

### Chinas neues Wirtschaftsmodell: Fahrt in tiefes Wasser

Schüller, Margot; Schüler-Zhou, Yun

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**

GIGA German Institute of Global and Area Studies

**Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:**

Schüller, M., & Schüler-Zhou, Y. (2014). *Chinas neues Wirtschaftsmodell: Fahrt in tiefes Wasser*. (GIGA Focus Asien, 5). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, Institut für Asien-Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-388192>

**Nutzungsbedingungen:**

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

**Terms of use:**

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

## ***Chinas neues Wirtschaftsmodell: Fahrt in tiefes Wasser***

Margot Schüller und Yun Schüler-Zhou

Der Nationale Volkskongress (NVK) bekräftigte auf seiner Jahrestagung Mitte März 2014 die Ziele des ambitionierten Restrukturierungsprogramms der neuen politischen Führung. Tief greifende Reformen werden das bestehende Wirtschaftsmodell verändern.

### **Analyse**

Für Chinas graduellen Reformansatz steht das von Deng Xiaoping in den 1980er Jahren gezeichnete Bild des „Tastens nach Steinen beim Überqueren des Flusses“. Dass die Reformen inzwischen an einem kritischen Punkt und im „tiefen Wasser“ angelangt sind, betonte Ministerpräsident Li Keqiang in seinem Regierungsbericht vor dem NVK. Hierzu zählt die Neuausrichtung des Wirtschaftsmodells mit dem Übergang zu einem qualitativen Wachstum, das stärker binnenmarktorientiert, nachhaltiger und innovativer sein soll.

- Chinas Wirtschaftsmodell ist an seine Grenzen gestoßen. Die bereits mehrfach angekündigte Neuausrichtung des chinesischen Wirtschaftssystems soll nun unter der neuen politischen Führung umgesetzt werden.
- Im Zentrum der Neuausrichtung des Wirtschaftsmodells steht die veränderte Rolle des Staates in der Ressourcenallokation. Es geht vor allem um die Entscheidungsrechte der Unternehmen hinsichtlich Investition und Innovation sowie um den staatlichen Einfluss auf Güter- und Faktorpreise. Behörden werden auf ihre administrative Funktion beschränkt, um die Entscheidungsrechte der Unternehmen zu stärken.
- Mehr Markt und mehr Privatwirtschaft stellen die dominante Stellung der Staatsunternehmen infrage. Das 60-Punkte-Reformprogramm, das im November 2013 beschlossen wurde, fordert die Abschaffung der Monopolstellung der Staatsunternehmen und will die Beteiligung privater Unternehmen stärker fördern.
- Während wichtige Veränderungen am Wirtschaftsmodell zu erwarten sind, sollte nicht mit einer völligen Konvergenz zu westlichen Marktwirtschaften gerechnet werden. Bestimmte „chinesische Merkmale“ eines hybriden Wirtschaftssystems werden voraussichtlich auch weiterhin bestehen bleiben und die Diskussion um das „chinesische Modell“ prägen.

**Schlagwörter:** *China, Wirtschaftsmodell, Nationaler Volkskongress 2014*

## Reformzwänge und aktuelle Entwicklung

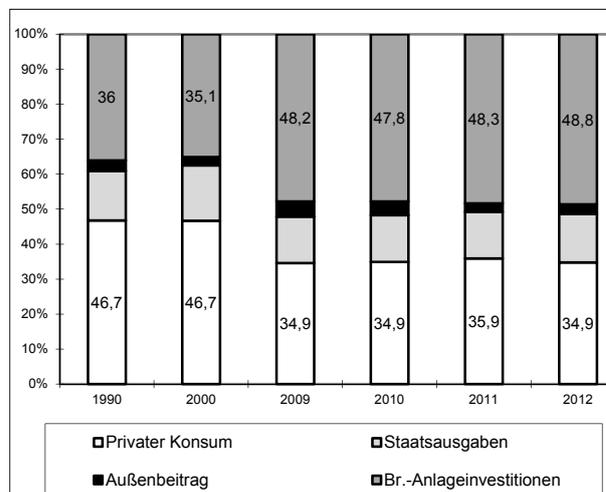
Chinas Wirtschaftsmodell ist an seine Grenzen gestoßen. Die investitionsgetriebene Entwicklungsstrategie hat sich zwar als wachstumsförderlich erwiesen, sie hat jedoch gleichzeitig enorme Überkapazitäten verursacht. Die gelockerte Geldpolitik zur Finanzierung des Konjunkturprogramms im Jahr 2009 verschärfte die Probleme im Finanzsektor. Der Beitrag des privaten Konsums zum Wachstum ist zu gering, während die Abhängigkeit vom Export zu groß ist. Wachsende Einkommensdisparitäten und hohe ökologische Folgekosten des rasanten Wachstums werden von der Bevölkerung zunehmend kritisch wahrgenommen. Um eine Neuausrichtung des Wirtschaftsmodells zu erreichen, wurden auf dem 3. Plenum des 18. Zentralkomitees der Kommunistischen Partei Chinas (KPCh) im November 2013 die Weichen neu gestellt. Der Plenumsbeschluss (*Xinhua* 2013) bildet die Grundlage für die Veränderung des Wirtschaftsmodells und ist der Bezugspunkt dieses Beitrages. In den Reden der Regierungsvertreter auf der NVK-Tagung wurde die Neuausrichtung in vielen Punkten bestätigt.

Dass die Umsteuerung des Wirtschaftsmodells erforderlich ist, machen die Statistiken für das Jahr 2013 erneut deutlich. So blieben die Anlageinvestitionen nach wie vor der wichtigste Antriebsmotor der wirtschaftlichen Entwicklung. Ihr Beitrag lag vorläufigen chinesischen Angaben zufolge mit einem Anteil von 54,4 Prozent am Wachstum des Bruttoinlandprodukts (BIP) sogar höher als im Jahr 2012. Der Anteil des privaten Konsums soll zwar leicht gestiegen sein, doch liegen noch keine genauen Daten dazu vor. Berechnungen der Weltbank zur Zusammensetzung des BIP zwischen den Jahren 1990 und 2012 zeigen, dass nach dem Ausbruch der globalen Finanzmarktkrise die Anlageinvestitionen zulasten des privaten Konsums stetig zugenommen haben (siehe Grafik).

Die Ausweitung des privaten Konsums ist für ein stärker binnenmarktorientiertes Wachstum aber von zentraler Bedeutung. Hierfür ist es notwendig, dass die steigenden verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte konsumwirksam eingesetzt und nicht gespart werden. Da das soziale Sicherungssystem nach wie vor unzureichend entwickelt ist, macht dies eine hohe private Vorsorge gegen Grundrisiken wie Krankheit, Alter und Unfall und damit Sparen erforderlich. Hinzu kommen die hohen Ausbildungskosten für Kinder, so-

dass städtische Haushalte im Durchschnitt fast ein Drittel ihrer Einkommen dafür einplanen müssen.

Grafik: Zusammensetzung des BIPs (in %)



Quelle: World Bank 2014.

Um das Ziel einer stärker nachhaltigen Entwicklung zu erreichen, müssen die enormen industriellen Überkapazitäten abgebaut werden, die im Zuge des Konjunkturbelebungsprogramms nach dem Jahr 2008 entstanden sind. Durch eine geringere Wachstumsrate soll ein Spielraum für Veränderungen der Industriestrukturen geschaffen werden. Geplant ist auch im Jahr 2014 das Wachstum zu begrenzen. Die National Development and Reform Commission (NDRC), die ehemalige Planungskommission, die auch heute noch die gesamtwirtschaftliche Indikativplanung auf der jährlichen Tagung des NVK vorstellt, kündigte ein Wachstumsziel von lediglich 7,5 Prozent für das laufende Jahr an. Gleichzeitig stellte die Kommission konkrete Ziele für die nachhaltige Entwicklung vor. So soll beispielsweise der Energiekonsum sowie die CO<sub>2</sub>-Emission pro BIP-Einheit um 3,9 Prozent bzw. 4 Prozent gesenkt werden (NDRC 2014: 10-11). Auf der Mitte Februar 2014 durchgeführten Sitzung der Provinzregierungen stimmten 22 Provinzen, einschließlich Beijing und Shanghai, der Umsteuerung auf einen niedrigeren Wachstumspfad zu. Das geringere industrielle Wachstum wird vor allem in Provinzen mit hoher Umweltverschmutzung dazu führen, dass sie ihre Schadstoffbelastung reduzieren können.

Ob das Wachstumstempo wirklich gedrosselt werden kann, ist auch von einer Änderung der Verhaltensanreize für die Beamten abhängig. Angekündigt wurde in diesem Zusammenhang, dass

zur Leistungsbewertung der Beamten zukünftig neue Kriterien wie Ressourcenverbrauch, Umweltkosten, Arbeitsplatzsicherheit und lokaler Verschuldungsgrad einbezogen und stärker soziale Aspekte wie Beschäftigung, Einkommensentwicklung, soziale Sicherungssysteme und Gesundheit berücksichtigt werden sollten.

Die stärkere Binnenmarktorientierung soll durch eine stabile Außenhandelsentwicklung begleitet, aber nicht ersetzt werden. Mit einer geplanten Ausweitung der Ex- und Importe um rund 7,5 Prozent liegt das Wachstumstempo für das Jahr 2014 vergleichbar hoch wie die Zielvorgabe beim Wirtschaftswachstum insgesamt. Vor dem Hintergrund schwieriger internationaler Märkte kündigte die NDRC für das laufende Jahr an, chinesische Investitionen im Ausland weiter zu fördern. Diese sollen gegenüber dem Jahr 2013 um 10 Prozent auf 99,2 Mrd. USD steigen (NDRC 2014: 16).

Ein weiteres Ziel bei der Neuausrichtung des Wirtschaftsmodells ist es, die Innovationskraft zu erhöhen. Obwohl China bereits im globalen Handel mit forschungsintensiven Produkten führend ist (Anteil 2010: 19,4 Prozent), spiegelt diese Entwicklung nur begrenzt die Innovationsfähigkeit des Landes wider. So sind Zulieferungen von technischen Komponenten und Zwischenprodukten bei vielen Elektronikprodukten nach wie vor erforderlich (Gehrke und Krawczyk 2012: 45). Die steigenden Ausgaben für Forschung und Entwicklung (F&E) weisen jedoch auf die großen Anstrengungen des Landes in der Forschungsförderung hin. Zwischen den Jahren 2006 und 2011 stiegen diese von rd. 300 Mrd. CNY auf 869 Mrd. CNY. Werden die Ausgaben in Relation zum BIP gesetzt, stieg der Anteil von 0,9 Prozent im Jahr 2000 auf 1,84 Prozent im Jahr 2011. Damit lag China im internationalen Vergleich bei der F&E-Intensität auf gleicher Höhe mit Portugal, Irland, Italien und Spanien. Für das Jahr 2013 kündigte Li Keqiang an, dass die Regierung stärker noch als bisher die Unternehmen ermutigen werde, eigene Forschungsinstitute aufzubauen und die Zusammenarbeit zwischen Unternehmen und Hochschulen im Innovationsprozess zu verbessern. Konkrete Politikmaßnahmen sind die steuerliche Begünstigung von F&E-Ausgaben sowie die Einbeziehung weiterer Wissenschaftsparks und Bildungseinrichtungen in nationale Modellzonen für Innovation. Hier bestehen über Kapitalbeteiligungen und Rechte zum Transfer von und Gewinnbeteiligungen an wissenschaft-

lich-technischen Fortschritten neue Anreize für Innovationsaktivitäten.

### **Mehr Markt statt bürokratischer Einmischung**

Vergleichbar mit anderen Ländern Ostasiens verfolgt auch China eine pro-aktive Wirtschaftspolitik, um den Aufholprozess gegenüber den traditionellen Industrieländern zu beschleunigen. Hierfür spielen die enge Abstimmung industriepolitischer Ziele zwischen Regierungsbehörden und Unternehmen, mittel- und langfristige Indikativpläne sowie Staatsgarantien für Investitionskredite eine wichtige Rolle. Im Unterschied zu anderen Ländern in Ostasien gibt es in China aber nur wenige große Privatunternehmen, die als Motor der Innovation und Transformation agieren. Regulierungsbehörden besitzen bis heute starke Zugriffsrechte auf Unternehmen und Banken und die Überlappung von politischer und wirtschaftlicher Elite ist weit verbreitet. Bisherige Reformen, die mehr Markt und Transparenz erreichen sollten, blieben auch deshalb nur teilweise erfolgreich, weil sie nicht auf allen institutionellen politischen und wirtschaftlichen Ebenen abgesichert waren. Mit dem 60-Punkte-Programm liegt nunmehr jedoch ein Reformansatz vor, der die Komplexität und Komplementarität von Reformen auf verschiedenen Ebenen stärker berücksichtigt. So werden die wirtschaftlichen Reformen mit administrativen verbunden. Beispiel ist die Neuaufteilung der Verwaltungsaufgaben verschiedener Ebenen, sodass Lokalbehörden flexibler und schneller entscheiden können. Mehr Transparenz über Verwaltungsentscheidungen und Kontrolle der Verwaltungen sowie die stärkere Unabhängigkeit der Gerichte von Lokalregierungen sind Ziele, die gleichzeitig der Korruptionsbekämpfung dienen. Sollen die Unternehmen also stärker als bisher unabhängig entscheiden können, müssen entsprechende Veränderungen auf der administrativen Ebene erfolgen.

Als Kern der ordnungspolitischen Neugestaltung betont der Reformbeschluss vom November 2013, dass der Markt der wichtigste Allokationsmechanismus ist. Märkte sollen offen und transparent sein, und allen Marktteilnehmern soll der gleiche Zugang möglich sein. Eine Negativliste ist für Ausnahmen vom freien Marktzugang vorgesehen, regionaler Protektionismus, illegale Vergünstigungen und Monopole sollen abgeschafft werden. Die Einführung von Negativlisten verändert die beste-

hende Verwaltungspraxis grundlegend, zwingt zu Transparenz und Berechenbarkeit und könnte somit Willkür und Korruption verringern. Naughton (2014: 4) streicht die herausragende Rolle dieses Ansatzes heraus, der oft internationalen Vereinbarungen wie bilateralen Investitionsverträgen zugrunde liegt, und weist auf Experimente mit Negativlisten in der Shanghai Pilot Free Trade Zone (Shanghai FTZ) hin.

Ziel der Gründung der Shanghai FTZ ist es, ein neues, internationalen Standards entsprechendes Regulierungsumfeld für grenzüberschreitende Investitionen und Handel herzustellen (Framework Plan k.A.). Die Zone wurde im Juli 2013 vom Staatsrat genehmigt. Im September 2013 fanden die offizielle Eröffnung sowie die Veröffentlichung der wichtigsten Bestimmungen statt. Innerhalb von zwei bis drei Jahren sollen Reformen in folgenden Bereichen durchgeführt werden:

- Transformation der Regierungsfunktionen,
- Liberalisierung des Zugangs zum Dienstleistungssektor,
- Beziehung zwischen öffentlicher Verwaltung und ausländischen Investitionen,
- Konvertibilität der Währung,
- Öffnung von Finanzdienstleistungen für ausländische Investoren und die
- Verbesserung der Zollabwicklung.

Der Abbau von Bürokratie und staatlicher Einmischung in Unternehmensentscheidungen steht im Zentrum des Shanghai FTZ-Modells. An die Stelle des Genehmigungsverfahrens zu Beginn einer Investition sollen Kontrolle und Überwachung im Verlauf der Geschäftstätigkeit treten. Der vereinfachte Ablauf sieht eine *one-stop*-Registrierung der Geschäftslizenz vor (Wong 2014), sodass damit eine bürokratische Verschlinkung gegenüber bestehenden vielstufigen Genehmigungsverfahren verbunden wäre. Unter dem Stichwort mehr Transparenz ist eine Online-Plattform geplant, die Informationen konsolidiert und zwischen den Abteilungen der Lokalregierung den Informationsfluss verbessert. Vorgesehen ist auch ein einheitliches System der Überwachung und Durchsetzung von Bestimmungen in den Bereichen Qualitätskontrolle, Überwachung von Lebensmitteln und pharmazeutischen Produkten, geistigen Eigentumsrechten, Industrie, Handel und Steuerverwaltung. Bei allen Investitionsprojekten, die nicht in der Negativliste aufgeführt werden, wird in- und ausländischen Investoren gleicher Marktzugang gewährt. Beide Investorengruppen haben sich Anmeldever-

fahren der Stadtregierung Shanghai an Stelle von Genehmigungsverfahren zu unterziehen. Um die Attraktivität der Shanghai FTZ für ausländische Investoren zu erhöhen, kündigte die Stadtregierung Shanghai im März 2014 an, die bestehende Negativliste (AMCHAM 2013) von 190 Ausnahmen um 40 Prozent im Verlauf dieses Jahres zu kürzen.

Neben der Einführung von Negativlisten gibt es im 60-Punkte-Programm weitere wichtige Reformen von ordnungspolitischer Bedeutung, die an dieser Stelle nur kurz erwähnt werden können. Hierzu zählt unter anderem die Vereinheitlichung des städtischen und ländlichen Bodennutzungsmarktes sowie Reformen im Finanzsektor wie die Gründung von Privatbanken und strukturelle Veränderungen der Finanzinstitute mit öffentlichem Auftrag (z.B. die State Development Bank). Gleichzeitig wurden der Wandel des Aktienemissionssystems hin zu einer einfachen Registrierung (gegenüber der bisherigen Selektion von Unternehmen durch Behörden), die marktbasierete Festlegung des chinesischen Wechselkurses, die Liberalisierung der Zinssätze und die Konvertibilität der Währung wieder ganz oben auf die Reformagenda gesetzt.

### **Abbau von staatlichen Monopolen und mehr Privatwirtschaft**

Die Reform des Staatssektors greift verschiedene institutionelle Rahmenbedingungen und seit Langem notwendige, aber aufgeschobene strukturelle Veränderungen auf. Hierzu zählt die Entscheidung, dass die Entwicklung von Unternehmen mit gemischten Eigentumsformen vorangetrieben werden soll. Nicht staatseigenen Unternehmen soll es erlaubt sein, Anteile an Staatsunternehmen zu erwerben, im Einzelfall auch die Kapitalmehrheit. Weiterhin soll die Transformation der Staatsunternehmen in „moderne Unternehmen“ fortgesetzt werden. Sie sollen als Kapitalgesellschaften mit fortschrittlicher Unternehmensführung wettbewerbsfähig werden. Zwar wurde bereits im Jahr 1994 mit dem „Company Law“ der Weg in die Überführung der Staatsunternehmen in Kapitalgesellschaften geebnet, doch auch nach zwei Dekaden ist dieser Prozess nicht abgeschlossen.

Eine der zentralen Veränderungen betrifft die Rolle des Staates als Eigentümer der Unternehmen. Diese soll dahingehend geändert werden, dass das Kapitalmanagement durch Staatsfonds und staatli-

che Investmentgesellschaften im Mittelpunkt steht. Weiterhin soll die Rolle der Staatsunternehmen für die Wirtschaft klar definiert und ihre Monopolposition so weit wie möglich abgebaut werden. Auch mehr Transparenz über die Finanzsituation, inklusive der Veröffentlichung von Unternehmensbilanzen, fordert der Reformbeschluss. Gleichzeitig soll die Gruppe der nicht staatlichen Unternehmen, die für Wachstum, Innovation, Beschäftigung und Steueraufkommen eine bedeutende Rolle spielt, gefördert werden. Hierfür sollen bestehende Barrieren abgebaut und nicht staatliche Unternehmen ermutigt werden, sich an der Reform staatseigener Unternehmen zu beteiligen. Außerdem wurde im 60-Punkte-Programm entschieden, dass die Staatsunternehmen stärker als bisher zur Finanzierung von Sozialversicherungsfonds herangezogen werden. Der Reformbeschluss wird hier sehr konkret und nennt einen Gewinnanteil von 30 Prozent, der an den Staatshaushalt abgeliefert werden muss.

Die Staatsunternehmen waren ab Mitte der 1980er Jahre Gegenstand verschiedener Reformen, die ihre Zahl und Struktur deutlich veränderten. Dazu zählte die Trennung zwischen Eigentums- und Managementrechten mit mehr Entscheidungsautonomie für die Manager der Unternehmen. Auf dem 15. Parteitag 1997 wurde unter dem Motto „die kleinen [Staatsunternehmen] gehen lassen, an den großen [Staatsunternehmen] festhalten“, beschlossen, die Privatisierung kleiner Unternehmen voranzutreiben. Rund 80 Prozent der kleinen Staatsunternehmen auf Kreisebene und 60 Prozent der Staatsunternehmen auf Gemeindeebene waren davon betroffen. In den Folgejahren sank die Gesamtzahl der Staatsunternehmen durch weitere Restrukturierung, Fusion und Überführung in andere Eigentumsformen. Statistische Angaben hierzu sind allerdings widersprüchlich. Für das Jahr 2011 nennt das chinesische Statistikamt eine Zahl von 17.052 Staatsunternehmen, einschließlich der Unternehmen mit staatlichen Kontrollanteilen (NBS 2012: 512). Um die Reform der großen Staatsunternehmen voranzubringen, wurde im Jahr 2003 die State Assets Supervision and Administration Commission (SASAC) beim Staatsrat gegründet. Diese Behörde, die auf den ersten Blick vergleichbar mit einer Treuhandgesellschaft ist, verwaltet das Eigentum der Staatsunternehmen, die Ministerien, Kommissionen und Lokalregierungen zugeordnet sind. Sie führt ihre Restrukturierung in Aktiengesellschaften durch und bewertet ihr Vermögen bei Privatisierungen (Schüller 2007).

Zwar wurde die Zahl der SASAC unterstellten Staatsunternehmen in den letzten Jahren von 196 auf derzeit 113 reduziert, doch verfügen diese Unternehmen über dominante Positionen in Schlüsselindustrien wie beispielsweise Energie, Telekommunikation, Metallurgie und Maschinenbau. Sie sind ein wichtiges Steuerungsinstrument des Staates geblieben und befinden sich in einem Zustand, in dem sie „zur Hälfte vom Staat genutzt und zur anderen Hälfte vom Markt beeinflusst“ werden (Chen 2014). Auch SASAC-Unternehmen fehlt eine klare Trennung zwischen der politisch-administrativen Einflussebene und dem betrieblichen Ablaufentscheidungen. Als staatliche Aufsichtsbehörde verfügt SASAC beispielsweise über Eingriffsrechte bei Personal- und Investitionsentscheidungen, während Mechanismen fehlen, um Führungspersonal bei schlechter Unternehmensperformance zu sanktionieren.

Der wachsende Wettbewerb durch ausländische und private chinesische Unternehmen hat die Staatsunternehmen bereits zu vielfachen Veränderungen gezwungen. Allerdings genießen die staatlichen Betriebe nach wie vor aufgrund ihrer politischen Verflechtungen Privilegien, die sie von anderen unterscheiden. So haben sie leichteren Zugang zu Krediten und erhalten Preisvorteile beispielsweise bei Energie- oder Grundstücksnutzung. Während Staatsunternehmen mit einer Monopolstellung hoch profitabel sind, weisen die sonstigen Staatsunternehmen oft Verluste auf. Die Monopolstellung vieler Staatsunternehmen sowie ihre Privilegien führen dazu, dass Unternehmen anderer Eigentumsform nach wie vor über ungleiche Wettbewerbsbedingungen klagen.

Der im Reformbeschluss genannte Abbau von Privilegien und Monopolen der Staatsunternehmen, die Beteiligung von Privatunternehmen im Staatssektor und die veränderte Rolle der Aufsichtsbehörden setzen auf verschiedenen institutionellen Ebenen an und erhöhen den Anpassungsdruck. Zukünftig sollen Staatsunternehmen nicht mehr unter dem direkten politisch-administrativen Einfluss staatlicher Organe stehen, sondern sich im Rahmen gesetzlicher Bestimmungen und Marktzwänge entwickeln. Ausnahmen wird es nach wie vor für Unternehmen geben, die im öffentlichen Interesse die Energieversorgung, Transport oder andere Aufgaben durchführen. Bisher gab es keine klare Abgrenzung zwischen der gesellschaftlichen und betrieblichen Funktion. Angekündigt wurde, dass solche Unternehmen, in denen der Ge-

meinwohlzweck im Vordergrund steht, zukünftig mehr Kapital vom Staat erhalten. Gleichzeitig soll über neue Kontroll- und Bewertungsmechanismen wie Preis oder Servicequalität, garantiert werden, dass der öffentliche Zweck erfüllt wird. Ob sich der Staat als Wettbewerber mit privaten Unternehmen zurückzieht, bleibt abzuwarten. So haben viele Staatsunternehmen eine strategische Bedeutung für die industriepolitische Entwicklung des Landes und Staatsmonopole in den Schlüsselindustrien sind die Regel, nicht die Ausnahme. Da die meisten großen Staatskonzerne oft Mischkonzerne mit vielfältigen Geschäftsfeldern sind, wird die Trennung von öffentlichem und unternehmerischem Zweck ohne eine Zerlegung der Konzerne schwierig sein.

In seiner Rede vor dem NVK erklärte Li Ke-qiang, dass die Regierung konkrete Maßnahmen für die Beteiligung nicht staatlicher Unternehmen in Investitionsprojekten der SASAC-Unternehmen formulieren wird und nannte dabei als Beispielbranchen Banken, Erdöl, Elektrizität, Telekommunikation, Eisenbahn und öffentliche Infrastruktur. Erste Anzeichen, dass sich die Staatsunternehmen für externes Kapital öffnen, gibt es bereits. So kündigte der Erdölkonzern Sinopec (China Petroleum and Chemical Cooperation) Mitte Februar 2014 an, private Unternehmen mit einem Anteil von 30 Prozent am Vertriebsgeschäft (mit 30,000 Tankstellen) und im Schiefergas-Segment zu beteiligen. Auch der Erdölkonzern PetroChina will sechs Geschäftsbereiche öffnen, darunter LNG sowie Erdöl- und Erdgaspipelines.

### Chancen der Reformumsetzung

Die Neuausrichtung des Wirtschaftsmodells kann nur erfolgreich sein, wenn die wirtschaftlichen Liberalisierungsbeschlüsse durch administrative Reformen unterstützt werden. Der Abbau bürokratischer Genehmigungsprozesse und Einflussmöglichkeiten auf unternehmerische Entscheidungen sowie auf Güter- und Faktorpreise reduziert Marktverzerrungen und Korruptionsanfälligkeit. Angenommen wird, dass mit gleichzeitig einsetzenden steuerlichen Reformen und neuen Leistungsanreizen für die lokalen Funktionäre diese stärker motiviert sein werden, auf den Markt zu setzen (Naughton 2014: 9).

Ob die Umsetzung der ambitionierten Ziele auch gegen starke Interessengruppen wie den

Staatsunternehmen oder lokalen Behörden möglich sein wird, ist noch offen. So erwarten einige ausländische Chinaexperten, dass beispielsweise die Reform des Staatssektors auf heftigen Widerstand stoßen könnte. Hierbei beziehen sie sich auch auf ein Stimmungsbild im Land selbst, das die Zeitung *Beijing Bao* in einer Umfrage zusammengestellt hat. Danach würden die Lokalregierungen und die staatlichen Betriebe die größten Reformbarrieren aufbauen (Godement et al. 2014).

Ein konkretes Beispiel ist die Reaktion des chinesischen Automobilherstellerverbandes (China Association of Automobile Manufacturers, CAAM) auf die Gleichstellung in- und ausländischer Unternehmen. Die Verbandsvertreter äußerten die Befürchtung, dass sich die angekündigte Erhöhung von Joint-Venture-Beteiligungen ausländischer Partner negativ auf die inländischen Automobilhersteller auswirken wird. Ihr Einfluss im Joint Venture würde schwinden, und China würde nur noch ein Produktionsstandort für ausländische Hersteller werden.

Die Umsetzung des Reformkurses und die Neuausrichtung des Wirtschaftsmodells werden auch vom Erfolg der neu gegründeten Führungsgruppe für die Koordination und Umsetzung der Reformmaßnahmen in der KPCh abhängen. An der Spitze dieser Führungsgruppe steht Staats- und Parteichef Xi Jinping selbst. Er leitet damit die Arbeit aller auf lokaler Ebene der Provinzen und großen staatlichen Organisationen wie beispielsweise der bei der SASAC eingerichteten Führungsgruppen.

Obwohl die angekündigten Reformen wichtig und überfällig sind, sollte nicht damit gerechnet werden, dass damit gleichzeitig eine völlige Konvergenz zu westlichen Marktwirtschaften stattfinden wird. Hybride Eigentumsstrukturen mit einer Schlüsselposition staatlicher Unternehmen in Industrien von strategischer Bedeutung wird es wohl auch weiterhin geben. Ebenfalls sollte auch mit einer aktiven Wirtschaftspolitik gerechnet werden, die entwicklungsfreundliche Rahmenbedingungen für den globalen wirtschaftlichen Aufstieg des Landes schaffen will. Das könnte bedeuten, dass die außenwirtschaftliche Öffnungspolitik zwar fortgesetzt, ausländischen Unternehmen jedoch auch zukünftig nur ein selektiver Marktzugang gewährt wird.

## Literatur

AMCHAM (The American Chamber of Commerce in Shanghai) (2013), *Negative List for Shanghai Free Trade Zone*, online: <<http://amcham-shanghai.org/NR/rdonlyres/88D66CDB-B8C8-42C8-BBA0-69E18E02EC72/20131/UnofficialTranslationNegativeListOctober2013.pdf>> (11. April 2014).

Framework Plan (k.A.), *Framework Plan for the China (Shanghai) Pilot Free Trade Zone*, online: <<http://en.shftz.gov.cn/FrameworkPlan.html>> (11. April 2014).

Chen, Qingtai (2014), *国资改革路线图 (Reform Road Map of Chinese SOEs)*, online: <[www.sasac.gov.cn/n1180/n1271/n20515/n2697206/15709888.html](http://www.sasac.gov.cn/n1180/n1271/n20515/n2697206/15709888.html)> (11. April 2014).

Gehrke, Birgit, und Olaf Krawczyk (2012), *Außenhandel mit forschungsintensiven Waren im internationalen Vergleich*, Studien zum deutschen Innovationssystem, 11.

Godement, François, Marc Julienne, Agatha Kratz, und Hugo Winckler (2014), *How Far Will the NPC Go in Implementing Reform?*, European Council on Foreign Relations, online: <[www.ecfr.eu/page/-/ChinaAnalysis\\_March2014.pdf](http://www.ecfr.eu/page/-/ChinaAnalysis_March2014.pdf)> (11. April 2014).

NBS (National Bureau of Statistics) (2012), *China Statistical Yearbook 2012*, Beijing: China Statistics Press.

Naughton, Barry (2014), *After the Third Plenum: Economic Reform Revival Moves toward Implementation*, in: *China Leadership Monitor*, 43, online: <<http://media.hoover.org/sites/default/files/documents/CLM43BN.pdf>> (11. April 2014).

NDRC (National Development and Reform Commission) (2014), *Report of the Implementation of the 2013 Plan for National Economic and Social Development and on the 2014 Draft Plan for National Economic and Social Development*, online: <[http://online.wsj.com/public/resources/documents/2014NDRC\\_Eng.pdf](http://online.wsj.com/public/resources/documents/2014NDRC_Eng.pdf)> (11. April 2014).

Schüller, Margot (2007), *Die marktwirtschaftliche Transformation der chinesischen Banken und Unternehmen*, in: Doris Fischer und Michael Lackner (Hrsg.), *Länderbericht China*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 265-283.

Wong, Anthea (2014), *Shanghai Pilot Free Trade Zone: What are the Breakthroughs*, PWC, Beijing, 23. Januar.

World Bank (2014), *China at Glance*, 15. März, online: <[http://devdata.worldbank.org/AAG/chn\\_aag.pdf](http://devdata.worldbank.org/AAG/chn_aag.pdf)> (11. April 2014).

Xinhua (2013), *CCP Central Committee Resolution Concerning Some Major Issues in Comprehensively Deepening Reform (Chinesisch)*, (unauthorized English translation by China Copyright and Media), online: <<http://politics.people.com.cn/n/2013/1115/c1001-23559207.html>> (15. November 2013), <<http://chinacopyrightandmedia.wordpress.com>> (19. November 2013).

## ■ Die Autorinnen

Dr. Yun Schüler-Zhou ist seit dem Jahr 2007 wissenschaftliche Projektmitarbeiterin am GIGA Institut für Asien-Studien und befasst sich unter anderem mit Internationalisierungsstrategien der chinesischen Unternehmen, chinesischen Direktinvestitionen in Europa und den Auswirkungen chinesischer Migration auf chinesische Investitionen im Ausland. Weiterhin forscht sie zum Thema „EU-China Investitionsabkommen“.

E-Mail: <yun.zhou@giga-hamburg.de>, Website: <www.giga-hamburg.de/team/schüler-zhou>

Dr. Margot Schüller arbeitet seit dem Jahr 1990 als wissenschaftliche Mitarbeiterin am GIGA Institut für Asien-Studien. Ihre Forschung konzentriert sich auf Chinas Globalisierung, insbesondere die außenwirtschaftliche Integration des Landes, Chinas Innovationssystem und die deutsch-chinesischen Wirtschaftsbeziehungen.

E-Mail: <margot.schueller@giga-hamburg.de>, Website: <www.giga-hamburg.de/team/schüller>

## ■ GIGA-Forschung zum Thema

Die Mitglieder des GIGA Forschungsschwerpunktes 3 „Sozioökonomische Entwicklung in der Globalisierung“ befassen sich unter anderem mit Fragen der Wirtschaftsmodelle unterschiedlicher Länder.

## ■ GIGA-Publikationen zum Thema

Noesselt, Nele (2014), *Chinas neue EU-Strategie: Aufbau einer strategischen Achse der Weltpolitik?*, GIGA Focus Global, 4, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/global>.

Noesselt, Nele, Margot Schüller und Yun Schüler-Zhou (2014), *Deutschland und China. Wahrnehmung und Realität. Die Huawei Studie 2014*, Berlin: Huawei, online: <www.huawei-studie.de/> (11. April 2014).

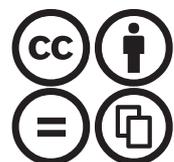
Schucher, Günter, und Nele Noesselt (2013), *Weichenstellung für Systemerhalt: Reformbeschluss der Kommunistischen Partei Chinas*, GIGA Focus Asien, 10, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/asien>.

Schüller, Margot (2009), *China in der globalen Finanzmarktkrise: Wirtschaftspolitische Strategien und Strukturprobleme*, GIGA Focus Asien, 4, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/asien>.

Schüller, Margot, und Yun Schüler-Zhou (2009), *China's Economic Policy in the Time of the Global Financial Crisis: Which Way Out?*, in: *Journal of Current Chinese Affairs*, 38, 3, 165-181, online: <www.CurrentChineseAffairs.org>.



Der GIGA *Focus* ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden unter <www.giga-hamburg.de/giga-focus> und darf gemäß den Bedingungen der *Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0* <<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/deed.en>> frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA *Focus*, keine Bearbeitung oder Kürzung.



Das GIGA German Institute of Global and Area Studies – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus. Ausgewählte Texte werden in der GIGA *Focus* International Edition auf Englisch und Chinesisch veröffentlicht. Der GIGA *Focus* Asien wird vom GIGA Institut für Asien-Studien redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Auf die Nennung der weiblichen Form von Personen und Funktionen wird ausschließlich aus Gründen der Lesefreundlichkeit verzichtet.

Redaktion: Günter Schucher; Gesamtverantwortliche der Reihe: Hanspeter Mattes und Stephan Rosiny

Lektorat: Petra Brandt; Kontakt: <giga-focus@giga-hamburg.de>; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

**GIGA** Focus  
German Institute of Global and Area Studies  
Institut für Asien-Studien

IMPRESSUM