



CHINA: HERAUSFORDERUNG FÜR WIRTSCHAFT UND POLITIK

von Dr. Jörn Quitzau und André Broders

China hat sich in den vergangenen Jahren mit kräftigem Wirtschaftswachstum zu einem wichtigen Treiber der Weltkonjunktur entwickelt. Als zweitgrößte Volkswirtschaft der Welt ist China inzwischen für rund 15 % der globalen Wirtschaftsleistung verantwortlich. Doch die Erfolgsgeschichte hat auch Schattenseiten. China wird als wirtschaftliches und politisches Schwergewicht in verschiedener Hinsicht zu einer Herausforderung, insbesondere für die westlichen Industrienationen.

1. **Konjunkturell:** Seit Jahren kursiert die Sorge vor einer harten Landung der chinesischen Konjunktur. Bislang war diese Sorge unbegründet, denn die Wachstumsraten entsprechen eher einem kontrollierten Sinkflug, als einer harten Landung. Gleichwohl versiegen die Sorgen nicht, weil sich in China tatsächlich einige Probleme angesammelt haben, die in den nächsten Jahren für einen stärkeren Abschwung sorgen könnten.
2. **Wirtschaftspolitisch:** China setzt auf eine staatlich gelenkte Marktwirtschaft mit einer deutlichen industriepolitischen Ausrichtung. Zudem zögert China nicht, fremdes geistiges Eigentum für eigene Zwecke kostenlos zu nutzen. Der Wettbewerb zwischen den westlichen Industrienationen und China findet also nicht unter fairen Bedingungen statt.
3. **Politisch:** Die wirtschaftspolitischen Besonderheiten setzen sich im politischen Bereich fort. Während in den liberalen westlichen Demokratien das Individuum im Mittelpunkt steht, verfolgt China bestimmte Staatsziele, denen sich die Individuen unterordnen müssen. Für Aufsehen sorgt seit einiger Zeit das sogenannte Sozialkreditprogramm, mit dessen Hilfe China versucht, das Verhalten seiner Bürger zu kontrollieren und in eine bestimmte Richtung zu lenken.

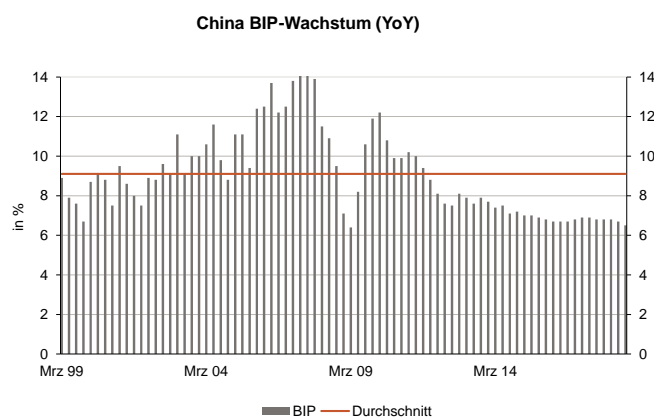
Konjunktur:

Chinas Wirtschaft ist im abgelaufenen Jahr nach bisheriger Datenlage um 6,6 % gewachsen. Damit hat China sein Wachstumsziel von 6,5 % offiziell erreicht. Für die kommenden beiden Jahre erwarten wir etwas niedrigere Wachstumsraten von 6,1 % (2019) und 5,9 % (2020). Da die Löhne inzwischen stark gestiegen sind, hat sich Chinas Wett-

bewerbsvorteil verringert. Für einen weiteren Rückgang der wirtschaftlichen Dynamik sprechen auch Konjunkturindikatoren wie zum Beispiel das gesunkene Verbrauchervertrauen oder zurückgehende Autoverkäufe. Die einfach zu realisierenden Aufholeffekte gegenüber den etablierten Industrienationen sind inzwischen abgearbeitet.

Ein generelles Problem ist die Verlässlichkeit der chinesischen Daten. Es gibt Indikatoren, die dafür sprechen, dass das reale BIP im vierten Quartal 2018 im Vergleich zum Vorjahr nur um etwa 3 % zugelegt haben könnte. Die Unzuverlässigkeit der offiziellen Daten trägt zu den Sorgen über die chinesische Konjunktur bei.

Wachstumsraten China: Kontrollierter Sinkflug



Quelle: Bloomberg

Wir halten das Wachstumsziel Chinas in Höhe von 6,0 bis 6,5 % perspektivisch für schwer erreichbar. Die chinesische Führung versucht es zurzeit dennoch zu erreichen – mit einer expansiven Geld- und Fiskalpolitik. Das baut zunehmend Kreditrisiken und eine steigende Schuldenlast auf. Allerdings reichen die Lockerungsmaßnahmen des Jahres 2018 bisher kaum aus, um in der Realwirtschaft ausreichend Wirkung zu zeigen. Es wird für China also schwieriger, das gewünschte Wachstum mithilfe geld- und fiskalpolitischer Maßnahmen zu erreichen. Zudem bleiben die Schulden zu beobachten. Die Staatsschulden sind in den vergangenen 10 Jahren von 30 % auf 50 % des BIP gestie-

gen. Das ist nach westlichen Maßstäben nicht viel, für ein Schwellenland allerdings recht hoch. Wichtiger ist die Verschuldung im Unternehmenssektor, sie ist inzwischen auf gut 160 % des BIP gestiegen.

Aus unserer Sicht braucht China wegen der sinkenden Wachstumsraten eine Einigung im Handelskonflikt mit seinem größten Handelspartner, den USA. Falls die USA die Zölle wieder senken würden, könnte China im Gegenzug einige Märkte für amerikanische Importe und Direktinvestitionen öffnen. Wir rechnen zwar mit einer Einigung dieser Art – wann genau es dazu kommt, bleibt jedoch vorerst unklar.

Wirtschaftspolitik: Wettbewerb der Ordnungssysteme

Eine Einigung im Handelsstreit ist gleichwohl schwierig – nicht nur wegen der Sprunghaftigkeit von US-Präsident Donald Trump. Es ist inzwischen offensichtlich, dass es beim Handelskonflikt um mehr geht als nur um reine Handelsfragen. Die Zeit, in der die USA China primär beschuldigten, das Land würde sich über eine künstlich schwache Währung im Güterhandel preisliche Wettbewerbsvorteile verschaffen, ist längst vorüber. Es geht offenbar um das große Ganze und damit um die Frage, ob der Wettbewerb zwischen China und den etablierten Industrienationen nach den gleichen oder zumindest nach ansatzweise ähnlichen Regeln abläuft.

Westliche Industrienationen nehmen tendenziell nur dort den Staat zur Hilfe, wo der Markt die privatwirtschaftlichen Interessen nicht angemessen zu koordinieren in der Lage ist. Die Wirtschaftsstruktur eines Landes ist dabei überwiegend das Ergebnis des freien (internationalen) Wettbewerbs. Demgegenüber verfolgt China konkrete staatliche Ziele und fördert bestimmte Schlüssel- und Zukunftsinindustrien mit staatlichen Mitteln, teilweise in erheblichem Umfang. Obwohl sich China inzwischen für die marktwirtschaftliche Koordination geöffnet hat, ist die Wirtschaftsstruktur nur bedingt das Ergebnis des freien Marktwettbewerbs, sondern vielmehr Ausdruck politischer Prioritäten. Und diese Prioritäten sehen vor, China durch gezielte Markteingriffe und Abschottung zunächst zum Innovationsführer in Schlüsselindustrien und langfristig zur führenden Industrienation zu machen. Subventionen, erzwungener Technologietransfer und die Missachtung geistiger Eigentumsrechte gehören genauso zur chinesischen Wirtschaftspolitik wie der strategische Kauf von Unternehmen im Ausland.

Das chinesische Modell unterscheidet sich von den etablierten Industrienationen auch durch eine starke (personelle) Verflechtung von Partei, Regierung und Unternehmen. Die Entscheidungsträger stammen weitestgehend aus dem gleichen, politischen Personalpool. Der Einfluss der Kommunistischen Partei ist aufgrund dieses Personalgeflechts auch ohne ausdrückliche Anweisungen und Zwangsmaßnahmen außerordentlich hoch.¹

Die wirtschaftspolitischen Eigenarten des chinesischen Modells gehen deutlich über die Unterschiede hinaus, die es auch zwischen den etablierten Industrienationen gibt. So ist etwa Frankreich traditionell deutlich offener für Industriepolitik als Deutschland. Und die USA setzen stärker auf die Kraft des freien Marktes als die europäischen Volkswirtschaften. Bei den etablierten Volkswirtschaften geht es aber um wirtschaftspolitischen Wettbewerb innerhalb grundsätzlich marktwirtschaftlicher Ordnungsrahmen. China hingegen bietet mit seinem Modell einen Wettbewerb der Systeme an.

Ob ein Laissez-faire-Ansatz des Westens die richtige Reaktion auf das aggressive Machtstreben Chinas ist, muss kritisch hinterfragt werden. Der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) hat jüngst in einem Positionspapier klar Stellung bezogen und 54 Forderungen an die Bundesregierung und die EU-Kommission gestellt, um im Wettbewerb mit China besser bestehen zu können.² Letztlich geht es darum, einen fairen Rahmen für den internationalen Wettbewerb zu finden.³

¹ Vgl. Taube, Markus (2018), Chinas Streben nach Zukunftstechnologien – partnerschaftliches Agieren von Staat und Unternehmen als Erfolgsgeheimnis, in: ifo Schnelldienst 14/2018, S.17-20, hier S.18.

² Vgl. BDI (2019), Partner und systemischer Wettbewerber – Wie gehen wir mit Chinas staatlich gelenkter Volkswirtschaft um?, BDI-Grundsatzpapier China.

³ Mit Blick auf den Umstand, dass chinesische Akteure bei Übernahmen ausländischer Unternehmen vom chinesischen Staat gefördert werden und deshalb über dem Marktwert liegende Übernahmeangebote abgeben können, sagt der Ökonom Markus Taube: „Ohne Sicherungsmechanismen in den Zielländern, die diese Wettbewerbsverzerrung neutralisieren, besteht tatsächlich die Gefahr, dass chinesische Akteure sich entgegen der Marktkräfte und dank eines *non-level playing fields* einige der zukunfts-trächtigsten globalen Hochtechnologiefirmen einverleiben.“ Taube (2018), a.a.O., S.19.

Politik: Demokratie vs. Überwachungsstaat

Besonders interessant ist der politisch-gesellschaftliche Weg, den China beschreitet. Die Folgen könnten langfristig noch gravierender sein als die bisher skizzierten wirtschaftlichen Herausforderungen. Offenkundig gibt es zwischen den liberalen westlichen Demokratien auf der einen und China auf der anderen Seite sehr unterschiedliche Auffassungen über die Rolle des Staates. In den liberalen Demokratien steht das Individuum im Mittelpunkt und dem Staat kommt lediglich eine Dienstleistungsfunktion für jene Aufgabenfelder zu, in denen privatwirtschaftliche Lösungen nicht verfügbar sind („Mechanische Staatsauffassung“). Chinas Weg erinnert dagegen eher an die staatsphilosophische Idee, wonach der Staat ein natürlicher Organismus und das Individuum nur ein Teil des Ganzen ist („Organische Staatsauffassung“). Der Staat definiert die übergeordneten gesellschaftlichen Ziele, denen die Bürger ihre persönlichen, individuellen Wünsche und Ziele unterzuordnen haben.

Spätestens mit dem Pilotprojekt eines Sozialkredit-Systems (siehe Kasten), mit dem das Verhalten der Bevölkerung gesteuert und überwacht werden soll, hat China für internationale Aufmerksamkeit gesorgt. Regelmäßig werden in diesem Zusammenhang Vergleiche mit den dystopischen Werken von George Orwell („1984“) oder Aldous Huxley („Schöne neue Welt“) gezogen. Die Überwachungsmöglichkeiten sind aufgrund der fortgeschrittenen Digitalisierung, ausgeprägter Smartphone-Nutzung und Gesichtserkennungs-Software inzwischen weit gereift. Für den Einzelnen bedeutet dies aber auch, dass es ausgesprochen schwierig ist, sich dem Überwachungsmechanismus zu entziehen. Dafür wäre faktisch eine weitgehende Abkehr von der modernen Lebensführung nötig. Der Preis, der Überwachung in größerem Umfang zu entgehen, ist also extrem hoch.

Chinas Sozialkredit-System

Bei dem chinesischen Sozialkredit-System handelt es sich um ein Projekt der chinesischen Regierung zur umfassenden Bewertung des sozioökonomischen Verhaltens der chinesischen Bürger durch staatliche Behörden und kooperierende private Unternehmen. Das Projekt wurde 2014 angekündigt und befindet sich nun in der Testphase. Die grundlegende Implementierung des Systems ist für 2020 geplant.

Den Bürgern soll ein Sozialkredit-Konto zugewiesen werden, über dessen Saldo bei den Behörden Buch geführt wird. Jeder Bürger startet mit der gleichen Punktzahl. Verhalten, welches vom Staat als sozialverträglich eingestuft wird, erhöht den anfänglichen „Score“. Dagegen wird Verhalten, das als sozialschädlich eingestuft wird, mit Punktabzügen bestraft, sodass sich der Kontostand verringert. Was als förderliches und was als missliebigeres Verhalten erachtet wird, bestimmen die jeweiligen Verwaltungsbehörden. In der chinesischen Küstenstadt Rongcheng zum Beispiel, in der bereits seit 2014 ein Pilotprojekt läuft, gibt es Punktabzüge für das Missachten von Verkehrsregeln (bei Rot über die Ampel gehen) oder eine schlechte Arbeitsperformance im öffentlichen Dienst.

Durch ihren Punktestand werden die Bürger anschließend in verschiedene Kategorien eingeordnet. Je höher die Punktzahl, desto besser die Kategorie und die Vertrauenswürdigkeit der in ihr zusammengefassten Personen. Die Zugehörigkeit zu einer gewissen Kategorie bestimmt dann wiederum den sozialen Status der jeweiligen Person. So kann eine Beförderung im öffentlichen Dienst beispielsweise davon abhängen, ob man einer der oberen Kategorien angehört. Auch die Möglichkeiten, seine Kinder auf die besten Schulen des Landes schicken zu können oder in exponierten Wohngebieten leben zu dürfen, werden nur Eltern und Bürgern mit ausreichendem Sozialkredit-Kontostand offen stehen.

Dass die Sanktionsmaßnahmen und Bewertungsmethoden allerdings nicht beliebig gewählt werden können zeigt ein früheres Pilotprojekt in Suining aus dem Jahr 2010: Dort sollten die Bürger anhand von Kriterien wie Bildung oder Verhalten im Internet bewertet werden. Damals kam es jedoch zu so starker Kritik von Anwohnern und Medien, dass das Projekt letztlich eingestellt werden musste.

Übergeordnetes Ziel des Programms ist laut der chinesischen Regierung die Schaffung einer sozialverträglichen Gesellschaft sowie die Rehabilitation des Vertrauens der Chinesen zueinander. Dieses wurde im Zuge des rasant und oft unkontrolliert ablaufenden Transformationsprozesses zur Marktwirtschaft durch einige Skandale (z.B. verunreinigtes Milchpulver und gefälschte Impfstoffe) zusehends erschüttert.

Auch westliche Gesellschaften verzichten nicht darauf, das Verhalten ihrer Bürger in gesellschaftlich oder politisch

gewünschte Bahnen zu lenken und sie zu sanktionieren. Dies geschieht mit den Mitteln des Rechtsstaats. Auch Institutionen wie die Schufa oder polizeiliche Führungszeugnisse tragen zur Reputationsbildung und somit zu beruflichen und privaten Entwicklungsmöglichkeiten bei.

In westlichen Gesellschaften wird zunehmend auch auf „sanften Paternalismus“ gesetzt, im angelsächsischen Raum wird vom „Nudging“ gesprochen. Unter Nudging versteht man Maßnahmen, die nicht unmittelbar in die Entscheidungsfreiheit von Menschen eingreifen. Trotzdem soll „falsches“ Verhalten, das auf fehlenden Informationen oder verzerrten Präferenzen beruht, beeinflusst werden. Dem Bürger werden also keine konkreten Verhaltensweisen vorgeschrieben, stattdessen wird der Blickwinkel bzw. das Umfeld für die Entscheidungssituation vorab verändert, um zu „besseren“ Entscheidungen zu kommen. Ein bekanntes Beispiel für „Nudging“ sind Schockfotos auf den Verpackungen von Tabakwaren – niemand wird am Kauf gehindert, aber der Käufer wird vorab mit einer möglichen negativen Folge seiner Kaufentscheidung konfrontiert.⁴

Westliche Staaten versuchen also ebenfalls auf unterschiedliche Weise, ihre Bürger zu besserem Verhalten zu bewegen. Allerdings gibt es für die Bürger einer Demokratie Möglichkeiten, Einfluss zu nehmen und unerwünschte Pläne und Entscheidungen von Regierungen bei der nächsten Wahl abzustrafen. Dies ist ein gravierender Unterschied zu China, denn dessen Staatspräsident Xi Jinping verfügt über eine große Machtfülle. Zudem ist seine Amtszeit seit einer Entscheidung des Nationalen Volkskongresses im vergangenen Jahr nicht mehr begrenzt. In einem nicht-demokratischen System drängt eine Frage, die sich auch in westlichen Gesellschaften stellt, viel stärker: Wer ist eigentlich berechtigt festzulegen, welches Verhalten „richtig“ oder „sozialverträglich“ ist? In autoritären Staaten fehlen wesentliche Korrekturmechanismen für willkürlich getroffene Regeln und Vorgaben. Das Sozialkredit-System Chinas muss deshalb mit einiger Sorge beobachtet werden.

Dass dieses Thema nicht nur für China, sondern auch für den Rest der Welt relevant ist, ergibt sich schon daraus, dass zwischen China und den anderen Nationen ein harter Wettbewerb auf dem Gebiet der Entwicklung künstlicher Intelligenz (KI) herrscht. Ein wichtiger Erfolgsfaktor ist die Verfügbarkeit großer Datenmengen. Da China nicht nur über ein Milliardenvolk verfügt, sondern offenbar auch keine Scheu hat, das Verhalten seiner Bürger zu überwachen, um auf diese Weise riesige Datenmengen zu erhalten, sichert sich China bei der KI-Entwicklung möglicherweise den entscheidenden Wettbewerbsvorteil. Damit dürften auch die politischen und gesellschaftlichen Veränderungen in China perspektivisch erhebliche wirtschaftliche Folgen für den Rest der Welt haben.

⁴ Wegen des Vorteils Bürger nicht zu Verhaltensänderungen gesetzlich zwingen zu müssen, sondern durch leichtes „Anstupsen“ zu motivieren, wird Nudging zunehmend auch in Regierungen diskutiert. So führten bereits Barack Obama und David Cameron „Nudge Units“ ein. Die deutsche Regierung folgte 2015 mit der Projektgruppe „wirksam regieren“, die im Bundeskanzleramt angesiedelt ist.

**BERENBERG**

PRIVATBANKIERS SEIT 1590

IMPRESSUM

Makro-Team

Chefvolkswirt

Dr. Holger Schmieding | Chefvolkswirt
+49 40 350 60-8021 | holger.schmieding@berenberg.de

Hamburg

Dr. Jörn Quitzau
+49 40 350 60-113 | joern.quitzau@berenberg.de

London

Dr. Florian Hense
+44 20 3207 -7859 | florian.hense@berenberg.com

Kallum Pickering

+44 20 3465 -2672 | kallum.pickering@berenberg.com

New York

Dr. Mickey Levy
+1 646 949 -9099 | mickey.levy@berenberg.com

Roiana Reid

+1 646 949 -9098 | roiana.reid@berenberg.com

Berenberg Makro erscheint
zu folgenden Themen:

Aktuelles
Geldpolitik
Konjunktur
Schwellenländer
► Trends
Währungen

www.berenberg.de/publikationen

Wichtige Hinweise: Dieses Dokument stellt keine Finanzanalyse im Sinne des § 34b WpHG, keine Anlageberatung, Anlageempfehlung oder Aufforderung zum Kauf von Finanzinstrumenten dar. Es ersetzt keine rechtliche, steuerliche und finanzielle Beratung. Die in diesem Dokument enthaltenen Aussagen basieren auf allgemein zugänglichen Quellen und berücksichtigen den Stand bis zum Tag vor der Veröffentlichung. Nachträglich eintretende Änderungen können nicht berücksichtigt werden.

Joh. Berenberg, Gossler & Co. KG
Neuer Jungfernstieg 20
20354 Hamburg
Telefon +49 40 350 60-0
www.berenberg.de
info@berenberg.de