

Jenny Simon*

Die Rolle des Staates in der Internationalisierung der chinesischen Finanzbeziehungen

Zusammenfassung: Der Beitrag geht der Rolle des Staates im Prozess der Integration Chinas in die globalen Finanzbeziehungen nach. Mit Blick auf Währungsbeziehungen, internationale Organisationen sowie den chinesischen Kapitalexport wird analysiert, welchen Zielsetzungen und Strategien der chinesische Staat folgt. Dabei wird nicht nur deutlich, dass sich diese mit der Zeit verschieben – es also zu kurz greift, schlicht von einem starken Staat zu sprechen. Entgegen dem nationalstaatlichen Bias der Staatskapitalismus-Diskussion werden die Strategien auch wesentlich durch internationale Faktoren geprägt: Chinas untergeordnete Position auf dem Weltmarkt, aber auch verschiedene Krisenerfahrungen.

Schlagwörter: China, globale Finanzbeziehungen, Staatskapitalismus

The Role of the State in the Internationalisation of China's Financial Relations

Abstract: The article examines the role of the state in the process of China's integration into global financial relations. Focusing on currency relations, international organizations, and China's capital export, it analyses the objectives and strategies pursued by the Chinese state. It becomes clear not only that these shift over time, so that it would be inadequate to simply speak of a strong state. Contrary to the nation-state bias of the state capitalism discussion, the strategies are also significantly shaped by international factors - China's subordinate position on the world market, but also various crisis experiences.

Keywords: China, Global Financial Relations, State Capitalism

Die Wahrnehmung der Rolle Chinas in der Weltwirtschaft hat sich in der vergangenen Dekade deutlich verändert. Nachdem China zum willkommenen Niedriglohnstandort für das transnationale Kapital avancierte, als

* Jenny Simon  ist Politikwissenschaftlerin, promovierte zu Chinas Integration in die globalen Finanzbeziehungen und ist Redaktionsmitglied der PROKLA.

Werkbank die Welt mit günstigen Konsumgütern versorgte und als Wachstumsmotor die globale Ökonomie nach der großen Krise stabilisierte, setzte mit Chinas wachsender ökonomischer Bedeutung ein Stimmungswandel im politischen Diskurs ein: Die ordnungspolitischen Unterschiede zu den Zentren, die mit dem Schlagwort des Staatskapitalismus umrissen wurden, wurden zunehmend als illegitim oder gar als Bedrohung diskutiert (European Commission 2017; U.S.-China Economic and Security Review Commission 2008). Das bezog sich nicht nur auf Chinas Exportwirtschaft und staatliche Unternehmen (*State Owned Enterprises*, SOE), sondern zunehmend auch auf das Feld der globalen Finanzbeziehungen – etwa auf Chinas internationales Investment oder auf die Etablierung von internationalen Finanzinstitutionen wie der Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB).

Auch in der wissenschaftlichen Diskussion gilt China als Paradebeispiel eines neuen Staatskapitalismus. Mit dem Konzept soll eine prominentere Rolle von Staatlichkeit in Bezug auf nationale Kapitalismen und weltwirtschaftliche Zusammenhänge gefasst werden, vor allem in der Organisation und Regulierung von Kapitalakkumulation sowie in Bezug auf Staaten als Eigentümer von Kapital (Alami/Dixon 2020; ten Brink/Nölke 2013). Allerdings birgt dieser Fokus zum einen das Risiko, einer Dichotomie von Staat und Ökonomie zu folgen, die der geoökonomischen Feindbildkonstruktion Vorschub leistet und analytisch dabei stecken bleibt, eine mehr oder weniger starke Rolle von Staatlichkeit in ökonomischen Belangen festzustellen. Die qualitative Dimension – welche Rolle Staaten spielen, welche Rationalität und Zielsetzungen sichtbar werden – droht ausgeklammert zu bleiben. Zum anderen hat die Staatskapitalismus-Diskussion eine nationalstaatliche Schlagseite. Das Verhältnis von Staatlichkeit und Ökonomie wird primär aus endogenen Zusammenhängen erklärt und auch auf internationalem Parkett werden als staatskapitalistisch bezeichnete Praktiken vor allem als Reflektion der nationalen Organisationweise, als »second image« verstanden (Nölke u.a. 2015: 540). Demgegenüber findet der internationale Kontext als Erklärungsfaktor für die Ausrichtung der Entwicklungsweise und der Form ihrer internationalen Integration wenig Beachtung.

Ausgehend von den Diskussionen um einen neuen Staatskapitalismus betrachte ich die Rolle des Staates im Prozess der Integration Chinas in die globalen Finanzbeziehungen. Mit der Diskussion um chinesische Investitionsprojekte, Chinas internationale Kreditvergabe oder die von China etablierten neuen Entwicklungsbanken sind die globalen Finanzbeziehungen nicht nur in der Frage nach der wachsenden Bedeutung eines chinesischen Staatskapitalismus zentral. Die Organisationsweise der Finanzbeziehungen spielen auch in der globalen Konkurrenz ordnungspolitischer Orientierung

gen eine herausgehobene Rolle: Die Anpassung an die Regulationsweisen des Dollar-Wall Street Regimes (DWSR) war für viele (semi-)periphere Gesellschaften gleichbedeutend mit einer abhängigen Integration in die Weltwirtschaft insgesamt (Gowan 1999). Gleichzeitig sind die chinesischen Kapitalverkehrskontrollen und die währungspolitische Regulierung wesentlich für die Reproduktion der chinesischen Entwicklungsweise.

Der Beitrag klärt das Verhältnis von Staat und kapitalistischer Ökonomie und blickt auf die Charakteristika der chinesischen Entwicklungsweise. Anschließend werden die verschiedenen Etappen der Integration Chinas in die globalen Finanzbeziehungen nachgezeichnet. Fokussiert werden dabei das Feld der Währungsbeziehungen, die internationalen Organisationen sowie der Kapitalexpert der chinesischen Ökonomie. Ziel ist, zu einem besseren Verständnis sowohl des Verhältnisses von Staatlichkeit und Ökonomie als auch der Rolle und Zielsetzungen des chinesischen Staates sowie dessen Grenzen in diesem Prozess beizutragen.

Staatlichkeit und Ökonomie in der Konkurrenz unterschiedlicher Entwicklungsweisen

Das Verhältnis von Staatlichkeit und Ökonomie lässt sich aus historisch-materialistischer Perspektive auf zwei Abstraktionsebenen fassen. Auf der Ebene der Formbestimmung ist der Staat die notwendige politische Form der kapitalistischen Produktionsweise und Voraussetzung der Absicherung ihrer Reproduktionsbedingungen (Agnoli 2019: 64ff.). Staat bildet kein neutrales Gegenüber zur kapitalistischen Produktionsweise. Er schafft Rechtsverhältnisse als notwendige Voraussetzungen des Warentauschs und sichert diese samt möglichst stabiler Bedingungen für ökonomisches Handeln notfalls auch mit Gewalt ab. Gleichzeitig finanziert sich der Staat über Steuern und ist daher selbst auf eine erfolgreiche Kapitalakkumulation angewiesen. Obwohl Ökonomie und Staat strukturell aufeinander verweisen (Stützle 2003), sind beide gesellschaftlichen Sphären formell voneinander relativ getrennt. Die »relative Autonomie des Staates« (Poulantzas 1991: 27ff.), die formelle Trennung der herrschenden sozialen Kräfte von den Staatsapparaten, konstituiert den Staat als subjektlose Gewalt und als Terrain, auf dem Konflikte ausgetragen und Widersprüche verarbeitet werden können (siehe den Beitrag von John Kannankulam in diesem Heft). Insofern Staaten und Staatsapparate allerdings eine Struktur bilden, innerhalb derer und durch die staatliche Akteur:innen aktiven Einfluss auf gesellschaftliche Auseinandersetzungen nehmen, kommt ihnen auch eine gewisse Akteursqualität zu (Bieling 2010: 22).

Wie die Beziehung zwischen Interdependenz und relativer Autonomie von Staatlichkeit und Ökonomie konkret beschaffen ist, unterscheidet sich auf einer mittleren Abstraktionsebene zeitlich und räumlich. Wichtige Einflussfaktoren sind neben der Entwicklung der Produktivkräfte und der ökonomisch-technischen Bedingungen für die Funktionsweise von Staatsapparaten (Hirsch 1970) die jeweils vorherrschenden innergesellschaftlichen Kräfteverhältnisse. Die Kräfteverhältnisse, die über Klassenbeziehungen hinausgehen, schreiben sich – wenn auch nicht unmittelbar – in den Staat ein und verdichten sich historisch konkret sowie auf teils konfligierende Weise in unterschiedlichen Staatsapparaten, Institutionen, und regulativen Orientierungen (Poulantzas 1978: 119). Gramsci arbeitete heraus, dass sich das Einschreiben von Kräfteverhältnissen und die damit verbundene historisch-räumliche Konkretisierung nicht auf den Staat im engeren Sinn begrenzen. Vielmehr sind Staat und Ökonomie als gesellschaftliche Verhältnisse in die Zivilgesellschaft eingebettet und mit ihr verwoben. Gramsci erweiterte den Staatsbegriff auf einen »integralen Staat« (Gramsci 1991ff.: 718, 824), der die Zivilgesellschaft als Sphäre des Staates einbezieht. Gesellschaften werden vor diesem Hintergrund auch als Staats-Zivilgesellschafts-Komplexe bezeichnet (Bieling 2010: 40f.).

Allerdings wirken nicht nur die innergesellschaftlichen Kräfteverhältnisse samt der dominanten Akkumulationsstrategien und gesellschaftlichen Kompromissstrukturen auf die Beschaffenheit von Staats-Zivilgesellschafts-Komplexen. Die zweifache Strukturierung des globalen Raumes durch das Ineingreifen von territorialer und kapitalistischer Logik (Harvey 2003: 33f.) führt dazu, dass die räumlich zersplitterten Staats-Zivilgesellschafts-Komplexe sich interdependent entwickeln und im Weltmarkt einen komplexen und widersprüchlichen Zusammenhang bilden (Hirsch 1995: 33f.). Die Diskussion der Globalen Politischen Ökonomie zeigt, wie damit auch die Einbindung eines Staats-Zivilgesellschafts-Komplexes in (postkoloniale) Machtbeziehungen, globale Akkumulationsstrukturen und die Konkurrenz-Position auf dem Weltmarkt eine wichtige Rolle in der Konfigurierung von Staatlichkeit, ihrem Verhältnis zur Ökonomie und deren konkurrenzgetriebener Transformationsdynamiken spielt (vgl. Sablowski 2019a, 2019b). Kräfteverhältnisse und Akkumulationsstrategien innerhalb von Staats-Zivilgesellschafts-Komplexen werden wesentlich auch von ihren internationalen Rahmenbedingungen beeinflusst. Nationale Kapitale können sich über die Ausrichtung politökonomischer Regulationsweisen innerhalb der Staats-Zivilgesellschafts-Komplexe, in denen sie verankert sind, Vorteile in der internationalen Konkurrenz und Expansion sichern. Machtvolle Staaten können diese auch international verankern, was wiederum auf die Verfasstheit anderer Staats-Zivilgesellschafts-Komplexe zurückwirkt (Gill 2003; Hirsch 1995: 30ff.)

Betrachtet man die Bedeutung von Staatlichkeit für die Integration Chinas in die globalen Finanzbeziehungen, greift es also zu kurz, auf die staatliche Durchdringung der chinesischen Ökonomie hinzuweisen. Ökonomie ist strukturell auf Staatlichkeit verwiesen. Die relative Trennung beider Sphären kann jedoch unterschiedlich gestaltet sein und eine internationale ökonomische Integration ist ohne Staat nicht zu denken. Vielmehr ist nach dem konkreten Verhältnis von staatlicher und ökonomischer Sphäre zu fragen und zu betrachten, welche spezifische Rolle der Staat spielt, welchen Rationalitäten und Zielsetzungen erfolgen. Dabei muss nicht zuletzt der internationale Kontext und die Position des chinesischen Staats-Zivilgesellschafts-Komplexes in der Konkurrenz von Entwicklungsweisen als Erklärungsfaktor für das spezifische Verhältnis von Staat und Ökonomie in den Blick genommen werden.

Die chinesische Entwicklungsweise und ihre Internationalisierung

Die kapitalistische Produktionsweise im chinesischen Staats-Zivilgesellschaftsprojekt durchzusetzen, war von Beginn an ein staatlich organisiertes Projekt, das auf transnationale Integration orientiert und deutlich davon geprägt war. Durch die postsozialistische Ausgangssituation war ein zunächst maßgeblicher Teil der Wirtschaft öffentlicher Verwaltung unterstellt und es bestanden weitreichende staatliche Planungs- und Steuerungsinstrumente zur Ausrichtung der Entwicklungsweise. Der Staat war damit für die Organisation der ökonomischen Reproduktion wesentlich.

Beginnend mit der Liberalisierung des Agrarsektors organisierten verschiedene Staatsapparate den marktwirtschaftlichen Reformprozess und die Entwicklung der Ökonomie entlang von Fünf-Jahresplänen, die zunehmend durch eine Orientierung auf staatlich geförderte Investitionen in Industrie- und Infrastrukturprojekte geprägt waren. Der Staat förderte die Entwicklung einer Arbeiter:innenklasse und des Niedriglohnregimes, auf dem die Wertschöpfung basierte, etwa durch das *hukou*-System, den Abbau der Sozialsysteme, Massenentlassungen im Zuge der Privatisierungswelle, die Festlegung des Mindestlohns – und Repression gegenüber der Arbeiter:innenbewegung (Cho 2005: 123ff.; Wemheuer 2019: 216f.). Er war als Eigentümer großer Staatsunternehmen auch nach deren Börsennotierung und damit verbundener Teilprivatisierung vor allem in zentralen Branchen nach wie vor der Hauptigentümer. Über eine aktive Industrie- und Innovationspolitik förderte er schrittweise die Entwicklung einer aufgefächerten Industriestruktur (Naughton 2007: 271ff.). Das stark regulierte und von den globalen Finanzmärkten weitgehend abgeschirmte Finanz- und Währungssystem wurde primär an den entwicklungs- und industriepolitischen Zielen ausgerichtet. Durch die gro-

ßen (teil-)staatlichen Banken konnte der chinesische Staat die Vergabe von Krediten und Investitionen regulieren und in gewünschte Bereiche lenken sowie Privatunternehmen in strategischen Sektoren subventionieren (Herr 2008). Trotz der zentralen Rolle des Staates muss auch die Dynamik und zunehmende Bedeutung der privatwirtschaftlichen Entwicklung betont werden. Sie war zunächst für die Binnenwirtschaft bedeutsam und führte zu einer Vielfalt an Eigentumsstrukturen und Unternehmensformen. Heute geht ein Großteil des BIPs und der Beschäftigung auf Privatunternehmen zurück (ten Brink 2013: 193ff.; Wemheuer 2019: 215ff.). Die zunehmende privatwirtschaftliche Dynamik führte zur rasanten Zunahme der sozialen Ungleichheit und zur Entwicklung einer Klasse an Kader-Kapitalist:innen (Overbeek 2016): eine enge Verquickung des Zugangs zu politischer und ökonomischer Macht durch Parteiposten und -mitgliedschaft.

Verbunden mit der Orientierung auf Investitionen in Industrie- und Infrastrukturprojekte war die chinesische Entwicklungsweise seit den 1980er-Jahren durch eine transnationale Integration gekennzeichnet. Diese wurde durch den chinesischen Staat zunächst mittels der gezielten Ansiedlung von ausländischen Direktinvestitionen (ADI) vorangetrieben. Diese Dynamik ging einher mit der regionalen Integration Asiens (Simon 2022: 384ff.) sowie der krisengetriebenen Transformation der Zentren vom Fordismus zum Neoliberalismus, die eine Verlagerung arbeitsintensiver Produktion in Niedriglohnstandorte beschleunigte (Hung 2008). Der Zufluss von Kapital, die Ansiedlung von Produktionskapazitäten und das Know-how sowie der Zugang zum Weltmarkt trugen im Kontext der marktwirtschaftlichen Reformprozesse maßgeblich dazu bei, dass sich eine exportorientierte Industrialisierungs- und Akkumulationsstrategie etablierte (ten Brink 2013: 187ff.). Obwohl ausländisches Kapital im Exportsektor bis heute zentral ist, blieben Schlüsselsektoren in der Hand des nationalen Kapitals oder werden durch (teil-)staatliche Unternehmen dominiert (ten Brink 2014: 38). Dabei wurde die Strategie importsubstituierender Industrialisierung mit einer asymmetrischen Integration in die Weltwirtschaft kombiniert: Unternehmen blieben zunächst auf den Binnenmarkt orientiert; der Binnenmarkt und Schlüsselsektoren wurden vorerst geschützt und nach einer staatlich unterstützten Förderung internationaler Wettbewerbsfähigkeit schrittweise in den Weltmarkt integriert (Naughton 2007: 181ff.). In den 1990er-Jahren kam es zu einem regelrechten ADI-Boom und zu Wachstumsraten des BIP von jährlich circa 10 Prozent. Der Beitritt Chinas zur Welthandelsorganisation (WTO) 2001 intensivierte die Exportausrichtung noch. Der Exportanteil am BIP stieg bis 2006 auf 36 Prozent.²

2 <https://www.theglobaleconomy.com/>.

Auf Basis der selektiven Weltmarktintegration entwickelte sich die chinesische Ökonomie innerhalb kurzer Zeit von einer weitgehenden weltwirtschaftlichen Isolation zu einem der dynamischsten Standorte des globalen Kapitalismus. Die marktliberale Weltwirtschaftsordnung und die zunehmende Globalisierung bildeten eine wichtige Grundlage für Chinas dominante Akkumulationsstrategie und den ökonomischen (Wieder-)Aufstieg. Dabei geriet die chinesische Ökonomie zwar in eine wachsende Abhängigkeit von globalen Märkten und passte sich, jedenfalls in Teilen, den marktliberalen Spielregeln des WTO-Regimes an. So wurde das System staatlich geplanter Außenhandelsbeziehungen abgeschafft, privatwirtschaftliche Akteure wurden in der Außenwirtschaft zugelassen sowie Einfuhrzölle und -quoten drastisch gesenkt. Auch die staatlichen Unternehmen, das Finanzsystem sowie das Eigentums- und das Wettbewerbsrecht wurden grundlegend reformiert (Cho 2005: 166–197). Dennoch gelang es dem chinesischen Staat, wesentliche Merkmale der chinesischen Entwicklungsweise zu reproduzieren und sich zumindest partiell den Mechanismen einer *deep integration* (Claar/Nölke 2013) und dem »neuen Konstitutionalismus« (Gill 2003: 132) zu entziehen.

Das liegt nicht zuletzt an den Entscheidungen gegen einen radikalen Liberalisierungsansatz, die Ende der 1980er-Jahre in wesentlichen Staatsapparaten durchgesetzt wurden (Weber 2021). Das begünstigte, dass zentrale Sektoren in öffentlicher Hand verblieben und weitreichende staatliche Steuerungsinstrumente aufrechterhalten wurden. Auch nach dem WTO-Beitritt wurden so Strategien der Abschirmung und Regulierung ökonomischer Schlüsselsektoren und des Finanzsystems, (versteckter) staatlicher Subventions- und Protektionspolitik fortgesetzt und die koordinierende Rolle des Staates reproduziert (Cho 2005: 163ff.; Schmalz 2018: 161). Die Regulationsweise samt hoher staatlichen Organisationskapazitäten bildete die Grundlage des Industrialisierungs- und technologischen Aufholprozesses in einem durch das Kapital der Zentren dominierten Setting der chinesischen Ökonomie. Gleichzeitig war ökonomische Stabilität und Wachstum sowie die Kontrolle zentraler Wirtschaftssektoren und Ressourcenströme zentral für die Machterhaltung der politischen Eliten. Diese Strategie war auch möglich, da der chinesische Staat nicht – wie viele der sogenannten ostasiatischen »Tigerstaaten« – militärisch und geopolitisch von den USA abhängig und die chinesische Ökonomie international nicht nennenswert verschuldet war, sodass den Zentren der Hebel zu einer erzwungenen Strukturanpassung fehlte. Ebenso ermöglichte die spezifische Form der Integration der chinesischen Ökonomie in die globalen Finanzbeziehungen die Reproduktion der chinesischen Entwicklungsweise.

Die Rolle des Staates in der Internationalisierung der chinesischen Finanzbeziehungen

Während des marktwirtschaftlichen Reformprozesses unterband der chinesische Staat die Integration Chinas in die globalen Finanzbeziehungen zunächst weitgehend. Die chinesische Währung Renminbi (RMB) war international so gut wie nicht konvertibel und der Kapitalverkehr streng reguliert. Eine Ausnahme davon bildete der ebenfalls stark regulierte Zufluss von ADI. Der chinesische Staat förderte diesen gezielt durch Steuerbegünstigungen oder das Niedriglohnregime und setzte die ADI ein, um den Industrialisierungsprozess und technologische Lernprozesse zu unterstützen (Naughton 2007: 271ff.). Indem aber die ADI durch staatlich kontrollierte Kanäle flossen, während gleichzeitig die Kapitalverkehrskontrollen aufrechterhalten wurden, schwächte die besondere Regulierungsform in gewisser Weise, dass die chinesische Ökonomie mit ausländischem Kapital durchdrungen wurde, und milderte strukturelle Anpassungszwänge an weltwirtschaftliche Strukturen. Allerdings verschob sich mit der Integration der chinesischen Ökonomie in die globalen Finanzbeziehungen auch die Rolle des Staates in diesem Prozess seit den 1990er-Jahren mehrfach, sodass es zu kurz greift, diese schlicht als stark staatlich reguliert zu bezeichnen.

Lehren aus der »Asienkrise«

Mit der fortschreitenden Industrialisierung und erfolgreichen Exportausrichtung plante die chinesische Regierung Anfang der 1990er-Jahre von ihrem bisherigen Kurs abzurücken und visierte eine rasche Integration in die globalen Finanzbeziehungen an. Seit 1993 wurden Bemühungen einer Internationalisierung des RMB sichtbar und die Regierung begann mit einem schrittweisen Abbau von Kapitalverkehrskontrollen. Allerdings änderte sich dieser Kurs mit dem Ausbruch der sogenannten Asienkrise abrupt (He 2015: 7; Naughton 2007: 388ff.). Sie verdeutlichte, wie Ökonomien, die zuvor vom IWF als Vorzeigekandidaten »nachholender Entwicklung« und der Finanzmarktintegration gehandelt wurden, binnen kürzester Zeit in tiefe ökonomische Krisen gestürzt werden konnten: Nach einer auch durch den IWF forcierten Öffnung der Finanzsysteme vieler ostasiatischer Staaten, hohen Zuflüssen ausländischen Kapitals sowie einer gleichzeitigen Zunahme der (Auslands-) Verschuldung führte eine mehrfache Erhöhung des US-Zinsniveaus gepaart mit einem plötzlichen starken Kapitalabzug in diesen Ländern zu einer tiefen Wirtschaftskrise mit desaströsen sozialen Folgen. Die ökonomische Erholung dauerte Jahre und war mit einer deutlich gewachsenen Abhängigkeit von internationalen Kreditgebern samt Struktur Anpassungsmaßnahmen des

IWFs und einem Ausverkauf heimischer Ökonomien an internationale Investoren verbunden (Dieter 1998; Kalinowski 2005). Die chinesische Regierung rückte vor diesem Hintergrund von ihrer Öffnungspolitik ab und veränderte ihre Strategie. Die restriktiven Kapitalverkehrskontrollen wurden aufrechterhalten oder reinstalliert. Allerdings förderte der Staat weiterhin aktiv den Zufluss von ADI vor allem in den produzierenden Sektor, während der Dienstleistungssektor, insbesondere der Finanzsektor, weiterhin starken Restriktionen unterlag (Naughton 2007: 401ff.). Auch vom Ziel der Währungsinternationalisierung rückte er ab. Für den internationalen Handel wurde vor allem der US-Dollar genutzt. In den Außenhandel eingebundene Unternehmen tauschten Devisen in staatlich organisierten Tauschzentren zu einem Wechselkurs, der von der Zentralbank, der Peoples Bank of China (PBoC), vorgegeben wurde. Während dieser Phase intervenierte die PBoC durch Devisenkäufe stark, um den Wert des RMB auf einem festen Niveau zu halten. Dadurch wurden die chinesische Exportwirtschaft währungspolitisch unterstützt und Leistungsbilanzüberschüsse konserviert (Herr 2008: 28ff.). Vor dem Hintergrund eines wachsenden Handelsüberschusses verschärfte sich allerdings auch die währungspolitischen Konflikte, insbesondere mit der US-Regierung (Wang 2018: 71ff.).

Diese Konflikte wurden zunehmend innerhalb internationaler Organisationen ausgetragen, insbesondere im IWF. Der IWF versuchte – auch auf Betreiben der US-Regierung –, den chinesischen Staat zu einer Liberalisierung des Kapitalverkehrs, der Einführung eines marktbasierten Wechselkurssystems und einer Öffnung seines Finanzmarktes zu bewegen (Momani 2015: 268). Die chinesische Seite nutzte den IWF ebenfalls immer mehr als Policy Forum und kritisierte nach der Asienkrise zunehmend die Verfasstheit der internationalen Währungs- und Finanzbeziehungen. Die zentrale Rolle des US-Dollars und die amerikanische Währungspolitik wurden als zentrale Quellen ökonomischer Krisendynamiken bewertet, die marktliberale »dogmatist mentality« (Zhou 2004) des IWF sowie die erzwungene Restrukturierung (semi-)peripherer Staats-Zivilgesellschafts-Komplexe entlang der Standards der Zentren kritisiert. Trotz der teils erheblichen Spannungen hielt der chinesische Staat dabei an seinem Kurs fest.

Auf dem Feld der Kreditvergabe und des Investments verschob sich die Strategie des Staates dagegen. Zwar wurden die kontinuierlich steigenden Devisenreserven weiterhin zu einem erheblichen Teil auf dem US-amerikanischen Anleihenmarkt investiert, vor allem in US-amerikanische Staatsanleihen. Allerdings wurde mit der 1999 eingeschlagenen *Going global*-Strategie der Aufbau international wettbewerbsfähiger Unternehmen und deren Engagement im Ausland, eine wachsende Kreditvergabe an

(semi-)periphere Staaten sowie zunehmende chinesische Direktinvestitionen im Ausland forciert, auch wenn diese noch stark reguliert wurden. Zunächst begannen nun vor allem große staatliche Unternehmen aus den Bereichen von Logistik und Energie sowie des Bausektors im Ausland zu investieren. Die ADI richteten sich dabei vor allem auf die Absicherung des Zugangs zu Ressourcen, der Auslagerung von Überkapazitäten, insbesondere im Infrastruktursektor, und wurden vor allem in (semi-)periphere Ökonomien (Afrika und Lateinamerika) getätigt (American Enterprise Institute o.J.; Schmalz 2019: 24). Bis 2007 erreichten die chinesischen ADI ein offizielles Gesamtvolumen von jährlich 26,5 Milliarden USD.³ Innerhalb Chinas wurden die niedrigen Gewinne der Auslandsinvestitionen zunehmend thematisiert. Im Jahr 2007 wurde der Sovereign Wealth Fond China Investment Corporation (CIC) gegründet, um das chinesische Außeninvestment zu diversifizieren und höhere Gewinne zu erwirtschaften. Die CIC investierte unter anderem in US-amerikanische Finanzunternehmen wie Blackstone und Morgan Stanley (Reuters 2007; Sorkin/Barboza 2007). Neben den zunehmenden ADI wurde auch die bilaterale Kreditvergabe seit den 2000er-Jahren deutlich ausgeweitet. Zwar existiert hierzu nur eine fragmentarische Datenlage, diese verdeutlicht jedoch zumindest eine Entwicklungstendenz: Die staatlich vergebenen bilateralen Kredite und Hilfszahlungen entwickelten sich von 2,6 Milliarden USD im Jahr 2000 auf 18,7 Milliarden 2006. Chinas jährliche Aufwendungen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit und Hilfszahlungen lagen 2006 nur noch knapp 5 Milliarden USD unter den von den USA jährlich vergebenen Zahlungen (Aiddata 2017).

In der Phase zwischen der Asien- und der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise lässt sich damit von einer staatlich organisierten asymmetrischen Integration in die globalen Finanzbeziehungen sprechen. Dabei wurden zum einen aktiv die Strukturen der zunehmend globalisierten Finanzbeziehungen für die kapitalistische Entwicklung und Industrialisierung des chinesischen Staats-Zivilgesellschafts-Komplexes genutzt. Zum anderen wurde die bewusste Dissoziation vom Terrain der globalen Finanzbeziehungen aufrechterhalten, um die mit Blick auf die asiatischen Nachbarstaaten deutlich gewordene Außenabhängigkeit und die Durchdringung durch interna-

3 Die Zahlen zum chinesischen Außeninvestment sind insgesamt sehr ungenau und die Angaben verschiedener Quellen weichen teils erheblich voneinander ab. Die Daten des China Global Investment Tracker des American Enterprise Institute und der Heritage Foundation erfassen Transaktionen mit einem Volumen von mindestens 100 Millionen USD – unterschätzen das tatsächlich getätigte Investment also. Wenn nicht anders ausgewiesen wurden die Daten zu den chinesischen ADI entnommen aus: <https://unctad.org/>.

tionales Kapital zu verhindern, wettbewerbsfähige Unternehmen geschützt vor internationaler Konkurrenz aufzubauen und durch die globalen Finanzmärkte induzierte Krisendynamiken zu verhindern.

Nächste Krise – andere Reaktion

Mit der Ausbreitung der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise ab 2008 veränderte sich die Globalisierungsstrategie des chinesischen Staates und damit verbunden verschob sich auch die Form der Integration in die globalen Finanzbeziehungen. Angesichts des Einbruchs chinesischer Exporte bemühte die chinesische Regierung sich zum einen, das Verhältnis zwischen Binnenwirtschaft und Exportsektor neu zu bestimmen. Als Folge nahm die relative Bedeutung des Exportsektors ab, sein Anteil am BIP reduzierte sich 2020 auf 18,5 Prozent.⁴ Zum anderen forcierte der Staat ein technologisches Upgrading und förderte den Aufbau eines international konkurrenzfähigen privatwirtschaftlichen Hochtechnologiesektors (Wübbecke u.a. 2016). Heute wird Chinas digitaler Binnenmarkt durch große chinesische Tech-Konzerne dominiert, von denen einzelne zunehmend in die Marktdomäne der Global Player vordringen (Schmalz 2019: 25ff.).

Begleitet wurden diese Veränderungen durch eine deutliche Neuausrichtung der Integration in die globalen Finanzbeziehungen. Auf dem Feld der Währungsbeziehungen wurde als Reaktion auf die Blockade chinesischer Bemühungen um eine Reform der globalen Währungsbeziehungen durch die G7 Staaten (Chin 2014) eine einzigartige Strategie einer staatlich gelenkten Offshore-Internationalisierung eingeschlagen. Sie zielte auf eine stärkere Unabhängigkeit vom US-Dollar vor allem im Außenhandel. Dabei wurde die internationale Nutzung des RMB forciert, ohne die Kapitalverkehrskontrollen oder die Regulierung der Währung und ihres Außenwerts aufzugeben. Der Staat testete die RMB-Internationalisierung zunächst in ausgewählten Märkten mit eingeschränkten Nutzergruppen und weitete diese dann schrittweise aus (He 2015: 17). Zentral war dabei, die Handels- und Investitionspolitik zunehmend auf die Nutzung der eigenen Währungen auszurichten und einen RMB-Offshore-Markt zu entwickeln. Der chinesische Staat schuf einen Pool an international verfügbarer Liquidität, richtete selektive und kontrollierte Kanäle für den grenzüberschreitenden Kapitalverkehr und ausländisches Investments in RMB sowie RMB-basierte Handelsplattformen ein, traf Clearingvereinbarungen und führte den Devisenhandel am chinesischen Interbankenmarkt ein. Die internationale Verfügbarkeit von RMB für Portfolioinvestment wurde hingegen stark reguliert (Eichengreen/Kawai 2014: 5ff.; McNally 2015).

⁴ <https://www.theglobaleconomy.com/>.

Die RMB-Internationalisierung wurde zudem unterstützt, indem die Nutzung von Eigenwährungen zunehmend in bilateralen Handelsverträgen und staatlichen Investitionsabkommen insbesondere mit (semi-)peripheren Ökonomien vertraglich verankert wurde. Auch die Strategien des chinesischen Staates auf dem Feld der internationalen Organisationen und des Außeninvestments förderten die Relevanz des RMB vor allem in der Region (Oliva 2015). Um die internationale Anerkennung des RMB und dessen Nutzung auch als Reservewährung zu stärken, bemühte sich der chinesische Staat zudem um eine Aufnahme des RMB in den Währungskorb des IWF, die nach kleineren geldpolitischen Reformen 2016 erfolgte (IWF 2016a; Prasad 2016: 29f.).

Auch auf dem Feld der internationalen Organisationen schlug der Staat mit dem Ausbruch der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise eine neue Strategie ein. Zum einen intensivierten die chinesischen Delegierten ihr Engagement, beispielsweise in den G20 oder dem IWF, erheblich und unterstützten deren Maßnahmen zur Eindämmung der Krise. Zum anderen wurde versucht, endogene Reformen zu erreichen – indem etwa die 2011 beschlossene Reform der Stimmrechtsanteile im Bündnis mit anderen Schwellenländern vorangetrieben wurde (Simon 2019: 285ff.). Nachdem der US-Kongress die Blockade der Stimmrechtsreform aufgegeben hatte, hatte China rund sechs und die BRICS hatten insgesamt 14,5 Prozent der Stimmanteile inne (IWF 2016b).⁵ Das verschob die Machtverhältnisse innerhalb des IWF zwar nicht grundlegend, erleichtert aber die Formierung eines Vetoblocks deutlich. Kleinere Verschiebungen waren auch hinsichtlich der Legitimität einer an makroökonomischen Zielen orientierten Geldpolitik oder Kapitalverkehrskontrollen zu erreichen – so lockerte der IWF etwa seine Position zur Ablehnung von Kapitalverkehrskontrollen und akzeptierte sie unter bestimmten Bedingungen (IWF 2012). Während der Blockade der IWF-Reform verlegte sich der chinesische Staat zudem auf die Strategie der Institutionalisierung der Süd-Süd-Kooperation, insbesondere mit den BRICS-Staaten, sowie der Schaffung alternativer Organisationen. Er forcierte die Institutionalisierung des BRIC-Forums, 2014 die Gründung der New Development Bank (NDB) und 2016 diejenige der AIIB, in denen China jeweils eine führende Rolle einnahm. Die Banken konzentrieren sich auf Infrastrukturprojekte und Finanzkooperationen, die NDB mit Fokus auf die BRICS-Staaten und andere (semi-)periphere Ökonomien, die AIIB auf (Eur-)Asien.

Die Etablierung der neuen Entwicklungsbanken unterstützte zudem eine Re-Justierung der internationalen Investitionsstrategie des chinesischen Staates. Innerhalb Chinas wurde ein Wertverlust der Devisenreserven befürcht-

5 Die BRICS-Staaten sind Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika.

tet; die CIC, die mit ihren Anlagen in BlackRock und Morgan Stanley massive Verluste erlitt, stand öffentlich stark unter Druck (Drezner 2009). Die angestrebte Diversifizierung des Außeninvestments sollte nicht nur diesen Risiken entgegenarbeiten, sondern auch ein Ventil für Krisenerscheinungen innerhalb der chinesischen Ökonomie sein. Dabei stand vor allem der Marktzugang für chinesische Exporte, die Auslagerung von Überkapazitäten, technologisches Upgrading sowie die Absicherung des Ressourcenzugangs im Vordergrund. Um Diversifizierung zu ermöglichen, schuf der chinesische Staat unterschiedliche Programme, die in einer festgelegten Höhe für spezifische Akteursgruppen Ausnahmen von den Kapitalverkehrskontrollen ermöglichten (Eichengreen/Kawai 2014: 6f.; Prasad 2016: 14ff.). Allerdings wurden die Kapitalverkehrskontrollen nicht aufgehoben, sondern vielmehr Kanäle geschaffen, die durch die notwendigen Registrierungsverfahren überwacht und von der Regierung geschlossen oder reguliert werden könnten. Die von China vergebenen ADI stiegen von 26,5 Milliarden USD (2007) auf 196,1 Milliarden USD (2016) – über 12 Prozent des global vergebenen Gesamtvolumens. Neben Afrika und Lateinamerika gewannen Energielieferanten in Australien oder Kanada an Bedeutung (China Power Project o.J.). Auf Asien entfiel bis 2016 etwa ein Viertel der chinesischen Auslandsinvestitionen. Zielsektoren waren der Rohstoffsektor und die Infrastruktur (American Enterprise Institute o.J.). Allerdings setzte eine allmähliche räumliche und sektorale Verschiebung im chinesischen Außeninvestment ein: Mit der »Made in China 2025«-Strategie begannen chinesische Staatsapparate, das Auslandsinvestment im Technologiesektor zu koordinieren. Die Möglichkeit, während der Krise Anteile an angeschlagenen Firmen günstig zu erwerben, führte zu einem deutlichen Anstieg des Investments in EU-Unternehmen und auch in den USA – wobei zunehmend in Hightech-Unternehmen investiert wurde. Während weiterhin (halb-)staatliche Unternehmen, Banken und Fonds die Gruppe der wichtigsten Investoren bildete, nahm auch der Anteil privatwirtschaftlicher Investoren deutlich zu (Lui/Radke 2021; Schmalz 2019: 26ff.; Wübbeke u.a. 2016). Chinesische Staatsapparate unterstützen das zunehmende Außeninvestment aktiv durch eine gezielte Investitionsdiplomatie, etwa bilaterale Rahmenvereinbarungen und auf Regierungsebene ausgehandelte Investitionsverträge von SOE sowie einen Diskurs über Win-Win-Optionen und eine Soft Power-Diplomatie (Yeh/Wharton 2016). Zudem gab es eine Koordinierung von Initiativen auch auf dem Feld des Infrastrukturinvestments. Hierfür war nicht nur die Gründung der AIIB, sondern vor allem die 2013 gestartete *Belt and Road Initiative* (BRI) von zentraler Bedeutung. Damit bündelt die chinesische Regierung Kooperationsprojekte, Kreditvergabe und Investitionen zum Aufbau von Infrastruktur-, Handels- und Produktionsnetzwerken in Asien, Af-

rika und Europa. Die BRI trägt auch dazu bei, die Abhängigkeit Chinas von traditionellen Handelsrouten zu reduzieren und neue Anlagesphären für chinesisches Kapital zu erschließen (siehe den Beitrag von Uwe Hoering in diesem Heft). In Verbindung mit dem internationalen Infrastrukturinvestment entwickelte sich der chinesische Staat zudem zu einem der weltweit wichtigsten öffentlichen Geber von Hilfszahlungen und bilateralen Krediten. Schätzungen veranschlagen die bis einschließlich 2017 durch öffentliche chinesische Gläubiger vergebenen Kredite auf etwa 475,7 Milliarden USD. China hat damit global die USA als wichtigsten öffentlichen Kreditgeber überholt und für einige Länder in Asien, Lateinamerika und Afrika auch die Bretton-Woods-Institutionen als größte Geldgeber abgelöst (Stutz/Kaiser 2019: 3ff.). Der chinesische Staat verfolgte bei der internationalen Kreditvergabe einen Politikansatz, der stärker als die von den Zentren verfolgte Strategie einem Prinzip der Nicht-Einmischung in Angelegenheiten der Empfängerstaaten folgt – rückte aber in den letzten Jahren teilweise davon ab, um bereits erfolgte Investitionen abzusichern. Zudem lässt sich ein klarer Fokus auf die Finanzierung von Infrastrukturen feststellen (Aiddata 2017). Diese unterstützt häufig direkt chinesische (staatseigene) Unternehmen, die mit der Durchführung der Projekte beauftragt sind.

Damit verschob sich als Reaktion auf die globale Finanz- und Wirtschaftskrise deutlich der Modus der staatlich organisierten Integration in die globalen Finanzbeziehungen. Zwar zielte die staatliche Regulierung über die Kontrolle des Kapitalverkehrs und den speziellen Weg der Offshore-Internationalisierung des RMB nach wie vor darauf, eine abhängige Durchdringung durch internationales Kapital ebenso zu vermeiden, wie sich den Funktionslogiken der Finanzmärkte entziehen zu können und ein relativ hohes Maß an Stabilität und Kontrolle über die Ausrichtung der internationalen Integration aufrechtzuerhalten. Aber gleichzeitig trieb eine Vielzahl unterschiedlicher staatlicher Akteure die selektive Integration Chinas in die globalen Finanzbeziehungen deutlich voran. Neben der Absicherung der Kapitalakkumulation chinesischer Unternehmen und technologischem Upgrading war dabei die Zielsetzung einer stärkeren Unabhängigkeit von den ökonomischen Dynamiken und Strukturen der Zentren erkennbar, auch wenn diese nur in eingeschränktem Maß realisiert werden konnte. Deutlicher noch als in der Phase nach der Asienkrise trat zudem die Heterogenität der unterschiedlichen staatlichen Akteursgruppen im Prozess der Integration in die globalen Finanzbeziehungen zutage. So verfolgten unterschiedliche Gruppen staatlicher chinesischer Akteure – staatliche Banken, SOE oder SWF (*Sovereign Wealth Funds*) – nicht nur voneinander abweichende Akkumulationsstrategien, die mit unterschiedlichen regulativen Präferenzen verbunden waren.

Auch wurde deutlich, dass vor allem die Ausrichtung und Geschwindigkeit des Liberalisierungsprozesses des RMB sowie der chinesischen Finanzmärkte innerhalb und zwischen unterschiedlichen Staatsapparaten umkämpft war (He 2015; Shih 2009).

Zwischen Stagnation und Konsolidierung

Seit 2016 verlor die Integration Chinas in die globalen Finanzbeziehungen deutlich an Dynamik. Hintergrund waren zum einen Krisenerscheinungen innerhalb der chinesischen Ökonomie. Ein zunehmender Investitionsüberhang und Überkapazitäten im Infrastruktursektor und der industriellen Produktion zeichneten sich ab. Staatliche Unternehmen und Kommunen rangen mit einem hohen Verschuldungsniveau und auf den Immobilien- und Aktienmärkten zeigten sich zunehmend Blasenbildungen. Dies gipfelte 2015 in einem starken Einbruch des chinesischen Wirtschaftswachstums sowie in einer bis 2016 anhaltenden Finanzkrise (Schmalz 2018: 337ff.). Zudem schrumpfte der Leistungsbilanzüberschuss als Anteil am BIP durch die Bemühungen um eine Reduzierung der Außenabhängigkeit bis 2018.⁶ Das führte zu einem Druck auf die Devisenreserven. Zum anderen führten Chinas wachsende weltwirtschaftliche Bedeutung zu zunehmenden wirtschaftspolitischen Spannungen mit den Regierungen der USA und teils auch Europas. Beide Entwicklungen bremsen die staatlichen Initiativen zur Integration Chinas in die globalen Finanzbeziehungen.

Auf dem Feld der Währungspolitik reduzierten sich die staatlichen Initiativen zur Internationalisierung des RMB sichtbar. Als Reaktion auf die chinesische Finanzkrise vollzog der Staat massive Devisenmarktinterventionen und verschärfte die Regulierung des Finanzsektors sowie des internationalen Kapitalverkehrs erneut. Das zielte vor allem darauf, die massive Kapitalflucht der Jahre 2015 und 2016 sowie die damit verbundene deutliche Abwertung des RMB zu stoppen und umfasste etwa eine Überwachung von Kapitalexport, die Genehmigungspflicht für hochvolumige ADI oder eine Beschränkung, Geld von chinesischen Banken außerhalb von Festlandchina abzuheben. Nach einer Stabilisierung des RMB wurden die Kontrollen zunächst gelockert, bei einem erneuten Abfall des RMB 2018 aber wieder verschärft (Zenglein/Kernfeld 2019: 6). Bereits eingeschlagene Strategien zur RMB-Internationalisierung, vor allem die RMB-basierte Handels- und Investitionspolitik, wurden trotz der Krise fortgesetzt (PBoC 2021). Die Nutzung von Eigenwährungen wird heute systematisch in Handels- und Investitionsverträgen verankert und die Internationalisierung des RMB durch die BRI und die wachsende Be-

6 <https://data.worldbank.org/>.

deutung der AIIB unterstützt. In der Phase der Niedrigzinspolitik der USA gewann auch in RMB denominatedes Portfolioinvestment an Bedeutung, was durch die Aufnahme von in RMB denominierten Anleihen in internationale Indizes noch verstärkt wurde (Zenglein/Kernfelt 2019: 10). Die Position des RMB im IWF-Währungskorb wurde wiederholt ausgeweitet, liegt ab August 2022 mit gut 12 Prozent auf dem dritten Platz (IWF 2022) und unterstützte die Rolle des RMB als Reservewährung. Damit wirkte die im Nachgang der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise eingeschlagene Strategie der RMB-Internationalisierung verbunden mit Chinas großem Gewicht in den Handelsbeziehungen in gewisser Weise fort, auch wenn der RMB bislang eine global relativ geringe Rolle zukommt (SWIFT 2021). Innerhalb Asiens ist der RMB allerdings zur zweitwichtigsten Referenzwährung nach dem US-Dollar aufgestiegen, vor allem für die ASEAN-Staaten spielt er eine zentrale Rolle.⁷ Im regionalen Handel mit China und Hongkong ist der RMB mittlerweile die am häufigsten genutzte Währung (SWIFT 2019: 10). Auch das Entstehen eines neuen RMB-geführten Währungsblocks in Asien wird diskutiert (Eichengreen/Lombardi 2017: 43).

Auf dem Feld der internationalen Organisationen nahmen die staatlichen Initiativen seit 2017 ebenfalls ab. Während es um BRICS ruhiger wurde, entwickelt die NDB ihre Arbeit weiter. Weitere Regionalbüros wurden eröffnet und 2021 traten die Arabischen Emirate, Uruguay, Ägypten und Bangladesch als neue Mitgliedsstaaten bei. Zudem verzehnfachten sich die vergebenen Mittel seit 2016 auf rund 10 Millionen USD im Jahr 2020 (NDB 2021: 8, 2022). Sowohl im Wachstum der Mitgliedstaaten als auch hinsichtlich des Projektvolumens deutlich relevanter zeigte sich allerdings die AIIB. Sie verdoppelte von 2016 bis 2022 nahezu die Anzahl ihrer (künftigen) Mitglieder auf 105 und weitete ihr Portfolio auf Projekte in 33 Mitgliedsländern mit einem Gesamtvolumen von 35,7 Milliarden USD aus. Das Volumen der jährlichen Kreditvergabe stieg auf etwa 10 Milliarden USD (AIIB 2021: 4, 2022). Auch auf dem Feld der internationalen Organisationen konsolidierte sich damit der eingeschlagene Kurs und vor allem mit der AIIB gelang es, das Interesse an Infrastrukturinvestment und dessen kreditbasierter Finanzierung und partiell auch wirtschaftspolitische Rationalitäten der chinesischen Entwicklungsweise multilateral zu institutionalisieren.

Auch der chinesische Kapitalexport sank seit 2016 deutlich. Das Niveau des jährlichen Außeninvestments ging bis 2019 um etwa ein Viertel auf 136,9 Milliarden USD zurück. Für den Bereich der Kreditvergabe liegen bislang keine aktuelleren Zahlen vor, regionale Quellen verweisen allerdings eben-

7 ASEAN: Association of Southeast Asian Nations.

falls auf einen Rückgang zumindest innerhalb von Afrika und Lateinamerika (Schmalz 2019: 28). Die Verringerung des Kapitalexports hat eine Reihe unterschiedlicher Gründe: Zum einen reduzierten verschiedene Gruppen staatlicher Akteure etwa die SWF oder staatliche Unternehmen in der Folge der chinesischen Finanzkrise, schrumpfender finanzieller Kapazitäten und einer strikteren Regulierung des Außeninvestments ihre ADIs. Zum anderen wirkte sich die Coronapandemie und zuletzt der russische Angriff auf die Ukraine negativ auf die Investitionen aus. Schließlich verschärfte sich die Politisierung von Konflikten mit Blick auf das internationale Investment chinesischer Akteure und die dadurch gewachsene internationale Konkurrenz. Bei Investitionen entlang der BRI gab es beispielsweise zivilgesellschaftliche Proteste oder deutliche Verzögerungen in baulichen Vorhaben (vgl. Höring in diesem Heft). Allerdings ging das Infrastrukturinvestment in anderen Bereichen stärker zurück, sodass der BRI trotz Schwierigkeiten nach wie vor ein relativ hohes Gewicht im chinesischen Außeninvestment zukommt (American Enterprise Institute o.J.) und ein Teil des Rückgangs durch die AIIB kompensiert wurde. Vor allem die US-Regierung ging vor dem Hintergrund der wachsenden Konkurrenz im High-Tech-Sektor massiv gegen chinesische Investitionen und einzelne Unternehmen auf dem amerikanischen Markt vor und weitete beispielsweise die Regulierungskompetenzen des Committee on Foreign Investment (CFIUS) deutlich aus (Scherrer 2021: 60ff.; U.S. Department of the Treasury 2022). Auch die EU und einige ihrer Mitgliedsstaaten verschärfen ihre Regulierung zufließender ADI und führten beispielsweise Screening-Mechanismen ein. Während das chinesische Investment in die USA durch Blockade und antichinesische Stimmung deutlich zurück ging, nahm das Investment in die EU zu, insbesondere durch privatwirtschaftliche Akteure. Zwischen 2018 und 2021 entfielen etwa 33 Prozent hochvolumiger chinesischer ADI auf Europa inklusive Großbritanniens (American Enterprise Institute o.J.; Lui/Radke 2021). Dabei ist seit 2020 eine Stabilisierung des chinesischen Außeninvestments zu beobachten. Mit 153,7 Milliarden USD belegte die chinesische Ökonomie erneut Platz zwei der jährlich global vergebenen ADI hinter den USA.

Mit dem Ausbruch der innerchinesischen Wirtschafts- und Finanzkrise 2015 zeigten sich damit einerseits die Spannungen und Grenzen des eingeschlagenen Kurses der Integration Chinas in die globalen Finanzbeziehungen. Deutlich wurde, dass sich Krisentendenzen in der chinesischen Entwicklungsweise zwar mittels Externalisierung abschwächen, aber nicht vollends vermeiden ließen. Der starke Kapitalabzug zeigte außerdem, dass auch die selektive Durchlöcherung der Kapitalverkehrskontrollen Risiken für die Stabilität der chinesischen Finanzbeziehungen mit sich bringt, und er verdeut-

lichte die Abhängigkeit von massiven Devisenreserven – selbst, wenn die regulativen Maßnahmen zum Abfedern der Krise erfolgreich waren. Dass die Devisenreserven unter Druck gerieten, verringerte auch die Handlungsmöglichkeiten des chinesischen Staates auf anderen Feldern. Zudem stieß die wachsende Rolle Chinas in den globalen Finanzbeziehungen deutlicher auf Gegenwehr der USA, aber auch europäischer Regierungen, die ihre globale Führungsrolle zu verteidigen suchten und dem chinesischen Engagement zunehmend offensiv entgegenarbeiteten. Andererseits verdeutlichte die Situation seit 2015/16, dass die in der vorigen Phase eingeschlagenen Integrationsstrategien nun auch ohne ein weiteres aktives Vorantreiben durch Akteure des chinesischen Staates griffen und vor allem die Internationalisierung des RMB und die Entwicklung paralleler Governancestrukturen, vor allem die AIIB, sich zunehmend konsolidierten.

Fazit

China entwickelte sich in den vergangenen fünfzehn Jahren zu einem der heute global wichtigsten Investoren und Kreditgeber. Die Integration Chinas in die globalen Finanzbeziehungen ist dabei in den verschiedenen Phasen ein wesentlich durch Akteure des chinesischen Staates organisiertes und umgesetztes Projekt. Dabei trat dieser nicht bloß als »intervenierender Staat« auf, der durch regulative Eingriffe ökonomische Prozesse lenkte. Auch wenn privatwirtschaftliches Kapital im Bereich des Außeninvestments in den letzten Jahren an Bedeutung gewann, stehen wesentliche Bestandteile des transnationalen chinesischen Kapitals mehr oder weniger direkt unter staatlicher Kontrolle. Das verweist auf ein Verhältnis von Staatlichkeit und Ökonomie, das einer Dichotomie von Staat und Markt widerspricht: Staatlichkeit ist hier nicht auf das regulative Gegenüber einer Privatwirtschaft beschränkt – der chinesische Staat ist ein zentraler Akteur in außenwirtschaftlichen Prozessen und die Ökonomie samt der Ausrichtung auf eine langfristig erfolgreiche Kapitalakkumulation ein zentrales Betätigungsfeld des Staates. Zentral für die Beziehung von Staatlichkeit und Ökonomie auf dem Feld der Finanzbeziehungen ist neben der postsozialistischen Durchsetzung des Kapitalismus auch die Position des chinesischen Staats-Zivilgesellschafts-Komplexes in der Hierarchie der internationalen Arbeitsteilung. Die Verwaltung von Kapital und die staatliche Organisation des chinesischen Finanzsektors bildeten eine wesentliche Voraussetzung für den erfolgreichen Industrialisierungs- und technologischen Aufholprozess der chinesischen Ökonomie. Gleichzeitig verminderte sie eine Durchdringung des chinesischen Staats-Zivilgesellschafts-Komplexes durch internationales Kapital und ermöglichte die Reproduktion

der Machtposition chinesischer Eliten und der chinesischen Entwicklungsweise im Kontext der marktliberalen Globalisierung.

Zugleich verdeutlichte die Analyse, dass es zu kurz greift, von einer starken Rolle »des Staates« zu sprechen und dass die Klammer »staatliche Akteure« zu undifferenziert ist. Der chinesische Staat erwies sich keineswegs als homogener Akteur, vielmehr sind eine ganze Reihe Akteure involviert. Auch jenseits dieser unterschiedlichen Rollen lassen sich hinsichtlich der wirtschaftspolitischen Orientierung und Interessen an der Art und Geschwindigkeit der Liberalisierung von Währung, Finanzmarkt und Kapitalverkehr unterschiedliche Positionen erkennen. Angesichts dieser Vielfalt der involvierten staatlichen Akteursgruppen lässt sich auch nur begrenzt von der Rolle des Staates sprechen, zumal sich die Ausrichtung der Integrationsstrategie über die Zeit änderte. Auf einer Makroebene ist allerdings erkennbar, dass die Strategie auf eine möglichst weitreichende Absicherung einer langfristig stabilen Kapitalakkumulation und Entwicklungsdynamik sowie auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit der chinesischen Ökonomie zielt. Damit unterschied sich die Zielsetzung nicht von derjenigen der wettbewerbsstaatlich ausgerichteten Zentren. Eine weitere wichtige Orientierung war die Reproduktion von Kontroll- und Gestaltungsmöglichkeiten durch die Staatsapparate. Das spiegelt nicht nur das Ziel, die weitere Ausrichtung der Integration in die globalen Finanzbeziehungen kontrollieren zu können. Sie ist gleichzeitig Voraussetzung für die Reproduktion der bisherigen chinesischen Entwicklungsweise. Für beide Zielsetzungen beschränkten die organisierenden und regulierenden Staatsapparate auch kurzfristige Interessen bestimmter Kapitalgruppen.

Neben dieser allgemeineren Handlungsrationalität veränderte sich die Zielsetzung und Ausrichtung der Integration Chinas in die globalen Finanzbeziehungen in unterschiedlichen Phasen. Während nach der Asienkrise zwar die Unterstützung der Produktion chinesischer Unternehmen verfolgt wurde, stand zunächst im Vordergrund, die chinesische Ökonomie vor einer Durchdringung durch internationales Kapital zu schützen und damit verbundene Krisendynamiken zu vermeiden. Aus der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise nur gut zehn Jahre später wurde innerhalb der chinesischen Staatsapparate hingegen eine andere Konsequenz gezogen und aktiv auf verschiedenen Feldern die Integration in die globalen Finanzbeziehungen vorangetrieben. Neben der Absicherung der Entwicklungsdynamik der chinesischen Ökonomie wurde dabei auch das Ziel einer zunehmenden Unabhängigkeit von den Strukturen der Zentren sichtbar. Nicht zuletzt die finanziellen Kapazitäten der chinesischen Ökonomie erlaubten es, dabei einen kreditgestützten und infrastrukturorientierten neo-developmentalistischen Ansatz

zu entwickeln, der in seiner Ausrichtung eng mit der chinesischen Entwicklungsweise und ihrer Position auf dem Weltmarkt verbunden ist. Teilweise stehen diese Strategien auch jenseits des Kampfes um Marktanteile in Konkurrenz zu den Zentren. So schränkt beispielsweise die durch die verschiedenen chinesischen Geldgeber international zugänglich gemachte Liquidität die Reichweite des IWFs und seiner Strukturanpassungsprogramme oder das OECD-Regime zur Regulierung von Exportkrediten ein. Nach dem Ausbruch der Konjunktur- und Finanzkrise innerhalb Chinas 2015 zeigte sich in der Ausrichtung der Integrationsstrategie wiederum ein Primat der ökonomischen Stabilisierung verbunden mit der Rücknahme von Liberalisierungsschritten. Trotzdem setzte sich auch der in der vorigen Phase eingeschlagene Kurs fort und privatwirtschaftliche Akteure gewannen auf dem Feld des Außeninvestments an Bedeutung.

Gerade die Phase ab 2015 verdeutlicht Widersprüche und Grenzen der Strategie der Integration die globalen Finanzbeziehungen. *Erstens* sind die durch die Zentren dominierten globalen Finanzbeziehungen, die Struktur und damit verbundenen Zwänge des DWSR das Terrain, in dem sich die Strategien der chinesischen Finanzmarktintegration bewegten. Die chinesische Ökonomie ist in der Ausrichtung ihrer Entwicklungsweise und Außenwirtschaftsstrategie unbestritten abhängig von der Funktionsweise und Stabilität des DWSR, wie auch die globale Finanz- und Wirtschaftskrise zeigt. Das schränkt nicht nur die Strategien in der Finanzmarktintegration ein und rahmt diese. Eine Integration in die globalen Finanzbeziehungen ist auch unweigerlich mit einer gewissen Anpassung verbunden. Dabei besteht *zweitens* eine Spannung zwischen dem Ziel, sich in die marktliberalen Finanzbeziehungen international zu integrieren und eine relative Kontrolle der chinesischen Staatsapparate über diesen Prozess aufrechtzuerhalten. Zwar wurden neuartige Strategien entwickelt, um diese Zielsetzungen miteinander zu vereinbaren. Aber gleichzeitig untergräbt die internationale Integration die Kontrollmöglichkeiten der chinesischen Staatsapparate. Damit verbunden wurde *drittens* deutlich, dass die bisherigen Strategien der Integration in die globalen Finanzbeziehungen wesentlich auf den finanziellen Ressourcen des chinesischen Staates basieren. Werden diese etwa in Form einer Reduktion der Devisenreserven untergraben, dann stellt sich die Frage, ob der eingeschlagene Weg der Integration fortgesetzt werden kann und auch die Kapazitäten zur Verteidigung der Strategie im Krisenfall ausreichen. Zudem produziert diese *viertens* eine Reihe von Gegenbewegungen. Das betrifft Befürchtungen einer chinesischen Dominanz oder zivilgesellschaftliche Proteste gegen chinesische Projekte in der (Semi-)Peripherie. Größere Konflikte löst die zunehmende ökonomische Bedeutung und sich zuspitzende Konkurrenz durch die nun als »systemischen

Rivalen« eingestufte chinesische Ökonomie jedoch mit den Regierungen der Zentren aus, insbesondere der USA. Insgesamt gibt es immer offenere Angriffe und Gegenmaßnahmen gegen die von China verfolgten Regulierungsweisen. Die wachsende ökonomische Konkurrenz und die Spannungen zwischen unterschiedlichen ökonomischen Regulierungslogiken werden von zunehmenden geoökonomischen und geopolitischen Konflikten begleitet. Gemeinsam ist den konkurrierenden Ansätzen jedoch das Ziel, die profitable Akkumulation für das (heimische) Kapital zu sichern.

Literatur

- Agnoli, Johannes (2019): Staat und Kapital. Theorie und Kritik. Stuttgart.
- Aiddata (2017): By the Numbers. China's Global Development Footprint. The Clearest Look yet at Chinese Official Finance Worldwide. URL: <https://www.aiddata.org/>, Zugriff: 27.6.2018.
- AIIB (Hg.) (2021): 2020 AIIB Annual Report. Shanghai. URL: <https://www.aiib.org/>, Zugriff: 12.7.2022.
- (2022): AIIB Expands Global Presence (7.7.2022). URL: <https://www.aiib.org/>, Zugriff: 12.7.2022.
- Alami, Ilias / Dixon, Adam (2020): State Capitalism(s) Redux. Theories, Tensions, Controversies. In: *Competition & Change* 24(1): 70-94. DOI: <https://doi.org/10.1177/1024529419881949>.
- American Enterprise Institute (o.J.): China Global Investment Tracker. URL: <https://www.aei.org/>, Zugriff: 12.2.2021.
- Bieling, Hans-Jürgen (2010): Die Globalisierungs- und Weltordnungspolitik der Europäischen Union. Wiesbaden. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-531-92546-2>.
- Chin, Gregory (2014): China's Rising Monetary Power. In: Helleiner, Eric u.a. (Hg.): *The Great Wall of Money. Power and Politics in China's International Monetary Relations*. Ithaca NY: 184-212. DOI: <https://doi.org/10.7591/9780801454677-011>.
- China Power Project (o.J.): Does China Dominate Global Investment? URL: <https://chinapower.csis.org/>, Zugriff: 12.1.2019.
- Cho, Hyekyung (2005): Chinas langer Marsch in den Kapitalismus. Münster.
- Claar, Simone / Nölke, Andreas (2013): Deep Integration in North-South Relations: Compatibility Issues Between the EU and South Africa. In: *Review of African Political Economy* 40(136): 274-289. DOI: <https://doi.org/10.1080/03056244.2013.794726>.
- Dieter, Heribert (1998): Die Asienkrise. Ursachen, Konsequenzen und die Rolle des Internationalen Währungsfonds. Marburg.
- Drezner, Daniel W. (2009): Bad Debts. Assessing China's Financial Influence in Great Power Politics. In: *International Security* 34(2): 7-45. DOI: <https://doi.org/10.1162/isec.2009.34.2.7>.
- Eichengreen, Barry / Kawai, Masahiro (2014): Issues for Renminbi Internationalization. An Overview. Tokio. DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2382420>.
- Eichengreen, Barry / Lombardi, Domenico (2017): RMBI or RMBR? Is the Renminbi Destined to Become a Global or Regional Currency? In: *Asian Economic Papers* 16(1): 35-59. DOI: https://doi.org/10.1162/ASEP_a_00483.
- European Commission (2017): On Significant Distortions in the Economy of the People's Republic of China for the Purposes of Trade Defence Investigations. URL: <https://ec.europa.eu/>, Zugriff: 14.4.2021.
- Gill, Stephen (2003): *Power and Resistance in the New World Order*. Basingstoke.
- Gowan, Peter (1999): *The Global Gamble. Washington's Faustian Bid for World Dominance*. London u.a.

- Gramsci, Antonio (1991ff.): *Gefängnishefte. Kritische Gesamtausgabe*. Hamburg.
- Harvey, David (2003): *The New Imperialism*. Oxford-New York, NY. DOI: <https://doi.org/10.1093/oso/9780199264315.001.0001>.
- He, Alex (2015): *Domestic Sources and RMB Internationalization. A Unique Journey to a Major Global Currency*. CIGI Papers 67. URL: <https://www.cigionline.org/>, Zugriff: 18.5.2015.
- Herr, Hansjörg (2008): *Das chinesische Wechselkurssystem*. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (7): 27-32.
- Hirsch, Joachim (1970): *Wissenschaftlich-technischer Fortschritt und politisches System. Organisation und Grundlagen administrativer Wissenschaftsförderung in der BRD*. Frankfurt/M.
- (1995): *Der nationale Wettbewerbsstaat. Staat, Demokratie und Politik im globalen Kapitalismus*. Berlin.
- Hung, Ho-Fung (2008): *Rise of China and the global overaccumulation crisis*. In: *Review of International Political Economy* 15(2): 149-179. DOI: <https://doi.org/10.1080/09692290701869654>.
- IWF (2012): *IMF Adopts Institutional View on Capital Flows*. IMF Survey Online vom 3. Dezember 2012. URL: <https://www.imf.org/>, Zugriff: 10.3.2016.
- (2016a): *IMF Launches New SDR Basket Including Chinese Renminbi, Determines New Currency Amounts*. IMF Press Release 16/440. URL: <https://www.imf.org/>, Zugriff: 5.1.2018.
- (2016b): *IMF Members' Quotas and Voting Power*. URL: <https://www.imf.org/>, Zugriff: 9.3.2016.
- (2022): *IMF Executive Board Concludes Quinquennial SDR Valuation Review and Determines New Currency Weights for SDR Valuation Basket*. Press Release Nr. 22/153 vom 17. Mai 2022. URL: <https://www.imf.org/>, Zugriff: 12.7.2022.
- Kalinowski, Thomas (2005): *Der Internationale Währungsfonds in Südkorea. Strukturanpassung und Reformen seit der Asienkrise*. Hamburg.
- Lui, Wan-Hsin / Radke, Elisabeth (2021): *Germany Particularly Attractive for Chinese Investors*. Media Information des Kiel Institut für Weltwirtschaft vom 09.03.2021. URL: <https://www.ifw-kiel.de/>, Zugriff: 12.07.22.
- McNally, Christopher (2015): *The political economic logic of RMB internationalization. A study in Sino-capitalism*. In: *International Politics* 52(6): 704-723. DOI: <https://doi.org/10.1057/ip.2015.15>.
- Momani, Bessma (2015): *China at the IMF*. In: Lombardi, Domenico / Wang, Hongying (Hg.): *Enter the Dragon. China in the International Financial System*. Ontario: 267-293.
- Naughton, Barry (2007): *The Chinese Economy. Transitions and Growth*. Cambridge-MA u.a.
- NDB (Hg.) (2021): *Meeting ever-evolving development challenges*. NDB Annual Report 2020. Shanghai. URL: <https://www.ndb.int/>, 12.7.2022.
- (2022): *NDB's Member Countries*. URL: <https://www.ndb.int/>, Zugriff: 12.7.2022.
- Nölke, Andreas u.a. (2015): *Domestic structures, foreign economic policies and global economic order: Implications from the rise of large emerging economies*. In: *European Journal of International Relations* 21(3): 538-567. DOI: <https://doi.org/10.1177/1354066114553682>.
- Oliva, Juan (2015): *China's Power and the International Use of the RMB*. In: Lombardi, Domenico / Wang, Hongying (Hg.): *Enter the Dragon. China in the International Financial System*. Ontario: 13-40.
- Overbeek, Henk (2016): *Globalizing China: A Critical Political Economy Perspective on China's Rise*. In: Cafruny, Alan u.a. (Hg.): *The Palgrave handbook of critical international political economy*. London: 309-329. DOI: https://doi.org/10.1057/978-1-137-50018-2_16.
- PBoC (2021): *2021 RMB Internationalization Report*. URL: <http://www.pbc.gov.cn/>, Zugriff: 12.7.2022.
- Poulantzas, Nico (1978): *Staatstheorie. Politischer Überbau, Ideologie, Sozialistische Demokratie*. Hamburg.
- (1991): *Politische Macht und gesellschaftliche Klassen*. Hamburg.

- Prasad, Eswar S. (2016): China's Efforts to Expand the International Use of the Renminbi. Report Prepared for the U.S.-China Economic and Security Review Commission. URL: <https://www.brookings.edu/>, Zugriff: 12.8.2017.
- Reuters (2007): China Investment Corp buys \$5 bln in M. Stanley units. URL: <https://www.reuters.com/>, Zugriff: 11.7.2022.
- Sablowski, Thomas (2019a): Weltmarkt, Nationalstaat und ungleiche Entwicklung. Zur Analyse der Internationalisierung des Kapitals (Teil 1). In: PROKLA 194 49(1): 7-34. DOI: <https://doi.org/10.32387/prokla.v49i194.1775>.
- (2019b): Weltmarkt, Nationalstaat und ungleiche Entwicklung. Zur Analyse der Internationalisierung des Kapitals (Teil 2). In: PROKLA 195 49(2): 295-321. DOI: <https://doi.org/10.32387/prokla.v49i195.1824>.
- Scherrer, Christoph (2021): America Second? Die USA, China und der Weltmarkt. Berlin.
- Schmalz, Stefan (2018): Machtverschiebungen im Weltsystem. Der Aufstieg Chinas und die große Krise. Frankfurt/M.
- (2019): The Three Stages of Chinese Capital Export. In: Journal für Entwicklungspolitik 35(3): 17-38. DOI: <https://doi.org/10.20446/JEP-2414-3197-35-3-17>.
- Shih, Victor C. (2009): Factions and Finance in China. Elite Conflict and Inflation. Cambridge-New York.
- Simon, Jenny (2019): Contesting Consensus? Chinas Integration in die globalen Finanzbeziehungen. Dissertation, unpublished manuscript.
- (2022): »Lock-In« statt »Grand Strategy«. Chinas regionale Strategien in der Regulierung und Standardisierung der transnationalen Ökonomie. In: Das Argument 64(3): 382-394.
- Sorkin, Andrew / Barboza, David (2007): China to Buy \$3 Billion Stake in Blackstone (20.5.2007). URL: <https://www.nytimes.com/>, Zugriff: 11.7.2022.
- Stutz, Malina / Kaiser, Jürgen (2019): China als Gläubiger von Staaten im Globalen Süden. Antimperialistische Solidarität oder moderne Schuldenfalle?
- Stützle, Ingo (2003): Staatstheorien oder »BeckenrandschwimmerInnen der Welt vereinigt euch!«. URL: <https://www.grundrisse.net/>, Zugriff 22.7.2022.
- SWIFT (2019): Beyond borders: China opens up to the world. The effects of globalisation on China and Belt and Road countries. RMB Tracker June 2019 Special Edition. URL: <https://www.swift.com/>, Zugriff: 12.3.2021.
- (2021): RMB Tracker. Monthly reporting and statistics on renminbi (RMB) progress towards becoming an international currency. URL: <https://www.swift.com/>, Zugriff: 7.3.2022.
- ten Brink, Tobias (2013): Chinas Kapitalismus. Entstehung, Verlauf, Paradoxien. Frankfurt/M.
- (2014): The Challenge of China's Non-Liberal Capitalism for the Liberal Global Economic Order. In: Harvard Asia Quarterly 16(2): 36-44.
- / Nölke, Andreas (2013): Staatskapitalismus 3.0. In: dms – der moderne staat 6(1): 21-32. DOI: <https://doi.org/10.3224/dms.v6i1.02>.
- U.S. Department of the Treasury (2022): The Committee on Foreign Investment in the United States (CFIUS). URL: <https://home.treasury.gov/>, Zugriff: 12.7.2022.
- U.S.-China Economic and Security Review Commission (2008): Annual Report to Congress. URL: <https://www.uscc.gov/>, Zugriff: 3.10.2016.
- Wang, Jue (2018): China-IMF Collaboration. Toward the Leadership in Global Monetary Governance. In: Chinese Political Science Review 3(1): 62-80. DOI: <https://doi.org/10.1007/s41111-017-0085-8>.
- Weber, Isabella M. (2021): How China escaped shock therapy. The market reform debate. London/New York. DOI: <https://doi.org/10.4324/9780429490125>.
- Wemheuer, Felix (2019): Chinas grosse Umwälzung. Soziale Konflikte und Aufstieg im Weltsystem. Köln.

- Wübbecke, Jost u.a. (2016): Made in China 2025. The making of a high-tech superpower and consequences for industrial countries. Merics Papers on China. URL: <https://merics.org/>, Zugriff: 12.7.2022.
- Yeh, Emily T. / Wharton, Elizabeth (2016): Going West and Going Out: discourses, migrants, and models in Chinese development. In: Eurasian Geography and Economics 57(3): 286-315. DOI: <https://doi.org/10.1080/15387216.2016.1235982>.
- Zenglein, Max / Kernfelt, Maximilian (2019): China's Caution About Loosening Cross-Border Capital Flows. Fear of financial instability will continue to slow the liberalization of the capital account. URL: <https://merics.org/>, Zugriff: 12.7.22.

**Quellen
stellen
statt quer
lesen**

ak
analyse & kritik
Zeitung für linke
Debatte und Praxis

Jetzt testen: 4 Ausgaben für 10 Euro. Bestellungen unter www.akweb.de