

Frankfurter Allgemeine Zeitung  
Datum 01. 03. 2008  
Nummer 52  
Seite 13  
Ressort Wirtschaft

Rolf J.Langhammer

### Der lange Marsch zur Wirtschaftsmacht

Schon bei der Ankunft im neuen Terminal des Pekinger Flughafens sollen die Besucher der Olympischen Spiele im August sehen: Chinas 1978 begonnener Marsch aus der Armut hat dem Land den Anschluss gebracht an die modernsten Volkswirtschaften, eine halbe Milliarde Menschen wurden aus der Armut geholt. Aber wie geht es weiter? Bisher sind große Rückschläge ausgeblieben. Anders als vor fünfzehn Jahren von der Weltbank befürchtet, haben weder Infrastrukturmängel noch der übergroße Staatssektor, das marode Bank- und Finanzwesen oder die enormen Umweltschäden die Aufholjagd gestoppt. Immer wieder hat es die chinesische Führung verstanden, die Probleme durch Reformen einigermaßen in Schach zu halten. Gelöst sind sie nicht. Die größte Gefahr geht für den Kieler Ökonomen Rolf Langhammer derzeit von der latenten Schwäche des Finanzsektors aus. Doch sieht er Chancen, durch kluge Wirtschaftspolitik einen Schock noch zu vermeiden. (hig.)

Chinas Wandel von einer geschlossenen sozialistischen Wirtschaft zur Werkbank der Welt, zum Finanzier westlicher Konsumnachfrage, zum Motor steigender Rohstoff- und sinkender Industriegüterpreise und zuletzt zum beachteten Auslandsinvestor ist in der jüngsten Wirtschaftsgeschichte ohne Beispiel. Der Herausforderung, diesen Wandel ohne Wirtschaftskriege und politische Unruhen zu bestehen, müssen sich Chinesen und der Rest der Welt gleichermaßen stellen. Erstere haben dies in den vergangenen dreißig Jahren so gut bewältigt, dass mehr als 500 Millionen Chinesen den Aufstieg aus existentieller Armut geschafft haben. Heute lebt nur noch jeder zehnte Chinese unter der Armutslinie von einem Dollar am Tag, 1981 waren es 64 Prozent. Das Land beherbergt damit nur noch 13 Prozent aller Armen der Welt in dieser Einkommensgruppe, 1981 waren es 43 Prozent. Das Millenniumsziel, die Armut in der Welt bis 2015 zu halbieren, wäre ohne den chinesischen Beitrag eine Illusion.

Gewinner des chinesischen Aufstiegs sind aber auch Konsumenten, Produzenten und Staaten in aller Welt. Überall profitieren Konsumenten - gerade auch jene mit niedrigem Einkommen - von sinkenden Preisen der Konsumgüter, die China in immer größeren Mengen auf den Weltmärkten anbietet. Von 1996 bis zur Jahrtausendwende stiegen die Exportmengen jährlich um zwölf Prozent, seither werden Zuwächse bis zu 35 Prozent erzielt. Industrieländer haben darauf teils mit Anti-Dumping-Verfahren, Ausgleichszöllen und Schutzklauseln reagiert und damit einen Teil der Einkommensgewinne der Konsumenten zunichtegemacht. Dennoch blieben reale Einkommenszuwächse für Konsumenten bestehen.

Produzenten haben vom chinesischen Markt, dessen Schutzmauern vergleichsweise niedrig sind, als Beschaffungs- und Absatzmarkt profitiert. Innerhalb von dreizehn Jahren (1993 bis 2006) hat sich Chinas Anteil an den Welteinfuhren von 2,8 Prozent auf 6,5 Prozent mehr als verdoppelt. Nachgefragt werden längst auch die anspruchsvollen Produkte der deutschen Anbieter. Wesentlichen Anteil daran haben ausländische Direktinvestitionen in China gehabt, die Nachfrage nach den Technologien der Industrieländer und damit nach entsprechenden Kapitalgütern entfaltet. Chinas Anteil am Bestand ausländischer Direktinvestitionen in der

Welt nahm von 1,2 Prozent im Jahre 1990 auf 3,1 Prozent im Jahre 2005 zu. Für deutsche Auslandsinvestoren avancierte China zum drittichtigsten Standort im verarbeitenden Gewerbe nach den Vereinigten Staaten und Frankreich.

Dass der Angebotsdruck aus China Arbeitsplätze in den Industriestaaten gekostet hat - so wie auch der Aufstieg Deutschlands in der Nachkriegszeit anderen Ländern Arbeitsplatzverluste bescherte - , ist unstrittig. Aber es gibt hinreichende Belege dafür, dass Chinas Aufstieg unter dem Strich in den Industrieländern mehr Arbeitsplätze geschaffen als gekostet hat.

Viel umstrittener ist die Frage nach dem künftigen Verlauf des Aufstiegs. Sie ist nicht neu und wurde in einer Weltbankstudie schon vor fünfzehn Jahren gestellt, also zur Halbzeit der bisherigen Wachstumsperiode Chinas. Damals wurden vier mögliche Engpassfaktoren für das weitere Wachstum des Landes diskutiert: mangelnde Infrastruktur, die damals noch am Beginn stehende Reform der staatseigenen Betriebe, der rudimentäre Stand des Finanzsektors und das Umweltproblem.

Fünfzehn Jahre später weiß man, dass diese vier Faktoren bisher nicht zum Wachstumsinfarkt Chinas geführt haben. Es muss also Reformen und Verbesserungen gegeben haben. Dies lässt sich zeigen. Zunächst einmal hat China erheblich in sein Verkehrs- und Kommunikationsnetz investiert, um auch die küstenfernen Provinzen im Westen zu erschließen. Seit 1998 dürfen Chinesen zudem privates Wohneigentum kaufen. Der damit ausgelöste Wohnungsbauboom verstärkte die ohnehin schon zu beobachtende Urbanisierung und verlangte nach weiteren Investitionen in die Infrastruktur. Gelegentlich wird argumentiert, dieses von einer sehr hohen Investitionsquote von mehr als 40 Prozent getriebene Wachstum sei ineffizient und stoße in der nächsten Zeit an seine Grenze. Der Wirklichkeit näher liegt aber der Befund, dass die Investitionsquote überzeichnet ist. Probleme der Überinvestition haben sich bisher jedenfalls weniger bei der Infrastruktur gezeigt als in der Industrie. Hier dominierten staatseigene Betriebe, die auf ein politisch motiviertes reichliches Kreditangebot zurückgreifen konnten. Reinigungskrisen sind am ehesten hier zu erwarten.

Auch der zweite vermutete Engpassfaktor, die Dominanz der staatseigenen Betriebe, konnte bislang in Schach gehalten werden. Staatseigene Betriebe werden seit vielen Jahren von drei Seiten unter Produktivitätsdruck gesetzt: durch die Öffnung der Märkte für konkurrierende Erzeugnisse, durch allmählichen Abbau der Vergünstigungen bei den Vorleistungen und durch die Vergabe von Rechten an den privaten Sektor, sich über Nutzungsverträge der Ressourcen der staatseigenen Betriebe zu bedienen. So wurden die Budgetrestriktionen für die Staatsunternehmen härter. Umgeben von einem florierenden privaten Sektor in den Küstenprovinzen, wurden viele kleine staatseigene Betriebe aufgelöst. Ihr Anteil an der Gesamtzahl, aber auch ihr Beitrag zur gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung ist auf unter 40 Prozent geschrumpft.

Der dritte vermeintliche Engpass, der Finanz- und Bankensektor, hat seine latente Schwäche bislang dank günstiger Umstände kaschieren können. Dazu gehören die lange Niedrigzinsphase auf den internationalen Finanzmärkten, zu der China mit seinen historisch hohen Leistungsbilanzüberschüssen beigetragen hat, die Kapitalzuflüsse aus dem Ausland, die zur Finanzierung ausländischer Investitionen dienten, und die bislang gelungene Abschottung des heimischen Finanzsektors von internationalen Krisen. Diese Phase neigt sich dem Ende zu: Ausländische Investoren erwerben Minderheitsbeteiligungen an den vier großen staatseigenen Banken, chinesische Banken kaufen internationale Aktiva und sind damit an deren Risiken beteiligt, wie die aktuelle Hypothekenkrise gezeigt hat.

China steht vor der Entscheidung, starke Signale zugunsten der Binnennachfrage und zu Lasten der Exportindustrie zu setzen, die Währung stärker als bisher schwanken und eine reale Aufwertung zuzulassen, um Inflationserwartungen zu brechen. Zudem muss es die im Zuge des Beitritts zur Welthandelsorganisation WTO versprochene Öffnung von Teilmärkten der Finanzdienstleistungen erfüllen. Angesichts der bekannten Risiken - latente notleidende Kredite im geschätzten Volumen von 30 bis 40 Prozent des Bruttoinlandsproduktes, starkes

Kreditengagement in defizitären staatseigenen Betrieben, schlechte Eigenkapitalausstattung - ließe dies die Sicherheitspolster um die Banken herum schwinden und beschwöre Banken Krisen herauf. Doch verfügt China heute über weitaus mehr wirtschaftspolitische Stellschrauben als noch in den neunziger Jahren, um die Budgetrestriktionen dieses staatseigenen Sektors allmählich und nicht schockartig zu verschärfen. Es gibt keine Studie über China und in China, die diese Risiken nicht thematisiert. Die Kenntnis des Problems verhindert jedoch nicht, dass Ursache und Anlass einer Bankenkrise zeitlich weit voneinander entfernt sein können und somit Frühwarnsysteme regelmäßig falsche Signale geben.

Viel plakativer sind die Schilder, die den Preis abbilden, den das chinesische Wachstum von der Umwelt fordert. Dass Chinas Wachstum allein der Größe des Landes wegen einen hohen Umweltverbrauch hat, ist bekannt; wie sehr Umwelt als Wachstumsbremse für China verstanden werden kann, jedoch nicht. So gibt es Szenarien, nach denen sich Chinas Pro-Kopf-Kohlendioxid ausstoß um den Faktor 2,7 erhöhte, wüchse seine Bevölkerung um zehn Prozent. Damit würde China den gegenwärtigen Ausstoß der Vereinigten Staaten um 15 Prozent übersteigen. Gleichzeitig aber besitzt China sowohl finanzielle Ressourcen, um die führenden umweltschonenden Technologien auf dem Weltmarkt zu kaufen, als auch die personellen Möglichkeiten, um sie zu nutzen. Dies geschieht zunehmend. Auf keiner Messe für Umwelttechnologien fehlen chinesische Käufer. Gleichzeitig können in einem autoritären Umfeld wie China ordnungsrechtliche Auflagen zum Umweltschutz durchgesetzt werden, wenn der Weg über preisliche Anreize zu lang erscheint.

Es verwundert daher nicht, dass diesem Engpassfaktor in vielen Untersuchungen ein eher nachrichtlicher Wert zukommt, während sich die Diskussion eher auf die drei erstgenannten Bremsfaktoren konzentriert. Sie sind allerdings nicht die einzigen: China werden auch Defizite in der Institutionenbildung, hohe Korruption und eine zunehmende Knappheit an qualifizierten Arbeitskräften bescheinigt.

Es besteht ein weitgehender Konsens, dass China institutioneller Reformen bedarf, die den Aufbau sozialer Sicherungssysteme in einer rasch alternden, aber reicher werdenden Gesellschaft zum Ziel haben, Einkommensunterschiede eindämmen und die großen regionalen Disparitäten in Grenzen halten. Dies würde die private wie öffentliche Ersparnisquote senken und den binnenwirtschaftlichen Konsum der privaten Haushalte und des Staates anregen.

Chinas Bevölkerungswachstum schwächt sich ab, die Fertilitätsrate nimmt wegen der Ein-Kind-Politik drastisch ab, das für 2050 geschätzte Medianalter wird in China 45 Jahre anstelle jetzt 33 Jahre betragen. Knapp ein Viertel der chinesischen Bevölkerung soll 2050 älter als 65 Jahre sein; der höchste Wert unter allen Schwellenländern. Der Alterungsprozess wird die Zusammensetzung der Nachfrage verändern. Der erwartete Fall der Investitionsrate wird sich nicht ganz durch Produktivitätsanstiege kompensieren lassen, obgleich Schätzungen zeigen, dass Chinas Produktivitätswachstum angezogen hat. Die totale Faktorproduktivität, die Auskunft darüber gibt, wie effizient der Einsatz von Arbeit und Kapital erfolgt, ist diesen Schätzungen zufolge in China im Durchschnitt jährlich um mehr als drei Prozent (mit hohen Abweichungen nach oben wie unten) gestiegen und liegt damit über den entsprechenden Werten der Tigerstaaten der ersten Generation vor 30 Jahren.

Man kann es anders sagen: China hat teure industriepolitische Experimente unterlassen, die bedeutet hätten, etwas zu produzieren, was mit dem verfügbaren Bestand an qualifizierter Arbeit nicht übereingestimmt hätte. Diesen Erfolg aus Unterlassen verdankt das Land seiner relativen Offenheit zum Weltmarkt und der Bereitschaft, vom Wirtschaftsgebiet Hongkong zu lernen. Auch Hongkong hat es - im Gegensatz zu Singapur - stets vermieden, etwas zu produzieren, womit es im internationalen Wettbewerb nicht hätte bestehen können.

Diese Erfahrung ermutigt den Schritt zu weiteren Reformen, die einer alternden Gesellschaft Anreize zu lebenslangem Lernen und zu längerer Lebensarbeitszeit geben könnten. Derartige Anreize können sich auf das Lernangebot beziehen. Sie können aber auch, vielleicht sogar

wirkungsvoller, indirekter Art sein. China könnte beispielsweise die Land-Stadt-Migration weiter erleichtern, um damit gerade ungelernter Arbeit den Zugang zu den volkswirtschaftlichen Erträgen von Urbanisierung zu ermöglichen. Engpässe im Segment qualifizierter Arbeit und die damit verbundene Lohnspreizung am chinesischen Arbeitsmarkt werden diese Lernanreize ebenfalls wirkungsvoll vermitteln, da der Wunsch nach materiellem Aufstieg ungebrochen ist. Es sind im Wesentlichen dieser Wunsch und die Bereitschaft der privaten Haushalte, Bildung aus eigenen Mitteln zu bezahlen, die die optimistische These stützen, China könne im Wohlstand noch wesentliche Fortschritte machen, bevor es ein kritisches Alterungsniveau erreicht hat.

Die Schätzungen über den erwarteten Wachstumsrückgang und seinen Beginn sind diffus. Dies hängt auch damit zusammen, dass es seit langem Zweifel an der Qualität der Daten über das "wahre" chinesische Wirtschaftswachstum und die Inflation gibt. Schon Anfang der neunziger Jahre veröffentlichte der amerikanische Ökonom Christopher Lingle nach unten gerichtete Korrekturen des chinesischen Wachstums mit Hilfe von alternativen Kriterien wie dem Energieverbrauch. Verschiedene Szenarien für das durchschnittliche reale Wachstum bis zum Jahre 2020 bewegen sich für China in einem Korridor von fünf bis sechs Prozent und würden das Land damit auf ein Pro-Kopf-Einkommensniveau nach Kaufkraftparitäten von etwa 10 000 Dollar bringen. Dies bedeutete mehr als eine Verdoppelung gegenüber dem Jahr 2000 und würde China von der Ebene des Pro-Kopf-Einkommens der Ukraine und Algeriens auf die Brasiliens und der Türkei heben; gemessen an der Größe der chinesischen Volkswirtschaft, eine herausragende Leistung.

Wenn allenthalben erwartet wird, dass sich Chinas Wirtschaft künftig stärker am Binnenmarkt orientieren wird, so heißt dies nicht, dass der Rest der Welt weniger betroffen wäre als in der Vergangenheit, in der die Sorge die Runde machte, das Lohnniveau der Industrieländer würde von Peking bestimmt. Zwar gibt es in China keinen homogenen Arbeitsmarkt, es zeigen sich Knappheiten und damit Lohnanstiege bei qualifizierten Arbeitskräften, die einige ausländische Unternehmen schon zum Abwandern in die Nachbarländer veranlasst haben. Dennoch wird die asiatische "industrielle Reservearmee" (China, Indien und Südostasien) noch lange groß genug sein, um das Lohnniveau in der Welt für geringqualifizierte Arbeit unter Druck zu halten.

Ebenso wichtig aber ist, was mit dem Preis für Kapital passieren wird, wenn China sich stärker auf den Binnenmarkt hin orientiert. China war dank seiner Leistungsbilanzüberschüsse eine Liquiditätsquelle und damit ein zinssenkender Faktor. Der Abbau der Überschüsse brächte diesen Faktor zum Erliegen und leistete einen Beitrag zum Zinsanstieg. Sparer in der Welt erhielten Auftrieb, Konsumenten einen Dämpfer. In geordneten Bahnen wäre ein Kapitalpreisanstieg für die Weltwirtschaft ein Signal für die richtigen Knappheitsrelationen zwischen Arbeit und Kapital. In ungeordneten Bahnen, als kurzfristiger Zinsschock, träfe er nicht nur verschuldete amerikanische Konsumenten hart, sondern auch China selbst: Der Wert seiner Überschüsse in nichtchinesischer Währung würde sich im Falle einer Aufwertung der chinesischen Währung rasch verflüchtigen. Diese Überschüsse fehlten dann, um Verpflichtungen in heimischer Währung abzudecken. Daher wird die chinesische Führung alle Preisstellschrauben nutzen, um den Übergang zu einer stärkeren Binnenorientierung so behutsam wie möglich zu gestalten. Diese monetären wie realwirtschaftlichen Stellschrauben besitzt sie heute in weitaus besserer Qualität als noch 1989/90, als der Versuch, eine wirtschaftliche Überhitzung mit Anordnungen statt Anreizen zu verhindern, mit einer sehr harten Landung endete.

China wird der Weltwirtschaft auch weiterhin seinen Stempel über eine ungebrochene Nachfrage nach Energie und Rohstoffen aufdrücken. Die Tatsache, dass Chinas wichtigste Energiereserve Kohle die Umwelt stark belastet, wird der Forschung nach umweltfreundlicheren Technologien für die Kohlenutzung Auftrieb geben. Es ist auch möglich, dass eine sich wandelnde Nachfragestruktur eines reicheren China die Nachfrage

nach Nahrungsmitteln auf Dauer beleben wird. Für die Agrarmarktpolitik der EU und der Vereinigten Staaten sollte dies das Signal sein, ihre Eingriffe in die Agrarmärkte rasch zu beenden. In der laufenden Doha-Runde der Welthandelsorganisation verhalten sich beide immer noch so, als wollten sie den neuen Preistrend bei Nahrungsmitteln nicht zur Kenntnis nehmen. So steht die Doha-Runde am Rande des Scheiterns.

Chinas recht passive Rolle kann ihr auch nicht zum Durchbruch verhelfen. Chinas Markt ist bisher offener als der Brasiliens und Indiens: Der durchschnittliche angewandte Zoll liegt bei nur 9 Prozent gegenüber 15 in Brasilien und 13 Prozent in Indien. China erwartet von den Industrieländern, dass die auch nach dem WTO-Beitritt von 2001 ungebrochene Flut von Anti-Dumping-Maßnahmen und Schutzklauselanwendungen ein Ende findet und dass "Lex China"-Maßnahmen (etwa die Behandlung als Nichtmarktwirtschaft, Sonderschutzklauseln gegen China) abgebaut werden. Bislang ist das nicht geschehen.

Daher zahlt China mit gleicher Münze zurück und ist nun zum fünftwichtigsten Anwender von Anti-Dumping-Maßnahmen geworden. Zudem trägt es durch Verhandlungen über bilaterale Freihandelsabkommen mit den Nachbarregionen zur Schwächung der multilateralen Handelsordnung bei. Die Rolle Chinas in der WTO ist aber nur der Einstieg in die weitergehende Aufgabe als Mitgestalter globaler Regelwerke. Ohne eine Aufnahme in die G-8-Gruppe, ohne Übernahme von Führungspositionen von Chinesen in internationalen Organisationen und ohne ein höheres Stimmengewicht im Internationalen Währungsfonds wird Chinas Rolle passiv bleiben. Damit öffnet sich die Schere zwischen Bedeutung und Führungsverhalten zum Nachteil aller Beteiligten.

Das Fazit jedoch fällt dreißig Jahre nach Beginn eines langen Marsches aus Armut und Isolation heraus für alle Beteiligten positiv aus: Die Alternative eines Verbleibens einer halben Milliarde Menschen unterhalb der Armutslinie ist nicht vorstellbar. Die so nicht vorhergesehene Dynamik des Aufstiegs mit all ihren unbestrittenen sozialen und ökologischen Kosten blieb bislang politisch wie wirtschaftlich beherrschbar. Dies auch weiterhin zu gewährleisten ist eine Aufgabe, die leichter zu erfüllen sein wird, wenn sich China weiter öffnet, politische Ansprüche außerhalb seines Territoriums durch Verhandlungen regelt und die Weltgemeinschaft China so viel Unterstützung und Verantwortung anbietet wie notwendig.