

Nr. 200

Der dritte Systemwettbewerb*

In Debatten über die wirtschaftliche und politische Zukunft Europas wird immer wieder darauf hingewiesen, dass sich die globalen Kräfteverhältnisse nach Asien verschieben, vor allem in Richtung China.

Es gehört zum Selbstverständnis des „alten Westens“, dass die Kombination aus Marktwirtschaft, liberaler Demokratie und Rechtsstaat wirtschaftlich erfolgreicher und humaner ist als jede andere Gesellschaftsordnung. Diese Gewissheit wird durch den Aufstieg Chinas erschüttert. Dieses Land erreicht eine dynamische Wirtschaftsentwicklung mit einem politischen System, in dem eine Einheitspartei herrscht und in dem wichtige Bestandteile liberaler Demokratien wie Pressefreiheit, Gewaltenteilung und der Schutz von Individualrechten fehlen oder nur schwach ausgeprägt sind. Marktwirtschaftliche Elemente wie privates Unternehmertum und freie Preisbildung spielen in China zwar eine wachsende Rolle. Trotzdem kontrolliert der Staat in vielen Sektoren das Wirtschaftsgeschehen. Das Bankensystem befindet sich fast vollständig in Staatseigentum. Ähnliches gilt für die meisten großen Industrieunternehmen. In der Fortune-Liste der 500 weltweit größten Unternehmen sind 103 Firmen aus China, darunter 73 Unternehmen, bei denen der chinesische Staat Mehrheitseigner ist. Wie groß der staatliche Einfluss bei formell privaten Unternehmen ist, erscheint intransparent.

Der „alte Westen“ ist mit einem „Dritten Systemwettbewerb“ konfrontiert. Der erste Systemwettbewerb war die Auseinandersetzung zwischen den marktwirtschaftlichen Demokratien und den kommunistischen Zentralverwaltungswirtschaften. Dabei ging es um militärische Vorherrschaft und um die Ausdehnung des jeweiligen Wirtschaftssystems vor allem in der Dritten Welt. Er endete mit dem Untergang des Kommunismus in Russland und Osteuropa. Der zweite Systemwettbewerb ist die Standortkonkurrenz unter demokratischen Marktwirtschaften. In diesem Wettbewerb konkurrieren Staaten mit ihren Steuersystemen, ihrer Regulierung, den Bildungssystemen, aber auch mit ihren Sozialsystemen, um Investitionen und Jobs ins Land zu holen. Dieser Wettbewerb besteht nach wie vor.

Im dritten Systemwettbewerb konkurrieren die westlichen Demokratien mit einem autoritären Staatskapitalismus, der in China anzutreffen ist, aber in Varianten auch in Russland und anderen, kleineren Staaten wie etwa Vietnam. Im dritten Systemwettbewerb geht es um militärische Vorherrschaft, aber auch um wirtschaftliche Konkurrenz: Wird der chinesische Staatskapitalismus die westlichen Marktwirtschaften in Wissenschaft, Technik und letztlich in wirtschaftlicher Dynamik und Effizienz übertreffen? Wird die Rolle Chinas in Entwicklungs- und Schwellenländern, vor allem in Afrika, wachsen und den Einfluss des Westens zurückdrängen? Kommt es soweit, dass sich die globale Wirtschafts- und Handelsordnung zunehmend an chinesischen Interessen orientieren wird? Damit

verbunden ist die Frage, ob westliche Werte wie individuelle Freiheit, Rechtsstaatlichkeit und Meinungsfreiheit Zukunft haben.

Vor welchen konkreten Herausforderungen steht Europa in diesem dritten Systemwettbewerb? Spürbar wurde der Aufstieg Chinas zuerst mit den Importen von billigen Konsumgütern aus China, zum Beispiel Textilien. Die Flutung der Märkte mit billigen Produkten aus China hat viele Unternehmen in Europa unter Wettbewerbsdruck gesetzt und zur Schließung oder Umstrukturierung gezwungen. Dabei sind Arbeitsplätze weggefallen, Löhne vor allem niedrigqualifizierter Arbeitnehmer sind gefallen. Das war für die Betroffenen hart. Viele sehen den Zorn der Verlierer als einen Treiber politischer Polarisierung. Insgesamt hat der Eintritt Chinas in die Weltwirtschaft Europa aber viel Gutes beschert, und zwar nicht nur, weil die Konsumenten von den billigen Importen erheblich profitieren. Gerade deutsche Unternehmen haben in China neue Absatzmärkte gefunden, dadurch sind hierzulande viele Arbeitsplätze entstanden oder erhalten worden.

In den letzten Jahren sind chinesische Unternehmen zunehmend als Investoren aktiv geworden. Der Bestand an chinesischen Direktinvestitionen im Ausland lag im Jahr 2005 bei 2,8 des chinesischen Bruttoinlandsprodukts (BIP). Bis zum Jahr 2017 ist er auf 12,8 Prozent gestiegen. Der Bestand der ausländischen Direktinvestitionen in China ist zwar größer, er wächst aber deutlich langsamer. 2005 lag er bei 20,6 Prozent der chinesischen Wirtschaftsleistung, 2017 bei 24,3 Prozent.

Das wachsende chinesische Engagement im Ausland erweckt vielerorts Misstrauen. Es gibt allerdings nachvollziehbare Gründe für diese Investitionen. Erstens hat China jahrelang Einnahmen aus Außenhandelsüberschüssen in US-Staatsanleihen angelegt. Dadurch entsteht eine für China gefährliche Abhängigkeit vom US-Dollar. Die USA könnten diese Schulden durch das Anwerfen der Gelddruckmaschine entwerten.

Verschiedentlich wird behauptet, die Abhängigkeit sei umgekehrt, China könnte drohen, die US-Staatsanleihen auf den Markt zu werfen und so die Zinsen in die Höhe zu treiben. Dabei wird übersehen, dass bei steigenden Zinsen andere Anleger einsteigen werden und außerdem die US-Notenbank zumindest vorübergehend unbegrenzt Anleihen kaufen könnte, wenn sie den Zinsanstieg dämpfen will. Es ist vernünftig, dass China seine Auslandsinvestitionen stärker streuen will. Zweitens versuchen immer mehr chinesische Privatinvestoren, Vermögen im Ausland aufzubauen, um es vor dem Zugriff der chinesischen Regierung zu schützen. Drittens versuchen chinesische Unternehmen, durch Auslandsinvestitionen, Vertriebswege für ihre Produkte zu verbessern. Viertens geht es um die Sicherung des Zugangs zu Rohstoffen. Fünftens kaufen chinesische Investoren Technologieunternehmen, um Know-how zu erwerben. Die chinesische Regierung hat sich mit Ihrer Strategie „Made in China 2025“ das Ziel gesetzt, in zehn Schlüsselindustrien, die von der Elektromobilität bis zur Biomedizin reichen, zur Weltspitze vorzustoßen. Neben eigener Forschung spielt der Zukauf von Technologien in dieser Strategie eine wichtige Rolle.

Prinzipiell ähneln diese Gründe den Motiven, die europäische oder amerikanische Investoren bewegen. Ein wichtiger Unterschied besteht aber darin, dass bei Investitionen aus China häufig schwer erkennbar ist, ob es sich um einen privaten Investor handelt oder ob der chinesische Staat die

Kontrolle ausübt. Dass der chinesische Staat vielfach Einfluss ausübt, wird vor allem bei Infrastrukturinvestitionen im Ausland deutlich. China will mit seiner Initiative „Neue Seidenstraße“ den wirtschaftlichen Austausch zwischen Asien und Europa revolutionieren, indem mit chinesischem Geld in großem Umfang Straßen, Eisenbahnlinien, Häfen, Kommunikations- und Energienetze ausgebaut werden. Man kann davon ausgehen, dass China dadurch auch wachsenden politischen Einfluss erlangen will. Ein Beispiel ist der Aufkauf des Hafens von Piräus durch chinesische Investoren.

Muss Europa sich deswegen Sorgen machen? Prinzipiell könnte man argumentieren, dass chinesische Infrastrukturinvestitionen willkommen sind, weil sie die Wirtschaft beleben. Zwar können sie einerseits den Einfluss Chinas in Europa steigern, andererseits wird China aber auch stärker von Europa abhängig. Wenn die griechische Regierung der Auffassung ist, dass der Hafen von Piräus nicht so betrieben wird, wie er sollte, könnte sie den chinesischen Investor enteignen oder auf anderen Wegen kaltstellen. Aus europäischer Sicht liegt das Risiko aber weniger in der Kontrolle kritischer Infrastruktur, sondern darin, dass China sich durch die Unterstützung einzelner EU-Mitgliedstaaten Einfluss auf die Politik der EU kaufen kann. Viele Entscheidungen erfordern Einstimmigkeit unter den Mitgliedstaaten. Deshalb ist die EU besonders anfällig für Spaltungsversuche von außen. Kürzlich kritisierte der ehemalige NATO-Generalsekretär Anders Fogh Rasmussen, dass einige EU-Staaten, die chinesische Investitionen empfangen haben, im Sommer 2017 eine Erklärung der EU verwässert haben, die Pekings Ansprüche auf Seerechte und Ressourcen im südchinesischen Meer als Verstoß gegen das Völkerrecht kritisierte.

Noch komplizierter ist die Lage bei der Übernahme von Technologiefirmen durch chinesische Investoren. Ein viel diskutiertes Beispiel ist die Übernahme der Roboterfirma Kuka. Grundsätzlich kann man davon ausgehen, dass Unternehmen, die wertvolle Patente oder einen technologischen Vorsprung vor ihren Wettbewerbern haben, entsprechend teuer sind. Wenn chinesische Unternehmen mit staatlicher Hilfe Interessenten aus anderen Ländern überbieten, könnte man folgern, dass sie am Ende mehr zahlen als das Unternehmen wert ist. Europe würde davon profitieren. Das anzunehmen könnte aber aus zwei Gründen naiv sein. Erstens könnte es für europäische oder amerikanische Firmen, die im chinesischen Markt aktiv sind, riskant sein, bei einer Übernahme zu einem chinesischen Bieter in Konkurrenz zu treten. China könnte darauf reagieren und diesen Unternehmen den Marktzugang in China erschweren. Zweitens haben Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten Externalitäten, also ökonomische Auswirkungen, die nicht über Markttransaktionen bewertet und bezahlt werden. Wenn Know-how durch eine Übernahme nach China abwandert, können die Kosten für Europa höher sein, als es der Kaufpreis widerspiegelt.

Die Herausforderungen des dritten Systemwettbewerbs gehen allerdings weit über die Folgen von Handels- und Kapitalströmen hinaus. Letztlich geht es um die Frage, ob der chinesische Staatskapitalismus mehr wirtschaftlichen Wohlstand produzieren kann als die westlichen Marktwirtschaften. Das wird letztlich auch die militärischen Kräfteverhältnisse bestimmen. Bereits heute ist das BIP Chinas, wenn man Kaufkraftunterschiede berücksichtigt, größer als das der USA und auch größer als das der EU. Das Pro-Kopf-Einkommen liegt zwar nur bei etwa einem Drittel des EU-Niveaus, aber China hat erheblich aufgeholt: im Jahr 2005 war es noch ein Sechstel.

Das hohe Wachstum in China sollte aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Bevölkerung dafür einen hohen Preis zahlt und die chinesische Wirtschaft vor großen Herausforderungen steht. Die Investitionen in China liegen derzeit bei 44 Prozent des BIP. Diese Mittel fehlen für die Versorgung der Bevölkerung mit Konsumgütern und Dienstleistungen. In den meisten Schwellenländern mit ähnlichem Entwicklungsstand liegt die Investitionsquote eher bei 30 Prozent. Ein erheblicher Teil der Investitionen in China ist ineffizient. Der Internationale Währungsfonds (IWF) schätzt, dass ein Viertel der Mittel in Fehlinvestitionen fließt. Zu einem erheblichen Teil werden diese Fehlinvestitionen in Staatsunternehmen getätigt, die ihrerseits durch billige Kredite staatlicher Banken über Wasser gehalten werden. Das liegt nicht nur an schlechten Entscheidungen dieser Unternehmen. Die chinesische Regierung setzt Staatsunternehmen ein, um auf sozialpolitische Probleme zu reagieren. Wenn sich private Unternehmen aus Regionen und Sektoren zurückziehen, die sich wirtschaftlich im Niedergang befinden, steigern staatliche Unternehmen oft ihr Engagement. Es geht darum zu verhindern, dass Arbeitslosigkeit in politische Unruhen umschlägt.

Ob ein Wirtschaftssystem mit politischer Investitionslenkung, in dem Staatsunternehmen sozial- und regionalpolitische Aufgaben übernehmen, erfolgreicher sein kann als der in Europa vorherrschende Ansatz einer stärkeren Trennung zwischen Wirtschaft und Staat, weiß heute niemand.

Aber klar ist eins: Um Chancen zu haben, im dritten Systemwettbewerb standzuhalten, müssen die europäischen Staaten vor allem ihre Hausaufgaben machen. Sie müssen dafür sorgen, dass Europa für junge und begabte Menschen aus aller Welt ebenso wie für Investoren attraktive Perspektiven bietet. Was den wirtschaftlichen Austausch mit China angeht, müssen Chancen und Risiken nüchtern abgewogen werden.

Entscheidend sind drei Punkte: Erstens darf die EU es nicht zulassen, dass China oder andere Akteure die EU spalten, um politische Entscheidungen der EU zu manipulieren. Das betrifft nicht nur die Außen- und Sicherheitspolitik, sondern auch die Wirtschaftspolitik. Wie China und die USA muss auch die EU in der Lage sein, den Zugang zum europäischen Binnenmarkt als Druckmittel einzusetzen, um den Marktzugang europäischer Unternehmen und Investoren in anderen Märkten durchzusetzen. Das Potential, die EU durch Infrastrukturinvestitionen oder andere Hilfen an einzelne Mitgliedstaaten zu spalten, wäre deutlich geringer, wenn in der Außen- und Sicherheitspolitik und in der Außenwirtschaftspolitik vermehrt Entscheidungen mit qualifizierter oder sogar einfacher Mehrheit getroffen würden. Der Preis besteht darin, dass einzelne Mitgliedstaaten auf Souveränität verzichten. Das sollte akzeptabel sein, wenn die Zuständigkeiten der EU klar abgegrenzt sind. Im Bereich technologisch sensibler Übernahmen europäischer Firmen wird oft gefordert, zum Beispiel die Europäische Kommission zu beauftragen, Fälle mit strategischer Bedeutung zu prüfen und gegebenenfalls ein Verbot vorzuschlagen. Die Letztentscheidung könnte beim Europäischen Rat oder bei den betroffenen Mitgliedstaaten liegen. Derartige Verfahren, die auf der Ebene der Mitgliedstaaten teilweise existieren, sind allerdings anfällig für Lobbyeinflüsse und können protektionistische Strömungen stärken. Außerdem ist es schwierig, im Einzelfall festzustellen, ob die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen einer Übernahme im Kaufpreis angemessen abgebildet sind oder nicht. Meines Erachtens sollte die Priorität darin liegen, bessere Bedingungen für europäische

Investoren in China zu erreichen. Dafür könnte es notwendig sein, eine stärkere Regulierung chinesischer Investitionen in Europa zumindest in Erwägung zu ziehen.

Zweitens sollte Europa nicht versuchen, Chinas Strategie der technologischen Entwicklung zu imitieren. Oft wird kritisiert, Europa fehle eine klare industriepolitische Strategie, eine gezielte Förderung „europäischer Champions“, also großer Technologieunternehmen, die man für zukunftsträchtig hält. Dabei wird leicht übersehen, dass eine Volkswirtschaft etwas anderes ist als ein einzelnes Unternehmen. Industriepolitik wie „Made in China 2025“ kann leicht in die Irre führen. Staatliche Entscheidungsgremien sind oft nicht besser, ja sogar meistens schlechter als private Unternehmer darin, zukunftsträchtige Investitionen zu identifizieren und umzusetzen. Eine Wirtschaftspolitik, die für attraktive Investitionsbedingungen sorgt und Grundlagenforschung, Unternehmensgründungen, Innovationen und die Kooperation zwischen Universitäten und Wirtschaft fördert, ohne bestimmte Sektoren oder Techniken auf Kosten anderer zu privilegieren, hat bessere Erfolgsaussichten. Dazu gehört auch, dass Politiken für mehr Investitionen und Wettbewerbsfähigkeit politisch nicht durch immer höhere Ausgaben für häufig wenig zielgenaue Sozial- und Umverteilungspolitiken verdrängt werden, wie es in Europa, auch in Deutschland, oft der Fall ist.

Drittens ist es dringend notwendig, dass Europa seine inneren Konflikte zu Themen wie Brexit und zur Reform der Eurozone überwindet und sich stärker den Politikbereichen zuwendet, die Chancen zur Wohlstandssteigerung bieten: der Vertiefung des europäischen Binnenmarktes und der Europäisierung der Verteidigungs-, Außen- und Sicherheitspolitik. Nur wenn das gelingt, kann Europa seine Wachstumspotentiale nutzen, und nur dann wird das europäische Modell der Kombination aus Sozialer Marktwirtschaft mit Demokratie, Gewaltenteilung und dem Schutz von Individualrechten auch anderen Ländern dauerhaft attraktiv erscheinen.

* Erschienen unter dem Titel „Der dritte Systemwettbewerb“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 27. Juli 2018, S. 18 sowie auf Englisch unter dem Titel „The Third Type of Inter-System Competition: Europe and the Rise of China“, *EconPol Europe Opinion* 10, 22. Oktober 2018.