

Lenz, Fulko

**Research Report**

## Europa im Systemwettbewerb mit China: Trugschlüsse, Schutzinstrumente und offensive Antworten

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, No. 150

**Provided in Cooperation with:**

Stiftung Marktwirtschaft / The Market Economy Foundation, Berlin

*Suggested Citation:* Lenz, Fulko (2020) : Europa im Systemwettbewerb mit China: Trugschlüsse, Schutzinstrumente und offensive Antworten, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, No. 150, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/222567>

**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.*

# EUROPA IM SYSTEMWETTBEWERB MIT CHINA

## TRUGSCHLÜSSE, SCHUTZINSTRUMENTE UND OFFENSIVE ANTWORTEN

Argumente  
zu Marktwirtschaft  
und Politik

Nr. 150 | Juli 2020

Fulko Lenz



# EUROPA IM SYSTEMWETTBEWERB MIT CHINA

## TRUGSCHLÜSSE, SCHUTZINSTRUMENTE UND OFFENSIVE ANTWORTEN

Fulko Lenz

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 150

### Inhaltsverzeichnis

Vorwort 03

- 1** Einleitung 04
- 2** Das chinesische Wirtschaftsmodell 05
  - 2.1** Wachsende Herausforderungen 06
  - 2.2** Übergang zu einem innovationsgetriebenen Wachstumsmodell 09
- 3** Trugschlüsse im Systemwettbewerb mit China 10
  - 3.1** Renationalisierung als Antwort auf vermeintliche Abhängigkeiten 10
  - 3.2** Die Weltwirtschaft als Nullsummenspiel 11
  - 3.3** Das Einzäunen von Technologien 11
  - 3.4** Die politische Planbarkeit von Innovationen 12
  - 3.5** Wachstum in China ohne unternehmerischen Erfolg 13
- 4** Wettbewerbsverzerrungen durch chinesische (Staats-)Unternehmen verhindern? 13
- 5** Schutz vor chinesischen Investitionen? 16
  - 5.1** Wenig überzeugende Abwehrg Argumente 16
  - 5.2** Transparente und klar definierte Instrumente auf europäischer Ebene 19
- 6** Öffentliche Auftragsvergabe als Druckmittel? 20
- 7** Europäische Champions? 21
- 8** Bausteine einer offensiven Antwort auf den Systemwettbewerb 23
  - 8.1** Fokus auf Kompetenzen und Wettbewerb um die „besten Köpfe“ 24
  - 8.2** Rolle des Staates im Innovationsprozess überdenken 24
  - 8.3** Geopolitische Handlungsfähigkeit und -bereitschaft 25

Literaturverzeichnis 26

Executive Summary 28

© 2020

Stiftung Marktwirtschaft (Hrsg.)  
Charlottenstraße 60  
10117 Berlin  
Telefon: +49 (0)30 206057-0  
Telefax: +49 (0)30 206057-57  
info@stiftung-marktwirtschaft.de  
www.stiftung-marktwirtschaft.de

ISSN: 1612 – 7072  
Titelbild: © Rawf8 – stock.adobe.com



Die Publikation ist auch über den QR-Code  
kostenlos abrufbar.

## Vorwort

Der wirtschaftliche Aufstieg Chinas nahm seinen Ursprung in der graduellen und vorsichtigen Einführung von marktwirtschaftlichen Elementen wie Privateigentum, freier Preisbildung und Freihandel in ein kommunistisches Wirtschaftsregime. Man könnte daher das „chinesische Wirtschaftswunder“, im Zuge dessen Abermillionen aus bitterster Armut befreit wurden, als eine der größten marktwirtschaftlichen Erfolgsgeschichten bezeichnen. Hoffnungen auf eine vollständige wirtschaftliche Liberalisierung des nach mancher Messung schon jetzt größten Wirtschaftsraums der Welt haben sich gleichwohl nicht erfüllt – von einer demokratischen Öffnung ganz zu schweigen.

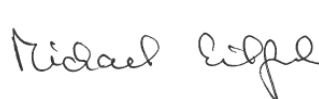
Ohne jeden Zweifel birgt es für Europa wirtschaftspolitische Herausforderungen, dass in China nach anderen Regeln gespielt wird, und dass die Wirtschaft des chinesischen Staatskapitalismus nicht zwangsläufig nur wirtschaftliche Interessen verfolgt. Man kann sich jedoch zuweilen des Eindrucks nicht erwehren, dass es dem einen oder anderen gar nicht schnell genug gehen kann, den europäischen Wirtschaftsraum endlich etwas chinesischer zu gestalten. Schon seit Längerem immer lauter zu vernehmende Rufe nach mehr Staat haben sich durch Corona noch verstärkt. In vielen Fällen haben die wirtschaftlichen Auswirkungen der Pandemie eine staatliche Rettung wohl erforderlich oder zumindest vertretbar gemacht, aber in manchen womöglich nur den nötigen Vorwand geliefert.

Statt sich beispielsweise auf eine gerne maximal großzügige öffentliche Förderung der Suche nach einem Impfstoff gegen Corona zu beschränken, deren Mittel allen erfolgsversprechenden Projekten offenstehen, verfolgt man nun auch selektive Staatsbeteiligungen: Der deutsche Steuerzahler ist stolzer Miteigentümer des Unternehmens Curevac. Auch der milliardenschwere „europäische Wiederaufbau“ soll nach dem Willen Frankreichs und Deutschlands nicht zuletzt der selektiven Förderung politisch ausgewählter „Champions“

dienen. Die Gefahr besteht, dass dieser zweifelhafte Titel am Ende nur auf Grund von Größe und vergangener Meriten vergeben wird, und dass Innovationen und globaler Erfolg europäischer Unternehmen durch eine Aushöhlung von Wettbewerbskräften langfristig erschwert werden.

Stattdessen bedarf es im vielzitierten Systemwettbewerb zwischen China und der EU klar definierter und für protektionistische Einzelinteressen möglichst wenig anfälliger Schutzinstrumente sowie offensiver Antworten auf chinesische Innovationsanstrengungen. Dabei bleibt zu hoffen, dass Deutschland das Gewicht der anstehenden EU-Ratspräsidentschaft nutzt, um bei der Aushandlung von Höhe und Verteilung der europäischen Finanzhilfen zur Bewältigung der Corona-Krise auch darauf zu pochen, dass die Stärken des eigenen wettbewerblichen und marktwirtschaftlichen Systems nicht dauerhaft untergraben werden. Fatal wäre es, wenn sich am Ende eine europäische Kirchturmpolitik durchsetzen sollte, die von der Vorstellung geleitet wird, dass nur europäische Unternehmen, europäische Technologien und europäische Investitionen zum Wohlstand in Europa beitragen können. Dies zu verhindern, könnte die wohl größte Herausforderung im Kontext des Systemwettbewerbs mit China sein.

Wir danken der informedia-Stiftung für die Förderung dieser Publikation.



Prof. Dr. Michael Eilfort

Vorstand  
der Stiftung Marktwirtschaft



Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen

Vorstand  
der Stiftung Marktwirtschaft

## 1 Einleitung

Der europäische Blick auf den wirtschaftlichen Aufstieg Chinas ist ein zunehmend angstvoller. Durch die Corona-Krise noch verstärkt werden Sorgen, Europa könne angesichts industrieller und digitaler Entwicklungssprünge in China in unheilvolle Abhängigkeiten geraten und einen unwiederbringlichen Bedeutungsverlust erleiden. Ohne jeden Zweifel birgt der zunehmend selbstbewusst artikulierte chinesische Führungsanspruch auf geopolitischer Ebene zahlreiche Herausforderungen, sei es im Hinblick auf die Verteidigung freiheitlicher und demokratischer Grundwerte oder die Außen- und Sicherheitspolitik. Vor diesem Hintergrund sind Appelle zu verstehen, Europa müsse „die Sprache der Macht lernen“<sup>1</sup>, und Warnungen zu vernehmen, dass China auch ein „wirtschaftlicher Konkurrent in Bezug auf technologische Führung und ein Systemrivale“<sup>2</sup> sei.

Eine pauschale Übertragung einer geopolitischen Rivalität auf den wirtschaftlichen Bereich ist dennoch wenig ratsam, weil sie sich schnell als schiefe Ebene in Richtung Protektionismus erweisen kann. Ähnliches gilt für Forderungen nach mehr „Souveränität“ Europas mit wahlweise wechselnden, vorangestellten Adjektiven – von wirtschaftlich über technologisch bis hin zu digital.<sup>3</sup> Souveränität, verstanden als die Fähigkeit zu eigenständigem, unabhängigem und selbstbestimmtem Handeln und Entscheiden, klingt so gut, wie es als wirtschaftspolitisches Leitbild mangels Konkretheit wenig hilft. Wo liegt denn das souveräne Optimum auf dem Spektrum von Abhängigkeit und Ausgeliefertsein auf der einen und Abschottung und Autarkie auf der anderen Seite?

Auch die vielzitierte Losung eines Systemwettbewerbs zwischen China und Europa sollte nicht überdehnt werden. Die Unvereinbarkeit eines autoritären Ein-Parteien-Systems in China und europäischen, freiheitlichen Demokratien ist auf politischer Ebene zwar ebenso unstrittig wie der wesentlich ausgeprägtere staatliche Einfluss auf das wirtschaftliche Geschehen in China. Dennoch sind dortiges wirtschaftliches Wachstum und innovatorische Erfolge oft genug auf marktwirtschaftliche Elemente und unternehmerische Leistungen

zurückzuführen. Gleichzeitig ist auch der europäische Wirtschaftsraum – zumal seit der Corona-Krise – alles andere als frei von zuweilen fragwürdigen Staatseingriffen und -beteiligungen. Realistischer als eine strikte Einteilung in Staatskapitalismus auf der einen und ein rein marktwirtschaftliches und wettbewerbliches System auf der anderen Seite ist daher ein graduelles Spektrum, mit einer in Ziel und Umfang variierenden Rolle des Staates.<sup>4</sup>

Vor diesem Hintergrund wird in Kapitel 2 der vorliegenden Publikation das vor wachsenden Herausforderungen stehende chinesische Wirtschaftsmodell analysiert. Dessen langfristiger Erfolg ist alles andere als sicher und deshalb ist es umso entscheidender, im Kontext des Systemwettbewerbs Trugschlüsse zu vermeiden, mit denen die Stärken des eigenen, stärker wettbewerblich geprägten Systems aufs Spiel gesetzt würden (Kapitel 3).

Der politische Impuls, europäische Unternehmen vor negativen Einflüssen des chinesischen Staatskapitalismus schützen zu wollen, ist zwar verständlich. Die Ausgestaltung von konkreten Maßnahmen und Instrumenten, mit denen mögliche Wettbewerbsverzerrungen durch Unternehmen aus China (Kapitel 4), durch chinesische Investitionstätigkeit (Kapitel 5) oder im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe (Kapitel 6) verhindert werden sollen, stellt aber immer eine schmale Gratwanderung dar. Hinterfragt werden muss nicht nur die Validität vorgebrachter Abwehrargumente, sondern es muss auch das Risiko des protektionistischen Missbrauchs ausgeweiteter Schutzinstrumente bedacht werden.

Abseits potenzieller Defensivinstrumente gilt es, eine mögliche offensive Antwort auf chinesische Innovationsanstrengungen zu finden. Dabei sollte eine selektive Förderung einzelner industriepolitischer Projekte jedoch möglichst vermieden werden (Kapitel 7) und vielmehr auf die Stärkung von Kompetenzen, eine sorgfältige Analyse der staatlichen Rolle im Innovationsprozess und die Verbesserung von Handlungsbereitschaft und -fähigkeit in geopolitischen Kernbereichen gesetzt werden (Kapitel 8).

1 So die EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen in ihrer Europa-Rede bei der Konrad-Adenauer-Stiftung am 8. November 2019.

2 Vgl. Europäische Kommission/HV (2019), S. 1.

3 Vgl. beispielhaft Leonard et al. (2019) oder Europäische Kommission (2020a).

4 Vgl. Ferguson (2012).

## 2 Das chinesische Wirtschaftsmodell

Zu den Kernmerkmalen des wirtschaftlichen Aufstiegs Chinas gehören eine enorm hohe Bedeutung von Investitionen, ein beschleunigter Strukturwandel, der durch die Verlagerung von Arbeitskräften in produktivere Wirtschaftssektoren und Unternehmen gekennzeichnet ist, eine konsequente Exportorientierung sowie die Attrahierung ausländischer Direktinvestitionen in Sonderwirtschaftszonen mit dem Ziel, den technologischen Aufholprozess zu beschleunigen.<sup>5</sup> Der mit dem unter Deng Xiaoping in den späten 1970er Jahren begonnene Reformprozess einer graduellen Einführung marktwirtschaftlicher Elemente in ein bis dato kommunistisches Wirtschaftssystem hat dabei zu erheblichen Wohlstandsgewinnen geführt. Zumindest gemessen in Pro-Kopf-Größen ist der wirtschaftliche Aufholprozess auf führende Industrieländer zudem alles andere als abgeschlossen (vgl. Abbildung 1).

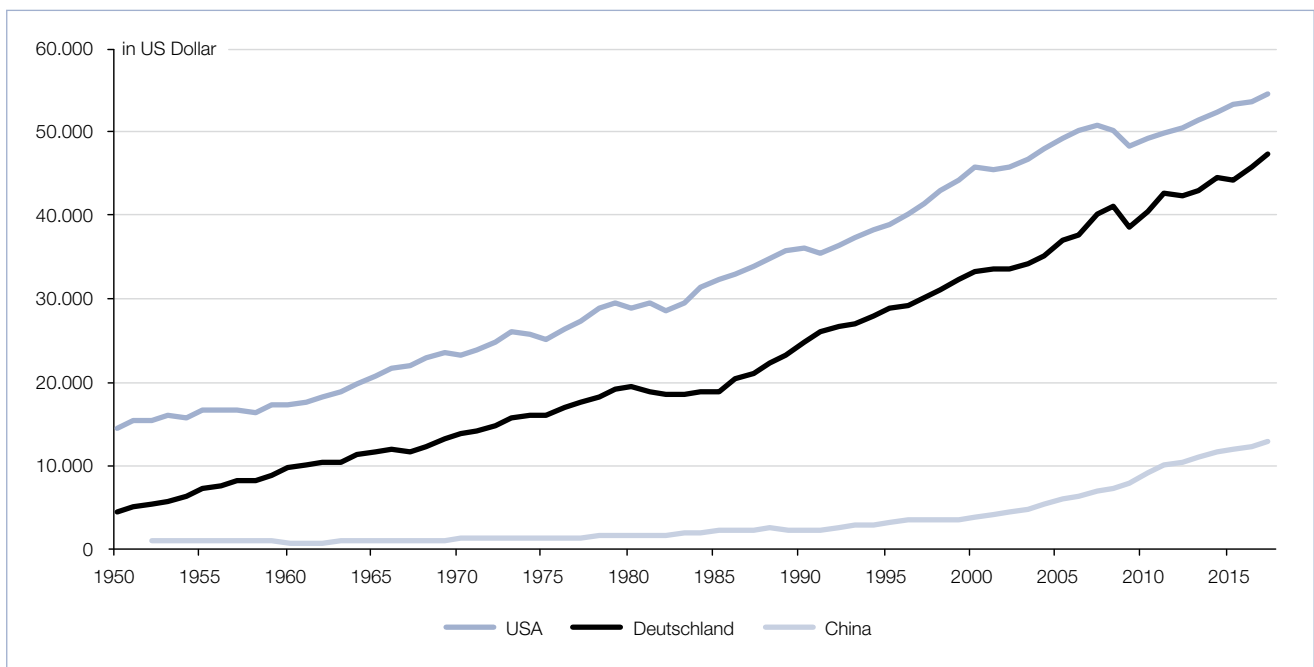
Die mit dem wirtschaftlichen Fortschritt verbundenen Hoffnungen auf eine demokratische Öffnung und rasche Voll-

endung marktwirtschaftlicher Reformen, mit denen insbesondere der Beitritt Chinas zur Welthandelsorganisation (WTO) im Jahr 2001 verbunden war, erfüllten sich hingegen nicht. Vielmehr verfestigte sich ein Staatskapitalismus, in dem sowohl der nicht demokratisch legitimierte Machtanspruch der Kommunistischen Partei als auch individuelle Karrieren von (Lokal-)Politikern zu großen Teilen auf der Fähigkeit beruhen, hohe Wachstumsraten zu erzielen.<sup>6</sup> Noch immer nehmen die staatliche Steuerung des wirtschaftlichen Geschehens sowie die politische Kontrolle nicht nur von Staatsunternehmen eine wesentlich bedeutendere Rolle ein, als dies in den marktwirtschaftlich geprägten Ländern Europas der Fall ist.

Ungeachtet politökonomischer Besonderheiten entspricht der Verlauf des chinesischen Wirtschaftswachstums in großen Teilen dem in anderen asiatischen Ländern erprobten Erfolgsrezept einer investitionsgetriebenen, exportorientierten und durch aktive staatliche Industriepolitik

Abbildung 1:  
Reales BIP pro Kopf in Kaufkraftparität  
(2011 US-Dollar)

Quelle: World Penn Tables 9.1, eigene Berechnungen.

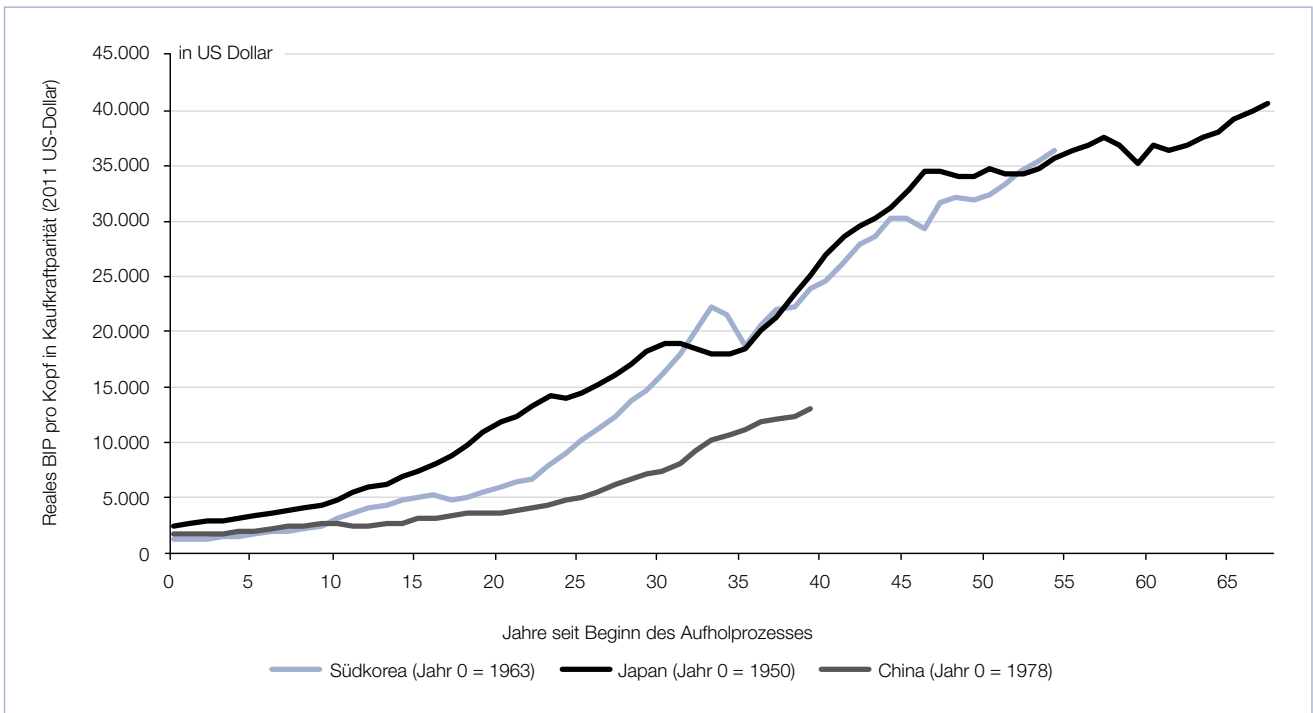


<sup>5</sup> Vgl. für einen wirtschaftshistorischen Überblick Yao (2014) sowie Zilibotti (2016).

<sup>6</sup> Vgl. ebenfalls Yao (2014) für eine Analyse der politökonomischen und institutionellen Erklärungen des wirtschaftlichen Erfolg Chinas. Anekdotische Evidenz für auf Wirtschaftsindikatoren beruhende Meritokratie im politischen System Chinas liefert die Karriere des jetzigen Staatspräsidenten Xi Jinping, für die außergewöhnlich hohe Wachstumsraten der von ihm geführten Provinz Zhejiang förderlich gewesen sein sollen, vgl. Zilibotti (2016).

Abbildung 2:  
Wachstumspfadvergleich seit Beginn des Aufholprozesses in Südkorea, Japan und China

Quelle: World Penn Tables 9.1, eigene Berechnungen.



angetriebenen Industrialisierung. In diesem Kontext stellt Abbildung 2 die Entwicklung des realen BIPs pro Kopf Chinas, Japans und Südkoreas vom jeweiligen Startpunkt des durch hohe Wachstumsraten gekennzeichneten Aufholprozesses dar. Dabei zeigt sich, dass Chinas Entwicklung bislang sogar tendenziell hinter der Transformationsgeschwindigkeit der asiatischen Nachbarstaaten zurückbleibt. Bezeichnenderweise führte auch der wirtschaftliche Fortschritt Japans in den 1980er-Jahren zu politischen Ängsten in den USA und in Europa vor einer dauerhaften japanischen Dominanz, die in Tenor und Inhalt an die heutigen Debatten erinnern.<sup>7</sup> Sie bewahrheiteten sich jedoch nicht und wirken aus heutiger Perspektive angesichts des in Japan seit Jahrzehnten eher schleppenden Wachstums maßlos überzogen.

Betrachtungen auf Basis von Pro-Kopf-Größen kann gleichwohl entgegengehalten werden, dass sie angesichts

der schieren Größe der chinesischen Volkswirtschaft für die Beurteilung weltwirtschaftlicher Implikationen nur bedingt aussagekräftig sind. Zudem verdeckt die Betrachtung nationaler Kennzahlen zur Wirtschaftsleistung ein enormes innerchinesisches Wohlstandsgefälle. Prosperierenden Metropolregionen stehen Provinzen im chinesischen Inland gegenüber, die von der wirtschaftlichen Entwicklung des Landes wesentlich weniger profitiert haben.<sup>8</sup>

## 2.1 Wachsende Herausforderungen

Der entscheidende Punkt ist jedoch ein anderer: Die Realisierung der ohne jeden Zweifel bestehenden Wachstumspotenziale ist auch in China mit wachsenden Herausforderungen verbunden und erfordert den Übergang von einem

7 Vgl. Irwin (2020). Heute fast völlig vergessen ist auch, dass selbst das hohe Wirtschaftswachstum der Sowjetunion in den 1960er Jahren zeitgenössische Beobachter – darunter der spätere Nobelpreisträger für Wirtschaft Paul Samuelson – zu der Prognose wirtschaftlicher Dominanz durch das vermeintlich überlegene sowjetische Wirtschaftsmodell verleitete; vgl. Acemoglu/Robinson (2013).

8 Nach Zahlen des National Bureau of Statistic of China war das BIP pro Kopf in der Provinz Peking im Jahr 2018 4,5-mal so hoch wie in Gansu, der mit 26,4 Millionen Einwohnern ärmsten Provinz des Landes.



vorwiegend investitionsgetriebenen und exportorientierten hin zu einem innovationsorientierten Wachstumsmodell. Über Wachstumsprognosen lässt sich naturgemäß trefflich streiten und die Unsicherheiten und Unwägbarkeiten werden aufgrund der in Schwere und Dauer noch ungewissen ökonomischen Verwerfungen durch die Corona-Pandemie aktuell zusätzlich verstärkt. In jedem Fall wenig ratsam ist es aber, die vor Corona hohen Wachstumsraten Chinas unverändert in die Zukunft fortzuschreiben und der chinesischen Wirtschaft unbegrenzte Fähigkeiten zur Technologieabsorption und Weltmarktmonopolisierung zuzuschreiben.

Es mehren sich die Stimmen, die die Grenzen eines hauptsächlich investitionsgetriebenen Wachstums erreicht sehen und die im internationalen Vergleich enorm hohe Investitionsquote für nicht nachhaltig erachten.<sup>9</sup> Verwiesen wird sowohl auf insgesamt rückläufige Investitionseffizienz (vgl. Abbildung 3) als auch auf die Risiken eines zunehmend kreditfinanzierten Investitionsbooms, dessen Kehrseite ein mas-

siver Anstieg der Verschuldung ist.<sup>10</sup> Gerade das in China als Reaktion auf die globale Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 verabschiedete massive Konjunkturprogramm könnte den Übergang zu einem innovationsgetriebenen Wachstum dauerhaft erschweren, da infolge einer zunehmenden politischen Verzerrung von Investitionsentscheidungen Kredite vornehmlich staatlichen Unternehmen in eher traditionellen Industrien wie dem Baugewerbe und weniger innovationsträchtigen Wirtschaftsbereichen zugutekamen.<sup>11</sup> Die Ausmaße dieses Vorgangs verdeutlicht Lardy (2019), dem zufolge der Anteil der Kreditvergabe an nicht-bankliche Staatsunternehmen von 36 Prozent im Jahr 2010 auf 83 Prozent im Jahr 2016 angestiegen ist – bei gleichzeitiger Ausdehnung des Kreditvolumens insgesamt. Mithin sind jedoch Zweifel an der Rentabilität der gigantischen Infrastrukturinvestitionen angebracht, sei es im Immobilienbereich oder beim defizitären Netz für Hochgeschwindigkeitszüge.<sup>12</sup> Auch vor diesem Hintergrund bleiben die Wirkungen des 500 Milliarden US-Dollar-Konjunk-

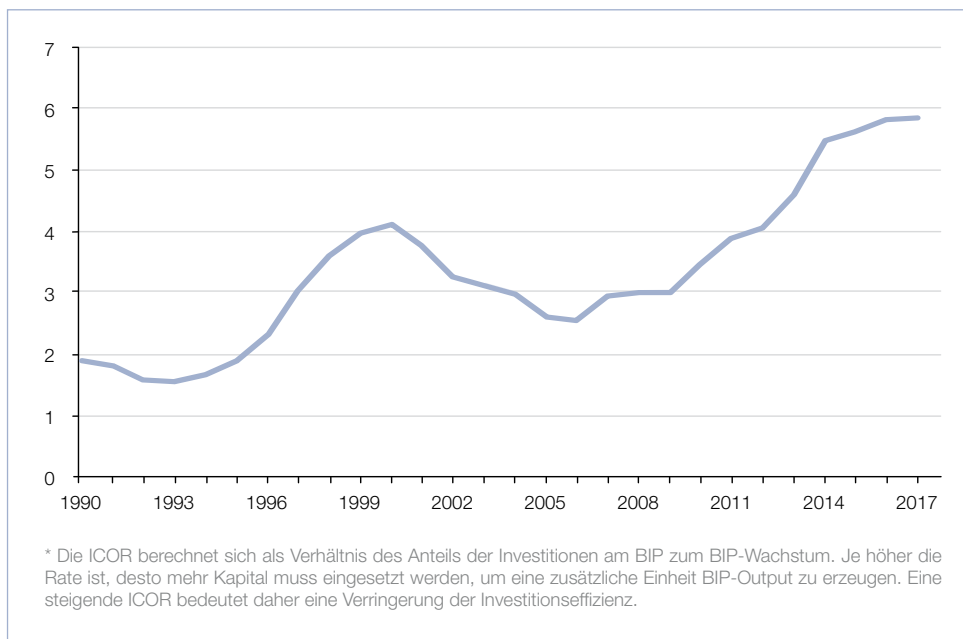


Abbildung 3:  
Rückläufige Investitionseffizienz in China  
Incremental Capital-Output Ratio (ICOR)\*  
Quelle: OECD.

- 9 Vereinfacht ausgedrückt besagt die neoklassische Wachstumstheorie, dass das wirtschaftliche Wachstum über die bloße quantitative Vermehrung der Input-Faktoren Kapital und Arbeit endlich ist, während eine effektivere Verwendung dieser Faktoren im Wesentlichen durch Bildung und technologischen Fortschritt unbegrenzt ist.
- 10 Laut OECD (2019) bewegt sich die Gesamtverschuldungsquote von Staat, Haushalten und Unternehmen in China mit ca. 250 Prozent in der Größenordnung von Spanien und Italien. Die in China verhältnismäßig niedrige Staatsverschuldung ist weniger aussagekräftig, da die Kredite zum überwiegenden Teil nicht in den Staatshaushalten zu Buche schlagen, sondern als „private“ Verschuldung, wenn auch von Staatsunternehmen, bilanziert werden.
- 11 Vgl. Zilibotti (2017). Die zur Krisenbewältigung geschaffenen parafiskalischen Finanzierungsvehikel erfreuten sich dabei auch nach Auslaufen des Konjunkturprogramms in 2010 großer Beliebtheit und stellten ein willkommenes Instrument der politisch motivierten Kreditvergabe an Staatsunternehmen dar, vgl. kritisch hierzu Bai et al. (2016).
- 12 Siehe [www.nzz.ch](http://www.nzz.ch) vom 3. Januar 2020: „Peking missbraucht Hochgeschwindigkeitszüge für Strukturpolitik“.



turprogramms, das aufgrund des durch Corona bedingten Wirtschaftseinbruchs angekündigt wurde und einen Fokus auf „neue Infrastruktur“ wie 5G-Netzwerke oder Ladeinfrastruktur für E-Mobilität legen soll, abzuwarten.<sup>13</sup>

Zudem zeichnen sich seit längerem die Grenzen des exportorientierten Wachstumsmodell Chinas ab. Zwar stieg der Anteil chinesischer Ausfuhren am weltweiten Exportvolumen von ca. 3 Prozent zur Jahrtausendwende auf 10,6 Prozent in 2018 (vgl. Abbildung 4).<sup>14</sup> Einem weiteren ungebremsen Exportwachstum stehen jedoch nicht nur die handelspolitischen Spannungen, sondern auch die durch ein steigendes Wohlstandsniveau zwangsläufige Erosion von Lohnvorteilen im Wege. So hat sich der Anteil von Warenexporten am chinesischen BIP seit dem Höhepunkt in 2006 von 35 Prozent bereits auf 18 Prozent reduziert. Auch wenn China zweifelsohne in Zukunft eine bedeutende Rolle als Exportland spielen wird und verschiedene Industrien schon unter Beweis gestellt haben, auch mit hochwertigeren Industrieprodukten auf internationalen Märkten erfolgreich zu sein, ist eine steigende Inlandsorientierung und wachsende Bedeutung der chinesischen Binnennachfrage zu erwarten. In diesem Kontext

kann eine einseitige politische Fokussierung auf mögliche Verzerrungseffekte durch die Exporttätigkeit chinesischer Unternehmen die beträchtlichen Potenziale einer wachsenden chinesischen Nachfrage auch nach Importgütern übersehen.

Schließlich steht China vor erheblichen demografischen Herausforderungen. Die demografische Dividende eines massiven Anstiegs der Bevölkerung im Erwerbsalter ist erschöpft und dürfte sich nicht zuletzt wegen der jahrzehntelangen Ein-Kind-Politik ins Gegenteil verkehren. Prognostiziert wird, dass der Altenquotient – hier als Verhältnis der Über-65-Jährigen zur Erwerbsbevölkerung im Alter von 20 bis 64 Jahren – von derzeit 18,5 auf 58 Prozent im Jahr 2060 steigen dürfte (vgl. Abbildung 5). Dies entspräche dann der Bevölkerungsstruktur europäischer Länder, jedoch aufgrund eines deutlich abrupteren Übergangs. Abgefedert werden könnten die demografischen Herausforderungen in China allerdings dadurch, dass der Alterungseffekt in Städten aufgrund interner Migration geringer ausgeprägt sein dürfte und da ins Erwerbsalter eintretende Kohorten typischerweise ein höheres Qualifikationsniveau als austretende Kohorten aufweisen dürften.<sup>15</sup>

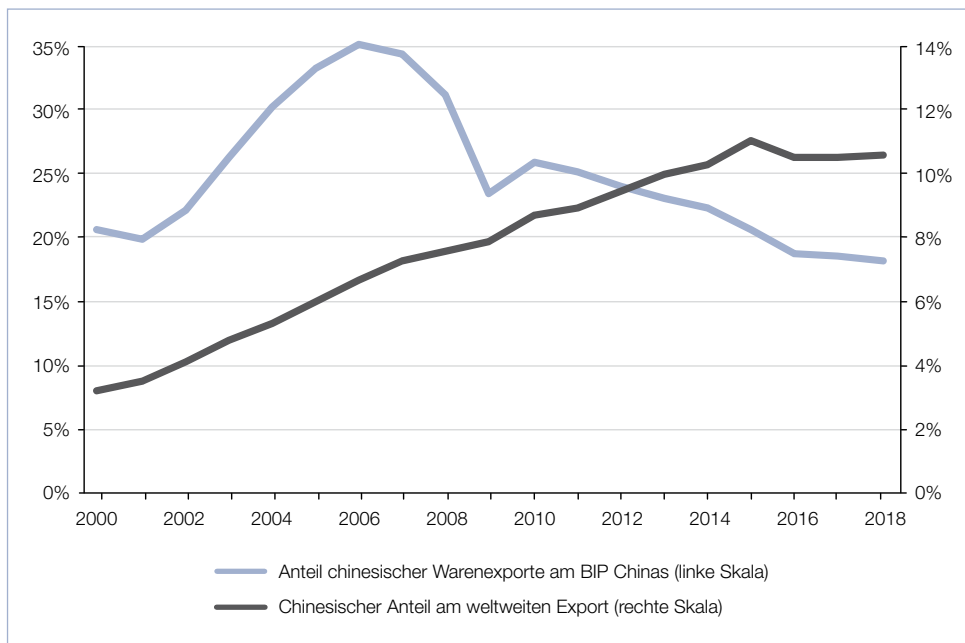


Abbildung 4:  
Sinkende Bedeutung des Warenexports für China  
Quelle: Weltbank.

13 Es fällt allerdings auf, dass dessen absolute Größe im Vergleich zum Fiskalpaket 2008 geringfügig kleiner ist. Dies gilt umso mehr im Verhältnis zum seit 2008 nominal um mehr als das Dreifache gestiegenen BIP des Landes. Siehe [www.china-briefing.com](http://www.china-briefing.com) vom 22. Mai 2020: „China’s Two Sessions 2020: What Have We Learnt So Far“.

14 Dies entspricht allerdings im Wesentlichen auch dem Anstieg des Anteils des chinesischen BIPs an der weltweiten Wirtschaftsleistung.

15 Vgl. Zilibotti (2017).

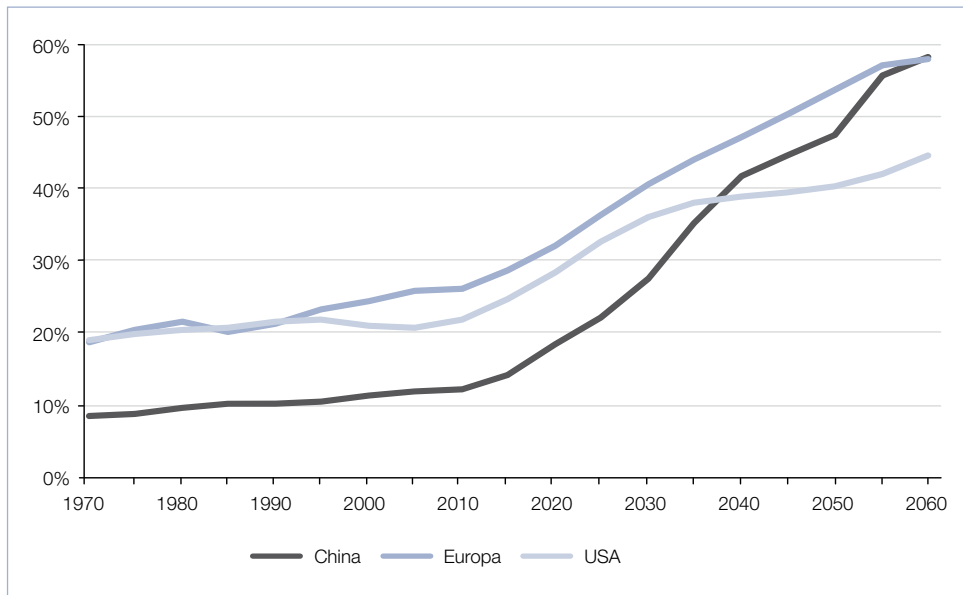


Abbildung 5:  
Demografische  
Herausforderungen  
in China

Verhältnis der  
Über-65-Jährigen zur  
Erwerbsbevölkerung im  
Alter von 20 bis 64 Jahren  
(1970–2060)

Quelle: United Nations Population  
Division.

## 2.2 Übergang zu einem innovations- getriebenen Wachstumsmodell

Die Herausforderungen, die sich aus den Grenzen eines primär investitions- und exportorientierten Wachstumsmodells sowie durch den demografischen Wandel ergeben, schließen nicht aus, dass die Transformation zu einem stärker innovationsgetriebenen Wachstumsmodell gelingt. Nicht zuletzt im Bereich digitaler Technologien gelten chinesische Unternehmen wie Huawei oder der Drohnenhersteller DJI als weltweit führend und schießt man aus europäischer Perspektive mitunter neidvoll auf die Fähigkeit, global erfolgreiche Internetplattformen hervorzubringen.<sup>16</sup> Gerade die Entstehung der Internetgiganten Baidu, Alibaba und Tencent ist jedoch weniger auf industriepolitische Planung zurückzuführen, sondern wurde von zahlreichen Faktoren begünstigt. Hierzu gehören neben den außergewöhnlichen unternehmerischen Talenten der jeweiligen Gründer und dem zur Verfügung stehenden riesigen Binnenmarkt wohl vor allem der Schutz durch die vorwiegend politisch motivierte „chinesische Firewall“, die US-amerikanische Vorbilder und Konkurrenten aus China fernhielt. Dazu kommt die politische Rückendeckung durch eine Regierung, die das Potenzial entsprechender Platt-

formen für die Sicherung der eigenen Herrschaft erkannt hat und regulatorisch völlige Freiheit u.a. beim Datenzugriff lässt. Nicht zuletzt dürfte aber auch eine ausgeprägte Technologiebegeisterung der chinesischen Bevölkerung eine Rolle spielen, die stark mit der hiesigen Skepsis gegenüber neuen Technologien kontrastiert.<sup>17</sup>

Der langfristig erfolgreiche Übergang zu einem stärker innovationsgetriebenen Wachstumsmodell ist dennoch mit erheblichen Fragezeichen versehen. Der chinesische Staatskapitalismus mag Investitionen und exportorientiertes Wachstum in der Vergangenheit begünstigt haben. Im Kontext rückläufiger Wachstumsraten drohen sich die daraus resultierenden Anreize aber ins Gegenteil zu verkehren, wenn zur kurzfristigen Stützung des Wachstums zunehmende Verzerrungen unternehmerischer Aktivität in Kauf genommen werden und wenn Ressourcen nicht nach wettbewerblichen Kriterien in die produktivsten Aktivitäten fließen, sondern eher der Sicherung wirtschaftlicher und politischer Stabilität dienen, für die „kreative Zerstörung“ eher schädlich ist. Dies gilt vor allem vor dem Hintergrund einer deutlichen (Wieder-)Ausweitung der staatlichen Einflussnahme auf wirtschaftliches Geschehen, die sich u.a. in dem verstärkten Einsatz digitaler Technologien zur Kontrolle von Individuen und Unternehmen sowie in einer Renaissance der Staatsunternehmen zeigt. Deren Zahl ist zwar rückläufig, ihre Vermögenswerte haben

<sup>16</sup> Für eine ausführliche Analyse des digitalen Aufstiegs Chinas vgl. Shi-Kupfer/Ohlberg (2019).

<sup>17</sup> So könnte man sich in Europa einen jährlichen Roboter-Wettkampf vor 10.000 begeisterten Zuschauern kaum vorstellen. Siehe [www.qz.com](http://www.qz.com) vom 30. Juli 2018: „DJI is turning robot battles into the next college sport—advantage China“.

sich allerdings zwischen 2007 und 2017 mehr als verdreifacht und die durch die staatliche Behörde SASAC orchestrierten Fusionen haben eher zur Konsolidierung ihrer Marktmacht und einer Schwächung des Wettbewerbs geführt.<sup>18</sup>

Auch die „Made in China 2025“-Strategie ist vor dem Hintergrund des Übergangs zu einem stärker innovationsgetriebenen Wachstumsmodell zu sehen. Deren erklärtes Ziel ist es, China mit einer aktiven Innovations- und Industriepolitik bis 2049 zur führenden Technologation zu machen, dabei Marktanteile chinesischer Produzenten zu erhöhen und die Bedeutung ausländischer Technologien und Importe zu reduzieren. In der Strategie werden zehn industrielle Kernbereiche identifiziert, darunter neuere Felder wie Robotik, Next Generation IT oder Biomedizin, und traditionelle Sektoren, wie Landwirtschaft und Luft- sowie Schifffahrt, deren Förderung gleichwohl mit unterschiedlicher Intensität verfolgt wird.<sup>19</sup> Hierzu kommen eine Vielzahl von Mitteln und Initiativen zum Einsatz, u.a. direkte Subventionen, die Errichtung von Industrieparks oder Pilotprojekten, bevorzugte Kreditvergabe, Investitionsverbote für ausländische Unternehmen in bestimmten Bereichen, der Zwang zu Joint Ventures oder

Handelshemmnisse, sowohl durch Zölle als auch nicht-tarifäre Beschränkungen.

Letztlich vollzieht China damit ein industriepolitisches Experiment, dessen Ausmaß so gigantisch und unübersichtlich, wie der Ausgang ungewiss ist. Bezeichnend sind die Äußerungen des früheren chinesischen Finanzministers Lou Jiwei, der – in für chinesische Verhältnisse bemerkenswert undiplomatischer Art und Weise – „Made in China 2025“ als Verschwendung von Steuergeldern bezeichnet hat.<sup>20</sup> Politisch instrumentalisierten und propagandistisch aufgebauchten Ankündigungen einer glorreichen Zukunft sollte daher nicht allzu unkritisch Glauben geschenkt werden. Stattdessen sollte zum einen gründlich analysiert werden, ob und inwieweit sich durch selektive Förderung und Schutz chinesischer Unternehmen Verzerrungen und systemische Gefahren für die wirtschaftliche Entwicklung Europas ergeben könnten. Zum anderen muss das potenzielle Risiko eines Einsatzes von Wirtschaftspolitik und unternehmerischen Entscheidungen als politisches Druckmittel abgewogen werden, das sich aus der engen Verknüpfung zwischen Politik und Unternehmen in China ergibt.

### 3 Trugschlüsse im Systemwettbewerb mit China

In einen Systemwettbewerb mit China nur auf Basis vager politischer Schlagwörter und unter dem Eindruck diffuser Vorbehalte gegenüber chinesischen Firmen und Technologien treten zu wollen, birgt die große Gefahr, sich politisch den falschen Illusionen hinzugeben und am Ende mehr Schaden als Nutzen für Europa zu bewirken. Politisches Handeln auf Basis der folgenden Trugschlüsse sollte daher unbedingt vermieden werden.

#### 3.1 Renationalisierung als Antwort auf vermeintliche Abhängigkeiten

Es überrascht nicht, dass die Corona-Krise Wind auf die Mühlen der Globalisierungskritiker ist. Unterbrochene Lieferketten und Versorgungsengpässe hätten nur allzu deutlich

gezeigt, so das reflexartige Narrativ, wie dringend man Abhängigkeiten nicht zuletzt von China reduzieren und Produktion wieder ins eigene Land verlagern müsse. In der Tat hat der „Corona-Schock“ mangelhafte Katastrophenvorsorge und Vorratshaltung auf staatlicher, unternehmerischer und privater Ebene offenbart und dürfte auch dazu führen, dass Unternehmen schon aus eigenem Antrieb ihre Lieferketten anpassen und diversifizieren, um nicht von einzelnen Lieferanten abhängig zu sein.

Eine „Renationalisierung“ von Produktionsstätten und Wertschöpfung jedoch macht die Versorgung im Falle des nächsten externen Schocks, dessen Natur und Zeitpunkt völlig unbekannt sind, keinesfalls sicherer. So helfen nationale Produktionsstätten wenig, wenn sie durch Naturkatastrophen welcher Art auch immer ausfallen. Global diversifizierte Produktion und internationaler Warenaustausch

<sup>18</sup> Vgl. hierzu – einprägsam betitelt als „The State Strikes Back“ – Lardy (2019).

<sup>19</sup> Vgl. Zenglein/Holzmann (2019).

<sup>20</sup> Siehe [www.scmp.com](http://www.scmp.com) vom 7. März 2019: „‘Made in China 2025’ all talk, no action and a waste of taxpayers’ money, says former finance minister Lou Jiwei“.

machen daher nicht anfälliger gegenüber Krisen, sondern erhöhen die Resilienz.<sup>21</sup> Die Produktion einzelner Güter wie z.B. medizinische Schutzausrüstung vollständig ins eigene Land zu holen wäre nicht nur ineffizient und damit teurer, sondern im Zweifel ebenso wenig in der Lage, eine explosionsartig wachsende Nachfrage zu bedienen.

Die Vorstellung, Deutschland könne als rohstoffarmes und auf Weiterverarbeitung spezialisiertes Land wieder autark werden – und sei es nur in einzelnen Sektoren – ist eine kostspielige Illusion, bei der Versorgungssicherheit mit Selbstversorgung verwechselt wird. Hinzu kommt, dass das Bild grundsätzlicher deutscher Abhängigkeit von chinesischen Importen schon im Bereich von Pharmazieprodukten und Medizintechnik nicht zutrifft.<sup>22</sup> Deutschland ist Nettoexporteur dieser Produkte und wäre Verlierer eines globalen Trends zur Renationalisierung. Der aus China stammende Importanteil ist hingegen vernachlässigbar, was partielle Abhängigkeiten bei einzelnen Gütern freilich nicht ausschließt. Umgekehrt überzeichnen auch auf gesamtwirtschaftlicher Ebene die teilweise extrem hohen Umsatzanteile, die einige deutsche Exportunternehmen in China erzielen, die deutsche Exportabhängigkeit von China: Lediglich 2,8 Prozent der gesamtwirtschaftlichen Bruttowertschöpfung in Deutschland beruhen auf der Warenausfuhr nach China.<sup>23</sup>

Jegliche Beteuerungen, Europa müsse souveräner werden und stärker für eigene geopolitische oder wirtschaftliche Interessen eintreten, werden überdies ad absurdum geführt, wenn sich im Moment der Krise jeder selbst der Nächste ist und sich der Blick erst dann wieder nach Brüssel richtet, wenn es um finanzielle Hilfen geht. Hier hat auch Deutschland mit dem zwischenzeitlichen Exportverbot für medizinische Schutzausrüstung sowie den unkoordinierten Grenzsicherungen, die den Warenverkehr unnötig beschränkten, einen Beitrag zur Erosion des Vertrauens in die Institutionen des europäischen Binnenmarkts geleistet.

### 3.2 Die Weltwirtschaft als Nullsummenspiel

Mit China und den USA lassen sich zwei entscheidende Protagonisten der Weltwirtschaft zunehmend von Nullsummen-

Überlegungen leiten und erwecken den Anschein, den Erfolg der eigenen Wirtschafts- und Handelspolitik mehr und mehr am Misserfolg anderer Wirtschaftsräume zu bemessen.<sup>24</sup> Die Abkehr von der multilateralen Freihandelsordnung, die seit Ende des Zweiten Weltkriegs entscheidender Wohlstandstreiber war, ist bedauerndswert. Ein Nullsummenspiel, bei dem am Ende nur der „Stärkste“ alle anderen Rivalen besiegt, ist die Weltwirtschaft dennoch nicht.<sup>25</sup>

Aus volkswirtschaftlicher Sicht gehen Wachstum und technologische Dynamik auch in China gerade nicht zulasten der europäischen Wirtschaft, sondern bieten die Chance von Spezialisierungseffekten mit wechselseitigen Vorteilen und Wohlstandsgewinnen. Profitieren kann der europäische Wirtschaftsraum dabei auch dann, wenn Reziprozität beim Marktzugang nicht gegeben ist, sei es in Form eines nur teilweisen Zugangs zum chinesischen Binnenmarkt mit seiner wachsenden Kaufkraft oder indem europäischen Konsumenten der Zugang zu einer größeren Warenvielfalt mit günstigeren und besseren Produkten aus China ermöglicht wird. Pauschal auf Entkoppelung und Protektionismus zu setzen oder gar in Denkmuster zu verfallen, bei denen die Verlangsamung chinesischen Wachstums und Innovationen zum Ziel wird, wäre daher verfehlt.

### 3.3 Das Einzäunen von Technologien

Wachsender Popularität erfreuen sich Nullsummen-Betrachtungen auch mit Blick auf den unermüdlich zitierten globalen Technologiewettlauf, bei dem vermeintlich nur derjenige profitiert, der die Ziellinie als erstes überquert – ungeachtet der Tatsache, dass niemand weiß, wo oder was das Ziel überhaupt ist. Dieser Logik folgend gelte es, bestehende Technologie- und Wissensvorsprünge gegenüber dem systemischen Wettbewerber China mit allen Mitteln zu schützen. In Vergessenheit geraten dabei jedoch die Eigenschaften von technologischem Wissen als nicht-rivales Gut, das nicht verschwindet oder sich verbraucht, wenn andere es verwenden.<sup>26</sup> Wesentlich sinnvoller als vermeintlichen Technologieverlusten hinterherzurrennen wäre es, in die Fähigkeiten zur Umwandlung technologischen Wissens in unternehmerische

21 So zeigen beispielsweise Untersuchungen im Kontext des Tsunamis in Japan im Jahr 2011, dass global diversifizierte Wertschöpfungsnetzwerke widerstandsfähiger gegenüber Naturkatastrophen sind; vgl. Todo et al. (2015).

22 Vgl. Braml et al. (2020).

23 Vgl. Matthes (2019) ausführlich zum Grad der Abhängigkeit der deutschen Wirtschaft von China.

24 Vgl. Felbermayr (2020).

25 Vgl. Monopolkommission (2005) mit überzeugenden Argumenten, warum vor diesem Hintergrund auch das Bild der „Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft“ irreführend ist.

26 Dazu nicht im Widerspruch steht, dass eine effektive Durchsetzung von Eigentumsrechten bzw. die Ausschließbarkeit im Konsum erforderlich sein kann, um Anreize zur Investition in technologisches Wissen zu schaffen.

Wertschöpfung und Innovation zu investieren. Ein Abdriften in nationale Denkmuster in der Forschung setzt zudem die wechselseitigen Vorteile internationaler Kooperation in einem enorm vernetzten Bereich aufs Spiel.

Die Vorstellung, man müsse die Zäune um „Schlüsseltechnologien“ nur hoch genug bauen, um ihre Verbreitung zu verhindern, zeugt angesichts der unzähligen Wege von Technologietransfer von einer gewissen Naivität. Sogar bei bestbehüteten technologischen Geheimnissen in einer weit weniger vernetzten und digitalen Welt des Kalten Krieges konnte nicht immer verhindert werden, dass diese letztlich doch ihren Weg zum Systemwettbewerber fanden. Selbstredend sollten Militärgeheimnisse nicht als Open Source-Forschung der gesamten Welt zur Verfügung gestellt werden. Bei zivilen Technologien aber sollte man angesichts der chronischen Schwierigkeiten, Eigentumsrechte durchzusetzen, nicht noch politisch versuchen, legale Transferwege zu erschweren, die eine Kompensation der Entwickler beinhalten. Dies dürfte vor allem ein noch stärkeres Ausweichen auf illegale Wege wie Industriespionage, Produktpiraterie und Diebstahl nach sich ziehen.

### 3.4 Die politische Planbarkeit von Innovationen

Der in jüngster Zeit zu beobachtende Trend, jeden neuen Technologiehype durch die Erstellung eines politischen Strategiepapiers zu begleiten, ist verständlich und im Hinblick auf die Verbesserung von Rahmenbedingungen, die Förderung von Forschung und Entwicklung sowie die Potenzialerschließung neuer Technologien bei der staatlichen Aufgabenerfüllung auch notwendig. Die unter dem Eindruck der chinesischen Industriestrategie zunehmenden Forderungen nach einem ähnlichen „strategischen“ Vorgehen in Europa verkennen jedoch, dass technologischer Fortschritt und unternehmerische Innovationen in einem oft ermüdend langwierigen Prozess aus Versuch und Irrtum entstehen, in dem nicht selten Zufall eine bedeutende Rolle spielt und Scheitern möglich sein muss. Hinzu kommt, dass technologischer Fortschritt aus unternehmerischer Sicht kein Selbstzweck ist, sondern letztlich der Befriedigung der Nachfrage von Konsumenten dient. Deren Antizipation ist ureigene Aufgabe von Unternehmen und nicht von Politik.

Befürworter einer aktiveren, selektiven Industriepolitik verweisen zwar auf den Erfolg solcher Ansätze in China und anderen Ländern wie Südkorea oder Japan.<sup>27</sup> Die wirtschaftshistorischen Erfahrungen mit technologischen Aufholprozessen lassen sich jedoch nicht ohne Weiteres auf die Gegebenheiten eines technologisch führenden Wirtschaftsraums übertragen. Ein Gedankenexperiment hilft, die Absurdität des Vorhabens zu verdeutlichen, neue technologische Entwicklungen und Innovationsgeschehen über einen Zeitraum von Jahrzehnten planen zu wollen. Man stelle sich ein im Jahr 1990 mit der Aufgabe betrautes Expertengremium aus Wirtschaft und Wissenschaft vor, Schlüsseltechnologien bis zum Jahr 2020 zu identifizieren, und frage sich dann, für wie wahrscheinlich man es hält, dass maschinelles Lernen, personalisierte Online-Werbung oder Cloud-Computing Erwähnung gefunden hätten.

Argumentiert wird überdies, dass strategische staatliche Planung und industriepolitische Förderung auch in den USA wesentlich mehr zum Erfolg von Unternehmen u.a. im digitalen Bereich beigetragen haben als gemeinhin angenommen.<sup>28</sup> Es ist zwar nicht zu bestreiten, dass öffentliche Förderung und insbesondere Mittel der Defense Advanced Research Projects Agency (DARPA) eine Rolle bei der Entstehung von Technologien wie dem Internet und GPS oder Produktinnovationen wie dem iPhone gespielt haben. Für einen überzeugenden Nachweis von „Direktionalität“, bei der unternehmerischer Erfolg oder technologische Entwicklungen unmittelbar auf kluge Voraussicht und selektive Förderung des Staates zurückgeführt werden können, reicht es jedoch nicht, lediglich darauf zu verweisen, dass Unternehmen bei der Entwicklung von Technologien auch von staatlicher Förderung profitiert haben. Bei näherer Betrachtung entpuppt sich der vermeintliche Erfolg staatlicher Strategien bestenfalls als eher unbeabsichtigter, wenngleich willkommenener Nebeneffekt breitflächiger Forschungs- und Innovationsförderung sowie staatlicher Nachfrage nach technologischen Lösungen im Militärbereich.

Vor der politischen Auswahl von vermeintlich zukunfts-trächtigen Schlüsseltechnologien in zentralistischen Top-Down-Prozessen kann nur gewarnt werden. Die selektive Förderung einzelner Technologien mittels – auch in China – notwendigerweise knapper Ressourcen geht zwangsläufig immer zu Lasten anderer Technologien. Dies gilt umso mehr, da entsprechende Strategien nicht in einem institutionellen

<sup>27</sup> Siehe hierzu Chang (2002), der aus wirtschaftshistorischer Perspektive auf die entscheidende und aktive Rolle des Staates als Treiber einer aufholenden Industrialisierung hinweist.

<sup>28</sup> Politisch besonders einflussreich ist in diesem Kontext die Arbeit von Mazzucato (2013). Vgl. für eine ausführliche und überzeugende Kritik jedoch Mingardi (2015) sowie Owen (2017), der den Einfluss von Top-Down-Missionen wie beim Manhattan- oder Apollo-Projekt infrage stellt und den relativen Erfolg US-amerikanischer Innovationspolitik stattdessen auf deren Dezentralisierung über zahlreiche Agenturen mit unterschiedlichen Ansätzen und Prioritäten zurückführt.

Vakuum entstehen und davon auszugehen ist, dass es zukünftige Technologien und disruptive Innovationen – im Gegensatz zu etablierten Technologien – wesentlich schwerer haben dürften, politische Aufmerksamkeit zu erlangen.

### 3.5 Wachstum in China ohne unternehmerischen Erfolg

Insbesondere exportorientierte Unternehmen aus Deutschland haben bisher von der – wenn auch alles andere als vollständigen – marktwirtschaftlichen Öffnung der chinesischen Wirtschaft und der Entstehung eines riesigen Absatzmarktes mit wachsendem Wohlstand erheblich profitiert. Es sollte eigentlich nicht überraschen, dass die Kehrseite dieser Medaille eine wachsende Fähigkeit chinesischer Unternehmen ist, im internationalen Wettbewerb nicht mehr nur mit massenhaft produzierter Billigware zu bestehen. Trotzdem scheint manchem politischen Diskurs ein wenig die Vorstellung an-

zuhaften, chinesisches Wachstum sei nur dann zu begrüßen, solange sich chinesische Unternehmen ausschließlich am unteren Ende der Wertschöpfungskette betätigten.

Geradezu anmaßend erscheint die Annahme, ein Land mit 1,4 Milliarden Menschen sei auf kurz oder lang nicht in der Lage, in bestimmten Technologie- und Wirtschaftsbereichen weltweit führend zu werden. Man sollte sich daher nicht der Illusion hingeben oder politisch die Hoffnung nähren, dass der wirtschaftliche Aufstieg Chinas keine unliebsame Konkurrenz und Veränderungen für manche Unternehmen oder Wirtschaftssektoren hierzulande mit sich bringt. Der Verweis auf mögliche unfaire Wettbewerbsvorteile chinesischer Unternehmen durch staatliche Subvention kann im Einzelfall zwar gerechtfertigt sein, aber ebenso ein bloß vorgeschobenes Argument der jeweils Betroffenen. Umso entscheidender ist es, die Anfälligkeit möglicher Schutzinstrumente für protektionistische Einflüsse zu minimieren, um Bekenntnisse zur internationalen Freihandelsordnung nicht zu Lippenbekenntnissen verkommen zu lassen.

## 4 Wettbewerbsverzerrungen durch chinesische (Staats-)Unternehmen verhindern?

Im Fokus der Debatte um den Systemwettbewerb mit China steht die Sorge vor unfairen Wettbewerbsvorteilen chinesischer Unternehmen gegenüber europäischen Firmen. So wird beispielsweise befürchtet, dass chinesische Exportunternehmen, die im Heimatland auf umfassende Subventionen oder andere Staatshilfen wie z.B. vorteilhafte Kreditvergabe bauen können, ihre Produkte in Europa unter Marktpreisen absetzen können. Konkurrierende europäische Unternehmen, die der strengeren Beihilfekontrolle des Binnenmarktes unterliegen, wären dadurch benachteiligt. Gleichsam können Überkapazitäten durch Subventionen oder die Vorgabe von Industriezielen entstehen und globale Preiseinbrüche bewirken. Deren Konsequenzen könnten staatlich gestützte Unternehmen besser durchstehen. Ebenso denkbar wäre die Ausnutzung inländischer Monopolstellungen durch chinesische Firmen, die das europäische Wettbewerbsrecht gar nicht

zulassen würde, um Größenvorteile zu erzielen oder den Export in andere Länder durch überhöhte Monopolpreise im Inland „querzusubventionieren“. Daraus resultierende Probleme existieren zudem nicht nur bei chinesischer Aktivität im europäischen Binnenmarkt, sondern auch beim Wettbewerb auf Drittmärkten.<sup>29</sup> All dies wirft die Frage auf, ob die EU zusätzliche oder besser geschärfte Schutzinstrumente benötigt, um ein ausreichendes wettbewerbliches „level playing field“ zu sichern. Vor diesem Hintergrund hat die EU-Kommission jüngst ein „White Paper“ mit Vorschlägen für ein Anti-Subventionsinstrument veröffentlicht, das die Verhängung umfassender Abhilfemaßnahmen ermöglichen würde, wenn sich Verzerrungen durch ausländische Subventionen nachweisen lassen.<sup>30</sup>

Bereits jetzt verfügt die EU durchaus über auf WTO-Recht basierende Handelsschutzinstrumente. Am häufigsten verwendet werden Antidumpingzölle, die auf ausländische

29 Für eine ausführliche Darstellung möglicher Verzerrungen aus Unternehmensperspektive vgl. Business Europe (2020). Verzerrungen durch ausländische Subventionen können sich zudem bei ausländischen Direktinvestitionen und im öffentlichen Beschaffungsmarkt ergeben, siehe hierzu jeweils Kapitel 5 und 6.

30 Adressiert werden sollen generelle Verzerrungen durch Subventionen sowie im Speziellen Verzerrungen bei (Teil-)Übernahmen von Firmen durch subventionierte ausländische Unternehmen und Verzerrungen durch Subventionen im Beschaffungsmarkt. Vgl. Europäische Kommission (2020d).



Importe erhoben werden können, wenn deren Preis unter einem „fairen“ Wert liegt und sich daraus ein wirtschaftlicher Schaden in der EU ergibt.<sup>31</sup> Antidumpingverfahren werden immer wieder auch bei Verdacht auf Exportsubventionen angewendet, obwohl hierfür eigentlich sogenannte Ausgleichszölle vorgesehen sind. Bei Letzteren sind die Anforderungen eines Nachweises jedoch deutlich höher. Nicht zuletzt mit Blick auf China wird der bestehende, auf WTO-Recht basierende Rahmen als unbefriedigend bezeichnet, u.a. da die für den Nachweis von Subventionen erforderliche Identifikation einer expliziten finanziellen Zuwendung bei bevorzugter Kreditvergabe kaum möglich ist und Notifizierungspflichten schlicht ignoriert werden.

Dennoch wird der Einsatz von Schutzzöllen durch die EU in der ökonomischen Literatur nicht selten auch kritisch beurteilt, da sie anfällig für protektionistisch motivierte Beeinflussung durch einzelne Interessensgruppen sind.<sup>32</sup> Umso wichtiger ist es, zu verhindern, dass sie zum Schutz heimischer Industrien vor Wettbewerb durch ausländische Exporteure missbraucht werden können, statt tatsächliche Verzerrungen zu adressieren. Angesichts dessen birgt eine Ausweitung des Handelsschutzinstrumentariums oder eine Herabsenkung von Nachweisanforderungen immer auch die Gefahr eines zunehmenden, partiellen Protektionismus.

Es lohnt sich in diesem Kontext, einen Blick auf die derzeit aktiven Handelsschutzmaßnahmen der EU gegenüber chinesischen Importen zu werfen: Neben einer Vielzahl von Schutzzöllen im Stahlbereich werden u.a. auch aus China importierte Bügeleisen, Zitrusfrüchte und Fahrräder mit Zöllen belegt.<sup>33</sup> Diese Maßnahmen mögen im Einzelfall gerechtfertigt sein, dass sie eine mögliche „systemische Bedrohung“ der europäischen Volkswirtschaft durch subventionierte Exporte aus China verhindern, lässt sich angesichts der Produktkategorien jedoch eher bezweifeln.

Hinzu kommt, dass ausländisch subventionierte Importe aus Sicht des Wirtschaftsstandorts nicht zwingend ein Nachteil sein müssen: Wenn China subventionierte Produkte nach Europa exportiert, dann subventioniert der chinesische Steuerzahler die europäischen Nachfrager dieser Güter, die in den Genuss niedriger Preise kommen. Derartige nachfrageseitige Vorteile können erheblich sein und sollten zumindest nicht

leichtfertig ignoriert werden, auch wenn sie Schädigungen heimischer Wettbewerber bzw. des Wettbewerbsprozesses nicht ausschließen oder ungeschehen machen.

Problematische Auswirkungen ergeben sich insbesondere dann, wenn durch Subventionen oder ähnliche Politikmaßnahmen eine Verdrängung heimischer Wettbewerber erwirkt werden soll, um eine Marktmachtstellung auf den Weltmärkten zu erreichen, die es dem subventionierten Unternehmen dann erlaubt, die Preise zu erhöhen. Vor diesem Hintergrund sollte vor allem eine Verzahnung von Handelsschutzbestimmungen mit wettbewerbsrechtlichen Instrumenten erwirkt werden und Anti-Dumping- und Ausgleichszölle statt an eine Abweichung von ohnehin kaum zu bestimmenden „fairen“ Preisen an das Vorliegen von klaren Verdrängungsstrategien und Monopolstellungen geknüpft werden.<sup>34</sup> Deren Nachweis dürfte zwar in der Praxis ebenfalls mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden sein, gleichzeitig liefe ein auf Ebene der europäischen Wettbewerbsbehörde verankertes Schutzinstrument wohl weniger Gefahr, aus protektionistischen Motiven missbraucht zu werden. In Sektoren mit einer hohen „Monopolisierungsgefahr“ – beispielsweise bei den großen chinesischen Online-Plattformen aufgrund entsprechender Skalen- und Netzwerkeffekte – könnten zudem erhöhte Transparenzanforderungen und ein verschärftes Kontrollregime etabliert werden.<sup>35</sup>

Mit Blick auf mögliche Verzerrungen in Drittmärkten, infolge derer europäische Unternehmen Marktanteile gegenüber subventionierten chinesischen Unternehmen nicht behaupten könnten, wird zuweilen gefordert, über sogenannte „matching clauses“ staatliche Beihilfen zu erlauben, um die Verzerrungen auszugleichen.<sup>36</sup> Im Bereich von Forschung, Entwicklung und Innovation sieht das europäische Beihilferecht ein solches Instrument bereits vor, auch wenn es noch nie zur Anwendung kam.<sup>37</sup> Unabhängig davon würde die Möglichkeit, Subventionen auf Drittmärkten auszugleichen, letztlich einen Subventionswettlauf mit kaum absehbarem Ausgang bedeuten, der primär zu Gunsten ausländischer Konsumenten ginge. Nicht zuletzt angesichts des auch hier bestehenden, offensichtlichen Missbrauchspotenzials dürfte sich ein solches Vorgehen als Fass ohne Boden erweisen und ist daher abzulehnen.

31 Vgl. Felbermayr (2018). Typischerweise wird eine Abweichung von einem fairen Wert angenommen, wenn der Exportpreis unter dem Preis des Gutes im Herkunftsland oder dem Heimatpreis in vergleichbaren Ländern liegt. Die Schwierigkeit ist hierbei, Dumping von Kostenvorteilen zu unterscheiden.

32 Vgl. Felbermayr (2018).

33 Vgl. Europäische Kommission (2020b).

34 Vgl. Felbermayr (2018).

35 Vorschläge in diese Richtung macht ein „non-paper“ der niederländischen Regierung, vgl. Dutch Permanent Representation (2019).

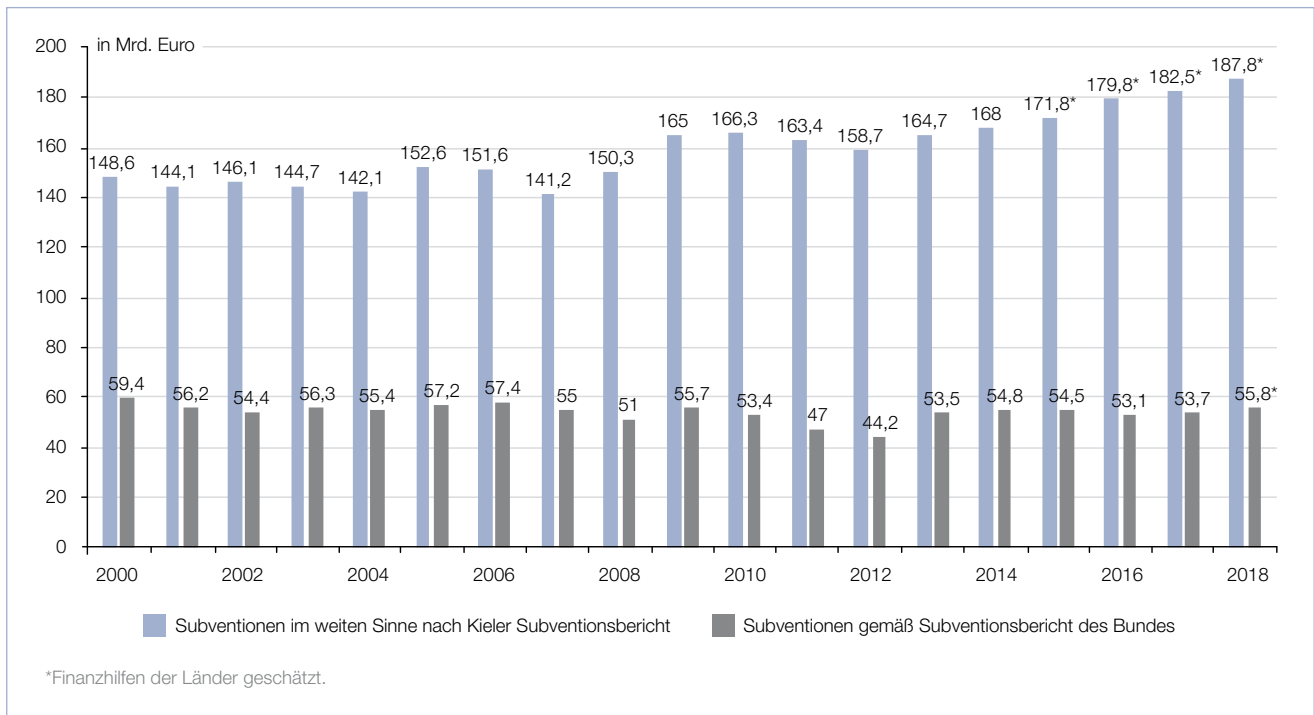
36 Vgl. BDI (2019).

37 Siehe u.a. Mitteilung der Kommission (2014/C 198) – Unionsrahmen für staatliche Beihilfen zur Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation vom 27. Juni 2014, Abschnitt 4.5.2.



Abbildung 6:  
Subventionen in Deutschland

Quelle: Laaser/Rosenschon (2019).



Auch wenn Verzerrungen durch den chinesischen Staatskapitalismus unbestreitbar sind, muss sichergestellt werden, dass man sich durch den Versuch, das „level playing field“ zu schützen, nicht weiter von selbigem entfernt. Die Vorstellung eines völlig verzerrungsfreien internationalen Wettbewerbs ist ohnehin eher eine utopische Idealvorstellung, da Verzerrungen allein schon durch unterschiedliche Regulierungs- und Steuerregime entstehen.

In politischen Klagen über Wettbewerbsverzerrungen chinesischer Staatsbeihilfen steckt zudem nicht selten ein gutes Stück Heuchelei, denn auch im europäischen Binnenmarkt wird mitunter kräftig subventioniert. Dies gilt beispielsweise für die umfangreichen europäischen Agrar-Hilfen oder die international heftig diskutierten Airbus-Subventionen. Für Deutschland weist der Kieler Subventionsbericht auf Basis einer erweiterten Beihilfedefinition einen Subventionsumfang von 187,8 Milliarden Euro aus (vgl. Abbildung 6). Bei den Fi-

nanzhilfen des Bundes mit einem Einzelpostenwert von über 100 Millionen Euro (insgesamt 49,5 Milliarden Euro) bewertet der Bericht dabei 12,5 Prozent der Subventionen als unzweifelhaft schädlich und mahnt bei 74,2 Prozent Kürzungen an.<sup>38</sup>

Auch die massiven europäischen Beihilfen im Gesamtumfang von bislang über 2 Billionen Euro, die zur Bewältigung der Corona-Krise durch die EU-Kommission freigegeben wurden, mögen zwar notwendig sein, um Schlimmeres abzuwenden. Bereits jetzt ist jedoch absehbar, dass die Minimierung und der baldige Rückbau von Wettbewerbsverzerrungen zwischen gestützten und nicht gestützten Unternehmen beispielsweise in der Luftfahrtbranche sowie zwischen mehr und weniger beihilfefreudigen Ländern – auf Deutschland entfällt fast die Hälfte der Beihilfen – mühselig werden dürfte. Dies könnte die wirtschaftspolitisch dringlichere Aufgabe sein, als der Schutz vor im Ausmaß mutmaßlich wesentlich geringeren Wettbewerbsverzerrungen durch China.

<sup>38</sup> Vgl. Laaser/Rosenschon (2019).

## 5 Schutz vor chinesischen Investitionen?

In Europa lässt sich eine zunehmend skeptische Haltung gegenüber chinesischer Investitionstätigkeit erkennen. Katalysator dieser Entwicklung in Deutschland waren prominent diskutierte Einzelfälle, wie die Übernahme des Roboterherstellers Kuka, der Einstieg von Geely bei Mercedes Benz oder der letztlich verhinderte Versuch, Anteile des Netzbetreibers 50 Hertz zu übernehmen. Ebenso kritisch wird die im Jahr 2013 gestartete „Belt and Road Initiative“ Chinas gesehen, die angesichts von Infrastrukturinvestitionen in weit über 100 Ländern im Verdacht steht, weniger dem Ausbau von Handelsrouten und mehr den Zielen chinesischer Außen- und Geopolitik zu dienen.

Als Reaktion darauf stehen zum Teil weitreichende Verschärfungen der Investitionskontrolle im Raum. Noch bestärkt wurden diese Bestrebungen in der Corona-Krise durch die politische Sorge, angesichts deutlich gesunkener Unternehmenswerte drohe ein Ausverkauf der deutschen Wirtschaft an chinesische Investoren. So brachte EU-Wettbewerbskommissarin Margrethe Vestager Staatsbeteiligungen mit dem expliziten Ziel ins Spiel, Firmenübernahmen durch chinesische Investoren zu verhindern,<sup>39</sup> verkündete Bundeswirtschaftsminister Altmaier „Germany is not for sale“<sup>40</sup> und setzte sich der EVP-Fraktionsvorsitzende Manfred Weber gar für ein einjähriges Verkaufsmoratorium für europäische Unternehmen ein, um eine „Einkaufstour chinesischer Unternehmen“ zu verhindern.<sup>41</sup> Derartige Äußerungen stellen eine bemerkenswerte Abkehr von der in Deutschland und Europa traditionell großen Offenheit gegenüber internationalen Investitionen dar.

Trotz eines ab Oktober 2020 anzuwendenden Investitions-Screening auf europäischer Ebene, das eine verstärkte Kooperation und besseren Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten vorsieht und der EU-Kommission lediglich die Möglichkeit einer Stellungnahme einräumt, erfolgt die Kontrolle ausländischer Investitionen im Wesentlichen durch die Mitgliedstaaten. Der deutsche Rechtsrahmen wird durch das Außenwirtschaftsgesetz (AWG) und die Außenwirtschaftsverordnung (AWV) bestimmt.<sup>42</sup> Ausländische Investitionen sind meldepflichtig und stehen im Allgemeinen unter Prüfungsvorbehalt, wenn sie einer Mindestbeteiligung von 25 Prozent der Stimmrechte entsprechen. In besonders sicher-

heitsrelevanten Bereichen, die in den Listen der § 55 Abs 1 und § 60 Abs. 1 AWW definiert werden, gilt dies schon ab einem erworbenen Stimmrechtsanteil von 10 Prozent. Untersagt werden können Investitionen, falls eine Gefährdung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit droht.

Bereits angekündigt ist eine Verschärfung des AWGs, die u.a. vorsieht, als Prüfkriterium statt einer tatsächlichen Gefährdung der öffentlichen Sicherheit nun lediglich eine „voraussichtliche Beeinträchtigung“ dieser vorauszusetzen, was einen erheblich größeren Auslegungsspielraum bedeutet. Ebenso soll ein meldepflichtiger Erwerb für die Dauer der Prüfung schwebend unwirksam sein und könnte bei Verweigerung rückwirkend nichtig erklärt werden. Mit der bereits beschlossenen 15. Novelle der AWW gelten zahlreiche Bereiche des Gesundheitssektors sowie die Produktion von Schutzausrüstung als besonders geschützte Bereiche und es ist geplant, die entsprechende Liste in der zweiten Jahreshälfte auf Sektoren wie Künstliche Intelligenz, Robotik, Biotechnologie und Halbleiter auszuweiten.

Gerade mit Blick auf China verdeckt ein von heftig diskutierten Einzelfällen dominierter Diskurs, dass die gesamtwirtschaftliche Bedeutung chinesischer Investitionen eher überschaubar ist. So stellte im Jahr 2017 der Bestand chinesischer Direktinvestitionen laut Eurostat lediglich einen Anteil von 3,4 Prozent am Gesamtvolumen der ausländischen Direktinvestitionen in der EU dar.<sup>43</sup> Weiterhin ist die chinesische Investitionstätigkeit seit dem vorläufigen Höhepunkt im Jahr 2016 wieder stark rückläufig (vgl. Abbildung 7). Ein massenhafter Aufkauf europäischer Unternehmen durch chinesische Investoren lässt sich daher nicht erkennen.

### 5.1 Wenig überzeugende Abwehrgamente

Unabhängig von dem geringen Ausmaß chinesischer Investitionen sind die grundsätzlichen Argumente, die für eine Verschärfung der Abwehrinstrumente angeführt werden, nicht vollends überzeugend.

Erstens soll verhindert werden, dass China im Rahmen seiner Industriestrategie systematisch und im Zweifel zu deutlich überhöhten Preisen technologisch führende Un-

39 Siehe [www.ft.com](http://www.ft.com) vom 12. April 2020: „Vestager urges stakebuilding to block Chinese takeovers“.

40 Siehe Interview mit Peter Altmaier auf [www.handelsblatt.de](http://www.handelsblatt.de) vom 24. März 2020: „Wirtschaftsminister Altmaier: „Die Diskussion über Euro-Bonds ist eine Gespensterdebatte““.

41 Siehe Interview mit Manfred Weber auf [www.welt.de](http://www.welt.de) vom 17. Mai 2020: „Ein Erdbeben für die Rechtsarchitektur Europas“.

42 Andere europäische Länder, darunter Frankreich und Italien, haben ihre Investitionskontrolle in Reaktion auf die Corona-Krise bereits drastisch ausgeweitet.

43 Dieser Wert beinhaltet auch Investitionen Hongkongs. Als Direktinvestitionen werden Unternehmensbeteiligungen von mehr als 10 Prozent betrachtet, was mit einer gewissen Unterzeichnung der ausländischen Investitionstätigkeit einhergeht. So zählt beispielsweise der Erwerb von 9,7 Prozent der Aktien der Daimler AG durch Geely trotz des beträchtlichen Umfangs von ca. 8,9 Milliarden Euro nicht als Direktinvestition.

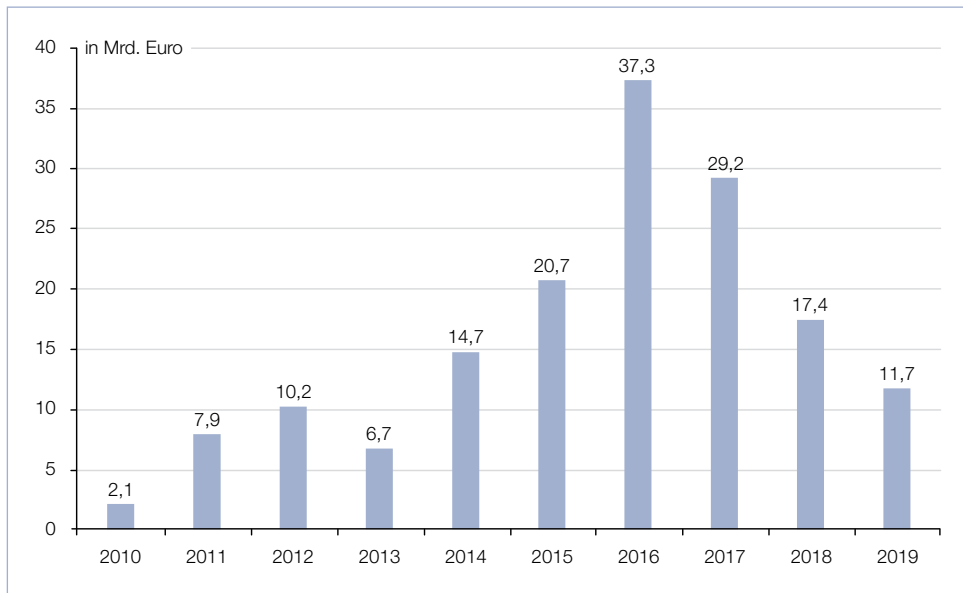


Abbildung 7:  
Chinesische Direktinvestitionen in der EU-28

Quelle: Kratz et al. (2020).

ternehmen aufkauft, um so auf Kosten Europas die eigenen technologischen Fertigkeiten zu steigern.<sup>44</sup> Abgesehen von den eingangs erläuterten grundsätzlichen Bedenken gegenüber dem Ziel, Technologievorsprünge in Schlüsseltechnologien zu schützen, ist die Untersagung von ausländischen Investitionen hierfür ein denkbar unwirksames Mittel. Ein Technologietransfer ließe sich auf zahlreichen anderen legalen und illegalen Wegen realisieren. So müsste man viel eher die Investitionstätigkeit europäischer Unternehmen in China auf mögliche Technologieabflüsse kontrollieren und im Zweifelsfall unterbinden, da Investitionen in China in vielen Fällen an Vorschriften zur Lokalisierung von Daten oder Kooperationsverpflichtungen mit chinesischen Partnerunternehmen geknüpft sind. Dies gilt umso mehr angesichts der Tatsache, dass der Bestand deutscher Direktinvestitionen in China ein Vielfaches höher ist als umgekehrt (vgl. Abbildung 8).<sup>45</sup>

Vor diesem Hintergrund entschieden abzulehnen ist die in Deutschland angestrebte Ausweitung der Investitionskontrolle auf immer weiter gefasste Technologiebereiche wie Künstliche Intelligenz oder Robotik, denen politisch besondere Bedeutung zugewiesen wird, bei denen jedoch eine

unmittelbare Betroffenheit von Sicherheitsinteressen nicht gegeben ist. Dies gilt insbesondere, da mit der anstehenden AWG-Novelle ein meldepflichtiger Erwerb für die Dauer der Prüfung schwebend unwirksam sein soll. Die unweigerlich resultierende steigende Unsicherheit, mit der ausländische Investitionen konfrontiert würden, dürfte vor allem die Fähigkeit der Unternehmen in den betroffenen Bereichen untergraben, dringend benötigtes Kapital für entsprechende Innovationsvorhaben zu gewinnen, und wäre für die Entwicklung dieser Technologiebereiche eher kontraproduktiv.

Ein zweites Argument ist die fehlende Reziprozität des Marktzugangs: Während chinesische Investoren in Europa weitestgehend freie Hand haben, gilt dies umgekehrt angesichts sektoraler Investitionsverbote und oft umfangreicher Auflagen nicht. Dies kann man als mangelnde Fairness beklagen. Ein (weiterer) Abbau von Investitionsbeschränkungen im chinesischen Markt ist ohne jede Frage wünschenswert, weswegen die seit Jahren laufenden Verhandlungen um ein reziprokes Investitionsabkommen zwischen China und der EU weiter vorangetrieben werden sollten. Gleichwohl wird eine eventuelle Behinderung europäischer Unternehmen in

<sup>44</sup> Eine weitere Sorge ist, dass bei subventionierten Firmenübernahmen zu überhöhten Preisen Verzerrungen entstehen können und konkurrierende Investoren benachteiligt werden. Empirisch lassen sich zwar Anzeichen finden, dass chinesische Investoren im internationalen Vergleich stärker auf Firmen mit hohen Schulden und geringer Profitabilität abzielen, was auf einen besseren Zugang zu Finanzierungsmöglichkeiten zurückzuführen sein könnte. Unabhängig davon scheinen chinesische Investoren jedoch für anhand von Finanzdaten ähnlich zu klassifizierende Firmen eher unterdurchschnittliche Preise zu zahlen, was im Gegensatz zu einer subventionierten Überbietung von Wettbewerbern steht; vgl. Fuest et al. (2019).

<sup>45</sup> Aus den absoluten Werten lässt sich nicht zwingend ein Ungleichgewicht ablesen, da die chinesische Wirtschaft um ein Vielfaches größer ist und entsprechend mehr Investitionsmöglichkeiten bietet. Setzt man die absoluten Werte ins Verhältnis zum jeweiligen BIP des Empfängerlandes, ergeben sich einigermäßen ausgeglichene Anteile.

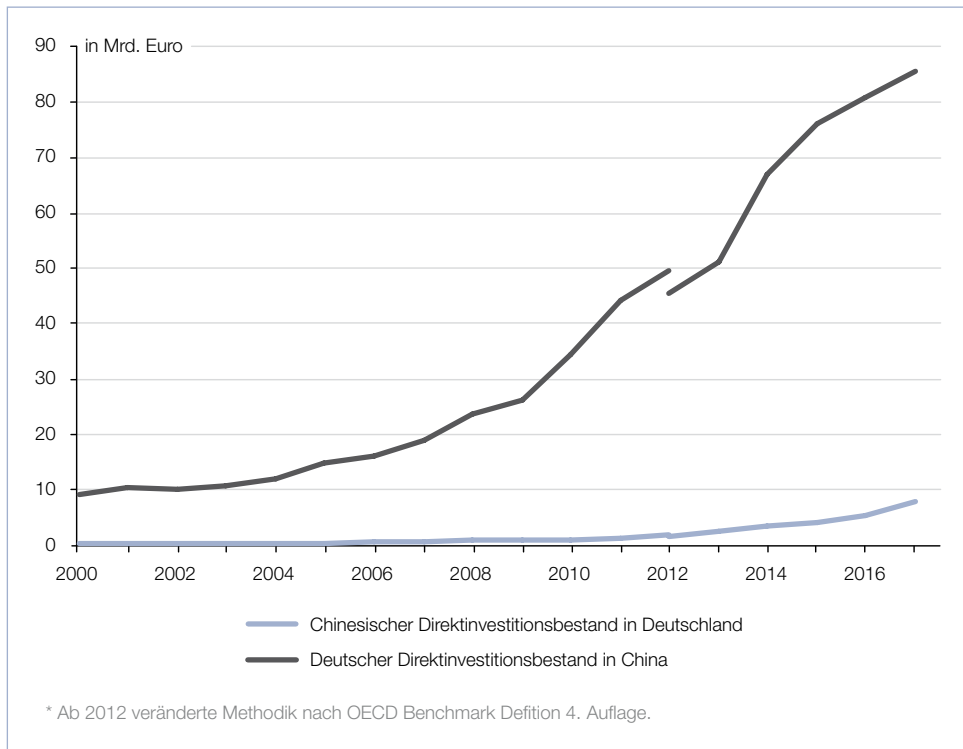


Abbildung 8:  
Bestand an Direktinvestitionen zwischen Deutschland und China (inkl. Hongkong) 2000–2017\*

Quelle: Dürr et al. (2020).

China nicht dadurch aufgehoben, dass man spiegelbildlich chinesische Investitionen in Europa schikaniert.<sup>46</sup> Solange sich der Zugang zum europäischen Binnenmarkt in Verhandlungen nicht als wirksamer Hebel zur Schaffung von Reziprozität erweist (siehe Abschnitt 4.2), schädigt sich der Wirtschaftsstandort Europa mit einer Beschränkung ausländischer Investitionen, die als Kapitalquelle dann nicht mehr zur Verfügung stehen, selbst. Im Übrigen verstellt der oft beklagte „erzwungene Technologietransfer“ durch China den Blick darauf, dass sich europäische Unternehmen trotz der Auflagen aus freien Stücken entscheiden, in China zu investieren und dabei auch nicht unerheblich Gewinne erzielen.<sup>47</sup>

Drittens wird befürchtet, dass Produktionsstätten und Konzernzentralen nach einer Übernahme nach China verlagert würden und damit verbundene Innovationstätigkeit, Wertschöpfungsanteile, Arbeitsplätze und Steuereinnahmen dauerhaft verloren gingen. Solange dies aus rein unternehmerischen Gesichtspunkten geschieht, ist daran allerdings wenig zu beanstanden und wäre eine Verhinderung dessen kaum verholener Protektionismus. Vielmehr sollte es wirt-

schaftspolitische Aufgabe sein, „Abwanderungen“ durch die Schaffung international wettbewerbsfähiger Standortbedingungen in Europa zu verhindern. Überdies zeigt eine Untersuchung von Übernahmen deutscher Unternehmen durch chinesische Investoren im Vergleich zu Investitionen aus anderen Ländern keine Auffälligkeiten bei der weiteren Entwicklung von Beschäftigungszahlen, Umsatz oder Patentanmeldungen. So konnte bei nur 4 von insgesamt 261 untersuchten Unternehmen eine positive globale Entwicklung des Unternehmens bei gleichzeitig verschlechterter Entwicklung am deutschen Standort festgestellt werden.<sup>48</sup>

Anders stellt sich die Situation dar, wenn man davon ausgeht, dass chinesische Investoren einer stärkeren staatlichen Kontrolle unterliegen und Investitionen somit nicht nur unternehmerische Ziele verfolgen. Daher besteht viertens die Sorge, Investitionen könnten vor allem politischen Zielen dienen, entweder, um dem Systemrivalen direkt zu schaden oder um Einfluss auf politische Entscheidungen zu gewinnen. Zu bedenken ist jedoch, dass insbesondere ein Vorgehen, dessen offen erkennbares Ziel die direkte wirtschaftliche

<sup>46</sup> Vgl. hierzu ausführlich Kronberger Kreis (2008).

<sup>47</sup> So weist Gros (2019) darauf hin, dass die Rendite von Direktinvestitionen, die EU-28-Länder im Ausland erzielen, in China im Vergleich zu anderen bedeutenden Investitionszielen der EU am höchsten ist.

<sup>48</sup> Vgl. Dürr et al. (2020).

Schädigung ist, kaum unbegrenzt möglich wäre, da entsprechende Gegenreaktionen zu erwarten sind.<sup>49</sup> Dabei besteht ein nicht unbeträchtliches „Vergeltungspotenzial“. So waren 2017 in deutschen Tochterfirmen chinesischer Unternehmen 57.000 Personen beschäftigt (0,12 Prozent der Gesamtbeschäftigung), während in chinesischen Tochterunternehmen von deutschen Firmen 801.000 Beschäftigte (0,1 Prozent der Gesamtbeschäftigung) angestellt waren.<sup>50</sup> Eine unmittelbare und aktive wirtschaftliche Schädigung erscheint daher eher unwahrscheinlich.

Für ein Vorgehen hingegen, das chinesische Investitionen als Druckmittel für politische Entscheidungen einsetzt, lassen sich durchaus Indizien finden. Beispielweise wird die griechische Blockade einer EU-Erklärung vor den Vereinten Nationen, in der Chinas Menschenrechtsverletzungen kritisiert werden sollten, im Zusammenhang mit dem chinesischen Mehrheitsanteil am Hafen von Piräus gesehen.<sup>51</sup> Derartige politische Anfälligkeiten der EU gilt es in der Tat zu überwinden. Es spricht jedoch vieles dafür, zu diesem Zweck eher in der Außen- und Sicherheitspolitik vom Einstimmigkeitsprinzip abzuweichen, statt eine generelle Verhinderung chinesischer Investitionen anzustreben. Ob Infrastrukturinvestitionen eine über eher „diplomatische“ Beeinflussung hinausgehende, direkte Schädigung überhaupt ermöglichen, ist ohnehin fraglich, weil physische Infrastruktur unter der Verfügungsgewalt des Empfängerlandes von Investitionen verbleibt.<sup>52</sup>

## 5.2 Transparente und klar definierte Instrumente auf europäischer Ebene

Eine auf unmittelbare Sicherheitsaspekte beschränkte Investitionskontrolle sollte stärker auf EU-Ebene koordiniert werden. Dies wäre allein schon deshalb angezeigt, da nicht alle europäischen Länder über ein Prüfverfahren für ausländische Investitionen verfügen und so die deutschen Vorschriften durch die Gründung von Scheinfirmen in anderen EU-Ländern, für die dann die Kapitalverkehrsfreiheit innerhalb Europas gilt, unterlaufen werden können. Vor allem aber diene es dem Ziel, stärker und geeinter für geopolitische Interessen Europas einzutreten, wenn auch auf europäischer Ebene der Bereich bestimmt wird, in dem Sicherheitsinteressen im engeren Sinne durch ausländische Investitionen betroffen sein

könnten. Weiterhin dürfte der Marktzugang für Investitionen nur dann als Druckmittel in internationalen Verhandlungen wirken, wenn eine entsprechend einheitliche „Drohkulisse“ auf europäischer Ebene aufgebaut werden kann. Dies sollte jedoch anhand möglichst klar definierter und transparenter Instrumente erfolgen, die eindeutig und erkennbar auf die Herstellung von Reziprozität abzielen, und nicht auf politischen Ad-hoc-Entscheidungen im Einzelfall und großem Entscheidungsspielraum beruhen.

Ein mögliches Vorgehen könnte die Beschränkung ausländischer Investitionen in Fällen sein, bei denen betroffene Unternehmen erheblich von öffentlicher Förderung profitiert haben, sei es durch Forschungsförderung oder Krisenhilfen.<sup>53</sup> Bei fehlender Reziprozität profitieren investierende Länder von der öffentlichen Förderung in Deutschland, lassen dies umgekehrt aber nicht zu. Denkbare transparente und quantifizierbare Kriterien, auf deren Basis mögliche Eingriffe erfolgen könnten, wären die rechtlichen Bestimmungen des Investorlandes, ein grob ungleich verteiltes Investitionsvolumen zwischen Empfänger- und Investorland, die Wissensintensität und der Anteil staatlicher Förderung.

Weiterhin können Beschränkungen oder Auflagen bei Firmenübernahmen erforderlich sein, wenn wettbewerbliche Bedenken bestehen und durch die Übernahme die Monopolisierung eines Marktes droht. Diese Entscheidung sollte jedoch den Kartellbehörden überlassen sein und nicht politisch beeinflusst werden, denn auch bei chinesischen Übernahmen droht nicht per se eine Monopolisierung.

Keinesfalls erforderlich ist hingegen eine staatliche Beteiligung an Unternehmen, um deren Übernahme durch chinesische Investoren, aus welchen Gründen auch immer, zu verhindern. Das Risiko eines aus Sicherheitsbedenken oder Wettbewerbsgründen untersagtem Investitionsvorhaben hat der veräußernde Investor oder Unternehmer zu tragen, nicht der Steuerzahler. Ebenso besteht kein Anrecht auf die Erzielung von Veräußerungserlösen, die wegen vermeintlicher Bereitschaft des chinesischen Staates, überhöhte Preise zu zahlen, über Marktpreisen liegt. Eine „Abwehribeteiligung“ des Bundes läuft vielmehr Gefahr, zum Anlaufpunkt für wirtschaftlich schlecht dastehende, aber politisch einflussreiche Unternehmen zu werden, die keinen privaten Investor finden können. Warum in solchen Fällen der Staat auf Kosten des Steuerzahlers einspringen soll, ist nicht ersichtlich.

49 So auch die Argumentation des Kronberger Kreises (2008) im Zusammenhang mit ausländischen Staatsfonds.

50 Vgl. Dürr et al. (2020).

51 Siehe [www.reuters.com](http://www.reuters.com) vom 18. Juni 2017: „Greece blocks EU statement on China human rights at U.N.“

52 So wurden von den geplanten Investitionen des chinesischen Unternehmens COSCO am Hafen in Piräus ungefähr die Hälfte geblockt, um Gebiete des Hafens von archäologischem Interesse zu erhalten. Siehe [www.wsj.com](http://www.wsj.com) vom 3. April 2019: „China's Biggest Investment in Greece Blocked by Archaeological Authority“.

53 Vgl. Felbermayr (2018).

## 6 Öffentliche Auftragsvergabe als Druckmittel?

China steht zunehmend in der Kritik, noch nicht dem WTO-Abkommen zur öffentlichen Beschaffung (GPA – Government Procurement Agreement) beigetreten zu sein, in dem Unterzeichner die diskriminierungsfreie Behandlung ausländischer Bewerber um öffentliche Aufträge ab einem Mindestvolumen und in bestimmten Bereichen zusichern.<sup>54</sup> Darum sähen sich europäische Unternehmen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge in China erheblich behindert und würden oft faktisch ausgeschlossen, während europäische Ausschreibungen für chinesische Bieter grundsätzlich zugänglich seien. Quantitative Aussagen über den bilateralen Umfang der Vergabe öffentlicher Aufträge lassen sich mangels Datengrundlage kaum verlässlich treffen. Die EU-Kommission beziffert die Gesamtgröße des Beschaffungsmarktes in der EU-28 für 2017 auf knapp über 2 Billionen Euro. Cernat/Kutlina-Dimitrova (2020) nennen für das EU-Volumen der öffentlichen Beschaffungsaufträge, deren Umfang die Mindestwerte des GPAs übertreffen, einen Wert von ca. 400 Milliarden Euro und schätzen, dass davon ungefähr 50 Milliarden Euro an ausländische Unternehmen erteilt wurden.<sup>55</sup>

Seit einigen Jahren wird vor diesem Hintergrund auf europäischer Ebene die Einführung eines internationalen Beschaffungsinstrument (IPI – International Procurement Instrument) diskutiert.<sup>56</sup> Dieses würde der Europäischen Kommission ein Untersuchungsrecht einräumen, um festzustellen, ob EU-Unternehmen in Bereichen, die nicht unter ein bestehendes GPA- oder Freihandelsabkommen fallen, bei der öffentlichen Auftragsvergabe in einem Drittland benachteiligt werden. Sollten Diskriminierungen festgestellt werden, könnten – nach einer zwischengeschalteten Konsultationsphase – ausländische Angebote für öffentliche Aufträge im europäischen Binnenmarkt mit einer Preiskorrektur von bis zu 20 Prozent belegt werden, so dass Angebote konkurrierender Unternehmen aus anderen Ländern im Vergleich bessergestellt würden. In einer früheren Fassung des Vorschlags aus dem Jahr 2012 war als Sanktionsmittel hingegen noch der vollständige Ausschluss von Unternehmen aus betroffenen Drittstaaten von öffentlichen Ausschreibungen vorgesehen.

Die mit diesem Vorschlag verbundene Hoffnung ist, dass ein strategischer Einsatz des Zugangs zum europäischen Beschaffungsmarkt andere Länder zur Öffnung des eigenen Beschaffungsmarktes bewegen könnte. Bedacht werden muss jedoch einerseits das Risiko möglicher Gegenmaßnahmen von Ländern mit offenen Beschaffungsmärkten in anderen Bereichen. Andererseits kann der Ausschluss ausländischer Unternehmen zu einer Verringerung des Wettbewerbsdrucks führen, mit der Gefahr, dass Qualität oder Kosteneffizienz leiden. Dies gilt umso mehr, da der Anteil der Ausschreibungen, für die nur ein einziges Unternehmen überhaupt ein Angebot abgegeben hat, erheblich ist und im Zeitraum von 2006 bis 2016 von 14 auf 29 Prozent gestiegen ist.<sup>57</sup> Entsprechend sind Zweifel an der Existenz von wirksamen Wettbewerbskräften bei der öffentlichen Auftragsvergabe angebracht.

Über diese Einwände mag man hinwegsehen, wenn sich über das IPI ein wirksames Druckmittel in internationalen Verhandlungen ergibt, um insbesondere den chinesischen Beschaffungsmarkt weiter zu öffnen und mehr Reziprozität beim Marktzugang herzustellen. Ob dies im Verhältnis zu China, dessen Unternehmen trotz einzelner Gegenbeispiele im europäischen Binnenmarkt eine eher geringe Präsenz haben dürften, ein wirklich wirksamer Verhandlungshebel ist, um den riesigen, von Staatsunternehmen dominierten Beschaffungsmarkt zu öffnen, steht dahin. Aus verhandlungstaktischen Gesichtspunkten erscheint auch die Drohkulisse einer bloßen Preiskorrektur um maximal 20 Prozent wenig überzeugend, da diese nur bei der Auswahl der Bewerber berücksichtigt wird und wieder entfällt, sollte das ausländische Gebot gewählt werden. Derartige Vorbehalte müssen in Erwägung gezogen werden und die Schaffung eines IPIs auf europäischer Ebene sollte nur dann verfolgt werden, wenn hinreichende Aussichten bestehen, dass auf diese Weise tatsächlich mehr Reziprozität erreicht werden kann. Es ist kein zwangsläufiger Nachteil, einen einseitig offeneren Beschaffungsmarkt zu haben, auf dem ausländische Unternehmen für mehr Wettbewerb sorgen und sich mit besseren Preisen oder höherer Qualität durchsetzen.

54 Allerdings wird für die unterzeichnenden Staaten jeweils individuell definiert, welche Bereiche unter das Abkommen fallen, so dass sich diese von Land zu Land unterscheiden können.

55 Dabei werden neben der direkten Vergabe von Projekten an ausländische Unternehmen, die nur knapp 5 Milliarden Euro umfasst, auch die wesentlich umfangreichere indirekte Vergabe an inländische Tochterunternehmen ausländischer Firmen sowie die Verwendung importierter Güter und Zwischenprodukte durch heimische Unternehmen berücksichtigt.

56 Vgl. Europäische Kommission (2016).

57 Vgl. Europäische Kommission (2017).

## 7 Europäische Champions?

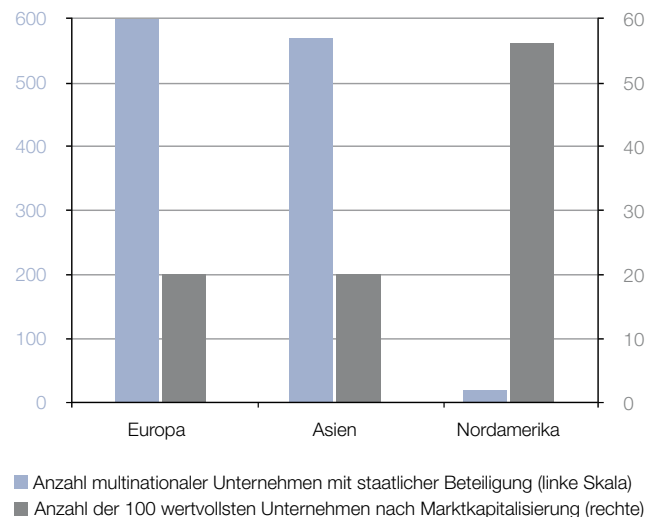
Bereits vor dem Ausbruch der Corona-Pandemie wurde nicht zuletzt in Reaktion auf China intensiv diskutiert, ob und in welcher Form eine strategische Industriepolitik zur Förderung ausgewählter Sektoren in Europa verfolgt werden sollte.<sup>58</sup> Die Europäische Kommission steht dabei unter wachsendem Druck, eine Anpassung der Beihilfe- und Wettbewerbsregeln vorzunehmen, um eine aktivere staatliche Förderung industriepolitischer Projekte zuzulassen. Immer stärker im Fokus dieser Debatte steht die politische Forderung nach der Schaffung „europäischer Champions“. So wurde beispielsweise die Vorstellung des deutsch-französischen Vorschlags für einen europäischen Wiederaufbaufonds explizit mit dem Ziel verbunden, verstärkt „europäische Champions“ zu schaffen, und darauf verwiesen, dass ein solcher Ansatz nicht nur in China, sondern auch in anderen Wirtschaftsräumen wie Südkorea oder den USA verfolgt werde.<sup>59</sup>

Problematisch an Forderungen nach „Champions“ ist allein schon die definitorische Unschärfe. Schließlich ist völlig unklar, was ein Unternehmen – neben einer wie auch immer gearteten politischen Sonderbehandlung – zu einem „Champion“ macht.<sup>60</sup> Ausschlaggebend scheinen vor allem Größenindikatoren wie Börsenwert, Umsatz oder Beschäftigtenzahlen zu sein, die jedoch keineswegs zwangsläufig auf (zukünftigen) unternehmerischen Erfolg hindeuten müssen. Die Diagnose, es gebe in Europa nicht genügend „Champions“, ist vor diesem Hintergrund kaum haltbar. Wenn überhaupt, besteht – z.B. mit Blick auf die deutsche Automobilindustrie – eine zu große Abhängigkeit vom fortgesetzten Erfolg einzelner Großunternehmen in Branchen, hinter deren Zukunftsperspektiven gewisse Fragezeichen stehen. Ein Blick auf Abbildung 9 verdeutlicht zudem, dass Europa zumindest im Hinblick auf staatliche Beteiligung an multinationalen Unternehmen bereits jetzt näher am asiatischen Modell der „Champions“ ist als am nord-amerikanischen.

Weiterhin zu hinterfragen ist auch, wann ein „Champion“ überhaupt „europäisch“ ist. Die sich auch nach Corona nicht schlagartig verändernde Realität globalisierter Wertschöpfung bedingt, dass auf globaler Ebene erfolgreiche Unternehmen auch weltweit tätig sind. Vor diesem Hintergrund europäische Mindestanteile für Produktion, Umsatz, Beschäftigung oder Eigentümerstruktur zu definieren, dürfte sich daher kontraproduktiv auf die Entwicklungschancen global erfolgreicher Geschäftsmodelle auswirken.

Abbildung 9:  
Multinationale Unternehmen mit staatlicher Beteiligung

Quelle: König (2020) auf Basis von UNCTAD, *World Investment Report 2019*; PwC, *Global Top 100 companies by market capitalisation, July 2019*.



Diese Einwände sind mehr als rein akademischer Natur. Sie unterstreichen vielmehr, dass von einem unscharfen Ansatz der Förderung „europäischer Champions“ vor allem etablierte Großunternehmen profitieren dürften. Schließlich können sie auf Basis bisherigen Erfolgs oder historisch gewachsener politischer Verquickungen am lautesten auf tatsächliche oder vermeintliche Gefahren durch chinesischen Wettbewerb hinweisen, um Vorteile für das eigene Geschäftsmodell herauszuschlagen.

Dies verdeutlicht nicht zuletzt der Ausgangspunkt der Debatte um vermeintlich verhinderte „europäische Champions“: Der untersagten Fusion von Siemens und Alstom wird nicht nur in Paris und Berlin angesichts des Wettbewerbs durch das chinesische Eisenbahnunternehmen CRCC noch immer erkennbar nachgetrauert. Bei näherem Hinsehen ist die Angst vor übermächtiger Konkurrenz des chinesischen Eisenbahnbaus jedoch eher eine Phantomdebatte um einen Wettbewerb, den es noch gar nicht gibt. Da staatliche Aufträge in China ohnehin an CRCC gehen, ist der chinesische Markt für Siemens und Alstom im Prinzip abgeschottet.

58 Siehe exemplarisch die Diskussionen auf einer Tagung der Stiftung Marktwirtschaft (2019) zur Veranstaltung „Wettbewerb und Industriepolitik – Mehr Gegensatz oder mehr Ergänzung?“.

59 Siehe [www.bundestkanzlerin.de](http://www.bundestkanzlerin.de) vom 18. Mai 2020: „Wortlaut der Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel und dem französischen Präsidenten Emmanuel Macron“.

60 Vgl. Heim/Midöes (2019).



Umgekehrt spielen ausländische Umsätze für CRCC, trotz einer Unternehmensstrategie, die eine „Priorisierung“ ausländischer Märkte vorsieht, eine völlig vernachlässigbare Rolle und stellen weltweit im Geschäftsjahr 2019 weniger als 5 Prozent des Gesamtumsatzes dar.<sup>61</sup> Auch wenn nicht ausgeschlossen ist, dass sich diese Anteile in Zukunft verschieben, zeugt es von wenig Vertrauen in die eigenen Fähigkeiten, den Wettbewerb schon im Vorhinein aufgeben zu wollen.

Eine Aufweichung des europäischen Wettbewerbsrechts mit dem Ziel, Zusammenschlüsse europäischer Unternehmen als „Champions“ verstärkt zuzulassen, bedeutete nichts anderes, als innereuropäische Monopolstellungen zu Lasten europäischer Konsumenten zu riskieren oder billigend in Kauf zu nehmen. Schon in der kurzen Frist ist dabei völlig unklar, ob bzw. inwieweit sich aus resultierendem Größenwachstum zusätzliche Wettbewerbsfähigkeit ergibt. In der langen Frist sind negative Effekte auf die Innovationsfähigkeit betroffener Branchen zu erwarten. Tatsächlich findet die empirische Literatur zu Firmenfusionen keinen Nachweis für eine Verbesserung der operativen Performance nach Fusionen, während sich ein langfristig negativer Effekt auf die Aktienpreisentwicklung des übernehmenden Unternehmens nachweisen lässt.<sup>62</sup> An Fusionen geknüpfte Hoffnungen auf steigende Effizienz erfüllen sich mithin eher selten. Ebenso deuten Untersuchungen daraufhin, dass kleine Firmen mit größerer Wahrscheinlichkeit bedeutende Innovationen hervorbringen, da sie häufiger in die Entwicklung neuer Technologien und disruptiver Innovationen investieren als große Unternehmen, deren Fokus stärker auf der Weiterentwicklung bereits etablierter Technologien liegt.<sup>63</sup>

In der politischen Debatte völlig unter geht, dass der vermeintliche Erfolg anderer Länder mit dortigen „Champions“ alles andere als unumstritten ist. Während die warnenden Stimmen vor der mangelnden Fähigkeit europäischer Unternehmen, mit quasi-staatlichen Wettbewerbern aus China auf Augenhöhe zu konkurrieren, lauter werden, haben die jüngsten behördlich orchestrierten Zusammenschlüsse chinesischer Staatsunternehmen einen deutlichen Rückgang der Profitabilität nach sich gezogen.<sup>64</sup> Ebenso haben die als „Chaebols“ bezeichneten südkoreanischen Industriekonglomerate, zu denen u.a. Hyundai, LG und Samsung gehören, zwar eine bedeutende Rolle in Südkoreas wirtschaftlichem Aufholprozess gespielt. Mittlerweile werden sie dort jedoch

vor allem wegen ihres politischen Einflusses samt Korruptions- und Bestechungsskandalen sowie ihrer Marktmacht kritisiert und als Innovationshemmnis gesehen.<sup>65</sup> Für die USA kommt eine vielbeachtete Untersuchung von Philippon (2019) zu dem Schluss, dass eine Schwächung der US-amerikanischen Wettbewerbskontrolle – mit anderen Worten ein stärkeres Zulassen nationaler „Champions“ – über die letzten 20 Jahre erhebliche negative Auswirkungen auf Löhne, Investitionen, Produktivität, Wachstum und Ungleichheit in den USA gehabt habe.

All dies verdeutlicht, dass es für die wirtschaftliche Entwicklung Europas weder Erhalt noch Konsolidierung noch selektiver Förderung von Großunternehmen bedarf, sondern vor allem der Aufrechterhaltung wettbewerblicher Reibungsprozesse und der Fähigkeit, ständig neue und innovative unternehmerische Herausforderer etablierter Konzerne hervorzubringen. Innereuropäischer Wettbewerb sollte deshalb als Triebfeder global erfolgreicher Unternehmen gesehen werden und keinesfalls als Hindernis.

Auch der bislang konkreteste Ansatz zur Förderung „europäischer Champions“, nämlich der seit kurzem auf EU-Ebene verfolgte Einsatz sogenannter „Important Projects of Common European Interests“ (IPCEI), ist kritisch zu beurteilen. Er ermöglicht staatliche Beihilfen für einzelne, ausgewählte Projekte, solange sie Zielen der Europäischen Union dienen und unternehmensseitige Ko-Finanzierung beinhalten, mehr als ein Mitgliedstaat beteiligt ist, positive Spillover-Effekte zu erwarten sind und „äußerst ehrgeizige“ Forschungs- und Innovationsvorhaben verfolgt werden. Die bislang als IPCEI geförderten Konsortien im Bereich der Mikroelektronik im Umfang von 1,75 Milliarden Euro sowie bei der Batteriezellenfertigung mit 3,2 Milliarden Euro verdeutlichen den selektiven Charakter einer solchen Industriepolitik.

Vor einer stärkeren Fokussierung auf derartige industriepolitische Einzelprojekte, die in augenscheinlich langwierigen bürokratischen Verhandlungen unter ministerialer Federführung entstehen, kann vor dem Hintergrund der Argumente gegen eine selektive Innovationslenkung und -planung durch politische Entscheidungsträger (siehe Kapitel 3.4) nur gewarnt werden. Die bloße politische Überzeugung, in bestimmten Bereichen wie der Herstellung von Batteriezellen oder Halbleitern müsse Wertschöpfung auch in Europa

61 Vgl. CRCC (2020).

62 Vgl. für einen empirischen Überblick Martynova/Renneboog (2009).

63 Vgl. Akcigit/Kerr (2018).

64 Vgl. Lardy (2019), demzufolge die Profitabilität der durch SASAC verwalteten Staatsunternehmen gemessen an der Kapitalrendite in den zehn Jahren bis 2017 von 6,7 auf 2,6 Prozent gefallen ist.

65 Es sollte nachdenklich stimmen, dass man in Europa das südkoreanische Modell imitieren will, während in Südkorea das deutsche Mittelstandsmodell als Vorbild gesehen wird. Siehe [www.politico.eu](http://www.politico.eu) vom 28.5.2020: „Merkel and Macron need a Korean lesson“.

erfolgen, ist kein überzeugender Nachweis eines Marktversagens. Derartige Annahmen sind letztlich Anmaßung von Wissen und haben sich in der Vergangenheit gerade in Europa oft genug als kostspieliger Irrtum erwiesen.<sup>66</sup> Trotz der zweifelsohne innovationsfördernden Intention dürften Ent-

scheidungen auch hier maßgeblich von der Überzeugungsarbeit etablierter Unternehmen beeinflusst werden und sind Verzerrungswirkungen zu Lasten anderer Technologien und Benachteiligungen zu Ungunsten möglicher Wettbewerber unvermeidbar.<sup>67</sup>

## 8 Bausteine einer offensiven Antwort auf den Systemwettbewerb

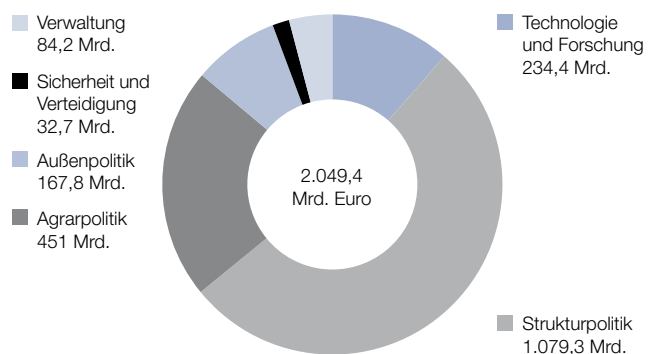
Eine einfache Patentlösung als „silver bullet“ im Systemwettbewerb mit China gibt es nicht. Vielmehr ist die Gefahr groß, mit Schutzinstrumenten und Gegenreaktionen, die kurzfristig Tatkraft und Handlungsfähigkeit ausstrahlen und daher politisch attraktiv sind, langfristig die Stärken des eigenen wettbewerbsgetriebenen und marktwirtschaftlichen Systems aufs Spiel zu setzen. Die EU sollte auf Basis der in den voranstehenden Kapiteln diskutierten Maßnahmen den Zugang zum Binnenmarkt für chinesische Unternehmen in Einzelfällen nur aus möglichst eng zu fassenden Sicherheitsbedenken oder bei wettbewerbslichen Verdrängungsstrategien verhindern. Darüber hinaus kann versucht werden, anhand transparenter Kriterien möglichst EU-weit einheitliche Instrumente der Investitionskontrolle und der öffentlichen Auftragsvergabe zu entwickeln, um diese als Druckmittel bei der Schaffung von Reziprozität beim Marktzugang einzusetzen.

Auch die Suche nach einer möglichst offensiven Antwort auf die Herausforderung durch den Systemwettbewerb fällt politisch schwer. Aus einem langfristig innovationsfördernden Vorgehen, das technologieoffene Rahmenbedingungen für Forschung und Entwicklung sowie unternehmerische Innovation verbessert, lässt sich kurzfristig weniger politisches Kapital schlagen als aus großzügig subventionierten Spatenstichen für ausgewählte „Zukunftsprojekte“. Es wäre dennoch fatal, sollte die sich abzeichnende drastische Ausweitung von EU-Finanzmitteln einen Trend zu mehr Dirigismus und zentralstaatlicher, interventionistischer Innovationsplanung nach chinesischem Vorbild befeuern.

Eine glaubhafte, offensive Antwort Europas wird zudem dadurch erschwert, dass die ausgabenseitigen Prioritäten auf

Abbildung 10:  
Planung des europäischen Finanzrahmens 2021-2027  
Vorschlag der EU-Kommission, inkl. „Next Generation EU“

Quelle: EU-Kommission (2020c).



EU-Ebene von den weniger zukunftsorientierten Bereichen Agrar- und Strukturpolitik dominiert werden (vgl. Abbildung 10). Zwar mag darunter mancher Posten auch Innovationen bewirken, aber gerade bei den – bezeichnenderweise – unter Strukturpolitik fallenden, avisierten 560 Milliarden Euro der „Aufbau- und Resilienzfaszilität“ ist zu befürchten, dass sie bestenfalls der Wiederherstellung eines wenig zukunftssträchtigen Status quo ante dienen und schlimmstenfalls in mehr oder minder dubiosen Quellen versickern.<sup>68</sup> Wenig glaubhaft erscheinen Beteuerungen der EU-Kommission, durch „technische Unterstützung“ eine innovationsfördernde und zukunftsgerichtete Verwendung der Mittel sicherzustellen.

66 Owen (2012) liefert einen wirtschaftshistorischen Überblick über größtenteils gescheiterte sektorspezifische Industriepolitik in Europa, darunter Versuche insbesondere von Frankreich und Großbritannien, gegen amerikanische Dominanz eine heimische Computerindustrie zu etablieren, sowie das kostspielige britisch-französische Projekt des Überschallflugzeugs Concorde.

67 So existieren neben dem im Rahmen des IPCEIs geförderten Projekt zur Batteriezellenfertigung auch andere – bislang – nicht staatlich geförderte Investitionsvorhaben. Beispielsweise plant ein Joint-Venture aus Volkswagen und dem schwedischen Unternehmen Northvolt den Bau einer Lithium-Ionen-Batterie-Fabrik in Salzgitter, siehe [www.northvolt.com](http://www.northvolt.com) vom 2.12.2019: „Northvolt Zwei: Expanding the green blueprint for battery manufacturing into Germany“.

68 Vgl. hierzu den entsprechenden Vorschlag der Europäischen Kommission (2020c) sowie König (2020) für eine ausführliche Diskussion europäischer Reaktionen auf die Corona-Pandemie.

Wenn schon derart gewaltige Summen ins politische Schau- fenster gestellt werden, sollte neben Streitereien um Höhe und Finanzierung die Diskussion um Mittelverwendung nicht vergessen werden. Abschließend sollen daher mögliche Bau- steine einer offensiven Antwort auf chinesische Innovations- anstrengungen diskutiert werden.

### 8.1 Fokus auf Kompetenzen und Wettbewerb um die „besten Köpfe“

Auf politischer Ebene wird der wirtschaftliche Systemwett- bewerb mit China vor allem als ein Ringen zwischen „natio- nalen“ Unternehmen und um Technologien interpretiert. Diese Perspektive verkennt jedoch schnell, dass es gerade in einer mehr und mehr digitalen und wissensintensiven Welt vor allem auf die menschliche Fähigkeit zur Entwicklung innovativer Technologien und erfolgreicher Unternehmen ankommt. Statt sich also zunehmend auf staatliche Investitionen in Fabriken und Firmen zu verlegen, sollte entsprechender politischer Ehrgeiz vor allem bei der Schaffung von Kompetenzen und im Wettbewerb um die „klügsten Köpfe“ an den Tag gelegt werden. Dank einer freiheitlichen und demokratischen Gesell- schaft hat Europa darin gerade im Vergleich zu China eine bessere Ausgangsposition. Politische Aufgabe ist es, diese nicht zu verspielen, sondern vielmehr den Wettbewerb durch die kontinuierliche Verbesserung von Rahmen-, Lebens- und Arbeitsbedingungen auf allen Ebenen anzunehmen. Wenn es europäischen Bildungssystemen gelänge, auch in Zukunft mit die besten Forscher und unternehmerischen Talente her- vorzubringen, und wenn es Ziel einer energischen Standort- politik wäre, diese auch in Europa zu halten und gleichzeitig attraktiver für internationale Spitzenkräfte zu werden, dann dürfte für global erfolgreiche Unternehmen weiterhin kein Weg am Standort Europa vorbeiführen. Verheerend wäre es hingegen, wenn man – sobald die fiskalischen Kosten der Corona-Pandemie und umfassender staatlicher Rettungs- und Beihilfepolitik spürbar werden – den Rotstift gerade im Bereich der Bildungsinfrastruktur ansetzte.

### 8.2 Rolle des Staates im Innovationsprozess überdenken

Sich der Grenzen der Planbarkeit innovativer Prozesse be-

wusst zu sein, heißt weder, dass dem Staat keinerlei Be- deutung im Innovationsprozess zukommt, noch dass ent- sprechende Förderungen nicht quantitativ wie qualitativ verbessert werden können. Es zeigt vielmehr die Bedeutung von Technologieoffenheit sowie Dezentralität und Pluralität der Förderansätze und verdeutlicht die Notwendigkeit, die Rolle des Staates im Innovationsprozess zu überdenken.

Anstelle industriepolitischer „Leuchtturmprojekte“ könnte, erstens, eher die gezielte Schaffung und Förde- rung von einzelnen europäischen Spitzenuniversitäten oder -forschungseinrichtungen im Bereich von breitgefassten Technologiefeldern angestrebt werden, die als besonders zukunftsträchtig erachtet werden. Auch auf diese Weise ließe sich im besten Falle eine gewisse Lenkungswirkung erreichen, die jedoch eher ein ergebnisoffener Anstoß als politisches Vorschreiben gewünschter Ergebnisse wäre. Gerade nach dem Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU droht das europäische Festland bei Forschungseinrich- tungen mit globaler Strahlkraft in der absoluten Spitze den Anschluss zu verlieren.<sup>69</sup> Ein Förderansatz, der ausschließ- lich auf Forschungs- und Innovationsexzellenz setzt, ohne Berücksichtigung möglicherweise konfligierender Ziele von Strukturförderung und Regionalpolitik, könnte daher eine sinnvolle Ergänzung europäischer Forschungsförderung sein. Ein stärkerer Fokus sollte dabei auf autonome und de- zentrale Entscheidungsfähigkeit von Universitäten sowie ei- nen möglichst fließenden Übergang zwischen akademischer Forschung und unternehmerischer Tätigkeit gelegt werden, um eine höhere Responsivität auf sich gerade in High-Tech- Branchen schnell verändernde unternehmerische Anforde- rungen sicherzustellen und innovative Ausgründungen zu erleichtern.<sup>70</sup>

Zweitens kann auch die Förderung von hochriskanten und bahnbrechenden vorwettbewerblichen Innovationspro- jekten nach dem Vorbild von DARPA und ähnlichen For- schungsagenturen verstärkt werden.<sup>71</sup> Die Pläne zur dau- erhaften Einrichtung eines „European Innovation Councils“ im Rahmen des nächsten Finanzrahmens der EU gehen in diese Richtung. Der Erfolg eines solchen Ansatzes beruht allerdings auf der Fähigkeit einer solchen Agentur, schnell und mit größtmöglicher Autonomie und Flexibilität über die Förderung ebenso wie die Einstellung von Projekten zu ent- scheiden, ohne dabei auf bürokratische Vergaberegeln oder gerechte Verteilungsschlüssel zwischen Ländern oder mög- liche Auswirkungen auf bestehende Industrien zu achten.

69 Beispielsweise listet das „Times Higher Education World University Ranking“ unter den weltweit 25 führenden Universitäten zwei chinesische, aber keine Hochschule aus EU-Ländern (ohne Großbritannien).

70 Vgl. Rosenberg (2003), der die Rolle von „entrepreneurial universities“ mit entsprechenden Eigenschaften im US-amerikanischen Bildungssystem herausstellt.

71 Vgl. zu den Erfolgsfaktoren dieses Ansatz in den USA ausführlich Azoulay et al. (2019).

Dies verlangt daher einen radikalen Bruch mit „Brüsseler Gewohnheiten“ und sollte nur erfolgen, wenn man sich auf ein solches Vorgehen einigen kann.<sup>72</sup> Die langwierig anmutende politische Findung von Leitung und Sitz der derzeit im Aufbau befindlichen deutschen Agentur für Sprunginnovationen, die ähnliche Ziele verfolgt, sollte als Warnung dienen.

Ein dritter Innovationshebel besteht im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe, bei der Mittel stärker an neue Marktteilnehmer vergeben und an Innovationschancen ausgerichtet werden sollten. Dies ist insofern keine leichte Aufgabe, als dass sich der Bereich der öffentlichen Beschaffung traditionell eher durch Risikoaversion auszeichnet.<sup>73</sup> Um die hohen politischen Kosten von Fehlschlägen auf Kosten von Steuergeldern zu minimieren, werden oft detaillierte Vorabspezifikationen, die wenig Raum für Innovationen lassen, bevorzugt und wird eher auf den Erwerb von erprobten Fertigprodukten und auf Produzenten gesetzt, mit denen langjährige Beziehungen bestehen. Daher wird es nicht reichen, lediglich die formalen Anforderungen zugänglicher für Startups zu machen, sondern ist im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe eine systematische Veränderung von Rahmenbedingungen, Instrumenten und Programmen mit klarer Innovationsorientierung erforderlich.

### 8.3 Geopolitische Handlungsfähigkeit und -bereitschaft

Auch wenn es eine übermäßige „Geopolitisierung“ europäischer Wirtschaftspolitik nach Kräften zu vermeiden gilt, bedingen die Realitäten des Systemwettbewerbs mit China, dass eine strikte Trennung von geopolitischen und wirtschaftlichen Interessen möglicherweise nicht immer gelingen kann.<sup>74</sup> Dieser Entwicklung sollte nicht unnötig durch eine europäische Abkehr von einer regelbasierten und multilateralen, globalen Handels- und Wirtschaftsordnung Vorschub geleistet werden. Dennoch stellen sich im Kontext einer zunehmend aggressiven chinesischen Diplomatie unbequeme Fragen. Die Handelsstreitigkeiten zwischen China und Australien, im Rahmen derer China als Vergeltung für die australische Forderung nach einer unabhängigen Untersuchung zum Ausbruch der Corona-Pandemie Zölle auf australische Gerste verhängt und den Import von Fleischprodukten der vier größten australischen Produzenten untersagt hat<sup>75</sup>, zeigen, dass China nicht

davor scheut, Handels- und Wirtschaftspolitik als politisches Druckmittel oder diplomatische Waffe einzusetzen.

Die bislang von der EU verfolgte Strategie weitestgehender diplomatischer Zurückhaltung gegenüber China mag – auch jenseits von Wirtschaftspolitik – mehr Früchte tragen als lautstarker Protest gegen manches Gebaren. Dennoch darf die Angst vor wirtschaftlicher Vergeltung nicht eine wirksame Verteidigung demokratischer, rechtsstaatlicher und freiheitlicher Werte der EU verhindern. Die Grenzziehung, ab wann ein Eintreten für diese Werte auch die Opferung möglicher volkswirtschaftlicher Vorteile und unternehmerischer Interessen erforderlich macht, ist alles andere als einfach.

Bestrebungen nach mehr Souveränität der EU sollten vor allem in „traditionellen“ geopolitischen Bereichen erfolgen. Dies dürfte ohne verstärkte Zusammenarbeit und nationalstaatliche Souveränitätsabgabe in Bereichen der Sicherheits-, Außen- und Verteidigungspolitik kaum zu erreichen sein. Es zeugt daher von einem erheblichen Missverhältnis, dass der mehrjährige Finanzrahmen der EU ab 2021 vorsieht, hunderte Milliarden unter dem Deckmantel wie auch immer definierter wirtschaftlicher Souveränität zu investieren, aber lediglich 32,7 Milliarden Euro für eine gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik bereithält.

Mögliche Projekte mit echtem europäischem Mehrwert könnten sich nicht zuletzt im sicherheitsrelevanten digitalen Raum ergeben, zumal auf mögliche Spillover-Effekte auf rein zivile digitale Innovationen zu hoffen wäre.<sup>76</sup> Beispielsweise ist die EU im Hinblick auf Cyber-Sicherheit bislang nur in „beratender“ Funktion und mit einer budgetären und personellen Minimalbesetzung tätig<sup>77</sup>, obwohl eine gesamteuropäische Handlungsfähigkeit hier offensichtliche Vorteile mit sich brächte. Auch im Bereich von Online-Diensten, die in China auch für die großangelegte Überwachung der eigenen Bevölkerung instrumentalisiert werden, wären schlagkräftige europäische Kompetenzen wünschenswert, die sicherstellen, dass sich entsprechende Dienste hierzulande beispielsweise bei Datenerfassung und -auswertung innerhalb des geltenden Rechtsrahmens bewegen und Bürgerrechte nicht unterwandert werden. Ein in diesen Bereichen verstärktes europäisches Engagement wäre allemal zielführender, als den politischen Unwillen zur nationalstaatlichen Souveränitätsabgabe in den Bereichen der Sicherheits-, Außen- oder Verteidigungspolitik durch das Streben nach einer eher zweifelhaften „ökonomischen Souveränität“ überdecken zu wollen.

72 Vgl. Fuest/Pisany-Ferry (2019).

73 Vgl. ausführlich hierzu Edler et al. (2015).

74 Vgl. Leonard et al. (2019).

75 Siehe [www.politico.eu](http://www.politico.eu) vom 2. Juni 2020: „As Australia clashes with China, the EU lies low“.

76 Vgl. Moretti et al. (2019), die die Existenz von positiven Spillover-Effekten von verteidigungsbezogener Forschung auf den zivilen Bereich empirisch zeigen.

77 Vgl. Gros et al. (2019).

## Literaturverzeichnis

- Acemoglu, Daron und James A. Robinson** (2013), *Why Nations Fail – The Origins of Power, Prosperity and Poverty*, London.
- Akcigit, Ufuk und William R. Kerr** (2018), Growth through Heterogeneous Innovations, *Journal of Political Economy*, 126 (4), S. 1374-1443.
- Azoulay, Pierre; Fuchs, Erica; Goldstein, Anna P. und Michael Kearney** (2019), Funding Breakthrough Research: Promises and Challenges of the „ARPA Model“, *Innovation Policy and the Economy*, 19, S. 69-96.
- Bai, Chong-En; Hsieh, Chang-Tai und Zheng Song** (2016), The Long Shadow of China's Fiscal Expansion, *Brookings Papers on Economic Activity*, Fall 2016, S. 129-181.
- BDI – Bundesverband der Deutschen Industrie** (2019), Partner und systemischer Wettbewerber – Wie gehen wir mit Chinas staatlich gelenkter Volkswirtschaft um?, Grundsatzpapier China, Berlin.
- Braml, Martin; Teti, Feodora und Rahel Aichele** (2020), Apotheke der Welt oder am Tropf der Weltwirtschaft? Deutschlands Außenhandel auf dem Markt für Arzneien und medizinische Ausrüstungen, *ifo Schelldienst* 5/2020, S. 35-42.
- Business Europe** (2020), The EU and China – Addressing the Systemic Challenge. A Comprehensive EU Strategy to Rebalance the Relationship with China, Brüssel.
- Cernat, Lucian und Zornitsa Kutlina-Dimitrova** (2020), Public Procurement: How Open is the European Union to US Firms and Beyond?, *CEPS Policy Insights*, No 2020-04, Brüssel.
- Chang, Ha-Joon** (2002), *Kicking Away The Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*, London.
- CRCC – China Railway Construction Corporation Limited** (2020), 2019 Annual Report, 20.4.2020, <http://english.crcc.cn/module/download/downloadfile.jsp?classid=0&filename=9dbf24f30d2840fdaa930c5e1af249f4.pdf>.
- Dürr, Niklas; Rammer, Christian und Philipp Böing** (2020), Direktinvestitionen zwischen Deutschland und China aus einer innovationspolitischen Sicht, Studie im Auftrag der Expertenkommission Forschung und Innovation, Studien zum Deutschen Innovationssystem Nr. 8-2020, Mannheim.
- Dutch Permanent Representation** (2019), Non-paper Strengthening the Level Playing Field on the Internal Market, <https://www.permanentrepresentations.nl/documents/publications/2019/12/09/non-paper-on-level-playing-field>.
- Edler, Jakob; Edquist, Charles; Vonortas, Nicholas S. und Jon Mikel Zabala Iturriagagoitia** (2015), Conclusions: Lessons, Limitations and Way Forward. In: Edquist, Charles; Vonortas, Nicholas S.; Zabala-Iturriagagoitia, Jon Mikel und Jakob Edler, 2015, *Public Procurement for Innovation*, Celta/Northampton, S. 299-405.
- Europäische Kommission** (2016), Geänderter Vorschlag für eine Verordnung über den Zugang von Waren und Dienstleistungen aus Drittländern zum EU-Binnenmarkt für öffentliche Aufträge und über die Verfahren zur Unterstützung von Verhandlungen über den Zugang von Waren und Dienstleistungen aus der Union zu den Märkten für öffentliche Aufträge von Drittländern, 29.1.2016, COM(2016) 34 final, Brüssel.
- Europäische Kommission** (2017), Public Procurement, European Semester Thematic Factsheet, Brüssel.
- Europäische Kommission** (2020a), Eine neue Industriestrategie für Europa, 10.3.2020, COM(2020) 102 final, Brüssel.
- Europäische Kommission** (2020b), Commission Staff Working Document Accompanying 38th Annual Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the EU's Anti-Dumping, Anti-Subsidy and Safeguard Activities and the Use of Trade Defence Instruments by Third Countries Targeting the EU in 2019, 30.4.2020, SWD(2020) 71 final, Brüssel.
- Europäische Kommission** (2020c), The EU Budget Powering the Recovery Plan for Europe, 27.05.2020, COM(2020) 442 final, Brüssel.
- Europäische Kommission** (2020d), White Paper on Levelling the Playing Field as Regards Foreign Subsidies, 17.6.2020, COM(2020) 253 final, Brüssel.
- Europäische Kommission und HV – Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik** (2019), EU-China – Strategische Perspektiven, 12.3.2019, Join(2019) 5 final, Straßburg.
- Felbermayr, Gabriel** (2018), EU-Handels- und Investitionspolitik – Freihandelsabkommen, Handelsschutzmaßnahmen und ausländische Investitionen, *Wirtschaftsdienst*, 98 (Sonderheft April), S. 31-40.
- Felbermayr, Gabriel** (2020), Europa und die globale Wirtschaftsordnung, *Kiel Focus* 1/2020, Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Ferguson, Niall** (2012), We're All State Capitalists Now, *Foreign Policy Argument*, 9.2.2012, <https://foreignpolicy.com/2012/02/09/were-all-state-capitalists-now/>.
- Fuest, Clemens und Jean Pisani-Ferry** (2019), A Primer on Developing European Public Goods, *EconPol Policy Report*, 16/2019, Vol. 3, München.



- Fuest, Clemens; Hugger, Felix; Sultan, Samina und Jing Xing** (2019), Chinese Acquisitions Abroad: Are they Different?, CESifo Working Paper No. 7585.
- Gros, Daniel** (2019), This is Not a Trade War, it is a Struggle for Technological and Geo-strategic Dominance, CESifo Forum, 20 (1), S. 21-26.
- Gros, Daniel; Kasprovicz, Tomasz und Wojciech Przybylski** (2019), European #Futures – Scenarios for Cohesive Growth, Visegrad Insight, Special Edition 3 (15), Warschau.
- Heim, Matthew und Catarina Midões** (2019), European Champion-ships: Industrial Champions and Competition Policy, Bruegel Blog Post, 26.7.2019, <https://www.bruegel.org/2019/07/european-champion-ships-industrial-champions-and-competition-policy/>.
- Irwin, Douglas** (2020), Free Trade Under Fire, Fifth Edition, Princeton/Oxford.
- König, Jörg** (2020), EU-Stabilität nach Corona, Auf den Punkt Nr. 03, Juni 2020, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- Kratz, Agatha; Huotari, Mikko; Hanemann, Thilo und Rebecca Arcesati** (2020), Chinese FDI in Europe: 2019 Update, Merics Papers on China, April 2020, Rhodium Group und Mercator Institute for China Studies, Berlin.
- Kronberger Kreis** (2008), Staatsfonds: Muss Deutschland sich schützen?, Schriftenreihe der Stiftung Marktwirtschaft, Band 48, Berlin.
- Laaser, Claus-Friedrich und Astrid Rosenschon** (2019), Kieler Subventionsbericht: Steigende Subventionen des Bundes bis zum Jahr 2018, Mit einer Schwerpunktanalyse Verkehrssubventionen, Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik, Nr. 22, September 2019, Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Lardy, Nicholas R.** (2019), The State Strikes Back: The End of Economic Reform in China?, Washington.
- Leonard, Mark; Pisani-Ferry, Jean; Ribakova, Elina; Shapiro, Jeremy und Guntram B Wolff** (2019), Redefining Europe's Economic Sovereignty, Bruegel Policy Contribution, No. 2019/9, Brüssel.
- Martynova, Marina und Luc Renneboog** (2008), A Century of Corporate Takeovers: What Have we Learned and Where Do we Stand?, Journal of Banking & Finance, 32, S. 2148-2177.
- Matthes, Jürgen** (2019), Zur Abhängigkeit der deutschen Wirtschaft von China im Außenhandel – Ein Faktensammlung, IW-Report 43/19, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.
- Mazzucato, Mariana** (2018), The Entrepreneurial State – Debunking Public vs Private Sector Myths, London.
- Mingardi, Alberto** (2015), A Critique of Mazzucato's Entrepreneurial State, Cato Journal, 35 (3), S. 603-625.
- Monopolkommission** (2005), Wirtschaftspolitik im Schatten "Nationaler Champions", Fünzehntes Hauptgutachten, Bonn.
- Moretti, Enrico; Steinwender, Claudia und John Van Reenen** (2019), The Intellectual Spoils of War? Defense R&D, Productivity and International Spillovers, NBER Working Paper No. 26483.
- OECD** (2019), OECD Economic Surveys: China 2019, Paris.
- Owen, Geoffrey** (2012) Industrial Policy in Europe since the Second World War: What has been Learnt?, ECIPE Occasional Paper, No. 1/2012, Brüssel.
- Owen, Geoffrey** (2017), Lessons from the US: Innovation Policy, A Policy Exchange Commentary, London.
- Philippon, Thomas** (2019), The Great Reversal: How America Gave Up On Free Markets, Cambridge.
- Rosenberg, Nathan** (2003), America's Entrepreneurial Universities. In: Hart, M. David, 2003, The Emergence of Entrepreneurship Policy: Governance, Start-Ups, and Growth in the US Knowledge Economy, Cambridge, S. 113-140.
- Shi-Kupfer, Kristin und Mareike Ohlberg** (2019), China's Digital Rise – Challenges for Europe, Merics Papers on China, No. 7, April 2019, Mercator Institute for China Studies, Berlin.
- Stiftung Marktwirtschaft** (2019), Wettbewerb und Industriepolitik – Mehr Gegensatz oder mehr Ergänzung?, Tagungsbericht, Berlin.
- Todo, Yasuyuki; Nakajima, Kentaro und Petr Matous** (2015), How Do Supply Chain Networks Affect the Resilience of Firms to Natural Disasters? Evidence from the Great East Japan Earthquake, Journal of Regional Science, 55 (2), S. 209-229.
- Yao, Yang** (2014), The Chinese Growth Miracle. In: Aghion, Philippe und Steven N. Durlauf, 2014, Handbook of Economic Growth, Volume 2, S. 943-1031.
- Zenglein, Max J. und Anna Holzmann** (2019), Evolving Made in China 2025, China's Industrial Policy in the Quest for Global Leadership, Merics Papers on China, No. 8, July 2019, Mercator Institute for China Studies, Berlin.
- Zilibotti, Fabrizio** (2017), Growing and Slowing Down Like China, Journal of the European Economic Association, 15 (5), S. 943-988.

## Executive Summary

Der vielzitierte **Systemwettbewerb zwischen China und Europa** wird nicht mehr nur auf die Konkurrenz zwischen den politischen und gesellschaftlichen Systemen sowie geopolitische Interessenskonflikte bezogen, sondern zunehmend auch auf eine ökonomische Rivalität. Angesichts industrieller und digitaler Entwicklungssprünge in China wachsen die Befürchtungen auf dem europäischen Kontinent, in **unheilvolle Abhängigkeiten** zu geraten und einen **unwiederbringlichen Bedeutungsverlust** zu erleiden.

Problematisch dabei ist, dass sich in dieser auf Basis diffuser Bedenken und vager politischer Schlagwörter geführten Debatte folgenreiche **Trugschlüsse** festgesetzt haben. Eine **Renationalisierung von Wertschöpfung** anzustreben, die **Weltwirtschaft und technologische Fortschritte als Nullsummenspiele** zu verstehen, den **Schutz von Technologievorsprüngen** zu verfolgen oder unter dem Eindruck chinesischer Industriepolitik eine **Planung von Innovationen** mittels politischer Top-Down-Prozesse zu kopieren, brächte für Europa am Ende mehr Schaden als Nutzen.

Auch das chinesische Wirtschaftsmodell steht vor wachsenden Herausforderungen, da die **Grenzen investitionsgetriebenen und exportorientierten Wachstums** sichtbar werden. Ob und inwieweit die **(Wieder-)Ausweitung des staatlichen Einflusses auf wirtschaftliches Geschehen** in China bei einem Übergang zu einem innovationsgetriebenen Wachstumsmodell förderlich ist, steht in den Sternen. Politisch instrumentalisierten und propagandistisch aufgebauchten Ankündigungen einer glorreichen Technologie-Zukunft der chinesischen „Made in China 2025“-Strategie sollte in jedem Fall nicht allzu unkritisch Glauben geschenkt werden.

Ungeachtet dessen sind Wettbewerbsverzerrungen durch chinesische Staatsunternehmen, umfangreiche Subventionen oder fehlende Reziprozität beim Marktzugang in China nicht zu bestreiten. Der politische Wunsch, aus diesem Grund **europäische Unternehmen besser schützen** zu wollen, ist durchaus verständlich. Er kann sich jedoch schnell als eine **schiefe Ebene in Richtung Protektionismus** erweisen, zumal die vorgebrachten Argumente nicht immer überzeugen können und das Ideal eines rein wettbewerblichen „level-playing-fields“ schon im europäischen Binnenmarkt eher eine Illusion ist. Statt ökonomische Unsicherheit durch willkürliche und politisch motivierte Markteingriffe zu erhöhen oder sich auf einen Subventionswettbewerb mit China einzulassen, sollten **klare, transparente und europäisch einheitliche Mechanismen** geschaffen werden, die idealerweise als glaubhaftes **Druckmittel bei der Durchsetzung von Reziprozität** beim Marktzugang eingesetzt werden können.

Zu diesem Zweck sollte eine **engere Verzahnung von Handelsschutzinstrumenten mit wettbewerblicher**

**Kontrolle** angestrebt und gegen Dumping und Subventionen gerichtete Schutzzölle stärker an den Nachweis klarer wettbewerblicher Verdrängungsstrategien geknüpft werden. Im Bereich der **Investitionskontrolle** sollte die Untersagung von Investitionen nur auf Grund von weiterhin sehr **eng zu fassenden und europäisch zu definierenden Sicherheitsbedenken** erfolgen. Überdies wären Beschränkungen anhand quantifizierbarer Kriterien denkbar, wenn Firmen, die Ziel ausländischer Investoren sind, erheblich von öffentlicher Förderung in Europa profitiert haben, ähnliche Investitionen im Herkunftsland des Investors jedoch nicht im gleichen Umfang möglich sind. Ebenso kann erwogen werden, den **Zugang zum öffentlichen Beschaffungsmarkt** in Europa einzusetzen, um nicht nur China zur Öffnung der eigenen öffentlichen Auftragsvergabe zu bewegen.

Abseits von Defensivinstrumenten gilt es vor allem, eine möglichst offensive Antwort auf chinesische Innovationsanstrengungen zu finden. Der **völlig falsche Ansatz** wäre hierbei, den wachsenden Forderungen nach einer selektiven Förderung **„europäischer Champions“** nachzugeben. Der Verweis auf den vermeintlichen Erfolg ähnlicher Modelle in anderen Ländern verkennt die langfristigen Probleme, die sich in China oder Südkorea – aber auch den USA – infolge politischer Abhängigkeit und wirtschaftlicher Dominanz von wenigen Großunternehmen ergeben haben. Statt auf Erhalt, Konsolidierung oder selektive Förderung von Großunternehmen zu setzen, bedarf es für die wirtschaftliche Entwicklung Europas vor allem der **Aufrechterhaltung wettbewerblicher Reibungsprozesse** und der **Fähigkeit, ständig neue und innovative unternehmerische Herausforderer etablierter Konzerne** hervorzubringen.

Eine offensive Antwort Europas im Systemwettbewerb sollte auf die **Stärkung von Kompetenzen** setzen und den **Wettbewerb um die „besten Köpfe“** aktiv annehmen. Gerade die zur Bewältigung der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie angestrebte massive Ausweitung des EU-Haushalts sollte mit einer klugen Nutzung von **Innovationshebeln** verbunden werden, wie beispielsweise mit der Schaffung von Spitzenuniversitäten oder -forschungseinrichtungen für breitgefaste Zukunftstechnologien, der Förderung auch von hochriskanten und bahnbrechenden vorwettbewerblichen Innovationsprojekten oder einer stärkeren Innovationsorientierung der öffentlichen Auftragsvergabe. Überdies bedarf es mehr politischer **Handlungsfähigkeit und -bereitschaft** gegenüber China in **traditionell-geopolitischen Bereichen** der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Der Unwille zur dafür notwendigen nationalstaatlichen Souveränitätsabgabe sollte nicht durch das Streben nach einer zweifelhaften „ökonomischen Souveränität“ überdeckt werden.