

## Kommunal финанzen in China

EINE FISKALISCHE ZEITBOMBE?

**Wachstum der chinesischen Steuereinnahmen 2011 um 24,8 Prozent; Steigerung der öffentlichen Ausgaben um 12 Prozent zwischen 2010 und 2011: auf den ersten Blick scheint die ‚fiskalische Welt‘ in der Volksrepublik China noch in Ordnung – und damit ganz im Gegensatz zur chronischen Misere öffentlicher Haushalte in Europa und den USA. Doch ein genauerer Blick auf die Ebene der Lokalregierungen zeigt auch in China ein anderes, von erheblichen fiskalischen Unsicherheiten geprägtes Bild. Welche Risiken haben sich in den letzten Jahren auf den subnationalen Verwaltungseinheiten angehäuft? <sup>1</sup> Was sind die Ursachen hierfür und welche Auswirkungen drohen gesamtwirtschaftlich? Welche Maßnahmen müssen ergriffen werden, um hier zu einer „Gesundung“ der Kommunal финанzen zu kommen?**

In den chinesischen Medien finden sich immer häufiger Überschriften wie „More regions suffering expenditure deficit“<sup>2</sup> oder „Chinese local authority debt: The making of a crisis?“<sup>3</sup>. Die öffentlichen Finanzen subnationaler Regierungen sind vieler Orts in

eine deutliche Schieflage geraten und es besteht die Gefahr, dass die Erfüllung öffentlicher Aufgaben nicht mehr gewährleistet werden kann.

Die massive Verschuldung vor allem lokaler Regierungen bedroht direkt und indirekt aber auch die Gesamtwirtschaft. So lag nach Berechnungen des Internationalen Währungsfonds (IMF) die Staatsverschuldung Chinas 2011 bei 25,84% des BIP<sup>4</sup>. Berücksichtigt man jedoch die (versteckten) Schulden der lokalen Regierungen, so dürfte die Staatsverschuldung realistischere Weise zwischen 50<sup>5</sup>–68%<sup>6</sup> des BIP liegen<sup>7</sup>. Alleine die Schulden der Kreisebene belaufen sich nach Expertenmeinungen auf ca. 14% der BIP.<sup>8</sup>

Wie ist es zu dieser dramatischen Entwicklung gekommen? Wieso hat sich hier der Zustand der kommunalen Finanzen gegenüber der ersten Phase der Reform- und Öffnungspolitik so dramatisch zum Gegenteil verändert?

<sup>4</sup> Vgl. International Monetary Fund, 2012, Report for Selected Countries and Subjects, under: [http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/01/weodata/weorept.aspx?sy=2010&ey=2017&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&c=924&s=G GXWDG\\_NGDP&grp=0&a=&pr1.x=54&pr1.y=12](http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/01/weodata/weorept.aspx?sy=2010&ey=2017&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&c=924&s=G GXWDG_NGDP&grp=0&a=&pr1.x=54&pr1.y=12) [25.06.2012].

<sup>5</sup> Vgl. Xinhua, 2010, China should be aware of local govt debt risks: Official, China Daily, 2 November.

<sup>6</sup> Vgl. Chien, M. W., 2012, China has the firepower to combat local government debt problems, Asia-money, Volume 23 / (Ausgabe 1, S. 58).

<sup>7</sup> Vgl. Datenverlässlichkeit in China: Die Aufnahme von Schulden ist für subnationale Ebenen in China grundsätzlich nicht zulässig. Trotzdem werden eine Vielzahl von Methoden genutzt, um Ausgaben dennoch zu finanzieren. Daher ist es zu bezweifeln, dass die erstmalige offizielle Erhebung lokaler Schulden 2011 tatsächlich die Realität abbildet; die Datenlage bleibt problematisch.

<sup>8</sup> Vgl. World Bank, 2007, China Improving Rural Public Finance for the Harmonious Society, Report No. 41579-CN, S.90.

<sup>1</sup> Die administrative Struktur des chinesischen Staats besteht insgesamt aus fünf verschiedenen Ebenen. Die oberste Ebene bildet die Zentralregierung (國家, guojia). Die zweite Ebene besteht aus 22 Provinzen (省, shěng), 5 autonomen Regionen, 4 Städten und zwei Sonderverwaltungszonen. Auf der dritten Stufe folgen 331 Bezirke und Bezirksstädte. Die vierte Stufe bilden 2106 Kreise (县, xiàn) und Kreisstädte. Die unterste administrative Ebene besteht aus 44.741 Gemeinden (乡, xiāng) und Kleinstädten.

<sup>2</sup> Chen, D., 2012, Fitch warns it will downgrade China's rating after central govt takes on local debt, Global Times, 2 June 2012.

<sup>3</sup> Vendryes, T., 2011, Chinas local authority debt: The making of a crisis?, China Analysis, 2011/3, S. 84-85.

## VOLKSREPUBLIK CHINA

DR. PETER HEFELE  
FLORIAN BERLIN\*

August 2012

[www.kas.de/china](http://www.kas.de/china)

## Die Steuerreform von 1994

Um die heutigen Probleme der subnationalen Finanzierung zu verstehen, muss man die Ursprünge des heutigen Steuererhebungs- und -umverteilungssystems in China betrachten. Dieses ist maßgeblich durch die große Steuerreform von 1994 geschaffen worden.

Die späten 1980er und frühen 1990er Jahre waren durch eine rapide Abnahme der Einnahmen der chinesischen Zentralregierung gekennzeichnet. 1993 beliefen sich diese auf nur noch 22% der gesamten Staatseinnahmen (Staatseinnahmenquote).<sup>9</sup> Die desolate finanzielle Situation war zum einen sinkenden Einnahmen aus den Staatsbetrieben geschuldet; zum anderen an dem in den 1980er Jahren eingeführten System der „vertraglichen Aufteilung“, welche das Verhältnis bei Steuererträgen und Leistungserbringung zwischen Zentralregierung und den unteren Administrationsebenen regeln sollte. Höhe und Umfänge wurden dabei nicht nur *zwischen* den einzelnen administrativen Ebenen individuell verhandelt, sondern sogar zwischen einzelnen Körperschaften innerhalb *einer* administrativen Ebene. Ergebnis dieser Verhandlungen war nicht nur eine Vielzahl von örtlich unterschiedlich hohen Steuerablieferungsquoten. Die Zentralregierung verlor zusehends die fiskalische Kontrolle und musste erhebliche Einnahmehinzuflüsse hinnehmen, die maßgeblich zu einer Verschärfung der Finanzprobleme der Zentralregierung beitrugen.<sup>10</sup>

Die 1994 durchgeführten Reformen sollten deshalb nicht nur die Einnahmen der Zentralregierung erhöhen und für eine Modernisierung und Vereinfachung des Steuersystems sorgen, sondern auch das vorherige Vertragssystem der Steuereinnahmen durch ein klares System von Trenn- und Gemein-

schaftssteuern stärken, bei gleichzeitiger Re-Zentralisierung der Steuerhoheit.<sup>11</sup> Die maßgeblichen Instrumente hierzu waren:

1. Zunächst einmal wurde das Steuersystem vereinfacht und die Anzahl der unterschiedlichen Steuerarten von 32 auf 18 reduziert<sup>12</sup>, sowie eine einheitliche Einkommensteuer von 33% für alle Unternehmen eingeführt.<sup>13</sup> Zudem wurden weitere neue Steuern, wie etwa die Konsumsteuer auf Alkohol, Zigaretten und Kosmetik, eingeführt<sup>14</sup> und eine stärkere Rolle der direkten Steuern angestrebt.<sup>15</sup> Eine Mehrwertsteuer von 17% wurde ebenfalls eingeführt.<sup>16</sup>
2. Das bisherige System der vertraglichen Aufteilung, innerhalb dessen die von der Provinzregierung an die Zentralregierung abzuführenden Steuern individuell verhandelt wurden und sich daher von Provinz zu Provinz stark unterschieden, wurde beendet. Unter dem neuen System wurden die einzelnen Steuern entweder als Trennsteuer (Einnahmen ausschließlich an Zentral- oder Lokalregierung) oder Gemeinschaftssteuern (prozentuale Aufteilung der Einnahmen zwischen Zentral- und Lokalregierung) definiert.<sup>17</sup>
3. Die Etablierung der unabhängigen „State Tax Administration“ (SAT, 国家税务总局) zuständig für die zentralen und geteilten Steuern: Dieses Organ wurde zusätzlich zu den lokalen Steueradministrationen geschaffen, die nach wie vor zuständig für die lokalen Steuern sein sollten. Damit wollte man Interessenkonflikte vermeiden und die Einnahmen der Zentralregierung weiter sichern.<sup>18</sup> Das Steueraufkommen kehrte

<sup>9</sup> Zudem betrug der Anteil der Staatseinnahmen am BIP nur 12,6% (vgl. D XXX). Siehe Shen, C., Jin J., Zou H.-f., 2012, Fiscal Decentralization in China: History, Impact, Challenges and Next Steps, *Annals of Economic and Finance*, Volume 13 / Ausgabe 1, S. 28.

<sup>10</sup> Vgl. Hue X., Huiyu C., 2011, The Revenue System of China, Past, Present, Emerging Issues, *J. of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, Volume 23 / Ausgabe 4, S. 546ff.

<sup>11</sup> Vgl. ebd.

<sup>12</sup> Vgl. ebd., S. 552.

<sup>13</sup> Vgl. Herschler, S. B., 1995, The 1994 Tax Reforms: The Center Strikes Back, *China Economic Review*, Volume 6 Ausgabe 2, S. 240.

<sup>14</sup> Vgl. Herschler, S. B., 1995, S. 240.

<sup>15</sup> Vgl. Jun Lin, Z., 2001, Recent Developments of Tax System Reforms in China: Challenges and Responses, *The International Tax Journal*, Volume 27 / Ausgabe 1, S. 92.

<sup>16</sup> Vgl. Hue X., Huiyu C., 2011, S. 548.

<sup>17</sup> Vgl. ebd.

<sup>18</sup> Vgl. ebd.

sich im Folgenden tatsächlich weitgehend um und die Verteilung erfolgte nunmehr von oben nach unten.

4. Lokale Regierungen waren nicht länger befugt, Steuervergünstigungen zu gewähren<sup>19</sup> oder eigene Steuern ohne die Zustimmung der Zentralregierung zu erheben.<sup>20</sup> Damit konnte die steuerpolitische Macht weiter auf nationaler Ebene zentralisiert wurde.

Seither sind immer wieder kleinere Anpassungen des Steuersystems vorgenommen worden, so z.B. die Umwandlung lokaler Agrargebühren in eine einheitliche Agrarsteuer<sup>21</sup>, die 2006 dann endgültig abgeschafft wurde, oder die schrittweise Ausdehnung der Abzugsfähigkeit der Mehrwertsteuer ab dem Jahre 2004.<sup>22</sup> Doch stellt die Steuerreform von 1994 die bislang letzte umfassende Steuerreform in der Volksrepublik China dar.

Das Hauptziel der Reformen von 1994, die Stärkung der Staatseinnahmequote insgesamt zusätzlich zu der Steigerung des Anteils der Zentralregierung an den Steuereinnahmen, konnte erreicht werden. Die gesamte Staatseinnahmequote lag 2010 bei 20,6% und der Anteil der Zentralregierung an den gesamten Steuerereinnahmen konnte auf 63,3 % im Jahr 2010 gesteigert werden.<sup>23</sup> Das Steuersystem wurde somit erfolgreich den Bedürfnissen einer marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung stärker angepasst – zumindest nach den damaligen wirtschaftspolitischen Prämissen, die hohes Wirtschaftswachstums anstrebten und eine rapide sich vergrößernde soziale Ungleichheit zumindest billigend in Kauf nahmen.

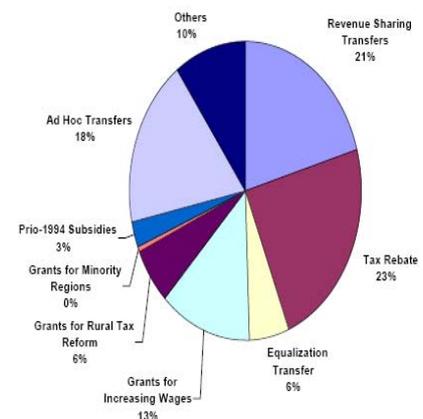
Im Folgenden soll die fiskalische Situation auf der Ebene der Kreise im Mittelpunkt stehen, weil sich hier viele Probleme des

gegenwärtigen chinesischen Fiskalsystems exemplarisch darstellen lassen.

#### Aktuelle Struktur der Kommunalfinanzen

Die Regionen Chinas unterscheiden sich stark hinsichtlich ihrer Struktur, Entwicklungsstand und Wirtschaftsleistung. So kann ein Kreis zwischen 10.000 und 1.000.000 Einwohner haben und ein BIP von 10 Mio. RMB (1,28 Mio. EUR) oder 10 Mrd. RMB (1,28 Mrd. EUR) aufweisen.<sup>24</sup> Die jährlichen Ausgaben der öffentlichen Hand können von 900 RMB pro Kopf (115 EUR) in der Provinz Henan bis zu 8.000 RMB pro Kopf (1.030 EUR) in Shanghai reichen.<sup>25</sup> Trotz dieser gewaltigen absoluten Unterschiede kann die folgende Struktur der Einnahmen und Ausgaben als repräsentativ für viele Kreise angesehen werden und typische Probleme daraus abgeleitet werden.

Transferleistungen von der Provinz- und Bezirksebene auf die Kreisebene (Abb. 1)



Quelle: Shah A., Shen C., 2006, The Reform of the Intergovernmental Transfer System to Achieve a Harmonious Society and a Level Playing Field for Regional Development in China, World Bank Policy Research Paper 4100, S.20.

<sup>19</sup> Vgl. Wang, S., 1997, S. 803.

<sup>20</sup> Vgl. Herschler, S. B., 1995, S. 242.

<sup>21</sup> Vgl. Liu M., Xu Z., Su F., Tao R., 2012, Rural tax reform and the extraction capacity of local state in China, China Economic Review, Volume 23, S. 191.

<sup>22</sup> Vgl. Xu Yan, China's VAT Experience, in Tax Analysts 2011, S. 329.

<sup>23</sup> Vgl. National Bureau of Statistics of China, 2011, China Statistical Yearbook 2011.

<sup>24</sup> Vgl. World Bank, 2007, China Improving Rural Public Finance for the Harmonious Society, S. 87.

<sup>25</sup> Vgl. Dollar D., Hofman B., 2006, Intergovernmental fiscal reforms, expenditure assignment, and governance, Roundtable Conference on Public Finance for a Harmonious Society, Beijing June 27-28 2006, S. 6.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

VOLKSREPUBLIK CHINA

DR. PETER HEFELE  
FLORIAN BERLIN\*

August 2012

[www.kas.de/china](http://www.kas.de/china)

### *Einnahmenstruktur der Kreise*

Die Einnahmen der Kreise stammen wesentlich aus zwei Quellen und sind durch eine große Unausgewogenheit gekennzeichnet. Rund 70% aller Einnahmen stammen aus Transferleistungen anderer administrativer Ebenen, lediglich 30% hingegen aus eigenen Einnahmequellen der Kreise.<sup>26</sup>

Wie Abb. 1 zu entnehmen ist, machen zweckgebundene Ad-hoc-Leistungen (Zhu-anxiang Zhuanyi Zhifu, 专项转移支付), Anteil an gemeinsamen Steuern und Steuerrabatte mit insgesamt 72% die wichtigsten Transferleistungen aus.

*Kreiseigene* Einnahmequellen stellen z.B. die Erträge der lokalen staatseigenen Betriebe, Steuern/Konzessionserträge für die Landnutzung oder andere, den subnationalen Ebenen zugeordnete Steuern. Diese Situation wird jedoch durch ein Phänomen überlagert, das gleichermaßen für die Ausgabenseite von immenser Bedeutung ist: Das Steuerrecht regelt überwiegend nur die Beziehung zwischen Zentralregierung und Provinzregierung (2. administrative Ebene). Die Beziehungen der einzelnen Körperschaften der darunter liegenden Ebenen sind meist immer noch durch individuell verhandelte Regelungen gekennzeichnet. Entsprechend ist die fiskalische Situation sehr unterschiedlich und durch starke Unsicherheiten gekennzeichnet.<sup>27</sup>

### *Ausgabenstruktur der Kreise*

Der Umfang der von den einzelnen administrativen Ebenen zu erbringenden Leistung ist nicht klar definiert. Das macht eine Abgrenzung von Aufgaben schwierig und darin liegt auch ein Schlüssel für das Verständnis der fiskalischen Schieflage vieler Kreise.

Die subnationalen Ebenen haben hauptsächlich folgende Verantwortungsbereiche: lokale Administration, Bereitstellung öffentlicher Dienste und der lokalen Infrastruktur, Un-

<sup>26</sup> Vgl. Su M., Zhao Q., 2006, The Fiscal Framework and Urban Infrastructure Finance in China, World Bank Policy Research Working Paper 4051, S. 22.

<sup>27</sup> Vgl. ebd., S. 6ff.

terstützung des Agrarsektors, Stadtentwicklung, Subventionierung von Preisen und andere Ausgaben.<sup>28</sup>

Durch die unklare Aufteilung der Leistungserbringung sind nahezu alle administrativen Ebenen an der Leistungserbringung der oben genannten Verantwortungsbereiche beteiligt. Der Hauptfokus der Kreise liegt jedoch auf Bildung und Gesundheit, der 2003 bei 36,8% lag (gefolgt von administrativen Ausgaben: 24,7%; Sachinvestitionen: 14,8%; Agrarleistungen, Meteorologie, andere: 14,4%).<sup>29</sup>

Das Top-Down-Prinzip chinesischer Fiskalpolitik hat in den letzten Jahren aber dazu geführt, dass immer mehr Verantwortung für die Leistungserbringung auf die unteren administrativen Ebenen verlagert wurde. Insbesondere wurden immer weitere Ausgaben von den Provinzregierungen an andere Ebenen delegiert. 2003 wurden bereits 51% aller Ausgaben von sub-provinziellen Ebenen getätigt, während die Provinzen lediglich 19% und die Zentralregierung 30% aller Ausgaben tätigten.<sup>30</sup> Werden neue Maßnahmen von der Zentralregierung initiiert, so wird die Ausgabenverantwortung oft an die Provinzebene und von dort bis auf die Kreise delegiert. Hierdurch steigt die ohnehin schon hohe finanzielle Belastung der Kreise stetig weiter.

### *Ausgeglichene Haushalte auf Kreisebene?*

Vergleicht man Einnahmen und Ausgaben der subnationalen Ebene, so stellt man fest, dass die Ausgaben die Einnahmen deutlich übersteigen.

Die kommunalen Einnahmen in der VR China lagen 2010 bei 4,06 Billionen RMB (592 Mrd. EUR), während die Ausgaben bei 7,39 Billionen RMB (939 Mrd. EUR) lagen. Hieraus ergibt sich, dass nur 55% der Ausgaben

<sup>28</sup> Vgl. World Bank, 2007, China Improving Rural Public Finance for the Harmonious Society, S.39.

<sup>29</sup> Vgl. ebd., S.40.

<sup>30</sup> Vgl. Shah A., Shen C., 2006, The Reform of the Intergovernmental Transfer System to Achieve a Harmonious Society and a Level Playing Field for Regional Development in China, World Bank Policy Research Paper 4100, S.20.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

VOLKSREPUBLIK CHINA

DR. PETER HEFELE  
FLORIAN BERLIN\*

August 2012

[www.kas.de/china](http://www.kas.de/china)

auch durch Einnahmen gedeckt waren.<sup>31</sup> Doch verdeckt dieser Durchschnittswert, dass zusätzlich zu dieser vertikalen Finanzierungslücke noch weitere, erhebliche Abweichungen zwischen den einzelnen Kommunen bestehen und damit die starken Disparitäten zwischen den einzelnen Regionen Chinas auf fiskalischer Ebene noch verstärkt werden.

**Deckung subnationaler Ausgaben durch Einnahmen (1985–2010) (Abb. 2)**



Quelle: National Bureau of Statistics of China, 2011, China Statistical Yearbook 2011

#### Ursachen der kommunalen Finanzierungslücke

*Unklare Aufgabenzuschreibung und fehlende eigene Einnahmen*

Die bereits erwähnte, mangelnde rechtliche Festlegung der Einnahmen- und Ausgabenverantwortung aller administrativen Ebenen hat es der Zentralregierung in der Vergangenheit ermöglicht, immer mehr Steuereinnahmen zu zentralisieren. Gleichzeitig bekamen aber die Provinzregierungen immer mehr Aufgaben von der Zentralregierung übertragen und delegierten diese ihrerseits im zunehmenden Maße an Bezirks- und Kreisebenen weiter, da diese nicht die entsprechende politische Macht haben, um diese abzuwehren.<sup>32</sup> Zudem ist es den subnationalen Ebenen nicht erlaubt, eigene Steuern zu erheben, um die Lücke zwischen Einnahmen und Ausgaben zu schließen und die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben sicherzustellen.<sup>33</sup>

Auch ist es gesetzlich subnationalen admi-

nistrativen Ebenen nicht gestattet, etwa kommunale Anleihen auszugeben oder Kredite aufzunehmen.<sup>34</sup> Finanzierungslücken – selbst kurzfristige – können so nicht überbrückt werden und verschärfen die Finanznot der Kreise.

#### *Schwächen des Transfersystems*

Kreisregierungen sind essentiell auf die Transferleistungen höherer Ebenen angewiesen, da sie 70% des budgetären Einkommens ausmachen. Hierdurch sind die lokalen Regierungen aber auch einer großen Unsicherheit ausgesetzt, da die Transferleistungen sich jederzeit durch neue Regelungen der Zentralregierung ändern können und auch von der Gunst der Provinz- und Bezirksregierungen abhängig sind. So waren z.B. die Pro-Kopf-Steuereinnahmen der Provinz Yunnan elfmal höher als die Einnahmen der Kreisebene in derselben Provinz (vertikale Umverteilung).<sup>35</sup> Auch auf horizontaler Ebene sind Ungleichheiten zu finden, bedingt durch die starken Diskrepanzen zwischen einzelnen Regionen Chinas. Diese werden bei den Transferleistungen nicht immer hinreichend berücksichtigt. Zum Beispiel sind die Unterhaltskosten für Gebäude in den kalten Regionen Nordchinas vergleichsweise höher, genauso wie Bildungsausgaben im spärlich besiedelten Nordwesten.<sup>36</sup>

#### *Das Instrument der Steuerrabatte*

Um die Steuerausfälle der subnationalen Ebenen im Zuge der Steuerreform 1994 auszugleichen, wurden sog. Steuerrabatte eingeführt. Hierbei handelt es sich um Ausgleichszahlungen, die Einkünfte aus Konsum- und Mehrwertsteuern kompensieren sollen, welche den Lokalregierungen im alten System zugestanden hätten, nun aber der Zentralregierung zufließen. Das System sollte eigentlich die Einnahmen aller Provinzen gleichermaßen stabilisieren. Jedoch weist es in der Praxis den reicheren Provinzen höhere Rabatte zu und führt so zu einer

<sup>31</sup> Vgl. National Bureau of Statistics of China, 2011, China Statistical Yearbook 2011.

<sup>32</sup> Vgl. Wang, S., 1997, S. 806.

<sup>33</sup> Vgl. Herschler, S. B., 1995, S. 242.

<sup>34</sup> Vgl. Su M., Zhao Q., 2006, S. 24.

<sup>35</sup> Vgl. ebd., S. 22.

<sup>36</sup> Vgl. World Bank, 2007, China Improving Rural Public Finance for the Harmonious Society, S.48.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

VOLKSREPUBLIK CHINA

DR. PETER HEFELE  
FLORIAN BERLIN\*

August 2012

[www.kas.de/china](http://www.kas.de/china)

Verschärfung der horizontalen Disparitäten.<sup>37</sup> Dies setzt sich dann auf subprovinzieller Ebene fort.

*Zweckgebundene Zuschüsse als Teil der ad-hoc-Transfers*

Zweckgebundene Zuschüsse werden meist von der Zentralregierung an die Kreisregierung mit der Verpflichtung einer anteiligen Eigenfinanzierung vergeben. Hierbei trägt die Zentralregierung nur einen Teil der Kosten und der Rest der Finanzierung muss durch die Kreisregierung aufgebracht werden. So waren beispielsweise die Zuschüsse im Kreis Jingxi /Provinz Guanxi für einen Kilometer Straße 10.000 RMB (1.300 EUR), die eigentlichen Kosten lagen aber bei 30.000 bis 50.000 RMB (3.900 bis 6.500 EUR). Da die Zuschüsse nur gebilligt werden, wenn die restliche Finanzierung aufgebracht wird, entsteht ein starker Druck auf die Kreisregierungen<sup>38</sup> - zumal, wenn es sich wie im genannten Beispiel um eine der ärmsten Provinzen des Landes handelt.

*Steigende Kosten bestehender Ausgabeverantwortungen*

Zusätzlich zu der Übernahme von immer neuen Aufgaben und damit verbundener Zusatzkosten, werden auch die bestehenden Aufgaben immer teurer. So sind die Personalkosten der Kreise stetig gestiegen.<sup>39</sup> Weiterhin werden die staatlichen Leistungen in China immer weiter verbessert, insbesondere bei den Kosten für Bildung und Gesundheit.<sup>40</sup>

#### Reaktionen der Kreise

Um ihre Finanzierungslücken zu schließen, bedienen sich die Kreise in zunehmendem

<sup>37</sup> Vgl. Su M., Zhao Q., 2006, S. 16.

<sup>38</sup> Vgl. ebd., S. 63.

<sup>39</sup> Da diese zentral auf nationaler Ebene beschlossen werden, haben die Kommunen keinen Einfluss auf deren Höhe.

<sup>40</sup> Vgl. Su M., Zhao Q., 2006, S. 91. Hier bleibt abzuwarten, wie sich das im Juli 2011 eingeführte neue Sozialversicherungssystem auswirken wird. Auch hier besteht zumindest die Gefahr, dass die versprochene Ausweitung der Leistungen nicht rasch genug über die Beiträge gedeckt werden wird. Ob die daher notwendigen staatlichen Zuschüsse ausschließlich durch die Zentralregierung bereitgestellt werden, ist noch offen.

Maße Instrumenten, die teilweise den gesetzlichen Vorgaben zuwiderlaufen: extrabudgetäre Finanzierungsmittel, vor allem der Verkauf von Landnutzungsrechten; lokale Finanzierungsplattformen und die Anpassung des rechtlichen Rahmens.

*Extrabudgetäre Finanzierungsmittel*

Schon vor 1994 war die Erhebung von extrabudgetären Finanzierungsmitteln sehr beliebt und verbreitet unter den subnationalen Ebenen, da so die an die Zentralregierung abzuführenden Steuerreinnahmen verringert werden konnten.<sup>41</sup> Durch Gebühren, Abgaben und Einnahmen aus dem Verkauf von Landnutzungsrechten konnten lokale Regierungen zusätzlich bis zu 95% der regulären budgetären Einnahmen einnehmen und somit ihre finanziellen Handlungsspielräume deutlich erweitern.<sup>42</sup> Im Zuge der Zentralisierungsbestrebungen der Zentralregierung ab 1994 wurden die extrabudgetären Einkünfte beschränkt und versucht in budgetäre Mittel, d.h. Steuern, umzuwandeln.<sup>43</sup> 2009 lagen die offiziellen extrabudgetären Einnahmen der subnationalen Ebenen nur noch bei 19% der budgetären Einnahmen.<sup>44</sup> Berücksichtigt man jedoch die Einkünfte aus dem Verkauf von Landnutzungsrechten (s.u.), so machen alleine diese Einnahmen zwischen ca. 30%<sup>45</sup> und 70%<sup>46</sup> der gesamten Einnahmen der lokalen Regierungen aus. Diese Einnahmen werden hauptsächlich für Infrastrukturinvestitionen genutzt und ohne diese wären die Folgen der Unterfinanzierung noch viel deutlicher sichtbar.<sup>47</sup> Extrabudgetäre Finanzierungs-

<sup>41</sup> Vgl. Hue X., Huiyu C., 2011, S. 547.

<sup>42</sup> Vgl. Herschler, S. B., 1995, S. 240. Der bis heute weitgehend ungebrochene Immobilienboom ist wesentlich auf dieses fehlgesteuerte Anreizsystem zurückzuführen.

<sup>43</sup> Vgl. Gang, G., 2008, Vertical Imbalance and Local Fiscal Discipline in China, Journal of Asian Studies, Volume 8, S. 66.

<sup>44</sup> Vgl. National Bureau of Statistics of China, 2011, China Statistical Yearbook 2011.

<sup>45</sup> vgl. Cao, B., 2012, Showdown Over China's Property Curbs Simmers After Wuhu Retreat on Easing, Bloomberg News, unter: <http://www.bloomberg.com/news/2012-02-28/chinese-lawmakers-showdown-over-property-curbs-simmers-after-wuhu-retreat.html> [27.06.2012].

<sup>46</sup> Vgl. Rabinovitch, S., 2012, Worries grow as China land sales slump, Financial Times, <http://www.ft.com/cms/s/0/ef4fa68c-3773-11e1-a5e0-00144feabd0.html> [27.06.2012].

<sup>47</sup> Vgl. World Bank, 2007, China Improving Rural

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

VOLKSREPUBLIK CHINA

DR. PETER HEFELE  
FLORIAN BERLIN\*

August 2012

[www.kas.de/china](http://www.kas.de/china)

mittel sind einerseits ein gutes Mittel, um die Autonomie der subnationalen Ebenen zu stärken, steigern andererseits aber auch die Intransparenz des Steuersystems, machen Budgetierungsprozesse komplizierter und sind entscheidende Quellen für Missbrauch und Korruption.

*Verkäufe von Landnutzungsrechten (Konzessionen)*

Eine Sonderform der extrabudgetären Finanzierungsmittel stellen Einkünfte aus Landnutzungsrechten dar. Diese beliefen sich 2011 auf insgesamt 3,3 Billionen RMB<sup>48</sup> (425 Mrd. EUR) und spielen somit eine signifikante Rolle bei der Finanzierung subnationaler Ebenen. Da das gesamte Grundeigentum bislang dem Staat und Kollektiven gehört, können nur von diesen Grund und Boden in Bebauungsflächen umgewandelt werden. Hierfür werden kommerzielle oder private Nutzungsrechte auf eine zeitlich befristete Dauer (privat: 70 Jahre, kommerziell: 40 Jahre) an Investoren verkauft. Diese Einnahmequelle versiegt jedoch langsam, da die bebaubaren Flächen in vielen Regionen immer knapper werden. Das gefährdet also nicht nur die extrabudgetären Einnahmen, sondern auch die Tilgung der Kredite der lokalen Finanzierungsplattformen (s.u.) und somit die Stabilität des Finanzsystems insgesamt.<sup>49</sup>

*Lokale Finanzierungsplattformen*

Eine Hauptursache der hohen Verschuldung subnationaler Regierungen ist in der Schaffung lokaler Finanzierungsplattformen (*Difang Rongzi Pingtai*, 地方融资平台) zu suchen. Hierbei handelt es sich um Investmentfirmen, die de facto von den örtlichen Verwaltungen kontrolliert werden, ohne in deren unmittelbaren Eigentum zu sein. Diese Firmen tätigen Investitionen in Infrastruktur und finanzieren Ausgaben, die eigentlich durch die lokale Administration selbst ge-

leistet werden müssten. Die Finanzierung geschieht über Kredite, welche sie bei inländischen Banken<sup>50</sup> aufnehmen, und die Ausgabe von Anleihen. Die Kredite sind durch die Einnahmen der Regierung, sowie deren Anlagegüter, oft Immobilien, gesichert<sup>51</sup> und werden hauptsächlich durch die Einnahmen aus den Verkäufen von Landnutzungsrechten getilgt. Hiermit haben die subnationalen Ebenen einen sehr effektiven, aber bislang gebilligten Weg gefunden, das Kreditverbot der Nationalregierung zu umgehen. Dies ist aber auch oft notwendig, um den von oben auferlegten Verpflichtungen nachzukommen. So mussten sich die subnationalen Ebenen seit 2008 mit 2,82 Billionen RMB (363 Mrd. EUR) an dem Konjunkturprogramm zur Bekämpfung der Finanzkrise beteiligen, während sich die Nationalregierung mit lediglich 1,18 Billionen RMB (232 Mrd. EUR) beteiligte.<sup>52</sup> Auch die schon beschriebenen zweckgebundenen Zuschüsse, welche einen hohen Eigenanteil an der Finanzierung seitens der lokalen Regierungen erfordern, sind ein Grund für die hohe Schuldenlast der subnationalen Ebenen. Denn sowohl für das Konjunkturprogramm, als auch für die Finanzierung von zweckgebundenen Zuschüssen wurden in hohem Umfang die lokalen Finanzierungsplattformen genutzt und Schulden aufgenommen. Hinzu kommen die Ambitionen und Prestigeprojekte<sup>53</sup> lokaler Regierungen. Z.B. kündigte die Provinz Hubei 2010 einen Investitionsplan von 12,06 Billionen RMB (1,55 Bio. EUR) an, ein Betrag, zehn mal so hoch wie das BIP von Hubei 2009.<sup>54</sup> Die schiere Höhe der Schulden (bis zu 150-400% der jährlich Einnahmen), die Abhängigkeit von den Erträgen der Investitionsprojekte sowie einer weiterhin positiven Entwicklung des

<sup>50</sup> Auch die staatlichen Banken ihrerseits unterliegen bei der Kreditvergabe politischen Vorgaben. Somit entsteht ein völlig intransparenter Finanzierungskreislauf.

<sup>51</sup> Vgl. Vendryes, T., 2011.

<sup>52</sup> Vgl. Xinzheng, L., 2010, Local Debts on a National Scale, Beijing Review, May 6 2010, S. 36-37.

<sup>53</sup> Einen plastischen Eindruck von kommunaler Großmannsucht erhält man durch die Bilddokumentation des chinesischen Fotografen Bai Xiaoci über Regierungsgebäude in China („Fassaden der Macht“ in:

<http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-86109248.html> [12.7.2012]).

<sup>54</sup> Vgl. Xinzheng, L., 2010.

Public Finance for the Harmonious Society, S. 44.

<sup>48</sup> Vgl. 地产中国网, 2012,

2011年全国土地使用权出让收入3.3万亿元, 产中国网 <http://duyun.loupan.com/html/news/201203/338039.html> [27.06.2012].

<sup>49</sup> Vgl. Su M., Zhao Q., 2006, S. 91.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

VOLKSREPUBLIK CHINA

DR. PETER HEFELE  
FLORIAN BERLIN\*

August 2012

[www.kas.de/china](http://www.kas.de/china)

Immobiliensektors hat in der letzten Zeit zu immer häufigeren Zahlungsschwierigkeiten und sogar Ausfällen geführt.<sup>55</sup> Die möglichen massiven Zahlungsausfälle bedrohen nun die Stabilität der Banken, da viele chinesische Banken Milliarden und zum Teil sogar Billionen RMB an die subnationalen Administrationen verliehen haben. Die Möglichkeit einer Wirtschaftskrise und damit einhergehende umfängliche Zahlungsausfälle stellen ein systemisches Risiko für die gesamte Finanzbranche Chinas und damit für die chinesische Volkswirtschaft insgesamt dar. Nach Angaben des China National Audit Office (CNAO) haben Ende 2010 die subnationale Regierungen Schulden in der Höhe von 10,7 Billionen RMB (1,38 Bio. EUR) angehäuft.<sup>56</sup>

#### *Anpassung des rechtlichen Rahmens*

Das bislang absolute Verbot einer lokalen Schuldenaufnahme wurde über die letzten Jahre leicht gelockert. So haben nun die subnationalen Ebenen die Möglichkeit, Mittel beim nationalen Finanzministerium anzufordern, welches seinerseits Anleihen ausgibt, um die Kredite zu finanzieren. Die Kreditvergabe an die subnationalen Ebenen gestaltet sich jedoch sehr restriktiv. So wurden im Rahmen der Bekämpfung der Finanzkrise lediglich 400 Mrd. RMB (51,5 Mrd. EUR) an Krediten vergeben, was nur einen Bruchteil der gesamten lokalen Schulden darstellt.<sup>57</sup>

#### **Konsequenzen und Handlungsempfehlungen**

Die Schuldenprobleme der subnationalen Ebenen und deren mögliche negative Auswirkungen auf die Stabilität des chinesischen Bankensystems und damit auf die Wirtschaft insgesamt haben über die letzte Zeit immer mehr nationale und internationale Aufmerksamkeit erhalten. Im April

2012 korrigierte die Rating Agentur Fitch die Aussicht des mit AA- bewerteten Risikos Chinas von langfristigen Schulden in lokaler Währung von stabil auf negativ. Im Mai 2012 schließlich warnte Fitch vor einer Herabstufung des chinesischen Ratings innerhalb der nächsten 12 bis 18 Monate.<sup>58</sup> Angesichts dieser Entwicklungen wird die Erarbeitung und Implementierung von Lösungen zu einer dauerhaften Sanierung kommunaler Finanzen immer dringlicher. Diese stellt zugleich ein wichtiges Element einer grundsätzlichen Reform des chinesischen Steuersystems dar.<sup>59</sup>

In der chinesischen Öffentlichkeit werden deshalb folgende Handlungsempfehlungen diskutiert:

#### *1. Anpassung des Transfersystems*

Durch das Transfersystem müssen entweder die Einnahmen der lokalen Regierungen erhöht oder deren Leistungserbringung verringert werden. So könnten eigene Steuern der lokalen Regierungen deren Einnahmen deutlich steigern. Die Einführung fiskalischer Transparenz auf allen Ebenen könnte Missstände schneller aufdecken.<sup>60</sup> Dies stellt aber keine rein steuer/fiskalpolitische Aufgabe mehr dar, sondern berührt die grundsätzliche, weil systemische Frage, wie Regierung und Verwaltung stärker von Bürgern kontrolliert werden können.<sup>61</sup> Klare Regelungen über die nationale Ebene hinaus, welche die Leistungserbringung regeln, könnte für eine höhere Sicherheit der subnationalen Ebene sorgen und zukünftigen Finanzierungslücken entgegenwirken.

#### *2. Eigene Ausgabe von Anleihen der subnationalen Ebenen*

Ein entscheidender Schritt, welcher bereits von Experten und dem Gouverneur der chi-

<sup>55</sup> Schon jetzt hat die Zentralregierung wiederholt bei einzelnen überschuldeten Kommunen als „lender of last resort“ einspringen müssen; vgl.: [http://articles.marketwatch.com/2011-06-01/economy/30719655\\_1\\_local-governments-local-projects-credit-quality](http://articles.marketwatch.com/2011-06-01/economy/30719655_1_local-governments-local-projects-credit-quality) [12.7.2012].

<sup>56</sup> Vgl. Chien, M. W., 2012, S. 58; Chan, V., 2011, Chinese local govts must restructure debt burden: HSBC, Asiamonitor, Volume 22 Ausgabe 5, S. 77.

<sup>57</sup> Vgl. Vendryes, T., 2011.

<sup>58</sup> Vgl. Chen, D., 2012.

<sup>59</sup> Im Rahmen dieses Artikels kann nicht auf weitere Gründe für eine umfassende Steuerreform eingegangen werden (z.B. eine übermäßige Belastung mittlerer Einkommen, Fehlanreize für Unternehmen etc.).

<sup>60</sup> Vgl. Shah A., Shen C., 2006, S. 31.

<sup>61</sup> An dieser Stelle mag der Hinweis angebracht sein, dass am Anfang der Demokratisierung im nordatlantischen Raum das Budgetkontrollrecht der Parlamente stand.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

VOLKSREPUBLIK CHINA

DR. PETER HEFELE  
FLORIAN BERLIN\*

August 2012

[www.kas.de/china](http://www.kas.de/china)

nesischen Zentralbank vorgeschlagen wurde, stellt die Ausgabe von Anleihen der subnationalen Regierungen und somit die Erlaubnis Schulden aufzunehmen dar. Lokale Anleihen würden die Finanzierung der Regierungen transparenter machen, die Abhängigkeit von Landverkäufen reduzieren<sup>62</sup> und somit für eine erhöhte Stabilität im Steuer- und Finanzsystems Chinas sorgen. Dieser Schritt würde jedoch auch eine Anpassung der Steuergesetze von 1994 notwendig machen, da die subnationalen Ebene offiziell immer noch nicht die Befugnis haben, eigene Schulden aufzunehmen.

*\* Florian Berlin war von April bis Juni 2012  
Praktikant im Auslandsbüro der KAS in  
Shanghai.*

---

<sup>62</sup> Vgl. Stratfor Analysis, 2011, Chinese Proposals on Foreign Exchange Reserves and Municipal Debt, Stratfor Analysis, 4/1/2011, S. 75.