

Johanna Garnitz, Ann-Christin Rathje und Ute Hannich

China – Fair Play oder große Konkurrenz?

Einschätzungen deutscher Unternehmer zur Konkurrenzsituation und zukünftigen Gestaltung der gemeinsamen Wirtschaftsbeziehungen

Im Rahmen einer Befragung des ifo Instituts im Auftrag der Stiftung Familienunternehmen zum Thema »Wirtschaftspolitik für eine starke EU« wurden mehr als 1 400 Familien- und Nicht-Familienunternehmen befragt, wie es sich mit der Konkurrenzintensität zu chinesischen Unternehmen bzw. deren Produkten im europäischen Binnenmarkt verhält. Zudem konnten die befragten Unternehmen eine Einschätzung abgeben, wie sich die Europäische Union gegenüber der Volksrepublik positionieren sollte.

Die Ergebnisse basieren auf einer im Zeitraum von April bis Juni 2019 durchgeführten Unternehmensbefragung und sind im »Jahresmonitor der Stiftung Familienunternehmen« (vgl. Stiftung Familienunternehmen 2019) veröffentlicht. Demnach erwarten die befragten Unternehmen vor allem die verbesserte Durchsetzung des Schutzes geistigen Eigentums (66%) und den Abbau von Investitionsbeschränkungen für europäische Unternehmen in China (51%). Protektionistische Maßnahmen wie Schutzzölle oder Importquoten werden im Hinblick auf China mehrheitlich nicht präferiert.

Chinas Rolle in der Weltwirtschaft hat in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen – das Reich der Mitte ist ein wichtiger Produktionsstandort und Absatzmarkt für deutsche Unternehmen. Doch das zunehmende Angebot chinesischer Produkte auf dem deutschen und europäischen Markt sowie der Anstieg von direkten chinesischen Auslandsinvestitionen erzeugen immer mehr Skepsis in Politik und Gesellschaft (vgl. Felbermayr, Goldbeck und Sandkamp 2019). Diese Tatsache spiegelt sich beispielsweise auch in der Ende 2018 abgeschlossenen Novellierung der deutschen Außenwirtschaftsverordnung wider, wonach der Kauf von Unternehmensanteilen durch außereuropäische Investoren im Bereich der kritischen Infrastrukturen nunmehr strengerem Überprüfungsregeln unterliegt.

Der folgende Artikel befasst sich mit der wirtschaftlichen Beziehung zwischen China und der Europäischen Union sowie Deutschland. Anhand der Ergebnisse der Unternehmensbefragung wird die Einstellung der deutschen Unternehmen zur Konkurrenzsituation mit chinesischen Produkten sowie deren Erwartungen hinsichtlich wirtschaftspolitischer Maßnahmen der EU gegenüber China dargestellt.

Der abschließende Ausblick widmet sich unter anderem der Ausgestaltung der wirtschaftlichen Beziehungen zwischen China und der EU im Hinblick

auf den Umgang mit ausländischen Investitionen und den grenzüberschreitenden Marktzugang.

CHINESISCHE KONKURRENZ FÜR DEUTSCHE UNTERNEHMEN?

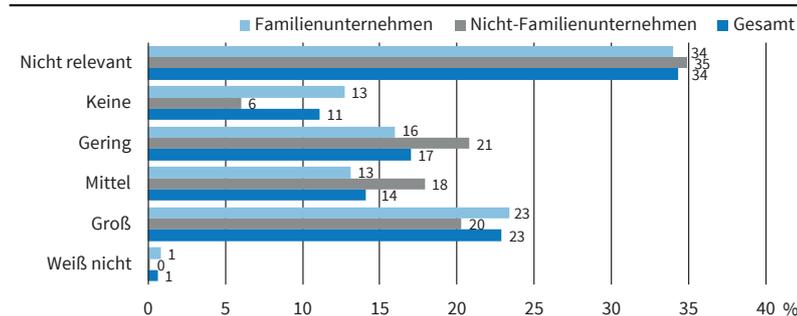
Die Wirtschaftskraft der Europäischen Union und China gehört neben den USA zu den größten der Welt. Der EU-Wirtschaftsraum ist mit China durch rege Handelsbeziehungen verflochten. So war im Jahr 2017 die EU Chinas größter Handelspartner mit einem Anteil von 13% an den Warenimporten nach China (217 Mrd. Euro) und einem Anteil von 16% an den Warenexporten aus China (332 Mrd. Euro). Gleichzeitig hatte China einen Anteil von 11% (198 Mrd. Euro) an den EU-Warenexporten in Drittländer und 20% (375 Mrd. Euro) an den EU-Warenimporten und war damit der größte (Extra-EU-)Einfuhrhandelspartner (vgl. Eurostat 2019; UNCTADstat 2019). Der Anteil chinesischer Importe nach Deutschland beläuft sich auf fast 10%.

Im Vergleich dazu kommen 56% aller Einfuhren nach Deutschland aus dem EU-Binnenmarkt und rund 6% aus den USA (vgl. Eurostat 2019; UNCTADstat 2019). Die Bedeutung Chinas als Handelspartner sowohl im EU-Binnenmarkt als auch in Deutschland nimmt stetig zu.

Abb. 1

Konkurrenz chinesischer Produkte im EU-Binnenmarkt

Frage: Stufen Sie chinesische Unternehmen bzw. deren Produkte als Konkurrenz im EU-Binnenmarkt für Ihr Unternehmen ein?



Anzahl der Beobachtungen: 1 298. Angaben gerundet.
Quelle: Jahresmonitor 2019; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

Aus diesem Grund wurden die Unternehmen zur Konkurrenzintensität chinesischer Produkte im Binnenmarkt befragt. Abbildung 1 zeigt die Ergebnisse für die Gesamtheit der Unternehmen sowie Familien- und Nicht-Familienunternehmen, Abbildung 2 stellt die Ergebnisse für unterschiedliche Wirtschaftsbereiche dar.

Für ein Drittel der Unternehmen sind chinesische Produkte nicht relevant. Das bedeutet, dass Produkte dieser Unternehmen nicht im Wettbewerb zu chinesischen Produkten stehen, weil es diesbezüglich keine vergleichbaren und damit konkurrierenden Erzeugnisse gibt. Für rund 23% sind chinesische Produkte im EU-Binnenmarkt bereits eine große Konkurrenz, für 14% eine mittlere. 11% empfinden chinesische Fabrikate als keine und 17% als geringe Konkurrenz.¹

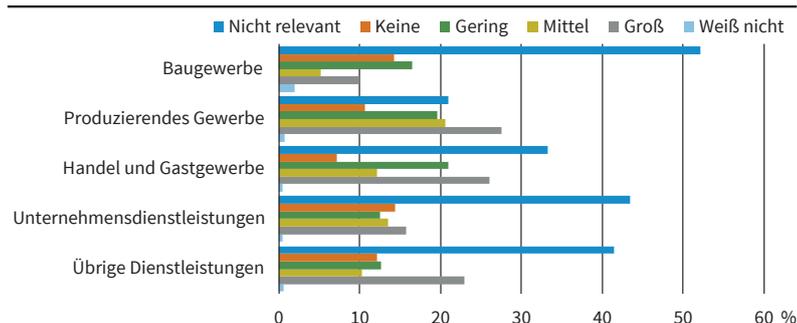
Bei der Analyse der Antworten auf Sektorebene wird deutlich, dass fast jedes zweite Unternehmen im produzierenden Gewerbe eine mittlere

¹ Die Unterscheidung nach Familien- und Nicht-Familienunternehmen zeigt wenig Variation, insbesondere wenn die Anteile »keine und geringe Konkurrenz« sowie »mittlere und große Konkurrenz« zusammengefasst werden. Dann zeigt sich ein recht einheitliches Bild von rund 37% der Unternehmen, die chinesische Produkte als rivalisierend gegenüber ihren eigenen empfinden, und etwa 28%, die keinen oder nur geringen Konkurrenzdruck aus China spüren.

Abb. 2

Konkurrenz chinesischer Produkte im EU-Binnenmarkt auf Sektorebene

Frage: Stufen Sie chinesische Unternehmen bzw. deren Produkte als Konkurrenz im EU-Binnenmarkt für Ihr Unternehmen ein?



Anzahl der Beobachtungen: 1 298. Angaben gerundet.
Quelle: Jahresmonitor 2019; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

oder große Konkurrenz gegenüber chinesischen Erzeugnissen spürt (vgl. Abb. 2). Mit fast 40% folgen der Handel und das Gastgewerbe (mittlere und große Konkurrenz) sowie der Bereich der Dienstleistungserbringung mit immerhin knapp 30%. Für das Baugewerbe haben chinesische Unternehmen mehrheitlich keine Relevanz. Bei der Auswertung nach Größenklassen zeigt sich mit steigender Beschäftigtenzahl eine zunehmende Konkurrenzintensität und höhere Relevanz

von chinesischen Konkurrenzprodukten.

Wie stark die Konkurrenzintensität zu chinesischen Produkten ausgeprägt ist, hängt darüber hinaus vom Auslandsumsatz des jeweiligen Unternehmens ab. Exporteure mit einem hohen Auslandsumsatzanteil konkurrieren mit einer höheren Wahrscheinlichkeit mit chinesischen Produkten als Firmen mit geringeren bzw. gar keinen Umsätzen im Ausland.

WIRTSCHAFTSPOLITISCHE MASSNAHMEN DER EU GEGENÜBER CHINA – PRÄFERENZEN DER BEFRAGTEN UNTERNEHMEN

Chinesische Investitionen in der Europäischen Union beliefen sich im Jahr 2010 auf 2,1 Mrd. Euro und sind seitdem fast kontinuierlich angestiegen. Im Jahr 2016 erreichten sie mit 37,2 Mrd. Euro einen Höhepunkt. Seit 2017 sind die jährlich abgeschlossenen chinesischen Transaktionen wieder rückläufig (2018: 17,3 Mrd. Euro). Der Löwenanteil der chinesischen Direktinvestitionen floss vor allem in die drei größten Volkswirtschaften Europas, in das Vereinigte Königreich, nach Deutschland und Frankreich. In Deutschland belaufen sich die von 2000 bis 2018 kumulierten chinesischen Transaktionen auf 22,2 Mrd.

Euro (vgl. Hanemann, Huotari und Kratz 2019). Nicht nur diese hohe Investitionssumme, sondern auch die Beteiligungen über alle Sektoren hinweg (zum Beispiel Automobil, Finanz- und Unternehmensdienstleistungen sowie Gesundheit und Biotechnologie) wecken Misstrauen in Europa und in Deutschland. Chinas nationale Strategie »Made in China 2025« mit dem Ziel der Technologieführerschaft, aber auch die »Belt-and-Road-

Initiative« als Mammut-Infrastrukturprojekt zeugen von den wirtschaftlichen Ambitionen der Volksrepublik und werden hierzulande oft als Angriff auf die marktwirtschaftliche Grundordnung verstanden (vgl. Felbermayr, Goldbeck und Sandkamp 2019). Die aktuelle Investitionspolitik Chinas ist ein Weg, seine Investitionen zu diversifizieren und den Zugang zu wichtigen Kunden und Lieferanten sicherzustellen.

Der Anstieg der chinesischen Investitionstätigkeit hat mehrere Länder veranlasst, die Richtlinien zu verschärfen und Beschränkungen für ausländische Übernahmen zu verhängen. Auf europäischer Ebene mehren sich die Forderungen, diese Investitionen noch weiter einzuschränken. Der Höhepunkt chinesischer Direktinvestitionen scheint jedoch bereits erreicht worden zu sein. Die Gründe liegen einerseits an einer staatlich motivierten, restriktiveren Haltung Chinas gegenüber abgehenden Kapitalströmen, andererseits dürften die von der EU angestoßenen Überwachungsrichtlinien für ausländische Direktinvestitionen in kritische Vermögenswerte, Technologien und Infrastrukturen (Beteiligungen mit über 10% Anteil) in einigen Mitgliedstaaten erste Früchte tragen und chinesische Investitionsaktivitäten weiter einschränken (vgl. Hanemann, Huotari und Kratz 2019).

Vor dem wachsenden Bewusstsein, dass sich das Gleichgewicht der durch China geschaffenen Herausforderungen und Chancen verschoben hat, wurden die Unternehmen befragt, welche wirtschaftspolitischen Maßnahmen die Europäische Union gegenüber der Volksrepublik ergreifen sollte (vgl. Abb. 3). Dabei sollten sie aus vorgegebenen sieben und einer frei wählbaren Maßnahme (»Sonstiges« mit Freitextfeld) maximal zwei auswählen.

Die mit 66% von den Unternehmen am häufigsten gewünschte wirtschaftspolitische Maßnahme

der EU gegenüber China ist ein verbesserter Schutz geistigen Eigentums, gefolgt vom Abbau von Investitionsbeschränkungen für europäische Unternehmen in China (51%). 44% der Unternehmen wünschen sich die Einhaltung gleichwertiger Arbeits- und Umweltstandards, und 39% plädieren für staatliche Vorkaufsrechte bei chinesischen Investitionen in europäische Unternehmen. Die Nicht-Familienunternehmen äußern eher eine Präferenz für staatliche Vorkaufsrechte (41%) statt für die Einhaltung gleichwertiger Arbeits- und Umweltstandards (36%). Protektionistische Maßnahmen wie die Einführung von Schutzzöllen oder Importquoten werden von den befragten Unternehmen mit großer Mehrheit nicht befürwortet. Dies lässt erkennen, dass die Unternehmen größeren Wert auf langfristig angelegte und damit nachhaltige Maßnahmen legen als auf protektionistisch wirkende, kurzfristige Vorkehrungen. Keine Maßnahmen gegenüber China zu ergreifen ist für die Unternehmen keine Option.

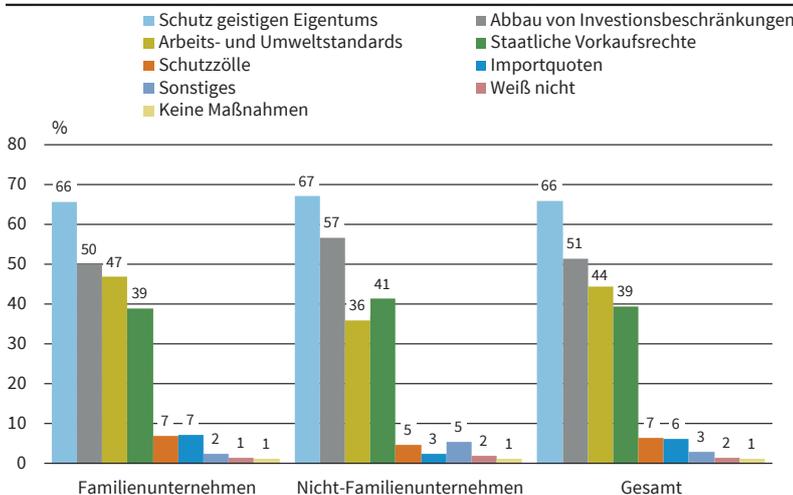
Auf der Sektorebene messen vor allem die Unternehmen des produzierenden Gewerbes (74%) dem besseren Schutz geistigen Eigentums eine hohe Bedeutung bei. Insbesondere der Technologietransfer an China wird darüber hinaus im Rahmen einer Befragung des ifo World Economic Survey von den deutschen Wirtschaftsexperten als kritisch eingestuft (vgl. Boumans und Garnitz 2019). Der Schutz des geistigen Eigentums ist besonders für die Unternehmen der Europäischen Union von Bedeutung, die sich an der weltweiten Technologiegrenze bewegen. Dementsprechend sollte die EU in einer gemeinsamen Position weiter auf dessen striktere Einhaltung in China hinwirken.

Firmen, die Unternehmensdienstleistungen – insbesondere Finanz- und Versicherungsdienstleistungen – anbieten, wünschen neben dem verbesserten Schutz geistigen Eigentums vor allem den

Abbau von Investitionsbeschränkungen in China (60%). Während chinesische Finanztechnologie- und Online-Zahlungsunternehmen, Kreditkartenanbieter, Banken und Versicherer ihre Präsenz in der EU ausweiten, wird europäischen Wirtschaftsbeteiligten der Zugang zum chinesischen Markt verwehrt (vgl. Europäische Kommission 2019). Dementsprechend berichtet ein Drittel der Finanz- und Versicherungsdienstleister über eine große Konkurrenz zu chinesischen Unternehmen im EU-Binnenmarkt.

Der Abbau von Investitionsbeschränkungen ist darüber hinaus vor allem für Fir-

Abb. 3
Geforderte wirtschaftspolitische EU-Maßnahmen gegenüber China
 Frage: Welche wirtschaftspolitischen Maßnahmen sollte die EU gegenüber China ergreifen?



Anzahl der Beobachtungen: 1 296. Angaben gerundet. Mehrfachantworten möglich (maximal zwei).
 Quelle: Jahresmonitor 2019; Berechnungen des ifo Instituts.

men mit über 1 000 Beschäftigten von Bedeutung. Die Analyse des Freitextfeldes »Sonstiges« ergibt zudem, dass sich viele Befragte für Reziprozität hinsichtlich der chinesisch-europäischen Wirtschaftsbeziehungen aussprechen. Die Unternehmen wünschen sich gleiche Wettbewerbsbedingungen und einen beiderseitigen Marktzugang.

AUSBLICK

Im Hinblick auf die europäisch-chinesischen Wirtschaftsbeziehungen sollte nach Ansicht von Fuest (2019, S. 4) »nicht die Abschottung der europäischen Märkte gegenüber chinesischer und sonstiger internationaler Konkurrenz [...], sondern die Öffnung der ausländischen Märkte« zielführend sein: »Der Zugang chinesischer Investoren und Unternehmen zum europäischen Binnenmarkt sollte sich an den Regelungen orientieren, die für europäische Unternehmen in China gelten« (Fuest 2019, S. 5). Für europäische Investoren in China wären niedrigere Markteintrittsbarrieren und eine nicht-diskriminierende Behandlung von bereits getätigten Investitionen essenziell – entsprechend den Ergebnissen der Unternehmensbefragung sollte die Europäische Union auf den Abbau der Investitionsbeschränkungen für europäische Unternehmen in China hinwirken.

In einem Papier der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament und den Rat zu den strategischen Perspektiven der EU-China-Beziehungen wurde bereits im März 2019 die Forderung an China formuliert, den Aufbau einer ausgewogenen und auf Gegenseitigkeit beruhenden wirtschaftlichen Beziehung voranzubringen und den bestehenden gemeinsamen Verpflichtungen gegenüber der EU durch den Abbau von Subventionen und der Abschaffung des erzwungenen Technologietransfers nachzukommen (vgl. Europäische Kommission 2019).

Auf der anderen Seite sollte die weitere Öffnung des europäischen Marktes für chinesische Investitionen angestrebt werden, trotz der steigenden Vorbehalte gegen chinesische Übernahmen (vgl. Bickenbach, Liu und Li 2015). Am besten dürften sich die Forderungen nach ausgewogenen beidseitigen Investitionsbeziehungen in einem umfassenden Investitionsabkommen Chinas mit der Europäischen Union verwirklichen, langfristig sollte auch ein Handelsabkommen mit China angestrebt werden (vgl. Falck 2019).

In diesem Zusammenhang gilt es, dass seit 2013 in Verhandlung stehende Investitionsabkommen zügig abzuschließen, um auf beiden Seiten ausgewogene Investitionsbeziehungen und die faire und gleiche Behandlung von in China tätigen EU-Unternehmen und vice versa zu erreichen (vgl. Europäische Kommission 2019). Das vom chinesischen Volkskongress beschlossene ausländische Investitionsgesetz *foreign investment law*, das am 1. Januar 2020 in Kraft getreten ist, setzt in diese Richtung an. Der

darin festgehaltene Gleichbehandlungsgrundsatz soll den erzwungenen Technologietransfer von ausländischen an chinesische Partner unterbinden und den Diebstahl geistigen Eigentums unter strafrechtliche Sanktionen stellen. Das Gesetz sieht einerseits nach außen hin für ausländische Investoren vielversprechend aus, andererseits gibt es weiterhin eine Negativliste in Wirtschaftsbereichen, in denen ausländische Investoren und Unternehmen nicht oder nur eingeschränkt tätig werden dürfen. Zudem sind im Gesetz eine sicherheits- und kartellrechtliche Prüfung angelegt, womit auch zukünftig der Marktzugang von ausländischen Investitionen und Unternehmen gesteuert werden kann (vgl. Drinhausen 2019). Ob sich mit dem neuen Gesetz wirklich die geforderte Gleichbehandlung einstellt, wird sich zeigen. Umso wichtiger erscheint es, das EU-China-Investitionsabkommen zeitnah zum konkreten Abschluss zu bringen.

Der vorgeschlagene Aktionsplan der EU-Kommission sieht außerdem vor, Leitlinien hinsichtlich Arbeits- und Umweltstandards für den Zugang ausländischer Bieter und Waren zum EU-Beschaffungsmarkt zu erarbeiten sowie bestehende Lücken im EU-Recht bezüglich staatlicher Beteiligungen und Finanzierungen zu schließen (vgl. Europäische Kommission 2019).

Das von den Unternehmen teilweise geforderte staatliche Vorkaufsrecht bei möglichen chinesischen Investitionen in europäische Unternehmen wird im Maßnahmenplan der EU-Kommission nicht abgedeckt. Allerdings werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, die im April 2019 in Kraft getretene Verordnung über die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen in kritische Vermögenswerte, Technologien und Infrastrukturen zügig, vollständig und wirksam umzusetzen. Unabhängig davon gibt es in Deutschland durch die Ende 2018 beschlossene Novellierung der deutschen Außenwirtschaftsverordnung bereits einen behördlichen Überprüfungsmechanismus bei einer geplanten, über zehnprozentigen Beteiligung nicht-europäischer Unternehmen an deutschen Firmen mit kritischen Infrastrukturen (vgl. Hanemann, Huotari und Kratz 2019). Die von der EU angestoßenen Überprüfungsmechanismen für Investitionen in kritische Vermögenswerte, Technologien und Infrastrukturen sind eine sinnvolle Maßnahme, allerdings sollten diese nicht zum Zwecke der Diskriminierung für Investitionen aus China missbraucht werden, zumal die öffentliche Wahrnehmung chinesischer Übernahmen bevorzugt mit einem negativen Generalverdacht einhergeht.²

² Die negativere Wahrnehmung chinesischer Direktinvestitionen in Vergleich zu Investitionen aus anderen Ländern wurde in einer Befragung des ifo World Economic Survey, einer internationalen Konjunkturumfrage unter Wirtschaftsexperten, bestätigt: Demnach waren rund 66% der befragten Experten der Meinung, dass chinesische Direktinvestitionen in der EU negativer wahrgenommen werden als Investitionen aus anderen Ländern. Für Deutschland ist die Wahrnehmungslücke sogar größer, hier bestätigen über 85% der Wirtschaftsexperten, dass Investitionen aus China skeptischer betrachtet werden als aus anderen Ländern (vgl. Boumans und Garnitz 2019).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass viele der von den Unternehmen geforderten EU-Maßnahmen gegenüber China bereits formuliert sind. Zum einen handelt es sich um konkrete Forderungen an China, zum anderen ist die EU bestrebt, bestehende Lücken zu schließen und ihrerseits Maßnahmen zu treffen, um die geforderten reziproken wirtschaftlichen Beziehungen zu erhalten. Allerdings sind die Maßnahmen bis jetzt lediglich Vorschläge der EU-Kommission, deren mögliche Umsetzung in Form von Verordnungen, Richtlinien bzw. Gesetzen noch einige Zeit in Anspruch nehmen wird.

LITERATUR

- Bickenbach, F., W.-H. Liu und G. Li (2015), »The EU-China Bilateral Investment Agreement in Negotiation: Motivation, Conflicts and Perspectives.«, *Kiel Policy Brief* 95, 1–32.
- Boumans, D. und J. Garnitz (2019), »ifo World Economic Climate Recovers Slightly«, *ifo World Economic Survey* 18(2), 1–25.
- Drinhausen, K. (2019), »Chinesisches Investitionsgesetz: Gleichbehandlungsgrundsatz ist das A und O«, 15. März, verfügbar unter: https://www.deutschlandfunk.de/chinesisches-investitionsgesetz-gleichbehandlungsgrundsatz.769.de.html?dram:article_id=443788, aufgerufen am 10. Juli 2019.
- Europäische Kommission (2019), »EU-China – Strategische Perspektiven«, 12. März, verfügbar unter: https://ec.europa.eu/commission/news/eu-china-strategic-outlook-2019-mar-12_de, aufgerufen am 10. Juni 2019.
- Eurostat (2019), »Internationaler Warenhandel«, verfügbar unter: <https://ec.europa.eu/eurostat/de/data/database>, aufgerufen am 10. Juli 2019.
- Falck, O. (2019), »Brauchen wir eine aktive europäische Industriepolitik?«, *ifo Schnelldienst* 72(10), 12–15.
- Felbermayr, G., M. Goldbeck und A. Sandkamp (2019), »Feindliche Übernahme? Chinas Auslandsinvestitionen unter der Lupe.«, *ifo Schnelldienst* 72(8), 27–39.
- Fuest, C. (2019), »Zäsur in der europäischen Wettbewerbs- und Industriepolitik: Freie Fahrt für europäische Champions?«, *ifo Schnelldienst* 72(8), 3–5.
- Hanemann, T., M. Huotari und A. Kratz (2019), *Chinese FDI in Europe: 2018 trends and impact of new screening policies*, MERICS and Rhodium Group.
- Stiftung Familienunternehmen (2019), »Wirtschaftspolitik für eine starke EU«, Jahresmonitor der Stiftung Familienunternehmen, verfügbar unter: https://www.familienunternehmen.de/media/public/pdf/publikationen-studien/studien/Jahresmonitor-Europa-2019_Stiftung-Familienunternehmen.pdf, aufgerufen am 22. Oktober 2019.
- UNCTADstat (2019), »United Nations Conference on Trade and Development«, 10. Juli, verfügbar unter: <https://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx>, aufgerufen am 11. Juli 2019.