

## Chinas Wirtschaft – Wie geht es weiter?

**Bericht** von Christian Dreger und Yanqun Zhang

Perspektiven eines konsumgesteuerten Wachstums in China 3

**Interview** mit Christian Dreger

»Chinas neuer Kurs: Privater Konsum soll gestärkt werden« 8

**Bericht** von Georg Erber

Deutsch-chinesische Wirtschaftsbeziehungen:  
Chancen und Risiken für Deutschland 9

**Am aktuellen Rand** Kommentar von Luke Haywood

Mindestlohndebatte:  
Einseitiger Fokus auf den Lohn greift zu kurz 16



DIW Berlin – Deutsches Institut  
für Wirtschaftsforschung e.V.  
Mohrenstraße 58, 10117 Berlin  
T +49 30 897 89 -0  
F +49 30 897 89 -200  
80. Jahrgang  
9. Oktober 2013

#### Herausgeber

Prof. Dr. Pio Baake  
Prof. Dr. Tomaso Duso  
Dr. Ferdinand Fichtner  
Prof. Marcel Fratzscher, Ph.D.  
Prof. Dr. Peter Haan  
Prof. Dr. Claudia Kemfert  
Prof. Karsten Neuhoff, Ph.D.  
Dr. Kati Schindler  
Prof. Dr. Jürgen Schupp  
Prof. Dr. C. Katharina Spieß  
Prof. Dr. Gert G. Wagner

#### Chefredaktion

Sabine Fiedler  
Dr. Kurt Geppert

#### Redaktion

Renate Bogdanovic  
Sebastian Kollmann  
Dr. Richard Ochmann  
Dr. Wolf-Peter Schill

#### Lektorat

Dr. Georg Erber  
Prof. Dr. Christian Dreger

#### Textdokumentation

Manfred Schmidt

#### Pressestelle

Renate Bogdanovic  
Tel. +49-30-89789-249  
presse@diw.de

#### Vertrieb

DIW Berlin Leserservice  
Postfach 74  
77649 Offenburg  
leserservice@diw.de  
Tel. (01806) 14 00 50 25  
20 Cent pro Anruf  
ISSN 0012-1304

#### Gestaltung

Edenspiekermann

#### Satz

eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

#### Druck

USE gGmbH, Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung –  
auch auszugsweise – nur mit Quellen-  
angabe und unter Zusendung eines  
Belegexemplars an die Serviceabteilung  
Kommunikation des DIW Berlin  
(kundenservice@diw.de) zulässig.

Gedruckt auf 100 % Recyclingpapier.



Jede Woche liefert der Wochenbericht einen unabhängigen Blick auf die Wirtschaftsentwicklung in Deutschland und der Welt. Der Wochenbericht richtet sich an Führungskräfte in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft – mit Informationen und Analysen aus erster Hand.

Wenn Sie sich für ein Abonnement interessieren, können Sie zwischen den folgenden Optionen wählen:

**Jahresabo zum Vorzugspreis:** Der Wochenbericht zum Preis von 179,90 Euro im Jahr (inkl. MwSt. und Versand), gegenüber dem Einzelpreis von 7 Euro sparen Sie damit mehr als 40 Prozent.

**Studenten-Abo:** Studenten können den Wochenbericht bereits zum Preis von 49,90 Euro im Jahr abonnieren.

**Probe-Abo:** Sie möchten den Wochenbericht erst kennenlernen? Dann testen Sie sechs Hefte für nur 14,90 Euro.

Bestellungen richten Sie bitte an den

DIW Berlin Leserservice  
Postfach 74, 77649 Offenburg  
Tel. (01806) 14 00 50 25,  
20 Cent/Anruf aus dem dt. Festnetz,  
60 Cent maximal/Anruf aus dem Mobilnetz  
leserservice@diw.de

#### Weitere Fragen?

DIW Kundenservice:

Telefon (030) 89789-245  
kundenservice@diw.de

Abbestellungen von Abonnements  
spätestens sechs Wochen vor Laufzeitende

## RÜCKBLLENDE: IM WOCHENBERICHT VOR 50 JAHREN

### Zur Entwicklung der Bevölkerungs- und Erwerbsstruktur in der Bundesrepublik seit 1950

Mit den ersten Ergebnissen aus der Bevölkerungs- und Berufszählung von 1961, die vom Statistischen Bundesamt kürzlich veröffentlicht worden sind, liegen nunmehr wieder wertvolle Angaben über die gegenwärtige Struktur der Bevölkerung in der Bundesrepublik vor. Die neuen Daten geben aber auch Aufschluß über die zum Teil erheblichen Veränderungen des Anteils der einzelnen sozialen Gruppen an der Gesamtbevölkerung, die sich in den Jahren eines anhaltenden Wirtschaftsaufschwungs seit der ersten nach dem Kriege durchgeführten Volks- und Berufszählung von 1950 vollzogen haben. Wenn auch – neben einer Reihe von Bereichsstatistiken – seit 1957 der Mikro-Zensus einmal jährlich über die Entwicklung der Erwerbstätigkeit berichtet, so ist es doch erst jetzt an Hand der neuen umfassenden Ergebnisse möglich, die bisherigen Fortschreibungen zur Bevölkerungsstruktur, die sich im großen und ganzen als richtig erwiesen haben, im einzelnen zu korrigieren und zu überprüfen [*Die Zweifel an der Richtigkeit der von der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung durchgeführten Beschäftigungsstatistik haben sich allerdings bestätigt, deren Zahlen, wie schon seit längerem vermutet, z. Zt. um rund 1,3 Mill. Personen überhöht sind.*].

In der hier vorgelegten Übersicht sind neben dem bereits bekannten Quellenmaterial sowohl die vorläufigen Ergebnisse der Bevölkerungs- und Berufszählung von 1961 als auch einige Teilergebnisse der Arbeitsstättenzählung berücksichtigt worden. Doppelzählungen konnten dadurch vermieden werden, daß bei der Aufgliederung auf die sozio-ökonomischen Gruppen jeweils die Gesamtbevölkerung der Bundesrepublik als Richtgröße zugrunde gelegt wurde.

Wochenbericht Nr. 41 vom 11. Oktober 1963

# Perspektiven eines konsumgesteuerten Wachstums in China

Von Christian Dreger und Yanqun Zhang

In China zeichnet sich eine fundamentale Neuausrichtung des wirtschaftlichen Wachstumsmodells ab. Während die Produktion in den vergangenen Jahrzehnten vor allem aufgrund der hohen Investitionen und zunehmenden Exporte gestiegen ist, soll künftig der private Konsum einen höheren Anteil zum Wachstum des Bruttoinlandsprodukts beitragen. Die Voraussetzungen dazu sind allerdings kaum erfüllt: Die hohe Sparquote der chinesischen Haushalte, das niedrige Niveau der sozialen Sicherung und die stark regulierten Finanzmärkte stehen einem raschen Wandel entgegen. Derzeit ist noch völlig offen, ob die chinesische Regierung die Transformation zur Konsumgesellschaft ohne größere Friktionen meistern kann.

Die Volksrepublik China hat eine atemberaubende Phase der wirtschaftlichen Expansion hinter sich. Um durchschnittlich rund zehn Prozent pro Jahr konnte die reale Produktion in den vergangenen Jahrzehnten gesteigert werden. Damit hat das Land maßgeblich zum Wachstum der Weltwirtschaft beigetragen. Mittlerweile ist China zur zweitgrößten Volkswirtschaft der Erde aufgestiegen – bis die USA in dieser Rangliste von ihrer Spitzenposition verdrängt werden, dürften wohl nur noch wenige Jahre vergehen. Allerdings schwächt sich das chinesische Wirtschaftswachstum aktuell ab: Lag die Steigerung des realen Bruttoinlandsprodukts im vierten Quartal 2012 noch bei 7,9 Prozent, konnte die Wirtschaft im ersten Quartal 2013 um 7,7 Prozent und im zweiten Quartal nur noch um 7,5 Prozent zulegen. Zwar erscheint diese Verlangsamung auf den ersten Blick vernachlässigbar, gleichwohl könnte dahinter eine Entwicklung hin zu dauerhaft niedrigeren Wachstumsraten stehen. Denn die neue chinesische Regierung hat signalisiert, künftig etwas geringere Zuwachsraten beim Bruttoinlandsprodukt zu tolerieren, eventuell auch über einen längeren Zeitraum hinweg. Die Expansion könnte dann unter jene Schwelle von 7,5 Prozent sinken, die viele Beobachter als Minimum ansehen, um jederzeit ausreichend Beschäftigungsmöglichkeiten für die vielen Millionen Wanderarbeiter vorzuhalten.<sup>1</sup> Wäre dies nicht mehr gewährleistet, könnte letztlich auch die politische Stabilität des Landes beeinträchtigt werden – mit substanziellen Folgen für die Weltwirtschaft. Der vorliegende Bericht geht daher der Frage nach, welche Ursachen hinter der Abflachung des Wachstums stehen. Wie will die chinesische Regierung diesem Prozess begegnen und welche Erfolgsaussichten hat die dafür erforderliche Transformation des chinesischen Wirtschaftsmodells?

<sup>1</sup> Die Zahl der Beschäftigten in ländlichen Gebieten ist seit Jahren rückläufig. Der Beschäftigungsabbau, der mit dem sinkenden Gewicht der Landwirtschaft an der Wertschöpfung korrespondiert, vollzieht sich insbesondere bei Staatsbetrieben. Die freigesetzten Arbeitskräfte wandern in die Städte, um Beschäftigung vor allem im industriellen Sektor zu finden. Trotz des bereits erfolgten Beschäftigungsabbaus im Agrarsektor sind noch über ein Drittel der Beschäftigten in diesem Bereich tätig, nach rund 50 Prozent zehn Jahre zuvor.

## Die Grenzen des alten Wachstumsmodells

Chinas Wirtschaft konnte in den vergangenen Jahren vor allem dank der hohen Investitionen und zunehmenden Warenausfuhren expandieren. Für die Exportwirtschaft sind dabei vor allem die Industrieländer als Absatzmärkte entscheidend: Insgesamt etwa ein Drittel der Warenexporte geht in die Vereinigten Staaten und die Länder der Europäischen Union (EU). Wegen der nur moderat verlaufenden US-Konjunktur und der Schuldenkrise im Euroraum hat sich die Exportdynamik jedoch merklich abgekühlt. Die Exporte in die USA sind im ersten Halbjahr 2013 nur um knapp zwei Prozent gegenüber dem Vorjahreszeitraum gestiegen; die Ausfuhren in die EU sind im gleichen Zeitraum sogar um fünf Prozent gesunken.

Eine negative Wirkung auf die chinesischen Exportausichten haben auch die konjunkturstimulierenden Maßnahmen der Regierung Japans: Diese haben zu einer Abwertung des japanischen Yen und damit im Gegenzug zu einer Aufwertung des chinesischen Renminbi geführt. Dadurch verschlechtert sich die Wettbewerbsfähigkeit der chinesischen Exporteure. Einmal mehr wird klar, dass China erheblich von der Entwicklung in den Industrieländern abhängig ist und nicht als autonomer Wachstumspol der Weltwirtschaft angesehen werden kann.<sup>2</sup>

Schon während der globalen Finanzkrise waren die Auslandsverkäufe stark eingebrochen, im Jahr 2009 um etwa zehn Prozent. Obwohl die Exporte etwa ein Drittel des Bruttoinlandsprodukts ausmachen, konnte eine Abflachung des Wachstumstrends verhindert werden, weil die Regierung mit verschiedenen Maßnahmen die Konjunktur stützte. Nach Angaben des Internationalen Währungsfonds (IWF) hatten die Programme einen Umfang von rund sechs Prozent des Bruttoinlandsprodukts, verteilt über zwei Jahre.<sup>3</sup> Damit konnte die Produktion in gewohntem Tempo zulegen. Allerdings hat dies die Transformation der chinesischen Wirtschaft verzögert und die Risiken erhöht.

Die konjunkturstimulierenden Maßnahmen haben vor allem die Investitionen in die Infrastruktur angesprochen. Darüber hinaus haben vier staatliche Großbanken die Unternehmen des Landes großzügig mit Krediten ausgestattet, um so die Wirtschaft anzukurbeln.

<sup>2</sup> Siehe auch Dreger, C., Zhang, Y. (2012): China: Trotz hoher gesamtwirtschaftlicher Dynamik noch keine Lokomotive der Weltwirtschaft. DIW Wochenbericht Nr. 33/2012.

<sup>3</sup> Siehe auch Internationaler Währungsfonds (2010): Navigating the fiscal challenges ahead. IMF Fiscal Monitor, Mai, Washington DC. Die einzelnen Bestandteile des Konjunkturprogramms werden beispielsweise diskutiert von Naughton, B. (2009): Understanding the Chinese stimulus package. China Leadership Monitor 28.

Auf ausreichende Bonitätsprüfungen wurde dabei oft verzichtet.<sup>4</sup> Profitiert haben von der lockeren Praxis der Kreditvergabe vor allem Staatsbetriebe, nicht nur aufgrund etwaiger gemeinsamer Interessenlagen mit den Banken, sondern auch wegen des aus Sicht der Banken vermeintlich geringeren Ausfallrisikos, weil die Regierung die Firmen notfalls vor einer Pleite schützen würde. Doch grenzenlos ist die Belastbarkeit des Staatshaushalts nicht, sodass die Risiken letztlich doch im Finanzsektor verbleiben könnten. So dürfte sich der Anteil potentiell uneinbringlicher Kredite in den Bankbilanzen infolge der immensen Kreditvergabe deutlich erhöht haben.

Hinzu kommt, dass sich die Lokalregierungen mit den Konjunkturprogrammen allem Anschein nach erheblich übernommen haben. Zwar liegt die Verschuldung des Zentralstaats offiziell nur bei rund 20 Prozent des Bruttoinlandsprodukts – darin sind die Provinzen allerdings nicht eingerechnet. Niemand weiß derzeit genau, wie hoch die tatsächliche Belastung ist. Um Klarheit zu schaffen, hat die Regierung den Rechnungshof beauftragt, zügig einen Überblick zur kommunalen Verschuldung zu erstellen.

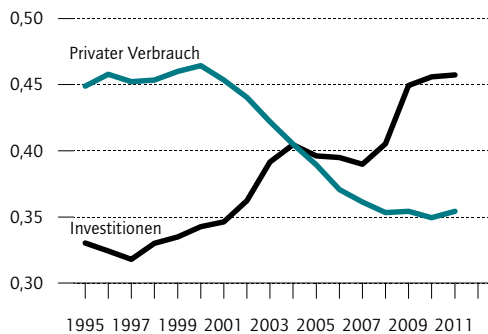
Die Reaktionen der Regierung auf die Finanz- und Wirtschaftskrise haben die Ungleichgewichte im Land verschärft. Der Anteil der Investitionen am Bruttoinlandsprodukt, der zur Jahrtausendwende bereits bei etwa einem Drittel lag, ist durch den Investitionsboom der letzten Jahren auf knapp 50 Prozent gestiegen (Abbildung). Infolge staatlich verordneter Niedrigzinsen sind Gelder auch in wenig produktive Bereiche geflossen und haben Überkapazitäten entstehen lassen. Die Transformation der chinesischen Wirtschaft ist durch die einseitige Förderung überholter Strukturen weitgehend auf der Strecke geblieben. Private Unternehmen erhalten von den Banken nach wie vor kaum Kredite und sind auf ein wenig transparentes und wohl auch hochgradig ineffizientes System von Schattenbanken angewiesen und vielfach gezwungen, Fremdkapital zu stark erhöhten Zinssätzen aufzunehmen.

Zwar könnte die chinesische Regierung die üblichen Reaktionsmuster wohl noch eine Weile aufrechterhalten und mit expansiven Maßnahmen auf die Wachstumsabschwächung reagieren. Solange das Wachstum ausreichend hoch bleibt, werden Ressourcen generiert, mit denen die negativen Begleiterscheinungen kontrollierbar bleiben. Zudem hortet das Land die höchst-

<sup>4</sup> Es sind dies die *Bank of China*, die *People's Construction Bank of China*, die *Agriculture Bank of China* sowie die *Industrial and Commercial Bank of China*, die schwerpunktmäßig unterschiedliche Marktsegmente bedienen. Eine Analyse zur Struktur des chinesischen Bankensektors findet man bei Allen, F., Qian, J., Zhang, C., Zhao, M. (2012): China's financial system: Opportunities and challenges. NBER Working Paper 17828.

Abbildung

**Privater Verbrauch und Investitionen in China**  
In Relation zum Bruttoinlandsprodukt



Quelle: National Bureau of Statistics of China; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2013

Die Investitionen übersteigen den privaten Verbrauch bei Weitem.

ten Devisenbestände der Welt, die im Notfall zur Stabilisierung der Wirtschaft eingesetzt werden könnten. Allerdings würde eine solche Strategie die Risiken weiter erhöhen und die Entwicklung in einigen Jahren aus dem Ruder laufen. Die neue Regierung hat sich daher augenscheinlich entschlossen, auf einen nachhaltigeren wirtschaftspolitischen Kurs umzuschwenken. Sie strebt ein ausgewogeneres Wachstum an, das stärker als bisher auf dem Konsum der privaten Haushalte fußt.

**Strukturelle Faktoren bremsen Konsum**

Die privaten Haushalte haben ihre Verbrauchsausgaben in den vergangenen Jahren beständig ausgeweitet. Gleichwohl konnte der Konsum nur unterproportional zulegen; sein Anteil am Bruttoinlandsprodukt ist im Verlauf der letzten Dekade von knapp 50 Prozent auf nunmehr 35 Prozent gesunken. Dabei entfallen allein rund 80 Prozent des Konsums auf städtische Haushalte, obwohl die Stadt- und Landbevölkerung in etwa gleich groß sind.

Die relativ verhaltene Zunahme des privaten Konsums liegt in verschiedenen strukturellen Faktoren begründet. So ist die Zunahme der verfügbaren Einkommen zuletzt meist hinter dem Anstieg des Bruttoinlandsprodukts zurück geblieben. Die preisliche Wettbewerbsfähigkeit an den Exportmärkten wurde lange Zeit auch über ein geringes Lohnwachstum erkaufte. Daher ist der unterproportionale Konsumanstieg zunächst mit der Einkommensentwicklung erklärbar. Darüber hinaus wird jedoch ein zunehmender Teil der verfügbaren Einkommen gar nicht erst konsumwirksam, sondern auf

die hohe Kante gelegt: Die Sparquote der privaten Haushalte liegt bei knapp 30 Prozent.<sup>5</sup> Ein Grund dafür ist das unzureichende Niveau der sozialen Sicherung. Obwohl die Regierung seit der Jahrtausendwende deutlich mehr für die Grundsicherung im Alter sowie für Kranken- und Arbeitslosenunterstützung ausgibt, macht das Gesamtvolumen insgesamt nicht einmal fünf Prozent des Bruttoinlandsprodukts aus. Deutlich höhere Ausgaben sind in naher Zukunft nicht zu erwarten, insbesondere dann nicht, wenn sich die Verschuldung des Staates als kritisch erweisen sollte. Viele Haushalte sind somit gezwungen, in erheblichem Umfang selbst vorzusorgen – ein Trend, der durch die staatlich verordnete Ein-Kind-Politik sowie die im Durchschnitt abnehmende Haushaltsgröße noch verstärkt wird.

Hinzu kommt, dass die privaten Haushalte liquiditätsbeschränkt sind. Häufig werden größere Anschaffungen durch das Auflösen von Sparguthaben finanziert, weil entsprechende Kredite nicht verfügbar sind. Auch deshalb bestimmt die Entwicklung an den Vermögensmärkten kaum das Konsumverhalten. Die niedrigen Zinsen haben zwar das Investitionsgeschehen stimuliert, gleichzeitig aber den Zuwachs der verfügbaren Einkommen gebremst.

**Reformstrategien brauchen langen Atem**

Die neue politische Führung des Landes hat die wirtschaftlichen Ungleichgewichte offenbar erkannt und ist allem Anschein nach zu Maßnahmen bereit, die das Wachstum wieder auf einen nachhaltigen Pfad zurück bringen. Unternehmen in Branchen mit Überkapazitäten sollen keine neuen Kredite mehr erhalten, es sei denn, sie wollen damit ihren Betrieb stilllegen. Dabei nimmt die chinesische Regierung ein etwas niedrigeres Wachstum des Bruttoinlandsprodukts in Kauf. So strebt der aktuelle Fünfjahresplan an, die wirtschaftliche Entwicklung in höherem Maße als bisher auf den Konsum zu stützen. Zu dem Paradigmenwechsel haben auch die Krisen-Erfahrungen der Industrieländer beigetragen. Die Bedingungen für ein stärkeres Konsumwachstum sind allerdings noch nicht erfüllt, so dass weitere Reformen erforderlich sind.

Eine höhere Konsumdynamik könnte zunächst durch einen stärkeren Anstieg der verfügbaren Einkommen unterstützt werden. Dazu könnte zum einen ein höheres Lohnwachstum beitragen. Tatsächlich sind die Löhne in den letzten Jahren schneller als die Summe aus Produktivitätswachstum und Inflation gestiegen, wenn gleich ausgehend von einem niedrigen Niveau. Die Mindestlöhne sind in vielen Städten des Landes mittlerweile

<sup>5</sup> Die aggregierte Sparquote von Haushalten, Unternehmen und Staat liegt bei über 50 Prozent des Bruttoinlandsprodukts.

deutlich angehoben worden, nicht zuletzt, um befürchteten sozialen Unruhen vorzubeugen.<sup>6</sup> Allerdings kann ein hohes Lohnwachstum die Gründung innovativer Unternehmen erschweren. Zwar werden im privaten Sektor die Arbeitsentgelte nicht direkt von der Regierung reglementiert – bieten allerdings die Staatsbetriebe höhere Löhne, dürften im Wettbewerb um geeignetes Personal auch die privaten Firmen nachziehen. Daher wäre ein Lohnwachstum, das den verteilungsneutralen Spielraum dauerhaft überschreitet, nicht optimal und könnte die weitere Entwicklung der Beschäftigung belasten. Zum anderen könnte ein Zuwachs der verfügbaren Einkommen auch durch tendenziell höhere Zinsen unterstützt werden, wenn dadurch Sparziele mit einer relativ geringeren Sparquote erreichbar sind. Zugleich würde sich die Investitionsdynamik verlangsamen. Die Produktionsweise wäre folglich weniger kapitalintensiv, sodass sich ein bestimmtes Beschäftigungsniveau auch bei geringeren Produktionszuwächsen aufrechterhalten ließe – zumal die Zahl der Arbeitskräfte im erwerbsfähigen Alter bereits rückläufig ist. Schließlich dürfte auch die neue Strategie einer fortschreitenden Urbanisierung das Konsumwachstum fördern, da die Städte bessere und zahlreichere Konsummöglichkeiten bieten. Dies setzt allerdings Reformen im System der Haushaltsregistrierung, des sogenannten Hukou, voraus. Dieses klassifiziert jede Chinesin und jeden Chinesen als der Stadt- beziehungsweise Landbevölkerung zugehörig. Die derzeitige Regelung schließt neue Städter, die ursprünglich vom Land kommen, von vielen sozialen Leistungen aus oder erschwert zumindest deren Bezug.

### Liberalisierung der Finanzmärkte auf der Agenda

Entscheidend für die Neuausrichtung des chinesischen Wachstumsmodells ist die weitere Liberalisierung der Finanzmärkte. Private Unternehmen und Haushalte benötigen einen leichteren Zugang zu Krediten, sodass Liquiditätsrestriktionen weniger bindend sind. Insbesondere im Bankensektor sollte versucht werden, den Wettbewerb zu forcieren. Erste Schritte in diese Richtung sind bereits erfolgt: So hat die Zentralbank unlängst die Kreditzinsen nach unten freigegeben, wodurch die Banken die Zinskosten für Haushalte und Unternehmen reduzieren können. Vor der Lockerung war dies nur innerhalb eines von der Notenbank festgelegten Korridors möglich. Allerdings ist unklar, inwiefern diese Reform die private Nachfrage tatsächlich stimuliert. Private Akteure erhalten bei den staatlichen Banken ohnehin kei-

ne Kredite. Insofern könnte der Schritt in erster Linie dazu dienen, die Kreditkosten öffentlicher Schuldner zu reduzieren und marode staatliche Betriebe sowie überschuldete Kommunen zu retten. Daneben halten die Banken einen steigenden Anteil potentiell fauler Kredite in ihren Bilanzen, sodass sie mit der Kreditvergabe vorsichtiger agieren. Die Kreditnachfrage dürfte somit auch bei Geldhäusern hoch bleiben, die auf Zinssenkungen verzichten.

Für die Zinsen auf Geldeinlagen gelten nach wie vor Ober- und Untergrenzen. Die Abschaffung der Korridore dürfte zumindest aus Sicht der privaten Haushalte von erheblicher Bedeutung sein. Die Banken müssten dann mit höheren Zinsen um Spargelder konkurrieren. Eine stärkere Marktöffnung auch für ausländische Banken könnte zudem dazu beitragen, den weitgehend unregulierten und intransparenten Sektor der Schatzenbanken auszutrocknen. Gleichzeitig würde der Kurs eines stärker binnenwirtschaftlich determinierten Wirtschaftswachstums besser abgesichert.

### Wirtschaftspolitische Implikationen

Ein stärker konsumgestütztes Wachstum in China setzt strukturelle Reformen voraus: Dazu zählen neben der Urbanisierung vor allem ein erleichterter Zugang der bisherigen Landbevölkerung zu städtischen Sozialleistungen und eine Liberalisierung der Finanzmärkte, sodass Liquiditätsrestriktionen weniger bindend sind. Zu einer höheren Konsumdynamik beitragen könnten auch steigende Zinsen, wenn durch sie die Sparquote sinkt. Ein nachhaltiger Ausbau des momentan relativ niedrigen Niveaus der sozialen Sicherung dürfte die Ausgaben privater Haushalte stimulieren, wird aber aufgrund substanziell verschuldeter öffentlicher Haushalte in nächster Zeit wohl kaum umgesetzt werden können.

Die Ein-Kind-Politik entlastet zwar einerseits den Arbeitsmarkt, könnte aber andererseits zu einem erneuten Anstieg der Sparquote führen: Da diese Politik zu einem Männerüberschuss in der Bevölkerung geführt hat, sparen private Haushalte auch deshalb, um die Chancen ihrer männlichen Nachkommen auf dem Heiratsmarkt zu verbessern.<sup>7</sup>

Insgesamt dürfte der Wandel hin zu einem stärker konsumgetriebenen Wachstum in China nicht reibungslos verlaufen und zudem sehr langwierig sein.

<sup>6</sup> Siehe auch Dreger, C., Zhang, Y. (2011): Inflation in China ist zunehmend hausgemacht. DIW Wochenbericht Nr. 50/2011.

<sup>7</sup> Siehe Wei, S.-J., Zhang, X. (2011): The competitive saving motive: Evidence from rising sex ratios and savings rates in China. *Journal of Political Economy*, 119, 511-564.

### CHANGING THE ECONOMIC MODEL IN CHINA TOWARDS HIGHER CONSUMPTION GROWTH

---

**Abstract:** The Chinese model for economic growth is further transforming. While the rise in output was heavily based on investment and export activities in recent decades, private consumption is expected to become a driver for growth in the period ahead. However, the conditions for higher consumer

demand of private households are not optimal: The savings rate is high, particularly driven by the low level of social security and highly regulated financial markets. Up to now, it is quite unclear whether the transformation towards a consumer society can be handled without major frictions.

**JEL:** E02, E21, F62, P25

**Keywords:** Chinese economy, Savings rate, Transformation and growth





Prof. Dr. Christian Dreger,  
Forschungsdirektor International Economics,  
Abteilung Makroökonomie am  
DIW Berlin

## FÜNF FRAGEN AN CHRISTIAN DREGER

# »Chinas neuer Kurs: Privater Konsum soll gestärkt werden«

- Herr Dreger, gestützt durch den erfolgreichen Export wies die chinesische Wirtschaft in den letzten Jahren ein enormes Wachstum auf. Nun zeichnet sich eine Neuausrichtung des Wirtschaftskurses in Richtung privater Konsum ab. Was soll sich ändern? China ist in den letzten Jahren vor allem über Exporte und Investitionen gewachsen. Die Anfälligkeit dieses Modells hat man während der globalen Finanzkrise kennengelernt. Im Jahr 2009 sind die Exporte um rund zehn Prozent eingebrochen. Die Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts, die wir üblicherweise aus China kennen, konnte trotzdem aufrechterhalten werden, weil man mit einem gigantischen Konjunkturprogramm reagiert hat. Dies hat die bestehenden Ungleichgewichte im Land jedoch verstärkt. Um einen nachhaltigeren Wachstumspfad zu erreichen, versucht China die Bedeutung der Binnenwirtschaft zu stärken. Der Konsum stand in den letzten Jahren nicht im Mittelpunkt der Überlegungen der Wirtschaftspolitik, und tatsächlich ist die Konsumquote auch gefallen. Sie liegt nur noch bei 35 Prozent, weil der Konsum zwar gewachsen ist, aber um weniger als das Bruttoinlandsprodukt.
- Welche Maßnahmen plant die chinesische Regierung? Man weiß, dass in den Städten tendenziell mehr konsumiert wird als auf dem Land. Von daher will man die wirtschaftliche Entwicklung durch eine verstärkte Urbanisierung fördern. Die chinesische Regierung weiß natürlich auch, dass eine stärkere Liberalisierung der Finanzmärkte erforderlich ist, um Liquiditätsrestriktionen für private Haushalte zu lockern. Zugleich geht es darum, die Bedeutung des Renmimbi als internationale Reservewährung zu erhöhen. China ist jetzt das zweitwichtigste Land in der Weltwirtschaft und wird die USA in einigen Jahren überholen; deswegen besteht ein Missverhältnis, wenn der Renminbi wie bisher nur eine untergeordnete Rolle spielt.
- Haben die normalen chinesischen Bürger überhaupt genügend Geld, um mehr zu konsumieren? In den letzten Jahren haben die verfügbaren Einkommen oft recht stark

expandiert. Der Punkt, an dem es hier vor allem hapert, ist die hohe Sparquote, die in den letzten Jahren weiter gestiegen ist. Diese Entwicklung hat vielfältige Gründe. Dazu zählen die unzureichende soziale Sicherung, Liquiditätsrestriktionen, die für viele private Haushalte von Bedeutung sind, oder auch der fehlende Zugang zu städtischen Leistungen für Haushalte, die in ländlichen Gebieten registriert sind.

- Welche Auswirkungen könnte der neue Kurs Chinas auf die Weltwirtschaft haben? Die Weltwirtschaft dürfte profitieren, wenn China stärker auf Wachstum im Inneren setzt, weil China dann mehr Güter importieren muss. Das ist eine normale Entwicklung, wenn sich das Land stärker in die Weltwirtschaft integriert. Die Frage ist, wie China die Transformation hinbekommt. Im Investitionsbereich bestehen Überkapazitäten, die in der Vergangenheit durch eine sehr lockere Kreditvergabe der Banken gefördert wurden. Viele Kredite dürften uneinbringlich sein. Das bedeutet ein erhebliches Risiko für den Staatshaushalt. Bei der Umsteuerung seiner Wirtschaft steht China vor ganz erheblichen Herausforderungen, und es ist noch gar nicht ausgemacht, dass dieser Reformprozess erfolgreich bewältigt wird.
- Wie groß ist das Risiko? Es bleibt abzuwarten, wie hoch der Anteil fauler Kredite tatsächlich ist. In den Jahren nach der Jahrtausendwende ist er eher gesunken. In der Finanzkrise hat sich die Verwundbarkeit des Landes wieder erhöht, weil die meist staatlichen Banken Kredite an staatliche Unternehmen ohne Bonitätsprüfung vergeben haben. Im Fall eines Bankrotts springt letztendlich der Staat ein, was die Staatsverschuldung erhöht. Allgemein hat die Reaktion der chinesischen Regierung auf die Finanzkrise die notwendige Transformation hin zu einem stärkeren Gewicht der Privatwirtschaft verzögert. Ein solcher Wandel ist aber erforderlich, um auch künftig hohe Wachstumsraten zu erzielen.

Das Gespräch führte Erich Wittenberg.



Das vollständige Interview zum Anhören finden  
Sie auf [www.diw.de/interview](http://www.diw.de/interview)



# Deutsch-chinesische Wirtschaftsbeziehungen: Chancen und Risiken für Deutschland

Von Georg Erber

Die Volksrepublik China hat sich in den zurückliegenden Jahren zu einem zunehmend wichtigen Handelspartner der Bundesrepublik Deutschland entwickelt. Insbesondere nach dem Ausbruch der weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise im Jahr 2008 erwies sich China als Konjunkturstütze der deutschen Wirtschaft: Diese profitierte überdurchschnittlich stark von der chinesischen Importnachfrage. Allerdings hat sich die Wachstumsdynamik Chinas zuletzt etwas verlangsamt. Nach ehemals zweistelligen Wachstumsraten versucht die neue chinesische Regierung, das Wachstum auf jährlich rund 7,5 Prozent zu stabilisieren. Die Zuwachsraten der deutschen Warenausfuhren nach China dürften in diesem Umfeld künftig etwas schwächer expandieren als noch in den vergangenen Jahren. Hinzu kommt, dass das chinesische Wirtschaftswachstum nach Plänen der Regierung künftig weniger vom Export und den Investitionen abhängen soll als vielmehr von der binnenwirtschaftlichen Entwicklung und dem privaten Konsum. Dieser Wandel dürfte auch die auf Investitionsgüter spezialisierte deutsche Exportwirtschaft treffen. Hinzu käme eine wohl sinkende Importnachfrage, sobald China insbesondere Autos und Maschinen zunehmend im eigenen Land produziert.

Mit dem Amtsantritt der neuen politischen Führung in China im Frühjahr 2013 wurde nicht nur ein Führungswechsel vollzogen – seitdem zeichnet sich auch ein Richtungswechsel in der chinesischen Wirtschaftspolitik ab. China soll, auch auf Wunsch der ausländischen Handelspartner, seinen hohen Leistungsbilanzüberschuss abbauen, um die strukturellen Ungleichgewichte der Weltwirtschaft zu reduzieren.<sup>1</sup>

Mit ähnlichen Forderungen sieht sich auch Deutschland konfrontiert, das nach China zu den Ländern mit Jahr für Jahr hohen Leistungsbilanzüberschüssen im weltweiten Warenhandel zählt.<sup>2</sup> Im Handel mit China muss Deutschland jedoch bisher ein moderates Defizit hinnehmen, führt also mehr Waren ein als aus.<sup>3</sup>

Im ersten Halbjahr 2013 exportierten deutsche Unternehmen Waren im Wert von rund 32,3 Milliarden Euro nach China. Im Vergleich zum Vorjahreszeitraum entsprach das einem Minus von knapp sechs Prozent. Eine Verlangsamung des deutsch-chinesischen Außenhandels nach Jahren des Booms scheint also bereits jetzt feststellbar. Aktuelle Zahlen deuten aber auf eine gewisse Wiederbelebung hin. So lagen die Warenausfuhren im Juli 2013 bei 6,1 Milliarden Euro – ein Anstieg von drei Prozent gegenüber dem Vorjahresmonat. Gleichwohl lagen die Exporte im Jahr 2013 bis einschließlich Juli weiterhin um 4,6 Prozent unter dem Wert des Vorjahreszeitraums.

Auch die deutschen Einfuhren aus China entwickeln sich in diesem Jahr rückläufig: Mit 35,4 Milliarden Euro lagen sie im ersten Halbjahr 2013 um 5,6 Prozent unter dem Vorjahresniveau. Auch hier fiel der Juli 2013 jedoch deutlich günstiger aus, gegenüber dem Vorjah-

<sup>1</sup> Pettis, W. (2013): *The Great Rebalancing: Trade, Conflict, and the Perilous Road Ahead for the World Economy*. Princeton University Press, Princeton, NJ.

<sup>2</sup> Die Welt (2013): Deutschland vor größtem Überschuss aller Zeiten. In: *Die Welt* vom 5. September.

<sup>3</sup> Erber, G. (2013): *Economic Relations between China and the EU, the Euro Area and Germany*. SSRN-Paper. Juli 2013.

resonanz ging der Export aus China nach Deutschland nur um 1,9 Prozent auf gut 6,5 Milliarden Euro zurück.<sup>4</sup> Trotzdem lagen auch die chinesischen Ausfuhren nach Deutschland in den ersten sieben Monaten dieses Jahres noch um fünf Prozent unter dem Niveau des Vorjahreszeitraums.

### Chinesische Finanzverfassung ist fragil

Die bisherige Entwicklung lässt erwarten, dass sich das Wachstum in China verlangsamt (Abbildung 1). Zu einem deutlichen Konjunkturunbruch dürfte es allerdings nicht kommen, obwohl dies nach einigen Liquiditätseingüssen im chinesischen Interbankenmarkt zunächst befürchtet wurde.<sup>5</sup> Nachdem die chinesische Zentralbank Maßnahmen eingeleitet hatte, um die Kreditexpansion zu dämpfen und das chinesische Schattenbankensystem zurückzudrängen, stiegen die Zinsen am chinesischen Interbankenmarkt im Juni 2013 drastisch.<sup>6</sup> Zur Beruhigung der Märkte lockerte die Zentralbank die Maßnahmen jedoch unmittelbar wieder. Dennoch war es ein erstes Warnsignal für die Anfälligkeit des chinesischen Finanzsystems, das infolge der weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise ebenso wie das der westlichen Länder eine historisch bisher einzigartige Liquiditätsschwemme erfuhr.<sup>7</sup> Dies hat auch in China die Fragilität des Finanzsystems erheblich erhöht.

Im Jahr 2009 legte die Volksrepublik nicht nur das gemessen am Bruttoinlandsprodukt größte Konjunkturpaket auf,<sup>8</sup> sondern lockerte auch die Kreditbedingungen extrem.<sup>9</sup> Seitdem ist das chinesische Schattenbankensystem stark gewachsen und erreicht nach Expertenschätzungen mittlerweile eine Größenordnung von rund 5,8 Billionen US-Dollar.<sup>10</sup> Das entspricht rund 64 Prozent des chinesischen Bruttoinlandsprodukts.

4 Destatis (2013): Außenhandel – Zusammenfassende Übersichten für den Außenhandel, Juli 2013. Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

5 BIS (2013): Markets precipitate tightening. In: BIS Quarterly Review, September, 1-11.

6 Ma, G., Shu, C. (2013): Interbank volatility in China. In: BIS Quarterly Review, September, 10.

7 Carl E. Walter, C. E., Howie, F.J.T. (2012): Red Capitalism – The Fragile Financial Foundation of China’s Extraordinary Rise, Wiley & Sons, Singapur.

8 China hat im Jahr 2009 ein zusätzliches Staatsdefizit von 16 Prozent des BIP zur Konjunkturstützung eingesetzt. Damit übertraf die Volksrepublik sämtliche andere Länder deutlich. So waren die Konjunkturpakete in den USA mit 14 Prozent des BIP und in Deutschland mit sieben Prozent des BIP deutlich kleiner ausgelegt. IWF (2013): Fiscal Monitor – Fiscal Adjustment in an Uncertain World. Internationaler Währungsfonds, Washington D.C., April.

9 „... in 2009 and 2010 things went too far. Spurred on by the government, China’s banks increased their lending by almost 9.6 trillion yuan (\$ 1.5 trillion) in 2009. That is roughly twice the size of the Indian banking system, as Bank Credit Analyst, a research company, has pointed out. In other words, China’s lenders added two Indian to their loanbook in the space of a year.“ Simon Cox: China. Keynes vs. Hayek in China. In: Economist (2011): Meldung vom 17. November.

10 Roberts, D. (2013): China’s Shadow Banking Sector Tops \$5.8 Trillion, Report Says. In: Businessweek vom 8. Mai.

Abbildung 1

### Vierteljährliches reales Wachstum des Bruttoinlandsprodukts der VR China

In Prozent gegenüber dem Vorjahresquartal



Quelle: Bureau of Statistics of China.

© DIW Berlin 2013

Nach der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise hat sich das chinesische Wachstum schnell erholt, zuletzt aber wieder abgeschwächt.

Offiziell gelten zwar massive Kapitalverkehrskontrollen, allerdings lassen sich diese über vielfältige Wege umgehen. Insbesondere mittels Transfer Pricing<sup>11</sup> und gefälschter Rechnungen<sup>12</sup> können leicht Gelder zwischen China und dem Ausland hin und her geschoben werden. Hongkong dient dabei als eine der zentralen Drehscheiben.<sup>13</sup> Damit unterliegt China ebenso wie Länder mit konvertiblen Währungen und freiem Kapitalverkehr zu einem erheblichen Teil dem geldpolitischen „Trilemma“<sup>14</sup>; Wechselkurs und Preisstabilität lassen sich unter diesen Bedingungen nicht gemeinsam kontrollieren. Der reale effektive Wechselkurs der chinesischen Währung steigt bereits seit einiger Zeit (Abbildung 2). Unklar bleibt dabei, ob dies politisch gewollt oder das Ergebnis höchst unwirksamer Kapitalverkehrskontrollen ist. In letzterem Fall könnte auch ein Motiv der chi-

11 Dabei handelt es sich um ein System von Verrechnungspreisen, die im Vergleich zum tatsächlichen Warenwert deutlich zu hoch oder zu niedrig liegen, um Gewinne beziehungsweise Verluste ins Ausland zu verlagern. Siehe auch PriceWaterhouseCoopers (2013): Standing out from competition – Transfer Pricing in China. Shenzen.

12 Xinhua (2011): China confiscates 70 million fake invoices. In: Xinhua vom 13. Juli.

13 Fisman, R., Miguel, E. (2008): Economic Gangsters: Corruption, Violence, and the Poverty of Nations. Princeton University Press, Princeton.

14 Entwickelt wurde das Impossible-Trinity-Modell (deutsch: Unmöglichkeit der Dreieinigkeits) von John Marcus Fleming im Jahr 1962 und Robert Alexander Mundell im Jahr 1963, jeweils unabhängig voneinander. Das Modell lässt sich vereinfacht als Dreieck zusammenfassen, wobei die Eckpunkte des Dreiecks die drei wechselkurspolitischen Ziele Wechselkursstabilität, geldpolitische Autonomie und freie Kapitalbewegung darstellen. Im Trilemma können maximal zwei Ziele gleichzeitig erreicht werden. Alle drei Ziele gleichzeitig zu erreichen gilt als unmöglich.

nesischen Staatsführung liegen, den Wechselkurs des Renminbi konvertibel zu machen.<sup>15</sup>

### Korruption in China betrifft auch den Außenhandel

Der Kampf gegen die überbordende Korruption in China ist eines der zentralen Ziele der neuen chinesischen Führung. Bereits die Vorgängerregierung hat diese als große Gefahr für Chinas gesellschaftliche Stabilität angesehen.<sup>16</sup> Durch einige spektakuläre Prozesse gegen führende Vertreter der Regierung und der Kommunistischen Partei wurden erste Zeichen gesetzt. Der Prozess gegen einen ehemaligen Minister für das Eisenbahnenwesen wegen massiver Bestechlichkeit im Amt, der mit einem Todesurteil auf Bewährung endete, zeigt deutlich, wie weit die Korruption bis in die Führungsspitze von Partei und Staat vorgedrungen ist.<sup>17</sup> Mit dem wirtschaftlichen Erfolg der chinesischen Wirtschaft nahm sie immer größere Ausmaße an.

Offenbar sind zu einem erheblichen Teil auch ausländische Unternehmen involviert.<sup>18</sup> Insbesondere pharmazeutische Unternehmen aus den USA und Großbritannien sind wegen Bestechung von Ärzten und Krankenhäusern massiv unter Druck geraten.<sup>19</sup> Durch solch illegale Geschäftspraktiken ausländischer Pharmaunternehmen wurden im Vergleich zu den USA und Europa deutlich überhöhte Preise für Pharmazeutika gefordert. Der chinesische Kampf gegen Korruption und Bestechlichkeit erreicht damit eine Dimension, die auch den Außenhandel betrifft.

### Handelssanktionen sorgen für Spannungen

Der Streit über „Dumpingpreise“ und illegale Subventionen bei chinesischen Photovoltaikpaneelen hat zu internationalen Auseinandersetzungen mit der chinesischen

<sup>15</sup> Erber, G. (o.J.): Keynes versus Hayek in China. Manuskript (im Erscheinen bei Leviathan).

<sup>16</sup> Reuters (2012): China's Hu says graft threatens state, party must stay in charge. Meldung vom 8. November und Yanqi, T., Shaohua, L. (2011): Wen Pledges to Curb Graft, Income Inequality as Police Head Off Protests. In: Bloomberg, Meldung vom 28. Februar.

<sup>17</sup> Süddeutsche Zeitung (2013): Chinesischer Ex-Minister zu Todesstrafe auf Bewährung verurteilt. In: Süddeutsche Zeitung vom 8. Juli.

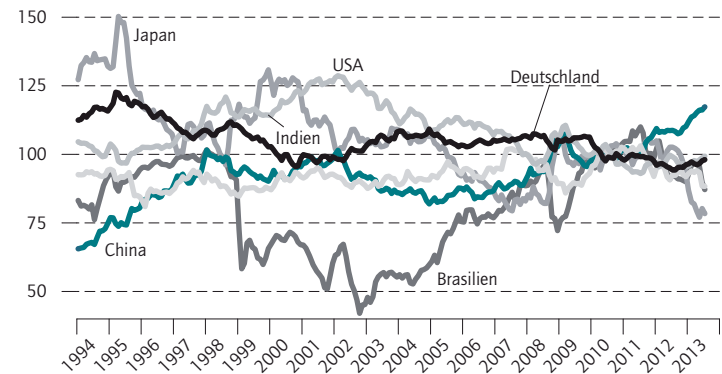
<sup>18</sup> "According to Beijing-based private research firm Anbound Group, of some 500,000 corruption cases investigated in China from 2000 to 2009, about 64 percent were linked to international trade and foreign businesses." Weihua, C. (2010): Multinationals under scrutiny for corruption. In: China Daily vom 8. September. China Briefing (2013): Why Corruption is Inevitable in China's Pharmaceutical Industry. Meldung vom 25. Juli.

<sup>19</sup> "The allegations follow a series of corruption claims of in the pharmaceuticals business and probes opened by the authorities against Novartis, Sanofi, Lundbeck and AstraZeneca. GlaxoSmithKline has been accused of handing over illegal payments totalling up to \$500m." Jack, A. in Waldmeir, P. (2013): Eli Lilly drawn into pharmaceutical corruption claims in China. In: Financial Times vom 22. August.

Abbildung 2

### Reale effektive Wechselkurse

Index 2010 = 100



Quelle: Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ).

© DIW Berlin 2013

### Der Wechselkurs der chinesischen Währung steigt seit einiger Zeit deutlich.

Regierung geführt. Nachdem zahlreiche westliche Hersteller in den USA und der Europäischen Union (EU) dem Preisdruck der Billigimporte aus China nicht länger standhalten konnten, verhängten die USA Importstrafzölle.<sup>20</sup> Die EU-Kommission konnte dagegen ein zeitlich begrenztes Abkommen mit China aushandeln, das Mengen und Preise für Importe aus China in die EU festsetzte.<sup>21</sup> Damit konnte eine Eskalation des Handelskonflikts mit China vorerst abgewendet werden. Da Deutschland Chinas wichtigster Handelspartner innerhalb der EU ist<sup>22</sup>, hätten insbesondere deutsche Hersteller unter den Folgen gelitten. Allerdings sind damit längst nicht alle Probleme im Außenhandel mit China beseitigt: Spätestens im Jahr 2017 will die Volksrepublik bei der Welthandelsorganisation (WTO) den Status als Marktwirtschaft erreichen. Damit entfele eine Reihe von Sanktionsmöglichkeiten gegen chinesische Importe, sollten diese aufgrund unfairer Wettbewerbsbedingungen einen Vorteil haben.<sup>23</sup> Wegen der engen Verzahnung chinesischer Staatsbetriebe und chinesischer Staatsbanken, deren Geschäftspolitik politischem Einfluss unterliegt, dürfte es zukünftig schwieriger werden, im Einzelfall den Nachweis über unfaire Han-

<sup>20</sup> People's Daily (2013): Timeline: China-EU, China-US tug of war on solar duties. In: People's Daily vom 17. Juni.

<sup>21</sup> EU-Kommission (2013): Commissioner De Gucht: "We found an amicable solution in the EU-China solar panels case that will lead to a new market equilibrium at sustainable prices". Pressemitteilung vom 27. Juli.

<sup>22</sup> Erber, G. (2011): Deutsch-chinesische Wirtschaftsbeziehungen: Chancen und Risiken. In: DIW Wochenbericht Nr. 50/2011, 3-7.

<sup>23</sup> Haley, U.C.V. (2013): Subsidies to Chinese Industry: State Capitalism, Business Strategy, and Trade Policy. Oxford University Press.

delspraktiken zu führen.<sup>24</sup> Selbst wenn sich die chinesische Wirtschaft durch verfehlte Subventionen langfristig selbst schaden dürfte<sup>25</sup>, bleibt der Nachteil für ausländische Wettbewerber bestehen.

### Deutsche Autobauer drängen auf chinesischen Markt

Ein wichtiges wirtschaftspolitisches Ziel der neuen chinesischen Regierung ist der weitere Aufbau einer inländischen Automobilindustrie. Dabei geht es keineswegs nur um den heimischen chinesischen Absatzmarkt: Bis 2016 will die Volksrepublik auch in der Autoindustrie zum Exportweltmeister aufsteigen. Mindestens ein Hersteller soll sich dann unter den zehn größten der Welt befinden. Die *Shanghai Automotive Industry Corporation (SAIC)* will die Exporte fortan jedes Jahr um mehr als 130 Prozent pro Jahr steigern und im Jahr 2015 rund 800 000 Fahrzeuge ins Ausland verkaufen. Auch die *Dongfeng Motor Corporation* hat hohe Wachstumsziele: Bis 2016 strebt der Hersteller Jahr für Jahr einen Zuwachs von 50 Prozent auf dann etwa 300 000 Fahrzeuge an. Die wichtigsten Absatzmärkte dieser Unternehmen liegen in Asien – doch auch in Europa soll sich ein mächtiger chinesischer Konkurrent etablieren.<sup>26</sup>

In China waren in den vergangenen Jahren insbesondere deutsche Autobauer erfolgreich – vor allem über Gemeinschaftsunternehmen (Joint Ventures): So kooperiert Volkswagen (VW) schon seit Jahren mit SAIC, der aktuell größten chinesischen Hersteller-Gruppe von Autos, Motorrädern und Autoteilen, sowie der First Automotive Group (FAW). Dabei handelt es sich um den größten chinesischen Hersteller von Dieselmotoren, Pkw sowie mittleren bis schweren Bussen und Lkw. Somit ist Deutschlands größter Automobilhersteller eng mit zwei chinesischen Staatskonzernen verbunden. Um die enge Kooperation mit der chinesischen Staatsführung noch zu unterstreichen, wurde der VW-Vorstandsvorsitzende als einziger deutscher Vertreter und einziger Automanager in ein zentrales Beratungsgremium des chinesischen Ministerpräsidenten berufen.<sup>27</sup>

**24** „In contrast, China’s state-owned firms typically enjoy preferential treatment in terms of administrative approval and bank loans. Although most firms report profits, totalling US\$ 920 billion from 2001 to 2009, the state is saddled with a negative 1.47 per cent real average return on equity after accounting for US\$ 1.19 trillion of subsidy and foregone costs.“ Yajing, Z., Jun Jie, W. (2013): China has need of well-run state-owned enterprises. In: South China Morning Post vom 28. August.

**25** Dexter Roberts (2013): China Profit Rise Masks State Enterprise Weakness. In: Businessweek vom 27. Juni.

**26** Bay, L. (2013): China stützt Europas Autobauer – Mit den Flügeln des Drachen. In: Handelsblatt vom 10. Juli.

**27** Spiegel (2013): Martin Winterkorn: Chinas Machthaber macht Volkswagen-Chef zum Top-Berater. In: Spiegel Online vom 5. Juni.

Nach General Motors (GM) zählt VW zu den größten auf dem chinesischen Markt vertretenen ausländischen Automobilherstellern.

Doch auch BMW und Daimler-Benz fahren ihre Produktionskapazitäten in China hoch. BMW kooperiert dabei mit dem chinesischen Hersteller Brilliance China Auto (BMC). Seitdem wird ein Teil der Autos für den asiatischen Markt direkt in China produziert. Daimler-Benz produziert in einem Joint Venture mit der Beijing Automotive Industry Holding (BAIC), dem fünftgrößten chinesischen Hersteller, ebenfalls Lkw und plant für die nahe Zukunft den gemeinsamen Pkw-Bau.<sup>28</sup> Die zunächst angedachte zehnpromtente Beteiligung der China Investment Cooperation (CIC) an Daimler-Benz scheint sich zunächst aber zerschlagen zu haben.<sup>29</sup> All diese Aktivitäten belegen jedoch, dass vor allem deutsche Hersteller den massiven Kapazitätsaufbau in der chinesischen Automobilindustrie mit vorantreiben.

Aus Unternehmenssicht mag dies die jeweils angemessene Strategie sein, allerdings dürfte sie mittel- bis langfristig nicht ohne Konsequenzen für die deutschen Automobilexporte nach China bleiben: Tendenziell ist aus chinesischer Sicht von einer Substitution der Pkw-Einfuhren aus Deutschland durch Produktionsstätten in China auszugehen. Dass es sich dabei nicht nur um die Endmontage von Fahrzeugen handelt, zeigt das Beispiel Daimler-Benz. Im weltweit größten Auto-Industriepark nahe Peking gibt es unter anderem ein Daimler-Motorenwerk und künftig auch eine Lackieranlage.<sup>30</sup>

Rund zwanzig Prozent der derzeit in China verkauften Autos kommen nach Angaben des Verbands der Automobilindustrie (VDA) von einer deutschen Konzernmarke. Seit 2005 haben deutsche Pkw-Hersteller ihren Absatz in China versiebenfacht. Nach aktuellen Zahlen der Chinese Association of Automotive Manufacturers (CAAM) wurden in diesem Jahr bis August bereits

**28** Am 1. Februar 2013 unterzeichneten BAIC und die Daimler AG eine Vereinbarung, nach der sich Daimler mit zwölf Prozent an BAIC Motor, der Pkw-Sparte von BAIC, beteiligen wird. Es ist die erste Beteiligung eines ausländischen Automobilunternehmens an einem chinesischen Hersteller. Sie erfolgt im Vorfeld des von BAIC Motor geplanten Börsengangs und wird mittels Ausgabe neuer Aktien an Daimler im Laufe des Jahres vollzogen. Daimler erhält zudem zwei Sitze im Aufsichtsgremium von BAIC Motor. Daimler-Benz: Daimler AG beteiligt sich mit zwölf Prozent an BAIC Motor, Pressemitteilung von Daimler-Benz vom 1. Februar 2013.

**29** „Nach dem Rückzug von Daimlers größtem Einzelinvestor Aabar aus Abu Dhabi könnte der Autobauer laut einem Zeitungsbericht einen neuen Großaktionär in China gefunden haben. Wie die staatliche chinesische Zeitung «People’s Daily» am Montag auf ihrer Internetseite unter Berufung auf Insider schreibt, will der Staatsfonds China Investment Cooperation (CIC) 4 bis 10 Prozent der Daimler-Anteile kaufen. Diese hätten einen Marktwert von 1,8 bis 4,5 Milliarden Euro.“ DPA (2013): Chinesen wollen offenbar bei Daimler einsteigen. In: Handelsblatt vom 7. Januar.

**30** Erling, J. (2013): Politisch steht Mercedes in China im Abseits. In: Die Welt vom 27. August.

rund 14 Millionen Fahrzeuge produziert. Im vergangenen Jahr lag die Produktion in China bei rund 15,5 Millionen Fahrzeugen. Zum Vergleich: In Deutschland lagen die Pkw-Produktionszahlen 2012 bei rund 5,4 Millionen Fahrzeugen. Davon wurden rund 285 000 Autos nach China exportiert.

Es dürfte nur eine Frage der Zeit sein, wann sich die veränderten globalen Standortbedingungen der weltweiten Automobilproduktion auch in der deutschen Außenhandelsstatistik bemerkbar machen.

Gelingt es der chinesischen Staatsführung, ihre Strategie umzusetzen, muss sogar mit einer Exportoffensive aus China auf den europäischen Markt sowie andere Auslandsmärkte gerechnet werden. Die künftige Bundesregierung sollte sich mit dieser Entwicklung und den daraus resultierenden Konsequenzen ernsthaft beschäftigen. China hat – das Beispiel Photovoltaikpaneele zeigt es exemplarisch – immer wieder gewaltige Kapazitäten aufgebaut, die, sobald der Inlandsabsatz stockte, zu massiven Exportanstrengungen einschließlich internationaler Preiskämpfe führten. Dabei sei dahingestellt, ob staatliche Subventionen einen solchen Verdrängungswettbewerb alimentieren.

### China investiert in deutsche Unternehmen der Hoch- und Spitzentechnologie

Um die Entwicklung zu einer weltweit führenden Nation im Bereich der Hoch- und Spitzentechnologie fortzusetzen, benötigt China auch weiterhin einen möglichst ungehinderten Zugang zu ausländischem Wissen und ausländischen Technologien. Deutschland ist in einigen Wirtschaftszweigen wie dem Automobil- und Maschinenbau weltweit führend und damit zunehmend attraktiv für chinesische Direktinvestitionen.<sup>31</sup>

Für die kommenden fünf Jahre sind chinesische Direktinvestitionen mit einer Gesamtsumme von 500 Milliarden US-Dollar geplant.<sup>32</sup> Ein Teil dieser Gelder könnte in deutsche Unternehmen der Hoch- und Spitzentechnologie fließen.<sup>33</sup> Die Übernahme des deutschen Maschinenbauunternehmens Putzmeister durch die

chinesische Sany-Gruppe war ein erstes Signal in diese Richtung.<sup>34</sup>

Letztendlich will die chinesische Wirtschaft ihr Know-how systematisch auf- und ausbauen. Mithin können diese Akquisitionen nicht allein aus der Perspektive einzelner Unternehmen bewertet werden<sup>35</sup>, da sie in erster Linie der Entwicklungsstrategie von Staats- und Parteiführung folgen.<sup>36</sup> Eine aktuelle Studie der Munich Innovation Group kommt zu dem Schluss, dass sich chinesische Firmen vor allem für das Know-how deutscher Technologie- und Marktführer aus von der chinesischen Führung definierten Schlüsselindustrien interessieren.<sup>37</sup>

Aus Sicht der deutschen Wirtschafts- und Handelspolitik erscheint es geboten, eine Bewertung aus Sicht von Kosten-Nutzen-Überlegungen vorzunehmen. Konsequenzen einer solchen Entwicklung für die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft sind nicht ausgeschlossen. Dass es nicht immer zu einer Situation kommen muss, in der beide Seiten profitieren, zeigt das Beispiel Volvo: Der schwedische Nutzfahrzeugkonzern wurde von einem privaten chinesischen Autobauer übernommen.<sup>38</sup> Inzwischen kommt es aber zu erheblichen Spannungen mit den neuen chinesischen Eigentümern. Insbesondere fährt Volvo bei sinkenden Absatzzahlen weiterhin hohe Verluste ein. Zugleich wurde die Sicherheitstechnologie, in der Volvo international Maßstäbe gesetzt hat, nach China transferiert.<sup>39</sup>

### Fehlendes Freihandelsabkommen ist ein Nachteil

Die EU hat bereits ein bilaterales Freihandelsabkommen mit Südkorea vereinbart,<sup>40</sup> bei zwei weiteren zwischen der EU und den USA sowie der EU<sup>41</sup> und Japan<sup>42</sup> haben

<sup>31</sup> „2012 werden Unternehmen und andere Investoren aus der Volksrepublik erstmals mehr Geld in Europa investieren als umgekehrt. Elf Milliarden Euro chinesischer Investitionen auf dem alten Kontinent stehen sieben Milliarden Euro in China gegenüber. Und Deutschland ist für die Konzerne und Investoren aus Fernost die erste Adresse, nirgendwo in Europa legen die Chinesen mehr Geld an – Tendenz stark steigend.“ Doll, N., Hartmann, J. (2012): Chinesen übernehmen reihenweise deutsche Firmen. In: Die Welt vom 1. Dezember.

<sup>32</sup> Bloomberg (2013): China to Invest \$500B in Other Nations. In: Bloomberg TV, Meldung vom 7. Juni.

<sup>33</sup> Rottwilm, C. (2013): Aufschwung am M&A-Markt – Asiaten auf Einkaufstour in Deutschland. In: ManagerMagazin vom 13. August.

<sup>34</sup> Mayer-Kuckuk, F. (2012): Sany und Putzmeister. Die „perfekte Ehe“ unter Maschinenbauern. In: Handelsblatt vom 14. Juni.

<sup>35</sup> Jungbluth, C. (2012): Chinesische Direktinvestitionen in Deutschland. Bertelsmann-Stiftung.

<sup>36</sup> Doll, N., Hartmann, J. (2012): Chinesen übernehmen reihenweise deutsche Firmen. In: Die Welt vom 1. Dezember.

<sup>37</sup> Munich Innovation Group (2013): China investiert – Patentportfolios und Investitionsstrategien chinesischer Firmen. Munich Innovation Group in Kooperation mit der Technischen Universität München.

<sup>38</sup> Steuer, H. (2013): Nach der Übernahme durch Geely Chinesen treiben Volvo in die Enge. In: Handelsblatt vom 9. Mai.

<sup>39</sup> Die Welt (2013): Auto „Made in China“ schafft Top Note im Crashtest. In: Die Welt vom 25. September.

<sup>40</sup> Europäische Kommission (2011): Das Freihandelsabkommen zwischen der EU und Korea in der Praxis. Brüssel.

<sup>41</sup> Europäische Kommission (2013): Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP). Brüssel (siehe hierzu die Website der EU-Kommission).

<sup>42</sup> Handelsblatt (2013): EU und Japan wollen Freihandelszone. In: Handelsblatt vom 15. April.



die Verhandlungen bereits begonnen. Im Gegenzug hat China ebenfalls eine Reihe von Freihandelsabkommen abgeschlossen. Besondere Erwähnung verdient die China-ASEAN-Freihandelszone<sup>43</sup> sowie das erst kürzlich beschlossene Freihandelsabkommen mit der Schweiz.<sup>44</sup>

Nach dem Scheitern der sogenannten Doha-Runde schließen immer mehr Länder bilaterale Vereinbarungen, um die Welthandelsstrukturen zumindest zwischen diesen Ländern weiter zu liberalisieren. Der bisherige Multilateralismus der Welthandelsorganisation verliert dadurch immer mehr an Bedeutung.

Durch regionale beziehungsweise bilaterale Handelsvereinbarungen können sogenannte Handelsumleitungseffekte entstehen, da sie implizit die übrigen Länder in Form von höheren tarifären oder nicht-tarifären Handelshemmnissen benachteiligen. Da eine solche Vereinbarung zumindest bisher zwischen der EU und China nicht offiziell zur Debatte steht, dürfte sich dies nachteilig für die Handelsbeziehungen der EU und damit auch Deutschlands mit China auswirken. Allerdings gibt es bereits Überlegungen seitens der EU-Kommission, entsprechende Verhandlungen mit China aufzunehmen.<sup>45</sup>

### Fazit

Die deutsch-chinesischen Wirtschaftsbeziehungen haben sich in der zurückliegenden Dekade rasant entwickelt. Nicht zuletzt das hohe Wachstumstempo Chinas und die Integration des Landes in die Weltwirtschaft haben die deutschen Exporte angetrieben.

Eine günstige Rolle spielte in den vergangenen Jahren das hohe Maß an Komplementarität der jeweiligen Produktportfolios. So lieferte China insbesondere Textilien

und einfache Industriegüter nach Deutschland, während die Bundesrepublik eher hochwertige Investitionsgüter wie Maschinen und Anlagen sowie Straßenfahrzeuge nach China exportiert hat.

Im Zuge der wachsenden Bedeutung der Informations- und Kommunikationstechnologien hat China schrittweise die USA als Produzent solcher High-Tech-Güter vom Weltmarkt verdrängt, wobei dies im Verbund mit den weltweit tätigen multinationalen Konzernen aus Japan, Südkorea, Taiwan und den USA geschah. Da sich Deutschland bereits sehr früh aus diesem Markt zurückgezogen hat, ergaben sich wenige Konflikte im Handel mit China. Erstmals trat ein solcher nun im Fall der Photovoltaikpaneele zu Tage, und der nächste Streitfall dürfte mit den Windkraftanlagen nicht lange auf sich warten lassen.

Auch in anderen technologieintensiven Branchen wie dem Automobil- und dem Maschinenbau oder dem Schienen- und Luftfahrzeugbau sowie bei Raumfahrzeugen und der Satellitentechnik unternimmt die Volksrepublik massive Anstrengungen, um den Anschluss an die bislang in diesen Bereichen führenden Länder zu finden. Damit wird China jedoch zunehmend in einen Standortwettbewerb um entsprechende Produktionen treten – auch mit Deutschland. In der Folge könnten in China fertigende ausländische Unternehmen verdrängt werden, da die chinesische Staats- und Parteiführung eine eigenständige und von ausländischer Unterstützung unabhängige Technologie- und Wissensbasis aufbauen will.

Gemeinsam mit einer Strategie der Akquisition von Wissen und Know-how durch chinesische Direktinvestitionen in ausländische Unternehmen ergeben sich Konfliktfelder in den Wirtschaftsbeziehungen, auf die die Europäische Union und die deutsche Wirtschafts- und Außenhandelspolitik zügig Antworten finden sollte. Denn die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft beruht zu großen Teilen auf komparativen Wettbewerbsvorteilen im Bereich der Hoch- und Spitzentechnologie, auf deren Erhalt die hiesigen Unternehmen langfristig angewiesen sind.

---

**43** FAZ (2010): Welthandel Ostasien schafft größte Freihandelszone der Welt. In: Frankfurt Allgemeine Zeitung vom 3. Januar.

**44** FAZ (2013): Verhandlungen abgeschlossen China und die Schweiz schließen Freihandelsabkommen. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 6. Juli.

**45** FAZ (2013): EU denkt über Freihandel mit China nach. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 18. September.



### ECONOMIC RELATIONSHIPS BETWEEN GERMANY AND CHINA: CHANCES AND RISKS FOR GERMANY

---

**Abstract:** The People's Republic of China has become over the past years an increasingly important trading partner for Germany. In particular after the global recession and financial crisis in 2008 China has been a major pillar of the German industry exports: German companies were benefitting more than others in Europe from the huge increase of the Chinese import demand. However the dynamic of the Chinese economy has since then slowed down. After two-digit growth rates in the past years the new Chinese government set her aim to stabilize the

Chinese economy at 7.5 percent annual growth. The German export growth rates will therefore decelerate compared to the past years. Additionally the future growth of the Chinese economy should according to plan of the new government depend more on domestic demand and domestic consumption than before. This will have accordingly a negative impact on the German investment goods industry. Furthermore Chinese imports from Germany will decelerate when China begins to produce more and more cars and machinery at home.

**JEL:** F14, F59, L16

**Keywords:** Germany, China, Economic Relations, Trade and Foreign Direct Investments



Luke Haywood ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Staat. Der Beitrag gibt die Meinung des Autors wieder.

# Mindestlohn-debatte: Einseitiger Fokus auf den Lohn greift zu kurz

---

Bei der Debatte über den Mindestlohn geht es anscheinend nur noch um die konkrete Ausgestaltung: Alle im Bundestag vertretenen Parteien haben mittlerweile Pläne für einen gesetzlichen Mindestlohn. Dieser Konsens ist gewachsen vor dem Hintergrund der Einkommensschere und der Tatsache, dass viele Arbeitnehmer trotz Vollzeit-tätigkeit vom Staat unterstützt werden müssen.

Langfristig ist das Grundproblem eine gesunkene Nachfrage nach niedrig qualifizierter Arbeit. Vor allem aufgrund von technologischen und weltwirtschaftlichen Faktoren hat sich die allgemeine Position der gering Qualifizierten auf dem Arbeitsmarkt verschlechtert. Damit einhergehend hat die individuelle Verhandlungsposition der Arbeitslosen einerseits durch den Machtverlust der Gewerkschaften abgenommen, andererseits wurde sie durch die Hartz-IV-Regelungen geschwächt, um Arbeitsanreize zu stärken. Hartz-IV-Empfänger haben nur wenig Möglichkeiten, eine Arbeit abzulehnen: Jede Arbeitsstelle ist zumutbar – bei niedrigen Löhnen stockt der Staat zur Not auf. Der Mindestlohn besagt nun: Arbeit, die mit dem Mindestlohn entlohnt wird, ist zumutbar. Arbeit wird also unabhängig von der gelebten Realität der Arbeitenden nur nach dem Lohn beurteilt. Anstatt die Verhandlungsposition der Arbeitnehmer zu stärken, werden nur bestimmte Löhne verboten. Nun kann der Mindestlohn zwar den Stundenlohn erhöhen. Den Beschäftigten geht es aber nicht nur um ausreichenden Lohn, sondern auch um ein gutes Arbeitsklima, angenehme Kollegen, einen ergonomischen Arbeitsplatz sowie Sinnhaftigkeit und Kreativität ihrer Tätigkeit.

Wo Menschen zurzeit aufgrund ökonomischer Not niedrig bezahlte Tätigkeiten übernehmen, werden sie wahrscheinlich bereit sein, diese unter schlechteren Bedingungen, aber zu einem höheren Lohn zu verrichten. Unternehmen könnten also versuchen, die erhöhten Kosten des Mindestlohns durch Sparmaßnahmen auf Kosten der Arbeitnehmer wieder einzusparen oder die Arbeitsanforderungen zu erhöhen. Natürlich sind solche Ausweichreaktionen nicht immer mög-

lich, da Arbeitsbedingungen zum Teil gesetzlich geregelt sind, wie zum Beispiel Arbeitszeiten, Hygiene oder körperliche Belastung. Grundsätzlich gilt jedoch: Wo der Mindestlohn zu Lohnerhöhungen führt, besteht die Gefahr, dass der Druck auf Arbeitnehmer steigt. Vor allem psychische Belastungen lassen sich nur schwer messen und können am besten von den Betroffenen selbst bewertet werden.

Auch die vieldiskutierten Beschäftigungseffekte könnten eine Auswirkung auf die Qualität der Arbeit haben. Denn der Mindestlohn könnte auch gute Arbeitsplätze verdrängen. Besonders betroffen vom Mindestlohn sind – neben den kleinen Familienbetrieben – gemeinnützige Unternehmen, die nicht von Gewinnen zu Löhnen umverteilen können, weil sie gar keine Gewinne erwirtschaften. Laut einer Studie des Statistischen Bundesamts arbeiten knapp zehn Prozent der Beschäftigten – besonders viele in den strukturschwachen Bundesländern – in den sozialen, künstlerischen und anderen nichtkommerziellen Strukturen des sogenannten Dritten Sektors. Diese Unternehmen könnten jedoch dem Wohl der Mitarbeiter eine größere Rolle einräumen.

Ein gesetzlicher Mindestlohn wird vielen Arbeitnehmern helfen. Indem er jedoch nur den Preis der Arbeit reguliert, ist er kein Garant für eine würdige Arbeit. Man könnte zusätzlich versuchen, die Position der betroffenen Arbeitssuchenden zu stärken: Arbeit ist zumutbar, wenn Arbeitslose sie annehmen wollen. Eine Arbeitsstelle abzulehnen, sollte keine existenzielle Bedrohung nach sich ziehen, wie dies seit Hartz IV der Fall sein kann. Eine solche Lockerung der Sanktionen für Arbeitssuchende würde eine Untergrenze der Arbeitszufriedenheit schaffen zusätzlich zur Lohnuntergrenze. Tätigkeiten, die Arbeitnehmern Sinn und Zufriedenheit bieten, würden stärker nachgefragt. Unternehmen mit schlechten Bedingungen müssten als Ausgleich höhere Löhne zahlen. Attraktive Jobs könnten so den Arbeitsanreiz schaffen, den zurzeit Sanktionen versuchen aufrechtzuerhalten.