ASIEN 19.12.2019 | Anna Holzmann

Von der Werkbank zur globalen Wirtschaftsmacht

China gelang, was anderen Schwellenländern nicht gelingt. Wird das so bleiben? Die Strategie der Volksrepublik im Überblick.

Chinas rasanter Aufstieg zur globalen Wirtschaftsmacht gilt als große Erfolgsgeschichte des 20. Jahrhunderts. Binnen weniger Jahrzehnte vollzog die Volksrepublik den Wandel vom Agrarstaat zu einem – in weiten Teilen – industrialisierten Land. China ist nicht mehr (nur) als „Werkbank der Welt" erfolgreich in der Produktion von Exportgütern. Die inzwischen weltweit zweitgrößte Volkswirtschaft ist inzwischen bei Zukunftstechnologien, wie der fünften Generation des Mobilfunks (5G) und der Künstlichen Intelligenz, ein international ernstzunehmender Konkurrent.

Die Kommunistische Partei Chinas (KPC) hat sich das ambitionierte Ziel gesetzt, das Land bis Ende 2020 in eine „Gesellschaft bescheidenen Wohlstands" zu wandeln. Chinas Wirtschaft soll dann doppelt so groß sein wie noch vor zehn Jahren, mit einem Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf von mehr als 10 000 US-Dollar. Es ist ein wichtiges Etappenziel auf dem Weg zur technologischen Supermacht, zu der China bis 2049 – dem hundertsten Geburtstag der Volksrepublik – aufgestiegen sein will

Um das Ziel für 2020 zu erreichen, müsste Chinas Wirtschaft auch im nächsten Jahr um mindestes sechs Prozent wachsen. Ob und wie dies gelingen kann, ist unter ExpertInnen umstritten. Dass die Wachstumszahlen für 2018 kürzlich nach oben korrigiert wurden, deuten manche als Versuch, die chinesische Wirtschaft „offiziell" auf Kurs zu halten. Denn der wirtschaftliche Erfolg Chinas ist eng verknüpft mit der Legitimität und dem Machtanspruch der KPC. Beobachter warten daher gespannt auf die Ergebnisse der diesjährigen Zentralen Arbeitskonferenz zur Wirtschaft. Denn auf der Pekinger Großveranstaltung wird nicht nur die wirtschaftspolitischen Marschrichtung Chinas, sondern auch das Wachstumsziel für das kommende Jahr festgelegt.

Seit Ausbruch der Weltfinanzkrise stärkt die chinesische Führung wieder die Rolle des Staates in der Wirtschaft. Neben Infrastrukturprojekten spielt die (Rück-)Eroberung heimischer Marktanteile durch chinesische Unternehmen eine zunehmend wichtige Rolle.

Nach der Gründung der Volksrepublik China 1949 befand sich das Land zunächst in einer Phase der Isolation. Die Wirtschaft war im Rahmen einer zentral festgelegten Planwirtschaft organisiert und stark auf den Binnenmarkt ausgerichtet. Im Fokus standen Staatsunternehmen und der Ausbau der Schwerindustrie. Nach dem Tod Mao Zedongs setzte unter Deng Xiaoping 1978 eine Ära der strategisch-kontrollierten Reform und Öffnung ein. Diese hatte zum Ziel, ein im internationalen Vergleich rückständiges China mithilfe ausländischer Technologie rasch zu modernisieren. Das Experimentieren mit einer Lockerung wirtschaftspolitischer Vorgaben für Provinzen, Städte und Kreise, die Einrichtung von Sonderwirtschaftszonen den Provinzen Guangdong und Fujian und insgesamt die Lern- und Anpassungsfähigkeit des Systems waren entscheidende Antriebe für Chinas dynamische Wirtschaftsentwicklung.

Ausländische Unternehmen nutzten die Chancen, die die schrittweise Öffnung des chinesischen Marktes bot. Ausländische Direktinvestitionen spielten vor allem in der Anfangsphase eine tragende Rolle für Chinas wirtschaftlichen Erfolg.

Deng Xiaopings Nachfolger hielten zunächst an dessen Streben nach mehr Reformen und Marktöffnung fest. In den 1990er-Jahren ermöglichten sie in vielen Bereichen flexiblere Preisgestaltungen und förderten auch das chinesische Privatunternehmertum. Als Meilenstein der wirtschaftlichen Öffnung Chinas wurde 2001 der Beitritt der Volksrepublik zur Welthandelsorganisation gefeiert.

Spätestens seit Ausbruch der Weltfinanzkrise 2007/8 stärkt die chinesische Führung jedoch wieder deutlich die Rolle des Staates in der Wirtschaft. Reformbestrebungen konzentrierten sich weniger auf Marktliberalisierung, sondern vermehrt auf den staatlichen Sektor, der produktiver werden sollte. Neben großen Infrastrukturprojekten spielte die (Rück-)Eroberung heimischer Marktanteile durch chinesische Unternehmen eine zunehmend wichtige Rolle.

In arbeitsintensiven Exportbranchen hat China mittlerweile an Wettbewerbsfähigkeit gegenüber südostasiatischen Ländern verloren. Gleichzeitig bewirkten die anhaltend hohen Investitionen einen rapiden Anstieg der Verschuldung.

Seit dem Amtsantritt von Partei- und Staatschef Xi Jinping 2012/2013 ist die chinesische Führung nunmehr bestrebt, den Balanceakt zwischen einem zunehmend dominanten Parteistaat und einer stärkeren Einbindung von Marktkräften zu meistern, um Chinas Wirtschaft effizienter zu gestalten.

Denn China setzte bei seiner wirtschaftlichen Aufholjagd stark auf ein investitionsgetriebenes Wachstum. Kapital floss vor allem in die industrielle Fertigung, Infrastruktur und die Immobilienwirtschaft. Der Fokus lag auf der Mobilisierung von Ressourcen und weniger auf deren effizientem Einsatz.

Ende der 2010er-Jahren stieß das export- und investitionsintensive Wachstumsmodell Chinas jedoch an seine Grenzen. In arbeitsintensiven Exportbranchen hat China mittlerweile an Wettbewerbsfähigkeit gegenüber südostasiatischen Ländern verloren. Gleichzeitig bewirkten die anhaltend hohen Investitionen einen rapiden Anstieg der Verschuldung.

Die Zeiten zweistelliger BIP-Wachstumsraten, das die Volksrepublik zwischen 1990 und 2010 durchlief, sind vorbei. Seit 2014 spricht die chinesische Führung offiziell von der „neuen Normalität“ – einer Übergangsphase, in der für chinesische Verhältnisse geringe Wachstumsraten von sechs bis sieben Prozent akzeptiert werden. Die chinesische Führung steht nun vor der großen Herausforderung, Chinas Wirtschaftsstruktur effizienter, nachhaltiger und innovativer zu gestalten.

Spätestens seit Ausbruch des Handelskonflikts mit den Vereinigten Staaten sind die Risiken einer zu großen Abhängigkeit von ausländischen

China verfolgte mit seinem Wachstumsmodell den Ansatz ostasiatischer Länder wie Japan, Südkorea oder Taiwan und deren erfolgreicher, staatsgetriebenen Entwicklung Mitte bis Ende des 20. Jahrhunderts. Dieser basierte auf drei Kernelementen: Landreformen, einer stark exportorientierten (Fertigungs-)Industrie,

Schlüsseltechnologien für China deutlich zu spüren.

und einer Geld- und Finanzpolitik, die den Kapitalzufluss in strategisch wichtige Industriezweige lenkt.

Die chinesische Führung ergänzte diese Kernelemente um zwei weitere Aspekte, die Chinas Entwicklungspfad deutlich von dem seiner ostasiatischen Nachbarn sowie anderen Schwellenländern abhebt: die überaus dominante Rolle des chinesischen Staates als Regulator und wirtschaftlicher Akteur und die auch im internationalen Vergleich besonders starke Abhängigkeit von ausländischen Investitionen.

Spätestens seit Ausbruch des Handelskonflikts mit den Vereinigten Staaten sind die Risiken einer zu großen Abhängigkeit von ausländischen Schlüsseltechnologien für China deutlich zu spüren. Das zeigt sich besonders in der Halbleiterfertigung. Ausländische Technologien wurden hier zunächst genutzt, um die Entwicklung neuer Industrien und die Industrialisierung Chinas zu beschleunigen. China ist bestrebt, die gesamte Wertschöpfungskette zu kontrollieren und eine möglichst unabhängige chinesische Halbleiterindustrie aufzubauen.

Um die heimische Industrie gegenüber der ausländischen Konkurrenz zu stärken, setzt Peking auf günstige Produktionsbedingungen, eine künstlich hoch gehaltene Nachfrage, massive staatlichen Förderungen, und protektionistische Maßnahmen wie Marktzugangsbeschränkungen. Beobachten lässt sich dies zum Beispiel in der chinesischen Automobilindustrie, insbesondere bei Fahrzeugen mit alternativen Antriebstechnologien und der Batterieherstellung für Elektrofahrzeuge. Chinesischen Unternehmen wurde hier ermöglicht, in einem relativ geschützten Marktumfeld heranzureifen, durch Joint-Ventures mit ausländischen Automobilherstellen Technologien zu erwerben und so zunächst in einen Preis-, zusehends aber auch in einen Qualitätswettbewerb mit internationalen Konkurrenten zu treten.

So beeindruckend die Entwicklung Chinas auch sein mag, so geht Pekings Wirtschaftspolitik weiterhin mit großer Ineffizienz einher, beispielsweise in Form von Ressourcenverschwendung oder unwirtschaftlich

Industriepolitische Programme zur Förderung strategisch ausgewählter Industrie- und Hochtechnologiebereiche spielen eine wesentliche Rolle. 2015 stellte China seinen industriepolitischen Masterplan „Made in China 2025“ vor. China verfolgt damit nicht nur das Ziel der technologie- und innovationsgetriebenen Modernisierung der chinesischen Industrie in zehn Kernbereichen, darunter Robotik und neue Materialien. Es geht um die Verdrängung ausländischer Produkte und

agierenden Staatsunternehmen.

Technologien durch chinesische Alternativen.

In den vergangenen Jahrzehnten hat China eine beeindruckende Wirtschaftsentwicklung hingelegt. Der Fokus verschob sich dabei von der Schwer- zur Leichtindustrie, und von der Fertigung einfacher Exportgüter hin zu Produkten am oberen Ende der Wertschöpfungskette – einschließlich hin zu einer stärkeren Dienstleistungs- und Konsumorientierung. Die chinesische Führung legt großen Wert darauf, die Abhängigkeit von Exporten und ausländischen Investitionen sukzessive zu verringern und stattdessen die eigene Innovationsfähigkeit und Unabhängigkeit von ausländischen Technologien zu stärken. Dabei stehen China als autoritär regiertem Einparteienstaat ganz andere Mittel der wirtschaftspolitischen Gestaltung zur Verfügung als anderen aufstrebenden Entwicklungsländern.

So beeindruckend die Entwicklung Chinas auch sein mag, so geht Pekings Wirtschaftspolitik dennoch weiterhin mit großer Ineffizienz einher, beispielsweise in Form von Ressourcenverschwendung oder unwirtschaftlich agierenden Staatsunternehmen. Ob der chinesische Entwicklungspfad in den nächsten drei Jahrzenten tatsächlich in der angestrebten Position weltweiter Technologieführerschaft enden wird, bleibt daher abzuwarten.

Anna Holzmann
Berlin

Anna Holzmann ist wissenschaftliche Mitarbeiterin beim Institut MERICS. Ihr Forschungsschwerpunkt ist Chinas Industriepolitik mit Fokus auf neuen Technologien.