

07/2020

CHINAS INDUSTRIE- POLITISCHE STRATEGIE

Eine Gefahr oder
Chance für Europa?

WISO
DIREKT

AUF EINEN BLICK

„Made in China 2025“ ist ein Paradebeispiel für Chinas industriepolitische Strategie, die den technologischen Fortschritt in den Mittelpunkt stellt. Noch ist China in einigen Bereichen von Technologien und Fachwissen aus dem Ausland abhängig. Das bietet für europäische Unternehmen kurzfristig Chancen. Das Land wandelt sich derzeit aber mit Macht zu einem Konkurrenten. Politik, Wirtschaft und Wissenschaft in Europa müssen sich auf die damit einhergehenden Chancen und Risiken einstellen und ihre China-Strategien entsprechend neu justieren.

Nach rund 40 Jahren Wirtschaftsreformen und einer seit dem Beitritt zur Welthandelsorganisation (WTO) 2001 beschleunigten Integration in das globale Wirtschaftssystem ist Europa mit einer sich rasant wandelnden Wirtschaftsmacht China konfrontiert. Doch trotz großer Entwicklungssprünge muss das Land den Übergang vom günstig produzierenden Schwellenland zur hoch entwickelten Industrienation erst noch erfolgreich vollziehen. Um die Produktivität und Innovationskraft zu steigern, setzt die chinesische Führung auf eine umfassende Industriepolitik. Wie zuvor Japan, Südkorea oder Taiwan folgt Beijing grob dem „ostasiatischen Wirtschaftsmodell“, das unter anderem auf massiven Staatseingriffen fußt. Nach dem Willen der chinesischen Führung soll das Land bis 2049 – zum 100. Gründungsjubiläum der Volksrepublik – zu einer modernen Industrienation mit globaler Vormachtstellung in Wissenschaft, Technik und industrieller Fertigung aufsteigen. Europa steht nun vor der Herausforderung, Antworten auf diese Innovationsinitiative zu formulieren.

CHINAS INDUSTRIEPOLITISCHE STRATEGIE IST EFFEKTIV, ABER INEFFIZIENT

Insbesondere seit dem Amtsantritt von Staats- und Parteichef Xi Jinping in den Jahren 2012/13 hat der Einparteiensstaat seinen

Kontrollanspruch stark ausgeweitet. Das 3. Plenum des 18. Zentralkomitees der Kommunistischen Partei Chinas (KPC) im November 2013 wertete zwar die Rolle des Marktes und der Privatwirtschaft auf. Gleichzeitig wurde jedoch die zentrale Bedeutung von Staatsunternehmen und Industriepolitik für den wirtschaftlichen Fortschritt Chinas bekräftigt. Die Zentralregierung gibt über Pläne und Direktiven die Marschrichtung vor, der alle Akteure – in Politik, Wissenschaft und Wirtschaft, der staatlichen und der privaten Sphäre – folgen müssen. Die konkreten Zielvorgaben sollen Ressourcen mobilisieren und die industrielle Basis stärken helfen.

Beijing investiert massiv in Forschung und Entwicklung in strategisch wichtigen Industrien und kann bereits erste Erfolge verbuchen, etwa im Bereich von Fahrzeugen mit alternativen Antriebstechnologien, dem neuen Telekommunikationsstandard 5G oder in der Raumfahrt. Schattenseiten, wie etwa industrielle Überkapazitäten, werden in Kauf genommen, um Wertschöpfungsketten im Land zu etablieren und sich rasch von der internationalen Konkurrenz abzusetzen. Beijing passt seine industriepolitische Strategie laufend an und versucht, den zentralistisch organisierten Einparteiensstaat mit einer stärkeren Einbindung innovativer Privatunternehmen und Marktmechanismen in Einklang zu bringen. Die seit 2013 propagierten Reformen von Staatsunternehmen kommen dabei nur langsam voran. Doch nicht nur die Ineffizienz des hybriden Staatskapitalismus Chinas erhöht den Druck auf Beijing, seine Herangehensweise anzupassen.

Auch der seit Anfang 2018 andauernde Handelskonflikt mit den Vereinigten Staaten zwingt China zu Kursanpassungen. Verschärfte Exportkontrollen und -beschränkungen der US-Regierung haben chinesische Telekommunikationsriesen wie

>

Huawei oder ZTE empfindlich getroffen – und die chinesische Führung weiter in ihrem Bestreben bestärkt, möglichst schnell technologisch unabhängig zu werden. Der Aufbau der heimischen Halbleiter- und Softwareindustrie ist auf der industriepolitischen Agenda Beijings klar nach oben gerückt.

„MADE IN CHINA 2025“ – PARADEBEISPIEL CHINESISCHER INDUSTRIEPOLITIK

Im Jahr 2015 stellte die chinesische Führung ihre ambitionierte Strategie „Made in China 2025“ vor. Das industriepolitische Programm legt Chinas globale Ambitionen beim Aufstieg zur industriellen Supermacht offen (siehe Abbildung 1). Dabei geht es klar um die Verdrängung ausländischer Konkurrenz. Die chinesische Regierung reagierte auf internationale Kritik an „Made in China 2025“, indem sie den Begriff seit Sommer 2018 weitestgehend aus dem offiziellen Sprachgebrauch strich. Dabei handelt es sich jedoch nur um eine rhetorische Anpassung. Von dem großen Ziel, China mithilfe forcierter Industriepolitik zu einer weltweit führenden Industrienation zu machen, ist Beijing nicht abgerückt.

Die Strategie gliedert sich in ein Netzwerk industriepolitischer Initiativen ein, die aufeinander aufbauend unterschiedliche Aspekte zur gezielten Förderung herausgreifen. So wird die digitale Vernetzung der chinesischen Wirtschaft zwar im Rahmen der Strategie „Internet Plus“ vorangetrieben. Sie ist aber gleichzeitig auch wesentlicher Bestandteil von „Made in China 2025“. Im Kern geht es bei all diesen Initiativen um die Stärkung des heimischen Innovationssystems sowie die technologiegetriebene Modernisierung Chinas.

Im Rahmen von Pilotprojekten und Demonstrationszonen sollen neue Technologien und erfolgreiche Umsetzungsmodelle im ganzen Land verbreitet werden. Die chinesische Regierung hat bereits rund 4.000 Pilotprojekte mit Bezug zu „Made in China 2025“ – etwa im Bereich intelligenter Fertigung von Industrierobotern oder Raketentriebwerken – benannt (Zenglein/Holzmann 2019: 33f.). Pilot- und Demonstrationsgebiete im Rahmen der Strategie umfassen mittlerweile mehr als 30 Städte. Auf dem Weg zur modernen Supermacht soll in den kommenden fünf Jahren ein landesweites Netzwerk von Innovationszentren im Fertigungsbereich entstehen. Es baut auf nationalen Kernzentren auf, die auf bestimmte Technologieschwerpunkte fokussieren – von Batterien über Halbleiter bis hin zu 3D-Druck. Zurzeit gibt es zwölf solcher Zentren (Zenglein/Holzmann 2019: 37, 39), 15 sollen es bis Ende 2020 sein.

Auf dem Weg zu technologischer Unabhängigkeit sollen chinesische Unternehmen im Jahr 2025 bereits einen Anteil von 90 Prozent des heimischen Marktes für Fahrzeuge mit alternativen Antriebstechnologien bedienen. Darüber hinaus nennt „Made in China 2025“ diverse Zielvorgaben für Patente, den Wertschöpfungsanteil von Hightechindustrien und die Reduktion der CO₂-Emissionen. Auch die gezielte Förderung einheimischer Unternehmen mit international wettbewerbsfähigen Qualitätsmarken, also der Aufbau nationaler Champions, steht auf dem Programm.

Die groben Ziele werden dabei stets von der Zentralregierung in Beijing ausgegeben. Die konkrete Ausführung sowie Anpassungen an örtliche Gegebenheiten obliegen lokalen Stellen. Um das industriepolitische Programm umzusetzen,

stehen massive finanzielle Mittel des chinesischen Staats bereit: Dazu gehören nationale Leitfonds, etwa der Big Fund für die Halbleiterindustrie mit einem Volumen von 340 bis 440 Milliarden Chinesischen Yuan (CNY) (44 bis 57 Milliarden Euro), hunderte Investitionsfonds lokaler Regierungen, (in)direkte Subventionen sowie Steuervergünstigungen und ein erleichterter Zugang zu Krediten für besonders innovative Unternehmen.

CHINA WILL MIT HILFE AUSLÄNDISCHER EXPERTISE AN DIE GLOBALE SPITZE

Die chinesische Führung verfolgt eine differenzierte Strategie, um Wissens- und Technologielücken entlang gesamter Wertschöpfungsketten zu schließen. Bei traditionellen Hochtechnologien, etwa dem Flugzeug- oder Anlagenbau, sind Chinas Unternehmen international abgeschlagen. Die chinesische Führung ist zwar bemüht, eigene Fähigkeiten in diesen Bereichen aufzubauen und weiter aufzuholen. Beijing strebt in diesen Industrien jedoch keine globale Technologieführerschaft an, sondern begnügt sich damit, heimische Unternehmen zu befähigen, in ausreichend guter Qualität zu produzieren. Unternehmen, Ausbildungs- und Forschungsstätten sollen sich lieber auf Schlüssel- und Zukunftstechnologien konzentrieren. Denn hier sind die Rollen im internationalen Wettbewerb noch nicht klar definiert. Bei der Künstlichen Intelligenz (KI) oder Quantentechnologie sieht die chinesische Führung beispielsweise eine große Chance, die Volksrepublik als Leitmarkt zu etablieren und sich schon zu Beginn an die globale Spitze zu setzen.

Noch ist China abhängig von ausländischen Kerntechnologien. Der wirtschaftliche Entkopplungsprozess von den Vereinigten Staaten führt Beijing schmerzhaft vor Augen, wie groß diese Abhängigkeit nach wie vor ist. So liegt die Volksrepublik zwar bei der Anwendung mancher Zukunftstechnologien, etwa der Gesichtserkennung und dem autonomen Fahren, bereits im internationalen Spitzenfeld. In der Grundlagenforschung und bei Kerntechnologien wie Halbleitern und neuen Materialien ist China jedoch noch schwach aufgestellt. Ausländische Expertise wird in diesen Fällen als fundamentale Stütze und als Sprungbrett betrachtet.

China verfolgt verschiedene Ansätze, um an ausländische Technologien und Fachwissen zu gelangen. Je nachdem wie bereitwillig ausländische Akteure ihr Wissen teilen, wie hoch die strategische Bedeutung der jeweiligen Technologie oder Industrie eingestuft wird und welche Bereiche der Wertschöpfungskette sich bereits im Land befinden, setzt China auf Kooperationsprojekte, gezielte Auslandsinvestitionen oder Unternehmensaufkäufe. Auch das gezielte Abwerben von Mitarbeiter_innen und mitunter sogar Industriespionage gehören zum strategischen Repertoire chinesischer Akteure.

DEUTSCHLAND SPIELT EINE SCHLÜSSELROLLE IN CHINAS AUFSTIEGSBESTREBUNGEN

China treibt im Rahmen seiner industriepolitischen Strategie umfangreiche Technologie-, Industrie- und Innovationskooperationen voran. Deutschland nimmt hier vor allem bei der Digitalisierung der industriellen Fertigung eine Sonderrolle ein. Ermöglicht durch eine Vielzahl bilateraler Abkommen und

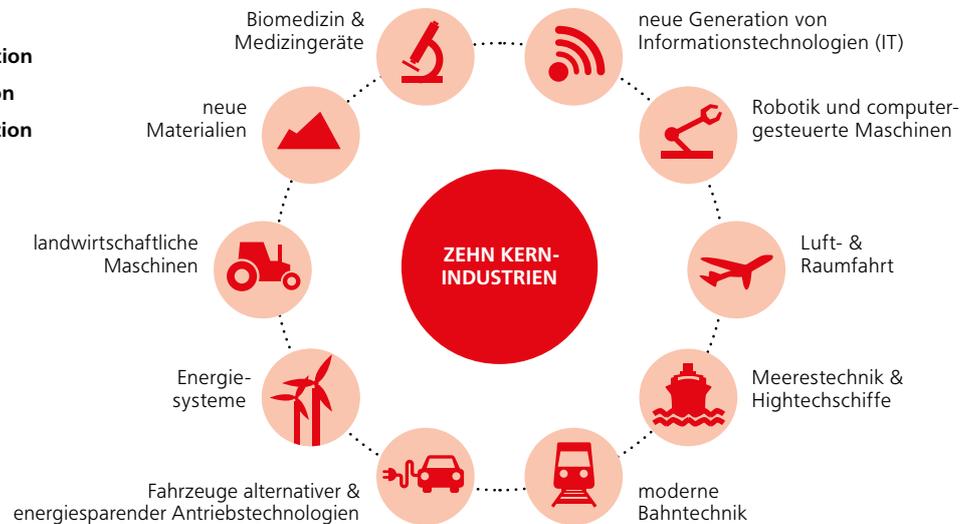
Abbildung 1
Bis 2049 will China in zehn Industrien technologisch führen

PHASEN **MEILENSTEINE**

bis 2025 > **mächtige Industrienation**

bis 2035 > **globale Industrienation**

bis 2049 > **führende Industrienation**



Quelle: eigene Darstellung nach Zenglein/Holzmann2019.

finanziell großzügige Angebote aus China wird auf allen Ebenen der Politik, Wirtschaft und Wissenschaft mit China zusammengearbeitet – in der Grundlagenforschung ebenso wie im anwendungsorientierten Bereich. Kooperiert wird dabei bevorzugt in Feldern, in denen die Expertise in China noch fehlt und in Deutschland besonders ausgeprägt ist. So ist Deutschland das einzige Land, dem das chinesische Ministerium für Industrie und Informatisierung (MIIT) eine eigene Kategorie für bilaterale Kooperationsprojekte im Bereich intelligenter Fertigung zugestanden hat.

Deutsche Akteure sind somit für die Umsetzung der „Made in China 2025“-Strategie von zentraler Bedeutung. Die Risiken solcher Kooperationen werden auf deutscher Seite bislang noch kaum gesehen oder oft verkannt. China ist zu einem großen Konkurrenten herangewachsen, der in vielen Bereichen bereits hoch entwickelt ist. Die Gefahr, aufgrund von Fehleinschätzungen übervorteilt zu werden, ist groß.

CHINAS INDUSTRIEPOLITISCHE STRATEGIE WIRKT SICH BEREITS AUF EUROPA AUS

Trotz aller Erfolge ist China noch auf ausländische Technologien und Expertise angewiesen. Das bietet kurz- bis mittelfristig Chancen für Unternehmen aus Deutschland und anderen europäischen Ländern. Denn in Bereichen wie Industrierobotik, Anlagenbau oder Medizintechnik haben sie noch einen Vorsprung gegenüber China.

Das große Interesse Chinas an diesen Sektoren zeigt sich an strategischen Investitionen. Rund 60 Prozent der 2018 in Europa getätigten Auslandsinvestitionen Chinas hatten einen klaren Bezug zu „Made in China 2025“ (Hanemann et al. 2019: 18f.). Um das begehrte Wissen ins Land zu holen, rollt Beijing ausländischen Unternehmen in wichtigen Schlüsselindustrien zudem den roten Teppich aus. Anreize reichen von gelockerten Bestimmungen für die Bildung von Joint Ventures etwa in der Automobil- und Chemieindustrie, bis hin zur Ein-

richtung spezialisierter Industrieparks. Aber die chinesische Führung öffnet den Markt nur schrittweise in Bereichen, in denen heimische Unternehmen entweder bereits wettbewerbsfähig sind oder ausländisches Fachwissen noch dringend gebraucht wird.

Der für Beijing strategisch wichtige Bereich neuer Technologien scheint für ausländische Akteure besonders attraktiv zu sein. Denn Regulierungen sind hier zunächst bewusst locker gehalten, um innovatives Unternehmertum und wissenschaftliche Durchbrüche zu ermöglichen. Ausländische Unternehmen und Forschungseinrichtungen möchten ebenfalls von der hohen Dynamik und dem großen Potenzial am chinesischen Markt profitieren. Die Verlagerung ganzer Innovations- und Wertschöpfungsketten nach China hat bereits begonnen – auch in wettbewerbs- und sicherheitspolitisch hochsensiblen Bereichen. Zum Beispiel eröffnete Siemens neben seinem bereits bestehenden Forschungs- und Entwicklungszentrum für industrielle Software in Chengdu im Mai 2019 noch ein Innovationszentrum für intelligente Fertigung vor Ort (Presseportal 2019).

Ausländische Akteure müssen sich jedoch über die langfristigen Ziele Beijings im Klaren sein. Sie werden vor allem im Hightechbereich von der chinesischen Regierung als Mittel zum Zweck gesehen. Denn das längerfristige Ziel lautet eindeutig: Stärkung chinesischer Fähigkeiten bei gleichzeitiger Substitution ausländischer Lösungen. Ausländische Akteure sollten daher sorgfältig abwägen, ob sie aufgrund kurzfristiger Profitancen das Risiko in Kauf nehmen, auf längere Sicht aus dem chinesischen – und später auch dem internationalen – Markt gedrängt zu werden.

Im größeren Kontext geht es auch darum, die Auswirkungen auf die europäische Innovationslandschaft im Blick zu behalten. Wie die aktuellen Debatten über den Aufbau der 5G-Infrastruktur oder einer Batteriezellenproduktion für Elektrofahrzeuge in Deutschland und Europa zeigen, könnte Chinas industriepolitisch gestützter Vorstoß bei Zukunftstechnologien und

die drohende Abhängigkeit von chinesischen Lösungen hohe Kosten mit sich bringen. Der zunehmende Preis-, Zeit- und Innovationsdruck aus China bedroht die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Industrienationen.

EINE UMFASSENDE CHINA-STRATEGIE IST DRINGEND NÖTIG

In Deutschland und Europa zeichnet sich ein Umdenken im Umgang mit China ab. In den Anfang 2019 und 2020 veröffentlichten Positionspapieren des Bundesverbands der deutschen Industrie (BDI), des Verbands Deutscher Maschinen- und Anlagenbau (VDMA) und der Europäischen Kommission wird China nicht mehr nur als wirtschaftlicher Partner, sondern auch als Wettbewerber oder gar systemischer Rivale bezeichnet. Derartige Anpassungen an geänderte Realitäten sind in Anbetracht der strategischen Ambitionen Chinas dringend nötig. Wirtschaftliches und wissenschaftliches Handeln chinesischer Akteure müssen im strategischen Kontext bewertet werden.

Auf der Suche nach einem eigenen Ansatz sollte Europa soziale und marktwirtschaftliche Grundsätze verteidigen und einen stabilen Rahmen für einen fairen Wettbewerb mit China schaffen. Die momentane Diskussion über eine Ausweitung europäischer sowie nationalstaatlicher Industriepolitik nach chinesischem Vorbild ist dabei bedenklich. Die wirtschaftspolitischen Voraussetzungen sind schlichtweg zu unterschiedlich, und die Herangehensweise Beijings ist nicht mit dem europäischen Wertesystem vereinbar. Das chinesische Modell baut auf invasiven und mitunter repressiven Eingriffen eines Einparteienstaates auf.

Angesichts der wachsenden Konkurrenz Chinas sollte Europa vor allem sein eigenes Innovationssystem stärken. Die EU-Kommission hat vor Kurzem angekündigt, einen eigenen Binnenmarkt für Daten aufzubauen (Europäische Kommission 2020). Das ist ein wichtiger Schritt, um Durchbrüche im Bereich der KI im Einklang mit europäischen Werten zu fördern. Weitere Maßnahmen dieser Art sind dringend nötig.

Um die eigene (Verhandlungs-)Position gegenüber China zu stärken, ist es wichtig, sich mit dem strategischen Kontext und der Rolle einzelner Technologien und Industrien in China vertraut zu machen. Deutsche ebenso wie europäische Akteure aus Forschung, Wirtschaft und Politik sollten sich zudem ihre Stärken und (noch bestehende) internationalen Wettbewerbsvorteile bewusst machen. Nur so werden sie die Zusammenarbeit mit China in ihrem Interesse gestalten und die Chancen, die Chinas Entwicklungsstrategie bietet, nutzen können. Ein koordiniertes Vorgehen auf europäischer Seite ist dabei unabdingbar.

2020 IST EIN ENTSCHEIDENDES JAHR FÜR BILATERALE BEZIEHUNGEN MIT CHINA

In diesem Jahr stehen zahlreiche hochrangige Treffen europäischer und chinesischer Entscheidungsträger_innen bevor. Dazu zählen die im Frühjahr in Beijing geplanten Deutsch-Chinesischen Regierungskonsultationen und im September der Leipziger EU-China-Gipfel. Letzterer könnte eine gute Gelegenheit bieten, die zähen Verhandlungen zum Investitionsabkommen zwischen der Europäischen Union und China erfolgreich abzuschließen.

Dabei geht es für die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten nicht darum, Chinas legitime Entwicklungsbestrebungen auszubremsen oder den geopolitischen Konflikt zu suchen. Vielmehr müssen Wege gefunden werden, mit einem aufstrebenden China konstruktiv umzugehen. Die Stärkung und der Schutz des europäischen Werte-, Wirtschafts- und Innovationssystems sowie eigener Interessen sind dabei ins Zentrum zu rücken.

Länder wie Japan oder Südkorea könnten hier als Vorbilder dienen. Die ostasiatischen Industrienationen haben schon früh begonnen, ihre Schlüsseltechnologien vor ausländischen Zugriffen zu schützen und Forschungsk Kooperationen mit China kritisch zu prüfen. Ihre Vorgehensweise dient als praktisches Beispiel dafür, wie Lücken und Schwachstellen einer wirksamen China-Strategie auch in Europa geschlossen werden können. Sie zeigt auch, dass ein selbstbewusstes Auftreten im Umgang mit China nicht zwangsläufig in wirtschaftlicher Entflechtung resultieren muss.

Zu den Autor_innen

Max J. Zenglein, Chefvolkswirt, ist Leiter des Wirtschaftsprogramms am Mercator Institute for China Studies (MERICS).

Anna Holzmans ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am MERICS.

Literaturverzeichnis

- Europäische Kommission 2020: The European Data Strategy: Shaping Europe's Digital Future, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_20_283 (19.2.2020).
- Hanemann, Thilo; Huotari, Mikko; Kratz, Agatha 2019: Chinese FDI in Europe: 2018 Trends and Impact of New Screening Policies, MERICS Papers on China (Rhodium Group; MERICS), https://www.merics.org/sites/default/files/2019-03/190311_MERICS-Rhodium%20Group_COFDI-Update_2019.pdf (10.1.2020).
- Presseportal 2019: Offizielle Eröffnung des Siemens Smart Manufacturing Innovation Center Chengdu in der Chengdu High-Tech Zone, Chengdu (ots/PRNewswire), <https://www.presseportal.de/pm/130758/4277941> (13.1.2020).
- Zenglein, Max J.; Holzmans, Anna 2019: Evolving Made in China 2025: China's Industrial Policy in the Quest for Global Tech Leadership, MERICS Papers on China 8, https://www.merics.org/sites/default/files/2019-07/MPOC_8_MadeinChina_2025_final_3.pdf (10.1.2020).

Impressum

© 2020

Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeberin: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik
Godesberger Allee 149, 53175 Bonn, Fax 0228 883 9202, 030 26935 9229,
www.fes.de/wiso

Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich:
Dr. Robert Philipps, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik
Bestellungen/Kontakt: wiso-news@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.
Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

ISBN: 978-3-96250-557-8