

Bickenbach, Frank; Liu, Wan-Hsin

Article — Published Version

Wie China internen und externen wirtschaftlichen Herausforderungen begegnen will

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Bickenbach, Frank; Liu, Wan-Hsin (2023) : Wie China internen und externen wirtschaftlichen Herausforderungen begegnen will, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Sciendo, Warsaw, Vol. 103, Iss. 7, pp. 484-490, <https://doi.org/10.2478/wd-2023-0138>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/273501>

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.



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Frank Bickenbach, Wan-Hsin Liu

Wie China internen und externen wirtschaftlichen Herausforderungen begegnen will

Die zunehmende Verschärfung des Wirtschafts- und Technologiekonflikts mit den USA trifft die Wirtschaft der Volksrepublik China in einer Zeit, in der sie zugleich mit großen internen Herausforderungen zu kämpfen hat. In dieser Situation würden harte Vergeltungsmaßnahmen der chinesischen Führung gegen US-Wirtschaftssanktionen die internen wirtschaftlichen Probleme Chinas noch vergrößern. Während des Nationalen Volkskongresses im März 2023 getätigte Aussagen der chinesischen Führung und dort beschlossene Pläne deuten darauf hin, dass die Führung der Bewältigung der internen Probleme derzeit Priorität einräumt. Zugleich verstärkt die Führung ihre Bemühungen zur Erhöhung der Sicherheit von Industrie- und Lieferketten und der Eigenständigkeit Chinas in Wissenschaft und Technologie. Dadurch reduziert China seine Verletzlichkeit im Konflikt mit den USA und erhöht zugleich sein Potenzial für künftige Gegenmaßnahmen.

Nach dem Ende der Null-COVID-Politik hat sich die chinesische Wirtschaft im 1. Quartal 2023 deutlich belebt (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, 2023). Dennoch steht die chinesische Wirtschaftspolitik gegenwärtig vor erheblichen strukturellen Herausforderungen. Hierzu gehören unter anderem eine hartnäckige Krise im Immobiliensektor, eine schwierige Finanzlage vieler Kommunen, eine schwache private Konsumnachfrage und geringe Investitionen privater heimischer und ausländischer Unternehmen, die durch

© Der/die Autor:in 2023. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

einen Verlust an Vertrauen in die wirtschaftspolitische Reformbereitschaft der Regierung und große Unsicherheiten bezüglich der Entwicklung des außenwirtschaftlichen und außenpolitischen Umfelds gebremst werden.

Zu Verunsicherung und Vertrauensverlust beigetragen haben dabei nicht nur die Auswüchse der Null-COVID-Politik der Regierung, die zumindest seit Frühjahr 2022 von vielen Bürgern und Investoren vielfach als übermäßig strikt und dogmatisch sowie als in Teilen willkürlich und wenig effektiv empfunden wurde, sondern vor allem auch eine Vielzahl gegen die Interessen privater heimischer und ausländischer Unternehmen gerichteter wirtschaftspolitischer Entscheidungen der chinesischen Führung. Hierzu zählen ein hartes Vorgehen gegen erfolgreiche heimische Plattform-Unternehmen und Tech-Konzerne, die zunehmende Einflussnahme von Partei und Regierung auf unternehmensinterne Entscheidungsprozesse, die Stärkung und systematische Bevorzugung staatlicher Unternehmen sowie die ausbleibende Umsetzung vielfach zugesagter Reformen zur weiteren Öffnung der Märkte für ausländische Investoren und zur Gleichbehandlung aller heimischen und ausländischen Unternehmen.

Hinzu kommen die wachsenden geopolitischen Spannungen zwischen China und „dem Westen“, vor allem den USA. Diese führen zu weiterer Unsicherheit insbesondere der ausländischen Investoren und haben negative Auswirkungen auf den chinesischen Außenhandel, Direktinvestitionen und den Technologietransfer nach China. Unter Präsident Biden hat die US-Regierung den von Präsident Trump eingeleiteten harten wirtschafts-

Frank Bickenbach ist stellvertretender Leiter des Forschungszentrums „Internationaler Handel und Investitionen“ und Senior Researcher im Research Center „Innovation und Internationaler Wettbewerb“ des Kiel Instituts für Weltwirtschaft.

Dr. Wan-Hsin Liu ist Senior Researcher in den Forschungszentren „Internationaler Handel und Investitionen“ sowie „Innovation und Internationaler Wettbewerb“ des Kiel Instituts für Weltwirtschaft.

politischen Kurs gegenüber China nicht nur fortgesetzt, sondern noch weiter verschärft. Und auch in der EU und ihren Mitgliedstaaten sowie in Japan und anderen Staaten im asiatisch-pazifischen Raum werden vermehrt wirtschaftspolitische Maßnahmen diskutiert und umgesetzt, die strategische Abhängigkeiten ihrer Volkswirtschaften von China reduzieren und ihre technologische Souveränität und nationale Sicherheit gegen mögliche Gefährdungen, insbesondere durch China, verteidigen sollen.

USA verschärfen Restriktionen – China reagiert verhalten

Besonders zahlreiche und weitgehende Restriktionen hat dabei die US-Regierung unter Präsident Biden eingeführt. Sie hat die von der Trump-Regierung gegenüber China verhängten Zölle und Exportbeschränkungen beibehalten und zusätzlich eine Reihe weiterer handels-, investitions- und industriepolitischer Regelungen erlassen, die Handel, Direktinvestitionen und Technologietransfer zwischen den beiden Ländern weiter erschweren bzw. beschränken. Hierzu zählen unter anderem:

- das im Dezember 2021 verabschiedete Gesetz zur Verhinderung uigurischer Zwangsarbeit, das von der (widerlegbaren) Vermutung ausgeht, dass alle Waren, die ganz oder teilweise in der autonomen Region Xinjiang oder von bestimmten Körperschaften in China hergestellt wurden, standardmäßig mit Zwangsarbeit hergestellt wurden und daher nicht in die USA eingeführt werden dürfen (US Customs and Border Protection, 2021);
- der im August 2022 in Kraft getretene CHIPS and Science Act, der unter anderem rund 52 Mrd. US-\$ an neuen Mitteln zur Verfügung stellt, um die Forschung und Herstellung von Halbleitern in den USA zu fördern, wobei es Empfängern der Fördergelder verboten ist, in den nächsten zehn Jahren Investitionen in die Halbleiterherstellung in China (sowie Russland, Nordkorea und den Iran) zu tätigen (US Department of Commerce, 2023);
- eine Verordnung vom September 2022, die die Befugnisse der Regierung zur Beschränkung chinesischer Direktinvestitionen erweitert, die Risiken für die Cybersicherheit oder für sensible Daten von US-Bürgern darstellen können oder die technologische Führungsrolle der USA unter anderem in den Bereichen Mikroelektronik, Künstliche Intelligenz, Quantencomputing, Biotechnologie, fortschrittliche saubere Energie und Klimaanpassungstechnologien gefährden (The White House, 2022a)¹, sowie

¹ In der Verordnung wird China nicht explizit erwähnt. Die Beschränkungen richten sich aber vor allem gegen Investitionen aus China.

- eine Reihe von Verordnungen zur Verschärfung der Kontrollen für die Ausfuhr von Hightechprodukten, insbesondere aus dem Bereich der Halbleitertechnologie, nach China.

Besonders weitreichend sind dabei die Exportrestriktionen, die die Biden-Regierung im Oktober 2022 erlassen hat (BIS, 2022). Sie zielen darauf ab, den Verkauf moderner Halbleiter, Software und Technologien, die für Künstliche Intelligenz und Supercomputer-Anwendungen verwendet werden, an China zu unterbinden und zugleich China daran zu hindern, die Fähigkeit zu entwickeln, selbst fortschrittlichere Halbleiter zu produzieren. Auch Hersteller oder Exporteure außerhalb der USA benötigen für entsprechende Güter eine Ausfuhrgenehmigung der US-Behörden, wenn diese Güter unmittelbar unter Nutzung von US-Technologie oder US-Software gefertigt werden (Foreign-Direct Product Rule, FDP)².

Um die Möglichkeiten Chinas zu beschränken, selbst die Fähigkeit zur Produktion fortschrittlicher Halbleiter zu entwickeln, werden zusätzlich Ausfuhrbeschränkungen für US-amerikanische Halbleiterfertigungsanlagen und für bestimmte Werkzeuge und Komponenten eingeführt, die zur Entwicklung oder Herstellung von Halbleiterfertigungsanlagen für Hochleistungschips in China verwendet werden oder für eine chinesische Fabrik bestimmt sind, die in der Lage ist, moderne Logik- oder Speicherchips oberhalb bestimmter Leistungskriterien zu produzieren.³ Zudem werden Kontrollen für US-Personen eingeführt, die ohne Erlaubnis der US-Regierung nicht mehr an der Entwicklung oder Produktion von Chips in Betrieben in China mitwirken dürfen, die oberhalb der festgelegten Leistungskriterien arbeiten. Diese Beschränkungen betreffen nicht nur einzelne chinesische Unternehmen oder Institutionen, sondern gelten für China insgesamt, inklusive in China ansässiger ausländischer (auch amerikanischer) Unternehmen.⁴

Diese umfassenden Restriktionen entsprechen dem vom nationalen Sicherheitsberater der USA, Jake Sullivan, im September 2022 angekündigten Politikwechsel bei

² Zusätzlich wurden die Exportkontrollen für 28 chinesische Unternehmen und Einrichtungen, die Supercomputer oder hoch entwickelte Halbleiter herstellen und schon zuvor auf der Sanktionsliste (Entity List) der USA standen, erweitert. Für sie werden die zuvor geltenden Exportbeschränkungen auch auf den Bezug von im Ausland hergestellten Chips und anderen Produkten erweitert, soweit diese das „direkte Produkt“ von US-Software oder US-Ausrüstung sind (FDP).

³ Mittlerweile haben auch Japan und die Niederlande, in denen die wichtigsten nicht-amerikanischen Hersteller von Fertigungsanlagen für moderne Halbleiter beheimatet sind, angekündigt, Regulierungen für den Export solcher Anlagen und Komponenten nach China zu erlassen bzw. zu erweitern.

⁴ Allerdings gilt für ausgewählte nicht-chinesische Unternehmen eine (zunächst) auf ein Jahr befristete Ausnahmegenehmigung.

der Gestaltung der Exportkontrollen gegenüber China. Demnach reiche es angesichts eines geänderten strategischen Umfelds nicht mehr aus, dass die USA ihren Konkurrenten bei bestimmten Schlüsseltechnologien, wie modernen Hochleistungschips, stets einige Generationen voraus sind. Vielmehr gehe es, darum, dass die USA dort „einen möglichst großen Vorsprung“ behaupteten (The White House, 2022b). Die Restriktionen sind also einerseits sehr umfassend, zugleich sind sie aber auch zielgerichtet, indem sie sich weitgehend auf Hochleistungschips für Supercomputer und Künstliche Intelligenz sowie Anlagen und Fachkräfte für deren Produktion beschränken. So sind die Leistungsparameter, ab denen die Exportrestriktionen gelten, vor allem im Bereich der Logik-Chips so hoch angesetzt, dass die heimischen chinesischen Halbleiterunternehmen derzeit längst noch nicht in der Lage sind, entsprechende Chips im industriellen Maßstab zu fertigen. Große Teile der chinesischen Halbleiterindustrie dürften daher von den Restriktionen (zunächst) überhaupt nicht betroffen sein.⁵ Ihnen bieten sich trotz der Restriktionen immer noch weitreichende Möglichkeiten, ihre Marktanteile in wichtigen Bereichen der Halbleiterindustrie auszuweiten (Kleinhans et al., 2023).

Erheblich zurückgeworfen werden dürften durch die Restriktionen jedoch Chinas Ambitionen seinen Entwicklungsrückstand im Bereich modernster Halbleiter gegenüber den führenden Anbietern weiter zu reduzieren und auch im Bereich hochmoderner Halbleiter zunehmend eigenständig zu werden. Hier droht im Falle einer strikten Umsetzung der US-Restriktionen nicht nur eine deutliche Verlangsamung der Entwicklung, sondern sogar ein erheblicher Rückschritt, wenn sich derzeit in China produzierende führende ausländische Unternehmen aus China zurückziehen, weil sie die für die Produktion notwendigen Anlagen und Fachkräfte nicht mehr importieren können.

Die Reaktion der chinesischen Regierung auf die von den USA eingeführten Beschränkungen fiel bisher eher zurückhaltend aus. Dies gilt insbesondere für die Reaktion auf die neuen umfassenden Ausfuhrbeschränkungen für moderne Halbleiter. Zwar kritisierte die chinesische Regierung das Vorgehen der US-Regierung scharf (FM-PRC, 2022) und leitete im Dezember 2022 in der Sache ein Verfahren gegen die USA bei der Welthandelsorganisation (WTO) ein (MOFCOM, 2022). Allerdings erscheinen die Erfolgsaussichten eines solchen Verfahrens sehr zweifelhaft, da sich die US-Regierung als Begründung für die Restriktionen auf den Schutz der nationalen Sicherheit beruft. Zur Wahrung nationaler Sicherheitsin-

teressen lassen die WTO-Regeln weitreichende Ausnahmen zu, die ansonsten WTO-widrige Maßnahmen rechtfertigen können. Zudem würde es bis zu einer Entscheidung voraussichtlich Jahre dauern – ein Zeitraum, in dem die Beschränkungen angesichts ihrer Reichweite und der Schnelligkeit der Halbleiterindustrie erhebliche Schäden für die chinesische Halbleiterindustrie bewirken können.

Direkte Vergeltungsmaßnahmen hat die chinesische Regierung – anders als etwa im Fall der von der Trump-Regierung im Juni 2018 gegen China verhängten Zölle – (zunächst) nicht ergriffen oder angekündigt. Allerdings bereitet die chinesische Regierung derzeit die Überarbeitung des „Katalogs von Technologien, deren Export verboten oder beschränkt ist“, vor. Am 30. Dezember 2022 hat sie dazu einen Änderungsvorschlag veröffentlicht und ein öffentliches Konsultationsverfahren eingeleitet. Der Vorschlag sieht vor, zusätzliche Exportrestriktionen für eine Reihe neuer Technologien aus Bereichen einzuführen, die China als strategische Zukunftsindustrien betrachtet und die insbesondere für die globale digitale und grüne Transformation von zentraler Bedeutung sind. Hierzu zählen unter anderem Technologien zur Produktion von schwarzem Silizium und zur Herstellung von großflächigen Silizium-Wafern für die Photovoltaik-Industrie, Technologien zur Raffination, Verarbeitung und Nutzung von seltenen Erden sowie zahlreiche weitere Technologien. Obwohl die Frist für Stellungnahmen der Öffentlichkeit bereits im Januar 2023 abgelaufen ist, wurde bisher noch keine gültige neue Liste veröffentlicht. Ob China die Revision der Liste tatsächlich dazu nutzen wird, substanzielle neue Exportrestriktionen einzuführen, die die USA (und deren Partner) wirtschaftlich erheblich treffen würden, ist daher zunächst noch offen.

Der Nationale Volkskongress 2023

Vor diesem Hintergrund wurde die diesjährige Sitzung des Nationalen Volkskongresses (NVK) im März 2023 auch im Westen mit großem Interesse verfolgt, um zu sehen, welche Signale von dort im Hinblick auf die chinesische (Wirtschafts-)Politik für die nähere Zukunft ausgehen würden.⁶ Auch wenn der NVK in der Praxis kaum wirkliche Einflussmöglichkeiten besitzt und dort keine wirklichen Debatten stattfinden, sondern lediglich die Entscheidungen der Partei- und Staatsführung abgesegnet werden, bietet er doch wichtige Einblicke in die politischen und wirtschaftlichen Vorhaben der chinesischen

5 Im Speicherchip-Bereich betreffen die Restriktionen allerdings auch Segmente, in denen das chinesische Unternehmen YMTC bereits erfolgreich produziert und Marktanteile gewonnen hat (Kleinhans et al., 2023).

6 Der aus rund 3.000 Mitgliedern bestehende NVK ist das gesetzgebende Organ der VR China. Er verabschiedet alle wichtigen Gesetze und zentralen Wirtschaftspläne, wählt und ernennt die wichtigsten staatlichen Amtsträger und nimmt die Rechenschaftsberichte der Regierung entgegen.

Regierung. Neben dem vom NVK verabschiedeten zentralen Wirtschaftsplan für 2023 sind hierbei insbesondere öffentliche Stellungnahmen der Mitglieder der Partei- und Staatsführung von besonderem Interesse.⁷

Stellungnahmen der Staats- und Parteiführung

Am Rande des NVK hat Präsident Xi die Politik der USA und ihrer westlichen Verbündeten ungewöhnlich direkt und heftig kritisiert. Das externe Umfeld Chinas habe sich „dramatisch verändert“ und die Unwägbarkeiten hätten stark zugenommen. Verantwortlich hierfür seien „die westlichen Länder angeführt von den USA“, die eine „umfassende Eindämmung, Einkreisung und Unterdrückung Chinas“ verfolgten (Xinhua, 2023). Dies stelle China vor nie da gewesene schwere Herausforderungen. Auch der neue Außenminister Qin Gang übte am Rande des NVK heftige Kritik an den USA und warnte davor, dass eine Konfrontation unvermeidbar sei, wenn die USA diesen Weg weiterverfolgten (FMPRC, 2023a).

Der neue Ministerpräsident Li Qiang gab sich gegenüber den USA dagegen deutlich konzilianter. Er betonte die enge wirtschaftliche Verflechtung der beiden Länder und verwies auf die Vorteile, die beide Länder bisher aus der Entwicklung des jeweils anderen gezogen hätten und auch weiterhin ziehen könnten. Eine Einkreisung und Unterdrückung sei in niemandes Interesse (FMPRC, 2023b).

Zugleich warb Li bei ausländischen Investoren und heimischen privaten Unternehmern um Vertrauen und betonte die großen Chancen, die ihnen Chinas riesiger Markt biete. China werde die Öffnung seiner Wirtschaft für internationale Unternehmen unabhängig von der Entwicklung der äußeren Situation weiter entschlossen verfolgen und heiße Investoren aus aller Welt willkommen. Im Jahr 2022 habe es zwar einige „unkorrekte Diskussionen gegeben, die einige Privatunternehmer beunruhigt hätten“, das Bekenntnis der Parteiführung zur Entwicklung des Privatsektors als einem wichtigen Bestandteil des chinesischen Wirtschaftssystems sei jedoch unmissverständlich und unerschütterlich. Li versprach, seine Regierung werde die Rechte von Unternehmern in Übereinstimmung mit dem Gesetz schützen, gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Arten von Marktteilnehmern schaffen und das Wachstum und den Erfolg privater Unternehmen fördern (FMPRC, 2023b).

⁷ Dabei wurde 2023 vor allem das Auftreten des neuen Ministerpräsidenten Li Qiang mit Spannung erwartet. Dieser gilt einerseits als enger Vertrauter und loyaler Gefolgsmann Xi Jinpings, zugleich aber (zumindest bis zu seiner radikalen Umsetzung der Null-COVID-Politik in Shanghai) auch als pragmatischer Wirtschaftsexperte.

Plan für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung 2023

Das wichtigste auf dem NVK 2023 beschlossene (wirtschafts-)politische Planungsdokument ist der von der Staatlichen Kommission für Entwicklung und Reform (NDRC) im Auftrag des Staatsrates vorgelegte „Bericht über die Umsetzung des Nationalen Plans für wirtschaftliche und soziale Entwicklung für 2022 und den Entwurf des Nationalen Plans für wirtschaftliche und soziale Entwicklung für 2023“ (NDRC, 2023). Vor allem der Vergleich zwischen diesem Bericht (Bericht 2023) und dem vor zwei Jahren vom NVK beschlossenen 14. Fünfjahresplan (FJP) für die Jahre 2021 bis 2025 (NDRC, 2021) bietet interessante Einsichten darüber, mit welchen Änderungen in den wirtschaftspolitischen Schwerpunktsetzungen und Maßnahmen Chinas Führung den drängenden internen und externen Herausforderungen begegnen will.

Das übergeordnete Ziel des 14. FJP ist die Förderung einer qualitativ hochwertigen Entwicklung in China. Sie soll innovationsgetrieben, umweltfreundlich und überwiegend vom chinesischen Binnenmarkt getrieben sein. Zwei Eckpfeiler der neuen Entwicklungsstrategie sind dabei 1. die Förderung der technologischen Innovationsfähigkeit Chinas und seiner Eigenständigkeit in Wissenschaft und Technologie und 2. die Stärkung der chinesischen Binnenwirtschaft (Bickenbach und Liu, 2021). Die Förderung einer solchen Entwicklung bleibt 2023 weiterhin das oberste wirtschaftspolitische Ziel der chinesischen Regierung. Der Bericht 2023 betont dabei jedoch viel stärker als der 14. FJP die Notwendigkeit einer systematischen Herangehensweise und einer stärkeren gesamtwirtschaftlichen und gesamtgesellschaftlichen Koordinierung als Reaktion auf vielseitige Herausforderungen, deren Bekämpfung zum Teil mit Ziel- und Ressourcenkonflikten einhergehe und Kompromisse verlange.

Das Ziel der Stärkung der Binnennachfrage erfährt im Bericht 2023 eine deutlich größere Bedeutung und Priorisierung (auch gegenüber dem Ziel angebotsseitiger struktureller Reformen) als im 14. FJP. Der private Konsum soll nach der Flaute und Unsicherheit während der Corona-Lockdowns wiederbelebt und gesteigert werden. Hierzu soll die Kaufkraft der Menschen erhöht und das inländische Angebot an hochwertigen Konsumprodukten verbessert und ausgeweitet werden. Zur Stärkung der Binnennachfrage soll auch eine erhöhte Investitionstätigkeit beitragen. Im Haushalt der Zentralregierung sind dafür 680 Mrd. RMB (rund 88 Mrd. Euro) reserviert. Dabei soll zugleich die Struktur der Investitionsausgaben der Zentralregierung optimiert werden, wobei im Bericht 2023 anders als im 14. FJP auch Sicherheitsaspekte besonders betont werden. Hierzu zählen neben der nationalen Sicherheit und der Sicherheit der Nahrungsmittel-

und Energieversorgung, explizit auch die Sicherheit der Industrie- und Lieferketten. Die staatlichen Investitionen sollen zudem zusammen mit verstärkten politischen Anreizen und einem verbesserten Geschäftsumfeld zusätzliche Investitionen der Unternehmen anregen und privates Kapital anziehen.

Im Bericht 2023 wird explizit die Absicht betont, die Entwicklung der privaten Unternehmen und der Privatwirtschaft zu fördern und zu unterstützen. Anders als im 14. FJP findet die Forderung nach einer verstärkten Übernahme sozialer Verantwortung durch die privaten Unternehmen und eines aktiven Engagements der Unternehmen im sozialen Bereich und in der Wohltätigkeitsarbeit, die Präsident Xi's Ziel des „gemeinsamen Wohlstands“ widerspiegelt, im Bericht 2023 keine explizite Erwähnung.

Mehrfach betont der Bericht 2023 das Ziel, die Sicherheit der Industrie- und Lieferketten und deren reibungsloses Funktionieren zu gewährleisten. So wird mit Blick auf das übergeordnete Ziel der gleichzeitigen Realisierung von Entwicklung und Sicherheit im Bericht 2023 die Sicherheit der Industrie- und Lieferketten anders als im 14. FJP explizit genannt. Zudem soll die führende Position Chinas in wichtigen Technologiebereichen wie New Energy Vehicles, 5G und Photovoltaik gefestigt werden. Zur Sicherung der Versorgung mit Rohstoffen sollen darüber hinaus die Erkundung und Erschließung von Ressourcen und Bergbauprojekten in China gefördert werden. Zur Sicherung der Industrie- und Lieferketten soll zudem ein funktionsfähiger Gütertransport über wichtige See- und Flughäfen sichergestellt werden. Dies soll auch dazu beitragen, Chinas Position als starke Handelsnation weiter auszubauen.

Zur Stärkung der Binnennachfrage sowie zur Sicherung der Industrie- und Lieferketten sollen auch ausländische Investoren verstärkt beitragen. Vor diesem Hintergrund findet die im 14. FJP betonte Strategie des doppelten Wirtschaftskreislaufs (dual circulation), die oft im Sinne des Strebens Chinas nach wirtschaftlicher Abkopplung interpretiert wurde, im Bericht 2023 keine direkte Erwähnung mehr. Stattdessen spricht der Bericht von der Notwendigkeit einer besseren Koordinierung von Binnen- und Außenwirtschaft. Ziel ist es dabei insbesondere, Unzulänglichkeiten und Schwächen in Chinas Industrie- und Lieferketten schnell zu beseitigen. Bei der Förderung ausländischer Investitionen betont die Regierung dabei eine noch weitergehende Öffnung des modernen Dienstleistungssektors. Darüber hinaus betont sie aber auch explizit die Bedeutung der Förderung ausländischer Investitionen im verarbeitenden Gewerbe. Hierbei geht es nicht allein darum, Investitionsprojekte höherer Qualität zu attrahieren, sondern auch darum, einen Rückzug ausländischer

Investoren zu verhindern. Die chinesische Regierung will weiterhin auch die Einrichtung von Forschungs- und Entwicklungszentren ausländischer Unternehmen in China fördern; die Förderung der Beteiligung ausländischer Unternehmen an nationalen Technologieprojekten wird im Bericht 2023 anders als im 14. FJP jedoch nicht mehr erwähnt. Im Gegensatz zu ausländischen Investitionen in China finden chinesische Direktinvestitionen im Ausland im Bericht 2023 kaum Erwähnung. Ihre Förderung wird allein im Zusammenhang mit Kooperationen zur Erschließung ausländischer Bodenschätze erwähnt.

Die Stärkung der Fähigkeiten und der Eigenständigkeit Chinas in Wissenschaft und Technologie genießt für die chinesische Regierung nach wie vor höchste Priorität. Die Optimierung und Modernisierung (Upgrading) der Industriestruktur soll 2023 weiter beschleunigt und die Integration und Verzahnung von Industrie- und Innovationsketten in ganz China verstärkt gefördert werden. Dabei sollen Durchbrüche in wichtigen Technologien erzielt werden. Zur Erreichung dieser Ziele wird im Bericht 2023 die Notwendigkeit einer stärkeren Koordination mit einer starken Lenkungsrolle der zentralen politischen Führung betont. Hierdurch sollen Ressourcen wie Wissen, Talente und finanzielle Mittel aus allen gesellschaftlichen Bereichen besser mobilisiert und koordiniert eingesetzt werden. Auch die Entwicklung von Staatsunternehmen zu innovativen Unternehmen und Unternehmen von Weltklasse soll dabei vorangetrieben werden.

Mit dem Ziel, die Entwicklung von Chinas Fähigkeiten und Eigenständigkeit im Bereich der Wissenschaft und Technologie besser zu koordinieren und zu beschleunigen, wurden auf dem NVK zudem weitreichende institutionelle Reformen in der politischen Steuerung der Wissenschafts- und Technologiepolitik angekündigt. Diese betreffen die Umstrukturierung des Ministeriums für Wissenschaft und Technologie (MOST) sowie die Gründung einer Zentralen Kommission für Wissenschaft und Technologie (CCST) (Zentralkomitee der KPC und Zentralrat, 2023).

Das MOST soll sich durch die Umstrukturierung verstärkt auf die großen strategischen Aufgaben (das Makro-Management) im Bereich der Wissenschafts- und Technologiepolitik konzentrieren können. Hierzu zählen insbesondere Strategieentwicklung und Planung, Reform des Wissenschafts- und Innovationssystems, Ressourcenplanung sowie Steuerung, Überwachung und Kontrolle der Wissenschafts- und Technologieentwicklung und der Förderresultate. Das MOST soll die Entwicklung der Grundlagenforschung, den Aufbau nationaler Laboratorien, die Durchführung nationaler Großprojekte in Wissenschaft und Technologie und den Aufbau eines nationalen Technologietransfersystems

fördern und überwachen. All dies soll dazu beitragen, ein effizientes nationales Innovationssystem aufzubauen und die Wissenschafts- und Technologieentwicklung besser mit der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung zu verbinden. Die Gründung der CCST soll die konzentrierte Führung des Zentralkomitees der KPC im Bereich von Wissenschaft und Technologie sicherstellen. Die CCST überwacht die Umsetzung der Vorgaben der KPC-Führung durch das MOST und koordiniert die Wissenschafts- und Technologiepolitik mit anderen zivilen und militärischen Politikbereichen.

Fazit

Chinas Wirtschaft hat zurzeit mit erheblichen internen Herausforderungen zu kämpfen. Diese dürften sich noch verschärfen, wenn die chinesische Führung mit Vergeltungsmaßnahmen auf US-amerikanische Wirtschaftsanktionen reagieren würde. Sie dürften vor allem bei ausländischen Unternehmen und Investoren zu weiteren Unsicherheiten und Vertrauensverlusten führen und deren Investitionsneigung weiter reduzieren. Während des Nationalen Volkskongresses im März 2023 getätigte Aussagen der chinesischen Führung und dort beschlossene Pläne und institutionelle Reformen deuten darauf hin, dass die Führung der Bewältigung der internen Probleme derzeit Priorität in der Wirtschaftspolitik einräumt. Zugleich verstärkt die Führung ihre Bemühungen, die Sicherheit von Chinas Industrie- und Lieferketten und seiner Eigenständigkeit in Wissenschaft und Technologie zu erhöhen, um China weniger verwundbar gegenüber externen Herausforderungen zu machen.

Um die internen Herausforderungen zu bewältigen, sollen insbesondere der Binnenkonsum und die private Investitionstätigkeit angekurbelt werden. Die politische Führung ist daher bemüht, das Vertrauen der Konsumenten sowie vor allem das der privaten Unternehmer und ausländischen Investoren zurückzugewinnen und Unsicherheiten im Investitionsumfeld zu reduzieren. So nutzte der neue Ministerpräsident Li Qiang eine internationale Pressekonferenz am Rande des NVK dazu, sich als wirtschaftsfreundlicher Reformier zu präsentieren und um das Vertrauen privater Unternehmer und ausländischer Investoren zu werben. Im Einklang damit kündigt der Plan der Regierung für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung 2023 zahlreiche Maßnahmen zur Stärkung des Binnenkonsums und zur Förderung privater Investitionen an. Die Entwicklung der privaten Unternehmen und der Privatwirtschaft werden dabei explizit als Ziel genannt. Auf die explizite Nennung überwiegend negativ besetzter ideologischer Termini wie die „soziale Verantwortung der Unternehmen für den gemeinsamen Wohlstand“ oder der „doppelte Wirtschaftskreislauf“ verzichtet die Regierung

dagegen. Dies deutet darauf hin, dass die chinesische Regierung bereit ist, zumindest vorübergehend ideologisch motivierte Vorgaben abzuschwächen, um dem Vertrauensverlust und den großen Unsicherheiten der privaten Unternehmen und der damit einhergehenden Schwäche der privaten Investitionstätigkeit entgegenzuwirken. Allerdings betont die Regierung mehrfach die Notwendigkeit von mehr zentraler Koordination und Steuerung, was bei privaten Unternehmen und ausländischen Investoren weniger gut ankommen dürfte.

Mit Blick auf das externe Umfeld warnte Präsident Xi, die vom Westen unter Führung der USA verfolgte „umfassende Eindämmung, Einkreisung und Unterdrückung Chinas“ stelle China vor nie dagewesene schwere Herausforderungen. Entsprechend führt die Regierung in ihrem Bericht die „Sicherheit der Industrie- und Lieferketten“ als wichtiges Ziel der Politik an. Unzulänglichkeiten und Schwächen in Chinas Industrie- und Lieferketten müssten schnell beseitigt werden. Chinas führende Position in wichtigen Technologiebereichen (New Energy Vehicles, 5G und Photovoltaik) solle gefestigt werden. Und zur Sicherung der Versorgung mit Rohstoffen sollen sowohl in China als auch im Ausland verstärkte Anstrengungen zur Erkundung und Erschließung mineralischer Rohstoffe unternommen werden.

Die bereits im 14. FJP als vorrangiges Ziel Chinas angeführte „Förderung der technologischen Innovationsfähigkeit und Eigenständigkeit in Wissenschaft und Technologie“ genießt für die chinesische Regierung angesichts der externen Herausforderungen 2023 höchste Priorität. Eine stärkere Koordinierung und Lenkung durch die zentrale politische Führung sowie inhaltliche und weitreichende institutionelle Reformen im Bereich der Wissenschafts-, Technologie und Innovationspolitik sollen es China ermöglichen, im sich verschärfenden internationalen Technologiewettbewerb zu bestehen und sich gegen externe Versuche der Eindämmung und Unterdrückung zu behaupten.

Die Erhöhung der Sicherheit von Chinas Industrie- und Lieferketten sowie seiner Eigenständigkeit in Wissenschaft und Technologie können als eine in erster Linie defensiv ausgerichtete Politik aufgefasst werden, die darauf abzielt, Chinas wirtschaftliche und soziale Entwicklung gegen externe Herausforderungen abzusichern. Zugleich kann sie aber auch als Stärkung der Fähigkeit Chinas zu möglichen zukünftigen Gegenmaßnahmen gegen die westliche „Eindämmungspolitik“ gesehen werden. Die ungewöhnlich heftige und direkte Kritik Präsident Xis an der entsprechenden Politik der USA und die Warnung des neuen Außenministers Qin Gang, dass eine Konfrontation unvermeidbar sei, wenn die USA diesen Weg weiterver-

folgten, sind daher sicher auch als Warnung vor entsprechenden wirtschaftlichen Gegenmaßnahmen anzusehen und ernst zu nehmen. Mit dem Verweis auf die vorhandenen und weiter auszubauenden eigenen Stärken in wichtigen Technologiefeldern und mit der diskutierten Erweiterung des Katalogs exportbeschränkter Technologien signalisiert und schärft China seine Möglichkeiten zu konkreten Gegenmaßnahmen – ohne sich bereits heute auf ein ob, wann oder wie festzulegen.

Literatur

- Bickenbach F. und W.-H. Liu (2021), Chinas neuer Fünfjahresplan: Wirtschaftliche Kernelemente und Implikationen für Deutschland und Europa, *Kiel Focus*, <https://www.ifw-kiel.de/de/publikationen/kiel-focus/2021/chinas-neuer-fuenfjahresplan-wirtschaftliche-kernelemente-und-implikationen-fuer-deutschland-und-europa-0/> (13. Juni 2023).
- BIS – Bureau of Industry and Security, Department of Commerce (2022), Implementation of Additional Export Controls: Certain Advanced Computing and Semiconductor Manufacturing Items; Supercomputer and Semiconductor End Use; Entity List Modification, Federal Register, 13. Oktober, <https://www.federalregister.gov/documents/2022/10/13/2022-21658/implementation-of-additional-export-controls-certain-advanced-computing-and-semiconductor> (13. Juni 2023).
- FMPRC – Ministry of Foreign Affairs, China (2022), Regelmäßige Pressekonferenz der Sprecherin des Außenministeriums Mao Ning am 14. Oktober, https://www.fmprc.gov.cn/fyrbt_673021/jzhsl_673025/202210/t20221014_10783635.shtml (13. Juni 2023).
- FMPRC – Ministry of Foreign Affairs, China (2023a), Außenminister Qin Gang beantwortet Fragen chinesischer und ausländischer Journalisten zu Chinas Außenpolitik und Außenbeziehungen, https://www.fmprc.gov.cn/wjbzhd/202303/t20230307_11037046.shtml (13. Juni 2023).
- FMPRC – Ministry of Foreign Affairs, China (2023b), Ministerpräsident Li Qiang nimmt an einer Pressekonferenz teil und beantwortet Fragen von chinesischen und ausländischen Journalisten, https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/202303/t20230313_11040059.shtml (13. Juni 2023).
- Kleinhans, J.-P., R. Goujon, J. Hess und L. Dudley (2023), Running on Ice: China's Chipmakers in a Post-October 7 World, Rhodium Group, <https://rhg.com/research/running-on-ice/> (13. Juni 2023).
- MOFCOM – Ministry of Commerce, China (2022), Der Leiter der Abteilung für Verträge und Recht des Handelsministeriums beantwortet Fragen von Journalisten zum WTO-Verfahren Chinas gegen die USA wegen Missbrauchs von Ausfuhrkontrollmaßnahmen zur Beschränkung des Handels mit Chips und anderen Produkten, <http://www.mofcom.gov.cn/article/xwfb/xwsjzr/202212/20221203373159.shtml> (13. Juni 2023).
- NDRC – Staatliche Kommission für Entwicklung und Reform (2021), Der vierzehnte Fünfjahresplan für die nationale wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Volksrepublik China und die Vision 2035, https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/ghwb/202103/t20210323_1270124.html (13. Juni 2023).
- NDRC – Staatliche Kommission für Entwicklung und Reform (2023), Bericht über die Umsetzung des Nationalen Plans für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung für 2022 und den Entwurf des Nationalen Plans für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung für 2023, https://www.gov.cn/xinwen/2023-03/15/content_5746959.htm (13. Juni 2023).
- Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2023), Inflation im Kern hoch – Angebotskräfte jetzt stärken, Frühjahr 2023, https://www.ifw-kiel.de/fileadmin/Dateiverwaltung/IfW-Publications/-ifw/Gemeinschaftsdiagnose/Langfassungen/IfW_Kiel_GD_1_2023_unkorrigiert_RZ_WEB.pdf (13. Juni 2023).
- The White House (2022a), FACT SHEET: President Biden Signs Executive Order to Ensure Robust Reviews of Evolving National Security Risks by the Committee on Foreign Investment in the United States, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/09/15/fact-sheet-president-biden-signs-executive-order-to-ensure-robust-reviews-of-evolving-national-security-risks-by-the-committee-on-foreign-investment-in-the-united-states/> (13. Juni 2023).
- The White House (2022b), Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan at the Special Competitive Studies Project Global Emerging Technologies Summit, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/09/16/remarks-by-national-security-advisor-jake-sullivan-at-the-special-competitive-studies-project-global-emerging-technologies-summit/> (13. Juni 2023).
- US Customs and Border Protection (2021), Uyghur Forced Labor Prevention Act, <https://www.cbp.gov/trade/forced-labor/UFLPA#:~:text=The%20Act%20requires%20CBP%20to,in%20part%20by%20forced%20labor> (13. Juni 2023).
- US Department of Commerce (2023), Commerce Department Outlines Proposed National Security Guardrails for CHIPS for America Incentives Program, <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2023/03/commerce-department-outlines-proposed-national-security-guardrails> (13. Juni 2023).
- Xinhua (2023), Xi Jinping betonte beim Besuch von Mitgliedern der Demokratischen Staatsaufbaugesellschaft Chinas und des Gesamtchinesischen Industrie- und Handelsverbands, die an der CPPCC-Sitzung teilnahmen, das richtige Steuern zur gesunden Entwicklung der Privatwirtschaft mit hoher Qualität, https://www.gov.cn/xinwen/2023-03/06/content_5745092.htm (13. Juni 2023).
- Zentralkomitee der KPC und Zentralrat (2023), Reformprogramm für Institutionen der Partei und des Zentralrats, https://www.gov.cn/zhengce/2023-03/16/content_5747072.htm (13. Juni 2023).

Title: *How China Plans to Cope with Internal and External Economic Challenges*

Abstract: *The mounting economic and technological conflict with the U.S. is hitting China's economy at a difficult time. Harsh retaliation by China against U.S. economic sanctions would further exacerbate its internal economic problems. During the 2023 National People's Congress, the Chinese leadership has made it clear that it is currently giving priority to addressing its internal economic problems. At the same time, it is also stepping up efforts to enhance the security of China's industrial and supply chains and its self-reliance in science and technology. This reduces China's vulnerability in the conflict with the U.S. and strengthens its capacity for future countermeasures.*