



China Analysis 75
Oktober 2009
www.chinapolitik.de

**Die Volksrepublik China und die
internationale Finanzkrise**

Dirk Schmidt

**Forschungsgruppe Politik und Wirtschaft Chinas
Universität Trier**

China Analysis is edited by

Sebastian Heilmann
Professor of Government / Political Economy of China
Trier University, 54286 Trier, Germany

E-mail: china_analysis@chinapolitik.de

Dirk Schmidt*

Die Volksrepublik China und die internationale Finanzkrise

Inhalt

Einleitung	2
1. Die wirtschaftliche Situation der VRC vor und nach dem Ausbruch der Krise	2
2. Das chinesische Krisenmanagement: Verfahren, Inhalte, Besonderheiten.....	3
3. Kurzfristige Auswirkungen und mittelfristige Folgen des chinesischen Krisen- Managements	5

* Dr. Dirk Schmidt, Akademischer Oberrat am Lehrstuhl für Vergleichende Regierungslehre der Universität Trier, Forschungsgruppe „Politik und Wirtschaft Chinas“. Bei diesem Text handelt es sich um eine deutschsprachige Aktualisierung von China Analysis No. 67

Einleitung

Als sich die internationale Finanzkrise nach dem Zusammenbruch der Investmentbank Lehman Brothers im Herbst 2008 verschärfte, galt insbesondere die Volksrepublik China (VRC) wegen ihrer Einbindung in internationale Handelsströme als überaus verwundbar gegenüber einer weltweiten Rezession. Zur Jahreswende 2008/2009 hielten deshalb nicht wenige westliche Beobachter einen dramatischen Wachstumseinbruch in China mit unkalkulierbaren sozialen Kosten und politischen Spannungen für möglich. Rund ein Jahr später jedoch macht die VRC bereits wieder Schlagzeilen mit den unter den führenden Wirtschaftsnationen weltweit höchsten Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts. Vor diesem Hintergrund stellen sich deshalb die folgenden Fragen: Wie stark ist China von der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise betroffen? Welche Maßnahmen wurden bzw. werden in dem Land ergriffen, um der wirtschaftlichen Krise entgegen zu wirken? Welche kurzfristigen Auswirkungen und mittel- bis längerfristigen Folgen des chinesischen Krisen-Managements sind zurzeit erkennbar?

1. Die wirtschaftliche Situation der VRC vor und nach dem Ausbruch der Krise

Die Auswirkungen der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise trafen die VRC mitten in einer Phase des Hochwachstums, eines boomenden Außenhandels und einer relativ hohen Inflation (siehe Tabelle). Die Regierung der VRC war bis zum Sommer 2008 vor diesem Hintergrund bemüht, mit Hilfe einer kontraktiven Wirtschaftspolitik eine wirtschaftliche Abkühlung zu erreichen und die Inflation in den Griff zu bekommen. Aufgrund ihres größtenteils nach außen abgeschlossenen Bank-basierten Finanzsektors und der strikten Kapitalverkehrskontrollen war die VRC den von den „toxischen Wertpapieren“ ausgehenden Risiken der globalen Finanzmärkte einerseits kaum ausgesetzt. Andererseits war sie wegen ihrer Offenheit gegenüber dem Außenhandel und insbesondere ihrer Rolle im Zentrum asiatischer Produktionsnetzwerke besonders gefährdet im Falle eines Einbruchs der globalen Handelsströme. Es ist demnach auch wenig verwunderlich, dass sich in den Export-orientierten Sektoren der chinesischen Wirtschaft ab dem Herbst 2008 sogleich die Krisenphänomene bemerkbar machten. Als der Außenhandel und die ausländischen Direktinvestitionen in Höhe zweistelliger Prozentzahlen einbrachen, verlangsamte sich das Wachstum der chinesischen Volkswirtschaft noch im letzten Quartal 2008 auf 6,8%. Insbesondere die Schließung vieler Fabriken in Süchina dürfte die Arbeitslosigkeit in kurzer Zeit – v.a. unter Wanderarbeitern – rapide nach oben getrieben haben, auch wenn dies in den offiziellen Statistiken, die nur die registrierten städtischen Arbeitslosen erfassen, so nicht zum Ausdruck kommt.

	2007	2008	1. Hälfte 2009
BIP (Bio. Yuan)	25,73	30,07	13,98
Wachstumsrate	+13%	+9%	+7,1%
Arbeitslosenquote	4,0%	4,2%	4,3%
Inflationsrate	4,8%	5,9%	-1,1%
Haushaltssaldo als Anteil vom BIP	0,7%	-0,4%	-4,9% (1. Quartal 2009)
Exporte (Mrd. US\$)	1218	1429	521,5
Importe (Mrd. US\$)	956	1133	424,6
Direktinvestitionen in VRC (Mrd. US\$)	74,8	92,4	43
Währungsreserven (Mrd. US\$)	1530	1950	2130

Quellen: Staatliches Statistikamt der VRC, Weltbank

Jegliche antizyklische Maßnahmen der chinesischen Regierung mussten deshalb im Gegensatz zum Westen zunächst nicht im Finanzsektor sondern in den produzierenden Branchen ansetzen. Für die Durchführung aggressiver Anti-Krisen-Maßnahmen war und ist die Regierung der VRC wegen ihrer soliden fiskalischen Situation und der hohen Währungsreserven im Vergleich zu anderen Schwellenländern allerdings gut aufgestellt.

2. Das chinesische Krisenmanagement: Verfahren, Inhalte, Besonderheiten

Das chinesische Krisen-Management setzte im internationalen Vergleich sehr frühzeitig ein. Bereits im Juni 2008, also während der Vorbereitungen zu den Olympischen Spielen, begannen in politischen Kreisen in Beijing vor dem Hintergrund warnender Analysen chinesischer Think Tanks erste Diskussionen über notwendige Maßnahmen zur Eindämmung der Krise. Im eigentlichen Sinne in Gang kamen die chinesischen antizyklischen Maßnahmen am 5. November 2008 mit einem Treffen des chinesischen Staatsrates, der einen Stimulus-Plan in Höhe von vier Billionen Yuan (586 Mrd. US\$) verkündete und als offizielle Losung die „Verteidigung von 8% Wirtschaftswachstum“ v.a. durch die Erhöhung der Inlandsnachfrage ausgab. Die Summe von vier Bio. Yuan war zum damaligen Zeitpunkt noch keineswegs durch konkrete Programme oder Projekte mit Substanz gefüllt, zog jedoch umgehend die Aufmerksamkeit der Weltpresse auf sich. Zeitgleich mit dem Treffen des Staatsrates fand eine Sitzung der Spitze der Kommunistischen Partei statt, die ein Dokument verabschiedete, das unmittelbar darauf über die Parteihierarchie in alle Winkel des Landes verbreitet wurde. Die Bedeutung dieses Dokuments besteht in dem Signal, das damit kommuniziert wurde, nämlich der Notwendigkeit für aggressives, schnelles Handeln aller Staats- und Parteiorgane ohne Rücksichtnahme auf formale Hürden.

Nachdem die Nationale Entwicklungs- und Reformkommission im November 2008 eine grobe Verwendung der geplanten Mittel in Aussicht gestellt hatte, begann ein strukturierter Verhandlungsprozess zwischen der Zentrale und den Provinzen um konkrete Investitionsprojekte, der das Verfahren zur Aufstellung der Fünf-Jahrespläne in China widerspiegelte und bereits im Dezember 2008 erste Ergebnisse hervorbrachte. Nicht wenige lokale Regierungen nutzten dabei die Situation aus und zogen Vorschläge für lang gehegte Wunschprojekte aus der

Schublade, die den Vorteil besaßen, dass sie schnell in Angriff genommen werden konnten. Die Zentralregierung genehmigte aus diesem Grund eine Vielzahl dieser Projekte, auch wenn sie damit in Kauf nehmen musste, dass die eigenen Ziele (z.B. Förderung energieeffizienter Produktion, Ankurbelung des privaten Konsums) zugunsten der lokalen Interessen (v.a. Schutz der einheimischen Industrien als Steuereinnahmequellen) ins Hintertreffen gerieten.

Das chinesische Maßnahmenpaket in Höhe von vier Bio. Yuan ist mit mehr als 13% des Bruttoinlandsproduktes von 2008 eines der umfangreichsten im internationalen Vergleich auch wenn nicht klar ist, wie viel davon letztlich „neues“ Geld darstellt bzw. wie viel ohnehin bereits im Rahmen des aktuellen 11. Fünf-Jahresplanes oder als Hilfe für den Wiederaufbau nach dem Erdbeben in Sichuan vom Frühjahr 2008 vorgesehen war.

Der Inhalt der chinesischen Anti-Krisen-Maßnahmen lässt sich unterteilen in den eigentlichen fiskalpolitischen Stimulus-Plan und die ihn begleitenden geldpolitischen Maßnahmen. Der Stimulus-Plan selbst wird im Westen häufig auf die Investitionen für die Infrastruktur reduziert. Dies wird aber der Einbettung des Plans in die längerfristigen Entwicklungsziele der VRC sowie seinen sozialpolitischen Inhalten nicht gerecht. Zwar machen in der Tat gemäß der Aufteilung der Mittel, wie sie auf der jährlichen Sitzung des Nationalen Volkskongresses vom März 2009 verabschiedet wurden, die Investitionen in die öffentliche Infrastruktur mit 1500 Mrd. Yuan den größten Einzelposten aus. Dies kann aber nicht darüber hinweg täuschen, dass die Ausgaben, die sich unmittelbar der Verbesserung der Lebenssituation v.a. der ländlichen Bevölkerung widmen (z.B. neue oder renovierte Wohnungen für arme Haushalte, Ausbau von Gesundheits- und Bildungswesen) deutlich darüber hinausgehen.

Der Stimulus-Plan hat zudem insbesondere die längerfristige Entwicklungsperspektive der chinesischen Wirtschaft im Blick. 9% der Mittel des Plans sind unter dem Stichwort „Technologische Modernisierung und Restrukturierung“ eingebettet in das Vorhaben, zehn ausgewählte Branchen, darunter die Elektronik- und Automobilindustrie, von 2009 bis 2011 besonders zu fördern. Gerade diese beiden Branchen stehen auch an der Schnittstelle zwischen Industrie- und Sozialpolitik, indem die chinesische Regierung ländliche Haushalte beim Kauf von elektrischen Haushaltsgeräten subventioniert und ein Programm zum Kauf von sparsamen Autos und leichten Transportfahrzeugen aufgelegt hat.

Die die fiskalpolitischen Maßnahmen begleitenden geldpolitischen Schritte weisen zum Teil im internationalen Vergleich einzigartige Charakteristika auf. Zwar wurden auch von der chinesischen Zentralbank seit Herbst 2008 klassische antizyklische Schritte (Senkung des Leitzinses, Senkung der Mindestreservesätze für Geschäftsbanken bei der Zentralbank) unternommen. Diese Instrumente werden jedoch nach Umfang und Wirkungsweise bei weitem in den Schatten gestellt durch die Aufhebung der Kreditquoten für chinesische Geschäftsbanken. Diese hatte zur Folge, dass im ersten Halbjahr 2009 die Summe neuer Kredite in China auf 7,4 Bio. Yuan anwuchs und damit mehr als zweimal soviel wie im Jahr zuvor zum gleichen Zeitraum betrug.

Zusammenfassend können die Besonderheiten des chinesischen Krisen-Managements wie folgt charakterisiert werden: 1.) Die chinesischen Behörden waren bereits Wochen vor dem Kollaps von Lehman Brothers in Alarm-Bereitschaft. 2.) Die chinesische Regierung war zu einem schnellen und effektiven Krisenmanagement in der Lage, weil sie auf die hierarchischen Kommunikations-, Implementations- und Kontrollstrukturen des Ein-Partei-Staates sowie die eingespielten Planungsmechanismen zur Investitionsdurchführung aus Zeiten der Kommandowirtschaft zurückgreifen konnte. 3.) Der Großteil der zum Einsatz kommenden finanziellen Mittel stammt nicht aus Quellen der Zentralregierung sondern von regionalen bzw. lokalen Stellen, die sich ihrerseits aus Geschäftsbankkrediten finanzieren. 4.) Das chine-

sische Krisenmanagement bedeutet insgesamt eine deutliche Ausweitung der Rolle des Staates in der chinesischen Wirtschaft: Auf Anweisung der Regierung vergeben die staatseigenen Banken in großem Umfang Kredite an Lokalregierungen, die entsprechende Aufträge für Investitionsprojekte hauptsächlich an staatseigene Unternehmen weiterreichen.

3. Kurzfristige Auswirkungen und mittelfristige Folgen des chinesischen Krisen-Managements

Die internationalen Bewertungen zum chinesischen Krisenmanagement und insbesondere zum Stimulus-Plan könnten unterschiedlicher kaum ausfallen. Während die einen die Schnelligkeit und den Umfang der chinesischen Maßnahmen als international vorbildlich loben, weisen Kritiker den Stimulus-Plan rundweg als „alter Wein in neuen Schläuchen“ zurück. Solange die Dynamik der gegenwärtigen Krise aber noch nicht zur Gänze verstanden und deren weiterer Verlauf noch völlig offen ist, sollte man vereinfachenden Urteilen zum chinesischen Krisenmanagement und dessen Folgen jedoch mit Skepsis begegnen.

Was die kurzfristigen Wirkungen des chinesischen Stimulus-Paketes für die einheimische Wirtschaft angeht, so sind sowohl positive als auch negative Aspekte zu erkennen: Der chinesische Stimulus hat zunächst einmal seine ihm ursprünglich zgedachte Wirkung erbracht: Das Wirtschaftswachstum der VRC wird sich im Jahre 2009 wohl in einer Größenordnung von ca. 8%, also der offiziell deklarierten staatlichen Zielvorgabe, bewegen. Massenarbeitslosigkeit und dadurch hervorgerufene soziale Spannungen sind zurzeit nicht erkennbar. Selbst wenn man aus guten Gründen an der Verlässlichkeit der offiziellen chinesischen Statistiken zweifeln mag, sind diese beiden Umstände angesichts der noch zum Jahreswechsel 2008/2009 kursierenden Krisenszenarien für China eine durchaus beachtliche Leistung.

Diese Erfolge werden aber selbst in den Augen chinesischer Medien und kritischer Experten teuer erkaufte, da sie bestehende strukturelle Defizite der chinesischen Wirtschaft (v.a. investitionsgetriebenes Wachstum, Vernachlässigung des privaten Konsums) verstärken und bereits durch die Zweckentfremdung von Geldern aus dem Stimulus-Plan zu neuen Spekulationen an den Immobilien- und Wertpapiermärkten geführt haben. Auch die auf Anordnung der Zentralbank durch die Geschäftsbanken bis zum Juli 2009 betriebene massive Ausweitung der Geldmenge wird wegen des ihr innewohnenden inflationären Potentials und möglicherweise rapide steigender uneinbringbarer Kredite in China argwöhnisch beobachtet.

Die kurzfristigen realwirtschaftlichen Auswirkungen der auf das chinesische Stimulus-Paket zurückgehenden Investitionen sollten indes nicht überbewertet werden, da sie für das Jahr 2009 gerade einmal zwei Bio. Yuan von insgesamt 13 Bio. Yuan ausmachen. Die eigentliche Bedeutung des chinesischen Krisenmanagements liegt wohl eher in einer politischen Signalfunktion nach innen und außen. Nach innen, in dem die chinesische Zentralregierung die allgemein bis zum Sommer 2008 auf wirtschaftliche Abkühlung und Inflationsbekämpfung ausgerichtete kontraktive allgemeine Wirtschaftspolitik quasi „über Nacht“ in ihr Gegenteil verkehrte und alle staatlichen Akteure auf das Hauptziel, 8% Wirtschaftswachstum und Verteidigung von Arbeitsplätzen, verpflichtete. Von diesem Schritt ging auch ein Signal nach außen aus: Die VRC signalisierte als eines der ersten Länder weltweit den absoluten Willen, entschlossen gegen die realwirtschaftlichen Konsequenzen der Finanzkrise vorzugehen. Gerade die internationalen Rohstoff- und Kapitalmärkte nahmen dieses Signal als erste auf und begannen danach ihren Aufschwung.

Über diese Signalwirkung hinausgehende Charakterisierungen der VRC als „Konjunkturlokomotive“, die die asiatisch-pazifische Region und insgesamt die Weltwirtschaft aus der Krise ziehe, sind jedoch zumindest im Herbst 2009 noch mit Vorbehalten zu versehen. Die Im-

porte Chinas aus der asiatisch-pazifischen Region liegen weiterhin zum größten Teil deutlich unter den Zahlen für 2008, auch wenn sie insgesamt nach oben weisen. Nach jetzigem Erkenntnisstand erscheint es eher so, dass sich die ostasiatischen Nachbarstaaten Chinas durch ihre eigenen Krisenmaßnahmen aus der Rezession heraus bewegen, dies aber weniger auf die Nachfrage aus China zurückzuführen ist. Lediglich Indonesien und vor allem Australien scheinen von der stark gestiegenen chinesischen Nachfrage nach Rohstoffen zu profitieren.

Auch was die mittelfristigen Folgen einer erfolgreichen chinesischen Krisenbewältigung angeht, so ist Zurückhaltung angebracht: Sollte die weltwirtschaftliche Erholung im Jahr 2010 weiter voranschreiten und China das globale Wachstum anführen, sind durchaus weitreichende Verschiebungen innerhalb Asiens und im globalen Mächtegleichgewicht zu erwarten. Das Szenario einer G2, also einer engen Abstimmung zwischen den USA und der VRC, die die Weltpolitik und Weltwirtschaft bestimmt, gewänne unter diesen Voraussetzungen an Konturen. Andererseits sind angesichts der gravierenden strukturellen Defizite der chinesischen Volkswirtschaft und der Unsicherheit über die weitere Entwicklung der Weltwirtschaft Rückschläge für die Volksrepublik China auf dem Weg zu einer Weltmacht weiterhin nicht ausgeschlossen.