

Die Grenzen des Aufschwungs

Mit einem umfassenden Konjunkturprogramm will China seine Wirtschaft stabilisieren und zugleich auf die Zukunft vorbereiten

Barbara Unmüßig | Die Finanzkrise legt die strukturellen Probleme der chinesischen Wirtschaft offen. Der Einbruch der weltweiten Nachfrage trifft die Exportwirtschaft empfindlich. Die Regierung versucht daher, mit Investitionen, Sozialprogrammen und Subventionen die Binnennachfrage anzukurbeln – allerdings zu Lasten der Umwelt.

China mit seinem gigantischen Binnenmarkt, seiner Attraktivität für ausländische Direktinvestitionen und den weltgrößten Währungsreserven in Höhe von fast 1,6 Billionen Euro gilt als besser gewappnet gegen die Folgen der Finanzkrise als alle anderen Schwellenländer. Binnen 30 Jahren ist China zu einer der größten Wirtschaftsnationen aufgestiegen und damit zu einer tragenden Säule der Weltwirtschaft geworden. Damit stellt sich die Frage, wie stark die chinesische Wirtschaft tatsächlich von der Krise betroffen ist und welche Maßnahmen die Regierung ergreift. Leistet das chinesische Konjunkturprogramm dem Green New Deal Vorschub oder kommen die Maßnahmen, die einen ökologischen und nachhaltigen Umbau versprechen, zu kurz?

Riskante Geldgeschäfte

Kursstürze an der Börse und heftige Verluste milliardenschwerer Anlagen wie bei den beiden Hypothekengigan-

ten Fannie Mae und Freddie Mac oder bei anderen US-amerikanischen und europäischen Banken zeigen: Auch China war in riskante Geldgeschäfte auf den internationalen Finanzmärkten involviert. Allerdings ist der größte Teil der chinesischen Devisenreserven in relativ sicheren amerikanischen Schuldverschreibungen angelegt. Die staatliche Kontrolle des Kapitalverkehrs, die solide Finanzierung der Banken und der meisten Unternehmen haben hier Schlimmeres verhindert.

Gleichwohl bekommt China die Folgen der Finanzkrise massiv zu spüren. Chinas Exportsektor ist immerhin für 40 Prozent seines Bruttoinlandsprodukts verantwortlich und ist vom weltweiten Abschwung, insbesondere durch den Einbruch der Nachfrage aus den USA, erheblich betroffen. „Es sind Chinas ineffizientes Wachstumsmodell und die unausgeglichene ökonomische Struktur, die seine Wirtschaft verwundbar ma-

chen“, sagt Yu Yongding, Direktor des Instituts für Weltwirtschaft und -politik an der Chinesischen Akademie für Sozialwissenschaften.

Strukturelle und hausgemachte Probleme werden durch die Wirtschafts- und Finanzkrise zusätzlich verstärkt und setzen die chinesische Wirtschaft massiv unter Druck. Die zweistelligen Wachstumsraten der vergangenen Jahre schmelzen dahin. Mitte März hat die Weltbank die Wachstumsprognosen für Chinas Wirtschaft erneut nach unten korrigiert, auf nur noch 6,5 Prozent. Auch die chinesische Führung verabschiedet sich von Wachstumsraten im zweistelligen Bereich, doch verspricht sie für 2009 einen Anstieg des BIP um acht Prozent. Das braucht China, um zusätzliche Jobs zu schaffen. Die Arbeitslosigkeit in den Städten liegt offiziell bei 4,2 Prozent, andere Quellen gehen von neun bis zwölf Prozent aus. 1,5 Millionen Universitätsabsolventen sind ohne Arbeit, und sieben Millionen weitere werden 2009 auf den Arbeitsmarkt drängen. Vor allem aber haben nach offiziellen Angaben 26 Millionen Wanderarbeiter ihre Beschäftigung in den Fabriken für Exportgüter verloren und finden in ihren Dörfern nun keine Lebensgrundlage mehr.

Spielzeugindustrie in der Krise

Mit Blick auf den industriellen Sektor macht insbesondere die Spielzeugindustrie Schlagzeilen: Sie steckt durch den weltweiten Nachfragerückgang in

der Krise. Verschärft wird diese durch die großen Rückrufaktionen von Spielzeug und die gestiegenen Produktionskosten. 2008 wurden allein in der Südprovinz Guangdong rund 1000 Spielzeugfabriken geschlossen.

Die Wachstumszentren der Ostküste mit ihren Weltmarktfabriken (Kleidung, Schuhe, Chip-Herstellung) sind seit langem einem harten Wettbewerb mit anderen Billiglohnländern wie Bangladesch, Vietnam, Laos oder den Philippinen ausge-

setzt. Der an den Dollar gebundene Yuan ist von der Aufwertung des Dollars betroffen:

Chinesische Exporte, vor allem aus den arbeitsintensiven Industrien, sind nochmals teurer geworden.¹ Diese Entwicklungen gefährden den sozialen Frieden. Schon im vergangenen Jahr gab es eine Reihe gewaltsamer Proteste vor den Fabriken.

Die Regierung und die KP China sind alarmiert: Das Jahr 2009 sei das schwerste seit der Jahrtausendwende. Die Ankurbelung der Binnenwirtschaft ist das alte und neue Mantra der Regierung. Bereits im November 2008 gab sie ein Konjunkturprogramm in Höhe von 458 Milliarden Euro bekannt.² Damit will sie den Wachstums- und Beschäftigungsmotor am Laufen halten. Ferner kündigte die Regierung eine deutliche Liberalisierung des Finanzsektors an. Mit Zinssenkungen der Zentralbank – es sind fünf Prozent seit September 2008 –

¹ Hanns Günther Hilpert: China: Domino oder Rettungsanker der Weltwirtschaft?, in: Hanns Günther Hilpert und Stormy Mildner (Hrsg.): Globale Ordnungspolitik am Scheideweg. Eine Analyse der aktuellen Finanzmarktkrise, SWP-Studie Februar 2009, Berlin, S. 27–31.

² Fu Jing und Si Tingting: NDRC reveals details of stimulus package, China Daily 27.11.2008, http://www.chinadaily.com.cn/bizchina/2008-11/27/content_7246758.htm.

und einer Lockerung der staatlichen Kontrollen der Kreditvergabepolitik der Banken soll vor allem die Bereitstellung von Krediten für mittelständische und kleinere Firmen angeregt werden. Da alle großen Banken dem Staat gehören und die Vorstände von der Regierung ernannt sind, zeigen die Entscheidungen bereits Wirkung: Die Bankkredite an Firmen sind im Dezember 2008 gestiegen.³

Umfangreiches Konjunkturpaket

Das Konjunkturpaket ist eine Mischung aus Investitionen, Sozialprogrammen und Subventionen. Die größten Posten sind für Infrastruktur, Wohnungsbau und die Entwicklung der ländlichen Regionen vorgesehen, darunter auch für den Aufbau der vom Erdbeben verwüsteten Gebiete in der Provinz Sichuan. Kritiker inner- und außerhalb Chinas jedoch bemängeln

den hohen Anteil an Infrastrukturprojekten und den vergleichsweise kleinen Anteil von

Investitionen in Humankapital. Denn angekündigt wurden massive Investitionen in den öffentlichen Wohnungsbau, um so die heimische Bauwirtschaft wieder anzukurbeln.

Investitionen in Milliardenhöhe sind für die Krankenversicherung vorgesehen sowie für die Subventionierung des Getreidepreises; für letztere sind zwölf Milliarden Euro allein im Jahr 2009 eingeplant. Besonderes Augenmerk gilt der wirtschaftlichen Entwicklung der über viele Jahre hinweg vernachlässigten ländlichen Regionen.

Dort sollen die Lebensbedingungen mit vielfältigen Maßnahmen verbessert werden. In den Boomjahren wurde zu wenig in die Landwirtschaft und Infrastruktur auf dem Land investiert. Millionen Bauern haben Ackerland an Industriezonen verloren, oft ohne dafür angemessen entschädigt worden zu sein. Die Verseuchung von Boden und Wasser, Erosion und Überschwemmungen sind weitere Probleme. Die Führung unter Hu Jintao hat seit 2005 die Entwicklung der ländlichen Regionen betrieben, die Bauern von Steuern befreit und Gebühren für die neunjährige Pflichtschule abgeschafft. Jetzt aber kommt die Wirtschaftskrise auf dem Land als Krise der Kaufkraft an, da Millionen von Wanderarbeitern weniger oder gar kein Geld mehr nach Hause schicken können.

Wie sehr sich die chinesische Regierung um die politische Stabilität auf dem Lande sorgt, wo 840 Millionen Menschen leben, zeigen auch die Einmalzahlungen, die gerade an die 70 Millionen ärmsten Chinesen geleistet wurden, und die verteilten Naturalien wie Reis, Fisch oder Öl.

Hilflos und kurzsichtig mutet die Aktion „Haushaltsgüter für Bauernland“ an. Für Fernseher, Waschmaschinen, Klimaanlage, Mikrowellen und Mopeds bekommen Käufer vom Staat 13 Prozent des Preises ausbezahlt. Überall in China sollen dafür bis zu 10 000 Verkaufsstellen aufgebaut werden.⁴ 1,7 Milliarden Euro will die Regierung allein 2009 für dieses Programm ausgeben; bis 2013 soll es laufen. Mit diesem Subventionierungsprogramm werden die riesigen Überkapazitäten der Elektronik- und Haushalts-

Das 458 Milliarden Euro schwere Konjunkturpaket fördert vor allem Infrastruktur und Wohnungsbau

³ The Economist: China's flagging economy. Strong as an ox?, 22.1.2009.

⁴ Ebd.

Bild nur in Printausgabe verfügbar

© picture-alliance / dpa

gerätehersteller abgebaut. Für chinesische Konzerne und internationale Joint Ventures ist das Konjunkturprogramm somit ein Riesengeschenk angesichts ihrer großen Lagerbestände an Waschmaschinen, Kühlschränken und Klimaanlageanlagen. So werden Ladenhüter an die Menschen gebracht, egal ob diese Güter gerade dringend benötigt werden oder nicht.⁵ Die wirtschaftlichen und ökologischen Folgekosten spielen offensichtlich keine Rolle. Mit einer wohlüberlegten, nachhaltigen Entwicklungsstrategie hat das nicht viel zu tun, allenfalls werden hier Grundlagen für ein stromfressendes Entwicklungsmodell gelegt, und knappe Kaufkraft wird abgezogen statt aufgebaut. Ob die schönen neuen Konsumgüter und Naturalien dazu taugen, die soziale und politische Unzufrieden-

heit der Menschen zu besänftigen, ist allerdings zweifelhaft.

Siemens hofft auf Großaufträge

Das Konjunkturprogramm interessiert nicht nur die Chinesen. Auch internationale Konzerne wie Siemens hoffen auf neue Investitionen. Der Konzern ist seit Jahrzehnten mit Milliardensummen in China aktiv. Jüngst hat Nokia Siemens Networks mit den Telefonkonzernen China Mobile und China Unicom eine Rahmenvereinbarung über die Lieferung von Mobilfunkausrüstung und -dienstleistungen im Wert von 880 Millionen Euro unterzeichnet.⁶ Siemens hofft auch auf Großaufträge beim U-Bahnbau und für neue Hochgeschwindigkeitszüge. Die Verhandlungen über 100 ICEs dauern an.⁷

Absatz im Keller: Chinesische Frauen fertigen Spielwaren in der ehemaligen deutschen Handelskolonie Tsingtau an. Nicht nur die Nachfrage sinkt; auch die Bindung des Yuan an den aufgewerteten Dollar verteuert die Produkte auf dem Weltmarkt

⁵ Johnny Erling: Der Wirtschaftsriese steckt in der Krise, RP Online, 4.2.2009, <http://www.rp-online.de/public/article/wirtschaft/news/668681/Der-Wirtschaftsriese-steckt-in-der-Krise.html>.

⁶ Nokia Siemens erhält Großauftrag aus China, Süddeutsche.de, 25.2.2009, <http://newsticker.sueddeutsche.de/list/id/487083>.

⁷ Siemens hofft auf Großprojekt in China, Tagesspiegel, 8.12.2008.

Auch in den Ausbau der Energieinfrastruktur auf dem Land will China investieren und stellt neben Investitionen für den Infrastrukturausbau 24 Milliarden Euro für Umweltschutz und Energieeffizienz zur Verfügung. Zunächst waren sogar 40 Milliarden Euro für diesen Bereich vorgesehen; ein Vorhaben, das das World Resources Institute als einen Schritt in Richtung „grüner“ Umgestaltung der chinesischen Wirtschaft lobte. Die Ausgaben für den Umweltschutz wurden jedoch mittlerweile um 40 Prozent auf 24 Milliarden Euro gekürzt.

An diesem „grünen“ Markt hat Siemens ebenfalls Interesse. Der Konzern will in Energie- und Emissionsreduktionen investieren, vor allem aber bei den Infrastrukturmaßnahmen auf

Siemens hat die Hoch-
technologien, die China in
seiner Zukunft investieren will

dem Lande mitmischen. Hier beachtet er Technologien für die Produktion elektrischen Stromes, die Stromverteilung und beim Stromkonsum anzubieten.⁸ Außerdem will Siemens sich in der Wind- und Solarenergie engagieren. Die ambitionierten Ziele für erneuerbare Energien – zehn Prozent bis 2010, 15 Prozent bis 2020 – schaffen Investitionsanreize auch für ausländische Konzerne. Das Ziel des Unternehmens, im laufenden chinesischen Wirtschaftsjahr doppelt so stark zu wachsen wie die Wirtschaft des Landes selbst – so der Konzernchef für China, Richard Hausmann, im Interview mit dem Wirtschaftsmagazin *Euro* – ist durch-

aus realistisch: Siemens hat die Hochtechnologien, mit denen China in seine Zukunft investieren will.⁹

Die heftigste Kritik am chinesischen Konjunkturprogramm betrifft die mangelnde Transparenz. Nach der Ankündigung des Pakets im November 2008 formierte sich eine landesweite Bewegung, die im Internet die Offenlegung von Details forderte. Medien unterstützten die Kampagne, und ein Schanghai-er Anwalt drohte unter Berufung auf ein neues Transparenzgesetz mit einer Klage, sollten die zuständigen Behörden nicht genaue Zahlen über die Verwendung der Gelder auf den Tisch legen. Selbst die staatliche Nachrichtenagentur Xinhua stellte sich hinter die Bewegung. Schließlich kündigte die Regierung an, nach der Abstimmung im Nationalen Volkskongress Details zu veröffentlichen.

Der jährlich stattfindende Volkskongress, Chinas gesetzgebende Versammlung, tagte Mitte März. Hauptthema in diesem Jahr: die Verabschiedung des Haushalts- und des Konjunkturpakets. Mehr als 400 von 2898 Abgeordneten stimmten gegen das Paket oder enthielten sich. Diese für das Einparteienparlament ungewöhnlich hohe Zahl ist womöglich eine Reaktion auf eben jene mangelnde Transparenz. Hu Shuli, Chefin des renommierten Finanzmagazins *Caijing*, bescheinigt der diesjährigen Versammlung zwar ganz erhebliche Fortschritte bei der Offenlegung des Haushalts, fordert aber eine lange Liste weiterer Verbesserungen.

⁸ People's Daily Online: Siemens sets eyes on China's „green“ market, People's Daily Online, 11.2.2009, <http://english.peopledaily.com.cn/90001/90776/90884/6590480.html>.

⁹ Interview mit Richard Hausmann: In China kommen wir zum Zuge, *Euro*, 3/2009, www.finanzen.net/euro/euro_topnews.asp?pkNewsNr=846520.

Weitere Details über das Konjunkturpaket liegen derzeit noch nicht vor, aber die bisher bekannten Zahlen sind aktualisiert worden und zeigen, dass die Kritik am Paket aufgegriffen wurde: Die Investitionen in Bildung und Soziales wurden massiv erhöht. Mehr als verdreifacht wurden die Mittel für den Aufbau der Gesundheitsversorgung und des Erziehungssystems von 4,6 auf 17 Milliarden Euro. Auch für Forschung und Innovation soll jetzt deutlich mehr bereitgestellt werden. Statt wie ursprünglich angekündigt 18,3 Milliarden Euro werden jetzt 31 Milliarden Euro zur Verfügung stehen. Das zeigt, dass man in Peking entschlossen ist, den langfristigen Umbau der Wirtschaft in Angriff zu nehmen, weg von der Werkbank der Welt, hin zu einer mehr wissens- und serviceorientierten Wirtschaft. Die Mittel für Infrastruktur und Verkehr wurden reduziert, machen aber noch immer den größten Posten aus. Auch die Ausgaben für den Umweltschutz wurden im Zuge dieser Neuschürung des Konjunkturpakets um 40 Prozent gekürzt.

Entwicklung vor Umweltschutz

Die Finanzkrise kann Chinas Entwicklungsdilemma nicht auflösen. Die Regierung gibt im Zweifel der Entwicklung seiner ärmsten Provinzen, und damit der sozialen Stabilität, Vorrang vor dem Umweltschutz. Ein radikales Umdenken wird es hier nicht geben. Die Investitionen in die Infrastruktur und Innovation beinhalten aber immer noch Chancen für einen Green New Deal. Der Ausbau der Eisenbahn und die Förderung von Energie- und Res-

sourceneffizienz sind erste gute Ansätze. Immerhin: Noch 24 Milliarden Euro sind für den direkten Umweltschutz vorgesehen. Entscheidend ist jetzt nicht nur, in welche konkreten Maßnahmen die Mittel fließen werden, sondern ob China in der Lage sein wird, diese sinnvoll umzusetzen. Der Teufel liegt im Detail, meint Yu Yongding. Wenn das Konjunkturpaket nicht die Nachfrage von Haushalten und kleineren Betrieben ankurbelt, sondern die Provinzregierungen zu weiteren kurzfristigen Investitionen animiere, werde es scheitern.

Bereits vor dem Volkskongress hat das Umweltministerium grüne Richtlinien für Direktinvestitionen aus dem Ausland angekündigt. Die sind im Februar 2009 um mehr als 30 Prozent im Vergleich zum Vorjahr gesunken. Doch als Land mit dem größten Binnenmarkt der Welt wird China attraktiv für Investoren bleiben und weiter einen nennenswerten Beitrag zur globalen Wirtschaftsentwicklung leisten. Ob diese Entwicklung für künftige Generationen vertretbar sein wird, hängt davon ab, ob wir alle unsere Konsum- und Produktionsmuster tiefgreifend ändern können. Jetzt besteht die Chance dazu.

Peking geht den Umbau der Wirtschaft an; weg von der Werkbank der Welt, hin zur wissensorientierten Ökonomie



BARBARA UNMÜSSIG ist Mitglied im Vorstand der Heinrich-Böll-Stiftung.