aussetzen wollten (Meyer-Clement 2015: 5). Sollte es der Zentralregierung nicht gelingen, dem Finanzierungsdruck auf die lokalen Regierungen etwas entgegenzusetzen, ist nicht davon auszugehen, dass die Bereitschaft zur Implementierung der Reformpläne bei diesem Anlauf größer sein wird.

Landreform

Chinas Landnutzungsrechte sind seit jeher ein Quell für Ungleichheit, Unzufriedenheit und sozialen Unruhen. China unterscheidet zwischen städtischem und ländlichen Grund und Boden. Das städtische Land fällt in der Regel unter staatlichen Besitz, das nicht-städtische Land gehört meist zum Kollektivbesitz von Dorfgemeinschaften. Während allerdings die Landnutzungsrechte für urbanes Land relativ frei handelbar sind, bestehen in ländlichen Regionen noch immer diverse Beschränkungen. Diese machen es Landbewohnern schwer, ihr Land frei zu verkaufen oder zu verpachten (Naughton 2015b: 5). Circa zwei Prozent der ländlichen Bevölkerung verliert

Schätzungen zufolge jedes Jahr ihre Landnutzungsrechte. Die Landnutzungsrechte sind aufgrund der zahlreichen Enteignungen sowie der ungeklärten Eigentumsrechte nicht nur Grund für soziale Unruhen, sondern befördern auch die Korruption auf lokaler Ebene in hohem Maße. Mit dem Beschluss der chinesischen Führung auf dem Dritten Plenum des 18. Zentralkomitees soll die bestehende Trennung zwischen städtischem und ländlichem Grund und Boden aufgehoben werden. Stattdessen soll zukünftig ein einheitlicher Markt für städtischen und ländlichen Boden aufgebaut werden. Durch die Gleichstellung der Märkte für städtische und ländliche Landnutzungsrechte soll es der ländlichen Bevölkerung ermöglicht werden, institutionell abgesicherte Einnahmen (bspw. durch die Verpachtung ihrer Landnutzungsrechte) zu generieren (Naughton 2015b: 5f.). Einerseits verspricht sich die chinesische Führung davon einen positiven Effekt auf den Binnenkonsum, andererseits soll die Reform zu einer Entspannung des Verhältnisses zwischen Landbevölkerung und Lokalregierungen beitragen. In der Vergangenheit kam es immer wieder zur gewaltsamen Landnahme seitens der Lokalregierungen, welche den sozialen Frieden gefährdete.

Im November 2014 veröffentlichte der Staatsrat „Leitlinien zur Entwicklung des Handels von Landnutzungsrechten in ländlichen Gebieten“. Durch das Dokument werden wesentliche Beschränkungen aufgehoben und erstmals einheitliche, landesweit geltende Standards für diesen Bereich geschaffen. Während bisher nur in lokal begrenzten Pilotprojekten es der Landbevölkerung möglich war, ihre Landnutzungsrechte zu handeln, ist es nun in ganz China möglich, die Nutzungsrechte für ländlichen Grund und Boden zu übertragen. Durch die vom Staatsrat verabschiedeten Leitlinien wurde ein landesweit geltendes System für die Übertragung von Landnutzungsrechten geschaffen. Die Neureglung erlaubt es nun auch der Landbevölkerung ihre Landnutzungsrechte auf vielfältige und effiziente Art und Weise einzusetzen (bspw. vermieten, verpachten, verpfänden, beleihen, etc.).

Ein-Kind-Politik

Auch wenn am Grundsatz der Geburtenplanung festgehalten wird, lockerte die chinesische Regierung Ende November 2013 die Ein-Kind-Politik, um auf die besorgniserregende demographische Entwicklung zu reagieren. Die neue Regelung sieht vor, dass Paare die Genehmigung eines zweiten Kindes beantragen können, wenn ein Elternteil Einzelkind ist. Von der neuen Politik, die in den einzelnen Provinzen unterschiedlich schnell umgesetzt werden soll, erhofft sich die chinesische Führung zwei Millionen zusätzliche Geburten pro Jahr. Insgesamt elf Millionen Paare wären laut der Neuregelung offiziell berechtigt, ein zweites Kind zu bekommen.

Knapp zwei Jahre nach der Lockerung der Ein-Kind-Politik wurde jedoch deutlich, dass der gewünschte Effekt bislang nicht so stark wie gewünscht eingetreten ist. Anfang des Jahres wurde publik, dass nur eine Million Paare 2014 von der Neuregelung Gebrauch gemacht hatten. Die chinesischen Behörden rechneten mit circa doppelt so vielen Anträgen. Die Gründe für das Ausbleiben des gewünschten Erfolges sind in den hohen Ausgaben für Kinder, insbesondere für deren Ausbildung in China, zu suchen. Dies führte sicherlich auch zu der Entscheidung, die während des Fünften Plenums des 18. Parteikongresses getroffen wurde, dass von nun an die Ein-Kind-Politik gänzlich für verheiratete Paare aufgehoben werden soll.

Erhöhter Umweltschutz

Chinas Umweltprobleme haben sich in den letzten Jahrzehnten rasant vergrößert. Die dramatische Verschlechterung der Umwelt wirft nicht nur ökonomische und soziale Fragen, sondern auch politische Fragestellungen auf. In einem Einparteiensystem deutet Umweltverschmutzung, die das Leben der Bevölkerung gefährdet, immer auch auf ein Politikversagen hin. Chinas Regierung versucht seit Jahren der Umweltverschmutzung Herr zu werden, was auch an den zahlreichen veröffentlichten Dokumenten im Bereich Umweltpolitik sichtbar wird (Fischer und Oberheitmann 2014: 101). Xi Jinping spricht im Zusammenhang mit der Verbesserung des Umweltschutzes vom „Aufbau der ökologischen Zivilisation“. Premier Li Keqiang brachte anlässlich der Sitzung des Nationalen Volkskongresses im Dezember 2013 seine Entschlossenheit folgendermaßen zum Ausdruck: „Wir erklären der Umweltverschmutzung entschlossen den Krieg, so wie wir einst der Armut den Krieg erklärt haben.“

Auch im Feld der Umweltpolitik wird verstärkt auf marktwirtschaftliche Steuerungsmechanismen bzw. auf eine Ökonomisierung der Umweltpolitik gesetzt. Fischer identifiziert diesbezüglich drei Trends: Zum ersten werden Umweltschäden zunehmend aufgrund ihrer Kosten für die chinesische Wirtschaft und Gesellschaft als Problem anerkannt. Des Weiteren werden neben ordnungsrechtlichen Instrumenten verstärkt ökonomische Instrumente, bspw. Abgaben, Preispolitik, Steuern und Subventionen, eingesetzt, um die gesteckten Ziele zu erreichen. Zudem werden von der chinesischen Führung große Hoffnungen darauf gesetzt, dass China im Bereich umwelt- und klimafreundlicher Technologien weltweite Wettbewerbsfähigkeit erlangt (Fischer und Oberheitmann 2014: 129).

Das Reformprogramm von November 2013 äußerte sich überraschend wenig zum Thema Umweltschutz, allerdings wurde das seit seiner Verabschiedung 1989 erlassene Umweltschutzgesetz Chinas aktualisiert und Anfang des Jahres veröffentlicht. Im neuen Gesetz

- wird Umweltschutz als grundsätzliches politisches Staatsziel genannt,
- die Standardisierung und Intensivierung behördlicher Überwachungsmaßnahmen auf Staats- und Lokalebene verstärkt,
- bestimmten NGOs erlaubt, Umweltverstöße im Interesse der Allgemeinheit nun auch vor Gericht zu bringen,
- werden die Einmalzahlungen für Umweltsünder durch fortgesetzte Strafen ersetzt, die sich von Tag zu Tag erhöhen,
- werden Unternehmen, die ihren Umweltinformationspflichten nicht nachkommen, von Behörden öffentlich genannt, verantwortliche Personen können bis zu 15 Tage von der Polizei in Gewahrsam genommen werden,
- haften Organisationen, die an Umweltverträglichkeitsprüfungen, Überwachung, Wartung oder Betriebsführung beteiligt sind, für Täuschungen gesamtschuldnerisch mit den anderen für Umweltschäden verantwortlichen Personen,
- werden Beamte, die ihre Pflichten vernachlässigen, degradiert oder entlassen.

Zweifel an einer wirksamen Umsetzung der Regelungen werden durch die fragmentierte und überlappende Struktur der Verantwortlichkeiten geschürt. Momentan obliegen die Themen dem Umweltschutzministerium, dem Ministerium für Wasserwirtschaft, dem Ministerium für Bodenressourcen, dem Ministerium für Landwirtschaft, dem Meeresamt sowie dem Amt für Fortwirtschaft. Chinas Emissionshandel hingegen ist bspw. nicht Teil des Umweltgesetzes und wird von der National Development Reform Commission (NDRC) überwacht (Zhang und Cao: 2015). Dem Gesetz mangelt es darüber hinaus an der Anerkennung einer lebenswerten Umwelt als bürgerliches Grundrecht. Auch wenn das Gesetz vorsieht, den Zugang zu Informationen und die Beteiligung an Umweltschutz für Bürger, zivilgesellschaftliche Gruppen und einige ausgewählte NGOs zu erhöhen, dürfen diese nach wie vor nicht gegen die Regierung klagen. Auch die Umsetzung und Implementierung gestaltet sich äußerst schwierig, da diese den lokalen Umweltschutzbehörden obliegt. Auch wenn das Umweltschutzministerium die Richtlinien vorgibt, ist es nicht imstande, die Umsetzung ausreichend zu gewährleisten (Zhang und Cao: 2015).

Steigerung der Innovationsfähigkeit

Will China zur einer wissensbasierten Volkswirtschaft werden und in den Wertschöpfungsketten nach oben klettern, muss es seine Innovationsfähigkeit steigern. Dafür werden innovationsfördernde Rahmenbedingungen benötigt, ein Umfeld, das Regeln setzt und Anreize dafür schafft, innovativ zu sein. Zudem hängt die Innovationsfähigkeit auch vom Humankapital und somit von Bildung ab. Darüber hinaus werden private und öffentliche Investitionen in wissensbasierte Wirtschaft benötigt (Rosen 2014: 123). Zahlreiche Bestimmungen im derzeitigen Reformprogramm zielen darauf ab, diese Bedingungen zu schaffen.

Auch bei der Steigerung der Innovationsfähigkeit soll der Markt eine lenkende Rolle in Bezug auf Forschungsrichtungen, Forschungspläne, Faktorpreise und Allokation verschiedener innovativer Elemente spielen. Der Beschluss sieht vor, dass Institute für angewandte Forschung und Entwicklungsinstitute „marktorientiert“ arbeiten sollen, die Rolle von Unternehmen bei der technischen Innovation wird betont. Der Markt soll auch über die Verteilung der Forschungszuwendungen entscheiden und es soll ein Mechanismus für die Erfolgsbewertung vor allem durch den Markt eingeführt werden. Öffentlich finanzierte Forschung soll nicht nur ausgewählten privilegierten Unternehmen zur Verfügung stehen. Bürokratische Hürden und überlappende Amtsbefugnisse, die Innovation behindern, sollen abgebaut werden. Zudem soll der Schutz geistigen Eigentums intensiviert und spezialisierte Gerichte für geistiges Eigentum eingerichtet werden. Die Systeme für Innovationsuntersuchungen und -berichte sowie ein offenes und transparentes staatliches Verwaltungssystem für Forschungsressourcen und ein Bewertungssystem für Projekte sollen ins Leben gerufen werden.

Darüber hinaus soll laut Beschluss der Bereich der Bildung reformiert werden, indem u. a. die Chancengleichheit im Bildungsbereich verbessert wird. Zu diesem Zweck sollen Schüler aus finanziell schwachen Familien systematisch unterstützt und das Bildungsniveau landesweit verbessert werden. Es wird angestrebt, das Gefälle bzgl. der Qualität von Schulen zwischen verschiedenen Regionen, zwischen Stadt und Land und zwischen verschiedenen Schulen schrittweise abzubauen. Die Verteilung von Bildungsressourcen in Stadt und Land wird durch einheitliche Planung ausgeglichen und der Aufbau von öffentlichen Schulen soll standardisiert werden. Eine moderne Berufsausbildungsstruktur wird aufgebaut, die Integration von Produktion und Ausbildung und die Zusammenarbeit zwischen Schulen und Betrieben soll intensiviert werden, um hochqualifizierte Arbeitskräfte und technische Fachkräfte heranzubilden.

Die National Development Reform Commission (NDRC) veröffentlichte im April 2014 ein Politikpapier, in dem auf die Reformprioritäten im Bereich Innovation eingegangen wurde. Auch in diesem Dokument wurde noch einmal auf die Bedeutung hingewiesen, Verstöße gegen geistige Eigentumsrechte und Produktpiraterie zu ahnden und Marktmechanismen eine größere Rolle einzuräumen. Allerdings wurden auch in diesem Dokument keine konkreten Maßnahmen angekündigt. Der Staatsrat betont zwar immer wieder die generelle Zustimmung zur Stärkung von Marktmechanismen im Bereich der Innovation in Zusammenhang mit gemischtem Eigentumsbesitz für staatsbezogene innovative Firmen, den nötigen Aufbau von Inkubatoren für Start-ups, verstärkte Unterstützung für bestimmte Labore und der Ausweitung von F&E-Fördermitteln, allerdings folgen vielen Ankündigungen keine Taten. Konkreter wurde die chinesische Regierung bei der Etablierung von speziellen Gerichtshöfen für geistige Eigentumsrechte. Mittlerweile wurden die ersten drei Gerichte in Peking, Shanghai und Guangzhou errichtet. Im Mai 2014 wurde darüber hinaus ein Markenrecht verabschiedet, das wertvolle Verbesserungen enthält. Im Bereich der Bildung sollen die Inhalte für Aufnahmeprüfungen zu Hochschulen ab 2017 geändert werden. Im Juni letzten Jahres kündigte das Bildungsministerium an, ca. 600 Hochschulen in Berufsschulen umwandeln zu wollen, um dem Fachkräftemangel gegenzusteuern (Rosen 2014: 126ff.).

Trotz aller Anstrengungen fehlt nach wie vor die nötige Rechtssicherheit zur Schaffung eines innovationsfördernden Umfeldes. Chinas Umgang mit Informationssicherheit, insbesondere Cyber-Sicherheit und Rede- und Versammlungsfreiheit, hat einen innovationshemmenden Effekt. Die Internetzensur ist umfassend und allgegenwärtig und behindert so den freien Ideenfluss. Chinesische und ausländische Wissenschaftler und Think Tanks finden es zunehmend schwierig, zusammenzuarbeiten. Darüber hinaus konterkarieren Entwicklungen in Chinas Industriepolitik zahlreiche der oben aufgeführten Maßnahmen, beispielsweise erhalten staatliche Unternehmen in der IT-Industrie trotz anders lautender Ankündigungen politische Unterstützung aus Peking, was dem Ausbau des Privatsektors in diesem Sektor letztendlich schadet (Rosen 2014: 126ff.).

Grundzüge der Reformen

Das Reformprogramm und die Implementierung weist sowohl Kontinuitäten als auch Abweichungen von vorhergegangenen Reformvorhaben auf.

Rhetorische Kontinuität

Bei der Konzeption der Reformvorhaben wird auf Marxismus-Leninismus, die Mao-Zedong-Ideen, die Deng-Xiaoping-Theorie, das „Dreifache Vertreten“⁴ sowie das wissenschaftliche Entwicklungskonzept⁵ verwiesen. Dies ist insofern bemerkenswert, da Xi Jinping in seiner Antrittsrede nicht ein einziges Mal die oben genannten Theorien erwähnte (Tsai o.J: 1). Xi Jinping verwies seit Amtsantritt hingegen immer wieder auf seine Vorstellung von „Sozialismus mit chinesischen Charakteristika“. Vielfach beschwört die chinesische Führung seitdem den „chinesischen Traum“, der vorsieht, China mithilfe von Patriotismus, Reform und Innovation zu einer starken und wohlhabenden Nation zu führen. Die rhetorische Hinwendung Xi Jinpings an seine Amtsvorgänger kann als inner-parteiliche Legitimitätsgrundlage verstanden werden.

Gesamtheitliches Konzept

Schon vor der offiziellen Verkündung der angestrebten Reformen wurde bekanntgegeben, dass für die neue Reformstufe ein Gesamtkonzept, ein Top-level Design nötig sei, d.h. die verschiedenen Bereiche (Wirtschaft, Regierung, Kultur, Gesellschaft, Ökologie) der Reform sind eng miteinander verzahnt. Der Begriff stammt aus der Systemtechnik und bezeichnet integrierte Schaltkreise (Schucher und Noesselt 2013: 2). So sagte Xi Jinping über die Reformen anlässlich einer Rede vor dem Politbüro am 31. Dezember 2012:

„Wir müssen an der umfassenden Reform festhalten und die Reformen in verschiedenen Bereichen miteinander koordinieren.“

„Jede Reform übt einen wichtigen Einfluss auf andere Reformen aus und bedarf indes der Integration mit anderen Reformen.“ (Xi Jinping 2012).

Er betonte, dass sich bislang zwar alle ZK-Plenarsitzungen der Vertiefung der Reformen gewidmet hätten, es diesmal aber um eine „umfassende“ Vertiefung gehe (Schucher und Noesselt 2013: 2).

Persönliches Bekenntnis Xi Jinpings zu den Reformen

Die Größe und Zusammensetzung des Ständigen Ausschusses des Politbüros der Kommunistischen Partei Chinas stütete Xi Jinping von Anfang seiner Amtszeit mit einer außerordentlich großen Machtfülle aus. Alle Schlüsselpositionen (Staatspräsident, Generalsekretär der KPCh, Vorsitzender der Zentralen Militärkommission) sind von ihm besetzt und, was vermutlich noch wichtiger ist: er scheint auch die Zustimmung des immer noch einflussreichen ehemaligen Präsidenten Jiang Zemin zu genießen. Bereits während des Dritten Plenums wurde angekündigt, dass eine Zentrale Reformkommission gegründet werden solle, der alle wichtigen Aufgaben bei der Gestaltung und Koordinierung des aktuellen chinesischen Reformkurses obliegen. Die Übernahme des Vorsitzes dieses Gremiums durch Xi Jinping kann als große Entschlossenheit, die Reformen „zur Chefsache“ zu machen, bewertet werden. Damit stellt er auch die zuletzt übliche Arbeitsteilung zwischen Staats- und Parteichef auf der einen Seite und dem Regierungschef auf der anderen Seite infrage (Stepan und Lohse-Friedrich 2015: 109). Wurde zu Beginn der Amtszeit Xi/Li noch in Anlehnung an „Abenomics“ der Begriff „Likonomics“ (keine Konjunkturpakete, Schuldenabbau, Strukturreformen) geprägt, taucht dieser Begriff mittlerweile in der Staatspresse kaum mehr auf (Tsai 2014). Der Premierminister, der üblicherweise die Verantwortung für wirtschaftliche

⁴ Im Jahr 2000 vorgestelltes Konzept des damaligen Staatspräsidenten Jiang Zemin und der rhetorische Wandel von einer Klassen- zu einer Volkspartei; die KPCh soll die Erfordernisse der Entwicklung fortschrittlicher Produktivkräfte Chinas, die fortschrittliche Kultur sowie die Interessen des breiten Volkes vertreten. Mit der Hinwendung zu den „fortschrittlichen Produktivkräften“ eröffnete Jiang Zemin Privatunternehmen und Fachleuten aus der Wirtschaft die Türen in die Partei.

⁵ Mit dem „wissenschaftlichen Konzept von Entwicklung“ wurde eine stärkere Hinwendung zu sozialer Ausgewogenheit angestrebt. Wirtschaftliches Wachstum sollte nicht länger auf Kosten von sozial Schwächeren und der Umwelt erfolgen.

Belange und die Umsetzung von Reformen trägt, scheint seit der Verkündung der Reformen eine nachrangige Rolle zu spielen, was auch folgende Beobachtung deutlich macht: „Als die Staatsmedien den Entwurf [für die Reformen] präsentierten, erwähnten sie Xi rund 30 Mal; der Name Li Keqiang fiel nicht ein einziges Mal“ (Stepan und Lohse-Friedrich 2015: 109).

Xi Jinping stellt hiermit das lang verfolgte Prinzip der „kollektiven Führung“ infrage und geht mit diesem Schritt ein hohes politisches Risiko ein, da er - bei einem Scheitern der Reformen - persönlich dafür verantwortlich gemacht werden wird. Das Risiko wird darüber hinaus durch den ambitionierten Zeitplan der Umsetzung der Reformen und der Fristsetzung bis 2020 erhöht. Im selben Jahr wird auch der 13. Fünfjahresplan (2016-2020) ablaufen. Xi Jinping, dessen Amtszeit voraussichtlich bis 2022 dauern wird, wird zwangsläufig am Erfolg bei der Umsetzung der Reformvorhaben und des Fünfjahresplans gemessen werden.

Entwicklung durch Experimente

Wie schon bei vorhergegangenen Reformvorhaben unter Deng Xiaoping lässt das Reformprogramm von 2013 Raum für Experimente und die Gestaltung der Umsetzung ist nicht spezifiziert. Es lassen sich nur wenige konkrete Maßnahmen in dem Dokument vom November 2013 finden. Damit folgt Xi Jinping dem zu Deng Xiaopings Regierungszeit geprägten Grundsatz „von Stein zu Stein tastend den Fluss zu überqueren.“ (Xi 2012). Die Methodik des Experimentierens hat in China lange Tradition und wird auch bei der Umsetzung des derzeitigen Reformprogramms Anwendung finden. Die politische Innovation vollzieht sich hier auf einer vorerst räumlich begrenzten Implementierung. Erweist sich diese als erfolgreich wird sie verallgemeinert und schließlich zur Norm erklärt oder in nationales Recht überführt (ten Brink 2013: 257). Die wohl bekannteste Variante für dieses experimentierende Vorgehen sind Chinas Sonderwirtschaftszonen, die explizit als Experimentierfelder außenwirtschaftlicher Öffnung und moderner Wirtschaftsregulierung eingerichtet wurden (Heilmann 2008: 3). Schon im September 2013 wurde die Shanghai (Pilot) Free Trade Zone (SFTZ) gegründet. Im April 2015 wurde der Startschuss für drei weitere Pilotzonen in Tianjin sowie in den Provinzen Fujian und Guangdong gegeben. Allen vier Pilotzonen sind die zeitliche Begrenzung von drei bis fünf Jahren sowie die Nutzung einer Negativliste gemein. Die Negativliste wurde im April dieses Jahres aktualisiert und enthält nun 15 Hauptsektoren mit insgesamt 50 Industriesegmenten und 122 Regelungen für einzelne Geschäftsbereiche.

Reformbestrebungen werden von Anti-Korruptionskampagne begleitet

Die Umsetzung der Reformen wird durch eine entschiedene und umfangreiche Anti-Korruptionskampagne begleitet. Die horrende Korruption der Partei- und Verwaltungskader hat in den letzten Jahren so zugenommen, dass sie an der Legitimation der KPCh genagt hat. Schon unter der Hu/Wen-Administration wurde die Bekämpfung der Korruption regelmäßig als „Kampf um Leben und Tod“ für die KPCh bezeichnet. Der Kampf, der lange Zeit nur mit halber Kraft geführt wurde, scheint unter Xi/Li eine höhere Priorität erhalten zu haben (Alpermann 2012: 37). Im Jahr 2013 ermittelten die chinesischen Behörden wegen Korruptionsverdacht gegen 182.000 Beamte, die höchste Durchschnittsrate an Ermittlungen seit 30 Jahren. Die Korruption in China kann durchaus als systemische Korruption bezeichnet werden, da sich der Machtmissbrauch schon lange nicht mehr auf Einzelpersonen oder Gruppen beschränkte, sondern sämtliche Bereiche des öffentlichen Lebens durchzieht (Shambaugh 2014a: 187). Xi Jinping verfolgt den Kampf gegen „Fliegen und Tiger“ aus zweierlei Gründen. Zum einen muss er die Macht mächtiger Interessensgruppen beschneiden, um Reformvorhaben durchsetzen zu können. Zum anderen hat er erkannt, dass das Ansehen der Partei so maßgeblich aufgrund von Korruption gelitten hat und dass dringender Handlungsbedarf besteht. Seit Amtsantritt wird daher eine noch nie dagewesene Anti-Korruptionskampagne verfolgt, die nicht nur Zustimmung in der Bevölkerung hervorruft, sondern auch eine Disziplinierung der Partei sicherstellen soll (Stepan und Lohse-Friedrich 2015: 109). Zweifel an seiner Entschlossenheit, auch mächtige Interessensgruppen sukzessive zu entmachten, räumte er dadurch aus, dass er unzählige Führungskräfte von einigen der mächtigsten Staatsunternehmen Chinas aufgrund von Korruption festnehmen ließ. Mit der Verhaftung des ehemaligen mächtigen Sicherheitschefs Zhou Yongkang wurde mit dem ungeschriebenen Gesetz gebrochen, dass Mitglieder des Politbüros nicht für Vergehen zur Rechenschaft gezogen werden.

Wirtschaftliche Liberalisierung, keine politische Liberalisierung

Einige Beobachter sind davon ausgegangen, dass die Ankündigung „mehr Markt“ automatisch weniger staatliche Eingriffe bedeute. Die KPCh ist sich bewusst, dass die Dynamik wirtschaftlicher Veränderung nicht nur zu mehr Wohlstand führen, sondern auch gravierende soziale und politische Konsequenzen nach sich ziehen kann. Es besteht immer das Risiko, dass die sich in den letzten Jahren immer weiter pluralisierende chinesische Gesellschaft soziale Gruppen und Interessenorganisationen herausbildet, die auf gesellschaftliche und politische Partizipation drängen. Dies stellt die KPCh bei der Umsetzung der Reformvorhaben vor ein Modernisierungsdilemma. Die Regierung Chinas lässt zwar in einigen Wirtschaftsbereichen Liberalisierung zu, man ist sich in Chinas Führung jedoch darüber einig, dass die Makro-Kontrolle und -Steuerung nicht aus der Hand gegeben werden darf (ten Brink 2013: 243).

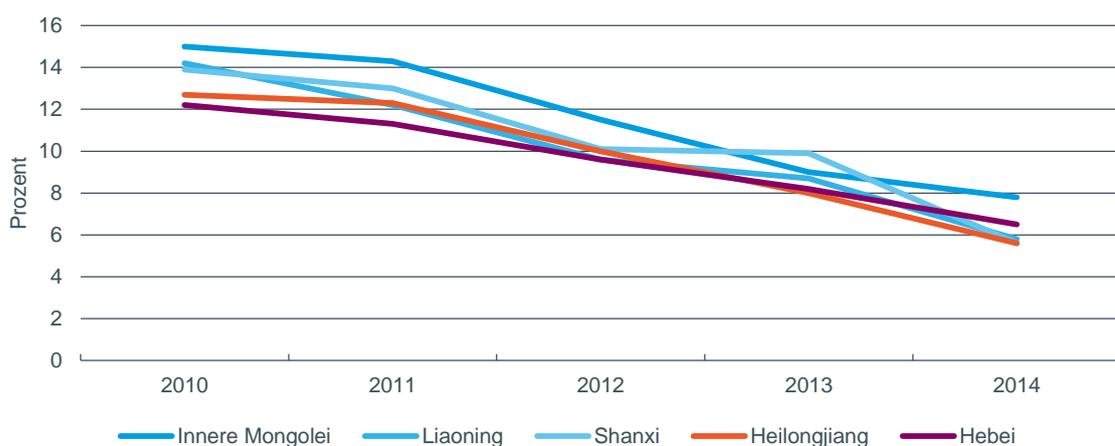
Chen Yun, einer der engsten Vertrauten und Mitarbeiter von Deng Xiaoping, der als Hauptarchitekt der frühen Marktreformen Ende der siebziger Jahre gilt, fasste die Ansicht der KPCh bezüglich des Rückzugs der Partei aus dem Wirtschaftsleben in seiner „Vogelkäfig“-Analogie zusammen: Die chinesische Wirtschaft sei der Vogel; der Käfig, das heißt die Parteikontrolle, sei zu erweitern, damit der Vogel gesünder und kräftiger werde, aber man könne den Käfig nicht öffnen oder entfernen, damit der Vogel nicht wegfliege (Acemoglu und James 2013: 514). Diese Herangehensweise gilt auch für das derzeitige Reformpaket der KPCh, das zwar mehr Markt, aber auch mehr Partei vorsieht. Die chinesische Führung weiß um diese Gefahr und dämmte den Einfluss kritischer Stimmen aus Bevölkerung und intellektuellen Kreisen durch die gleichzeitige Verschärfung der Kontrolle von Medien und Kommunikation von Anfang an ein (Ahlers, Meissner und Zhu 2013: 2). In diesem Zusammenhang ist auch das in diesem Jahr sehr schwammig formulierte Nationale Sicherheitsgesetz Chinas zu verstehen, das letztendlich jeden gesellschaftlichen Bereich einzuschränken vermag.

Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Reformen

Maß und Geschwindigkeit sind entscheidend

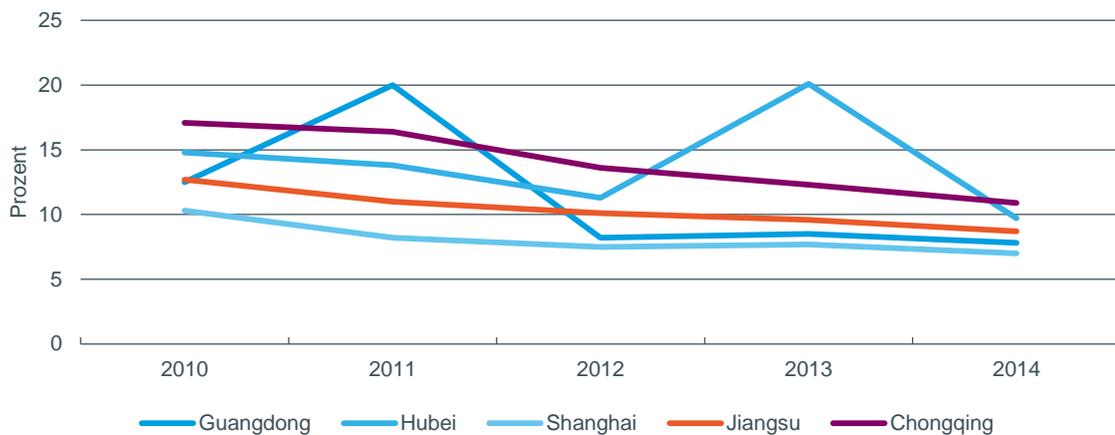
Beim Abbau der (wirtschaftlichen) Verwundbarkeiten müssen, bei gleichzeitiger Umsetzung von strukturellen Reformen, zügig Fortschritte erzielt werden, ohne das Wirtschaftswachstum jedoch zu stark zu drosseln. Das dies keine leichte Aufgabe ist, zeigt die Tatsache, dass Provinzen, die bislang stark vom „alten“ Wachstumsmodell abhingen, sprich abhängig von Ressourcen und Schwerindustrie waren, sich teilweise schon in einer Rezession befinden.

Wachstum des realen BIP in Chinas ärmeren Provinzen, in Prozent ggü. Vorjahr



Quelle: CEIC

Wachstum des realen BIP in Chinas wohlhabenderen Provinzen, in Prozent ggü. Vj.



Quelle: CEIC



Komplexität und Umfang der Reformvorhaben

Die schiere Vielzahl an notwendigen Reformen wurde beim Dritten Plenum im November 2013 deutlich. Als Milton Friedman 1993 durch die chinesische Provinz Sichuan reiste, gab er dem damaligen Provinz-Gouverneur in Bezug auf die Herstellung von Marktdisziplin den Vorschlag: „Wenn man einer Maus den Schwanz abschneiden will, sollte man es nicht zentimeterweise tun. Um den Schmerz zu verringern sollte man gleich den ganzen Schwanz abschneiden“, woraufhin der Gouverneur antwortete „Mein lieber Professor, unsere Mäuse haben so viele Schwänze, dass wir nicht wissen, welchen wir zuerst abschneiden sollen“ (McGregor 2013: 69f.).

Diese Situation trifft heute noch sehr viel stärker zu. Durch das Top-Level Design können einzelne Reformschritte nicht getrennt voneinander implementiert werden bzw. bauen aufeinander auf. Der Erfolg oder Misserfolg bei der Umsetzung einer Reform wirkt sich teilweise maßgeblich auf weitere Reformen aus. Dies wird am Beispiel der Landreform deutlich: da Landverkäufe für finanzschwache Lokalregierungen eine neue Finanzierungsquelle bedeuteten, werden neue Systeme der kommunalen Finanzierung benötigt, bevor die geplante Landreform in Kraft treten kann.

Top-down vs. Marktwirtschaft

Wie alle Reformen in China, wird auch diese Reform durch eine sehr entschlossen scheinende chinesische Führung top-down implementiert. Die Geschichte hat jedoch gezeigt, dass insbesondere marktwirtschaftliche Reformen von starkem und direktem Druck von unten (bottom-up) oder durch eine Krise angetrieben werden. Da die chinesische Führung versucht, beides zu verhindern, hängt der Erfolg vor allem davon ab, ob Xi Jinping und seine Mitstreiter den politischen Willen und die dafür nötige Macht für die Umsetzung haben werden. Die Zeitung Global Times wies schon im November 2013 in einem Leitartikel darauf hin, dass eine erfolgreiche Umsetzung der Reformen maßgeblich davon abhängt, der chinesischen Gesellschaft die Vorteile des Reformprogrammes deutlich zu machen. Da die Gesellschaft selbst immer komplexer werde, sei ein „top-down“-Ansatz nicht die geeignete Herangehensweise, um die Mitarbeit aller Regierungsebenen und die Zustimmung der breiten Bevölkerung zu sichern (Lin: 2013).

Zentralisierung der Reformen

Das umfassende Reformprogramm und Xi Jinpings persönlicher Einsatz wurden von vielen chinesischen Wissenschaftlern gelobt. Es wurden jedoch auch kritische Stimmen laut. So äußerte sich bspw. Zhang Qianfan, der Direktor des Centre on the People's Congress and Parliamentary Studies at Peking University Law School dahingehend, dass die Regierung mittlerweile zu einer „One-Man-Show“ geworden sei und nicht auf großen politischen Rückhalt zählen könne (Kratz 2014: 3). Diese Einschätzung wurde auch durch die jüngsten Börsenturbulenzen befeuert. Hochrangige Regierungs- und Parteivertreter haben sich bislang kaum zu den Verwerfungen an den Börsen geäußert, was Spekulationen darüber angeheizt hat, wie einig sich die Parteiführung über die derzeitige Vorgehensweise zur Lösung der mittel- und langfristigen Lösung der wirtschaftlichen Probleme Chinas anbelangt, wirklich ist.

Reformen brauchen (unabhängige) Institutionen

Die Einführung von mehr Marktmechanismen bedeutet, dass sich die KPCh aus einigen Bereichen des Wirtschaftslebens deutlich zurückziehen muss und Interventionen reduziert werden müssen. Dies kann sie jedoch nur, wenn an ihre Stelle ein funktionierender institutioneller Rahmen getreten ist, klare Regularien bestehen, eine effiziente und transparente Überwachung der Märkte etabliert wurde und Rechtsstaatlichkeit herrscht. Der derzeitige vorherrschende Zustand dieser Vorbedingungen lässt wenig Optimismus zu. So sind Eigentumsrechte immer noch nicht klar definiert, die Gerichte sind nach wie vor unter politischer Kontrolle, die Marktregulierung scheint in weiten Teilen willkürlich zu sein und jede Institution ist letztendlich der Partei untergeordnet. Die Partei ist nach wie vor allmächtig und kontrolliert den gesamten Staatsapparat sowie die Medien, staatseigene Unternehmen und Aufsichtsbehörden, wichtige Expertenkommissionen, zugelassene Religionen, Universitäten und andere Bildungseinrichtungen. Selbst wenn die chinesische Führung willens wäre, sich verstärkt dem Aufbau unabhängiger und effizienter Institutionen zu widmen, so wäre dies ein langwieriges Unterfangen (Lardy 2014: 138). Bestrebungen in diese Richtung würden dem wichtigsten Leitprinzip der chinesischen Politik, „der Herrschaft der Partei über den Staat“ (McGregor 2013: 35) zuwider laufen.

Landesweite Implementierung erweist sich als schwierig

Von außen betrachtet, erscheint die Macht in China oftmals als ein Strom, der von der Parteizentrale in Peking durch das ganze Land zu den gehorsamen kommunistischen Funktionären in den Provinzen, Städten und Gemeinden fließt (McGregor 2013: 245). In der Tat klappt der Schulterschluss in Fragen, die Chinas Souveränität betreffen, wie Tibet und Xinjiang, zwischen Zentrale und Lokalregierung außergewöhnlich gut. Dies trifft jedoch nicht auf den Bereich der Wirtschaftspolitik zu, hier ähnelt die Weitergabe von wirtschaftlichen Verwaltungsaufgaben nicht einem Strom, sondern eher einer Reihe von Schleusen, an denen jede administrative Ebene sich das nimmt, was sie haben möchte (McGregor 2013: 245f.). Die Vielzahl an politischen Entscheidungszentren (lokal, zentral, innerparteilich) sowie die ungleichen Entwicklungsstufen und variierenden Produktionsregime Chinas übersetzen sich vielfach in konkurrierende politische Interessen, die die Kohärenz der staatlichen Entwicklungsprogramme infrage stellen (ten Brink 2014: 269).

Eine erfolgreiche und flächendeckende Umsetzung der Reformen ist auf die Mitarbeit und die Bereitschaft zur Implementierung der Behörden auf städtischer, lokaler und Provinzebene angewiesen, da sich in den letzten Jahren in zahlreichen Bereichen eine Kompetenzverlagerung von der Zentral- auf die Provinz und auf die darunterliegenden administrativen Ebenen vollzogen hat. Ein bekannter Ausspruch in China lautet: Wann immer Politikrichtlinien von oben kommen, werden unten Gegenstrategien entwickelt. Die Akzeptanz von Reformexperimenten auf den unteren Verwaltungsebenen durch die politische Führung ist daher ein sehr bedeutender Faktor. Es hat sich in der Vergangenheit gezeigt, dass die Regulierungsmacht der Zentralregierung Chinas im Wirtschaftsbereich immer dann besonders stark ist, wenn die Ziele gut mit den Provinz- und Lokalregierungen abgestimmt sind. Wenn dieser Abgleich fehlt oder mangelhaft ist, ist es für Peking schwer, Weisungen auf allen Ebenen zu implementieren (Lardy 2014: 143). Oftmals werden von der Zentralregierung allgemein gehaltene Zielvorgaben kommuniziert, welche die Lokalregierung dann in konkrete Projekte überführen sollen. Dieses Vorgehen bietet großen Spielraum bei der Implementierung und Umsetzung der Reformen, der auch redlich ausgenutzt wird.

Anti-Korruptionskampagne lähmt die Umsetzung

Die strikte Verfolgung der Anti-Korruptionskampagne wird von großen Teilen der chinesischen Bevölkerung, aber auch von ausländischen Unternehmern begrüßt. Allerdings wird mittlerweile auch deutlich, dass die Anti-Korruptionskampagne den für die Reformen nötigen Verwaltungsapparat zunehmend lähmt. Aus Angst, ins Visier der Ermittler zu geraten, werden zahlreiche Projekte auf allen Ebenen mittlerweile aufgeschoben oder vertagt. Hierüber beklagen sich auch zunehmend deutsche Unternehmer. Mitte September wurde berichtet, dass die Zentralregierung bis zu eine Billion Yuan (ca. 139 Milliarden Euro), die nicht verwendet wurden, von den regionalen Regierungen eingezogen hat. Als Hauptgrund für die überschüssigen Milliarden gilt die mit der Anti-Korruptionskampagne einhergehende Vorsicht bei großen Investitionsvorhaben.

Mächtige Interessengruppen behindern Reformvorhaben

Ein eingehender Blick auf die geplanten Reformvorhaben macht deutlich, dass es auch Verlierer geben wird, bzw. Interessengruppen, deren Macht bei erfolgreicher Umsetzung der Reformen erheblich eingeschränkt werden wird. Dies betrifft Provinzgouverneure, Führungskräfte in Staatsunternehmen oder Beamte. Im August veröffentlichte die staatliche Zeitung Guangming Daily einen Artikel, der verlautbaren ließ, dass das Reformvorhaben nun an einem kritischen Punkt sei und es enorme Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Reformen gebe. Der Grund hierfür sei insbesondere im Widerstand mächtiger Interessensgruppen zu finden. Xu Yaotong, ein Professor für Politikwissenschaft an der Chinese Academy of Governance, kommentierte, dass man aufgrund des Artikels von Bedenken ausgehen könne. Die politische Führung mache sich nun ernsthaft Sorgen um die erfolgreiche Implementierung der Reformen. Er führte an, dass der Widerstand vor allem durch ehemalige politische Führungspersonlichkeiten, die ihren Einfluss geltend machen, Kader, deren Macht durch die Reformen beschnitten werden, und Beamte, deren Handlungsspielraum durch neue Gesetze eingeschränkt werde, getrieben werde (South China Morning Post 2015). Auch die People's Daily veröffentlichte in den vergangenen Wochen zahlreiche Artikel, die die Einflussnahme ehemaliger politischer Führungspersonlichkeiten im Sinne einer Bekämpfung der Reformvorhaben zum Thema hatten.

Fragmentierte Machtstrukturen innerhalb der KPCh

Obwohl China bekanntermaßen ein Ein-Parteien-Staat ist, in dem die Macht bei der KPCh liegt, ist die Parteiführung keine monolithische Gruppe. Die Mitglieder der Parteispitze teilen nicht zwangsläufig dieselbe Ideologie, kommen nicht aus denselben politischen Vereinigungen und haben nicht denselben sozioökonomischen Hintergrund. Seit 1990 haben sich zwei Hauptlager innerhalb der Partei herausgebildet, die um die Macht und die Ausrichtung der Partei konkurrieren. Dieses Modell wird in China oft als „eine Partei, zwei Koalitionen“ bezeichnet und grenzt sich vom Regierungsstil der mächtigen Ein-Personen-Herrschaft, wie bspw. unter Mao Zedong und Deng Xiaoping deutlich ab (Li 2013: 36). Die zwei Fraktionen unterschieden sich in die so genannte „elitäre“ und in die „populistische“ Fraktion. Xi Jinping ist Mitglied der elitären Koalition, ebenso wie deren Begründer Jiang Zemin. Sie vertritt in der Regel eher die Interessen der chinesischen Unternehmer und aufstrebenden Mittelschicht. Li Keqiang zählt ebenso wie Hu Jintao, der ihn gerne zu seinem Nachfolger gemacht hätte, zur populistischen Koalition. Einige der Vertreter dieser Fraktion haben sich über die Parteijugendorganisation, der Jugendliga (Tuanpai), hochgearbeitet. Während zahlreiche Anhänger des elitären Lagers ihre Berufslaufbahn in den wirtschaftlich gut entwickelten Küstenregionen begonnen haben, haben Mitglieder der populistischen Fraktion oftmals erste berufliche Erfahrungen in den weniger gut entwickelten Inlandsprovinzen gemacht und legen oftmals ihren Fokus auf die sozial Schwächeren (Migranten, Bauern). Im derzeitigen Ständigen Ausschuss des Politbüros der Kommunistischen Partei Chinas können vier der sieben Mitglieder dem Lager der „Prinzlinge“ zugeordnet werden. Bis auf Xi Jinping und Li Keqiang werden alle weiteren Mitglieder des Ständigen Ausschusses 2017 ausgetauscht werden, da sie die zulässige Altersgrenze zu diesem Zeitpunkt erreicht haben werden.

Innerparteiliche Machtkämpfe werden in China nicht öffentlich geführt, in den letzten Jahren werden jedoch zunehmend Anzeichen für innerparteiliche Konflikte deutlich. In diesem Zusammenhang ist der Sturz des 2012 abgesetzten Parteisekretärs Chongqings Bo Xilai bemerkenswert, da diese Auseinandersetzung um den richtigen Kurs in der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik einerseits und den sich anbahnenden Führungswechsel in Partei und Staats andererseits für chinesische Verhältnisse sehr offen ausgetragen wurde (Alpermann 2012: 38).

Auch die öffentlich gemachten Vorwürfe, dass Wen Jiabaos Familie korrupt sei, können als Indiz für den sich verstärkenden innerparteilichen Machtkampf betrachtet werden.

Die Vielzahl an Herausforderungen bei der Umsetzung der Reformen, die teilweise besorgniserregenden Entwicklungen wie der Umgang mit den jüngsten Turbulenzen an Chinas Börsen, aber auch eine längerfristige Betrachtung der Reformbemühungen werfen unweigerlich die Frage auf, wie ernst es der chinesischen Führung mit der wirtschaftspolitischen Weichenstellung ist. Eine Einschätzung inwieweit sich die Widerstände überwinden lassen, ist ein ebenso schwieriges Unterfangen, wie die Rhetorik der chinesischen Regierung im Hinblick auf die Reformen richtig zu deuten oder eine Prioritätensetzung zu erkennen. Momentan deutet vieles darauf hin, dass die Führung um Xi Jinping an einem kritischen Punkt bei der konsequenten Umsetzung der Reformen angelangt ist.

Es gibt zahlreiche Voraussetzungen und Gründe, die für eine erfolgreiche Umsteuerung der Wirtschaft sprechen. Allerdings wurde in den letzten Wochen und Monaten auch deutlich, dass die Hemmnisse und Widerstände deutlich größer sind, als bislang angenommen und von einem stringenten Reformkurs in einigen Bereichen abgewichen wird. Im Folgenden skizzieren wir zwei mögliche Entwicklungslinien, um Indikatoren und Anhaltspunkte zu eruieren, die in die eine oder die andere Richtung weisen könnten.

V. Zwei mögliche Entwicklungslinien

Entwicklungslinie 1: Der Reformkurs ist auf einem guten Weg

Vieles spricht dafür, dass die chinesische Führung die Herausforderungen nicht nur erkannt hat, sondern auch an den richtigen Stellschrauben dreht. Zweifelsohne sieht sich China einer Vielzahl an wirtschaftlichen, ökologischen, sozialen und politischen Problemen gegenüber. Das umfangreiche Reformprogramm und die Umsetzung zeigen jedoch schon erste Erfolge. Zieht man den Reformstau des vergangenen Jahrzehnts in Betracht, ist die Bilanz der chinesischen Führung nach nur zwei Jahren beachtlich.

China hat finanziellen Spielraum

China verfügt über ausreichend finanziellen Spielraum, um die Kosten und etwaigen Folgen des Umbaus der Wirtschaft abzufedern. Derzeit verfügt das Land über die mit Abstand größten Devisenreserven weltweit (8/2015: 3,557 Billionen US-Dollar). Gleichzeitig eröffnen sich weitere finanzielle Möglichkeiten durch die niedrige Verschuldungsquote der chinesischen Zentralregierung (2014: 41,1% des BIP). Ähnlich wie bereits im Zuge der Finanzkrise 2008 könnte China bspw. ein Konjunkturprogramm auflegen, um eine aus dem Transformationsprozess resultierende Wachstumsschwäche zu kompensieren. Durch die bestehenden finanziellen Mittel könnte sich die chinesische Führung damit die nötige Zeit bis zur Implementierung der Reformen erkaufen.

Neue Wachstumsquellen sind bereits erschlossen

Im Zuge des 12. Fünfjahresplan (2011-2015) strebt China eine Erhöhung des Anteils des Dienstleistungssektors am BIP von 43 auf 47 Prozent an. Im Jahr 2014 wurde dieses Ziel bereits vorzeitig erreicht, der Anteil des Dienstleistungssektors am BIP belief sich laut Angaben des chinesischen Statistikamtes auf 48,1 Prozent. Im Dienstleistungs- und Gesundheitssektor, in der Internet-Wirtschaft und in der stetig wachsenden Konsumentennachfrage finden sich robuste Wachstumskräfte.

Unternehmertum ist auf dem Vormarsch

Auch wenn der Bericht „Doing Business“ der Weltbank für 2015 China ein eher mittelmäßiges Zeugnis ausstellt (China rangiert auf Platz 90 von 189 untersuchten Volkswirtschaften) und Unternehmensgründungen in China immer noch langwierig sind, erlebt China derzeit eine regelrechte KMU-Gründungswelle. Das Land verzeichnete letztes Jahr (03/2014 bis 03/2015) über 4,85 Millionen Neugründungen. Allein während des ersten Halbjahrs 2015 wurden über zwei Millionen Unternehmen in China gegründet (d.h. 11.000 Firmen pro Tag, ein Anstieg um

20 Prozent gegenüber dem Vorjahr). Wagniskapitalinvestitionen erreichten 2014 die Marke von 15,5 Mrd. US-Dollar, was einer Verdreifachung zum Vorjahr entsprach. Die neugegründeten Unternehmen wirken sich positiv auf Wachstum und Beschäftigung in China aus.

Es ist ausreichend Deregulierungspotenzial vorhanden

China besitzt noch ausreichend Deregulierungspotenzial in vielen Bereichen, um neue Wachstumsquellen zu erschließen. Beispielhaft sind die immer noch bestehenden Beschränkungen für ausländische Investitionen in China zu nennen. Ausländische Investitionen in China unterliegen generell einem Genehmigungsvorbehalt und sind immer noch nicht in allen Bereichen zulässig. Gemäß dem OECD FDI Regulatory Restrictiveness Index (2014) landet China in Bezug auf die Offenheit für ausländische Direktinvestitionen auf dem letzten Platz von insgesamt 59 Ländern (noch hinter Ländern wie Myanmar und Saudi Arabien). Durch den Abbau bestehender Investitionsbarrieren könnten neue Wachstumskräfte freigesetzt werden.

Die Regierung besitzt die nötigen politischen Steuerungsmechanismen

China hat zweifelsohne in den vergangenen Jahrzehnten gezeigt, dass es ein anpassungsfähiges und flexibles politisches System hat. Zahlreiche Krisen, von den Finanzkrisen in Asien 1997, den Wirtschaftsflauten in den USA nach dem Platzen der Internetblase und den Terroranschlägen vom 11. September 2001 sowie die SARS-Krise 2003 führten nicht dazu, dass die Wirtschaft Chinas lahmgelegt wurde (McGregor 2013: 53). Chinas Führung hat in den vergangenen Jahrzehnten eine enorme Lern- und Adaptionfähigkeit an den Tag gelegt, die China den Ruf als lernendes autoritäres Regime eingebracht hat. In der klassischen Logik der „Interdependenz der Ordnungen“, die besagt, dass politische und wirtschaftliche Freiheit und Konkurrenz sich wechselseitig bedingen und dass Wachstum und Wohlstand nur in einer marktwirtschaftlichen Demokratie dauerhaft realisiert werden könne, hielten es viele Beobachter für unmöglich, dass ein kommunistischer Parteienstaat sich reformieren, eine Marktwirtschaft einführen oder sich gar in die Weltwirtschaft integrieren könne (Heilmann 2008: 1f.). Sie wurden getäuscht.

Die Entwicklung der letzten Jahrzehnte hat bewiesen, dass China ein außergewöhnlicher Fall eines autoritären Systems ist, in „dessen wirtschaftspolitische Willensbildung ständige Erneuerungs- und Lernprozesse als Kernelement eingebaut sind.“ (Heilmann 2008: 5). Der KPCh ist in gewisser Weise die politische Meisterleistung gelungen, die Macht und Legitimität eines kommunistischen Staates mit der Dynamik und Produktivität einer Wirtschaft zu verbinden, in der zunehmend unternehmerisch gedacht und gehandelt wird. (McGregor 2013, S.51). Auch wenn der Reformprozess durch seinen Umfang und den Zeitdruck ungleich schwieriger ist als vorangegangene Reformen, so deutet momentan vieles darauf hin, dass die politische Führung Chinas auch dieses Mal an den richtigen Stellschrauben dreht, aus vergangenen Fehlern lernt und den Reformprozess erfolgreich weiterreibt. Auf die sich zunehmend pluralisierende Gesellschaft, der die Möglichkeiten moderner Kommunikationstechniken (Ende 2014 hatten rd. 649 Mio. Menschen in China Internetzugang, im Februar 2015 waren 1,29 Mrd. Handy-Nutzer registriert) offensteht, regiert die chinesische Regierung jedoch mit anwachsender repressiver Macht.

Machtzentralisierung ist Garant für erfolgreiche Umsetzung der Reformen

Durch die Zentralisierung der Macht auf Xi Jinping wird eine effektivere Umsetzung der Reformvorhaben gewährleistet – auch gegen innerparteiliche Widerstände und Interessensgruppen. Das deutlichste Zeichen hierfür ist die Bildung der „Zentralen Führungsgruppe zur umfassenden Vertiefung der Reformen“ der Xi Jinping persönlich vorsitzt. Das geschaffene Führungsgremium, das sich der Implementierung der Reformen verschrieben hat, wurde bewusst oberhalb des dichten Geflechts von Interessengruppen und Korruptionsnetzwerken, die sich um die staatliche Wirtschaftsverwaltung herum gebildet hat, angesiedelt. Mit dem Vorsitz der Führungsgruppe hat der KP-Generalsekretär das Reformvorhaben gleichzeitig zur „Chefsache“ gemacht, deren Umsetzung oberste Priorität genießt. Die entschlossene Korruptionsbekämpfung unter Xi Jinping steigert zudem nicht nur die Legitimität der KPCh in China, sondern hilft Xi Jinping auch den innerparteilichen und staatlichen Widerstand gegenüber dem Reformvorhaben aus dem Weg zu räumen und damit eine Umsetzung der Reform zu gewährleisten.

Legitimation der Partei wird gestärkt

Seit der Öffnungs- und Reformpolitik durch Deng Xiaoping bildet das Versprechen nach mehr Wohlstand die (Haupt-)Legitimationsgrundlage der KPCh. Durch die die Rückbesinnung auf die kulturelle/sozialistische Identität und auf den Nationalismus konnte die Partei in den vergangenen Jahren neue Legitimationsquellen erschließen. In diesem Zusammenhang kann auch die Renaissance der Lehre des Konfuzius – der unter Mao als Vertreter des rückständigen Feudalismus gebrandmarkt war – und die systematische Aufwertung weiterer kultureller Kanons gesehen werden (McGregor 2013: 59). Eine mit der Umsetzung der Reformen eintretende Wachstumsdelle wird daher (aufgrund der neugewonnenen Legitimationsquellen in Verbindung mit den Legitimationserwartungen bspw. durch die Anti-Korruptionskampagne) keine unmittelbare gesellschaftliche und politische Destabilisierung des Landes zur Folge haben.

Keine Alternative in Sicht

Die KPCh hat es bislang ausgezeichnet verstanden, jegliche Alternative zu ihrer Herrschaft zu unterdrücken. Wer das Machtmonopol der Partei herausfordert oder auch nur den Anschein erweckt, bekommt die repressive Seite ihrer Herrschaft zu spüren. Die Angst vor Bürgerkrieg und Chaos ist in China historisch und kulturell tief verwurzelt. Die KPCh schürt diese Angst gezielt, indem Sie permanent an die von Bürgerkrieg und japanischer Invasion geprägten Zeit zwischen dem Ende des Kaiserreiches und 1911/12 und der Gründung der Volksrepublik 1949 erinnert (Alpermann 2012: 41). Sie festigt damit ihren Status als einzige politische Kraft in China und muss daher bei der Umsetzung des Reformvorhabens keine außerparteiische, politische Opposition fürchten.

Die Erfüllung des chinesischen Traums

Gelungene Transformation

Mit der erfolgreichen Implementierung der Reformen wird sich China endgültig von seinem bisherigen Wachstumsmodell der vergangenen Jahrzehnte verabschieden. Während bisher Exporte und Investitionen die treibenden Kräfte hinter dem chinesischen Wachstum waren, werden diese durch die wachsende Bedeutung des Binnenmarktes ersetzt. Dem Umbau der Wirtschaft folgt auch eine Abkehr von quantitativen hin zu qualitativem Wachstum. Zweistellige Wachstumsraten gehören damit der Vergangenheit an, stattdessen zeichnet sich die „neue Normalität“ durch ein nachhaltiges, dauerhaft tragfähiges Wachstum aus. Ein positives Signal, dass es China gelungen ist, einige wichtige Schritte hinsichtlich der Umsteuerung des Wirtschaftsmodells auf mehr Qualität und Nachhaltigkeit zu machen, ist der sinkende Energieverbrauch pro erzeugter Einheit BIP. Dieser sank 2014 im Vergleich zum Vorjahr um 4,8 Prozent und im 1. Quartal 2015 gegenüber dem Vorjahresquartal um 5,6 Prozent (Schmitt 2015).

Nach Einschätzung des IWF sind bei einer erfolgreichen Implementierung der Reformen jährliche Wachstumsraten um die 6 Prozent möglich (IWF 2015: 10f.). Selbst wenn das Wachstum – wie viele Beobachter glauben – bei nur 5 Prozent läge, wäre das absolut immer noch mehr als die 14 Prozent im Jahr 2007, da die Volkswirtschaft um so vieles größer geworden ist. China wird sich weiter in Richtung Konsum- und Dienstleistungsgesellschaft entwickeln. Unterstützt wird dieser Prozess durch eine konsumfreudige, stetig wachsende Mittelschicht. Bis zum Jahr 2020 soll Schätzungen zufolge die schon jetzt 200 bis 300 Millionen Menschen zählende chinesische Mittelschicht auf 600 Millionen anwachsen.

Sozialistische Marktwirtschaft chinesischer Prägung als Erfolgsmodell

China wird an der sozialistischen Marktwirtschaft chinesischer Prägung festhalten. Auch wenn dem Markt eine „entscheidende“ Rolle bei der Ressourcenverteilung zukommen wird, bedeutet mehr Markt nicht gleich mehr Marktwirtschaft. Der Markt wird den Staat bei der Allokation der Ressourcen nicht ersetzen. Vielmehr bilden beide eine organische Einheit, welche sich in einem chinesischen Staatskapitalismus manifestiert. Die „sichtbare Hand“ der chinesischen Führung, die eine leitende und koordinierende Funktion ausübt, wird daher nicht verschwinden, im Gegenteil: die „sichtbare“ Hand des Staates und die unsichtbare Hand des Marktes stehen in keinerlei Widerspruch zueinander, sondern werden zusammengeführt und sich wechselseitig verstärken. Aus Sicht der chinesischen Führung hat ein liberales Wirtschaftssystem in China nur deshalb Erfolg, weil es an eine autoritäre Politik gekoppelt ist (McGregor 2013: S.54).

Gewaltmonopol der KPCh bleibt unangetastet

Trotz der zunehmenden wirtschaftlichen Liberalisierung wird eine umfassende politische Liberalisierung Chinas ausbleiben. Wenngleich punktuelle Liberalisierungsmaßnahmen (immer unter der Prämisse der Wahrung der politischen Stabilität) durchaus realistisch erscheinen (bspw. Verbesserung des Rechtssystems, evtl. auch eine Lockerung der Investitionsbedingungen für ausländische Unternehmen), wird das Gewaltmonopol der KPCh weiterhin unangetastet bleiben. Vielmehr wird die politische Kontrolle über die Medien und die Gesellschaft noch effektiver gestaltet werden.

Weniger Abhängigkeit vom Außenhandel

Durch die stärkere Fokussierung auf den chinesischen Binnenmarkt wird die Abhängigkeit Chinas vom Außenhandel abnehmen. Der Anteil der Exporte am BIP (Exportquote, 2014: 22,6 Prozent) wird weiter sinken. Eine niedrigere Exportquote wird durch eine höhere Konsumquote kompensiert werden. China wird damit insgesamt weniger anfällig gegenüber konjunkturellen Schwankungen der Weltwirtschaft (wie bspw. bei der Finanzkrise 2008, die zu einem empfindlichen Einbruch der chinesischen Exporte führte und nur durch ein milliardenschweres Konjunkturprogramm (458 Milliarden US-Dollar) ausgeglichen werden konnte).

Chinas Rolle als Globaler Investor wächst

Die Rolle Chinas als Quelle ausländischer Direktinvestitionen wird an Bedeutung gewinnen. Die chinesische Führung sieht die Internationalisierung chinesischer Unternehmen als ein wesentlicher Bestandteil ihrer Bemühungen beim Aufbau einer modernen und effizienten Volkswirtschaft. Hanemann/Huotari zitieren Prognosen, die einen Anstieg des gesamten chinesischen Vermögens und aller Verbindlichkeiten im Ausland von acht Billionen US-Dollar im Jahr 2011 auf 28 Billionen US-Dollar im Jahr 2020 vorhersehen, wobei zugrunde gelegt wird, dass bis 2020 die volle Konvertibilität des Kapitalverkehrs erreicht wird. In diesem Szenario wird sich Chinas Gesamtvermögen im Ausland, angetrieben durch die Zunahme der Direktinvestitionen und Portfolioinvestments, bis zum Jahr 2020 auf nahezu 20 Billionen verdreifachen (Hanemann und Huotari 2015: 12).

Vom Partner zum Konkurrent

Die Konkurrenzfähigkeit chinesischer Unternehmen wird zunehmen. Die chinesische Führung treibt die Industrialisierung des Landes zügig voran. Staatliche Programme wie „Made in China 2025“ machen die Ziele der chinesischen Führung deutlich: Bis zum Jahr 2050 soll China zum Kreis der führenden Industrienationen aufsteigen. Unterstützt durch umfangreiche staatliche Förderprogramme wird Peking die Wettbewerbsfähigkeit der einheimischen Industrie stärken und gleichzeitig neue Schlüsselindustrien etablieren und Innovationen fördern. Die staatlichen Förderprogramme der chinesischen Regierung bedrohen nicht nur die Wettbewerbsgleichheit in China, sondern werden auch den Wettbewerbsdruck für ausländische Unternehmen in China, aber auch auf den Weltmärkten, verschärfen. Da die Reform der Staatsunternehmen darauf abzielt, die Internationalisierung voranzutreiben und die Marktmacht zu erhöhen, ist mit verstärkter Konkurrenz, insbesondere von Chinas Staatsunternehmen, zu rechnen.

Soziale Ungleichheiten nehmen ab

Bestehende soziale Ungleichheiten werden abgebaut. Der generierte Wohlstand wird gerechter verteilt werden. Durch die stufenweise Lockerung des Hukou-Systems werden regionale Disparitäten, zwischen Stadt und Land sowie Küsten- und Inlandsprovinzen, abgebaut. Auch der bereits angestoßene, flächendeckende Ausbau der sozialen Sicherungssysteme wird zu einer Verringerung von sozialen Spannungen beitragen. Die chinesische Führung will bis zum Jahr 2020 das verfügbare Pro-Kopf Einkommen der Stadt- und Landbevölkerung im Vergleich zu 2010 verdoppeln. Zum 100. Geburtstag der KPCh im Jahr 2021 soll nach Vorstellung der chinesischen Führung ein „moderater Wohlstand“ für die Gesellschaft erreicht werden.

China wird ein Verantwortungsvoller und verlässlicher globaler Akteur

Chinas Bedeutung in der Weltpolitik wird weiter zunehmen. Aufgrund des wirtschaftlichen und in der Folge politischen Aufstiegs Chinas wird das Land bei der Mitwirkung bzw. Neujustierung der bestehenden internationalen Ordnung mehr Verantwortung übernehmen. Das Land wird weiterhin in etablierten internationalen Institutionen mitwirken, gleichzeitig fördert und finanziert das Land neuartige Parallelstrukturen (bspw. BRICS New Development Bank oder Asian Infrastructure Investment Bank). Diese neugeschaffenen Strukturen und Institutionen werden als – teils komplementäre, teils konkurrierende – Ergänzungen der bestehenden internationalen Ordnung agieren, welche der Verwirklichung chinesischer Interessen dienen. Langfristig strebt China den Aufbau einer multipolaren Weltordnung an, die der amerikanischen Dominanz Schranken setzen soll.

Entwicklungslinie 2: Die Reformen scheitern

Die „neue Normalität“ verkommt zur Beschwichtigungsformel

Sollten die Reformen nicht oder nicht schnell genug greifen, hätte das nicht nur weitreichende Auswirkungen auf die chinesische Wirtschaft. Chinas Führung stehen zwar die Mittel zur Verfügung, den bisherigen investitions- und kreditgetriebenen Wachstumspfad noch einige Jahre zu beschreiten, die Folgen wären jedoch aus sozialer, ökologischer und ökonomischer Sicht nur schwer zu schultern.

Demografische Dividende ist aufgebraucht

China hat in den vergangenen Jahrzehnten von der „demografischen Dividende“ gezehrt. Der Anteil der erwerbstätigen Bevölkerung sinkt nun jedoch ab 2015 stetig, d.h. von Jahr zu Jahr werden mehr Menschen aus dem Erwerbsleben austreten als in dieses hineinwachsen. Dies wird gravierende Auswirkungen für den chinesischen Arbeitsmarkt zur Folge haben, denn damit gehen nicht nur die absolute Verfügbarkeit des Produktionsfaktors „Arbeit“ und die (pro Kopf) für investive Zwecke verfügbaren Ersparnisse zurück, sondern auch das Lohnniveau (insbesondere für unqualifizierte Arbeit) wird tendenziell ansteigen und somit die internationale Wettbewerbsfähigkeit Chinas in diesem Segment schwächen (Taubе 2014: 672). Die Problematik am chinesischen Arbeitsmarkt wird sich zukünftig aufgrund der raschen Alterung der Gesellschaft sowie des relativ niedrigen Renteneintrittsalters – Frauen mit 55 Jahren, Männer mit 60 Jahren – tendenziell noch verschärfen.

Chinas Führung hat durch die Ein-Kind-Politik selbst dazu beigetragen, dass sich die Bevölkerungspyramide dementsprechend verändert. Sie hat damit dafür gesorgt, dass die Bevölkerungsentwicklung in den vergangenen drei Jahrzehnten starke positive Wachstumswirkungen entfaltet hat, steht aber jetzt vor der Situation, dass sich dies von nun an in potenziell ebenso stark wachstumsdämpfende Impulse umwandelt. Trotz der 2013 beschlossenen und durchgeführten Lockerung der Ein-Kind-Politik scheint die gewünschte Wirkung auszubleiben. Damit wächst auch der Druck auf den Ausbau der Sozialsysteme.

Ohne Reformen, keine Innovation

China betont seit einigen Jahren die Bedeutung von Technologie und Innovation für das weitere Wachsen der chinesischen Wirtschaft. Jährlich werden mehr als 200 Mrd. US-Dollar für F&E aufgewendet, was einer Vervielfachung im Laufe des letzten Jahrzehnts entspricht. China kann sich seit einigen Jahren „Patentweltmeister“

nennen. Die Zahl der Patente soll laut Planungen der chinesischen Führung auf 14 Patente pro 10.000 Einwohner erhöht werden. Die Qualität der angemeldeten Patente lässt jedoch zu wünschen übrig, die wenigsten werden in Produkte umgesetzt. Betrachtet man die Innovationsfähigkeit Chinas, wird schnell deutlich, dass es sich immer noch darauf stützt, bestehende Techniken anzupassen und zu übernehmen und kurzfristig zu investieren. Ein entscheidender Aspekt hierbei ist, dass die Eigentumsrechte in China nicht wirklich abgesichert sind (Acemoglu und Robinson 2013: 516). Die Kontrolle der Partei über die Wirtschafts- und Forschungsinstitutionen behindert die Steigerung der Innovationsfähigkeit Chinas.

Der Plan der Regierung, die Abhängigkeit der chinesischen Wirtschaft von ausländischen Technologieimporten zu senken, zukünftig 60 Prozent des BIP-Wachstums aus Innovation zu schöpfen und zu einer weltweit führenden Wissenschafts- und Technologiengeneration aufzusteigen, wird bei Beibehaltung der derzeitigen Innovationspolitik nicht aufgehen.

Die Gefahr, in der Falle in der „middle income trap“ zu landen, wächst

Sollte es China nicht gelingen, rasch die eigene Innovationsfähigkeit zu steigern, steigt die Gefahr für China, in der „middle income trap“ zu landen, rasant. China ist nicht mehr in der Lage, durch billige Arbeitskräfte und die Übernahme von Technologien aus dem Ausland zu wachsen. Es steht zu befürchten, dass es der Regierung bei einem Ausbleiben der Reformen nicht gelingen wird, Chinas Innovationsfähigkeit rasch genug ausreichend zu erhöhen, um die „middle income trap“ zu vermeiden. Ohne Innovation wird es China nicht gelingen, die eigene Industrie zu modernisieren.

Die Gefahr der „middle income trap“ wird schon jetzt überraschend offen von Vertretern der chinesischen Regierung angesprochen. So meldete sich der chinesische Finanzminister Lou Jiwei im April dieses Jahres zu Wort und sagte, die Wahrscheinlichkeit, dass China in der „middle-income-trap“ ende, sei mit 50 Prozent zu bewerten. Laut Kalkulationen der Weltbank haben es seit 1960 lediglich 13 von 101 Volkswirtschaften geschafft, die „middle income trap“ zu vermeiden. Sollten die Reformen nicht greifen, ist nicht davon auszugehen, dass China die 14. Volkswirtschaft sein wird.

Ohne Ausbau der sozialen Sicherung kein Binnenkonsum

China muss die soziale Sicherung ausbauen, um die Sparquote zu senken und den Binnenkonsum anzukurbeln. Der Regierung ist es bislang nicht gelungen, ein ausreichendes soziales Sicherungssystem zu schaffen, das das Vertrauen der Bevölkerung genießt (Schmitt 2015). Zudem ist der Ausbau wichtig, um die soziale Stabilität zu gewährleisten. Die demografische Entwicklung Chinas macht deutlich, dass die Gesellschaft rapide altert und somit die Kosten für Kranken- und Rentenkassen stark ansteigen werden. Auch wenn in den letzten Jahrzehnten große Fortschritte erzielt wurden, was den Aufbau und die Verbreitung eines grundlegenden Kranken- und Rentenversicherungssystems, v.a. im ländlichen Raum, betrifft, lässt die Qualität der Versorgungsleistungen stark zu wünschen übrig. Reformoptionen wie die Erhöhung des Renteneintrittsalters oder eine Anpassung der Beiträge sind längst überfällig, wurden aber bislang nicht in Angriff genommen. Sollten die angestoßenen Reformen nicht greifen, ist davon auszugehen, dass sich die Sparquote nicht ausreichend verringern und der Binnenkonsum nicht entsprechend angekurbelt wird.

Soziale Ungleichheit wächst

Sollte der Ausbau der Sozialsysteme nicht rasch voranschreiten, läuft China Gefahr, noch ungleicher zu werden. Steigende soziale Ungleichheit ist Quelle sozialer Instabilität (Shambaugh 2014b: 6). In kaum einem anderen Land der Welt sind die Einkommensunterschiede so groß wie in China. 250 Dollarmilliardäre und mehr als eine Million Dollarmillionäre stehen nach wie vor 130 Millionen Menschen gegenüber, die in Armut leben. Als arm gilt in China, wer im Jahr weniger als 2300 Yuan (ca. 272 Euro) verdient. Das bestehende Hukou-System ist darüber hinaus eine Quelle für Ungleichheit, die sich verschärfen wird, sollte die Reform des Hukou-Systems nicht durchgeführt werden.

Die reichsten zehn Prozent der Bevölkerung besitzen mehr als 40 Prozent des Privatvermögens, die ärmsten zehn Prozent dagegen weniger als zwei Prozent. Auch der Gini-Koeffizient ist Ausdruck des großen Arm-Reich-Gefälles. Bei einem Wert von 0 sind Einkommen oder Vermögen gleichmäßig auf alle Bürger eines Staates verteilt. Je mehr der Wert sich der 1 nähert, desto größer ist die Ungleichheit. In China beträgt der Index aktuell 0,47. Ab 0,4 warnen Wissenschaftler vor sozialen Unruhen. Die Bewohner der Städte verdienen etwa drei Mal so viel wie die ländliche Bevölkerung. 60 Prozent der Chinesen wohnen immer noch auf dem Land. Dementsprechend sind auch soziale Unruhen zu erwarten. Das China Labour Bulletin registrierte 2014 insgesamt schon 1279 Arbeitskämpfe sowie im 1. Quartal 2015 weitere 650, wobei davon auszugehen ist, dass diese Zahlen in der Realität deutlich höher liegen (Schmitt 2015).

Protektionismus verstärkt sich

Protektionistische Tendenzen werden die Zusammenarbeit mit China erschweren. Auch wenn klassische Handels- und Investitionsschranken vornehmlich abgebaut werden, wird sich die Tendenz verstärken, dass China zum „versteckten“ Protektionismus greifen wird, um die heimische Industrie zu schützen. Auf diese Entwicklung wurde auch von der Deutschen Botschaft Peking hingewiesen. So sind jetzt schon zahlreiche Fälle bekannt, in denen der Zoll Schwierigkeiten macht und Genehmigungen nicht oder nur verzögert erteilt werden. Den chinesischen Behörden stehen zahlreiche Hebel zur Verfügung – verzögerte Zulassung von Produkten ausländischer Unternehmen, „Buy-Chinese-Empfehlungen“, das Ignorieren von Schiedsgerichtsurteilen, die Nicht-Übernahme internationaler Normen – um die eigene Industrie zu schützen. Es ist auch davon auszugehen, dass der neue Investitionskatalog für ausländische Unternehmen nur geringfügige Erleichterungen in Sachen Marktzugang bringen wird. Die angekündigten und zum Teil schon angewandten Negativlisten sind schon jetzt nicht ausreichend und werden im Falle einer Verzögerung der Reformen mittelfristig nicht angepasst werden. Es ist davon auszugehen, dass sich der ökonomische Nationalismus verstärken wird.

Rule of law lässt weiter auf sich warten

In den vergangenen Jahren wurden große Fortschritte bei der Stärkung von Rechtsstaatlichkeit erzielt. So wurde beispielsweise die Professionalität des Justizwesens, insbesondere der Gerichte und Rechtsanwälte, durch höhere Standards in der juristischen Ausbildung erhöht. Auch wenn die Nützlichkeit des Rechtswesens für die Stabilisierung von Herrschaft und die größere Verlässlichkeit staatlichen sowie wirtschaftlichen Handelns in gewisser Weise anerkannt wird – so geschieht dies nicht uneingeschränkt. Einige Bereiche wie die „Staatssicherheit“ sind nach wie vor de-institutionalisiert. So kann ein Engagement zu Fragen, die die „staatliche Sicherheit“ oder das „sozialistische System“ betreffen nach wie vor verheerende Folgen für den Einzelnen haben (Alpermann 2012: 38).

Das Vertrauen in die Partei schwindet

Seit den achtziger Jahren stützt sich die Kommunistische Partei Chinas auf Performance-Legitimität, die verschiedene Ziele erfüllen muss, um den Machterhalt zu sichern. Diese sind in China Wirtschaftswachstum, soziale Stabilität, Regierungskompetenz und Berechenbarkeit. Damit unterscheidet sich Performance-Legitimität eindeutig von ideologischer Legitimität, die auf einer allgemein anerkannten Ideologie beruht. Zu Beginn der Herrschaft der KPCh speiste sich ihre Macht insbesondere aus zwei Quellen: der Zustimmung großer Teile der Bevölkerung zum revolutionärem Dialog und der marxistischen Ideologie (Lam 2013). Nach der Regierungszeit Maos wurde dies durch Performance-Legitimität abgelöst, was zu Zeiten zweistelliger Wachstumsraten auch gut gelang. Die ideologische Legitimität, die sich in China insbesondere im Glauben an die kommunistischen Ideen widerspiegelt, ist kaum noch in der chinesischen Gesellschaft vorhanden. Wenn die Regierung nun nicht mehr die gegebenen Ziele erreichen kann, wirft dies Zweifel an der Legitimität der Partei auf und birgt somit das Risiko einer politischen Krise.

Personenkult und „ideologische Rückbesinnung“

Auch die chinesische Führung hat erkannt, dass Performance-Legitimität für die vor ihr liegenden Herausforderungen nicht als Legitimitätsgrundlage ausreicht. Um weiterhin Bestand zu haben, müssen bei einem Ausbleiben des Erfolges der Reformvorhaben, moralische und ideologische Legitimität ergänzend hinzukommen. Das Vakuum an Legitimität wird aller Voraussicht nach mit einem verstärkten Personenkult um Xi Jinping, stetig zunehmendem Nationalismus und einem weiteren harten Vorgehen im Rahmen der Anti-Korruptionskampagne gesehen werden.

Um die Herrschaft der KPCh stärker zu legitimieren, setzt Staats- und Regierungschef Xi Jinping schon seit seinem Amtsantritt 2013 verstärkt auf die Rückbesinnung auf Parteiideologie und propagiert einen Kult um seine eigene Person. Nicht selten wird in der Staatspresse von Xi Dada (Onkel Xi) gesprochen. Eine 2014 veröffentlichte Studie der Universität Hongkong kommt zu dem Ergebnis, dass Xi Jinping den Kult um die eigene Person durch Propaganda- und Medienpräsenz unterstützt. Dazu gehört auch die Verbreitung seiner Vorstellungen wie jener des "chinesischen Traums vom Wiederentstehen einer großen Nation". „Die Forscher untersuchten, wie oft alle acht Parteiführer der Volksrepublik auf der Titelseite oder im ersten Buch des wichtigsten Parteiorgans, der ‚Renmin Ribao‘ (Volkszeitung) erwähnt wurden. Als Vergleichszeitraum werteten sie die jeweils ersten 18 Monate nach Machtantritt aus. Für Mao wurde die Zeit ab dem 9. Parteitag 1969 genommen, als er auf dem Zenit der Macht stand. Xi kommt mit 4725 Erwähnungen auf Platz zwei nach Mao (fast 7000) weit vor all seinen Vorgängern“ (Erling 2014). Auch Xi Jinpings ikonographische Darstellung ähnelt der des „großen Vorsitzenden“ Mao immer stärker. Bilder zeigen ihn in nahezu maoistischen Posen. Im vergangenen Jahr wurde zudem ein Buch mit Zitaten von Xi Jinping veröffentlicht, das an eine der Gegenwart angepasste „Mao-Bibel“ erinnert (Lang 2015: 7).

Um legitimitätsstiftende Werte für die ganze Nation zu schaffen, greift die Parteiführung zunehmend auch wieder auf Volkskampagnen und die Inszenierung von Helden und Vorbildern zurück. So wurde beispielsweise das am 1. Juni 2015 eingeführte Anti-Raucher-Gesetz von einer großen Volkskampagne begleitet.

Anfang des Jahres forderte der chinesische Bildungsminister Yang Guiren eine „ideologische Rückbesinnung“. Sämtliche Universitäten und Schulen im Land wurden angewiesen, Bücher abzuschaffen, die „falsche, westliche Werte“ propagieren. Bildungseinrichtungen sollen fortan „die Werte von Staatspräsident Xi Jinping“ vermitteln. Die Seminare und Klassenräume von Schulen und Universitäten sind angehalten keine Äußerungen, „die die Herrschaft der Kommunistischen Partei infrage stellen, den Sozialismus schmähen oder sich gegen die bestehenden Gesetze wenden“ zuzulassen (Lee 2015).

Verliert die KPCh aufgrund verschleppter Wirtschaftsreformen den Ruf als weiser Wirtschaftslenker, so verliert sie auch einen großen Teil ihrer Legitimität. In diesem Falle, ist davon auszugehen, dass sich die oben skizzierten Entwicklungen und Tendenzen verstärken werden, um den eigenen Machterhalt zu sichern.

Selbstbewusstere und aggressivere Außenpolitik

Die Geschichte hat oftmals gezeigt, dass Nationen, die mit internen Problemen und Herausforderungen ringen, dazu neigen, eine aggressivere Außenpolitik zu verfolgen. Chinas Selbstwahrnehmung in der Außen- und Sicherheitspolitik ist, vor allem seit seinem Aufstieg zur zweitgrößten Wirtschaftsmacht nach den USA, äußerst widersprüchlich. Zum einen sieht sich China selbst als regionale und in Teilen sogar globale Macht, der entsprechend Respekt von der internationalen Gemeinschaft gezollt werden sollte, zum anderen weist es aber selbst immer wieder darauf hin, dass es, gemessen am Pro-Kopf-Einkommen, nach wie vor ein Entwicklungsland ist. China demonstriert nach außen zunehmend ein starkes Selbstbewusstsein, das beispielsweise durch die erfolgreiche Ausrichtung der Olympischen Spiele oder die für die Weltwirtschaft stabilisierende Rolle während der Finanzkrise befördert wurde. Andererseits wird jedoch auch am Opfermythos eines vom westlichen Imperialismus erniedrigten und an seiner Entwicklung gehinderten Landes festgehalten (Wacker 2014: 956). Diese ohnehin schon heikle Kombination wird sich möglicherweise verstärken, sollte China die Reformen nicht erfolgreich

durchführen können. Seit Amtsantritt der amtierenden Regierung, sind die Sorgen der Nachbarstaaten über Chinas außenpolitische Ambitionen gewachsen, die Befürchtung vor einer militärischen Eskalation in den chinesischen Meeren ist gewachsen.

Chinas weltpolitische Bedeutung schrumpft

Chinas weltpolitische Bedeutung steht in engem Zusammenhang mit der Entwicklung und Expansion der chinesischen Wirtschaft, nicht die Attraktivität seines politischen Systems oder der internationale Gestaltungsanspruch. (Schmidt und Heilmann 2012: 53). Zudem werden Chinas Stellung in der Welt und die eigene Weltsicht auch zukünftig in erster Linie von inneren Entwicklungsbedürfnissen geprägt werden (Müller-Hofstede 2014: 837). Sollte der Umbau der chinesischen Wirtschaft durch Reformen nicht funktionieren, ist davon auszugehen, dass sich China wieder vermehrt um die innenpolitischen Bedürfnisse – insbesondere den Erhalt der politischen Stabilität – kümmern wird. In diesem Falle ist es nicht unwahrscheinlich, dass China sein geopolitisches Engagement zurückfahren wird.

Bewertung: auf welche Option müssen wir uns am ehesten einstellen?

Momentan lassen die Reformbemühungen eher den Schluss zu, dass die chinesische Führung erst einmal die eigene Macht konsolidieren muss und wird, um auch unpopuläre Reformen erfolgreich umsetzen zu können. Damit würde sich Xi Jinping in die Riege seiner Vorgänger Hu Jintao und Jiang Zemin einreihen, die ihre Macht auch erst gegen Ende der Regierungszeit konsolidieren konnten. Die Ankündigung von „mehr Markt“, der Abbau von Ineffizienzen und einem erfolgreichen und umfassenden Aufbau der Privatwirtschaft gestalten sich zu Zeiten des verlangsamten Wirtschaftswachstums ungleich schwieriger als geplant. Im Hinblick auf die Wahrung der sozialen Stabilität und den Machterhalt der KPCh, scheint sich die chinesische Führung von einer konsequenten Umsetzung der Reformpläne in einigen Bereichen abzuwenden. Was Wirtschaftsreformen anbelangt, muss sich die Wirtschaft daher sicherlich auf ein bis zwei Jahre Dürrezeit einstellen. Im Moment gleichen die Anstrengungen eher dem Prinzip von „Brände löschen“, eine ganzheitliche Strategie ist in vielen Bereichen nicht zu erkennen. Trotz allem kann festgehalten werden, dass die Reformpläne der chinesischen Führung Ausdruck dafür sind, dass die ökonomischen, ökologischen, und sozialen Entwicklungen und die damit einhergehenden Herausforderungen größtenteils äußerst treffend analysiert und sinnvolle Lösungsvorschläge erarbeitet wurden. Diese nun entschieden und erfolgreich umzusetzen, ist die schwierige Aufgabe der chinesischen Führung um Xi Jinping und Li Keqiang.

Der Umgang mit den Börsenturbulenzen der chinesischen Regierung macht das Dilemma der KPCh bei der wirtschaftspolitischen Steuerung deutlich: Greift die Partei – wie geschehen – in die Vorgänge an chinesischen Börse ein, wird ihr zu Recht ein Mangel an Überzeugung in Hinblick auf marktwirtschaftliche Reformen unterstellt. Greift Sie hingegen nicht ein, muss sie fürchten, dass der Vertrauensverlust der Bevölkerung in die Partei schwindet, das Image als sich kümmernde volksnahe Partei leidet und die Legitimitätsgrundlage angegriffen wird.

Einen Schritt vor, zwei Schritte zurück?

In den vergangenen Monaten ist teilweise der Eindruck entstanden, dass die Rhetorik der chinesischen Führung und die tatsächlich ergriffenen Maßnahmen bei den Reformbemühungen weit auseinanderklaffen und die Entscheidung der chinesischen Führung, auch unpopuläre Reformmaßnahmen durchzusetzen, ein wenig geschwunden ist.

Erste Anzeichen verschleppter Reformen lassen sich daran erkennen, dass die chinesische Regierung schon wieder einige große Infrastrukturprojekte aufgelegt hat. Insgesamt sollen 2015 rund 1,6 Billionen RMB in den Infrastrukturausbau fließen. Allein für die Erweiterung des Schienennetzes um 8.000 Kilometer sind 800 Milliarden RMB sowie für Projekte zum Ausbau der Wasserversorgung weitere 800 Milliarden RMB geplant. Die NDRC kündigte im Herbst 2014 an, 21 Infrastrukturprojekte für umgerechnet 91 Milliarden Euro (darunter u.a. der Bau von fünf neuen Flughäfen und 16 neuen Bahnstrecken) an (Schmitt, 2015).

Das Prinzip „ein Schritt vor, zwei Schritte zurück“ lässt sich sehr gut am Beispiel der Rechtssicherheit – die als eine der wichtigsten Voraussetzungen für eine erfolgreiche Umsteuerung zu einer innovativeren Gesellschaft und somit Wirtschaft gelten kann – veranschaulichen. Auf der vierten Plenartagung des 18. Zentralkomitees stand das Thema Justizreform im Mittelpunkt, was die Hoffnung bestärkt hat, dass Rechtsstaatlichkeit einen deutlich höheren Stellenwert eingeräumt bekommen wird. Es wurde jedoch schnell deutlich, dass die Reformen nicht Rechtsstaatlichkeit, sondern eine Stärkung der Justiz als Herrschaftsinstrument zum Ziel haben. Wirtschaftliche Liberalisierung soll der Wirtschaft neue Wachstumsimpulse verschaffen, doch gleichzeitig berichten zahlreiche in- und ausländische Beobachter von verstärkten Repressalien gegen Journalisten, Rechtsanwälte und Bürgerrechtler. Human Rights Watch resümierte, dass staatliche Repressionen gegen die eigene Bevölkerung seit 2013 so hart wie schon lange nicht mehr ausgefallen seien. Auch um den Zustand der Rede- und Meinungsfreiheit ist es nicht gut bestellt.

Ähnliches ist auch bei der angestrebten Digitalisierung der chinesischen Wirtschaft zu beobachten. Die „Internet Plus“-Strategie, die von Premierminister Li im März dieses Jahres bekanntgegeben wurde, hat zum Ziel, das Internet in traditionelle Industrien zu integrieren und auf diese Weise das Wirtschaftswachstum zu stimulieren. Der Plan soll die einzelnen Themen wie mobiles Internet, Big Data, Cloud Computing bis hin zum Internet der Dinge zu einem Gesamtkonzept vereinen. Die Staatsmedien bezeichneten die Digitalisierung als für China so wichtig wie einst die Industrielle Revolution für Europa. Gleichzeitig schränkt die chinesische Regierung die Internetfreiheit zunehmend weiter ein. Das langsame Internet und die Zensur in China entwickeln sich zu einer wachsenden Hürde für in China tätige Unternehmen. Besorgniserregend ist die Entwicklung, dass die Internetgeschwindigkeit in den vergangenen Monaten noch einmal spürbar abgenommen hat. Im aktuellen Geschäftsklimaindex der AHK China nahmen die Klagen über schlechten Onlinezugang im Vergleich zum Vorjahr um 9,6 Punkte auf den Rekordwert von 59 Prozent zu. Auch der Zugang zu ausländischen Servern ist weniger verlässlich geworden. 86 Prozent der Befragten gaben bei einer Umfrage der European Chamber of Commerce in China (EUCCC) im Februar 2015 an, dass das langsame Internet negative Auswirkungen auf ihre Geschäftstätigkeiten habe.

Auswirkungen der Aktuellen wirtschaftspolitischen Entwicklungen auf die deutsche Industrie

Es ist davon auszugehen, dass die chinesische Führung langfristig an einer Umstellung des Wirtschaftsmodells hin zu qualitativem und nachhaltigem Wirtschaftswachstum festhalten wird. Dies bedeutet, dass China für die deutsche Industrie ein großer Absatzmarkt, insbesondere für nachhaltige und ressourcenschonende Produkte und Verfahren, bleiben wird. Die angestrebte Urbanisierung wird darüber hinaus weitere Geschäftschancen für zahlreiche Industriesektoren eröffnen. Die demografische Entwicklung bietet auf der einen Seite insbesondere für den Gesundheitssektor und Dienstleistungen gute Absatzchancen, bedeutet aber auch, dass die Akquirierung von gut qualifizierten Fachkräften nicht leichter werden wird. Durch das weitere Anwachsen der städtischen Mittelschicht wird die Konsumentenbasis für deutsche Produkte anwachsen.

Mittelfristig ist jedoch auch klar, dass die Berechenbarkeit der chinesischen Politik und somit der wirtschaftlichen Ausrichtung deutlich nachgelassen hat. Die enger werdende Verbindung zwischen wirtschaftlichem Erfolg, sozialer Stabilität und politischem Systemerhalt bedeutet, dass es immer wichtiger für Wirtschaftsakteure werden wird, sich zunehmend auch mit politischen Entwicklungen in China zu beschäftigen. Das Vorgehen der chinesischen Regierung bei der Umsetzung der Reformvorhaben, das Nachsteuern und Korrigieren, sorgt dafür, dass das administrative und regulatorische Umfeld in den kommenden Jahren schwer durchschaubar wird. Indikationen für zukünftige Weichenstellungen können jedoch die Sonderwirtschaftszonen bieten.

VI. Verflechtung zwischen der deutschen und chinesischen Wirtschaft und Exponiertheit deutscher Unternehmen in China

Absolute und relative Verflechtungen der beiden Ökonomien

Auch wenn die Turbulenzen an Chinas Börsen und die Abwertung des Yuan im Sommer dieses Jahres keinen unmittelbaren Einfluss auf die deutsche Wirtschaft hatten, ist doch in den letzten Jahren zunehmend klar geworden, dass Chinas wirtschaftlicher Erfolg ebenso wie die gesellschaftliche und politische Entwicklung auch Einfluss auf die deutsche Wirtschaft nehmen wird.

Zieht man jedoch die Berichterstattung der letzten Monate heran, könnte der Eindruck entstehen, dass China zum maßgeblichen Faktor für den Erfolg oder Misserfolg für die deutsche Wirtschaft geworden ist. Der Sommer wurde begleitet von einem medialen Abgesang Chinas, zahlreiche Medien hatten Chinas wirtschaftliche Schwäche ebenso wie die damit einhergehenden Folgen für die deutsche Wirtschaft zum Thema. Schlagzeilen wie „Yuan-Abwertung treibt deutsche Wirtschaft an den Abgrund“ (Focus, 12.08.2015), „Diese Folgen hätte ein Crash Chinas für die deutsche Wirtschaft“ (Huffington Post, 13.08.2015), „China-Risiken rücken in den Fokus“ (Börsenzeitung, 13.08.2015), „DAX-Konzerne sehen China-Abschwung mit wachsender Sorge“ (Börse online, 1.8.2015) dominierten die Berichterstattung über China.

Ein nüchterner Blick auf die wirtschaftlichen Kennzahlen macht deutlich, dass Chinas Bedeutung für Deutschland in den letzten Jahrzehnten stetig zugenommen hat und China zu einem wichtigen Wirtschaftspartner für Deutschland geworden ist. Die deutsche Wirtschaft ist ganz generell in überdurchschnittlichem Umfang von Außenhandel und Kapitalverflechtung mit dem Ausland abhängig. Gute Außenbeziehungen, insbesondere in die EU/Eurozone, die USA und China sind daher von großer strategischer Bedeutung. Chinas zukünftige Entwicklung wird nicht nur auf die Weltwirtschaft, sondern auch auf Deutschland Einfluss haben.

Allerdings gilt es, die Bedeutung Chinas und die wirtschaftliche Verflechtung zwischen der chinesischen und deutschen Volkswirtschaft realistisch einzuschätzen und zu bewerten. Auch wenn im Jahr 2014 immerhin 6,6 Prozent der deutschen Exporte nach China gingen und Deutschland aus China 8,7 Prozent importierte und sich China somit als größter Handelspartner in Asien etabliert hat, ist die EU immer noch mit Abstand wichtigster Handelspartner Deutschlands. So gingen im vergangenen Jahr 58 Prozent der deutschen Exporte in die EU, 48,2 Prozent der Importe kamen aus der EU nach Deutschland. Im Vergleich: 8,5 Prozent der deutschen Exporte gingen im vergangenen Jahr in die Vereinigten Staaten, 5,3 Prozent der deutschen Importe kamen aus den Vereinigten Staaten.

Handelsverflechtungen

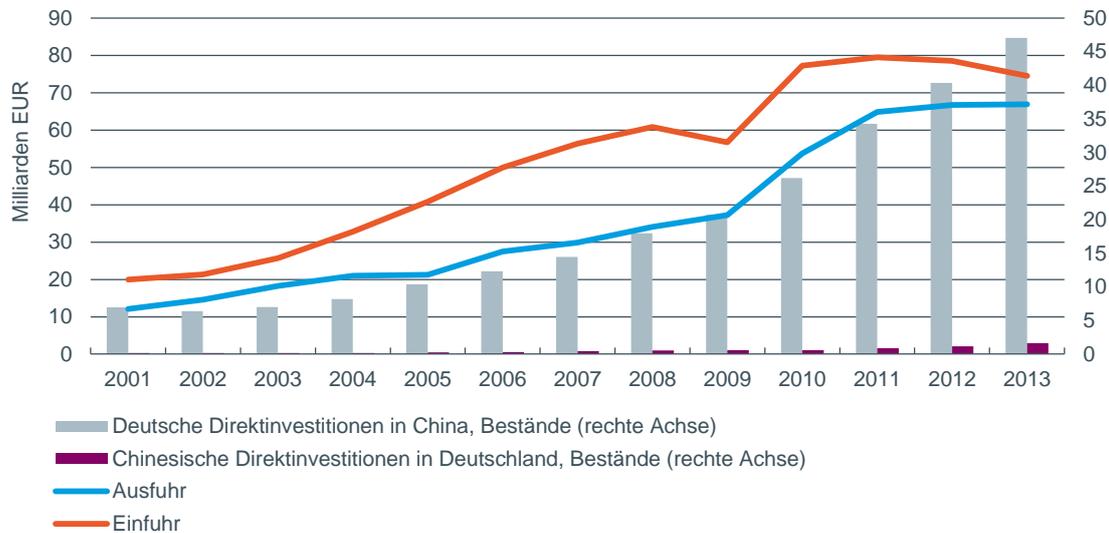
Entwicklung der deutsch-chinesischen Handelsbeziehungen

Seit der Reform und Öffnungspolitik Chinas hat sich der Handel zwischen Deutschland und China rasant entwickelt. Während sich im Jahr 1978 das bilaterale Handelsvolumen auf lediglich 400 Millionen Euro belief, wuchs dieses in den folgenden Jahrzehnten auf über 150 Milliarden Euro an. Heute ist China für Deutschland zum mit Abstand wichtigsten Handelspartner in Asien aufgestiegen. Umgekehrt stellt Deutschland für China der wichtigste Wirtschaftspartner in Europa dar.

Der Beitritt Chinas in die WTO im Jahr 2001 führte nochmals zu einer spürbaren Intensivierung der deutsch-chinesischen Handelsbeziehungen. Chinas Bedeutung für die deutsche Wirtschaft wuchs insbesondere nach dem Ausbruch der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise im Jahr 2008, da es als wichtige Konjunkturstütze fungierte. Zwischen 2001 und 2014 hat sich das bilaterale Handelsvolumen von 32 Milliarden Euro auf knapp 154 Milliarden Euro nahezu vervierfacht (Anstieg um 381 Prozent).

Die Importe aus China stiegen von 19,9 Milliarden Euro auf 79,3 Milliarden Euro (Anstieg um 298 Prozent). Damit wuchs der Anteil chinesischer Importe am deutschen Gesamtimport von 3,7 Prozent auf 8,7 Prozent. China ist heute, nach den Niederlanden, das wichtigste Zulieferland für Deutschland.

Entwicklung des deutsch-chinesischen Wirtschaftsaustauschs, 2001-2013.



Quelle: Destatis



Exporte aus Deutschland nach China nahmen zwischen 2001 und 2014 von 12,1 Milliarden Euro auf 74,5 Milliarden Euro besonders deutlich zu (Anstieg um 516 Prozent). Während China im Jahr 2001 mit einem Anteil von 1,9 Prozent nicht unter den zehn wichtigsten Zielländern für Deutschlands Exporte vertreten war (2001, Platz 13), stellt das Land mit einem Anteil von 6,6 Prozent mittlerweile einen der weltweit wichtigsten Absatzmärkte für Deutschland dar (2014, Platz 4).

Die deutsch-chinesische Handelsstruktur

Mit dem wirtschaftlichen Aufstieg Chinas in den vergangenen Jahrzehnten veränderte sich auch die Struktur des deutsch-chinesischen Warenhandels. Während Mitte der siebziger Jahre bei den chinesischen Exporten nach Deutschland vor allem Primärgüter dominierten (Nahrungsmittel (24 %), land- und forstwirtschaftliche Produkte (21%) und Textilien (11%)), so sind heute Bürotechnik und DV-Geräte (45,4%), Bekleidung und Textilien (12,7%) sowie Maschinen (8,9%) die wichtigsten Exportgüter Chinas. Umgekehrt exportierte Deutschland nach China Mitte der siebziger Jahre überwiegend Eisen- und Stahl, Chemie und Maschinen, die zusammen mehr als vier Fünftel der Ausfuhren nach China ausmachten. Heute zählen Kraftwagen und Kraftwagenteile (29,1%), Maschinen (23,0%) sowie Bürotechnik und DV-Geräte (19,5%) zu den wichtigsten deutschen Exportgütern.

Die hohe Wettbewerbsfähigkeit ihrer Exportgüter im jeweiligen anderen Land sowie die Komplementarität ihrer Handelsstruktur bilden die Grundlage für den Erfolg der deutsch-chinesischen Handelsbeziehungen. Während China vorrangig kostengünstige Konsumgüter nach Deutschland exportiert, konzentrieren sich Deutschlands Exporte nach China auf hoch spezialisierte, wissensintensive Investitionsgüter. Chinas industrielle Entwicklung legt jedoch nahe, dass die chinesischen Unternehmen auch in wachsendem Maße in mittleren und höheren Technologiesegmenten wettbewerbsfähig werden und auch nach Deutschland exportieren werden.

Investitionsverflechtungen

Deutsche Investitionen in China

China ist aufgrund des enormen Absatzpotenzials sowie der ehemals günstigen Produktionskosten ein attraktives Zielland für deutsche Investoren. Insbesondere zu Beginn der 2000er Jahre war Kostendruck ein großer Treiber für deutsche Unternehmen, China als „verlängerte Werkbank“ zu nutzen. Der Beitritt Chinas zur WTO im Jahr 2001 ermöglichte es ausländischen Investoren, verstärkt von Chinas Potenzial als Absatzmarkt zu profitieren. Deutschland war 2012 mit Investitionen in Höhe von 44,8 Milliarden Euro der größte Investor der EU in China.

Trotz der großen Chancen und Möglichkeiten, die Chinas als Empfängerland für ausländische Direktinvestitionen bietet, gibt es zahlreiche beschränkende Faktoren. Die nach wie vor herrschende Rechtsunsicherheit, die sich immer noch in mangelndem Schutz geistiger Eigentumsrechte niederschlägt und die sich kurzfristig ändernden Rahmenbedingungen und regulatorischen Hürden sind nur einige davon. Zahlreiche Unternehmen klagen darüber hinaus über den Mangel an Fachkräften, regionalen Protektionismus und erzwungenen Technologietransfer.

Chinesische Investitionen in Deutschland auf dem Vormarsch

Im Jahr 2000 erließ die damalige chinesische Regierung die „Going-out“-Strategie, deren Ziel es war, die Exportabhängigkeit Chinas zu verringern, den Zugang zu wichtigen Märkten, Rohstoffen und Schlüsseltechnologien sicherzustellen und in den globalen Wertschöpfungsketten nach oben zu klettern. Insbesondere Europa und Nordamerika sollten Zielländer chinesischer Investitionen werden. Deutschland steht momentan als Empfängerland hinter Großbritannien an zweiter Stelle. Im Zeitraum von 2000 bis 2014 wurden insgesamt 6,9 Milliarden Euro investiert, wobei mit mehr als 65 Prozent ein Großteil der Investitionen in den Automobilbereich sowie in den Industrie- und Anlagenbau investiert wurden. Zunehmend wird auch in andere Branchen wie IT-Technik, Finanz- und Unternehmensdienstleistungen sowie Konsumgüter investiert (Hanemann und Huotari 2015: 8). Unternehmenskäufe machen mit 82 Prozent den größten Anteil der nach Deutschland kommenden chinesischen Investitionen aus, da sie einen raschen und meist unkomplizierten Markteintritt, den Erwerb von Know-how, Marken und anderen Vermögenswerten bedeuten (Hanemann und Huotari 2015: 21). Da es bei chinesischen Investitionen in Deutschland auch darum geht, Know-how systematisch auf- und auszubauen, werden überproportional viele Akquisitionen in die von der chinesischen Führung definierten Schlüsselindustrien getätigt. Davon zeugt auch die zunehmende Anzahl an M&A-Deals mit „Hidden Champions“, die in ihren jeweiligen Feldern internationale Marktführer sind. Chinas Privatunternehmen sind die wichtigsten Treiber für Chinas Zuzugewinn an grenzüberschreitenden M&A-Transaktionen. Sie waren im Zeitraum von 2008 bis 2014 für den größten Anteil an chinesischen M&A-Transaktionen in Deutschland verantwortlich (Deutsche Bank Research, 2015c).

Unternehmensbefragung

Im Zeitraum vom 18. August bis 15. September 2015 befragte der BDI ausgewählte deutsche Unternehmen, die über jahrelange Geschäftstätigkeiten in und mit China verfügen, zu Risiken ihres China-Engagements, zukünftigen Herausforderungen im China-Geschäft und bat um eine Einschätzung zu aktuellen wirtschaftspolitischen Entwicklungen in China.

Eines vorneweg: Die deutsche Wirtschaft weist kein hohes Risiko gegenüber China auf. Die gesamtwirtschaftliche Verwundbarkeit gegenüber Krisen der Produktion in China ist nach wie vor gering. Das direkte Engagement der Unternehmen vor Ort ist für viele Unternehmen mit höheren Risiken verbunden als der Handel. Insgesamt stellt sich das Risiko des China-Engagements der deutschen Unternehmen mit Blick auf die ausgewerteten Zahlen als überschaubar dar. Gerade für die allermeisten großen Unternehmen bleibt das Risiko gegenüber einer möglichen negativen wirtschaftlichen Entwicklung Chinas aufgrund des vergleichsweise niedrigen Umsatzanteils (insb. im Vergleich zu Europa/Nordamerika) kalkulierbar. Als Ausnahme sind vereinzelte Technologieunternehmen, aber vor allem die Automobilunternehmen zu nennen, die sich durch ein überdurchschnittliches Engagement in China auszeichnen.

Umsätze deutscher Unternehmen in China moderat

Knapp elf Prozent ihres Umsatzes erwirtschafteten die befragten deutschen Unternehmen in China im Jahr 2014. Übertroffen wurde dieser Wert insbesondere durch Automobil- und Technologieunternehmen. Ohne diese beiden Branchen belief sich der in China erwirtschaftete Anteil am Gesamtumsatz auf lediglich 7,4 Prozent. Während die befragten DAX-Unternehmen knapp zehn Prozent ihres Umsatzes in China generierten, wiesen nicht-börsennotierte Unternehmen mit 12,7 Prozent einen leicht höheren Wert auf.

Deutsche Unternehmen tragen wesentlich zur Schaffung von Arbeitsplätzen in China bei

Durchschnittlich sind ungefähr zehn Prozent der Mitarbeiter der befragten Unternehmen in China angestellt. Unter den Dax-Unternehmen waren es 8,8 Prozent, während der Anteil bei den Nicht-Dax-Unternehmen bei 13,4 Prozent lag. Die Anzahl der Mitarbeiter variierte je nach Unternehmen zwischen 1.900 und 90.000 Mitarbeitern. Im Durchschnitt beschäftigten die befragten Unternehmen etwa 17.000 Mitarbeiter in China. Zu den größten Arbeitgeber zählten vor allem Unternehmen aus der Automobil- und Technologiebranche.

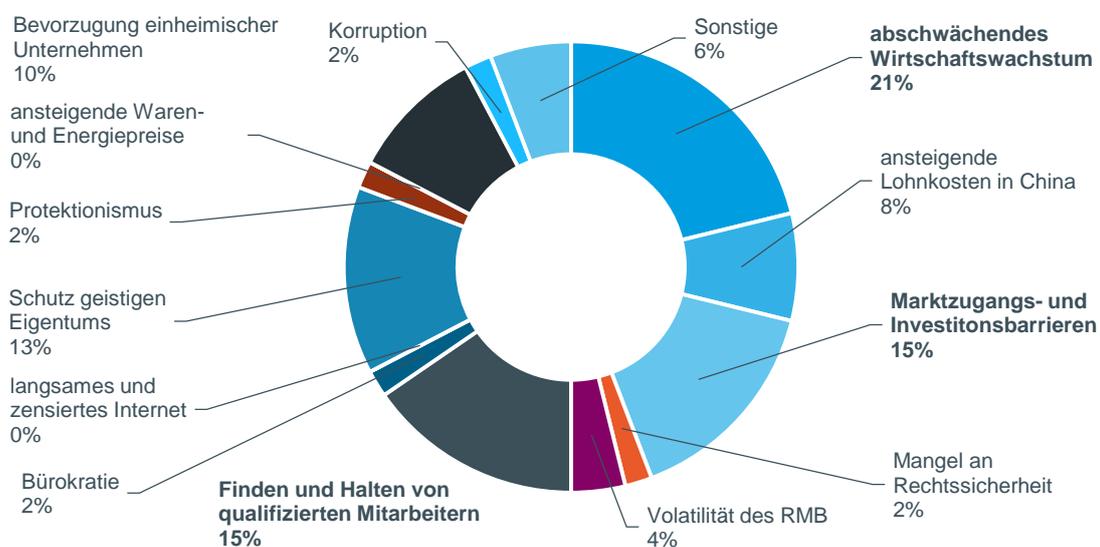
Herausforderungen für deutsche Unternehmen in Bezug auf das China-Geschäft

Die Unternehmen wurden nach den drei größten zu erwartenden Herausforderungen für das eigene China-Geschäft befragt. Zur Auswahl standen das sich abschwächende Wirtschaftswachstum, die ansteigenden Lohnkosten in China, Marktzugangs- und Investitionsbarrieren, der Mangel an Rechtssicherheit, die Volatilität des RMB, das Finden und Halten von qualifizierten Mitarbeitern, die Bürokratie, das langsame und zensierte Internet, der Schutz des geistigen Eigentums, Protektionismus, ansteigende Waren- und Energiepreise, die Bevorzugung einheimischer Unternehmen und Korruption.

Das abschwächende Wachstum wurde von den befragten Unternehmen (21 Prozent) als größte Herausforderung für das künftige China-Engagement angegeben. Obwohl auch in den Reihen der deutschen Wirtschaft in den letzten Jahren vermehrt Stimmen laut wurden, dass das lange Zeit verfolgte Wirtschaftswachstumsmodell in China nicht nachhaltig sei und es einer Umsteuerung bedürfe, scheinen sich die befragten Unternehmen nicht sicher zu sein, wie und ob es der chinesischen Führung gelingt, den eingeschlagenen Reformkurs erfolgreich zu beschreiten.

Herausforderungen (Bitte benennen Sie die drei wichtigsten Herausforderungen im China-Geschäft in den kommenden drei Jahren)

Herausforderungen (Bitte benennen Sie die drei wichtigsten Herausforderungen im China-Geschäft in den kommenden drei Jahren)



Quelle: CEIC

Trotz der Ankündigung der chinesischen Führung, Marktzugangshemmnisse und Investitionsbarrieren weiter abbauen zu wollen, spiegelt sich dies nicht in den Antworten der Unternehmen wider. Immerhin gaben 15,4 Prozent an, dass Marktzugangs- und Investitionsbarrieren eine große Herausforderung seien. Die im März dieses Jahres von der National Development and Reform Commission (NDRC) und des Handelsministeriums vorgestellte Neufassung des Investitionskatalogs scheint nicht auf großen Optimismus bei deutschen Unternehmen zu stoßen. Auch wenn die Anzahl der eingeschränkten Branchen verringert wurde, beinhaltet der Katalog immer noch zahlreiche Beschränkungen, u.a. in der für Deutschlands Industrie so wichtigen Automobilbranche.

Das Finden und Halten von qualifizierten Mitarbeitern wurde ebenfalls mit 15,4 Prozent auf Platz zwei verortet. Dies bedeutet, dass die angestrebten Reformen im Bereich der Aus- und Weiterbildung von besonderer Relevanz für in China tätige deutsche Unternehmen sind.

Tendenziell positive Bewertung der wirtschaftlichen und politischen Entwicklungen

Die Unternehmen wurden zudem befragt, ob sie bestimmte aktuelle wirtschaftliche und politische Entwicklungen in China eher als Chance oder Risiko für das China-Geschäft betrachten. Bemerkenswert bei der Beantwortung war, dass staatliche wirtschafts- und geopolitische Vorhaben der chinesischen Regierung eher als Chance, denn als Risiko eingestuft wurden. So wurde beispielsweise die „Made in China 2025“-Strategie tendenziell als eher positiv eingestuft und die „one belt, one road“-Strategie als große Chance für das eigene China-Geschäft bewertet. Dies ist insofern überraschend, da beide Vorhaben durchaus Risiken für die deutsche Industrie bergen und nicht klar ist, inwieweit die deutsche Industrie partizipieren können. Einer Zusammenarbeit mit China im Bereich Industrie 4.0 stehen die deutschen Unternehmen überwiegend positiv gegenüber, die Risiken werden als gering eingestuft. Das politische System Chinas wird hingegen tendenziell als Risiko betrachtet, wobei einzelne Unternehmen auch angaben, dass das politische System große Chancen berge.

Der Frage nach der zunehmenden Eigenständigkeit der Provinzen, einer angestrebten Steigerung der Innovationsfähigkeit Chinas sowie Chinas Rolle im globalen Kontext hält sich die Einschätzung der Chancen und Risiken die Waage. Dies spricht von einer gewissen Verunsicherung, wie China sich zukünftig entwickeln wird. Momentan scheint China in vielen Bereichen am Scheideweg zu stehen – noch ist nicht klar, ob China die richtigen Abzweigungen nehmen wird.

VII. Schlussfolgerungen

Ohne Reform kein tragfähiger Wohlstand

Chinas wirtschaftlicher Aufstieg ist mit einer stark wachsenden internationalen Verflechtung der chinesischen Wirtschaft einhergegangen. Chinas weitere Entwicklung ist daher für die Wachstumsperspektiven der Weltwirtschaft und für die globale Finanzstabilität von großer Bedeutung. Die Sommerturbulenzen haben jedoch einmal mehr gezeigt, dass der schwierigen Übergang zu einer stärker an Dienstleistungen und dem Wohl des chinesischen Verbrauchers und Sparer orientierten Wirtschaft nur zu bewerkstelligen ist, wenn sich der klare Reformkurs nicht nur auf dem Papier, sondern auch im Handeln der chinesischen Führung niederschlägt. Die Gefahren der Nicht-Reform und des „Weiter so!“ für die Finanzstabilität und den zukünftigen Lebensstandard in China sind sehr groß und treffen vor allem China selbst. Die Schwierigkeiten liegen sicherlich nicht darin, dass die Führung die Aufgaben nicht erkennen würde, sondern dass die neue Ausrichtung nur in harten politischen Entscheidungen auch gegen die Interessen derjenigen durchgesetzt werden kann, die vom bisherigen industrie-, export- und subventionsorientierten System profitiert haben.

Ein vollständiges Scheitern der Reformpolitik ist nicht wahrscheinlich

China muss unseres Erachtens zwar mit einer leichten Abschwächung der Wachstumskräfte über die nächsten Jahre rechnen, hat aber genügend wirtschaftspolitische Möglichkeiten, gegenzusteuern. Wir halten die Wahrscheinlichkeit einer „harten Landung“ der chinesischen Wirtschaft für gering, aber nicht für völlig vernachlässigbar. Die Stabilisierung der Wirtschaft, insbesondere die finanzielle Konsolidierung des Unternehmens- und Bankensystems, erfordert jedoch eine konsequente Reformpolitik über Jahre. Neben kurzfristigen konjunkturellen Stabilisierungsmaßnahmen können nur Strukturreformen technischen Fortschritt, Innovation und genuine Produktivität steigern. Die chinesische Industriepolitik muss daher einen Strukturbruch von staatlich gelenkter Kapitalallokation in politisch bevorzugte Branchen hin zu einem besseren Rechtsrahmen, freier unternehmerischer und universitärer Forschung, exzellenter digitaler Infrastruktur, höherer Wettbewerbsintensität auf den Produkt- und Finanzmärkten und größerer außenwirtschaftlicher Offenheit bewerkstelligen. Viele dieser Maßnahmen bedeuten eine Einschränkung der Macht der KPCh. China hat in den letzten zehn Jahren die Akzente der Reformen tendenziell richtig gesetzt, blieb aber in der Implementation weit hinter den gesteckten Zielen zurück.

Die Verwundbarkeit der deutschen Wirtschaft ist noch moderat, aber das Risiko wächst

Die direkte Verwundbarkeit der deutschen Wirtschaft durch eine „harte Landung“ Chinas oder auch nur durch ausbleibende oder verschleppte/verzögerte Reformen und chinesische wirtschaftliche Instabilität ist für den Löwenanteil der deutschen Unternehmen und für die gesamte deutsche Volkswirtschaft weiterhin moderat. Die meisten deutschen Unternehmen betreiben viel weniger Geschäft in China und mit China als es die wirtschaftliche Größe des Landes nahelegen würde. Die Handels- und Kapitalverflechtung ist zwar in den letzten fünfzehn Jahren seit dem WTO-Beitritt erheblich angestiegen, aber die Anteile Chinas am deutschen Außenhandel und am Bestand der Direktinvestitionen liegen noch deutlich unter zehn Prozent, während Chinas Anteil an der Weltwirtschaft bei rund einem Sechstel liegt.

Dies liegt hauptsächlich daran, dass das Geschäft in dem lockenden und weiterhin wachsenden Markt durch eine immens große Zahl von Marktzugangsbarrieren, industriepolitischen Eingriffen verschiedener staatlicher Ebenen, massiven Restriktionen für die Freiheit der Niederlassung und der Geschäftstätigkeit und erheblichen Diskriminierungen ausländischer Unternehmen auf dem chinesischen Markt vom öffentlichen Beschaffungswesen bis hin zum rein privatwirtschaftlichen Geschäft geprägt ist. Dies ist vielen Beobachtern zufolge gerade vor dem Hintergrund der politischen Innovations-, Technologie- und Produktivitätsprioritäten der chinesischen Führungen seit etwa 2006 wieder erheblich schlechter geworden. Die bekannten Probleme in der IT-Sicherheit, bei dem Schutz von geistigen Eigentumsrechten der ausländischen Unternehmen weltweit (nicht nur im Chinageschäft) vor politischen Eingriffen durch die chinesische Verwaltung und Politik, die praktischen Probleme mit erzwungenem Technologietransfer und wirtschaftlicher Internetkriminalität, die Restriktionen für die Forschung vor Ort und weitere Schwächen in den Rahmenbedingungen haben die ausländischen Unternehmen zu großer Vorsicht veranlasst. Die Zahl der unbefriedigend verlaufenen Rechtsstreitigkeiten in der WTO und vor privaten Gerichten hat ebenfalls dazu beigetragen. Kurz gefasst: das Chinageschäft bleibt in der Regel hinter dem Potenzial zurück.

Gleichwohl dürften normale Markttrends dazu führen, dass die Anteile Chinas am deutschen Außenhandel und am Investitionsgeschehen in den nächsten Jahren zulegen und sich die Verwundbarkeit der deutschen Wirtschaft gegenüber potentiellen Fehlentwicklungen sukzessive erhöhen wird. Aufgrund der Wettbewerbsdynamik in vielen Branchen wird ein Weg um China herum in vielen Fällen nicht möglich sein. Insofern wird das Chinageschäft auf absehbare Zeit unter einem hohen politischen Interventionsrisiko stehen und mit komplexen Risikoabsicherungen einhergehen.

Deutschland, die EU und China: außenwirtschaftspolitische Hausaufgaben

Die Chancen und das Potenzial für die bilaterale Zusammenarbeit zu Forschung, Entwicklung, Produktion und Außenhandel sollten jedoch nicht vernachlässigt werden. Die technologische Stärkung chinesischer Unternehmen wird nur durch größere eigene Kompetenzen im Zusammenspiel mit ausländischen Partnern gelingen können. Es gibt genügend Hinweise darauf, dass Technologiediebstahl und restriktiver Umgang mit Informationstechnologie ganz generell bzw. Einschränkungen bei der Systemsteuerungsfähigkeiten ausländischer Unternehmen auf dem chinesischen Markt bereits mehrfach dazu geführt haben, dass die Meisterung komplexer, hochtechnischer Anlagen, Verfahren und Systeme nicht gelang, fehleranfällig war bzw. nicht zum erwünschten Technologiesprung geführt hat (McGregor 2012).

Gelänge es den chinesischen Unternehmen jedoch, diese technologischen Kompetenzen zu erweitern, ausländische Unternehmen mit entsprechenden Rahmenbedingungen einzubeziehen und das Ausmaß und die Stoßrichtung industriepolitischer Begleitung zu ändern, so bestünden zahlreiche Chancen, unternehmerische Gewinne zu erzielen, internationale Wertschöpfungsketten marktorientiert zu vertiefen, die Innovationskraft am chinesischen Standort zu erhöhen und zusätzliche Arbeitsplätze in China und Deutschland zu schaffen. Die lange Liste der von der chinesischen Führung erwünschten Felder reicht vom Umweltschutz bis zur Mobilität und ist in zahlreichen offiziellen Deklarationen zur Genüge hinterlegt worden.

Auch aus unserer Befragung wissen wir, dass es trotz aller Schwierigkeiten ein dauerhaftes und starkes Interesse deutscher Unternehmen an einer guten Entwicklung der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen und des Geschäfts in China gibt. Großes Potential sehen wir in einer weiteren vertieften Zusammenarbeit im Bereich der Innovation und Hochtechnologie, die auch die Zusammenarbeit mit Forschungseinrichtungen und Universitäten umfasst.

In der Außenwirtschaftspolitik wird es daher weiterhin darauf ankommen, die Wettbewerbschancen ausländischer Unternehmen an fairen Rahmenbedingungen auszurichten, die zahlreichen Marktzugangsbarrieren abzubauen, die umfangreichen industriepolitischen Interventionen zurückzuführen und die Rolle der chinesischen Politik in den Märkten vom parteipolitischen Durchgriff hin zur marktorientierten Flankierung zu verändern.

Es gibt mithin für die Bundesregierung und die Europäische Union noch viel in der Außenwirtschaftspolitik zu tun. Große Chancen bieten die Verhandlungen über ein Investitionsabkommen der EU mit China, das zu mehr Marktzugang für europäische Unternehmen in China führen muss. Notwendig wäre auch die Stärkung des multilateralen Regelwerks in vielen Feldern, obgleich die Doha-Runde in der WTO zum Stillstand gekommen ist. Ein ausreichendes Beitrittsangebot Chinas zum Government Procurement Agreement (GPA) ist überfällig und würde Chinas Öffnungswillen unterstreichen. Notwendig ist auch weiterhin die starke bilaterale Arbeit an technologischer Zusammenarbeit und sehr viel besseren rechtlichen Rahmenbedingungen in China selbst. Und nicht zuletzt muss die Europäische Union über die Erteilung des Marktwirtschaftsstatus an China bis Ende nächsten Jahres entscheiden. In all diesen Feldern kann die chinesische Führung ihren Reformwillen unter Beweis stellen.

Quellenverzeichnis

- Acemoglu, Daron und James A. Robinson (2013). Warum Nationen Scheitern. Die Ursprünge von Macht, Wohlstand und Armut. Frankfurt/M. S. Fischer.
- Ahlers, Anna L, Mirjam Meissner und Yi Zhu (2013). Mehr Markt und mehr politische Zentralisierung: Was bewirkt der chinesische Reformbeschluss 2013? Berlin: Mercator Institute for China Studies. China Monitor Nr. 3.
- Alpermann, Björn (2012). Chinas politisches System: Ein Modell mit Zukunft? In: Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (Hrsg.). Deutschland & Europa. USA, China und die EU – Systeme und ihre Zukunftsfähigkeit. Heft 46. S.36-46.
- Beschluss: Beschluss des ZK der KP Chinas über einige wichtige Fragen zur umfassenden Vertiefung der Reformen, http://german.china.org.cn/china/2014-01/15/content_31203131_5.htm, abgerufen am: 20.Oktober 2015.
- Brandt, Loren und Eric Thun (2010). The Fight for the Middle: Upgrading, Competition and Industrial Development in China. Department of Economics. University of Toronto. Working Paper 395.
- Chen, Shiyi, Gary H. Jefferson, Jun Zhang (2011). Structural Change, Productivity Growth, and Industrial Transformation in China. China Economic Review 22(1): 133-50.
- Deutsche Bank Research (2015a). The House View. 9. September. London.
- (2015b). China's impact on the global economy and the FED. Global Economic Perspectives. 3. September. New York.
- (2015c). New deal(s)? Chinesische Investitionen in Deutschland weiter im Aufwind. Aktueller Kommentar. 9. Januar. Frankfurt/Main.
- Dobbs, Richard, Susan Lund, Jonathan Woetzel und Mina Mutafchieva (2015). Debt and (not much) deleveraging. McKinsey Global Institute. February.
- Economist (2015). Special Report. Business in China. 9. September.
- Erling, Johnny (2014). Xi Jinping ist ein Posterboy wie einst Mao. Die Welt. 30. Juli.
- Fischer, Doris und Andreas Oberheitmann (2014). Herausforderungen und Wandel der Umweltpolitik. In: Fischer, Doris und Christoph Müller-Hofstede (Hrsg.). Länderbericht China. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung. S. 101-142.
- Gerschenkron, Alexander (1962). Economic Backwardness in Historical Perspective. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University.
- Hanemann, Thilo und Mikko Huotari (2015). Chinesische Direktinvestitionen in Deutschland und Europa. Eine neue Ära chinesischen Kapitals. Berlin: Mercator Institute for China Studies/Rhodium Group. Juni.
- Heilmann, Sebastian (2008). China als lernendes autoritäres System: Experimentierende Staatstätigkeit und wirtschaftliche Modernisierung. China Analysis Nr.63.
- Huang, Keira Lu (2015). Xi Jinping's reforms encounter 'unimaginably fierce resistance', Chinese state media says in 'furious' commentary. South China Morning Post. 21. August.
- Internationaler Währungsfonds (2015). People's Republic of China. Article 4 Staff Report. Country Report 15/234. Washington, D.C. August.
- (2015a). IMF Press Line on PBC's Announcement on the Change to the RMB Fixing Mechanism. Washington, D.C. August.
- (2015b). International Monetary and Financial Committee Statement by Zhou Xiaochuan, Governor, People's Bank of China I. Washington, D.C. April.
- (2012). China's Road to Greater Financial Stability. Some Policy Perspectives. Udaibir S. Das, Jonathan Fiechter und Tao Sun (Hrsg.). Washington, D.C..
- IW Consult (2015). Globale Kräfteverschiebung. Studie im Auftrag des BDI. Berlin.
- Johannsson, Asa und Eduardo Olaberria (2014). Global Trade and Specialisation. Patterns over the next 50 Years. OECD Economic Policy Paper No. Paris. Juli.

- Kee, Hiau Loi und Heiwai Tang (2012). Domestic Value Added in Chinese Exports: Firm-level Evidence. Weltbank und Tufts University.
- Kratz, Aghata (2014). Battling interest groups: a case for enlightened despotism. In: How far will the NPC go in implementing reform? China Analysis. European Council on Foreign Affairs. März.
- Lam, Jon-Jon (2013). Performance Legitimacy: An Unstable Model for Sustaining Power. The Politic. 10. Januar 2013.
- Lang, Simon (2015). Mao Zedong, Jack Ma, Xi Jinping oder Steve Jobs? Wie Chinas Staat und Gesellschaft um Helden ringen, Berlin: Mercator Institute for China Studies. Web Special. März.
- Lardy, Nicholas R. (2015). Indigenous Slowdown in China II. Präsentation. Peterson Institute for International Economics. Washington, D.C.. April.
- (2014). Markets over Mao. The Rise of Private Business in China. Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics.
- Lee, Felix (2015). Kampf gegen falsche westliche Werte. Der Tagesspiegel. 10. März.
- Lee, Il Houg, Syed Murtaza und Xueyan Liu (2012). Investment in China: Too Much of a Good Thing? In: Sing et al.. China's Economy in Transition. Washington, D.C. S. 31- 46.
- Li, Cheng (2013). Rule of the Princelings. With his decisive mandate, new party leader Xi Jinping can transform China. But will he? In: The Cairo Review of Global Affairs. S.34-47.
- Lin, Meilian (2013). Hopes for reform. Global Times. 6. November.
- Liu, Li-Gang (2014). Is China's Property Market Heading toward Collapse? Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics Policy Brief 14-21.
- Maddison, Angus (2007). Contours of the World Economy, 1-2030 AD. Essays in Macro-Economic History. Oxford und New York. Oxford University Press.
- (2001). The World Economy: A Millennial Perspective. Paris. Development Centre of the OECD.
- McGregor, James (2012). No Ancient Wisdom, No Followers. The Challenges of Chinese Authoritarian Capitalism. Westport, CT. Prospecta Press.
- McGregor, Richard (2013). Der rote Apparat: Chinas Kommunisten. Berlin: Matthes & Seitz Berlin.
- Meissner, Mirjam, Lea Shih, Luisa Kinzius und Sandra Heep (2015). Wie Phoenix aus der Asche: Reformen sollen Chinas Staatsunternehmen den Rücken stärken, Merics Web Spezial. Berlin. Juni.
- Moran, Theodore H. (2011). Foreign Manufacturing Multinationals and the Transformation of the Chinese Economy: New Measurements, New Perspectives. Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics Working Paper 11-11.
- Meyer-Clement, Lena (2015). Was ist neu an Chinas Programm für "neuartige Urbanisierung"? Kompetenznetz Regieren in China. Background Paper Nr.1.
- Müller-Hofstede, Christoph (2014). Reich und rastlos? Chinas Aufstieg in der internationalen Ordnung. In: Fischer, Doris und Christoph, Müller-Hofstede (Hrsg.). Länderbericht China. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung. S. 807-840.
- Naughton, Barry (2015a). Reform Agenda in Turmoil: Can Policy-makers Regain the Initiative? China Leadership Monitor. Stanford. Nr. 48.
- (2015b). Is There a "Xi Model" of Economic Reform? Acceleration of Economic Reform since Fall 2014. China Leadership Monitor. Stanford. Nr. 46.
- (2006). The Chinese Economy. Transitions and Growth. Cambridge: MIT Press.
- OECD (2015). Interim Economic Outlook. Puzzles and Uncertainties. Paris. September.
- Peterson Institute for International Economics (2015). Equity Series Part 2-6. 9.-23.7. Washington, D.C.
- Pettis, Michael (2013). Avoiding the Fall. China's Economic Restructuring. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Rogoff, Kenneth (2015). A Warning on China Seems Prescient. New York Times International Weekly. Süddeutsche Zeitung. 4. September. S. 5.

- Rosen, Daniel H. (2014). *Avoiding the Blind Alley. China's Economic Overhaul and Its Global Implications*. Asia Society Policy Institute/Rhodium Group, New York, Washington, D.C. Oktober.
- Schmidt, Dirk und Sebastian Heilmann (2012). *Außenpolitik und Außenwirtschaft der Volksrepublik China*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schmitt, Stefanie (2015). In der VR China lassen wichtige Reformen auf sich warten. *Germany Trade and Invest*. Mai.
- Schucher, Günter und Nele Noesselt (2013). Weichenstellung für Systemerhalt: Reformbeschluss der Kommunistischen Partei Chinas. *GIGA Focus*. Nr.10. Hamburg.
- Shambaugh, David (2014a). *China at the Crossroads: Ten Major Reform Challenges*. Center for East Asian Policy Studies/John L. Thornton China Center/The Brookings Institution. Washington D.C. Oktober.
- (2014b). *China Goes Global. The Partial Power*. Oxford und New York. Oxford University Press.
- (2008). *China's Communist Party. Atrophy and Adaptation*. University of California Press.
- Singh, Anoop, Malhar Nabar und Papa N'Diaye, (Hrsg.) (2012). *China's Economy in Transition. From External to Internal Rebalancing*. Washington, D.C.: IWF.
- Stepan, Matthias und Kerstin Lohse-Friedrich (2015). Problemzonen eines Riesenreichs. Wo liegen die größten Schwierigkeiten für Staatspräsident Xi Jinping? In: *Internationale Politik*. Nr.1. Januar/Februar 2015, S. 108-119.
- SWIFT (2015). South Korea and Taiwan use the RMB for the majority of payments with China and Hong Kong. Brüssel. September.
- Taube, Markus (2014). Wirtschaftliche Entwicklung und ordnungspolitischer Wandel in der Volksrepublik China seit 1949. In: Fischer, Doris und Christoph Müller-Hofstede(Hrsg.). *Länderbericht China*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung. S. 645-679.
- Tian, Xu und Xiaohua Yu (2012). The Enigmas of TFP in China: A Meta-Analysis. *China Economic Review* 23(2): 396-414.
- Truman, Edwin M. (2015). *China's Faustian Bargain*. Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics. September.
- Tsai, Chung-min (o.J.). *The Chinese Dream: a Vision for China's Future or a Decade-Long Fantasy?* Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- ten Brink, Tobias (2013). *Chinas Kapitalismus. Entstehung, Verlauf, Paradoxien*. Frankfurt/M: Campus Verlag GmbH.
- UNCTAD (2015). *World Investment Report*. Genf.
- Wacker, Gudrun (2014). Chinas Außenpolitik. Leitlinien, nationale Interessen und interne Debatten. In: Fischer, Doris und Christoph, Müller-Hofstede (Hrsg.). *Länderbericht China*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung. S. 951-969.
- Wang, Zhi und Shan-Jin Wei (2010). The Chinese Export Bundles: Patterns, Puzzles, and Possible Explanations. In: Barry Eichengreen, Poonam Gupta und Rajiv Kumar (Hrsg). *Emerging Giants. China and India in the World Economy*. Oxford und New York: Oxford University Press. S. 62-84.
- Weltbank und Development Research Center of the State Council of the People's Republic of China (2013). *China 2030. Building a Modern, Harmonious, and Creative Society*. Washington, D.C.: The World Bank.
- World Trade Organization (2014). *World Trade Profiles*. Genf.
- Xi Jinping (2012). Reform und Öffnung – immer im Fluss und nie abgeschlossen. Auszug aus der Rede beim 2. Kollektiven Lernen des Politbüros des XVIII. ZK der KP Chinas am 31.Dezember 2012, in: o.A.(2014). *Xi Jinping. China regieren*. Peking. Verlag für Fremdsprachige Literatur.
- Xinhua (2015). Possibility of full interest rate liberalization "very high" this year. *Xinhua*. 12. März.
- Zhang, Bo und Cao Cong (2015). Four gaps in China's new environmental law. *Nature*. 22. Januar.
- Zoellick, Robert (2015). China will stumble if Xi stalls on reform. *Financial Times*. 8. September.

Impressum

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI)
Breite Straße 29, 10178 Berlin
www.bdi.eu
T: +49 30 2028-0

Autoren

Dr. Klaus Günter Deutsch
T: +49 30 2028-1591
k.deutsch@bdi.eu

Hanna Müller
T: +49 30 2028-1517
h.mueller@bdi.eu

Redaktion

Dr. Markus Kerber
T: +49 30 2028 0
m.kerber@bdi.eu

