

## Wiedergewinnung des Gleichgewichts?

### Sozio-ökonomische Dynamiken im neuen chinesischen Kapitalismus<sup>1</sup>

Im Westen herrscht gegenwärtig eine Art »Sinomania«.<sup>2</sup> Der Grund hierfür liegt auf der Hand. Kein Land hat in den letzten Jahrzehnten eine derartige weltwirtschaftliche Aufwertung erfahren. Das chinesische Wirtschaftswachstum seit dem Beginn der Reformpolitik Ende der 1970er Jahre stellt mittlerweile jeden anderen langen Aufschwung in der Geschichte der Moderne in den Schatten. Während große OECD-Ökonomien noch immer mit den Folgen der schärfsten Rezession seit dem Zweiten Weltkrieg kämpfen, scheint die Volksrepublik mit anhaltend beeindruckenden Wachstumsraten darauf hinzuwirken, nicht mehr nur als »Werkstatt der Welt« zu fungieren, sondern selbst die Rolle eines Innovationsmotors zu übernehmen. Im Unterschied zu den verkrusteten Machtapparaten des ehemaligen Ostblocks hat sich die Führung des chinesischen Parteistaates als überraschend flexibel erwiesen, um den Herausforderungen der Globalisierung gewachsen zu sein. Das 21. Jahrhundert wird ein chinesisches sein – so oder ähnlich heißt es in einer Reihe journalistischer Arbeiten und wissenschaftlicher Abhandlungen.<sup>3</sup>

Diese Stilisierung verdeckt ein anderes China, das neben erheblichen Fortschritten noch immer mit Problemen zu kämpfen hat, die denen anderer Entwicklungs- bzw. Schwellenländer vergleichbar sind. Parallel zu dem enormen Wachstum finden sich spezifische Destabilisierungsdynamiken und Krisenherde, denen das besondere Augenmerk der chinesischen Zentralregierung gilt. Um die negativen Auswirkungen der internen Modernisierung abzumildern und sich der globalen Konkurrenz zu erwehren, drängt diese seit mehreren Jahren auf eine Abkehr von bloßen Wachstumsimperativen, um von der einseitigen, auf einem Niedriglohnregime gründenden Exportorientierung und einem investitionsgetriebenen Wachstumspfad wegzukommen und das Ziel einer, wie es heißt, »harmonischen Gesellschaft« zu erreichen.

Seit in der globalen Krise 2008/2009 Nachfrageausfälle im Exportsektor aufgetreten sind, verweist sie nunmehr besonders auf die Notwendigkeit, den Binnenmarkt zu stärken.<sup>4</sup> Die Regierung steht innenpolitisch zudem unter dem Druck einer zunehmenden sozialen Unzufriedenheit, die sich immer wieder in spontanen Arbeitskämpfen zeigt. Wenn Premierminister Wen Jiabao bei der Vorstellung des 12.

1 Für wertvolle Hinweise danken möchte ich Luo Siqi, Boy Lüthje, Christopher McNally, Ulrich Rödel, Susanne Rühle und den anonymen Gutachtern.

2 Anderson 2010.

3 Exemplarisch: Halper 2010; Jacques 2009; Roach 2011.

4 Li 2011; Naughton 2010 b.

Fünfjahresplans (2011-2015) im März 2011 als eines der Schlüsselziele des Plans den Anstieg des Binnenkonsums deklarierte, so handelt es sich nicht nur um eine Taktik zur inneren Befriedung, sondern zugleich um eine strategische Entscheidung, dem Konsum einen höheren Stellenwert zu geben: »Die Steigerung des Binnenkonsums ist ein langfristiges strategisches Prinzip und grundlegender Gesichtspunkt der wirtschaftlichen Entwicklung Chinas, genauso wie sie ein wesentliches Instrument und eine interne Voraussetzung für die Förderung einer ausbalancierten wirtschaftlichen Entwicklung ist. Wir werden die Konsumentennachfrage aktiv stärken. Wir werden damit fortfahren, die Regierungsausgaben für die Ausweitung der Nachfrage zu steigern und die Zuschüsse für einkommensschwache Stadtbewohner und Bauern zu erhöhen.«<sup>5</sup>

Das Wachstum soll um »nur« noch sieben Prozent steigen, es werden konkrete Ziele im Bereich des Ausbaus wohlfahrtstaatlicher Leistungen genannt, ebenso wird eine jährliche Steigerung des Mindestlohns um 13 Prozent versprochen. Noch weiter gehen die Verlautbarungen des Ministeriums für Humanressourcen und Soziale Sicherheit, das eine Steigerung der Durchschnittslöhne um jährlich 15 Prozent verkündete.<sup>6</sup> Im Westen wird diese Aussicht auf eine sich rasch vergrößernde Binnenachfrage vor dem Hintergrund stagnierender OECD-Absatzmärkte bisweilen fast euphorisch aufgenommen, wie das Stephen Roach, bis 2010 Vorsitzender von *Morgan Stanley Asia*, exemplarisch ausdrückt – »Der 12. Fünfjahresplan wird wahrscheinlich die größte Konsumwelle in der modernen Geschichte auslösen.«<sup>7</sup>

Es ist keine Frage, dass Roach als Vermittler für Asiengeschäfte mit solchen Darstellungen auch ein Eigeninteresse verbindet. Dennoch prägen solche Hinweise, von denen Roach nur ein Beispiel unter vielen ist, die verbreitete westliche Sicht auf China. Ist die Abkehr vom exportorientierten Niedriglohnregime bzw. die Wiedergewinnung des Gleichgewichts der Wirtschaft (»Rebalancing«) aber ein realistisches Ziel? Um das klären zu können, sollen im Folgenden einige sozio-ökonomische Dynamiken sowie die während der letzten Jahre durch politische Restrukturierungsmaßnahmen erzielten Ergebnisse untersucht werden. Es zeigen sich dabei strukturelle Hindernisse für die Umorientierung auf eine substantielle Stärkung des Binnenmarktes.

Um die These einer nicht oder allenfalls nur ansatzweise realisierbaren Umstrukturierung der chinesischen Wirtschaft begründen zu können, muss man zunächst einmal auf essentielle Voraussetzungen des chinesischen »Wirtschaftswunders« eingehen (Abschnitt I), nämlich die Vorteile einer nachholenden Wirtschaftsentwicklung, die Steuerungskapazitäten des Parteistaates und außerdem einige für China günstige weltwirtschaftliche Entwicklungen. In den Abschnitten II und III untersuche ich daraufhin die aktuellen sozio-ökonomischen Entwicklungstendenzen. Es zeigt sich, dass die Exportorientierung der chinesischen Volkswirtschaft auch nach der Krise 2008/2009 andauert und ein Ende des Niedriglohnmodells bisher nicht

5 Wen 2011, S. 19.

6 [www.chinadaily.com.cn/2011-04/19/content\\_12353372.htm](http://www.chinadaily.com.cn/2011-04/19/content_12353372.htm) (Zugriff vom 26.03.2012).

7 Roach 2011.

in Sicht ist. Als weitere Hürde auf dem Weg zur Stärkung des Binnenmarktes wird eine chronische Lücke im Binnenkonsum identifiziert, die unter anderem aus dem Fehlen einer wirksamen Interessensvertretung der Arbeitnehmer resultiert. In Abschnitt IV gehe ich auf die Frage ein, ob und inwiefern die von den politischen Eliten als fundamental erachtete Notwendigkeit der Wiedergewinnung des Gleichgewichts mit wirtschafts- und sozialpolitischen Mitteln durchgesetzt werden kann. Der chinesische Staat erweist sich dabei einerseits als handlungsfähig, er befördert jedoch zugleich Entwicklungen auf verschiedenen wirtschaftlichen und politischen Ebenen, die der Abkehr vom alten Wachstumsmodell und der nachhaltigen Stimulierung des Binnenkonsums entgegenstehen. Aufgezeigt wird dies insbesondere anhand der großen Konjunkturprogramme ab 2008 und der expansiven Geldpolitik des staatlich dominierten Finanzsystems.

Methodisch ist der Beitrag als Literaturstudie angelegt. Er basiert zudem auf Ergebnissen zweier Forschungs- und Konferenzreisen nach Beijing und Guangdong im Herbst 2010. In den empirisch ausgerichteten Abschnitten stütze ich mich auf öffentlich zugängliche Quellen etwa des Staatlichen Amtes für Statistik der VR China, auf die in Deutschland bislang nicht hinreichend rezipierte angelsächsische Debatte zur Frage der Wiedergewinnung des Gleichgewichts (»Rebalancing«) und Analysen von chinesischen Wissenschaftlern, die sekundäranalytisch aufbereitet werden.<sup>8</sup>

## I. Einige Quellen des Wachstums: Niedriglohnregime, staatlich produzierte Infrastrukturen und günstige weltwirtschaftliche Konstellationen

Die Volksrepublik weist im Jahresdurchschnitt seit Beginn des Reformprozesses Wachstumsraten des Volkseinkommens von annähernd zehn Prozent auf. Es liegt auf der Hand, dass zur Erklärung dieser Entwicklung nicht nur eine einzelne Variable herangezogen werden kann. Unter den in der Literatur hervorgehobenen Quellen des Wachstums stehen die Vorteile der »nachholenden Entwicklung« in China an erster Stelle.<sup>9</sup> Dazu gehört das schier unerschöpfliche Angebot an Arbeitskräften, bestehend auch aus einigen hundert Millionen sozial deklassierter Arbeitsmigranten, die seit Jahrzehnten das Rückgrat der chinesischen Wirtschaftsentwicklung bilden. Ferner konnte die Volkswirtschaft aus hohen Produktivitätssteigerungen

8 Resultate wurden bereits auf der Konferenz »70 Years of Asian Studies« der *Association for Asian Studies* und der *International Convention of Asia Scholars* (Honolulu, April 2011) präsentiert. Theoretisch knüpfte ich an eine aktuell wachsende Forschungsliteratur an, in der die politische Ökonomie Chinas mit den Instrumentarien der vergleichenden Kapitalismusforschung (Coates 2000; Jessop, Sum 2006; Streeck 2010 a) untersucht und diese als Variante der staatlich-gelenkten kapitalistischen Entwicklung gefasst wird, in der die staatliche Steuerung mit dem Ziel der marktlich vermittelten Akkumulation kombiniert wird (für umfassendere Darstellungen: Nee, Opper 2007; McNally 2008, 2011; Redding, Witt 2007; ten Brink 2012).

9 Vgl. Chan 2001; Lardy 1998; Taube 2009.

gen einen Nutzen ziehen, die mit dem Aufbau der Industrie in einem Ende der 1970er noch unzulänglich industrialisierten Land einhergingen.<sup>10</sup>

Neben dem Niedriglohnregime gilt das autoritäre politische System als eine förderliche Hülle der nachholenden Entwicklung in China. Die Partei- und Staatselite wird als pragmatisch-vorausschauende politische Kraft verstanden, die – ähnlich wie in anderen Entwicklungsstaaten in Ostasien – als Triebkraft der Wirtschaftsentwicklung agiert.<sup>11</sup> Sie fördert die Expansion von Märkten und errichtet Institutionen, die auf verschiedenen Ebenen zentrale Rahmenbedingungen des Akkumulationsprozesses bereitstellen – etwa eine administrativ-ordnungssetzende Struktur in Verwaltung und Rechtswesen und eine leistungsfähige Infrastruktur (z.B. Straßen- und Schienenbau, Flugplatzbau, Telefonnetz). Staatliche Institutionen und große Teile der Kommunistischen Partei Chinas (KPCh) unterstützen unternehmerisches Handeln auf Märkten nachdrücklich – mittlerweile ist die Parteimitgliedschaft für Unternehmer zulässig und ein Eigentumsrecht in Kraft getreten, das privatem und staatlichem Eigentum formal denselben Schutz garantiert, sich jedoch vom westlichen Eigentumsmodell unterscheidet. Im Reformprozess ist darüber hinaus ein interregionaler Wettbewerb der politischen Instanzen unterhalb der Zentralregierung entstanden, der die wirtschaftliche Dynamik antreibt.<sup>12</sup> Alles in allem sicherten enge Beziehungen zwischen (privaten, halbstaatlichen, staatlichen) Unternehmen, Partei und Staat die Aufrechterhaltung der flächendeckenden Herrschaft.<sup>13</sup>

Ein weiterer Faktor des Wachstums waren günstige weltwirtschaftliche Konstellationen, die es dem Reich der Mitte gestatteten, von der Phase der liberalen Globalisierung zu profitieren und seine Wirtschaft auf den Export auszurichten. Das zog eine Verschiebung des Zentrums der globalen Wertschöpfung in Richtung Ostasien nach sich und verwandelte das chinesische Festland in einen strategischen Standort an der einstigen Peripherie.<sup>14</sup> Dabei profitierte die Nation auch von einer zunehmenden Kapitalverlagerung aus den »alten« Zentren des globalen Kapitalismus. Die hohen Kapitalzuflüsse transnationaler Unternehmen aus Ostasien, den USA und der EU und die damit verbundenen Technologietransfers beförderten eine Steigerung der Produktivität und eine Modernisierung der Produktionsstruktur etwa in der Automobil- oder IT-Industrie, die andere Schwellenländer nicht erzielen

10 Dabei mussten gegenüber hochentwickelten Volkswirtschaften infolge des Einsatzes bereits bewährter Technologien und Geschäftsmodelle nur niedrige Kosten für die Einführung von Innovationen aufgewendet werden.

11 Vgl. Heilmann 2008, 2009; Hu 2010; Yang 2004; Zheng 2010.

12 Vgl. bereits: Oi 1995.

13 Dickson 2007; ten Brink 2011; Tsai 2007.

14 Breslin 2007; Hung 2009 a. Neben den innerasiatischen Handels- und Produktionsverflechtungen spielten die von Überseechinesen geschaffenen Geschäftsnetzwerke ab den 1980er Jahren eine maßgebliche Rolle für die Industrialisierung Chinas. Sie ebneten den erst in den 1990er Jahren rapide ansteigenden ausländischen Direktinvestitionen aus den großen OECD-Volkswirtschaften den Zugang zum chinesischen Industriestandort.

konnten. Die Kapitalexportländer fungierten zugleich als Endabnehmer von chinesischen Exportgütern.

Die derzeitige Zentralregierung um Hu Jintao und Wen Jiabao achtet sehr auf die Wirkungen dieser tiefen Einbettung in die weltwirtschaftliche Dynamik.<sup>15</sup> Grund hierfür ist die Tatsache, dass die chinesische Exportorientierung aus Sicht der politischen Eliten in Beijing eine zunehmend problematische Grundlage des Wachstums darstellt: Eine ausgeprägte Abhängigkeit von weltwirtschaftlichen Entwicklungen, vor allem aber die hiermit verbundene Persistenz eines Niedriglohnregimes drohen die interne sozio-ökonomische und politische Stabilität der Volksrepublik zu gefährden.

## II. Die Persistenz des exportorientierten Niedriglohnregimes

Insgesamt lässt sich eine Reihe von Gründen anführen, die für die Fortführung des auf einer Niedriglohnstrategie basierenden exportorientierten Wachstumsmodells sprechen. Vor 2008 verdankte die chinesische Volkswirtschaft ihre extrem hohen Wachstumsraten maßgeblich dem Anstieg des Exports von jährlich etwa 25 Prozent. Rechnet man die verschiedenen Bestandteile des chinesischen Exports zusammen, dann beruhte sogar über ein Drittel des Wachstums des Volkseinkommens in den Jahren 2004 bis 2007 darauf.<sup>16</sup>

Der wirtschaftliche Einbruch und der Rückgang der Nachfrage in den OECD-Ländern ab 2008 zogen daher erhebliche Kriseneffekte in den auf diese ausländischen Verbrauchermärkte orientierten chinesischen Branchen nach sich. Der Rückgang des chinesischen Außenhandels seit der zweiten Jahreshälfte 2008 zeigte die Grenzen dieses Wachstumsmodells auf. Im Jahr 2009 brach der Export um fast 20 Prozent ein. Gleichzeitig damit verlangsamte sich das Wachstum des Volkseinkommens seit dem letzten Quartal 2008 beträchtlich. Der Rückgang der Wachstumsrate auf etwa sechs Prozent hätte sich im Jahr 2009 fortgesetzt, wenn nicht außerordentlich umfangreiche staatliche Konjunkturprogramme neue Wachstumsimpulse geliefert hätten, die einen Zuwachs des Volkseinkommens von offiziell 8,7 Prozent im Jahr 2009 ermöglichten.<sup>17</sup> In den vorwiegend für den Weltmarkt produzierenden Industrien sind in der Folge der Krise etwa 20 Mio. Menschen entlassen worden, so die offiziellen Angaben (allerdings meist nur für eine kurze Zeit). Es waren diese Erfahrungen, die die bereits länger existierenden Befürchtungen in Teilen der chinesischen politischen Elite hinsichtlich der Exportabhängigkeit zur Gewissheit werden ließen.<sup>18</sup>

Bis heute hat sich die chinesische Exportabhängigkeit dessen ungeachtet allerdings keineswegs abgeschwächt. Im Gegenteil verhalf die Steigerung der Exportquote im

15 Li 2011.

16 Akyüz 2011.

17 Zur Glaubwürdigkeit chinesischer Statistiken vgl. Naughton 2007, S. 140-142.

18 Vor der Krise hatten einige Autoren eine zu hohe Exportabhängigkeit Chinas noch in Frage gestellt (vgl. Anderson 2007).

Jahr 2010 der Wirtschaft zu den erneut höchsten Wachstumsraten der Weltwirtschaft (+ 10,3 Prozent im Jahr 2010).<sup>19</sup> Vor diesem Hintergrund erscheint der Versuch einer substantiellen Umstrukturierung der Wirtschaft eher unrealistisch. Zudem ergriff die Regierung während des Einbruchs des Exportsektors Maßnahmen, die an die staatlich subventionierte Kurzarbeit in der deutschen Exportwirtschaft erinnern, aber nicht mit einer Stärkung des Binnenkonsums einhergehen: Im Januar 2009 gab das Ministerium für Humanressourcen und Soziale Sicherheit einen Erlass heraus, durch den die »Unternehmer angehalten wurden, Massenentlassungen durch eine Verringerung der Löhne ... und ›flexible Arbeitsverhältnisse‹ zu vermeiden oder zu begrenzen. Im Februar wies der Staatsrat die Kommunalregierungen an, die Kosten für Beschäftigte durch Einschränkungen oder Einbehaltung der Sozialversicherungsbeiträge zeitweilig zu reduzieren.«<sup>20</sup>

Diese Politik konnte noch als kurzfristige Notfallmaßnahme gerechtfertigt werden. Sie wird jedoch durch weitere Prozesse überlagert, die dem Binnenkonsum ebenfalls abträglich sind:

- Im Verlauf der Krise führten industrielle Konzentrationsprozesse zum Abbau von Arbeitsplätzen. Teile des Machtapparates, besonders in den Küstenprovinzen, sehen die Krise als Chance zur Modernisierung der Wirtschaft und der Bildung von ertragseffizient geführten Unternehmenskonglomeraten.<sup>21</sup> Liberale chinesische Ökonomen und Interessengruppierungen im Finanzsektor drängen ganz im Sinne dieses Anliegens auf eine Ausweitung von Marktmechanismen und die technologische Aufrüstung.<sup>22</sup>
- Ob eine technologische Aufrüstung und hiermit zusammenhängende höhere Qualifikationsanforderungen ebenfalls zu einem massenhaften Anstieg der Löhne führen, ist zu bezweifeln.<sup>23</sup> Aktuelle Forschungen im Perlfuss- und im Yangtse-Delta weisen etwa auf eine nach wie vor hohe Arbeitsintensität und eine Fortdauer des Niedriglohnmodells auch und gerade in den Hochtechnologie-Produktionsstätten hin: In der Informationstechnologie-Branche (IT-Industrie)

19 Ab Mitte 2011 hat ein Rückgang der Exportnachfrage (auch und gerade vor dem Hintergrund der Eurokrise) noch einmal unterstrichen, wie sehr die Volkswirtschaft den Rhythmen der Weltwirtschaft unterworfen ist.

20 de Haan 2010, S. 75.

21 Der Provinzsekretär der KPCh in Guangdong, Wang Yang, hat seiner Geringschätzung gegenüber vorwiegend kleinen und mittleren Unternehmen Ausdruck verliehen, als er diese als »obsolete Produktivkräfte« bezeichnete (zit. in Huang, Chen 2010, S. 77). Da die Hauptleidtragenden dieser Schließungen Arbeitsmigranten sind, die aus Regionen außerhalb Guandong stammen, braucht die Provinzregierung zudem kaum zusätzliche soziale Belastungen zu fürchten.

22 Huang 2008; Wu, Fan 2010, S. 270-275; kritisch hierzu: Andreas 2010. Auch ausländische Verbände wie das *European Union Chamber of Commerce in China* empfehlen vor allem die Ausweitung der »power of free markets«, um maximale Wachstumssteigerungen zu erzielen (EUCCC 2010, S. 14).

23 Yu 2010. Ähnliches gilt für den Vorschlag, Investitionen stärker auf den Dienstleistungsbereich zu fokussieren, und die Hoffnung, die sich ändernde Demographie Chinas begünstige den Wandel des Wachstumsmodells (vgl. Liang 2010).

existiert eine tiefe Spaltung zwischen hoch qualifizierten Technikern und gering qualifizierten Montage-Arbeitern.<sup>24</sup> Zugleich trägt die Erhöhung der Arbeitsproduktivität zu steigender Arbeitslosigkeit bei und übt damit wiederum Druck auf die Löhne durch die Bildung oder Erhaltung einer industriellen Reservarmee aus.

Eine besonders hohe Hürde des »Rebalancing« der Wirtschaft bilden diejenigen einheimischen und ausländischen Unternehmen, die an einer Weiterführung des Billiglohnmodells interessiert sind. Ausländische Großkonzerne bzw. ihre lokalen Vertragsfertiger verlagern gegenwärtig Teile der Produktion in die nördlichen, zentralen und westlichen Provinzen, um von den dortigen Wettbewerbsvorteilen – niedrigeren Lohnkosten und Steuern sowie günstigen Bodenpreisen – zu profitieren.<sup>25</sup> In großem Stil gilt dies für die IT-Industrie, die von lokalen Regierungen in den Binnenprovinzen umworben wird, damit diese ihre arbeitsintensiven Fertigungsprozesse in ihre Regionen hinein verlagert. Dementsprechend werden Produktionsstandorte aus den am stärksten entwickelten Küstenprovinzen wie etwa Guangdong in weniger entwickelte Regionen umgesiedelt.<sup>26</sup>

Die ungleichen Entwicklungsniveaus der Regionen – hochmoderne urbane Zentren neben Städten mit langsamerer Entwicklung, suburbanen Räumen und agrarisch geprägten, rückständigen Gebieten – befördern einen internen Standortwettbewerb, in welchem niedrige Lohnkosten weiterhin als ausschlaggebender Faktor gelten. Dass die in- und ausländischen Firmen aus der ungleichen Entwicklung in China ihren Nutzen ziehen, kann nicht überraschen. Selbst in den hochentwickelten Regionen der Küstenprovinzen wie dem Perfluss-Delta konnten Investorenverbände aus Hongkong als Speerspitze der Arbeitgeberfront eine Steigerung der Lohnkosten seit Jahren begrenzen. Wirtschaftsanalysten der Deutschen Bank deuten ganz im Sinne dieser Arbeitgeber an, dass mit einer signifikanten Anhebung des Lohnniveaus ein zentraler Wettbewerbsvorteil Chinas verlorengehen würde.<sup>27</sup>

Die Regierung der VR China kann sich diesem Druck kaum entziehen. Eine tiefreichende Integration in globale Produktionsverbünde zementiert die Abhängigkeit chinesischer Betriebe vom Weltmarkt. Wenn, wie jüngst in Folge der Katastrophen in Japan, Teile der japanischen Wirtschaft ausfallen, zieht das rasch negative Konsequenzen in China nach sich, weil die chinesischen Unternehmen in den transnationalen Produktionsverbänden meist nur eine untergeordnete Rolle von Teile-

24 Lüthje et al. 2012.

25 Löhne und Abgaben stellen natürlich nur einen Teil der tatsächlichen Kosten dar. Würde die Standortverlagerung in Binnenmetropolen wie Chongqing, Chengdu oder Wuhan nicht auch moderne Infrastrukturen bzw. sinkende Logistikkosten beinhalten, würden große US-amerikanische oder taiwanesishe Firmen wie HP oder Foxconn dort nicht ansässig.

26 Huang, Chen 2010.

27 DB Research 2010, S. 6.

zulieferern spielen.<sup>28</sup> Im Jahr 2010 sind mehr als die Hälfte der chinesischen Exporte von Betrieben produziert worden, die ausländischen Unternehmen gehörten oder mit ausländischem Kapital betrieben wurden.<sup>29</sup> Das aber bedeutet: Den Großteil der Profite erzielen die ausländischen Konzerne, nicht die lokalen Produzenten oder Zulieferer. Diese Konzerne sind den Weisungen des chinesischen Staates in geringerem Ausmaß unterworfen.<sup>30</sup>

### III. Nachfrangelücken auf dem Binnenmarkt

Ein weiterer Sachverhalt verschärft die Probleme der Regierung bei der Umsetzung ihrer Pläne. Die extreme Exportorientierung, die auf Niedriglöhnen beruht, führt auf dem chinesischen Binnenmarkt zu einer unzureichenden Konsumnachfrage. Die Konsumquote ist seit den späten 1990er Jahren von etwa 50 auf gegenwärtig 36 Prozent des Volkseinkommens gesunken.<sup>31</sup> Im Gegensatz zur vergleichsweise geringen internen Konsumquote steigerte sich die ohnehin bereits sehr hohe Investitionsquote von etwa 40 Prozent des Volkseinkommens nach 2000 auf die im globalen Vergleich einmalige Höhe von 50 Prozent. Investitionen machten im Jahr 2009 bis zu zwei Drittel des Wachstums aus, was unter anderem zu Überkapazitäten führte, die wiederum die fortgesetzte Exportorientierung nähren. Im heterogenen, staatlich gelenkten chinesischen Kapitalismus<sup>32</sup> stellt die Begrenzung der Binnen nachfrage einen konstitutiven Bestandteil der Entwicklungsweise dar, die bislang auf Niedriglöhnen, einer unterentwickelten Sozialpolitik und einer extremen Ungleichheit basiert. Erst jüngst (im Juni 2011) hat dies zahlreiche soziale Protestaktionen hervorgerufen, deren Auslöser vor allem die hohe Inflation war. Zwar sind die durchschnittlichen Einkommen von Arbeiterhaushalten im letzten Jahrzehnt gestiegen, zugleich haben sich jedoch die Lebenshaltungskosten beträchtlich erhöht.

28 Breslin 2007, S. 123-130, S. 142-150. Viele der wichtigsten Industriestätten des Festlands fungieren als Produktionsplattformen für Endprodukte, die für die internationalen Märkte bestimmt sind; die Volksrepublik beherbergt nicht umsonst die größten Hafenanlagen der Erde. Dem geht ein Import von im Ausland gefertigten, kapitalintensiv produzierten Vorprodukten voraus, die auf dem chinesischen Festland noch immer in vorwiegend arbeitsintensiven Prozessen montiert und schließlich exportiert werden.

29 Naughton 2011, S. 315.

30 Das Problem der begrenzten Durchgriffsmacht der Zentralregierung betrifft im Übrigen auch die von der Organisationsabteilung des ZK der KPCh ausgewählten Führungskader in den staatseigenen Konzernen: Zwar sind seit 2008 Anstrengungen unternommen worden, die explodierenden Profite im staatlichen Unternehmenssektor über erhöhte Steuern teilweise abzuschöpfen (McNally 2011, S. 16). Dies erweist sich für die zuständige Behörde SASAC (*State Asset Supervision and Administration Commission*) allerdings als schwierig, da große staatseigene Unternehmen teilweise erfolgreich versuchen, die neuen Bestimmungen zu umgehen. Der kritisierte »Wachstumsfetischismus« unter Kadern scheint nicht überwunden.

31 Akyüz 2011, S. 3; vgl. He, Kuijs 2007.

32 Vgl. ten Brink 2012.

Die Konsumnachfragerücke lässt sich beispielhaft an den sehr hohen Sparquoten der Arbeitnehmer ablesen, die notwendig sind, weil chinesische Haushalte für Gesundheit, Altersversorgung und die Ausbildung der Kinder zum großen Teil selbst aufkommen müssen. Der durchschnittliche private Konsum liegt – jenseits zahlreicher Meldungen über Rekordverkäufe von privaten PKWs und anderen Gütern – unter dem aller anderen großen Volkswirtschaften. Auch wenn sich, absolut betrachtet, tatsächlich eine beträchtliche Steigerung des Wohlstands nachweisen lässt, fällt diese doch für die Masse der Bevölkerung immer noch bescheiden aus. Im Gegensatz hierzu hat eine kleine Schicht einen enormen privaten Reichtum angehäuft, und auch der Anteil der Kapitaleinkommen am Volkseinkommen weist ein sehr hohes Niveau auf.<sup>33</sup>

Um die von der Partei- und Staatsführung anvisierte Umsteuerung des Wachstumspfad zu erreichen, müssten sowohl die Löhne erheblich angehoben wie auch die sozialen Sicherungssysteme massiv ausgebaut werden. Doch der Durchsetzung dieser Erfordernisse fehlt es an einer zentralen Grundlage: der Vertretungskompetenz und Mobilisierungsfähigkeit von Gewerkschaften.<sup>34</sup> Im Unterschied zu den Arbeitgebern, die die wichtigsten volkswirtschaftlichen Ressourcen kontrollieren und häufig über politischen Einfluss verfügen, ist in der »sozialistischen« Volkrepublik den Lohnabhängigen lediglich ein Platz als machtlose, ausführende Objekte zugewiesen. Es gibt keine unabhängige Interessenvertretung. Die existierende Staatsgewerkschaft, die Chinesische Gewerkschaftsföderation (*All China Federation of Trade Unions*, ACFTU), und ihre Untergliederungen agieren, sofern sie überhaupt im Betrieb präsent sind, bei der Regulierung der Arbeitsbeziehungen vorwiegend als Co-Manager und Organisatoren von Freizeitaktivitäten. In vielen Industriesektoren liegen die Basislöhne gegenwärtig nur bei etwa 50 Prozent des Gesamtlohns. Die Ableistung von Überstunden und die Gewährung von Prämien als Lohnzusatzleistungen zeugen von der schwachen gewerkschaftlichen Vertretung der Lohnabhängigen. Damit einher geht eine heftige Konkurrenz unter den Beschäftigten, die um individuelle Besserstellungen kämpfen. Doch kollektive Verhandlungen über Löhne, Arbeitsrechte und Arbeitsbedingungen existieren genauso wenig wie branchenweite Tarifverträge.<sup>35</sup>

33 Ma, Yi 2010, S. 11-15.

34 Die folgenden Absätze zehren von eigenen Beobachtungen während meiner Forschungsreise nach Guangdong im Herbst 2010 und empirischen Untersuchungen zu den chinesischen Arbeitsbeziehungen am Frankfurter Institut für Sozialforschung.

35 Außerdem konterkariert die Segmentierung der Produktion – die Prozesse der Marktöffnung haben eine Aufsplitterung in diverse Produktionsregime bewirkt – Versuche, das System der Arbeitsbeziehungen bzw. der Arbeitsstandards »von oben« zu regulieren (Lüthje 2010). Ferner existieren Spaltungstendenzen zwischen den Beschäftigten, die durch negative ethnische Klassifikationen der ortsansässigen Bevölkerung gegenüber zugezogenen Arbeitsmigranten charakterisiert sind. Parallel hierzu deckt das System der staatlichen Arbeitslosenversicherung die Arbeitsrisiken der Mehrzahl der Arbeitsmigranten noch immer nicht ab.

In den letzten Jahren haben allerdings die Widerstände der Beschäftigten zugenommen.<sup>36</sup> Besonders die zweite Generation der Arbeitsmigranten artikuliert soziale Ansprüche. Formen der kollektiven Gegenwehr sind entstanden, die über die bereits vom Staat im Arbeitsvertragsgesetz von 2008 eingeräumten Klagemöglichkeiten hinausgehen. Im Frühsommer 2010 kam es zu einer Reihe aufsehenerregender Arbeitskämpfe.<sup>37</sup> Tatsächlich verkörpern diese Protestbewegungen die inzwischen gestiegenen sozialen Ansprüche und die Erwartungen an würdevolle Arbeitsbedingungen, die auch einer Steigerung des Binnenkonsums den Weg ebnen könnten. Doch obwohl etwa eine reformorientierte Strömung in den Staatsgewerkschaften in Guangdong die Streiks unterstützte (sie strebt eine größere Unabhängigkeit und eine Stärkung gewerkschaftlicher Vertretungskompetenz in den Betrieben an) und obwohl eine kleine Zahl chinesischer Experten Reformen des Systems der Lohnfindung fordert, reagierten große Teile der politischen Eliten besorgt. Die sozialpolitischen Zusicherungen der Zentralregierung drohen, so befürchtet die Elite, allzu »unrealistische« Ansprüche der Arbeiter zu befördern.

Der Faktor also, der wohl mehr als andere in der Lage wäre, eine soziale Aufstoc­kung einzuleiten, wird aus politischen Gründen einzuhegen versucht und ein Machtzuwachs der Gewerkschaften erst einmal verhindert.<sup>38</sup> Zwar begegnen die politischen Entscheidungsträger den Protesten weniger mit direkter Repression und zeigen sich kompromissbereit: Um die sozialen Gegensätze einzudämmen und eine wirksame Regulation der Arbeitsbeziehungen zu erreichen, ist etwa in der Provinz Guangdong ein Gesetzesentwurf zur Neugestaltung des betrieblichen Interessen-

36 CLB 2011.

37 Den Hintergrund für die Streikwelle in der Provinz Guangdong im Frühsommer 2010 – inoffiziellen Angaben von Gewerkschaftsvertretern zufolge hat es allein in der Stadt Guangzhou über 60 Streiks gegeben – bildete eine Debatte über würdige Arbeitsbedingungen der Binnenmigranten. Angefacht wurde sie unter anderem durch die tragische Selbstmordserie bei Foxconn, dem größten taiwanesischen Subunternehmer für westliche Markenfirmen. In Folge eines spontanen Streiks von Arbeitern eines unternehmenseigenen Zulieferers von Honda im Industriebezirk Nanhai in Foshan – anlässlich einer unzureichenden Implementierung des zuvor gesetzlich erhöhten Mindestlohns – entwickelte sich eine Bewegung, die innerhalb Chinas wochenlang ein ungewöhnlich großes Medienecho fand und im Vergleich zu vergangenen Auseinandersetzungen offensivere Züge trug (vgl. Butollo 2010). Das galt nicht allein für die erfolgreich durchgesetzten hohen Lohnforderungen, sondern auch für die rasche Verbreitung der Bewegung im Unterschied zu früheren Protesten, die eher lokal isoliert stattfanden. Und: Waren die Mobilisierungen der Beschäftigten zuvor fast immer unmittelbar gegen lokale Regierungen gerichtet, ähnelten die Auseinandersetzungen nunmehr klassischen Formen kollektiver Tarifauseinandersetzungen. Nicht zuletzt zeichnete sich die Streikwelle durch einen hohen Partizipationsgrad und die Forderung nach demokratischen Prinzipien aus. Teilweise verlangten die Arbeiter das Recht auf eine unabhängige Interessenvertretung im Betrieb. Im Falle von Honda Nanhai führte die Konfrontation mit der Betriebsgewerkschaft, die sich als ineffektiv erwiesen hatte, zur Wahl eines Streikkomitees. Einmal mehr offenbarte sich die Kluft zwischen den Interessen der Lohnabhängigen und der Politik der Staatsgewerkschaften.

38 Chan 2011.

ausgleichs eingereicht worden, der erstmals kollektive Verhandlungen über die Entlohnung institutionalisieren würde. Doch bis jetzt hat nicht zuletzt der Druck von Investorenverbänden aus Hongkong die Verabschiedung des Gesetzentwurfs verhindert.

Im Feld der Arbeitspolitik erweist sich die angekündigte Hinwendung zu einer nachfrageorientierten Politik also als halbherzig. Dass die chinesische Zentralregierung auch in anderen Politikbereichen kaum über ausreichende Durchsetzungskraft verfügt, um die geradezu herkulische Herausforderung der Restrukturierung in den nächsten Jahren zu meistern, zeigt der nächste Abschnitt.

#### IV. Grenzen der politischen Steuerung

Nachdem in der ersten Phase der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise der nationale Staat in allen großen Volkswirtschaften ein »vorhersehbares Comeback«<sup>39</sup> feierte, scheinen nunmehr selbst ökonomisch starke Nationalstaaten vor dem Hintergrund einer zunehmenden Staatsverschuldung und angesichts erneut drohender Konjunkturreinbrüche an das Ende ihrer Interventionsmöglichkeiten zu gelangen.<sup>40</sup> Schenkt man westlichen Medienberichten Glauben, nimmt die Entwicklung in China einen anderen Verlauf: Der chinesische Parteistaat erweist sich angesichts der weltweiten Krise als erstaunlich flexibel, ökonomisch potent und politisch handlungsfähig.<sup>41</sup>

Solchen Berichten gegenüber muss jedoch auch auf problematische Entwicklungstendenzen hingewiesen werden, die mit der Expansion von Märkten, der Struktur des chinesischen Mehrebenensystems und einer hieraus resultierenden Konkurrenz der politischen Instanzen unterhalb der Zentralregierung zusammenhängen, die sich gegenseitig bei der Einwerbung von (häufig ausländischen) Investitionen überbieten.

Die Vorstellungen von einem monolithischen Einheitsstaat sind nicht realistisch. Die Volksrepublik zeichnet sich vielmehr durch eine Kombination zentraler und dezentraler Macht aus.<sup>42</sup> Während die Zentralregierung die übergeordneten *Politikziele* festlegt, werden die *Politikinstrumente* dezentral ausgebildet: »Das weit gespannte Spektrum an Förderinstrumenten und Organisationsmustern, das aus einem solchen experimentierenden Politikprozess in einem so vielgestaltigen Land wie China hervorgeht, erlaubt der chinesischen Wirtschaftspolitik den Rückgriff auf eine Vielzahl alternativer, bereits dezentral getesteter Politikoptionen, um auf sich

39 Schimank 2009.

40 Streeck 2010 b.

41 Vgl. Bremmer 2010, S. 129-145.

42 Dabei lassen sich Elemente einer Ökonomisierung des staatlichen Sektors nachweisen, in deren Gefolge es nach Maßgabe einer internen Rationalisierung zur Übernahme betriebswirtschaftlicher Kosten-Ertrags-Kalküle kam (Yang 2004, S. 150-152). Die staatliche Kontrolle der Unternehmen überlebte indessen unter anderem in der Form des Besitzes von Aktienanteilen börsennotierter Firmen.

ändernde Markt- und Wettbewerbsbedingungen zu reagieren«. <sup>43</sup> Freilich löst es nicht nur positive lokale Wirtschaftsdynamiken aus, wenn die konkurrierenden subnationalen Instanzen bzw. die aus (Privat-)Unternehmern und politischen Entscheidungsträgern zusammengesetzten lokalen Wachstumskoalitionen auf ihrem Hoheitsgebiet ökonomisches Wachstum stimulieren. Der Wettbewerb zwischen den lokalen Staatsapparaten – auch innerhalb von Provinzen, etwa zwischen mehreren Stadtregierungen – und die intensive Staatsintervention ziehen ebenso negative Effekte nach sich. So sind Probleme der Überakkumulation, das heißt der Überinvestition in bestimmten Branchen oder Regionen sowie der Verdopplung von Investitionen, festzustellen, die aus der internen Standortkonkurrenz resultieren. <sup>44</sup>

Beispielhaft lassen sich die Effekte dieser Konkurrenz der Regionen in der großen Industrieregion am Yangtse-Delta ablesen. Verschiedenste staatliche Behörden mit Regulierungskompetenzen, etwa das mit dem Status einer Provinz versehene Shanghai, die Provinzregierungen in Zhejiang und Jiangsu sowie zahlreiche Stadtregierungen, agieren zum Teil gegeneinander, weil es an einer regionalen Kooperation fehlt. Es kommt dadurch vielfach zu einem Verdrängungswettbewerb, der eine Kapitalanlagenentwertung zur Folge hat und die Herausbildung eines integrierten Binnenmarktes erschwert. <sup>45</sup>

Darüber hinaus ergeben sich aus der großen Zahl unkoordinierter politischer Entscheidungszentren in Zusammenhang mit den ungleichen Entwicklungsniveaus der Provinzen erhebliche Interessendivergenzen. Es ist kein Geheimnis, dass innerhalb der chinesischen politischen Elite unterschiedliche Fraktionen existieren: Die gegenwärtig vorherrschende, in der Literatur als »populistisch« bezeichnete Fraktion um Hu Jintao und Wen Jiabao akzentuiert die Notwendigkeit eines staatlich gesteuerten sozialen Ausgleichs stärker als eine andere, »elitistische« Gruppierung, die die soziale Integration eher »trickle-down-Effekten« überlassen möchte – die durch hohes Wachstum und steigende Profitabilität besonders in den hochentwickelten Küstenprovinzen entstehen sollen. Zwischen diesen Gruppen ist ein System des Machtausgleichs entstanden, das jedoch immer wieder Spannungen erzeugt. <sup>46</sup>

Noch üben die auf den Weltmarkt ausgerichteten und häufig von den »elitistischen« Koalitionen dominierten Küstenprovinzen einen enormen Einfluss aus, der durch eine starke, an einer Wiedergewinnung des Gleichgewichts interessierten Zentralregierung nur teilweise zurückgedrängt werden kann. Ob aus dem ab Herbst 2012 geplanten, umfangreichen Führungswechsel – als zukünftig herausragende Führungspersönlichkeiten gelten Xi Jinping (»elitistische« Koalition) und Li Keqiang (»populistische« Koalition) – eine Gewichtsverlagerung zugunsten der »populistischen« Koalition folgt, ist nicht gesichert.

43 Heilmann 2009, S. 165.

44 Naughton 2010 b.

45 Yu 2010, S. 94, S. 104-110.

46 de Haan 2010, S. 91.

Aufgrund dieser Faktoren kann sich die Zentralregierung nicht ohne weiteres durchsetzen – und will es auch nicht um jeden Preis.<sup>47</sup> Weisen die Inhalte und Effekte der großen Konjunkturprogramme seit 2008/2009 in eine Richtung, die den »Modell-Wechsel« erwirken kann?

### 1. Rettungsanker mit paradoxen Folgen: Die großen Konjunkturprogramme

Dass die zentralstaatlichen Instanzen die größten Banken kontrollieren, verschafft der Regierung einen erheblichen wirtschaftspolitischen Spielraum, was die gewaltigen Konjunkturprogramme bezeugen, die im Zuge der Weltwirtschaftskrise ab 2008 aufgelegt wurden und gemessen am Volkseinkommen alle anderen großen Industrienationen übertreffen.<sup>48</sup> Von den meisten Kommentatoren wird das jüngste Krisenmanagement als ein großer Erfolg betrachtet. Tatsächlich ging von ihm eine starke konjunkturelle Wirkung aus.<sup>49</sup>

Diese Ausgabenprogramme folgen jedoch eher dem bisherigen Wachstumspfad und verhindern, die Wirtschaft substantiell zu restrukturieren. Sie dienen vor allem dem Ausbau wirtschaftlicher Infrastrukturen wie dem Schienen- und Autobahnnetz. Darüber hinaus zielt die Staatsführung auf die technologische Aufrüstung in verschiedenen Schlüsselindustrien (IT-Industrie, Automobil- und Stahlindustrie, Maschinen- und Schiffsbau) und beteiligt daran die lokalen politischen Instanzen und die staatlichen Banken.<sup>50</sup> Die Lokalregierungen ihrerseits stellten lokale Entwicklungspläne auf, die zusammen eine Höhe von umgerechnet etwa 1,8 Bio. Euro aufweisen.<sup>51</sup>

Die Ausgaben für die Konjunkturprogramme garantierten (in Verbindung mit den wieder steigenden Exporten) die Aufrechterhaltung des Wachstums. Doch auch wenn sich die Investitionen zu einem großen Prozentsatz auf die ärmeren Binnenprovinzen verteilen, wurde damit das Ziel der Umorientierung zum stärker binnenkonsumgestützten Wachstumsmodell verfehlt. »Nicht mehr als 20 Prozent des Konjunkturpakets entfielen auf Sozialausgaben; der Hauptteil entfiel auf Anlageinves-

47 Das betrifft im Übrigen auch den Zentralstaat selbst: Einzelne Ministerien verfügen über eine relativ große Entscheidungsfreiheit, zudem bieten die neuen Bestimmungen Interpretationsspielräume. Die für die wirtschaftliche Entwicklung überaus wichtige Nationale Entwicklungs- und Reformkommission (*National Development and Reform Commission*, NDRC) betont beispielsweise den Vorrang der technologischen Aufrüstung (NDRC 2011), das Ministerium für Humanressourcen und Soziale Sicherheit dagegen soziale bzw. sozialstaatliche Komponenten der Umstrukturierung. Auch wenn das erst einmal im Sinne einer Arbeitsteilung intendiert sein mag, ist in den letzten Jahren eine intrastaatliche Gewichtsverlagerung zugunsten der NDRC und zulasten derjenigen Ministerien zu beobachten, die für die soziale Wohlfahrt zuständig sind.

48 Das unmittelbar im Gefolge der Krise im November 2008 vom Staatsrat verkündete Konjunkturpaket umfasst Maßnahmen in Höhe von 4.600 Mrd. RMB (ca. 460 Mrd. Euro).

49 Schmidt, Heilmann 2010, S. 22.

50 Tong 2010, S. 50-58.

51 Deren tatsächlicher Umfang ist kaum abzuschätzen (vgl. Tong 2010, S. 59).

tionen in Sektoren, die bereits durch Überkapazitäten gekennzeichnet waren, auf Stahl oder Zement und den Bau des weltweit größten Hochgeschwindigkeitszugsystems, dessen Profitabilität und Nutzen ungewiss sind.«.<sup>52</sup> Zwar wurde ähnlich wie in Deutschland der Kauf von Automobilen gefördert, zusätzlich wurden Subventionen für Haushaltsgeräte<sup>53</sup> gewährt, und Anfang 2009 wurden weitere 850 Mrd. Yuan (ca. 85 Mrd. Euro) zu einem Ausgabenpaket gebündelt, das insbesondere der Konsolidierung des Gesundheitswesens dienen soll und ein Herzstück der gegenwärtigen Sozialreformen repräsentiert. Doch reichen diese Maßnahmen allein nicht aus, der schwachen Binnennachfrage ernsthaft entgegenzuwirken – auch wenn einige Sozialprojekte als Konsumstimuli betrachtet werden können, die möglicherweise künftig »Früchte« tragen.<sup>54</sup>

Die Regierung setzt letztlich – vor dem Hintergrund der fortwährenden Exportabhängigkeit – auf eine Belebung der weltweiten Konjunktur, die die Investitionen in Anlagen für die (Export-)Industrie rentabel macht. Bislang haben sich diese Erwartungen allerdings nicht erfüllt. Tatsächlich haben die Überinvestitionstendenzen etwa in den weniger bedeutenden Großstädten durch die Konjunkturmaßnahmen die teilweise erheblichen Büroerstände noch erhöht.<sup>55</sup> Und trotz angekündigter Vorsichtsmaßnahmen sind die urbanen Anlageinvestitionen im ersten Quartal 2011 noch einmal um 25 Prozent gestiegen. Die Folgen fasst Naughton zusammen: »Das Ausmaß der für [verschiedene] Programme gebundenen Ressourcen wird zu makroökonomischen Ungleichgewichten beitragen, ... was es für China erschwert, eine konsumgeführte Wirtschaft einzuführen. ... China ist seit dem vierten Quartal 2010 mit signifikanten inflationären Herausforderungen konfrontiert, und politische Antworten kommen nur langsam. Teilweise hängt das damit zusammen, dass die Regierung derart viele gewagte Projekte auf dem Tische liegen hat, und jedes Objekt eine Reihe von Nutznießern kennt, die jeweils nachhaltig mit dem Schutz ihrer Projekte beschäftigt sind.«.<sup>56</sup> Die Zentralregierung kann die Überhitzungserscheinungen offensichtlich nur schwer in den Griff bekommen, weil die ambitionierten Entwicklungsprojekte durch spezifische Interessengruppen noch immer erfolgreich protegiert werden.

52 Hung 2009 b, S. 22.

53 Liang 2010, S. 67.

54 Ein Beispiel hierfür ist der Wohnungsbau. Im neuen Fünfjahresplan verspricht die Regierung den Bau von 30 Mio. Wohnungen; eine Realisierung dieser Pläne entspräche dem größten öffentlichen Wohnungsbauprogramm der Geschichte (McNally 2011, S. 19). Ähnliches gilt für den Ausbau der Altersversorgung.

55 In China fließen Ma, Yi (2010, S. 9) zufolge gegenwärtig sogar mehr Investitionen in das Baugewerbe und die mit ihm verbundenen Dienstleistungsbereiche als in die verarbeitende Industrie. Autoren zweifeln in diesem Zusammenhang aufgrund des Tempos, mit dem neue Infrastrukturen aus dem Boden gestampft werden, an deren Qualität und erwarten eine Zunahme der Korruption (vgl. Tong 2010, S. 64).

56 Naughton 2011, S. 326.

## 2. Fallstricke der expansiven Geldpolitik

Noch bis vor kurzem problematisierten Finanzwissenschaftler marode chinesische Staatsbanken und ein kriselndes Kreditsystem.<sup>57</sup> Mit der Finanz- und Bankenkrise verstummten diese Stimmen, denn offensichtlich überstand das chinesische Finanzsystem den Einbruch weitaus besser als die Mehrzahl der »westlichen« Länder. Das lag unter anderem daran, dass eine staatliche Kontrolle des Kapitalverkehrs und die Nichtkonvertierbarkeit der Währung eine tiefgreifende Integration in die globalen Finanzmärkte unterband und damit ein Übergreifen der Krise verhinderte.

In den Jahren 2008 und 2009 befand sich das Bankensystem in einem relativ guten Zustand.<sup>58</sup> Infolge der Krise, die die ausländischen Direktinvestitionen und die chinesische Warenausfuhr betraf, senkte die chinesische Zentralbank die Zinssätze und lenkte Kredite in Regierungsprojekte. Während in liberalen Volkswirtschaften die (private) Kreditvergabe einbrach, konnte die chinesische Regierung einigen großen Staatsbanken nicht nur vorgeben, Kredite zu gewähren, sondern auch, in welche Sektoren die Kredite fließen sollten. Daraufhin folgte im Rahmen der oben beschriebenen Konjunkturprogramme eine explosive Ausweitung des Kreditvolumens, die zwar eine Liquiditätslücke verhinderte, aber die Gefahr erhöhte, dass die Banken ihre Kredite nicht zurückerhalten, weil sie zu reichlich und zu unkontrolliert vergeben wurden.<sup>59</sup>

Im Jahr 2010 wollte der Zentralstaat die erheblich ausgeweitete Kreditvergabe eigentlich drosseln – aber bis zum Herbst 2010 wuchs sie noch einmal um 15 Prozent. Danach grenzte der Staat den Kreditrahmen offiziellen Angaben zufolge allerdings doch noch ein. Es fällt der Zentralregierung jedoch offensichtlich schwer, insbesondere der riskanten, durch den internen Standortwettbewerb verursachten Wachstums- und Finanzpolitik subnationaler Regierungsinstanzen bzw. lokaler, privat-öffentlicher Wachstumskoalitionen Einhalt zu gebieten. Das Beispiel der Binnenprovinz Hubei stellt einen Extremfall dieses Phänomens dar: »Am Beginn des Jahres 2010 waren bereits Projekte mit einem Budget von 2,5 Billionen RMB im Bau befindlich, was fast exakt dem doppelten Wert des Volkseinkommens von Hubei entsprach. Nichtsdestotrotz begannen die Planstäbe im Jahr 2010 mit Projekten im Wert von weiteren 2,7 Billionen RMB, vorgehend auf weitere 3,1 Billionen RMB in 2011 und 2012. ... Um diese Expansion zu finanzieren, expandieren

57 Vgl. Lardy 1998.

58 Es wurde nach der letzten Bankenkrise Ende der 1990er Jahre durch eine Rekapitalisierung und -strukturierung stabilisiert – etwaige negative Effekte für die Binnennachfrage durch die Entlassung zehntausender Bankangestellter spielten in diesen Prozessen im Übrigen keine Rolle (Liang 2010, S. 62).

59 Liang argumentiert: »Indeed, ... the exceedingly loose credit policy adopted by the PBOC has caused a surge in bank lending. Based on this view, the problem China faces is not the paucity of liquidity but the excessive supply and inefficient uses of credit, which might inundate the banks with NPLs [nonperforming loans] in the near future« (Liang 2010, S. 63).

die Bankdarlehen in Hubei erheblich. ... Mit anderen Worten wächst die Kreditvergabe sogar noch schneller, als es zu Beginn des Jahres 2009 der Fall war.«<sup>60</sup>

Die möglichen Probleme dieser Kreditexpansion und Schuldenanhäufung könnten noch verstärkt werden durch die dynamischen Ungleichgewichte, die mit der Einbettung in nur begrenzt zu kontrollierende nationale, erst recht jedoch internationale Märkte einhergehen. In den letzten Jahren bewirkten diese folgende Entwicklungen: Das exportgetriebene Wachstum Chinas erzeugte beträchtliche Handelsbilanzüberschüsse, besonders gegenüber den USA, aber auch europäischen Ländern. Die chinesische Regierung verhinderte, dass die eigene Währung trotz eines immensen Drucks aus dem Ausland allzu stark aufgewertet wurde, weil das eine Verminderung der Wettbewerbsvorteile der verarbeitenden Industrie zur Folge hätte. Sie kaufte mit Hilfe der Zahlungsbilanzüberschüsse Vermögenstitel auf, die das Kreditvolumen weiter aufblähten. Und dies nährte die bereits bestehenden Tendenzen der Bildung einer Vermögensblase (»asset bubble«). Die expansive Geldpolitik erlaubte es den Kreditnehmern, Grund und Boden sowie Immobilien, aber auch Aktien und andere Arten von finanziellen Vermögenswerten zu erwerben. Es kam zu einem regelrechten Ansturm auf Börsentitel und 2007/2008 sowie 2010 auch bereits zu Kurseinbrüchen.

Bislang ist dieser Trend nicht gestoppt worden, wie ein fast 35-prozentiger Anstieg der Investitionen in den Immobiliensektor im ersten Quartal 2011 anzeigt.<sup>61</sup> Zwar bemühen sich die zentralen geldpolitischen Entscheidungsträger, Überhitzungserscheinungen einzudämmen, doch offenbaren sich auch in diesem Bereich die Grenzen nationalstaatlicher Interventionen in volatile Märkte, auf denen etwa viele private Finanzmarktakteure agieren und nichtstaatliche Kreditbeziehungen existieren. Und: Die unter anderem mit der Politik des billigen Geldes verbundenen Inflationstendenzen wiederum konterkarieren die sozialpolitischen Maßnahmen der Regierung, denn eine Steigerung der Lebensmittelpreise trifft in der Regel ärmere Familien härter als vermögende; zusätzlich wachsen dadurch die Einkommensunterschiede zwischen Stadt- und Landbevölkerung.<sup>62</sup>

Ein letztes hier anzuführendes Hindernis bei der Schaffung eines stärker binnenmarktzentrierten Wachstums stellen die starken Interessengruppen im Finanzsektor dar.<sup>63</sup> Da das Bankensystem von der hohen Sparrate der Bevölkerung profitiert und im Falle einer signifikanten Ausweitung des Binnenkonsums die Spartätigkeit sinken würde, würden den Banken Ausfälle von Einlagen drohen, die auch ein mächtiger Staat nicht unbegrenzt durch Bürgschaften ersetzen kann (zumal die Staatsverschul-

60 Naughton 2010 a.

61 [www.chinadaily.com.cn/bizchina/2011-04/18/content\\_12346588.htm](http://www.chinadaily.com.cn/bizchina/2011-04/18/content_12346588.htm) (Zugriff vom 26.03.2012).

62 Wenn die chinesischen Spekulationsblasen platzen und sich Kredite zunehmend als »faule« Kredite herausstellen, droht das Ausmaß der Überkapazitäten in der Realwirtschaft noch sichtbarer zu werden. Ferner kann dies eine Finanzkrise nach sich ziehen, die der Staatsrat, das Finanzministerium, die Zentralbank, aber auch andere politische Organe wie der Staatsfonds Huijin zu meistern versuchen müssen.

63 Vgl. auch Walter, Howie 2011.

dungsquote erheblich höher liegen dürfte als offiziell verlautbart).<sup>64</sup> Es kann daher nicht verwundern, wenn aus dem Finanzsystem kritische Stimmen gegenüber den Plänen der Zentralregierung lauter werden sollten.

## V. Fazit

In den letzten Jahrzehnten gelang es den chinesischen Eliten, vor dem Hintergrund einer günstigen weltwirtschaftlichen Lage, die Selbsterhaltungsinteressen des Parteistaates mit einer Umorientierung auf Marktmechanismen zu kombinieren. In jüngster Zeit sieht sich die Zentralregierung jedoch mit Problemen konfrontiert, die den Versuch, die chinesische Wirtschaft zu restrukturieren, scheitern lassen könnten. Die im Rahmen dieses »Rebalancing«-Programms anvisierte Stärkung des Binnenmarktes, mit der nicht zuletzt auf die wachsenden Ansprüche der arbeitenden Bevölkerung reagiert wurde, erscheint allerdings als ein nicht bzw. nur schwer zu realisierendes Ziel.

Zu den hohen Hürden, die zur Erreichung dieses Ziels überwunden werden müssen, gehört *erstens* die Aufhebung der Abhängigkeit vom exportgetriebenen Wirtschaftswachstum, denn bei anhaltender Abhängigkeit von einer instabilen Weltwirtschaft und transnationalen Wertschöpfungsketten würde hiermit zugleich eine Weiterführung des Niedriglohnregimes befördert. Doch einheimische und internationale Unternehmen sind an den mit niedrigen Löhnen verbundenen Wettbewerbsvorteilen weiterhin überaus interessiert, und lokale Regierungen, die sich faktisch nicht an dem Ziel der Zentralregierung orientieren, kommen diesem Interesse sehr oft entgegen.

*Zweitens* existieren auf dem Binnenmarkt weitreichende Nachfragerücken, die kurz- bis mittelfristig nicht in ausreichendem Maße geschlossen werden können. Viele der seit Jahren thematisierten Maßnahmen zur Wiedererlangung des Gleichgewichts sind bislang nicht umgesetzt worden. Wie an der zögerlichen Haltung des Parteistaates gegenüber einer Stärkung der Gewerkschaften und des Systems der Lohnfindung abzulesen ist, kann mit hoher Wahrscheinlichkeit für die Ziele des 12. Fünfjahresplans ein ähnliches Schicksal erwartet werden.

*Drittens* bestehen in der politischen Ökonomie Chinas Grenzen der Steuerung. Der an der Restrukturierung interessierten Zentralregierung gelingt es nur ansatzweise, den internen Standortwettbewerb und die damit verbundenen risikoreichen Wachstums- und Finanzpolitiken subnationaler Regierungen und privat-öffentlicher Wachstumskoalitionen wieder in den Griff zu bekommen. Die Interessen relevanter Gruppen in der Wirtschaft, in lokalen Staatsapparaten und im Finanzsystem

64 Die Staatsverschuldung gehört zu den sensibelsten Politikbereichen in China überhaupt. Die Regierung versuchte bislang, mit ihren Angaben zu einem geringen Budgetdefizit nicht zuletzt internationale Investoren über mögliche Destabilisierungstendenzen im Unklaren zu lassen. Vgl. für eine von den Angaben des chinesischen Finanzministeriums abweichende Berechnung zur Höhe der aktuellen Staatsverschuldung: Walter, Howie 2011, S. 200-203; Li, Lin 2011. Vor allem die Schulden der kommunalen Ebene liegen gegenwärtig sehr hoch.

konterkarieren bisher die Anstrengungen der Zentralregierung in Beijing, die selbst auf einem unstabilen Kompromiss der verschiedenen Gruppierungen in der Partei beruht.

## Literatur

- Akyüz, Yilmaz 2011. »Export dependence and sustainability of growth in China«, in *China & World Economy* 19, 1, S. 1-23.
- Anderson, Jonathan 2007. *Is China export-led?* UBS Investment Research, Asian Focus. [www.allroadsleadtochina.com/reports/prc\\_270907.pdf](http://www.allroadsleadtochina.com/reports/prc_270907.pdf) (Zugriff vom 23.02.2011).
- Anderson, Perry 2010. »Sinomania«, in *London Review of Books* 32, 2, S. 3-6.
- Andreas, Joel 2010. »A Shanghai model?«, in *New Left Review* 65, 9-10, S. 63-85.
- Bremmer, Ian 2010. *The end of the free market: who wins the war between states and corporations?* New York: Portfolio.
- Breslin, Shaun 2007. *China and the global political economy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Butollo, Florian 2010. *The global economic crisis as trigger for structural reform? Explorations in the transformation of China's growth pattern and the changing working conditions in the export industry*. Paper presented at the SGIR 7th Pan-European International Relations Conference, Stockholm.
- Chan, Anita 2001. *China's workers under assault. The exploitation of labour in a globalizing economy*. Armonk, London: M. E. Sharpe.
- Chan, Anita 2011. »Strikes in China's export industries in comparative perspective«, in *The China Journal* 65, 1, S. 27-52.
- CLB (China Labour Bulletin) 2011: *Unity is strength. The workers' movement in China 2009-2011*. Hongkong: China Labour Bulletin.
- Coates, David 2000. *Models of capitalism. Growth and stagnation in the modern era*. Cambridge: Polity Press.
- DB (Deutsche Bank) Research 2010. *China's provinces. Digging one layer deeper*. [www.dbresearch.de/PROD/DBR\\_INTERNET\\_DE-PROD/PROD0000000000254347.pdf](http://www.dbresearch.de/PROD/DBR_INTERNET_DE-PROD/PROD0000000000254347.pdf) (Zugriff vom 12.11.2010).
- de Haan, Arjan 2010. »The financial crisis and China's ›harmonious society‹«, in *Journal of Current Chinese Affairs* 39, 2, S. 69-99.
- Dickson, Bruce J. 2007. »Integrating wealth and power in China: the Communist Party's embrace of the private sector«, in *The China Quarterly* 192, S. 827-854.
- EUCCC (European Union Chamber of Commerce in China) 2010. *European business in China Position Paper 2009/2010*. [www.eurochamber.com.cn/images/documents/pp\\_2009-2010/executive\\_summary\\_en.pdf](http://www.eurochamber.com.cn/images/documents/pp_2009-2010/executive_summary_en.pdf) (Zugriff vom 15.02.2011).
- Halper, Stefan 2010. *The Beijing consensus: how China's authoritarian model will dominate the twenty-first century*. New York: Basic Books.
- He, Jianwu; Kuijs, Louis 2007. *Rebalancing China's economy – modeling a policy package*. [www.worldbank.org.cn/english/content/working\\_paper7.pdf](http://www.worldbank.org.cn/english/content/working_paper7.pdf) (Zugriff vom 02.02.2010).
- Heilmann, Sebastian 2008. »Policy experimentation in China's economic rise«, in *Studies in Comparative International Development* 43, 1, S. 1-26.
- Heilmann, Sebastian 2009. »Weltwirtschaftliche Integration und politisch-administrative Modernisierung: Die Volksrepublik China als lernendes autoritäres System?«, in *Ostasien in der Globalisierung*, hrsg. v. Maull, Hanns W.; Wagener, Martin, S. 155-168. Baden-Baden: Nomos.
- Hu, Angang 2010. »Government transformation and public finance«, in *Transforming the Chinese economy*, hrsg. v. Cai, Fang, S. 149-199. Leiden, Boston: Brill.
- Huang, Yanjie; Chen, Shaofeng 2010. »Pearl River Delta in a crises of industrialisation«, in *China and the global economic crisis*, hrsg. v. Zheng, Yongnian; Tong, Sarah Y., S. 67-87. Singapur: World Scientific.
- Huang, Yasheng 2008. *Capitalism with Chinese characteristics: entrepreneurship and the state*. New York, Cambridge: Cambridge University Press.

- Hung, Ho-fung. Hrsg. 2009 a. *China and the transformation of global capitalism*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Hung, Ho-fung 2009 b. »America's head servant? The PRC's dilemma in the global crisis«, in *New Left Review* 60, 11-12, S. 5-25.
- Jacques, Martin 2009. *When China rules the world: the rise of the Middle Kingdom and the end of the Western World*. New York: Penguin.
- Jessop, Bob; Sum, Ngai-Ling 2006. *Beyond the regulation approach. Putting capitalist economies in their place*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Lardy, Nicholas R. 1998. *China's unfinished economic revolution*. Washington: Brookings.
- Li, Peilin 2011. »China's new stage of development«, in *China: An international Journal* 9, 1, S. 133-143.
- Li, Shiyu; Lin, Shuanglin 2011. »The size and structure of China's government debt«, in *The Social Science Journal* 48, 3, 527-542.
- Liang, Yan 2010. »China and the global financial crisis: assessing the impacts and policy responses«, in *China & World Economy* 18, 3, S. 56-72.
- Lüthje, Boy 2010. »Arbeitsbeziehungen in China in der Wirtschaftskrise: ›Tripartismus mit vier Parteien?«, in *WSI-Mitteilungen* 9/2010, S. 473-479.
- Lüthje, Boy; Hürtgen, Stefanie; Pawlicki, Peter; Sproll, Martina 2012. *From Silicon Valley to Shenzhen. Global production and work in the IT-industry*. Boulder: Rowman & Littlefield (in press).
- Ma, Guonan; Yi, Wang 2010. *China's high saving rate: myth and reality*. www.bis.org/publ/work312.pdf (Zugriff vom 23.02.2011).
- McNally, Christopher A. Hrsg. 2008. *China's emergent political economy: capitalism in the dragons's lair*. London: Routledge.
- McNally, Christopher A. 2011. *State capitalism is dead! Long live state capitalism! Rebalancing China's political economy*. Paper presented at the Annual Meeting of the Association of Asian Studies, Honolulu.
- Naughton, Barry 2007. *The Chinese economy. Transitions and growth*. Cambridge: MIT Press.
- Naughton, Barry 2010 a. *Reading the NPC: post-crisis economic dilemmas of the Chinese leadership*. <http://media.hoover.org/sites/default/files/documents/CLM32BN.pdf> (Zugriff vom 16.08.2010).
- Naughton, Barry 2010 b. *The policy challenges of post-stimulus growth*. www.globalasia.org/print.php?c=e287 (Zugriff vom 16.10.2010).
- Naughton, Barry 2011. »China's economic policy today: the new state activism«, in *Eurasian Geography and Economics* 52, 3, S. 313-329.
- NDRC (National Development and Reform Commission) 2011. *Report on the implementation of the 2009 plan for national economic and social development and on the 2010 draft plan for national economic and social development*. www.chinadaily.com.cn/china/2010npc/2010-03/16/content\_9597963.htm (Zugriff vom 06.06.2010).
- Nee, Victor; Opper, Sonja 2007. »On politicized capitalism«, in *On Capitalism*, hrsg. v. Nee, Victor; Swedberg, Richard, S. 93-127. Stanford: Stanford University Press.
- Oi, Jean C. 1995. »The role of the local state in China's transitional economy«, in *The China Quarterly* 144, S. 1132-1149.
- Redding, Gordon; Witt, Michael A. 2007. *The future of Chinese capitalism: choices and chances*. Oxford: Oxford University Press.
- Roach, Stephen S. 2011. *China's turning point*. www.project-syndicate.org/commentary/roach2/English (Zugriff vom 14.04.2011).
- Schimank, Uwe 2009: »Vater Staat: ein vorhersehbares Comeback. Staatsverständnis und Staatsstätigkeit in der Moderne«, in *Der moderne Staat* 2, 2, S. 249-270.
- Schmidt, Dirk; Heilmann, Sebastian 2010. *Dealing with economic crisis in 2008-09. The Chinese government's crisis management in comparative perspective*. www.chinapolitik.de/studien/china\_analysis/no\_77.pdf (Zugriff vom 16.08.2010).
- Streeck, Wolfgang 2010 a. *E pluribus unum? Varieties and commonalities of capitalism*. MPIfG Discussion Paper 12/10. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Streeck, Wolfgang 2010 b. »Noch so ein Sieg, und wir sind verloren. Der Nationalstaat nach der Finanzkrise«, in *Leviathan* 38, 2, S. 159-173.

- Taube, Markus 2009. »Ökonomische Entwicklung in der Volksrepublik China: Nachholendes Wachstum im Zeichen der Globalisierung«, in *Ostasien in der Globalisierung*, hrsg. v. Maull, Hanns W.; Wagener, Martin, S. 111-130. Baden-Baden: Nomos.
- ten Brink, Tobias 2011. *Institutional change in market-liberal state capitalism: an integrative perspective on the development of the private business sector in China*. MPIfG Discussion Paper 2/11. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- ten Brink, Tobias 2012. *Kapitalistische Entwicklung in China. Entstehungskontexte, Verlaufsformen und Paradoxien eines eigentümlichen Modernisierungsprozesses*. Habilitationsschrift, eingereicht an der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main.
- Tong, Sarah Y. 2010. »China's decisive response to the economic crises bears fruit«, in *China and the global economic crisis*, hrsg. v. Zheng, Yongnian; Tong, Sarah Y., S. 47-65. Singapur: World Scientific.
- Tsai, Kellee S. 2007. *Capitalism without democracy. The private sector in contemporary China*. Ithaca, London: Cornell University Press.
- Walter, Carl E.; Howie, Fraser J. T. 2011. *Red capitalism: the fragile financial foundation of China's extraordinary rise*. Singapur: John Wiley & Sons.
- Wen, Jiabao 2011. *Report on the work of the Government, delivered at the fourth session of the Eleventh National People's Congress*, 5. März, Beijing.
- Wu, Jinglian; Fan, Shitao 2010. »Beyond the East Asian miracle: looking back and future prospects for China's economic growth model«, in *Transforming the Chinese Economy*, hrsg. v. Cai, Fang, S. 241-277. Leiden, Boston: Brill.
- Yang, Dali 2004. *Remaking the Chinese Leviathan: market transition and the politics of governance in China*. Stanford: Stanford University Press.
- Yu, Hong 2010. »Impact of the global economic crises on the Pearl River delta and Yangtze River delta regions«, in *China and the global economic crisis*, hrsg. v. Zheng, Yongnian; Tong, Sarah Y., S. 89-112. Singapur: World Scientific.
- Zheng, Yongnian 2010. *The Chinese Communist Party as organizational emperor: culture, reproduction, and transformation*. London: Routledge.

**Zusammenfassung:** Die Wirtschaftsentwicklung Chinas gilt gegenwärtig als die dynamischste auf der Welt. Doch ein genauerer Blick offenbart eine paradoxere Realität. Die Zentralregierung drängt vor diesem Hintergrund darauf, vom einseitigen export- und investitionsgetriebenen Wachstum abzuweichen und eine stärkere Binnenmarktorientierung durchzusetzen. Um die Erfolgsaussichten dieses anvisierten Wandels einschätzen zu können, untersucht der Beitrag sozio-ökonomische Dynamiken und politische Restrukturierungsmaßnahmen im neuen chinesischen Kapitalismus. Dabei werden fortgesetzte Exportorientierungen, interne Nachfragerücken und ein nicht abzusehendes Ende des Niedriglohnmodells sowie Grenzen der staatlichen Steuerungskapazitäten als hohe Hürden auf dem Weg zu einem »Rebalancing« der Wirtschaft sichtbar.

**Stichworte:** China, Exportorientierung, Konsumnachfrage, politische Steuerung

### Restoring equilibrium? Socio-economic dynamics in China's new capitalism

**Summary:** Economic development in China is currently considered to be the most dynamic in the world. Yet a closer look at the real situation reveals paradoxes. The central government is pushing to turn away from a one-sided export and investment-driven growth orientation and to focus more on domestic markets. To assess how promising this strategy is, the article analyzes the effects of socio-economic dynamics and political restructuring measures in China's new capitalism. A continued orientation towards exports, a chronic lack of domestic demand, the lack of any prospect of ending the low-wage model, and the limited impact of state policies all constitute major obstacles to a «rebalancing» of the economy.

**Keywords:** China, export orientation, consumer demand, state policies

#### Autor

Tobias ten Brink  
Max-Planck-Institut für Gesellschaftswissenschaften  
Paulstraße 3  
50676 Köln