

Matthes, Jürgen

Research Report

Wettbewerbsverzerrungen durch China: Akademische Evidenz und Ergebnisse einer Befragung deutscher Unternehmen

IW-Report, No. 10/2021

Provided in Cooperation with:

German Economic Institute (IW), Cologne

Suggested Citation: Matthes, Jürgen (2021) : Wettbewerbsverzerrungen durch China: Akademische Evidenz und Ergebnisse einer Befragung deutscher Unternehmen, IW-Report, No. 10/2021, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/232522>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



IW-Report 10/2021

Wettbewerbsverzerrungen durch China

Akademische Evidenz und Ergebnisse einer Befragung deutscher Unternehmen
Jürgen Matthes

Köln, 30.03.2021

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
1 Einleitung	4
2 Evidenz zu chinesischen Wettbewerbsverzerrungen	6
2.1 Bedeutsame Rolle von Staatsunternehmen	6
2.2 Verbilligter Zugang zu Produktionsfaktoren	7
2.3 Verbilligter Zugang zu Inputs am Anfang der Wertschöpfungskette	8
2.4 Überkapazitäten und globale Wettbewerbsverzerrungen	11
2.5 Zunehmende Exportkredithilfen Chinas	12
2.6 Zwischenfazit und Ausblick auf die MIC-25-Strategie	12
3 Einschätzung deutscher Unternehmen	13
3.1 Empfundener Konkurrenzdruck durch chinesische Unternehmen	14
3.2 Vermutete Ursachen des Konkurrenzdrucks	16
3.3 Einstellung zu einem robusteren Umgang mit China	18
4 Fazit	20
Literatur	22
Abstract	25
Abbildungsverzeichnis	26

JEL-Klassifikation:

F13 – Handelspolitik, Internationale Handelsorganisationen

F15 – Wirtschaftliche Verflechtung

F02 – Internationale Wirtschaftsordnung und Marktintegration

Zusammenfassung

Die Kombination von Chinas Größe, dem steigenden Konkurrenzdruck durch China, seinem rapiden technologischen Aufholen und den Wettbewerbsverzerrungen des Staatskapitalismus kann zu einer Gefährdung des Wohlstands in Deutschland führen. Daher ist es wichtig, das Ausmaß des Konkurrenzdrucks und der Wettbewerbsverzerrungen durch staatliche Subventionen Chinas abzuschätzen. Ein kurzer Literaturüberblick über die verfügbare Evidenz zum chinesischen Subventionssystem zeigt, dass China staatliche und private Unternehmen in einem umfassenden und intransparenten Maß subventioniert. Fallstudien der OECD für einzelne Sektoren deuten stark darauf hin, dass China in deutlich größerem Maß subventioniert als andere Länder.

Vor diesem Hintergrund wurden deutsche Unternehmen im Rahmen des IW-Zukunftspanels befragt. Die Ergebnisse sprechen eine recht deutliche Sprache. So wird die Relevanz des Konkurrenzdrucks durch China in den nächsten fünf Jahren von internationalisierten Unternehmen als relativ hoch eingeschätzt. Beispielsweise sagen rund 42 Prozent der Firmen, die nach China exportieren, dass sie dem Konkurrenzdruck durch chinesische Unternehmen einen (eher oder sehr) hohen Stellenwert beimessen. Zudem zeigt sich, dass chinesische Firmen durchaus als leistungsfähig und innovativ eingeschätzt werden. Zu dieser Frage sagen beispielsweise 23 Prozent der befragten Firmen mit Auslandsproduktion „ja“ und 31 Prozent „eher ja“. Doch die Zustimmung zur Relevanz von Wettbewerbsverzerrungen ist noch deutlich größer. Der Frage, ob Subventionen der chinesischen Konkurrenz einen Wettbewerbsvorteil ermöglichen, stimmen 39 Prozent der Firmen mit Auslandsproduktion mit „Ja“ zu und weitere 39 Prozent mit „eher ja“. Bemerkenswert ist, dass die Zustimmungsraten bei beiden Fragen mit der wirtschaftlichen Nähe zu China zunehmen. So antworteten rund sieben von zehn Unternehmen, die den Konkurrenzdruck durch chinesische Firmen als sehr groß empfinden, auf die Frage nach der Relevanz staatlicher Subventionen mit „ja“ und knapp zwei von zehn mit „eher ja“.

Die Unternehmen wurden darüber hinaus danach befragt, welchen Stellenwert sie in den kommenden fünf Jahren einer robusteren Handels- und Investitionspolitik gegenüber chinesischen Wettbewerbsverzerrungen beimessen. Auch hier zeigen sich bemerkenswert hohe Zustimmungsraten unter Industriefirmen und internationalisierten Unternehmen. Zum Beispiel halten von den befragten Firmen mit einem hohen Exportanteil rund 23 Prozent ein robusteres Vorgehen gegenüber China für sehr wichtig und weitere 39 Prozent für eher wichtig. Bemerkenswert ist, dass die Zustimmungsraten auch bei Firmen mit Export nach oder Produktion in China ähnlich hoch oder noch etwas höher sind, obwohl diese Unternehmen vermutlich Gegenmaßnahmen Chinas fürchten müssen. Unter Firmen, die einen sehr hohen Konkurrenzdruck durch chinesische Unternehmen verspüren, befürworten sogar mehr als zwei von drei Unternehmen mit Nachdruck („sehr wichtig“) eine robustere Politikausrichtung. Sie sind offenbar überzeugt, dass dies nötig ist, um den Wettbewerbsverzerrungen durch chinesische Staatssubventionen entgegenzuwirken, die von diesen Firmen wie aufgezeigt sehr deutlich wahrgenommen werden.

Das Antwortverhalten der deutschen Unternehmen kann damit als dringender Appell an die europäische und deutsche Wirtschaftspolitik interpretiert werden, Maßnahmen zu ergreifen, um faire Wettbewerbsbedingungen („level playing field“) zu gewährleisten. Empfehlungen dazu finden sich in Matthes (2020a, b und c).

1 Einleitung

War China vor einigen Jahren vor allem ein großer und wachsender Absatzmarkt und ein zugleich preiswerter Produktionsstandort, sind die Unternehmen des Landes heute zu ernst zu nehmenden Wettbewerbern geworden – in China, in Drittländern und teilweise auch in Deutschland. Chinas Zuwachs bei den Weltexportmarktanteilen ist immens. Es hat seinen Anteil an den Weltexporten von Waren und Dienstleistungen von 3,2 Prozent im Jahr 2000 auf 10,8 Prozent im Jahr 2019 sehr stark erhöht. Parallel dazu sind die Weltexportanteile vieler Industrieländer deutlich gesunken.

Der höhere Konkurrenzdruck aus China beruht zum Teil auf fairem Wettbewerb und natürlichen Vorteilen. Das gilt vor allem für Chinas Anstrengungen bei Bildung (besonders Hochschulbildung) sowie bei Forschung und Entwicklung (FuE). Eine hohe Anzahl an Absolventen in den Ingenieurwissenschaften oder der Informationstechnik verbessert die Innovationsfähigkeit Chinas. Mit Blick auf FuE investiert China im Verhältnis zu seiner Wirtschaftsleistung inzwischen mehr in FuE als einige EU-Staaten (OECD, 2020). Allerdings ist der staatliche Anteil an den gesamten FuE-Ausgaben deutlich höher als in den meisten Industrieländern.

Ein natürlicher Vorteil betrifft die Größenvorteile des chinesischen Marktes und die damit verbundenen Möglichkeiten zur Kostendegression in der Produktion. Wenn deutsche Unternehmen allerdings den großen europäischen Binnenmarkt bedienen, dürften in der Regel auch erhebliche Kostendegressionsvorteile nutzbar werden. Zudem ist zu berücksichtigen, dass das autokratische Regime Chinas Infrastrukturinvestitionen sehr viel schneller realisieren kann als westliche Demokratien mit aufwendigen partizipativen Genehmigungsverfahren, die gerade in Deutschland sehr zeitintensiv sein können. Die höhere Geschwindigkeit Chinas kann jedoch zu einem wirtschaftlichen Vorteil werden, wenn zeitkritische Projekte schneller umgesetzt werden.

Doch darüber hinaus setzt der chinesische Staat aber auch **wettbewerbsverzerrende Maßnahmen** ein, um seine Wirtschaft im Zuge einer breit angelegten Industriepolitik zu unterstützen:

- Trotz der wirtschaftlichen Fortschritte hält China noch zahlreiche **Handels- und Investitionsbarrieren** aufrecht. Das gilt beispielsweise für das öffentliche Auftragswesen und für zahlreiche Sektoren, die für ausländische Investoren weitgehend verschlossen sind oder in denen Investitionen nur möglich sind, wenn europäische Unternehmen in Joint Ventures eintreten (Matthes, 2020a). Auch wenn es hier in den vergangenen Jahren gewisse Erleichterungen gab, mangelt es weiterhin an Reziprozität. Somit herrschen in wichtigen Sektoren ungleiche Bedingungen, weil die Europäische Union (EU) diese Bereiche gegenüber chinesischen Firmen (und allen anderen außereuropäischen Unternehmen) sehr weitgehend geöffnet hat. In der EU gilt Kapitalverkehrsfreiheit auch gegenüber Drittstaaten und auch die öffentlichen Beschaffungsmärkte stehen Drittstaaten sehr weitgehend offen.
- Der chinesische Staat vergibt umfangreiche **Subventionen** für industriepolitische Zwecke. Mit diesen Maßnahmen verschiedene Ziele gefördert, sei es ein technologisches Upgrading, eine verstärkte Internationalisierung oder mehr Umweltschutz. Diese Subventionen

verzerren jedoch in China und, falls die geförderten Unternehmen auch international aktiv sind, auch auf dem Weltmarkt die Wettbewerbsbedingungen (Kapitel 2).

- Ein **forcierter und teils illegaler Technologietransfer** findet auf verschiedene Weisen statt: sei es in China über rechtswidriges Kopieren und durch erzwungene Joint Ventures westlicher Firmen mit chinesischen Unternehmen oder sei es im Ausland durch die Übernahme von innovativen westlichen Firmen und Industriespionage. Diese Praktiken tragen dazu bei, dass chinesische Wettbewerber schneller technologisch aufholen und als Wettbewerber westlicher Unternehmen relevanter werden.

Diese Entwicklung dürfte sich durch ein großes und umfassendes Innovationsprogramm Chinas noch weiter verschärfen. Es handelt sich um die im September 2015 ausgerufene Strategie Made in China 2025 (MIC25). Im Rahmen dieser MIC25-Strategie setzt die chinesische Führung auf ein rapides technologisches Aufholen und will die eigene Wirtschaft mittel- und längerfristig zur globalen Innovationsführerschaft in zahlreichen Branchen führen (Wübbeke et al., 2016; Tong/Kong, 2017; Zenglein/Holzmann, 2019).

Als Teil einer breit angelegten Industriepolitik will China damit seine Marktanteile auf dem heimischen Markt stark erhöhen und sich in Richtung Autarkie („self-sufficiency“) bewegen. Auch auf dem Weltmarkt steckt die MIC25-Strategie ambitionierte Ziele zum Ausbau der eigenen Marktanteile. Das Jahr 2025 wird dabei als Zwischenziel angesehen, die Strategie ist noch deutlich längerfristiger angelegt und visiert mit dem Jahr 2049 das 100-jährige Bestehen der Volksrepublik an.

Dabei werden zehn Schlüsselbranchen definiert. Hierzu gehören unter anderem folgende Industriezweige: Maschinen- und Anlagenbau, besonders High-End gesteuerte Werkzeugmaschinen (einschließlich Robotertechnologie) und Elektrizitätsanlagen; High-Performance Medizingeräte, Elektromobilität (und Energieeinsparung), neue Werkstoffe und Materialien, Biomedizin sowie Informations- und Kommunikationstechnologien der neuen Generation. Wie diese Aufzählung deutlich macht, fallen unter die Kernbranchen wichtige Industriezweige, auf die die deutsche Wirtschaft und andere Industriestaaten spezialisiert sind.

Diese Entwicklungen sind für die deutsche Wirtschaft hoch relevant. Denn aus der Kombination von technologischem Aufholen und stärker werdenden Wettbewerbsverzerrungen durch China auf dem Weltmarkt könnte für Deutschland auf längere Sicht eine **Gefahr für den Wohlstand** entstehen (Matthes, 2020b).

Daher wird in diesem Report zunächst ein genauerer Blick auf die bislang weiterhin nur spärlich vorhandene Evidenz zu chinesischen Wettbewerbsverzerrungen geworfen (Kapitel 2). Auf dieser Basis werden die Ergebnisse einer Unternehmensumfrage des Instituts der deutschen Wirtschaft (IW) vorgestellt. Gefragt wurde nach der Einschätzung des Konkurrenzdrucks durch chinesische Firmen, nach den vermuteten Ursachen dafür und danach, wie die Unternehmen zu einer robusteren Wirtschaftspolitik gegenüber China stehen (Kapitel 3).

2 Evidenz zu chinesischen Wettbewerbsverzerrungen

Der chinesische Staat vergibt umfangreiche direkte und indirekte Subventionen für industriepolitische Zwecke und verzerrt damit die Wettbewerbsbedingungen (Think!Desk, 2015; European Commission, 2017; USTR, 2018; WTO, 2018; CSIS, 2018; Zenglein/Holzmann, 2019; für einen Überblick Matthes, 2020c). Die industriepolitische Förderung umfasst nicht nur die intensive Nutzung von Staatsunternehmen, sondern beispielsweise auch die Unterstützung dieser und privater Firmen durch direkte Finanzhilfen, Vorzugsbedingungen bei Fremdfinanzierungen und Versicherungen, großzügige Exportkredite, kostenlose oder günstige Zuteilung von Firmengrundstücken, vielfältige Steuervorteile (auch durch Mehrwertsteuervergünstigung), Vorzugsbehandlungen bei Marktzugang und öffentlichen Ausschreibungen sowie niedrige Energie- und Rohstoffpreise sowie Sozial- Arbeits- und Umweltstandards.

Die Evidenz zu den Details der chinesischen Förderpolitik bleibt jedoch letztlich spärlich. Denn obwohl für Industriegüter eine Verpflichtung zur Meldung wichtiger Subventionen im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) besteht, kommt China dieser Pflicht wie viele andere Entwicklungs- und Schwellenländer kaum nach (Matthes, 2020a). Zudem decken die WTO-Regeln nur einen Teil der relevanten Industriesubventionen ab und eine Reform der Vorschriften erscheint derzeit kaum realistisch. Zudem behindert die chinesische Regierung zuweilen Versuche der EU und der USA, mehr Informationen zu gewinnen. Vor diesem Hintergrund ist deutlich zu machen, dass der im Folgenden gegebene Überblick über die zentralen Ergebnisse wichtiger Studien zu relevanten Charakteristika des chinesischen Subventionssystems nur ein unvollständiges Bild zeichnen kann. Eine zentrale Frage dabei ist, ob die Intensität der Subventionen in China ähnlich oder höher ist als in den Industrieländern, die ebenfalls in gewissem Maß Industrie- und Förderpolitik betreiben.

2.1 Bedeutsame Rolle von Staatsunternehmen

Eine besondere Rolle bei der Verfolgung industriepolitischer Ziele spielen chinesische Staatsunternehmen. Das staatliche Eigentum an den Unternehmen ist dabei nicht per se problematisch, sehr wohl aber die staatliche Einflussnahme und Marktverzerrung. Dabei erhalten Staatsunternehmen vielfältige Subventionen, werden aber auch selbst vom Staat zur Vergabe von Subventionen an andere Teile der Wirtschaft eingesetzt. Problematisch ist besonders, wenn staatsgeleitete Firmen industriepolitische Ziele verfolgen, sich nicht unternehmerisch und gewinnorientiert verhalten, subventionsbedingt zu nicht kostendeckenden Preisen anbieten oder auch bei mangelnder Profitabilität oder faktischer Insolvenz im Markt gehalten werden.

In der chinesischen Wirtschaft spielen Staatsunternehmen eine wichtige Rolle, zum Beispiel entfällt auf sie mehr als die Hälfte der Einnahmen („revenues“) börsennotierter Unternehmen in China (für diese und weitere Angaben zur Relevanz von Staatsfirmen samt Quellenangaben siehe BusinessEurope, 2020). Der International Monetary Fund (2019) liefert in seinem Artikel-IV-Report zu China weitere Evidenz für die zunehmende Förderung und Bedeutung chinesischer Staatsunternehmen.

Noch in den 2000er Jahren gab es in China eine Tendenz, die Bedeutung von Staatsunternehmen zurückzuführen und marktwirtschaftliche Prinzipien mehr zur Geltung zu bringen. Doch danach und vor allem unter Xi Jinping wurde die Förderung von Staatsunternehmen verstärkt. Lardy (2019) zeigt, dass sie vor allem zwischen 2013 und 2016 stark zugenommen hat, als der Anteil der Kreditvergabe an nicht finanzielle Staatsfirmen von rund einem Drittel auf über 80 Prozent der gesamten Kreditvergabe stieg und parallel dazu deren gesamtwirtschaftliche Bedeutung weiter zunahm. Bedenklich stimmt auch, dass die chinesische Regierung durch Fusionen immer größere Staatsunternehmen entstehen lässt, teilweise mit dem Ziel, nationale oder globale Champions zu schaffen (BusinessEurope, 2020).

2.2 Verbilligter Zugang zu Produktionsfaktoren

Jenseits der direkten industriepolitischen Förderung reicht die verzerrende Subventionspraxis Chinas noch sehr viel tiefer und bezieht sich auch auf künstlich niedrige Preise zahlreicher wichtiger Produktions- und Inputfaktoren. Durch den Zugang zu Produktions- und Inputfaktoren zu Kosten unterhalb des marktgängigen Niveaus wird die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der davon profitierenden chinesischen Unternehmen künstlich und zum Schaden der Konkurrenten erhöht (siehe für die folgenden Aussagen: Think!Desk, 2017; European Commission, 2017).

Zugang zum Faktor Arbeit: Die Arbeitskosten sind in China aufgrund der reichlichen Ausstattung mit Arbeitskräften und des geringeren Lebensstandards niedriger als in Europa. Doch grundsätzlich und vor allem für geringqualifizierte Arbeitnehmer liegen sie in China häufig unterhalb der marktlichen Bedingungen und lassen somit einen erheblichen zusätzlichen Kostenvorteil entstehen. Ursächlich dafür sind eine geringe Verhandlungsmacht der Arbeitnehmer, da keine freien Gewerkschaften existieren und kein Streikrecht besteht. Zudem entfällt auf Wanderarbeiter, die häufig nur sehr geringe Löhne und Sozialleistungen erhalten, ein Anteil von mehr als ein Drittel aller Erwerbstätigen (European Commission, 2017). Trotz gewisser Verbesserungen bleibt dieses Problem im Grundsatz bestehen.

Zugang zum Faktor (Fremd-)Kapital: Zu wettbewerbsverzerrenden Maßnahmen gehört auch eine großzügige Finanzierung von Unternehmen, die staatliches Wohlwollen genießen, mit Zinsen unterhalb und Volumina oberhalb des Marktniveaus, wobei Risikoaspekte und Ausfallwahrscheinlichkeiten nicht mit marktmäßigen Risikoprämien bepreist werden. Vor allem Staatsbanken spielen bei dieser Praxis eine entscheidende Rolle. Auch Eigenkapitalzuführungen, großzügige Garantien oder Verlustausgleiche durch staatliche Einrichtungen werden zuweilen genutzt.

Zugang zu Grundstücken zur Industrieansiedlung: Grund und Boden befindet sich weitgehend in Staatsbesitz. Im Zuge eines Wettbewerbs der regionalen Körperschaften um Produktionsunternehmen liegen die Landpreise für Industrieansiedlungen in der Regel niedrig. Gerade Unternehmen aus industriepolitisch wichtigen Branchen erhalten Vorzugskonditionen. Auch im Zuge von aus Umweltschutzgründen erzwungenen Umsiedlungen, bei denen ebenfalls in China ein regionaler Standortwettbewerb wirkt, wird zur Kompensation nicht selten ein kostengünstiger Zugang zu Grundstücken vergeben. Die so bevorzugten Unternehmen profitieren damit von deutlichen wettbewerbsverzerrenden Kostenvorteilen.

2.3 Verbilligter Zugang zu Inputs am Anfang der Wertschöpfungskette

Darüber hinaus sind viele Inputfaktoren am Anfang der Wertschöpfungskette in China aufgrund von Subventionen verbilligt, sodass sämtliche Firmen im weiteren Verlauf der Wertschöpfungskette von einem vergünstigten Zugang zu diesen Inputs profitieren. Damit entstehen auf breiter Front auch wettbewerbsverzerrende Kostenvorteile gegenüber der ausländischen Konkurrenz.

So sind die **Energiepreise** staatlich kontrolliert und werden vor allem für strategische Branchen und nationale Champions künstlich niedrig gehalten. Im Rahmen von Ansiedlungsanreizen für Industrieunternehmen werden auf lokaler Ebene große Rabatte und teilweise kostenfreier Zugang zur Stromversorgung gewährt. In Hochtechnologiezonen erstreckt sich diese Förderung zuweilen nicht nur auf Neuansiedelungen, sondern in ähnlicher Form auch auf alle ansässigen Firmen (Think!Desk, 2015). Diese Bevorzugung und Wettbewerbsverzerrung bleiben im Grundsatz bestehen. Zwar setzt der chinesische Staat im Zuge von Umweltschutz und Kapazitätsabbaumaßnahmen teilweise auf höhere Strompreise. Doch gilt diese Veränderung nur eingeschränkt für strategische Sektoren und Staatsunternehmen in energieintensiven Branchen.

Auch beim Zugang zu wichtigen **Rohstoffen** sorgt der Staat für Vergünstigungen zugunsten heimischer Unternehmen und zulasten anderer Länder. China ist weltweit der größte Rohstoffverbraucher, gleichzeitig vielfach auch zentraler Anbieter von Rohstoffen. Dabei ist die Ausfuhr stark protektionistisch und mit dem Ziel organisiert, die nächsten Wertschöpfungsstufen ins Land zu holen. Gleichzeitig wird die starke Marktposition (namentlich bei den Seltenen Erden) auch politisch in Konfliktsituationen als Drohpotenzial eingesetzt. Seine Marktposition verbessert China noch weiter durch eine aktive Rohstoffpolitik in Afrika, wo es sich den Zugriff auf zahlreiche Bergbauprojekte gesichert hat. Damit entstehen Wettbewerbsverzerrungen nicht nur auf der Ebene der Preise, sondern auch auf der Ebene des Zugangs zu wichtigen Rohstoffen.

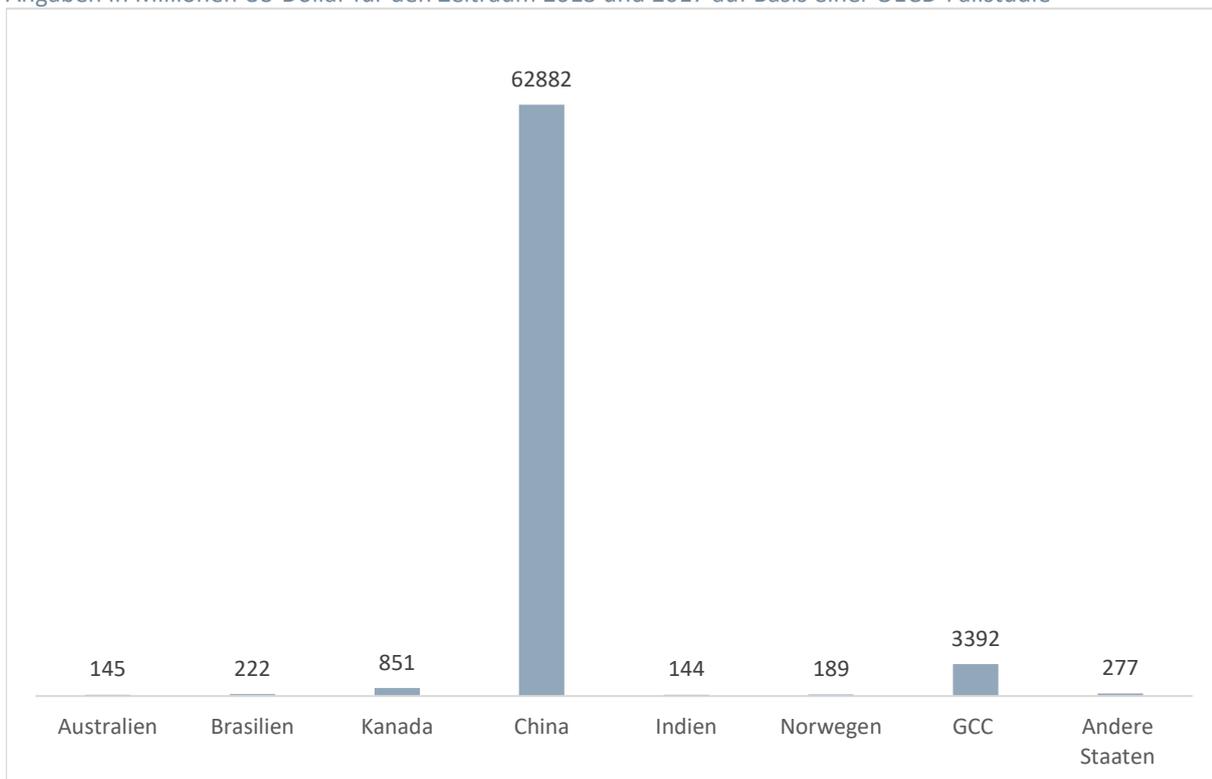
Eine wichtige Position relativ am Anfang der Wertschöpfungskette nehmen neben Rohstoffen auch **Metalle** ein. Das gilt vor allem für Eisen und Stahl sowie Nicht-Eisenprodukte wie Aluminium als elementare Vorleistungen für die metallverarbeitende Wirtschaft. Auch hier bestehen vielfältige Preis- und Wettbewerbsverzerrungen. Denn diese Branchen sind in China von wenigen staatlichen Großunternehmen dominiert, die zudem stark subventioniert werden. Die Faktenlage zum Ausmaß der Subventionen war lange Zeit sehr dürftig. Inzwischen gibt es einige wenige Studien, die etwas mehr Licht in das Subventionsdickicht bringen. Dies gilt vor allem für die Aluminiumindustrie, wo jeweils für ein Sample von Unternehmen eine detaillierte Auswertung der erhaltenen Subventionen durchgeführt wurde, soweit die Informationslage dies erlaubt:

- Die OECD (2019a) deckt mit einem Sample von 17 Firmen weltweit rund zwei Drittel der globalen **Aluminiumproduktion** und die Hälfte der Schmelzkapazitäten ab. Aus China sind neun Firmen im Sample, was in etwa dem Anteil Chinas von knapp 60 Prozent an der globalen Aluminiumproduktion entspricht, der im Zeitverlauf sehr stark zugenommen hat. Von den gesamten im Sample erfassten weltweiten finanziellen und nicht finanziellen Subventionen im Zeitraum 2013 bis 2017 wurden weit über 90 Prozent vom chinesischen Staat vergeben (Abbildung 2-1). Die chinesischen Subventionen entfallen vor allem auf die

Aluminiumproduktion und weniger auf die nachgelagerten Stufen der Aluminium-Wertschöpfungskette, die allerdings auf diese Weise stark indirekt subventioniert werden, weil sie auf Aluminium als Vorprodukt angewiesen sind. Die Subventionen in China konzentrieren sich zudem auf sehr wenige Firmen, vor allem auf Staatsunternehmen. Das kumulierte Subventionsvolumen im Zeitraum 2013 bis 2017 ist relativ zur Firmengröße bei chinesischen Unternehmen besonders groß und entspricht bei fünf der betrachteten chinesischen Firmen in etwa den gesamten Einnahmen („revenue“) des Jahres 2016, bei weiteren drei Firmen werden Anteile zwischen einem Drittel und über der Hälfte erreicht. Demgegenüber werden in diesem Sektor Firmen aus Industrieländern relativ zu ihrer Größe in sehr viel geringerem Maß subventioniert.

Abbildung 2-1: Unterstützung des Aluminiumsektors im internationalen Vergleich

Angaben in Millionen US-Dollar für den Zeitraum 2013 und 2017 auf Basis einer OECD-Fallstudie



GCC: Gulf Cooperation Council; andere Staaten: NZ, RUS, SP, USA
 Quelle: OECD, 2019a

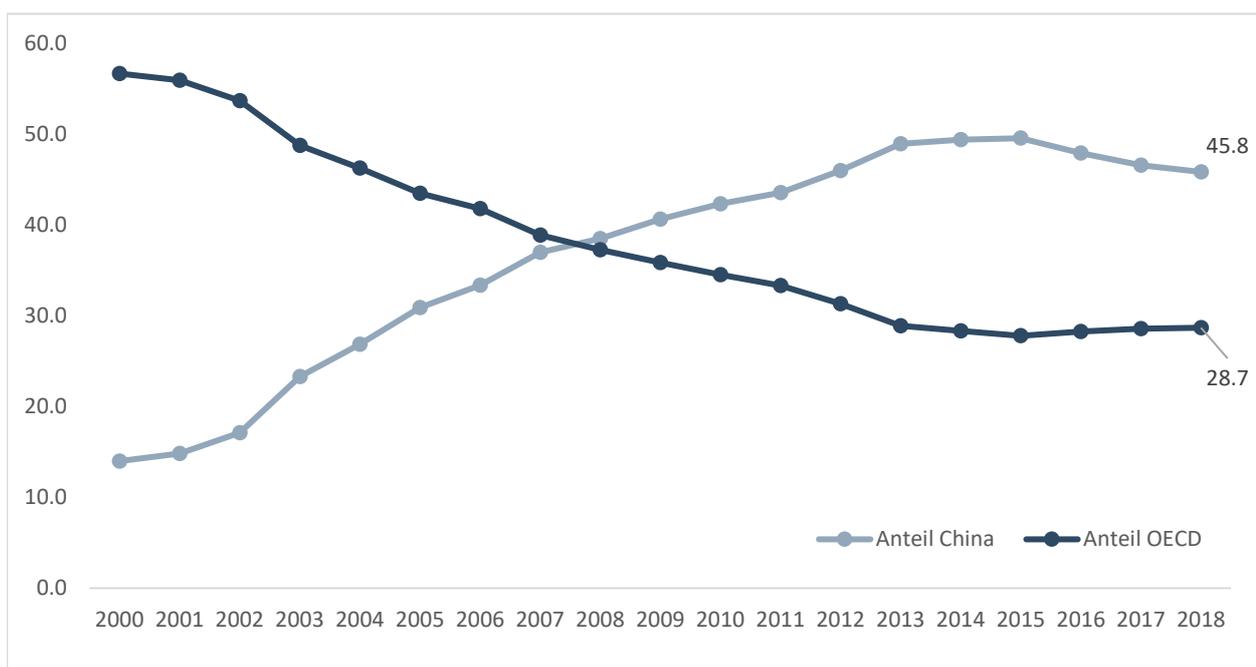
- THINK!DESK (2017) betrachtet ein Sample von 65 Firmen für die Branche der **Nichteisenmetalle** und kommt zu qualitativ ähnlichen Ergebnissen, betrachtet aber nur China und nicht den Markt weltweit. Es werden ebenfalls zahlreiche Subventionskategorien analysiert im Zeitraum 2011 bis zum ersten Halbjahr 2016. Ein Fokus liegt auf direkten finanziellen Subventionen, die im Jahr der Zahlung im Unternehmen ergebniswirksam werden. Hier findet sich eine starke Konzentration auf sehr wenige Firmen. Fast zwei Drittel dieser Subventionen im gesamten Betrachtungszeitraum entfallen allein auf vier Unternehmen, die offenbar als nationale Champions agieren sollen. Es handelt sich dabei durchweg um

Staatsunternehmen. Auch die Top Ten der Empfänger direkter finanzieller Subventionen besteht allein aus Staatsunternehmen, teilweise auf lokaler Ebene. Diese Zahlungen machten im Jahr 2015 kumuliert über alle betrachteten Unternehmen hinweg 53 Prozent des Gewinns nach Steuern aus. Sie sind also aus Firmensicht im Durchschnitt von erheblicher Bedeutung. Teilweise konnten so auch Verluste ausgeglichen werden. Allein zwischen 2011 und 2014 sind die direkten finanziellen Subventionen um rund 50 Prozent gestiegen, nur im Jahr 2015 war in chinesischer Währung ein minimaler Rückgang zu verzeichnen (aber nicht in Euro gerechnet).

- Die OECD (2018a) betrachtet auch den **Stahlsektor** weltweit und gibt einen Überblick über die Rolle von Staatsunternehmen, untersucht aber nicht die Subventionsvergabe. Die Autoren verweisen aber darauf, dass Staatsfirmen vor allem in Entwicklungs- und Schwellenländern Rentabilitätsprobleme haben, häufig hoch verschuldet sind und diese hohe Verschuldung nur mit staatlichen Subventionen tragbar sein dürfte. Dabei wird China zwar nicht separat ausgewiesen, sondern nur das Aggregat Ostasien. Dort beträgt der Marktanteil von Staatsunternehmen im Stahlsektor mehr als die Hälfte, wobei nur gut 10 Prozent der Firmen klar als privat identifiziert werden können, der Rest ist nicht eindeutig zuzuordnen. Da Chinas Anteil an der Rohstahlkapazität Ostasiens weit über 90 Prozent beträgt (OECD, 2019b), können die Ergebnisse für Ostasien grosso modo auf China übertragen werden. In der EU spielen Staatsfirmen dagegen keine Rolle. Die OECD schätzt zudem regelmäßig die globale Rohstahlkapazität. Weltweit hat China demnach seinen Anteil an der globalen Rohstahlproduktion seit der Jahrtausendwende sehr stark erhöht – von rund einem Siebtel im Jahr 2000 auf rund die Hälfte (Abbildung 2-2; OECD, 2019b).

Abbildung 2-2: Anteil Chinas an globaler Rohstahlproduktion

in Prozent



Quelle: OECD, 2019b

2.4 Überkapazitäten und globale Wettbewerbsverzerrungen

Die Industriepolitik Chinas und die umfangreichen Subventionen führen in einigen Sektoren zu großen Überkapazitäten, die auf dem Weltmarkt erhebliche Wettbewerbsverzerrungen mit sich bringen. Dies gilt etwa für die genannten Metallprodukte wie Stahl und zahlreiche Nichteisenmetalle, wie die Studien der OECD (2019a) und von THINK!DESK (2017) eindrücklich belegen.

Doch auch bei neueren Produktfeldern kann die Förderstrategie Chinas zu ähnlichen Problemen führen. Das gilt zum Beispiel für die **Solarindustrie** (siehe Bertelsmann Stiftung et al., 2019 zu den weiteren Ausführungen dieses und des folgenden Absatzes). Anders als in Deutschland förderte China ab 2009 weniger die Nachfrage nach Solarpanels, was hierzulande bewirkt hätte, dass sich die Angebotskapazitäten nach der Nachfrage richten können. Stattdessen wurde vor allem die Angebotsseite stark subventioniert, was erhebliche Überkapazitäten schuf, mit denen die chinesischen Unternehmen dann auf den Weltmarkt drängten. Dieses Vorgehen barg zwar durchaus große und kostenträchtige Ineffizienzen. Doch im Ergebnis konnte China seinen Anteil an der weltweiten Solarenergiekapazität von 1 Prozent im Jahr 2009 auf rund 33 Prozent im Jahr 2017 steigern, nicht zuletzt auch zulasten europäischer Anbieter. Im Jahr 2018 waren die acht größten Hersteller in der Solarindustrie in China angesiedelt.

Damit wird ein grundsätzliches Problem des chinesischen Subventionssystems deutlich, das zu erheblichen Wettbewerbsverzerrungen auf dem Weltmarkt führen kann. Chinesische Firmen und vor allem Staatsunternehmen können offenbar Kapazitäten aufbauen, ohne dass eine hinreichende Nachfrage und damit Rentabilität für die zu produzierenden Güter existiert. Es reicht oft aus, die strategischen Pläne des Staates zu erfüllen. Weil die Ziele der Zentralregierung von vielen lokalen Verwaltungen häufig sehr ambitioniert umgesetzt werden, aber diese Aktivitäten nicht hinreichend koordiniert und gegebenenfalls eingebremst werden, kommt es zu den Überkapazitäten. Dieses inhärente und grundsätzliche Problem wird noch dadurch verschärft, dass Überkapazitäten bei erwiesenen Rentabilitätsproblemen nicht ausreichend abgebaut werden. Dazu tragen anhaltende Subventionen, die Alimentierung hoher Unternehmensverschuldung und ein mangelndes Insolvenzrecht bei, das Marktaustritte erschwert.

Wenn die Überkapazitäten in China auf dem Weltmarkt relevant werden, kann es aufgrund der wirtschaftlichen Größe Chinas in den betreffenden Warengruppen zu einem erheblichen globalen Überangebot kommen. Im Zuge des dann stark steigenden Konkurrenzdrucks geraten in der Regel auch die globalen Produktpreise unter Druck. Dazu trägt auch bei, dass chinesische Firmen besonders in Märkten mit Überkapazitäten (und aufgrund der umfangreichen Subventionen) mit deutlich niedrigeren Preisen als die Konkurrenz in den Markt drängen (OECD, 2018b). Dies verringert die Gewinnmargen der konkurrierenden Unternehmen aus Europa – und kann problematische Konsequenzen haben.

Die Folgen für die Industrieländer können gravierend sein: Während produktivere Unternehmen, die hohe Umwelt- und Sozialstandards einhalten, aufgrund solcher Wettbewerbsverzerrung Kapazitäten abbauen oder die Produktion möglicherweise ganz aufgeben müssen, können

weniger effiziente Staatsunternehmen in China weiter wachsen (OECD, 2018b). Aus globaler Sicht ist das weder effizient noch nachhaltig.

2.5 Zunehmende Exportkredit Hilfen Chinas

Mit Blick auf Drittmärkte kommt zu den Problemen mit chinesischen Überkapazitäten noch hinzu, dass China in den vergangenen Jahren immer stärker Exportkredit Hilfen vergeben hat (Dawar, 2020; BusinessEurope, 2020). Hierzu zählen Kredite, Garantien und Versicherungen von Exporten heimischer Firmen durch staatliche Exportkreditagenturen. Die EXIM-Bank der USA (EXIM, 2019) weist aus, dass China im Jahr 2018 Exportkredite in Höhe von 39 Milliarden US-Dollar gewährt hat. Für Deutschland werden 12 Milliarden US-Dollar angegeben. Dem steht gegenüber, dass China im Jahr 2018 auf Basis von OECD-Angaben einen Weltexportanteil von 10,7 Prozent hatte und Deutschland auf 7,6 Prozent kam. In Relation zum Exportvolumen vergibt China somit mehr als das Doppelte an Exportkrediten als Deutschland. Einige andere europäische Länder weisen aber ebenfalls eine recht hohe Förderrelation auf.

Anekdotische Evidenz von Verbandsvertretern aus dem deutschen Maschinenbau deutet aber darauf hin, dass chinesische Unternehmen ihren Kunden in Drittmärkten sehr günstige Finanzierungen für Käufe bieten und deutschen Firmen so Marktanteile nehmen. Dies wird durch eine Untersuchung von Global Trade Alert für den VDMA in der Tendenz bestätigt (GTA, 2020). Problematisch ist dabei auch, dass sich die Exportkredit Hilfen zunehmend auf Vergabearten verlagern, die nicht einem (freiwilligen) OECD-Regelwerk unterworfen sind, das Mindestvorgaben für Zinshöhen und Rückzahlungsmodalitäten macht (Dawar, 2020; EXIM, 2019). Durch den starken Anstieg chinesischer Exportkredit Hilfen wird die Gefahr gesehen, dass ein Subventionskrieg heraufbeschworen werden könnte (Hopewell, 2019)

2.6 Zwischenfazit und Ausblick auf die MIC-25-Strategie

Die Ausführungen haben gezeigt, dass in China eine Subventionierung auf sehr vielen Ebenen stattfindet und letztlich als inhärentes Element der chinesischen Industriepolitik anzusehen ist. Trotz erster Ansätze, mehr Licht in das Dunkel zu bringen, mangelt es jedoch weiterhin stark an Transparenz über die Subventionsvielfalt und deren Größenordnung. Auf Basis der verfügbaren Informationen spricht aber viel dafür, dass das Ausmaß der chinesischen Subventionen und der auf diese Weise zum Teil entstehenden Überkapazitäten außergewöhnlich groß ist und zu erheblichen Verzerrungen auf dem Weltmarkt führt (European Commission, 2017).

Dies dürfte durch die MIC25-Strategie noch verschärft werden, da sie mit einer sehr umfangreichen staatlichen Förderung einhergeht, wie eine Bestandsaufnahme von Zenglein und Holzmann (2019) zeigt. Demnach sind in großer Anzahl staatliche industrielle Förderfonds involviert bis hin auf die lokale Ebene. Im März 2018 war die Rede von 1.800 solcher Fonds mit einem Volumen von rund 3 Billionen chinesischen Yuan (Liu, 2018 zitiert nach Zenglein/Holzmann, 2019, 45). Allerdings sind diese Angaben mit einer gewissen Vorsicht zu interpretieren, da lokale Regierungen Anreize haben, Fondsvolumen zu hoch anzugeben.

Im Kontext der MIC25-Strategie wurde im Herbst 2019 ein sehr großer Halbleiterfonds im Umfang von 29 Milliarden US-Dollar aufgelegt (Bloomberg, 2019). Dieser Sektor ist für China besonders wichtig, weil hier noch erhebliche Abhängigkeiten vom Ausland bestehen, wie der Technologiekonflikt mit den USA derzeit deutlich macht. Daher verwundert es nicht, dass China auch hier massiv subventioniert. Das belegt eine weitere Untersuchung der OECD (2019c) zur internationalen Subventionspraxis im **Halbleitersektor**. Hier wird China erneut als Land mit besonders hohen Subventionen relativ zur Firmengröße identifiziert. Ähnlich wie in der Aluminiumindustrie hat die OECD dazu ein globales Firmensample mit einer gewissen Repräsentativität für die Branche definiert. Die ausgewählten 21 Firmen, zu denen neben vier chinesischen Firmen auch Intel und Infineon gehören, decken mehr als zwei Drittel der weltweiten Einnahmen in der Halbleiterbranche ab. Im Untersuchungszeitraum 2014 bis 2018 wurden mehr als 50 Milliarden US-Dollar an staatlicher Förderung an diese Firmen vergeben. Auf die chinesischen Firmen entfällt dabei aufgrund geringer Größe zwar nicht das Gros der absoluten Subventionen. Aber relativ zu ihren Einnahmen macht die staatliche Förderung im Samplevergleich mit Abstand den größten Anteil aus. Sie überschreitet bei zwei der Firmen die Schwelle von 30 Prozent der jährlichen konsolidierten Einnahmen, während die Subventionen bei den übrigen Firmen auf einem sehr viel geringeren Niveau lagen.

Die Sorge besteht, dass im Rahmen der MIC25-Strategie und der damit verbundenen massiven Förderung auch in modernen Sektoren erhebliche Überkapazitäten entstehen könnten. Dies gilt somit auch für Branchen, in denen deutsche Firmen aktiv sind, beispielsweise für die Bereiche Maschinen- und Anlagenbau, besonders für High-End gesteuerte Werkzeugmaschinen-systeme (einschließlich Robotertechnologie) und Elektrizitätsanlagen sowie High-Performance Medizin-geräte, aber auch für Elektro-Automobile (Bertelsmann Stiftung et al., 2019).

Die Chance, bestehende Marktführer zu überholen wie in der MIC25-Strategie avisiert, ist besonders bei neuen Technologien zu sehen, wo nicht erst ein Weltmarktstandard erreicht werden muss, sondern ein neuer Standard definiert werden kann. Hier haben die Erfahrungsvorteile etablierter Unternehmen deutlich weniger Wert. So liegt zum Beispiel in der Entwicklung und breiten Einführung von Elektroautos in China die Chance, in einen Wettbewerb einzutreten, bei dem alle Wettbewerber auf ähnlichem Niveau beginnen und die Vorteile der traditionellen Autohersteller bei den Verbrennungsmotoren keine Rolle mehr spielen. Ähnliches gilt für viele Bereiche der Digitalisierung.

3 Einschätzung deutscher Unternehmen

Die Evidenz zum Ausmaß der chinesischen Subventionspolitik bleibt weiterhin unvollständig. Doch selbst wenn dem nicht so wäre, ist entscheidend, wie sehr die deutsche Wirtschaft den höheren und möglicherweise durch Subventionen verzerrten Wettbewerb durch China bereits zu spüren bekommt. Diese Frage ist nicht trivial. Denn ursprünglich waren chinesische Unternehmen vorwiegend auf Produkte spezialisiert, die eher arbeitsintensiv, standardisiert und weniger wissensintensiv sind. Damit standen sie eher in Konkurrenz zu Produzenten ähnlicher Güter in anderen Schwellenländern oder teilweise in Südeuropa und nicht so sehr zur deutschen

Wirtschaft mit ihrer Spezialisierung auf anspruchsvolle, forschungs- und humankapitalintensive Waren (Pham et al., 2017).

Dies könnte sich inzwischen geändert haben, da chinesische Unternehmen deutlich technologisch aufholen. Dies zeigen Umfragen unter europäischen und deutschen Unternehmen in China. Die klare Mehrheit der in China tätigen europäischen Unternehmen sieht ihre chinesischen Konkurrenten in ihrer Branche sogar bereits als innovativer (34 Prozent) oder ähnlich innovativ (28 Prozent) an (Umfrage der European Chamber, 2019). Auch eine Umfrage der deutschen Außenhandelskammer in China bestätigt das Aufholen chinesischer Firmen. Demnach glauben 47 Prozent der befragten deutschen Unternehmen in China, dass chinesische Wettbewerber in den nächsten fünf Jahren in ihrer Branche zum Innovationsführer aufsteigen werden (AHK, 2019).

Es gibt jedoch wenig Evidenz dazu,

- wie sehr deutsche Unternehmen auch außerhalb Chinas einem stärkeren Konkurrenzdruck durch chinesische Firmen verspüren,
- ob sie Hinweise auf Wettbewerbsverzerrungen wahrnehmen oder ob sie den Konkurrenzdruck eher der Innovationsleistung der chinesischen Konkurrenz zuschreiben und
- ob sie vor diesem Hintergrund eher für oder eher gegen eine robustere Handels- und Investitionspolitik gegenüber China sind.

Zu diesen Fragen wurden deutsche Unternehmen im Rahmen des IW-Zukunftspanels befragt. Beim IW-Zukunftspanel handelt es sich um eine seit 2006 bestehende bis zu dreimal jährlich online durchgeführte Unternehmensbefragung. Zielgruppe der Befragung sind die Branchen des Industrie-Dienstleistungsverbands. Dazu gehören das Verarbeitende Gewerbe, Versorgung, Bau, Logistik und unternehmensnahe Dienstleistungen. Aus der 37. Welle des IW-Zukunftspanels (Zeitraum Mitte November 2020 bis Ende Dezember 2020) liegen Antworten von rund 1.100 Unternehmen vor. In der Stichprobe sind anteilig mehr große Unternehmen enthalten als in der Grundgesamtheit, um auch für diese Gruppe eine hinreichend große Fallzahl zu erhalten. Um repräsentative Gesamtwerte für die Grundgesamtheit zu erhalten, erfolgt eine Hochrechnung der Befragungsergebnisse anhand der Unternehmensanzahl des Unternehmensregisters nach Branche und Größe.

Die Ergebnisse der Umfrage mit Blick auf die drei gestellten Fragen werden im Folgenden präsentiert.

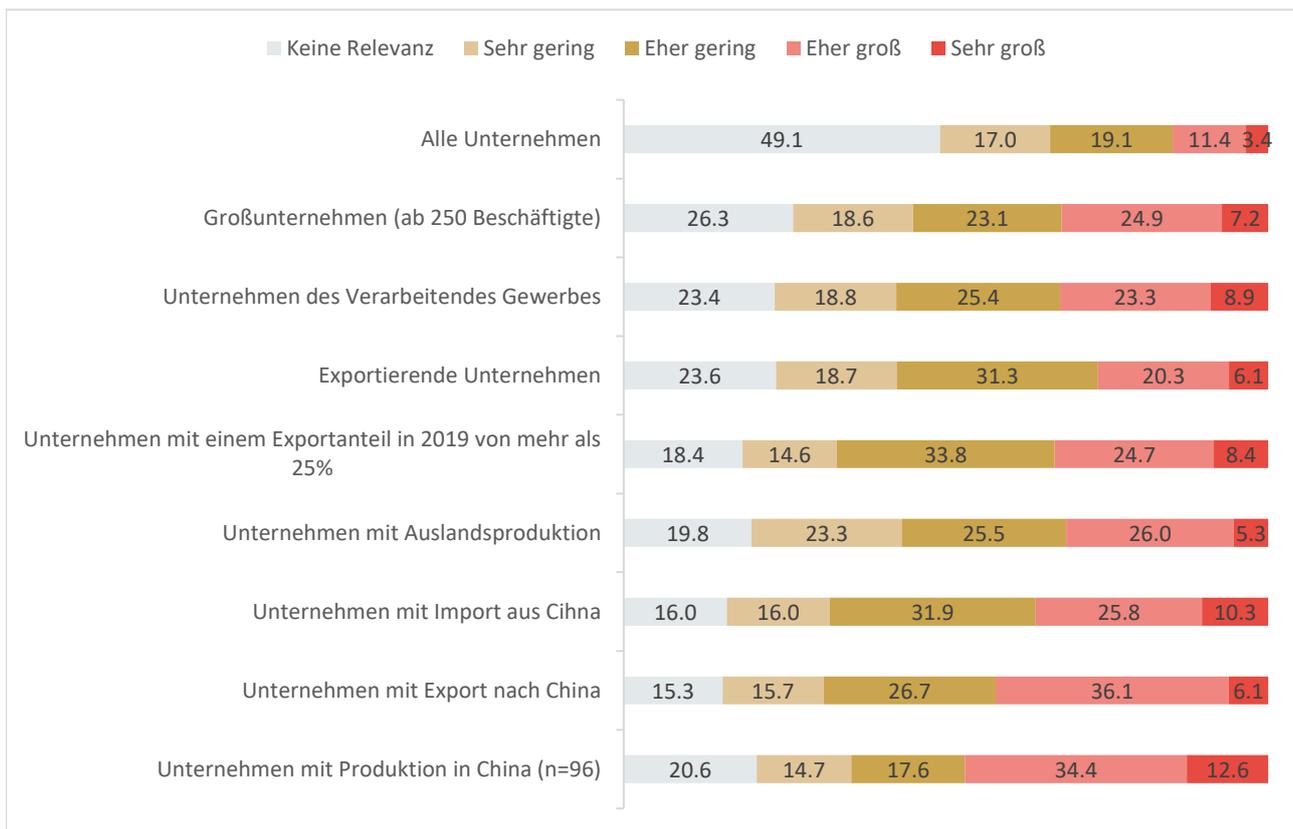
3.1 Empfundener Konkurrenzdruck durch chinesische Unternehmen

Die Befragten wurden nach dem Stellenwert der „Konkurrenz durch chinesische Firmen“ für ihr Unternehmen innerhalb der kommenden fünf Jahre gefragt (Abbildung 3-1). Bezogen auf alle

befragten Unternehmen antworteten zwar nur rund ein Siebtel, dass sie die Konkurrenz als eher groß oder sehr groß ansehen. Das verwundert jedoch nicht, da viele Unternehmen auf den heimischen Markt fokussiert und nicht international aktiv sind. Wenn allerdings nur Großunternehmen mit mehr als 250 Beschäftigten oder nur Industrieunternehmen in den Blick genommen werden, ist der Anteil der eher oder sehr betroffenen Unternehmen deutlich höher und beträgt knapp ein Drittel. Das Gleiche gilt für Unternehmen mit einem Exportanteil von mehr als 25 Prozent oder mit Auslandsproduktion. Offensichtlich ist der empfundene Konkurrenzdruck deutlich größer, wenn die Unternehmen auf dem Weltmarkt aktiv sind. Dies ist bei Großunternehmen und Industriefirmen deutlich wahrscheinlicher als bei allen Firmen und wird durch die Ergebnisse für Unternehmen mit internationaler Orientierung in Form relativ hoher Exporte oder Auslandsproduktion bestätigt.

Abbildung 3-1: Konkurrenzdruck durch chinesische Unternehmen

Anteil an den Unternehmen in den jeweiligen Abgrenzungen in Prozent mit den in der Legende genannten Antworten auf die Frage: Wie groß ist Stellenwert der „Konkurrenz durch chinesische Firmen“ für Ihr Unternehmen innerhalb der kommenden fünf Jahre?



Explizite Nennung der Anzahl der Unternehmensantworten, wenn Anzahl kleiner als 100.

Quelle: IW-Zukunftspanel

Besonders intensiv ist der empfundene Konkurrenzdruck bei der Existenz von direkten Geschäftsbeziehungen mit China. Bei Unternehmen, die aus China importieren, schreiben rund 36 Prozent dem Konkurrenzdruck durch chinesische Firmen einen eher großen oder sehr großen Stellenwert in den nächsten fünf Jahren zu. Bei Firmen, die nach China exportieren, sind es gut 42 Prozent, bei Firmen mit Produktion in China sogar 47 Prozent und damit fast jedes zweite

befragte Unternehmen. Offenbar gilt: Je enger der Kontakt zu China ist, desto höher ist der empfundene Wettbewerbsdruck. Daraus lässt sich auch ableiten, dass der Konkurrenzdruck auf den Weltmärkten in dem Maß weiter zunehmen dürfte, in dem chinesische Firmen sich stärker internationalisieren. Dies ist durchaus ein Ziel der chinesischen Regierung, etwa im Rahmen der MIC25-Strategie.

Insgesamt zeigen die Befragungsergebnisse, dass deutsche Unternehmen den Konkurrenzdruck durch chinesische Firmen in den nächsten fünf Jahren als relevantes Problem ansehen. Sie schreiben diesem Problem sogar eine höhere Relevanz zu als dem Protektionismus. Beispielsweise messen von den Unternehmen mit einem Exportanteil von über 25 Prozent rund 33 Prozent dem Konkurrenzdruck durch chinesische Unternehmen einen eher hohen oder sehr hohen Stellenwert bei, dem Protektionismus aber nur 23 Prozent.

3.2 Vermutete Ursachen des Konkurrenzdrucks

Die Unternehmen wurden auch dazu befragt, welche Ursachen sie für den Konkurrenzdruck durch China vermuten: eher Innovation und Leistungsfähigkeit oder eher staatliche Subventionen und damit Wettbewerbsverzerrungen. Da sich schwer einschätzen lässt, auf welcher Grundlage diese Einschätzung jeweils vorgenommen wurde, sind die Aussagen mit einer gewissen Vorsicht zu interpretieren. Aus diesem Grund wird der Fokus im Folgenden auf die Antwortkategorie „ja“ gelegt, da hier eher zu vermuten ist, dass die Antwortenden über eine evidenzbasierte Grundlage verfügten.

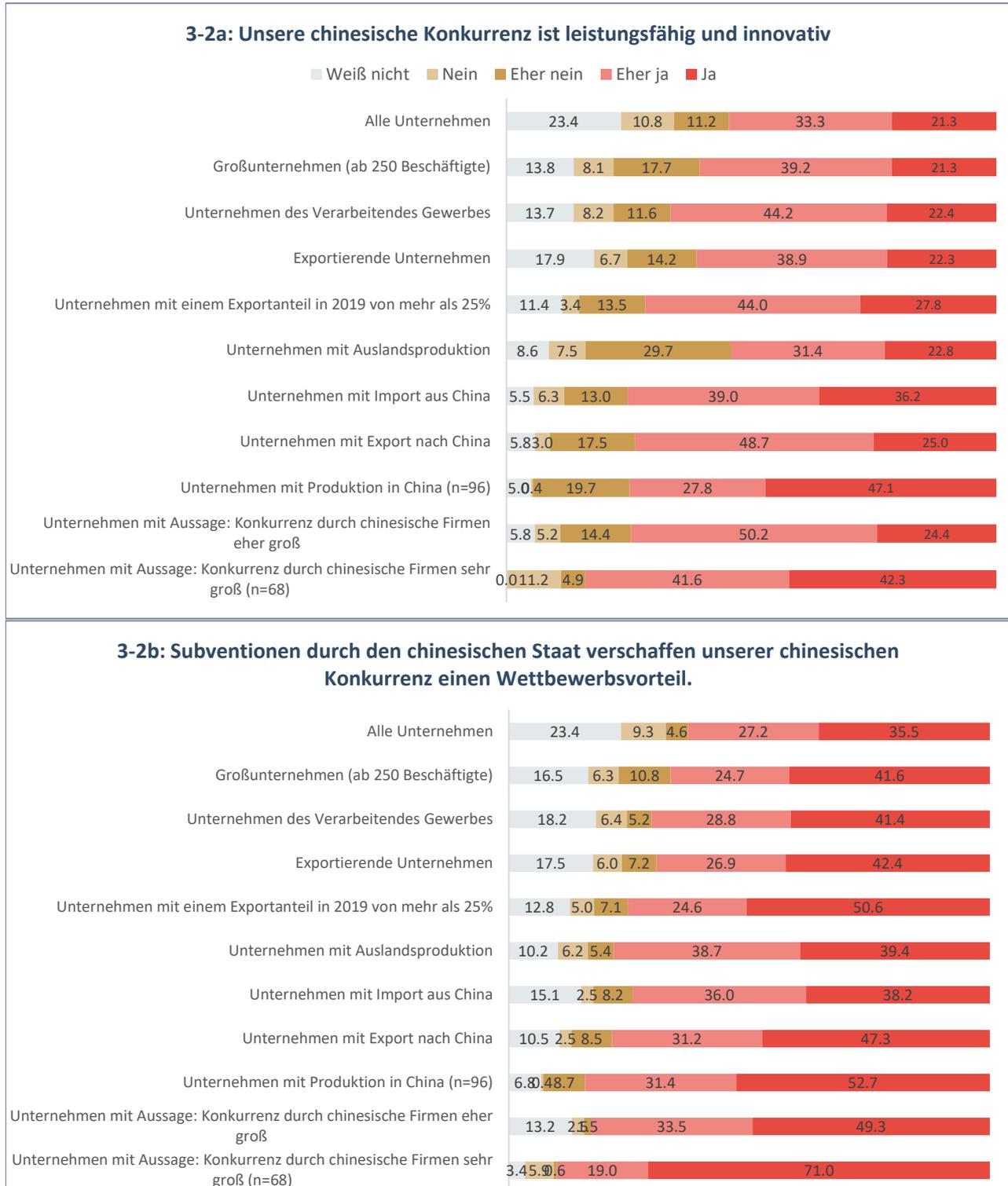
Beim Blick auf die Abbildungen 3-2a wird zunächst deutlich, dass den chinesischen Unternehmen durchaus eine hohe Innovations- und Leistungsfähigkeit zugeschrieben wird. Mehr als ein Fünftel aller befragten Firmen sieht das so und antworteten mit „ja“. Mit einem Anteil zwischen einem Fünftel und einem Viertel zeigen sich nur wenige Unterschiede zwischen Großunternehmen, Industriefirmen und international aktiven Firmen, Unternehmen mit Export nach China und Firmen mit einem als „eher groß“ empfundenen Konkurrenzdruck durch China.

Etwas höher fallen die Anteile bei den übrigen Firmenabgrenzungen aus. Dazu zählen Unternehmen mit einem hohen Exportanteil (Antwortanteil „ja“ von 28 Prozent), mit Import aus China (36 Prozent), mit einem als „sehr hoch“ empfundenen Konkurrenzdruck durch China (42 Prozent) und mit Produktion in China (47 Prozent). Tendenziell, aber nicht durchweg zeigt sich erneut, dass die Firmen der Aussage eher zustimmen, wenn sie mehr Kontakt zu chinesischen Unternehmen haben. Bemerkenswert ist darüber hinaus, dass der Anteil der Firmen, die mit „eher ja“ geantwortet haben, hoch und meist noch höher ist. Bei diesen Firmen liegen vermutlich eher Indizien als Belege für diese Vermutung vor.

Abbildung 3-2b zeigt ein ähnliches, aber noch deutlich pointierteres Bild. Der Anteil der Unternehmen, die Subventionen durch den chinesischen Staat als Ursache für den Konkurrenzdruck durch China ansehen (Antwortkategorie „ja“), beträgt unter allen Befragten rund 36 Prozent und ist damit mehr als 1,5-fach so hoch wie der Anteil bei der Frage nach Leistungsfähigkeit und Innovation der chinesischen Firmen.

Abbildung 3-2: Ursachen für Konkurrenzdruck durch chinesische Unternehmen

Anteil an den Unternehmen in den jeweiligen Abgrenzungen in Prozent mit den in der Legende genannten Antworten auf die Frage: Inwieweit stimmen Sie aus Sicht Ihres Unternehmens den folgenden Aussagen zu?



Explizite Nennung der Anzahl der Unternehmensantworten, wenn Anzahl kleiner als 100.

Quelle: IW-Zukunftspanel

Bei mehreren weiteren Unternehmensabgrenzungen liegt der Anteil bei um die 40 Prozent, etwa bei Großunternehmen und Industriefirmen. Anteilswerte von um die 50 Prozent finden sich bei Unternehmen mit einem Exportanteil von über 25 Prozent, bei Firmen, die nach China exportieren oder dort produzieren sowie bei Unternehmen, die den Konkurrenzdruck durch China als „eher hoch“ bezeichnen. Bei Firmen, die den Konkurrenzdruck durch chinesische Unternehmen als „sehr hoch“ empfinden (n = 68), antworten sogar rund 70 Prozent mit „ja“ auf die Frage, ob dabei Subventionen durch den chinesischen Staat ausschlaggebend sind. Wegen der nicht so großen Anzahl an Antworten in dieser Kategorie sollte diese Prozentangabe als Tendenzangabe gewertet werden.

Wenn man auch die Antwortkategorie „eher ja“ einbezieht, zeigt sich eine starke und bei vielen Firmenabgrenzungen überwältigende Vermutung von Wettbewerbsverzerrungen durch Subventionen. Bei den stark internationalisierten Firmen und denen mit intensiverem Kontakt zu China sagt lediglich zwischen ein Viertel und ein Sechstel „nein“ oder „eher nein“ auf die Frage nach staatlichen Subventionen als Ursache für den chinesischen Wettbewerbsvorteil. Bei Unternehmen mit als „sehr hoch“ empfundenem Konkurrenzdruck durch chinesische Unternehmen (n = 68) sagt dies lediglich etwa eine von zehn Firmen.

Insgesamt zeigt sich auch hier die grundsätzliche Tendenz, dass Firmen mit engerem Kontakt zu China eher der Subventionsvermutung zustimmen. Diese Tatsache gibt der Befragung, die letztlich auf den Einschätzungen der Unternehmen beruht, eine höhere Glaubwürdigkeit, weil mit höherer Kontaktintensität die Informationsgrundlage über chinesischen Firmen besser sein dürfte.

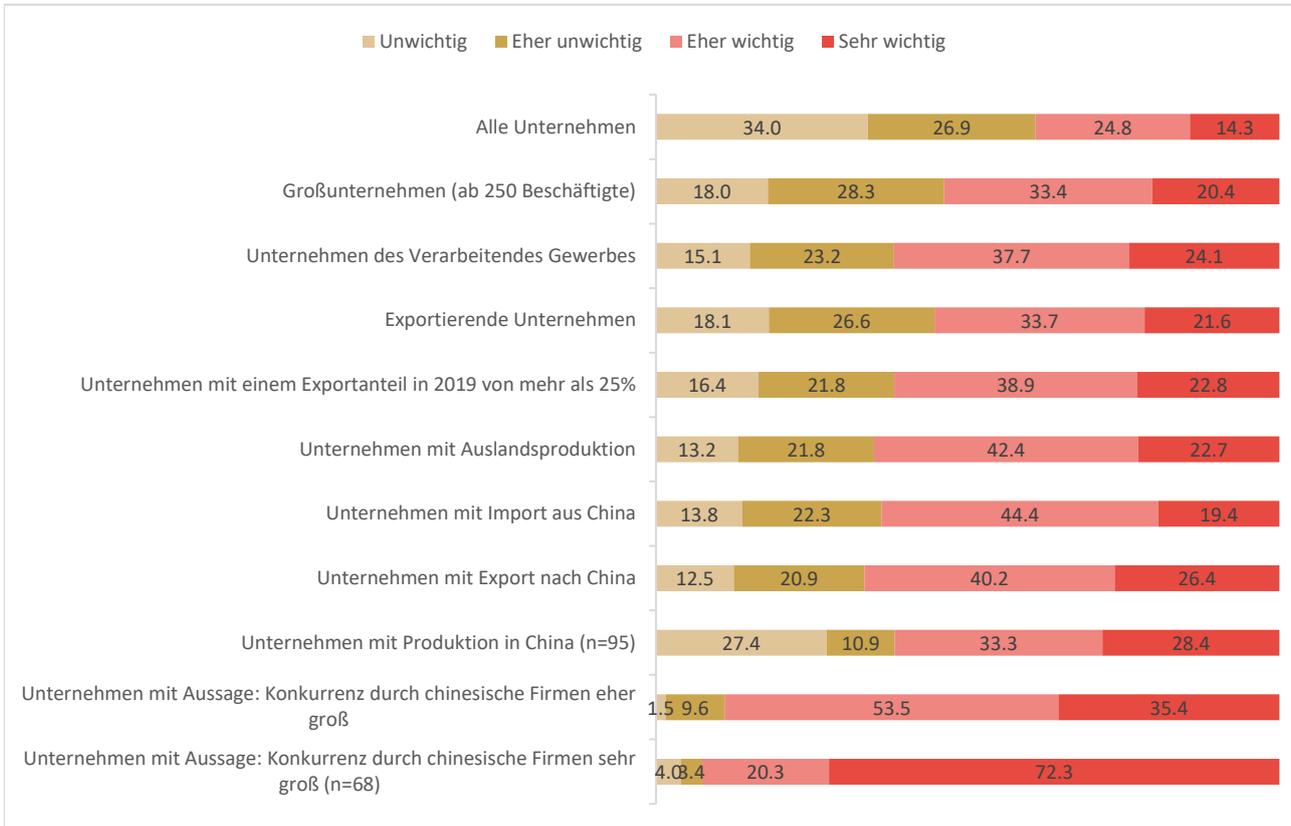
3.3 Einstellung zu einem robusteren Umgang mit China

Einen Hinweis darauf, wie drängend die deutsche Wirtschaft die Konkurrenz aus China und mögliche Wettbewerbsverzerrungen sieht, gibt ein Blick auf den Bedarf nach einer Reaktion der Wirtschaftspolitik auf diese Probleme. Daher wurden die Unternehmen auch nach ihrer Einschätzung zu einer robusteren Handels- und Investitionspolitik gegenüber Wettbewerbsverzerrungen durch China befragt (Abbildung 3-3).

Bezogen auf alle Unternehmen hält rund ein Siebtel einen robusteren Umgang für „sehr wichtig“ und ein weiteres Viertel für „eher wichtig“, zusammen sind dies beachtliche rund 39 Prozent. Bei den übrigen Unternehmenskategorien, bei denen die internationalen Aktivitäten größer sind, liegt dieser Anteil der Unternehmen noch deutlich höher und erreicht über 50 Prozent und teils noch deutlich mehr. Bei Großunternehmen und exportierenden Firmen sind es um die 55 Prozent und damit mehr als jedes zweite befragte Unternehmen. Bei Industriefirmen, Unternehmen mit Auslandsproduktion oder einem hohen Exportanteil sowie bei Firmen mit Geschäftsbeziehungen zu China wird ein Anteil von deutlich über 60 Prozent verzeichnet, der teilweise an die zwei Drittel heranreicht.

Abbildung 3-3: Robusterer Umgang mit Wettbewerbsverzerrungen durch China

Anteil an den Unternehmen in den jeweiligen Abgrenzungen in Prozent mit in der Legende genannten Antworten auf die Frage: Wie groß ist der Stellenwert des Themas „Robustere Handels- und Investitionspolitik gegenüber Wettbewerbsverzerrungen durch China“ innerhalb der kommenden fünf Jahre?



Quelle: IW-Zukunftspanel

Besonders hoch ist der Stellenwert einer robusteren Handels- und Investitionspolitik für Firmen, die den Konkurrenzdruck durch China direkt zu spüren bekommen. Rund neun von zehn Unternehmen sagen hier „eher wichtig“ oder „sehr wichtig“. Bei den Firmen mit einem sehr hohen Konkurrenzdruck durch China (n = 68) halten sogar mehr als zwei Drittel einen robusteren Umgang für „sehr wichtig“. Diese Antwort liegt bei den meisten anderen Unternehmenskategorien zwar niedriger, erreicht aber fast durchweg 20 bis 30 Prozent.

Bemerkenswert ist die sehr hohe Bedeutung, die Unternehmen mit starker Konkurrenz durch China einem robusteren Umgang mit Wettbewerbsverzerrungen beimessen. Dahinter könnte schlichtweg der Wunsch stehen, sich durch protektionistische Maßnahmen unliebsamer chinesischer Konkurrenz zu entledigen. Doch haben die bisherigen Ergebnisse der Umfrage gezeigt, dass das Wissen über China mit zunehmender wirtschaftlicher Nähe zu China zu steigen scheint. Besonders bei der Relevanz von Subventionen sind es die Unternehmen mit einer sehr starken Konkurrenz durch China, die hier klare Wettbewerbsverzerrungen erkennen. Soweit diese Einschätzung auf deutlichen Indizien beruht, wäre auch der Bedarf nach einer robusteren Handels- und Investitionspolitik gerechtfertigt, um einen fairen Wettbewerb („level playing field“) zu gewährleisten. Es kann jedoch nicht ausgeschlossen werden, dass die Einschätzung dieser Unternehmen nicht ausreichend evidenzbasiert ist.

4 Fazit

Die Kombination von Chinas Größe und dem steigenden Konkurrenzdruck durch China verbunden mit seinem rapiden technologischen Aufholen und den Wettbewerbsverzerrungen des Staatskapitalismus kann zu einer Bedrohung des Geschäftsmodells der deutschen Wirtschaft und letztlich zu einer Gefährdung des Wohlstands in Deutschland führen (Matthes 2020b). Daher ist es wichtig, das Ausmaß des Konkurrenzdrucks und der Wettbewerbsverzerrungen durch staatliche Subventionen Chinas abzuschätzen. Die Daten- und Faktenlage dazu ist begrenzt.

Daher wurde hier zunächst ein Überblick über die verfügbare Evidenz zum chinesischen Subventionssystem gegeben. Dabei deuten die verfügbaren Informationen darauf hin, dass Chinas Staatskapitalismus in einem umfassenden und intransparenten Maß staatliche und private Unternehmen subventioniert. Dabei werden Subventionen nicht nur direkt als Transfers, verbilligte Kredite oder Steuererleichterungen vergeben, sondern auch indirekt über Subventionen der Produktionsfaktoren und von Sektoren am Anfang der Wertschöpfungskette wie Metalle und Rohstoffe. Die Komplexität führt dazu, dass eine Zurechnung der vielfältigen Subventionen kaum möglich ist. Fallstudien der OECD für einzelne Sektoren liefern Belege dafür, dass China in deutlich größerem Maß subventioniert als andere Länder. Die Gefahr ist nicht von der Hand zu weisen, dass diese Subventionen durch eine stärkere Internationalisierung chinesischer Firmen in Zukunft zunehmend auf dem Weltmarkt relevant werden.

Vor diesem Hintergrund zeigt eine Unternehmensumfrage im Rahmen des IW-Zukunftspanels, wie sehr deutsche Unternehmen auch außerhalb Chinas einen stärkeren Konkurrenzdruck durch chinesische Firmen zu spüren bekommen, ob sie Hinweise auf Wettbewerbsverzerrungen wahrnehmen oder ob sie den Konkurrenzdruck eher der Innovationsleistung der chinesischen Konkurrenz zuschreiben und ob sie vor diesem Hintergrund eher für oder eher gegen eine robustere Handels- und Investitionspolitik gegenüber China sind. Die Ergebnisse sprechen eine recht deutliche Sprache.

Die Relevanz des Konkurrenzdrucks durch China in den nächsten fünf Jahren wird von internationalisierten Unternehmen bereits als relativ hoch eingeschätzt. Beispielsweise sagen rund 42 Prozent der Firmen, die nach China exportieren, dass sie dem Konkurrenzdruck durch chinesische Unternehmen einen (eher oder sehr) hohen Stellenwert beimessen. Bei Unternehmen mit einem hohen Exportanteil von über 25 Prozent sagt dies fast jeder dritte Befragte. Damit ist bei diesen Firmen der Konkurrenzdruck durch chinesische Firmen (31 Prozent) ein deutlich größeres Problem als der Protektionismus (23 Prozent).

Befragt wurden die Unternehmen auch danach, ob sie den Konkurrenzdruck durch China der Leistungsfähigkeit chinesischer Unternehmen zuschreiben oder staatlichen Subventionen und Wettbewerbsverzerrungen. Es zeigt sich, dass chinesische Firmen durchaus als leistungsfähig und innovativ eingeschätzt werden. Zu dieser Frage sagen beispielsweise 23 Prozent der befragten Firmen mit Auslandsproduktion „ja“ und 31 Prozent „eher ja“. Doch die Zustimmung zur Relevanz von Wettbewerbsverzerrungen ist noch deutlich größer. Der Frage, ob Subventionen der chinesischen Konkurrenz einen Wettbewerbsvorteil ermöglichen, stimmen 39 Prozent der Firmen mit Auslandsproduktion mit „Ja“ zu und weitere 39 Prozent mit „eher ja“.

Bemerkenswert ist, dass die Zustimmungsteile bei beiden Fragen mit der wirtschaftlichen Nähe zu China zunehmen. So antworteten rund sieben von zehn Unternehmen, die den Konkurrenzdruck durch chinesische Firmen als sehr groß empfinden, auf die Frage nach der Relevanz staatlicher Subventionen mit „ja“ und knapp zwei von zehn mit „eher ja“. Zwar dürfte die Nachweisbarkeit dieser Vermutungen auch für die Unternehmen eingeschränkt sein, doch die zunehmenden Zustimmungsraten mit steigender wirtschaftlicher Nähe sprechen dafür, dass sich mit größerer Nähe auch die Informationsgrundlage verbessert und damit die Aussagen belastbarer werden.

Die Unternehmen wurden darüber hinaus danach befragt, welchen Stellenwert sie in den kommenden fünf Jahren einer robusteren Handels- und Investitionspolitik gegenüber chinesischen Wettbewerbsverzerrungen beimessen. Auch hier zeigen sich bemerkenswert hohe Zustimmungsraten unter Industriefirmen und internationalisierten Unternehmen. Zum Beispiel halten von den befragten Firmen mit einem hohen Exportanteil rund 23 Prozent ein robusteres Vorgehen gegenüber China für sehr wichtig und weitere 39 Prozent für eher wichtig. Bemerkenswert ist, dass die Zustimmungsraten auch bei Firmen mit Export nach oder Produktion in China ähnlich hoch oder noch etwas höher sind, obwohl diese Unternehmen vermutlich Gegenmaßnahmen Chinas fürchten müssen. Unter Firmen, die einen sehr hohen Konkurrenzdruck durch chinesische Unternehmen verspüren, befürworten sogar mehr als zwei von drei Unternehmen mit Nachdruck („sehr wichtig“) eine robustere Handels- und Investitionspolitik. Dahinter dürfte deren Überzeugung stehen, dass dies nötig ist, um den Wettbewerbsverzerrungen durch chinesische Staatssubventionen entgegenzuwirken, die von diesen Firmen wie aufgezeigt sehr deutlich wahrgenommen werden.

Das Antwortverhalten der deutschen Unternehmen kann damit als dringender Appell an die europäische und deutsche Wirtschaftspolitik interpretiert werden, Maßnahmen zu ergreifen, um faire Wettbewerbsbedingungen („level playing field“) zu gewährleisten. Empfehlungen dazu finden sich in Matthes (2020a, b und c).

Literatur

AHK – Deutsche Auslandshandelskammer China, 2019, German Business in China – Business Confidence Survey 2019/2020, https://china.ahk.de//fileadmin/AHK_China/Market_Info/Economic_Data/BCS_2019_20.SEC.pdf [23.3.2021]

Bertelsmann Stiftung / Merics / Rhodium Group, 2019, Beyond investment screening – Expanding Europe’s toolbox to address economic risks from Chinese state capitalism, Gütersloh

Bloomberg, 2019, China to Funnel \$29 Billion Towards its Chip Ambitions, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-10-29/china-to-funnel-29-billion-towardsits-chip-ambitions> [23.3.2021]

BusinessEurope, 2020, The EU and China – Addressing the Systemic Challenge, Brüssel

CSIS – Center for Strategic and International Studies, 2018, Meeting the China Challenge Responding to China’s Managed Economy, Washington D. C.

Dawar, Kamala, 2020, Regulating under the radar: EU official export credit support, VoxEU column, <https://voxeu.org/article/eu-official-export-credit-support-0> [23.3.2021]

European Chamber – European Union Chamber of Commerce in China, 2019, European Business in China, Business Confidence Survey 2019, Peking

European Commission, 2017, On Significant Distortions in the Economy of the People’s Republic of China for the Purposes of Trade Defence Investigations, SWD(2017) 483 final/2, Brüssel

EXIM – Export-Import Bank of the United States, 2019 – Report to US Congress on Global Export Credit Competition https://www.exim.gov/sites/default/files/reports/competitiveness_reports/2019/EXIM2019CompetitivenessReport-final.pdf [23.3.2021]

GTA – Global Trade Alert, 2020, German Mechanical Engineering Exports at Risk from Foreign Protectionism, St. Gallen

Hopewell, Kristen, 2019, Power transitions and global trade governance: The impact of a rising China on the export credit regime, Melbourne

IMF – International Monetary Fund, 2019, China – Article IV Report, Washington D.C.

Lardy, Nicholas R., 2019, State Sector support in China is accelerating, China Economic Watch, PIIE, Washington D.C. <https://www.piie.com/blogs/china-economic-watch/state-sector-support-china-accelerating> [23.3.2021]

Liu, Lizhen, 2018, A great number of national guiding funds help the new economy development, in: Zhongzhengwang, 4.5.2018, http://www.cs.com.cn/xwzx/201805/t20180504_5792251.html [23.3.2021]

Matthes, Jürgen, 2020a, Die europäische Handelspolitik und China - Schritte zu einer neuen Balance mit fairem Wettbewerb, IW-Analyse, Nr. 138, Köln

Matthes, Jürgen, 2020b, Technologietransfer durch Unternehmensübernahmen chinesischer Investoren, in: Wirtschaftsdienst, 100. Jg., Nr. 8, S. 633–639

Matthes, Jürgen, 2020c, China's Market Distortions and the Impact of the Covid-19 Crisis, in: CESifo Forum, Nr. 3, S. 42-48

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development, 2018a, State enterprises in the steel sector, Paris

OECD, 2018b, Competition Law and State-Owned-Enterprises, Note by the secretariat, DAF/COMP/GF(2018)10, Paris

OECD, 2019a, Measuring distortions in international markets, The aluminium value chain, Paris

OECD, 2019b, Latest developments in steelmaking capacity, Paris

OECD, 2019c, Measuring distortions in international markets, The semiconductor value chain, Paris

OECD, 2020, Gross domestic spending on R&D, 9.3.2020, [OECD iLibrary | Gross domestic spending on R&D \(oecd-ilibrary.org\)](https://oecd-ilibrary.org), [26.3.2021]

Pham, Cong S. et al., 2017, Has China Displaced its Competitors in High-tech Trade?, in: World Economy, 40. Jg., Nr. 8, Special Issue: Asia, S. 1569-1596

Think!Desk – China Research and Consulting, 2015, Assessment of the normative and policy framework governing the Chinese economy and its impact on international competition, Study for AEGIS, Brüssel

Think!Desk, 2017, Analysis of Market-Distortions in the Chinese Non-Ferrous Metals Industry, Berlin

Tong, Sarah Y. / Kong, Tuan Y., 2017, Made in China 2025: A Grand Strategy for Industrial Upgrading, in: Tong, Sarah Y. / Wan, Jing (Hrsg.), China's Economy in Transformation under the New Normal: World Scientific (EAI series on East Asia), S. 157–170

USTR – United States Trade Representative, 2018, Findings of the Investigation into China’s Acts, Policies, and Practices related to Technology Transfer, Intellectual Property, and Innovation under Section 201 of the Trade Act of 1974, Washington D. C.

WTO, 2018, China’s Trade-Disruptive Economic Model, Communication from the United States, WT/GC/W/745, Genf

Wübbeke, Jost et al., 2016, MADE IN CHINA 2025 The making of a high-tech superpower and consequences for industrial countries, Merics Papers on China, Nr. 2, Berlin

Zenglein, Max J. / Holzmann, Anna, 2019, Evolving made in China 2025. China’s industrial policy in the quest for global tech leadership, Merics Papers on China, Nr. 8, Berlin wird

Abstract

Competitive pressure and market distortions by China

The combination of China's size, the increasing competitive pressure from China, its rapid technological catch-up and the competitive distortions of state capitalism could threaten prosperity in Germany. Therefore, it is important to assess the extent of competitive pressure and distortions caused by China's state subsidies. A brief literature review of the available evidence on the Chinese subsidy system shows that China subsidizes state-owned and private enterprises to an extensive and non-transparent degree. OECD case studies for individual sectors strongly suggest that China subsidizes to a significantly greater extent than other countries.

Against this background, German companies were surveyed as part of the IW Zukunftspanel. The results are revealing: Internationalized German companies rate the relevance of competitive pressure from China over the next five years as relatively high. For example, around 42 percent of companies that export to China say that they attach (rather or very) high importance to competitive pressure from Chinese companies. It is also clear that Chinese companies are considered to be efficient and innovative. On this question, for example, 23 percent of the companies with foreign production said "yes" and 31 percent said "rather yes". However and importantly, agreement on the relevance of distortions of competition is much higher. To the question of whether subsidies give Chinese competitors a competitive advantage, 39 percent of the firms with foreign production say "yes" and another 39 percent state "rather yes". It is worth noting that the percentage of agreement for both questions increases with economic proximity to China. For example, around seven out of ten companies that perceive competitive pressure from Chinese companies to be very high answered "yes" to the question about the relevance of state subsidies and around two out of ten answered "rather yes".

The companies were also asked about the importance they attach to a more robust trade and investment policy against Chinese distortions of competition over the next five years. Here, too, there are remarkably high approval rates among industrial firms and internationalized companies. For example, of the companies surveyed with a high export share, around 23 percent consider a more robust approach to China to be very important and a further 39 percent somewhat important. It is noteworthy that the approval rates are also similarly high or even somewhat higher among companies with exports to or production in China, although these companies presumably have to fear countermeasures by China. Among firms that experience very high competitive pressure from Chinese companies, even more than two out of three strongly support ("very important") a more robust policy stance. They are apparently convinced that this is necessary to counteract the distortions of competition caused by Chinese state subsidies, which these companies very clearly perceive.

The response behaviour of German companies can thus be interpreted as an urgent appeal to European and German economic policy makers to take measures to ensure fair competitive conditions ("level playing field"). Recommendations in this regard can be found in Matthes (2020a, b and c).

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2-1: Unterstützung des Aluminiumsektors im internationalen Vergleich	9
Abbildung 2-2: Anteil Chinas an globaler Rohstahlproduktion	10
Abbildung 3-1: Konkurrenzdruck durch chinesische Unternehmen	15
Abbildung 3-2: Ursachen für Konkurrenzdruck durch chinesische Unternehmen	17
Abbildung 3-3: Robusterer Umgang mit Wettbewerbsverzerrungen durch China	19