

Jahreswirtschaftsbericht SVR Hongkong 2009

Auf einen Blick

- *Hongkongs Wirtschaft hat sich in der jüngsten Wirtschafts- und Finanzkrise robuster gezeigt als in der Asienkrise 1997/98. Der Rückgang der Wirtschaftsleistung ist 2009 mit real -2,7 % geringer als erwartet ausgefallen. Vor allem Dank der stabilen Binnenwirtschaft und steigender Dienstleistungsexporte hat Hongkong im vierten Quartal 2009 mit einem erstmals seit Mitte 2008 im Jahresvergleich gestiegenen BIP (+2,6 %) die Rezession hinter sich lassen können. Die Wachstumsprognosen für 2010 liegen zwischen 3,5 % und 4,7 %.*
- *Hongkong ist wie kaum eine andere Volkswirtschaft vom Außenhandel abhängig und damit der weltweiten Wirtschaftsentwicklung ausgeliefert. Der Einbruch der weltweiten Konjunktur hat sich 2009 in dramatischen Rückgängen der Außenhandelsumsätze Hongkongs ausgewirkt. Aufgrund des überragenden Anteils der Außenwirtschaft an der gesamten Wirtschaftsleistung der Sonderverwaltungsregion hatte dies gravierende Auswirkungen auf die konjunkturelle Entwicklung insgesamt. Erst zum Jahresende 2009 setzte eine leichte Erholung des Außenhandels ein, die allerdings nicht zuletzt auf Basiseffekte zurückzuführen ist. Angesichts der Unsicherheiten in der globalen Wirtschaftsentwicklung steht die Erholung der Hongkonger Wirtschaft daher noch nicht auf einer stabilen Grundlage.*
- *Mit Sorge betrachtet die Regierung die Preisentwicklung auf den Aktien- und Immobilienmärkten. Umfangreiche Kapitalzuflüsse aus Festlandchina und dem Ausland führen hier zu signifikanten Preissteigerungen und drohen, eine Vermögenspreisblase aufzubauen. Gleichzeitig profitiert Hongkong aber auch von seiner Rolle als Finanzintermediär zwischen China und dem Rest der Welt, wie das mit Euro 24,5 Mrd. weltweit größte Volumen an Börsengängen 2009 und der Ausbau eines lokalen Finanzmarktes in Renminbi zeigen.*
- *Die Verflechtung mit der Wirtschaft Festlandchinas und damit auch die Abhängigkeit von dortigen wirtschaftspolitischen Maßnahmen nimmt sowohl in real- als auch finanzwirtschaftlicher Hinsicht zu. Derzeit profitiert Hongkong aber offensichtlich von der Anbindung an Festlandchina und seine im internationalen Vergleich boomende Wirtschaft. Umfangreiche Investitionsvorhaben im Wert von jährlich ca. Euro 5 Mrd. zielen darauf ab, die Integration Hongkongs in das Perflussdelta zu verbessern und stützen gleichzeitig die Konjunktur.*

Teil I – Wirtschaftsstruktur und Wirtschaftslage

1. Kurzcharakterisierung der Wirtschaft der SVR Hongkong

Die Wirtschaft Hongkongs gehört zu den am weitesten entwickelten und reichsten Volkswirtschaften weltweit. Mit einem Platz 24 auf der HDI-Weltrangliste der UNDP und einem Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf zu Kaufkraftparitäten von PPP-US \$ 42.306 (2007) nimmt es in den internationalen Wohlfahrtsstatistiken Spitzenplätze ein. Allerdings ist dieser Wohlstand im internationalen Vergleich sehr ungleichmäßig unter der Bevölkerung verteilt.¹

Aufgrund eines kleinen Binnenmarktes von knapp sieben Mio. Einwohnern und einer nahezu vollständig nach Festlandchina abgewanderten Produktionsbasis ist Hongkong in hohem Maße vom Außenhandel und damit verbundenen Dienstleistungen abhängig. Traditionell trägt Hongkong dieser Situation durch eine weitgehend offene Außenwirtschaftspolitik und einer zurückhaltenden Regulierung des Wirtschaftssystems Rechnung. Gleichzeitig spielt Hongkong eine wichtige Rolle als Brücke sowohl für die finanz- wie auch realwirtschaftlichen Ströme von und nach Festlandchina. Die herausragende Bedeutung der Außenwirtschaft für die Hongkonger Volkswirtschaft verdeutlicht das im internationalen Vergleich außergewöhnlich hohe Verhältnis von Außenhandelsumsatz mit Gütern und Dienstleistungen zum BIP von etwa 4 zu eins. Während die sehr liberale Marktordnung vor allem der außenwirtschaftlichen Verflechtung Hongkongs zugute kommt, ergeben sich auf dem Binnenmarkt gleichwohl in einigen Sektoren hohe Markteintrittsbarrieren insbesondere aus der geringen Größe des Marktes, der marktbeherrschenden Stellung weniger lokaler Unternehmen in einigen Branchen und den hohen Immobilienpreisen. Der hohe Grad der Rechtssicherheit, die geringe Steuerlast und die erfolgreiche Bekämpfung von Korruption sind entscheidende positive Standortfaktoren.

Der Souveränitätsübergang an die VR China am 1. Juli 1997 hatte keine negativen Rückwirkungen auf die Hongkonger Wirtschaft. Die Stellung der chinesischen Sonderverwaltungsregion als autonomes Zoll- und Steuergebiet, die marktwirtschaftliche Finanz- und Wirtschaftsordnung, die Haushaltsautonomie sowie das unabhängige Währungssystem sind bis 2047 völkerrechtlich festgeschrieben. Hongkong ist weiterhin eigenständiges Mitglied bei GATT/WTO und APEC, ist bei ESCAP assoziiert, gehört der Asian Development Bank an und spielt eine anerkannte Rolle im Financial Stability Forum. Hongkong hat die letzte WTO-Ministerkonferenz im Dezember 2005 ausgerichtet.

2. Struktur der Wirtschaft

a. Dienstleistungsorientierte Wirtschaftsstruktur

Seit den historischen Ursprüngen Hongkongs ist der Handel der vorrangige *raison d'être* des Gebietes. Diese Tatsache ist bis zum heutigen Tag der wesentliche Schlüssel zum

¹ Der Gini Koeffizient Hongkongs lag laut Human Development Report 2007/2008 bei 43,4. Zum Vergleich Deutschland: 28,3.

Verständnis von Wirtschaft und Gesellschaft Hongkongs. Heute ist jeder zweite Arbeitnehmer Hongkongs im Bereich Handel und den damit verbundenen Dienstleistungen wie Finanzen, Logistik und sonstige kommerzielle Serviceleistungen beschäftigt. Insbesondere die Bedeutung der Bereiche Finanzen und Tourismus für die Wirtschaft allgemein hat in den vergangenen Jahren rasant zugenommen. Hongkong ist eines der weltweit bedeutendsten Finanzzentren. 69 der 100 weltweit größten Banken sind in Hongkong tätig; mit 200 zugelassenen Banken und 71 Vertretungsbüros hat es eine der größten Angebotsdichte im Finanzbereich weltweit. Die Hongkonger Börse ist nach Marktkapitalisierung die siebtgrößte Börse der Welt. Fast 30 Mio. Besucher 2009 machten Hongkong zu einer der wichtigsten Tourismusdestinationen Asiens.

Hongkongs Wirtschaft hat einhergehend mit der wirtschaftlichen Öffnung Festlandchinas seit den 80er Jahren einen tief greifenden Strukturwandel durchgemacht. Die auf die Herstellung von Konsumgütern konzentrierten Produktionskapazitäten wurden weitgehend in das angrenzende Perfluss-Delta verlegt und durch die Erbringung von Dienstleistungen ersetzt. Heute trägt das verarbeitende Gewerbe nur noch 2,5 % zum BIP bei, während Groß- und Einzelhandel, Im- und Export, Gastronomie und Hotellerie 28 % beisteuern, Finanz- und Geschäftsdienstleistungen, Versicherungen und Immobiliengeschäfte 27 % ausmachen und 18 % im sozial-administrativen und persönlichen Service-Sektor erbracht werden.² Die lokale Güterherstellung beschränkt sich nunmehr auf wenige hochqualitative Nischenproduktionen (z.B. forschungssensible und kapitalintensive Elektronik). Die Elektronikbranche investiert zunehmend in Entwicklung und Design innovativer High-end-Produkte für den anspruchsvollen Weltmarkt.

Als Reaktion auf die aktuelle Wirtschaftskrise arbeitet die Regierung an einem Programm zur Förderung von sechs sogenannten „new priority industries“, die die vier klassischen Säulen der Hongkonger Wirtschaft (Finanzdienstleistungen, Tourismus, Handel und Logistik und allgemeine Dienstleistungen) ergänzen sollen. Hierbei handelt es sich um die Bereiche Medizin, Bildung, Umwelttechnologie, Test und Zertifizierung, Innovation und Technologie sowie Kultur und Kreativwirtschaft.

Parallel dazu hat sich auch die Marktstruktur der Hongkonger Wirtschaft im Verlauf der letzten 40 Jahre gewandelt. Die traditionellen britisch geprägten Industriekonglomerate aus der Kolonialzeit wurden nach und nach von chinesischen Familienunternehmen übernommen, die heute eine marktbeherrschende Stellung in einigen wichtigen Branchen einnehmen. Vor allem der Immobiliensektor, der sowohl als wichtige Einkommensquelle der Regierung als auch für die Entwicklung in vielen anderen Branchen (insbesondere den Einzelhandel) von entscheidender Bedeutung ist, wird von wenigen auf Familienverbindungen beruhenden Konzernen beherrscht.

² Zahlen von 2008; Statistisches Amt der Regierung der SVR Hongkong.

b. Brückenkopf für das Chinageschäft

Neben der Rolle als führendes Handels- und Finanzzentrum ergibt sich Hongkongs wirtschaftliche Bedeutung vor allem aus seiner Stellung als Brücke für den wirtschaftlichen Austausch Festlandchinas mit dem Rest der Welt. Hongkong ist der wichtigste Umschlaghafen für den chinesischen Außenhandel; unter Einbeziehung der Re-exporte werden ca. 17 % des festlandchinesischen Außenhandels über Hongkong abgewickelt. Die Motive für die Handelspartner zur Nutzung Hongkongs liegen dabei vor allem in geringeren Informationskosten, der Ausnutzung von Steuer- und Abgabenvorteile und dem hohen technischen Know-how sowie der höheren Transportdichte in Hongkong. Hongkonger Unternehmer gehörten nach der wirtschaftlichen Öffnung Festlandchinas zu den Pionieren des Investitionsengagements in den Ende der siebziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts eingerichteten Sonderwirtschaftszonen des Perflussdeltas. Heute haben fast 90 % aller Auslandsinvestitionen im Perflussdelta ihren Ursprung in Hongkong.³ Der weitaus überwiegende Teil dieser Unternehmen ist als *Original Equipment Manufacturer* (OEM) für ausländische Markenunternehmen oder im Bereich der Lohnveredelung tätig. Begünstigt wird die wirtschaftliche Integration zwischen Hongkong und dem Perflussdelta durch das 2003 geschlossene erste Freihandelsabkommen Festlandchinas, das mittlerweile durch sechs Zusatzabkommen auf nahezu den gesamten Warenverkehr und 42 Dienstleistungsbereiche ausgeweitet wurde.⁴

Schon vor Beginn der aktuellen Wirtschafts- und Finanzkrise war in Hongkong die Zuversicht hinsichtlich der weiteren Wachstumsmöglichkeiten im Perflussdelta allerdings gesunken. Die chinesische Regierung hatte 2007 eine Verbesserung des Arbeitsschutzrechts eingeführt, die eine spürbare Verringerung des Produktionskostenvorteils an den Fertigungsstandorten des Perflussdeltas verursacht hat. Viele Unternehmen haben angekündigt, ihre Produktion entweder ins chinesische Hinterland oder in andere Länder mit noch billigeren Arbeitskräften zu verlagern. Beschleunigt werden diese Pläne durch Ankündigungen lokaler Behörden, die Einhaltung formal bereits länger geltender Umweltschutzbedingungen nunmehr tatsächlich überprüfen zu wollen.

Der Wegfall der Absatzmärkte in den USA und Europa hat zur Folge, dass sich der Strukturwandel schneller vollzieht, als dies wohl ursprünglich geplant war. Zunächst konnte man davon ausgehen, dass sich Produktionsverlagerungen graduell vollziehen werden und Ausdruck einer normalen wirtschaftsstrukturellen Veränderung auf dem Weg der Region zu einer entwickelteren Volkswirtschaft sind. In Kombination mit den Auswirkungen der weltweiten Wirtschaftskrise ist die weitere Entwicklung aber erheblichen Risiken unterworfen, sowohl hinsichtlich der Auswirkungen auf die Ertragslage Hongkonger Unternehmen als auch der sozialen Folgen in der Region.

³ Die Zahl der mit Hongkonger Kapital errichteten Produktionsunternehmen und Fabrikationsstätten im Perflussdelta belief sich nach Angaben des Hongkonger Industrieverbandes 2007 auf über 100.000 .

⁴ Closer Economic Partnership Arrangement (CEPA).

Auch als Finanzintermediär spielt Hongkong eine herausragende Rolle für Festlandchina. Hongkong ist die größte Quelle ausländischer Direktinvestitionen in China. Angesichts der in Festlandchina bestehenden Kapitalkontrollmechanismen bietet Hongkong festlandchinesischen Unternehmen Zugang zu internationalem Kapital und ausländischen Kapitalgebern die Möglichkeit zu Engagements in China. Ende 2009 waren 524 Unternehmen⁵ aus Festlandchina mit einer Marktkapitalisierung von US-\$ 1,3 Bio. an der Hongkonger Börse gelistet.

Die finanzwirtschaftliche Verflechtung Hongkongs mit Festlandchina wird zunehmend enger. Seit 2004 sind private Bankgeschäfte in Renminbi möglich und seit Juli 2007 werden in begrenztem Umfang auf Renminbi lautende Anleihen in Hongkong begeben. 2009 wurde ein regional begrenztes Pilotprojekt zur Abwicklung von Handelsgeschäften in RMB zwischen Hongkong sowie Macao und den ASEAN Staaten mit Partnern in einigen festlandchinesischen Regionen eingeführt. Erstmals wurden im September 2009 in Hongkong durch das Finanzministerium Chinas staatliche Anleihen zum Nennwert von RMB 6 Mrd. begeben. Diese Entwicklung deutet darauf hin, dass die VR China sich Hongkongs zunehmend als Testfeld für eine graduelle Internationalisierung seiner Währung bedient, wovon sich die Hongkonger Regierung ihrerseits eine Steigerung der Bedeutung des Finanzplatzes Hongkong verspricht.

3. Integration in die Weltwirtschaft

Wenige andere Volkswirtschaften sind so intensiv in die Weltwirtschaft eingebunden und damit gleichzeitig so anfällig für externe wirtschaftliche Einflüsse wie Hongkong. Das gesamte Außenhandelsvolumen ist mehr als dreimal so groß wie das Bruttoinlandsprodukt. Umso dramatischer ist es daher für die Hongkonger Wirtschaft, wenn, wie im ersten Vierteljahr 2009 geschehen, bei den Exporten der stärkste Rückgang seit 1954(!) verzeichnet wird.

Der Handel mit Dienstleistungen beträgt 65 % des BIP. Fast 98 % der Exporte Hongkongs sind Re-Exporte, die Hälfte davon nach Festlandchina. Neben China sind die USA, die EU, Japan, Singapur und Taiwan die wichtigsten Handelspartner Hongkongs. Innerhalb der EU ist Deutschland der wichtigste Handelspartner Hongkongs. Das Handelsvolumen Deutschlands mit Hongkong ist 2009 um 15,3 % auf knapp Euro 5,3 Mrd. gesunken. Nach Hongkonger Zahlen sind vor allem die weggebrochenen Märkte in den USA und Europa für den schlechten Verlauf des Außenhandels insgesamt verantwortlich, während sich im Jahresverlauf 2009 der Handel mit China und in der Folge mit weiteren ostasiatischen Partnern beleben konnte. So konnten die Exporte nach China (+ 1,5 %), Korea (+11,2 %) und Taiwan (+21,6 %) im vierten Quartal 2009 im Vergleich zum Vorjahr gesteigert

⁵ davon 156 in China registrierte Unternehmen (sog. H-shares).

werden; im Vergleich dazu sind die Exporte in die USA (-13,4 %) und EU (-14,4 %) auch am Jahresende noch rückläufig.

Hongkong ist sowohl einer der wichtigsten Zielmärkte für ausländische Direktinvestitionen weltweit als auch eine der größten Quellen ausländischer Direktinvestitionen (FDI). 2008 lag Hongkong mit eingehenden Investitionen von US-\$ 63 Mrd. weltweit an siebter Stelle. Die ausgehenden FDI betragen US-\$ 60 Mrd.⁶. Der Bestand ausländischer FDI lag Ende 2008 bei nominal US-Dollar 836 Mrd., was dem 3,8fachen des BIP entspricht und von denen je ein Drittel aus Festlandchina und von den Britischen Jungferninseln stammen. Hongkong selbst hielt Ende 2008 FDI im Ausland im Wert von US-Dollar 776 Mrd.

1983 wurde ein festes Wechselkursregime im Verhältnis zum US-Dollar eingeführt und mit einem Currency Board zusätzlich verankert. Seitdem bewegt sich der Wechselkurs des HK- zum US-Dollar stabil bei 7,8 : 1. Im Mai 2005 hat die Hongkonger Währungsbehörde ein Band von 7,75 bis 7,85 Hongkong-Dollar zum US-Dollar eingeführt, in dessen Spannweite sie nur ausnahmsweise eingreift, um den Hongkong-Dollar vor Aufwertungsspekulation zu schützen und seine Eigenständigkeit gegenüber dem chinesischen Renminbi zu unterstreichen.

4. Aktuelle Wirtschaftslage

Die konjunkturelle Erholung nach der Asienkrise 1998 wurde kurzzeitig unterbrochen durch Rückschläge 2001 und 2003 (SARS-Krise) und mündete in ein robustes Wachstum von durchschnittlich 7 Prozent jährlich zwischen 2004 und 2007. Dieser mehrjährige Boom kam in der zweiten Jahreshälfte 2008 ausgehend von der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise zu einem abrupten Ende. Nachdem 2008 das Bruttoinlandsprodukt noch um 2,5 % gewachsen war, schloss Hongkong 2009 erstmals seit 1998 mit einem Rückgang der Wirtschaftsleistung um real 2,7 % ab.

Seit Ende 2009 mehren sich aber die Anzeichen für eine wirtschaftliche Erholung. Im vierten Quartal ist das BIP erstmals seit Mitte 2008 wieder im Vorjahresvergleich gewachsen (+2,6 %). Vor allem die Investitionen und der private Verbrauch zeigen mit Steigerungsraten von +14,7 % bzw. +4,9 % deutliche Aufwärtstendenzen. Unsicher bleibt die Entwicklung der Exporte, die, wie der Außenhandel insgesamt, für den abrupten Konjunkturunbruch zum Jahreswechsel 2008/2009 verantwortlich zeichnen. Die Exporte sind 2009 real um 12 % im Jahresvergleich gesunken und verzeichneten im ersten Quartal 2009 mit -22 % den stärksten Einbruch seit 1954. Die Importe sind mit -9,4 % ebenfalls deutlich gesunken. Die negative Entwicklung des Außenbeitrages konnte allerdings durch ein günstigeres Ergebnis in der Dienstleistungsbilanz gemildert werden. Vor allem die Einnahmen aus Tourismus (+ 8 %) und Finanz- und Geschäftsdienstleistungen (+ 3,4 %) konnten sich dem allgemeinen negativen Trend widersetzen. Die Finanz-

6 UNCTAD World Investment Report 2009.

dienstleistungen im Zusammenhang mit den Börsengängen in der zweiten Jahreshälfte, die die Hongkonger Börse mit einem Volumen von US-\$ 27 Mrd. an die Weltspitze bei IPOs im vergangenen Jahr brachten, haben sich hier positiv zu Buche geschlagen. Die im Vergleich zu früheren Krisen, vor allem der Asienkrise 1997/1998, relativ schnelle Erholung von dem tiefen Einbruch der Wirtschaftsleistung Hongkongs wird seitens der Regierung auf ihre Konjunkturstützungsmaßnahmen von bislang Euro 8,8 Mrd., die umfangreichen Infrastrukturprojekte und die allgemein gestiegene Robustheit der Hongkonger Wirtschaft zurückgeführt. Die darüber hinaus vorteilhaften Vermögenseffekte der deutlich gestiegenen Aktienkurse und extrem niedrige Zinsen haben dafür gesorgt, dass die binnenwirtschaftlichen Indikatoren 2009 einen stärkeren Konjunkturunbruch verhindern konnten. Der privaten Verbrauch ist mit -0,3 % beinahe konstant geblieben und die Arbeitslosenquote hatte schon zur Jahresmitte ihren Höchststand von 5,4 % erreicht und ist zum Jahresende bereits wieder auf 4,9 % gesunken.

Hinsichtlich der Aussichten für 2010 zeigt sich die Regierung angesichts vielfältiger, vor allem sich aus der Entwicklung der Weltwirtschaft ergebender Risiken, verhalten optimistisch. Prognostiziert wird eine Rückkehr auf den langfristigen Trendpfad des Wachstums von vier bis fünf Prozent. Als Risikofaktoren hat die Hongkonger Regierung derzeit vor allem die ansteigende Verschuldung in den öffentlichen Haushalten einiger europäischer Länder, die Auswirkungen der anstehenden sogenannten Exit-Strategien aus der expansiven Geldpolitik und die Gefahr einer Vermögensblase auf den Aktien- und Immobilienmärkten Hongkongs definiert. Darüber hinaus beobachtet sie mit Sorge die weltweiten Anzeichen für steigenden Protektionismus.

Anders als die inflationären Entwicklungen auf den Vermögenmärkten ist die Entwicklung bei den Verbraucherpreisen sehr gedämpft. Der Verbraucherpreisindex stieg 2009 um durchschnittlich 0,5 %, für 2010 werden sich die Inflationsrisiken durch steigende Mieten und Nahrungsmittelpreise erhöhen. Erwartet wird eine Inflationsrate von 2,3 %.

Teil II – *Wirtschaftspolitik*

1. Fiskalpolitik

a. Leitlinien der Hongkonger Fiskalpolitik

In einer kleinen, extrem offenen Volkswirtschaft wie der Hongkongs sind die Möglichkeiten der Regierung begrenzt, durch fiskalpolitische Maßnahmen konjunkturelle Entwicklungen abzufedern. Nach der Theorie sind wegen des geringen Multiplikatoreffektes stimulierende Maßnahmen der Regierung wenig effektiv. Für Hongkong gilt zudem, dass auch in der Praxis traditionell die Regierung nur sehr zurückhaltend in die Wirtschaftsabläufe eingreift. Auch wenn die Regierungen seit der Übergabe 1997 graduell von der strikten „positive

non-intervention policy“ der Kolonialregierungen abweichen⁷, gilt weiterhin der auch in den Vorschriften des Basic Law zur Haushaltspolitik niedergelegte Grundsatz, dass sich die Regierung mit staatlicher Interventionspolitik zurückhält und eine auf Vermeidung von Defiziten zielende Haushaltspolitik verfolgt. Das daraus abgeleitete Ziel, die Staatsquote unter 20 % zu halten, ist daher nach wie vor Leitlinie der Haushaltspolitik⁸. Zudem hält der Hongkonger Fiskus eine beträchtliche Reserve von über Euro 50 Mrd. vor, die zur Deckung der Regierungsausgaben von 21 Monaten ausreichen.

Prägnante Beispiele für den Übergang zu einer aktiveren staatlichen Wirtschaftspolitik in der jüngeren Vergangenheit waren die Entscheidung der Regierung im Jahre 1998, Aktien auf dem Hongkonger Aktienmarkt im Wert von über US-Dollar 15 Mrd. zur Abwehr von Spekulationen gegen den HK-Dollar zu kaufen und die 2005 übernommene Beteiligung im Wert von US-Dollar 7 Mrd. an einem Hongkonger Themenpark der Walt Disney Gesellschaft. Darüber hinaus darf nicht vergessen werden, dass die Regierung über ihr Monopol auf dem knappen Grundstücksmarkt eine bedeutsame Rolle als Wirtschaftsakteur spielt.⁹ Schließlich werden die wirtschaftspolitischen Einflussmöglichkeiten der Regierung von Hongkong zusehends durch die wachsende Bedeutung wirtschaftspolitischer Maßnahmen der Zentralregierung in Peking eingeschränkt.

Seit langem steht eine Reform der Einnahmenseite des Hongkonger Haushaltes in der Diskussion. Die traditionell und im internationalem Vergleich außergewöhnlich schmale Steuerbasis und der hohe Anteil stark zyklischer, weil von der Entwicklung auf dem Immobilienmarkt abhängiger Landbesitzabgaben, erschweren eine langfristig nachhaltige Fiskalplanung. Auch unter verteilungspolitischen Gesichtspunkten ist das derzeitige Steuersystem umstritten. Hohe Freigrenzen, ein sehr geringer Spitzensteuersatz von 15 % und die Steuerbefreiung von Vermögenseinkünften verursachen, dass die Mittelklasse überproportional die Lasten staatlicher Finanzierung zu tragen hat. Der Vorschlag, eine Umsatzsteuer einzuführen, ist 2006 am Widerstand der Öffentlichkeit gescheitert, als aufgrund der hohen Einnahmen in der seinerzeitigen konjunkturellen Hochphase die Notwendigkeit einer neuen Steuerart schwer zu vermitteln war.

b. Aktuelle Haushaltspolitik

Der Boom auf dem Hongkonger Immobilienmarkt sorgte dafür, dass die öffentlichen Finanzen Hongkongs das Jahr 2009/2010 (Ende des Haushaltsjahres am 31.03.) statt wie ursprünglich geplant mit einem Defizit von knapp Euro 4 Mrd. mit einem Überschuss von Euro 1,4 Mrd. abschließen. Vor allem die Einnahmen aus Immobilienkonzessionen und – abgaben übersteigen deutlich die angesetzten Beträge. Die öffentlichen Ausgaben andererseits liegen mit Euro 31 Mrd. leicht unter den Budgetansätzen. Der Haushalts-

⁷ Heute gilt der Grundsatz „market leads, government facilitates“.

⁸ Staatsquote im HHJahr 2008/2009: 19,9 %.

⁹ Alleiniger Grundeigentümer in Hongkong ist die VR China. Die Regierung von HKG hat das Recht, Grundstücke auf begrenzte Dauer zur Nutzung zu überlassen.

entwurf der Regierung der SVR Hongkong für 2010/2011 sieht Ausgaben von insgesamt umgerechnet Euro 31,7 Mrd.¹⁰ vor. Die operativen Ausgaben im kommenden Haushalt werden Euro 25,1 Mrd. betragen; die wichtigsten Ausgabenbereiche des Haushaltes sind: Bildung (22,7 %), Sozialfürsorge (17,3 %) und Gesundheit (16,1 %). Die geplanten Infrastrukturausgaben belaufen sich auf ca. Euro 5 Mrd., davon wird ein Großteil auf die 2007 von Regierungschef Donald Tsang gestarteten zehn Megaprojekte im Bereich Verkehr und Stadtentwicklung entfallen. Nicht zuletzt wegen der deshalb deutlich höheren geplanten Ausgaben der Regierung soll der Haushalt 2009/2010 mit einem Defizit von ca. Euro 2,5 Mrd. (= knapp 1,5 % des BIP) abschließen.

2. Geldpolitik

Aufgrund des 1983 eingeführten festen Wechselkurssystems zum US-Dollar (US-\$ 1 = HK-Dollar 7,8) unter einem Currency-Board System mit vollständiger Deckung der Geldbasis durch Währungsreserven ist eine autonome Geldpolitik praktisch nicht möglich. Das Zinsniveau wird weitgehend von der Zinspolitik der US-Notenbank bestimmt. Dieses System steht offensichtlich immer dann in der Kritik, wenn die wirtschaftspolitischen Ziele Hongkongs und der USA nicht kongruent sind. Dennoch ist auf absehbare Zeit eine Aufhebung des festen Wechselkurses zum US-Dollar oder eine Bindung an den Renminbi nicht wahrscheinlich. Auch durch die komfortable Höhe der Währungsreserven ist Hongkong in der Lage, den festen Wechselkurs des HK-Dollars gegen spekulative Angriffe zu verteidigen.¹¹

Im Verlauf der derzeitigen Finanz- und Wirtschaftskrise hat sich die Zusammenarbeit zwischen Hongkong und Festlandchina auch in Währungsfragen intensiviert. Mitte Dezember 2008 verkündete die Regierung in Peking ein 14-Punkte-Programm zur Unterstützung der Hongkonger Wirtschaft. Hierzu gehört u.a. auch die Zusage, die Nutzung des Renminbi als Handelswährung zwischen Hongkong und einzelnen chinesischen Provinzen zuzulassen. Ende Januar 2009 einigten sich die Hongkonger Währungsbehörde und die chinesische Zentralbank auf eine Währungsswap-Vereinbarung über die Gewährung von Liquiditätshilfen bis zu RMB 200 Mrd. über einen Zeitraum von drei Jahren.

Zuständig für die Geld- und Währungsfragen ist das Hongkonger Währungsamt (Hong Kong Monetary Authority - HKMA), das Bestandteil der Regierung ist und Aufgaben einer Zentralbank erfüllt. Es ist gegenüber dem Finanzminister rechenschaftspflichtig. Trotz der eingeschränkten geldpolitischen Möglichkeiten im Zinsbereich hat die HKMA seit Herbst 2008 durch Maßnahmen wie die Verlängerung von Laufzeiten oder die Erweiterung der Rediskontierungsmöglichkeiten die Geldversorgung der Banken erleichtert.

Problematisch sind aus Sicht von Regierung und HKMA die umfangreichen Kapitalzu-

¹⁰ Euro 1 = HK-Dollar 10.

¹¹ Die Hongkonger Währungsbehörde HKMA verwaltet mit US-\$ 256 Mrd. die achthöchsten staatlichen Währungsreserven weltweit.

flüsse aus dem Ausland, die sich zwischen Oktober 2008 und Ende 2009 auf umgerechnet Euro 64 Mrd. beliefen und in Anlagen auf dem Hongkonger Immobilien- und Aktienmärkten strebten. Diese sorgten dafür, dass die Immobilienpreise in Hongkong in 2009 um durchschnittlich 27 % stiegen und der Leitindex Hang Seng mit 52 % den größten Zuwachs seit 10 Jahren verzeichnete. Die Sorge um das Entstehen einer Blase haben die HKMA veranlasst, einschränkende Bedingungen für Hypothekenkredite zu verordnen, dies mangels einer Möglichkeit, eine aktive Zinspolitik zu betreiben.

3. Strukturpolitik

Auch wenn sich die Regierung traditionell einer zurückhaltenden Wirtschaftspolitik bedient, sollte das keinesfalls mit „Laissez-faire“ verwechselt werden. Im Hinblick auf die Herausforderungen, die sich aus der besonderen Lage Hongkongs ergeben, verfolgt die Regierung verschiedene relativ klar erkennbare strukturpolitische Ziele. Dazu gehören vorrangig der Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit Hongkongs als internationaler Finanz- und Dienstleistungsstandort, die Verbesserung der Infrastruktur vor dem Hintergrund der zunehmenden Integration mit Festlandchina und die graduelle Stärkung solidarischer Elemente des Gesellschaftssystems.

Ende Oktober 2007 kündigte Regierungschef Donald Tsang zehn Megaprojekte im Wert von ca. USD 32 Mrd. in den Bereichen Verkehrsinfrastruktur und Stadtentwicklung innerhalb der nächsten 10 Jahre an. Dazu gehören der Bau der fast 30 km langen straßengestützten Hongkong-Macau-Zhuhai-Brücke und der Aus- und Umbau des Schienen-Nah- und Regionalverkehrs. Weitere Großprojekte sind der West Kowloon Cultural District (Geschäfts-, Wohn-, Kultur- und Unterhaltungszentrum) und die Neugestaltung des Geländes des alten Innenstadtflughafens. Die forcierte Umsetzung dieser Pläne gehört zu den wesentlichen Bestandteilen der Regierungspolitik zur Bekämpfung der Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise.

Mit Nachdruck betreibt die Regierung zudem die Förderung der bereits oben (I.2.) erwähnten sechs neuen „priority industries“ (Medizin, Bildung, Umwelttechnologie, Test und Zertifizierung, Innovation und Technologie sowie Kultur und Kreativwirtschaft). Hier stellt sich allerdings die Frage, inwieweit Hongkong tatsächlich komparative Vorteile gegenüber anderen Wettbewerbern in Asien (Singapur, Bangkok) vorweisen kann, die ähnliche Pläne schon länger verfolgen.

Weniger prioritär verfolgt die Regierung dagegen die umstrittenen Pläne zur Einführung von Mindestlöhnen und eines Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen. Ebenso wie Reformen im politischen Bereich begründet die Regierung das Zurückstellen vor allem der Arbeit an dem Wettbewerbsgesetz mit der Notwendigkeit, sich auf die Bekämpfung der Wirtschaftskrise konzentrieren zu müssen. Das Interesse der Regierung, in der derzeitigen Krisensituation Konflikte mit den Interessen der Wirtschaft zu vermeiden,

zeigte sich deutlich auch an dem zu Beginn 2009 gescheiterten Versuch, die Verbotsfristen für Insidergeschäfte zu verlängern. Eine Reihe kleinerer und größerer Skandale im Laufe der vergangenen Monate haben dazu geführt, dass die fehlende Transparenz und das ineffektive Regulierungssystem am internationalen Finanz- und Börsenplatz Hongkong zunehmend diskutiert werden. Insofern ist es bemerkenswert, wenn in Zeiten, in denen weltweit angesichts des Versagens der Finanzmärkte mehr Regulierung gefordert wird, entsprechende Vorhaben hier nicht durchgesetzt werden können.

Massive Proteste gegen eine geplante Eisenbahnanbindung Hongkongs an das chinesische Schnellbahnnetz Anfang 2010 deuten darauf hin, dass politische Parteien und vor allem soziale Interessengruppen zunehmend eine Mitsprachemöglichkeit in der Wirtschafts- und Strukturpolitik der Regierung suchen. Derzeit wird dies durch die nichtdemokratischen politischen Strukturen weitgehend verhindert. Auf mittlere Sicht wird die Regierung aber nicht umhinkommen, die öffentliche Meinung bei ihren Entscheidungen mehr als bisher zu berücksichtigen.

4. Bewertung und Perspektiven

Im Windschatten der wirtschaftlichen Entwicklung Festlandchinas ist Hongkong nach dem massiven Einbruch der Konjunktur in der ersten Jahreshälfte 2009 schnell wieder auf den Pfad der wirtschaftlichen Erholung zurückgekehrt. Auch wenn der Regierung wenige klassische wirtschaftspolitische Hebel zur Bewältigung der dargestellten Risiken zur Verfügung stehen, kann davon ausgegangen werden, dass Hongkong auch weiterhin von der zunehmenden wirtschaftlichen Verflechtung mit Festlandchina profitieren wird. Der graduelle Aufbau von Strukturen und Regularien für einen RMB-Finanzmarkt in Hongkong zeigt, dass Hongkongs Bedeutung als Finanzdrehscheibe zwischen China und dem Rest der Welt auf mittlere Sicht eher zunehmen dürfte.

Sorgen über die wirtschaftliche Stabilität Hongkongs sind auch angesichts der noch nicht vollends überwundenen Krise keinesfalls angebracht. Die Hongkonger Gesellschaft ist robust und sowohl mit konjunkturellen wie strukturellen Krisen in der Vergangenheit immer gut fertig geworden. Die Regierung tut mit ihren sozialpolitischen Maßnahmen ein übriges, um die schlimmsten sozialen Folgen der Krise abzumildern.

Auf längere Sicht wird es aber notwendig sein, das erhebliche und sich tendenziell ausweitende Wohlstandsgefälle in der Gesellschaft abzumildern. Diese zunehmend auch in der Hongkonger Gesellschaft als ungerecht wahrgenommene Situation sowie die sehr ungünstige demographische Entwicklung könnten auf lange Sicht die Wohlstandsentwicklung gefährden.