

VDMA-Position

Schlaglicht China – Wettbewerber, Partner und Systemrivale

Kernbotschaften des VDMA

- China ist aktuell in aller Munde, sowohl in der Politik als auch bei unseren Mitgliedsunternehmen. Der VDMA hat das zum Anlass genommen, erstmals eine umfassende China-Position zu erarbeiten. Ihre Kernaussagen lauten:
- China ist ein sehr wichtiger Partner für den deutschen und europäischen Maschinen- und Anlagenbau und wird es auch in absehbarer Zeit bleiben. Deshalb die klare Botschaft: Eine neue „Festung Europa“ darf es nicht geben!
- China ist zweitwichtigster Exportmarkt und ausländischer Investitionsstandort für den deutschen Maschinenbau. Zuletzt haben die deutschen Maschinenexporte nach China aber an Schwung verloren (u.a. wegen Corona-Lockdowns und der Krise der Bauwirtschaft) und gingen von Januar bis September 2022 um 2,8 Prozent auf 14 Mrd. Euro zurück.
- Dagegen entwickeln sich die deutschen Maschinenimporte aus China nach wie vor dynamisch. China ist mit einem Anteil von 13,4 Prozent der wichtigste ausländische Maschinenlieferant Deutschlands.
- China verfolgt das Ziel, sich wirtschaftlich weiterzuentwickeln und die Innovationskraft der eigenen Wirtschaft zu stärken. Dazu wird strategisch in das Wirtschaftsgeschehen eingegriffen, zum Nachteil ausländischer Unternehmen. Und über allem schwebt die ungelöste Taiwan-Frage.
- Der VDMA begrüßt es daher, dass die Bundesregierung aktuell eine Neubewertung des Verhältnisses zu China vornimmt und eine entsprechende Strategie erarbeitet.
- Der Markt China ist aber kurz- und mittelfristig nicht ersetzbar und deshalb sollten die Exportförderinstrumente nicht abgebaut werden. Die Exporte nach China sorgen in Deutschland für gut bezahlte und hoch qualifizierte Arbeitsplätze.
- Die deutsche Politik kann mit ihren Förderinstrumenten dabei helfen, neue Absatzmärkte „Beyond China“ zu erschließen. So brauchen wir z.B. endlich ein funktionierendes Exportkreditversicherungssystem für kleine Auftragswerte. Das Marktvolumen von China lässt sich aber auf absehbare Zeit nur teilweise kompensieren, es geht daher um eine Diversifizierung der Geschäfte zur Stärkung der Resilienz.
- Auch die EU kann dabei helfen, passende Rahmenbedingungen zu schaffen, in denen sich der deutsche und europäische Maschinenbau diversifizieren kann. Dazu müssen weitere Freihandelsabkommen mit Partnerländern in Asien abgeschlossen und das Mercosur-Abkommen endlich umgesetzt werden.
- Darüber hinaus gilt es, den EU-Binnenmarkt vor unfairen Handelspraktiken aus Drittstaaten zu schützen, vor allem aus China. Dabei muss es aber immer eine Balance zwischen offensiven und defensiven Handelsinstrumenten geben.

Präambel

China ist ein wichtiger Partner für den deutschen und europäischen Maschinen- und Anlagenbau und wird es auch für die absehbare Zukunft bleiben. Die Verflechtungen beider Länder sind eng. Im Jahr 2021 exportierte Deutschland Maschinen und Anlagen im Wert von 19,3 Mrd. EUR (+6,3 Prozent) nach China. Umgekehrt lieferte China im gleichen Zeitraum Maschinen und Anlagen im Wert von 8,5 Mrd. EUR (+40,0 Prozent) nach Deutschland. Damit gibt es zwar nach wie vor einen Handelsüberschuss zugunsten Deutschlands, er wird aber immer kleiner. Die Maschinenexporte von Deutschland nach China haben im Jahr 2022 an Schwung verloren und gingen bis September auf 14,1 Mrd. EUR (-2,8 Prozent) zurück. Auf der anderen Seite entwickeln sich die Maschinenimporte aus China mit plus 26,1 Prozent weiterhin dynamisch und zeigen keine Anzeichen einer Schwäche.

Von den 3.500 Mitgliedsunternehmen des VDMA haben rund 900 in China investiert, die Hälfte davon unterhält Produktionsstätten vor Ort. Der Großteil der Investitionen wurde in den 2000er Jahren getätigt, die Spitzenzeiten waren 2005 und 2011. Insgesamt dürften geschätzt 100.000 Beschäftigte in den Tochterunternehmen der deutschen Maschinenbauer vor Ort tätig sein. Das Investitionsvolumen betrug 2020 nach offiziellen Zahlen 7 Mrd. EUR.

China verfolgt das Ziel, sich wirtschaftlich weiterzuentwickeln und die Innovationskraft der eigenen Wirtschaft zu stärken. Dazu wurde im Jahr 2015 die „Made in China 2025“-Strategie gestartet. Die Strategie definiert unter anderem die technologische Aufholjagd in zehn „Schlüsselindustrien“. Dazu gehören Automobilbau, Maschinenbau, Luft- und Raumfahrt-industrie, Energieerzeugung sowie der Spezialschiffbau. Ziel ist die Verringerung der Abhängigkeit von ausländischer Technologie durch hochwertige Produkte, eigene Innovationen und Steigerung der Produktivität.

Um diese Ziele zu erreichen, greift der chinesische Staat massiv in die Wirtschaft ein. Maßnahmen sind z. B. Innovationsförderung durch Fonds und Kredite, Fusion von Staatsunternehmen, eine offensive Außen- und Außenwirtschaftspolitik sowie die strategische Setzung von Standards, aber auch die verstärkte Regulierung und Kontrolle der Privatwirtschaft. Das wird erhebliche Auswirkungen auf den deutschen und europäischen Maschinenbau haben. So kann sich das Marktumfeld in China für einzelne Unternehmen schnell und tiefgreifend ändern, die technologische Lücke zum nationalen Wettbewerb ist nicht mehr selbstverständlich und der Schutz des Know-how wird eine immer größere Herausforderung. Vor allem dürfte durch die intensive chinesische Exportförderung der - zum Teil unfaire - Wettbewerb auf den internationalen Märkten härter werden.

Der Maschinenbau lebt von der Lenkungswirkung des Wettbewerbs. Erst der harte Wettbewerb in Deutschland und in der EU hat die Unternehmen fit für den Weltmarkt gemacht. Und in vielen Maschinenbausegmenten sind die deutschen und europäischen Hersteller nach wie vor Marktführer. Was wir einfordern, ist ein fairer Wettbewerb, d. h. Wettbewerb nach den Regeln der Welthandelsorganisation (WTO). Und genau das ist allzu oft bei Anbietern aus China nicht gegeben. Themen sind hier ungleicher Marktzugang, die Rolle von Staatsunternehmen, staatliche Förderung, erzwungene Technologietransfers und marktverzerrende Abschottungsmechanismen in lokalen Märkten.

Chinesische Unternehmen können in Deutschland und Europa weitestgehend frei agieren und investieren. Dies ist in China nicht der Fall. Immer wieder berichten uns VDMA-Mitgliedsfirmen, dass Übernahmen bzw. Beteiligungen an lokalen Unternehmen aufgrund des Einschreitens der Administration nicht zustande kommen. Dasselbe Ungleichgewicht beobachten wir auch beim Thema Ausschreibungen. Die EU ist der größte Ausschreibungsmarkt der Welt und hier setzt sich der VDMA für faire Bedingungen ein. Und wenn diese reziprok in einem Partnerland nicht gegeben sind, dann unterstützt der VDMA Maßnahmen, um genau darauf hinzuwirken.

Die Bundesregierung hat sich im Koalitionsvertrag zu einer Neubewertung des Verhältnisses zu China bekannt. Dazu wird derzeit unter Federführung des Auswärtigen Amtes eine China-Strategie erarbeitet. Die Wirtschaftsbeziehungen mit China sollen auf ein solideres und werteorientierteres Fundament gestellt werden. Die Potenziale des chinesischen Marktes sollen genutzt, gleichzeitig sollen aber auch gefährliche Abhängigkeiten, die unsere politische Handlungsfähigkeit einschränken könnten, abgebaut werden. Eigene industrie- und standortpolitische Interessen müssen dabei, ebenso wie die Einhaltung der Menschenrechte oder Arbeitnehmerrechte, stärker als bislang berücksichtigt werden. Dabei geht es zum einen um Maßnahmen zur Erhöhung der zukünftigen Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Deutschland und Europa und zum anderen um den Schutz vor unfairem Wettbewerb aus China. Ziel sollte hierbei nicht die Abschottung des EU-Marktes sein, sondern die Schaffung vergleichbarer Wettbewerbsbedingungen.

China ist Systemwettbewerber

Deutschland und die EU haben viele Jahre darauf gesetzt, dass sich China zu einer Marktwirtschaft nach westlichem Muster entwickelt. Dafür gab es unter den Vorgängern von Präsident Xi Jinping auch gute Gründe. Aber das Bild hat sich gewandelt: China ist heute ein „systemischer Wettbewerber“ mit einem staatskapitalistischen Modell. Als Folge gibt es unfairen Wettbewerb auf den lokalen Märkten in China sowie auf den Exportmärkten durch staatliche Subventionen und durch die Förderung sowie Bevorzugung von Staatsunternehmen.

Ein Beispiel für massive Staatseingriffe ist die „Made in China 2025“-Strategie, die Chinas Unternehmen mit Mitteln fördert, die nicht WTO-konform sind. Eine erfolgreiche Umsetzung der Strategie würde zu einer Verschärfung der Wettbewerbssituation in China und auf den Exportmärkten führen. Dies ist die Erwartung einer Reihe von Fachverbänden im VDMA (z. B. Robotik + Automation, Power Systems, Motoren und Systeme, Antriebstechnik, Fördertechnik, Werkzeugmaschinen, Allgemeine Lufttechnik, Kunststoff- und Gummimaschinen).

Nach wie vor gibt es keine freien Marktzugangsrechte für europäische Unternehmen bei Export und Investitionen. Außerdem hat China eine Reihe von Zusagen, die es beim WTO-Beitritt im Jahr 2001 gemacht hat, nicht eingehalten (z. B. Beitritt zum WTO-Government Procurement Agreement, Umsetzung der WTO TBT Konformitäts- und Zertifizierungsvorschriften). Es ist legitim, dass sich China wirtschaftlich weiterentwickeln und zu einer innovativen Volkswirtschaft werden möchte. Dieses Ziel sollte jedoch durch marktwirtschaftliche Prinzipien und im Rahmen des Regelwerks der WTO erfolgen.

Deutschland muss für Auslandsinvestitionen offenbleiben

Deutschland und die EU müssen grundsätzlich für ausländische Investitionen offenbleiben. Einschränkungen sollte es nur dann geben, wenn die „kritische Infrastruktur“ direkt betroffen ist. Deshalb waren wir gegen die in den letzten Jahren vollzogenen Verschärfungen des Außenwirtschaftsgesetzes und der Außenwirtschaftsverordnung. Die aktuell erneut diskutierte Ausweitung der Investitionsprüfungen in Deutschland ist politisch motiviert durch China und nicht durch die eigentliche Aufgabe der Investitionsprüfung, nämlich die Sicherstellung der „Öffentlichen Ordnung und Sicherheit“ in Deutschland. Auch eine „Outbound-Investitionsprüfung“ ist aus Sicht des VDMA nicht erforderlich. Denn die Verhinderung des Technologieabflusses in sicherheitskritischen Bereichen kann bereits durch die bestehende Exportkontrolle verhindert werden.

Der VDMA ist aber offen für eine Diskussion über handelspolitische Gegenmaßnahmen als Reaktion auf unfaire Wettbewerbsbedingungen in China. Dazu gehören auch unfaire Investitionsbedingungen in China und mögliche reziproke Gegenmaßnahmen bei den deutschen sowie europäischen Investitionsbedingungen. Jede Maßnahme muss aber das betroffene Themenfeld adressieren, das tatsächlich gemeint ist, hier also die Handelspolitik.

Die deutsche bzw. europäische Investitionsprüfung adressiert jedoch die „Öffentliche Ordnung und Sicherheit“, um dann auf handelspolitische Situationen angewendet zu werden – das macht sie unglaublich. Und es konterkariert die Bemühungen um eine Marköffnung in China, weil China dadurch einen Freibrief erhält, seine eigenen Beschränkungen ebenfalls unter dem Gesichtspunkt der nationalen Sicherheit zu rechtfertigen.

Decoupling USA-China bedroht Wettbewerbsfähigkeit Europas

Die USA und China versuchen auf vielfältige Weise, ihre Lieferketten unabhängiger zu gestalten. Gleichzeitig setzen sie ihre internationalen Partner unter Druck, in bestimmten Feldern mit der jeweilig anderen Seite keine Geschäftsbeziehungen mehr zu unterhalten. Der „Instrumentenkasten“ der USA hierfür existiert bereits und wird oft mit extra-territorialen Sanktionen unterlegt.

China hält im Bereich Exportkontrolle ähnliche Instrumente bereit, unter anderem eine sogenannte „Unreliable Entity List“. Darüber hinaus können im Falle Chinas nicht nur rein wirtschaftliche Aspekte, sondern auch politisches Wohlergehen in entsprechende Aktivitäten mit einfließen. Teilweise werden Maschinenbauer zu „technischen Insellösungen“ in China gezwungen, um weiterhin vollumfänglich ihren Geschäften nachgehen zu können.

Das Verhältnis zu China wird von der lokalen Industriepolitik bestimmt. Durch die „Made in China 2025“-Strategie und den neuen Fünfjahresplan ist die Richtung vorgegeben. China will in vielen Technologiefeldern einschließlich Maschinenbau unabhängiger vom Westen werden. Und über allem schwebt zudem die Gefahr der Eskalation in der Taiwan-Frage. Die USA sind unser Wertepartner, der aber verstärkt nach innen schaut. Nationale Sicherheit und die Schaffung von Arbeitsplätzen haben die höchste Priorität. Dies zeigen auch die in den letzten beiden Jahren verabschiedeten großen Wirtschaftsförderprogramme, die jeweils protektionistische Elemente enthalten.

Die EU steckt in einem komplexen Abhängigkeitsverhältnis mit China und den USA. Die europäischen Maschinenbauunternehmen sind auf beide Märkte angewiesen und müssen deshalb zwischen China und den USA „lavigieren“. Die Aufgabe einer der beiden größten Absatzmärkte und Investitionsstandorte würde die Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Maschinenbaus bedrohen. Dabei gibt es keine „Äquidistanz“. Im Konfliktfall stehen Deutschland und die EU an der Seite der USA. Die Verankerung im westlichen Bündnis ist eine Existenzbedingung unserer Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung.

Chinas Normungsstrategie begegnen

China hat als staatskapitalistisch geführtes Land eine grundsätzlich andere Ausrichtung in normungspolitischen Fragen als alle anderen für die Weltwirtschaft maßgeblichen Länder. Zentralistische staatliche Vorgaben stehen hier größtenteils individuell getriebenen Industrieaktivitäten gegenüber. Mit der angestrebten Transformation Chinas von der verlängerten Werkbank der Welt hin zu einem exportorientierten Technologieanbieter wird seit etwa zehn Jahren von chinesischer Seite auch die Normung zunehmend als strategisches Instrument genutzt. Dabei werden besonders die Bereiche normungsseitig adressiert, die als Schwerpunkttechnologien im jeweiligen Fünfjahresplan definiert sind. China arbeitet zwar einerseits in internationalen Gremien von ISO, IEC und ITU mit. Andererseits unterhält das Land eigene Gremien und Arbeitsgruppen, die in den gleichen Technologiefeldern wirken und eigene Anforderungen entwickeln. In der Regel sind Vertreter ausländischer Unternehmen beziehungsweise Organisationen hiervon ausgeschlossen. Dies unterminiert das Vertrauen der internationalen Partner.

Unternehmen verfolgen wertebasierten Ansatz

Der lange erwartete Bericht der Vereinten Nationen zu den Menschenrechtsverletzungen in Xinjiang wurde am 31. August 2022 veröffentlicht. Er zeigt nachdrücklich auf, dass es Menschenrechtsverletzungen in Xinjiang gibt. Die Maschinenbau-Unternehmen haben eine ethische Verantwortung, kein Teil des chinesischen Zwangsarbeitersystems zu sein! Schon lange weist der VDMA kontinuierlich seine Unternehmen auf die Missstände in Xinjiang sowie in anderen Regionen der Welt und die damit verbundenen Risiken hin.

Bei der Diskussion um unternehmerische Verantwortung dürfen wir nicht außer Acht lassen, dass die Politik sich bislang nicht zu Sanktionen durchringen konnte. Die EU-Kommission hat im September 2022 vorgeschlagen, Produkte, die in Zwangsarbeit hergestellt werden, auf dem EU-Markt zu verbieten. Eine Entscheidung dazu gibt es aber nicht. Exporte nach Xinjiang unterliegen daher bis heute keinerlei Beschränkungen. Von den Unternehmen kann nicht verlangt werden, die Hausaufgaben der Politik zu übernehmen und diesen Teil Chinas pauschal zu boykottieren. Dort, wo es offensichtliche Verstöße gegen Menschenrechte bei Vertragspartnern von Maschinenbauern gibt, müssen und werden die Unternehmen handeln. Die Unternehmen können aber nicht - stellvertretend für die Politik - Chinas Umgang mit ethnischen Minderheiten sanktionieren. Wenn es der internationalen bzw. europäischen Politik gelingt, durchzusetzen, dass Unternehmen in Xinjiang von unabhängigen Institutionen auditiert werden dürfen, wäre schon viel erreicht, auch wenn man dieses Instrument nicht überschätzen darf.

Generell leisten die VDMA-Mitglieder in ihrem unmittelbaren Umfeld ihren Beitrag zur Verteidigung demokratischer Werte und setzen sich für die Achtung der Menschen- und Arbeitnehmerrechte ein, wie in der Europäischen Menschenrechtskonvention und den ILO-Kernarbeitsnormen festgelegt. In Tochterunternehmen der Mitglieder in China gelten die gleichen Anforderungen an die soziale Verantwortung der Unternehmen wie in Deutschland. Häufig weisen die Tochterfirmen deutscher Unternehmen in China und ihre direkten Zulieferer deutlich höhere soziale und ökologische Standards aus als rein lokale Unternehmen.

Empfehlungen für Maßnahmen an die Politik

Wettbewerbsfähigkeit der deutschen und europäischen Industrie stärken

Neben dem Blick auf den Wettbewerber China ist es wichtig, die eigenen Stärken zu fördern und die Herausforderungen anzugehen. Der Schlüssel für eine Position der Stärke ist die eigene internationale Wettbewerbsfähigkeit, die wir selbst aktiv beeinflussen können und müssen. Dies gilt insbesondere für eine so exportabhängige Industrie wie den Maschinen- und Anlagenbau.

Während Deutschland in Rankings bei Themen wie makroökonomische Stabilität und Innovationsfähigkeit noch gut bewertet wird, befinden wir uns bei der Digital-Infrastruktur nur im Mittelfeld, bei Themen wie Steuersätze und Lohnflexibilität sogar im Schlussdrittel. Auch wenn China in diesen Rankings nicht explizit aufgeführt wird, so holt das Land jedoch in diesen Feldern massiv auf. Eine weitere Stellschraube ist die Produktivität. Deutschland ist einer der weltweit teuersten Maschinenbau-Standorte. Gleichzeitig gehen seit den 1990er Jahren in Deutschland die Produktivitätssteigerungen in Richtung ein Prozent zurück und damit auch das volkswirtschaftliche Potentialwachstum. Aktuelle Zahlen des IW Köln für 2021 bestätigen diesen Trend: Während die Lohnstückkosten in Deutschland überdurchschnittlich steigen, sinkt die Produktivität relativ.

Um gegen den Wettbewerber China zu bestehen, muss die Flexibilität am Arbeitsmarkt ausgeweitet werden, Werk- und Dienstverträge müssen als Grundlage für arbeitsteilige Innovationsnetzwerke gefördert werden sowie gezielte und qualifizierte Zuwanderung aus dem Ausland erleichtert werden. Es ist an der Zeit, die digitale Infrastruktur flächendeckend und leistungsstark auszubauen. Automatisierung sollte nicht als Bedrohung für Arbeitsplätze, sondern als Teil der Lösung von Arbeitskraftengpässen und schwacher Produktivitätsentwicklung begriffen werden. Die Politik muss die Industrie mit innovationsfreundlichen Rahmenbedingungen fördern, ohne lenkend einzugreifen: Ausweitung der steuerlichen Forschungsförderung, Ausbau der Produktionsforschung und der vorwettbewerblichen und breitenwirksamen industriellen Gemeinschaftsforschung. Und auch die EU muss die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie, die Vollendung des Binnenmarkts und den Abbau von bürokratischen Hindernissen zu ihren Top-Prioritäten machen.

Kein Abbau bestehender Exportförderinstrumente („keine Entmutigungsstrategie“)

Die Bundesregierung hat eine „robustere Handelspolitik“ (Wirtschaftsminister Robert Habeck) gegenüber China angekündigt. Es ist aber nicht im Sinne der deutschen Wirtschaft, wenn die Bundesregierung restriktiv in das Exportgeschäft mit China eingreift. Für den Maschinenbau ist China der zweitwichtigste Exportmarkt weltweit und kurz- und mittelfristig nicht ersetzbar. Ein Decoupling von China kann deshalb nicht das Ziel sein, sondern die Relevanz als Absatz- und Investitionsstandort sollte neu bewertet werden.

Auch in Zukunft sollte es Exportkreditversicherungen in Form von Hermes-Deckungen ohne politische Einschränkungen auch für China geben. Deshalb sollten Zulieferungen aus China für hermesgedeckte Exporte und China-Projekte bei Neudeckungen weiter berücksichtigt werden. Zusätzlich brauchen wir eine Reform der Exportkreditversicherung, gerade für kleinere Auftragswerte (sog. Small Tickets). Denn hermesgedeckte Exporte sorgen dafür, dass gut bezahlte und hoch qualifizierte Arbeitsplätze in Deutschland erhalten bleiben.

Außerdem dürfen keine staatlichen Maßnahmen ergriffen werden, um Investitionen in China einzuschränken. Die Maschinenbauunternehmen würden an Wettbewerbsfähigkeit verlieren, wenn sie vor Ort keine Investitionen mehr tätigen und damit nicht mehr von den Innovationskraft Chinas profitieren könnten sowie sich nicht dem intensiven Wettbewerb in China stellen würden. Wichtig ist aber, dass sich die Unternehmen ihrer China-Risiken bewusst sind und diese in einem ausgewogenen Verhältnis zum Gesamtrisiko des Unternehmens stehen. Für diese Risikoabwägung ist jedes Unternehmen selbst verantwortlich und wird sie allein aus Eigeninteresse regelmäßig durchführen. Staatlicher Anforderungen bedarf es hier nicht.

Investitions Garantien als Teil der Außenwirtschaftsförderung wurden in der Vergangenheit stark für China genutzt. Die Bundesregierung hat im November 2022 entschieden, die Risikoabsicherung für stark nachgefragte Länder zu begrenzen und die Prämien für China zu erhöhen. Der Maschinenbau nutzt das Instrument der Investitions Garantien kaum. Nur 6 Prozent der Deckungen betrafen unsere Branche. Es wäre wünschenswert, die staatlichen Investitions Garantien mittelstandsfreundlicher zu gestalten und als wirksames Instrument für die Diversifizierung der Absatzmärkte jenseits von China einzusetzen.

Auch das Auslandsmesseprogramm des Bundes, das besonders von mittelständischen Unternehmen genutzt wird, sollte fortgesetzt werden. China als großer Absatzmarkt mit einer breit entwickelten Wirtschaft organisiert für fast alle Branchen wichtige Fachmessen. Da der Markt weiterhin eine hohe Bedeutung für die Maschinenbauunternehmen haben wird, sollte das Messeprogramm in China aufrechterhalten werden.

Strategie zur Diversifizierung von Märkten („Ermutigungsstrategie“)

Die deutsche Politik kann mit ihren Förderinstrumenten dabei helfen, neue Absatzmärkte „Beyond China“ zu erschließen. Dabei muss klar sein: Das Marktvolumen von China (rund elf Prozent der deutschen Maschinenexporte im Jahr 2021) lässt sich bestenfalls teilweise kompensieren – es geht um Diversifizierung zur Stärkung der Resilienz, nicht um Ersatz.

Hierzu muss eine Vielzahl von Einzelmärkten neu erschlossen oder besser ausgeschöpft werden. Dafür kommen grundsätzlich vier große Ländergruppen oder Länder in Frage: Südostasien, Indien, Lateinamerika und Afrika.

- Kurz- und mittelfristig als „Teilersatz“ für China zu erschließen, sind die Länder in Südostasien. Sie sind über den ASEAN-Verbund miteinander vernetzt und haben eine hohe Wachstumsdynamik. Der Exportanteil der ASEAN-Staaten an den gesamten deutschen Maschinenexporten liegt aktuell bei fast drei Prozent. Die Region wurde über Jahrzehnte vom deutschen und europäischen Maschinenbau zugunsten von China vernachlässigt und der deutsche Maschinenbau ist hier nur stark unterdurchschnittlich am Gesamtmaschinenmarkt beteiligt. Dazu kommt: Eine solche Markterschließung schafft strategischen Einfluss im Vorhof von China. Und die ASEAN-Staaten sind als Einzelmärkte auch für kleinere Unternehmen erschließbar.
- Indien (rund zwei Prozent der deutschen Maschinenexporte) hat eine annähernd so große Bevölkerung wie China und verfügt aktuell über eine hohe Wachstumsdynamik. Die Wirtschaftsreformen der vergangenen Jahre (z. B. die Einführung einer einheitlichen Mehrwertsteuer GST) haben den lokalen Binnenmarkt gefördert. Außerdem hat die Regierung unter Ministerpräsident Modi das Ziel, Indien stärker in die Weltwirtschaft zu integrieren.
- Lateinamerika steht aktuell für rund vier Prozent der Exporte des deutschen Maschinenbaus. Zwar ist die Wachstumsdynamik in der Region nicht sehr hoch. Die Region ist aber traditionell eng mit Europa verbunden und wir sollten sie nicht den USA und China überlassen.
- Bei Afrika setzen wir darauf, dass sich die Wachstumsdynamik für den Maschinenbau erheblich beschleunigen wird. Die Gesamtbevölkerung Afrikas ist etwa so groß wie die von China, aber nur rund zwei Prozent der deutschen Maschinenexporte gehen aktuell auf diesen Kontinent. Die Märkte sind fragmentiert und der Entwicklungsstand der Industrie ist nach wie vor niedrig. Es gibt hier riesige Bedarfe im Infrastrukturbereich, die bisher fast ausschließlich von China gedeckt werden.

Auslandsinvestitionen der deutschen Wirtschaft können eine wichtige Rolle zur Diversifizierung von Unternehmensaktivitäten spielen. Durch den Aufbau von Standorten in Schwellen- und Entwicklungsländern können neue Märkte erschlossen, die Unternehmensrisiken gestreut und dadurch die Resilienz verbessert werden. Bei der Unterstützung gerade für mittelständische Unternehmen geht es um die neutrale Standortberatung durch Fachexperten, die Mitfinanzierung von Markt- und Machbarkeitsstudien, die konkrete Finanzierungsunterstützung in Form von Darlehen und Beteiligungen sowie die Unterstützung bei der Qualifizierung von Mitarbeitern in den ausländischen Tochterunternehmen. Das DEG-Programm für Investitionen im Ausland könnte hier als Ideengeber dienen.

Exportkontrolle in Richtung China verbessern

Bei einem Teil exportkontrollierter Güter hat China inzwischen eigene Technologien entwickelt und Fertigungskapazitäten aufgebaut, qualitativ gleichwertig mit europäischen Gütern. Bei dieser „Foreign Availability“ macht Exportkontrolle von Gütern keinen Sinn mehr, behindert aber massiv die deutsche Wettbewerbsfähigkeit in China – chinesische Konkurrenten liefern ohne langwierige BAFA-Genehmigung. Bei „Foreign Availability“ macht auch Exportkontrolle von Technologie kaum noch Sinn. Sie behindert aber EU-Unternehmen, die in China Produktionsstätten aufbauen müssen, um im chinesischen Binnenwettbewerb bestehen zu können. Hier sollte Deutschland mit Verfahrenserleichterung reagieren, als Vorstufe zu regulatorischen Konsequenzen auf EU-Ebene, die allenfalls langfristig möglich sind.

Bei anderen exportkontrollierten Gütern gibt es qualitative Vorsprünge von EU-Unternehmen, die aber nicht auf Dauer garantiert sind. Hier kann Exportkontrolle Wirkung erzielen, aber nur für einen begrenzten Zeitraum. Damit erhöht sich aber zugleich die Motivation Chinas, auch gegen wirtschaftliche Vernunft technologische Unabhängigkeit erzielen zu wollen. Das führt später unweigerlich zu einem massiven Anstieg des chinesischen Wettbewerbs auf den globalen Märkten, zusätzlich unterstützt durch staatliche Subventionen. Bereits seit 2020 ist China der weltweit größte Exporteur von Maschinen und Anlagen. Der (global-) strategische Wettbewerbsaspekt wird von der Exportkontrolle bis heute ignoriert. Der VDMA wünscht sich von der Politik als auch von der Wirtschaft, dieses Thema zu analysieren und ergebnisoffen zu diskutieren.

In der aktuellen Exportkontrolle kann es durchaus Lücken geben, die China helfen, wichtige militärische Fähigkeiten zu erwerben, auszubauen oder zu verbessern. Es gilt, solche Lücken zu finden und daraufhin zu untersuchen, ob und ggfs. welche Exportkontrolle hier Sinn macht, unter Berücksichtigung schädlicher Nebeneffekte im Bereich des strategischen Wettbewerbs (technologisch und wirtschaftlich). Der VDMA ist gerne bereit, auf diesem Gebiet ergebnisoffen Probleme zu identifizieren und zu diskutieren. Die von den USA hier favorisierte großflächige Ausdehnung von Kontrollgüterlisten auf sog. „Emerging Technologies“ ist aus unserer Sicht - vielleicht abgesehen von wenigen eng begrenzten Ausnahmen - kein guter Lösungsansatz. Die Volkswirtschaft der EU ist anders strukturiert als die der USA, sie benötigt daher andere, an ihre Bedürfnisse angepasste Exportkontrollen.

Versorgung mit Rohstoffen sicherstellen

Das weltweite Angebot ist bei einigen Rohstoffen stark auf bestimmte Länder konzentriert. So bezieht die EU 98 Prozent ihres Bedarfs an Seltenen Erden aus China. China nimmt weiterhin eine dominierende Rolle als wichtigster Anbieter bei einer Vielzahl von Rohstoffen ein: Bei 22 von 53 untersuchten Bergwerksprodukten ist China größtes Förderland. Noch signifikanter ist die Situation bei der Raffinade-Produktion. Bei 25 der 27 untersuchten Produkte dominiert das Land die Weiterverarbeitung.

China geht dabei strategisch vor, drei Phasen lassen sich beobachten: In der ersten Phase fördert China die Exploration, den Abbau und die Raffination von Rohstoffen in Nähe der eigenen Abbaustätten. Wenn ein hoher Weltmarktanteil erreicht ist, werden in der zweiten Phase Exportrestriktionen (Quoten, Steuern) eingeführt. Durch Verschärfung der Exportrestriktionen in der dritten Phase werden rohstoffverarbeitende Unternehmen aus anderen Ländern gezwungen, einen Teil ihrer Wertschöpfung nach China zu verlagern, wenn es ihnen nicht gelingt, ihre Abhängigkeit auf anderem Wege zu verringern.

Die aktuelle Lage sowie die zu erwartende Entwicklung auf den globalen Rohstoffmärkten erfordern eine aktive staatliche Rolle. Der Staat muss Rahmenbedingungen zur Sicherstellung der Rohstoffverfügbarkeit und Weiterverarbeitungskompetenz für die unternehmerische Rohstoffversorgung schaffen. Politik und Wirtschaft in Europa müssen das „Rohstoff-Bewusstsein“ in der Gesellschaft massiv stärken.

Offensive Handelspolitik der EU erforderlich

Auch die Europäische Union kann dabei helfen, Rahmenbedingungen zu schaffen, in denen sich der deutsche und europäische Maschinenbau diversifizieren kann. Dafür müssen zum einen die Exportmärkte von Drittländern offengehalten beziehungsweise bestehende Handelshemmnisse in Märkten abgebaut werden. Zum anderen brauchen wir gleiche Wettbewerbsbedingungen in Bereichen wie dem öffentlichen Auftragswesen und bei Subventionen. Diese Ziele können durch EU-Freihandelsabkommen erreicht werden. Häufig sind aber die Verhandlungen über Freihandelsabkommen ins Stocken geraten oder sie werden seit Jahren nicht ratifiziert, so z. B. das Mercosur-Abkommen und das Abkommen mit Mexiko. Ein wichtiger Grund dafür liegt darin, dass die EU sehr hohe Anforderungen an die Standards für Nachhaltigkeit, Sozial- und Menschenrechte anlegt. Die Partnerländer sind jedoch oft nicht bereit, diese hohen Standards zu akzeptieren. Deshalb sollte die EU hier einen pragmatischeren Ansatz verfolgen.

Ein wichtiges Partnerland für ein zukünftiges Freihandelsabkommen wäre Indien, bei dem die Verhandlungen nach jahrelangem Stillstand formell wieder aufgenommen wurden. Ein Freihandelsabkommen mit Indien könnte Zölle und nicht-tarifäre Handelshemmnisse im Maschinenbausektor beseitigen. Indien lag in den ersten neun Monaten 2022 bei einem Exportwachstum von 31,7 Prozent auf Platz 14 der weltweit wichtigsten Exportmärkte für die Maschinen- und Anlagenbauer aus Deutschland. Ein solches Abkommen wäre auch wichtig für den zunehmenden Wettbewerb auf dem indischen Markt mit Anbietern aus Drittländern, insbesondere aus China.

Eine weitere wichtige Region für mögliche Freihandelsabkommen ist ASEAN. Die EU hat bereits Freihandelsabkommen mit Singapur und Vietnam abgeschlossen. Wir hoffen, dass die EU ihre Verhandlungen über Freihandelsabkommen mit Indonesien, Thailand und Malaysia bald abschließen wird, obwohl die letzten beiden Abkommen zurzeit auf Eis gelegt sind. Diese Freihandelsabkommen könnten ein wichtiges Element eines künftigen EU-ASEAN-Freihandelsabkommens werden. Wir würden ein solches regionales Freihandelsabkommen als Gegengewicht zum RCEP-Handelsabkommen sehr begrüßen.

Gegengewicht zur Belt and Road Initiative setzen

Die Belt and Road Initiative (BRI) wurde vom chinesischen Präsidenten Xi Jinping zu Beginn seiner Amtszeit 2013 ins Leben gerufen. Die Initiative, an der sich über 60 Länder beteiligen, hat sich zur wichtigsten außenpolitischen Strategie Chinas entwickelt, mit der sie den eurasischen Kontinent von China nach Europa verbinden will. Die BRI-Projekte konzentrieren sich vor allem auf Investitionen in die Land- und Seeverkehrsinfrastruktur inklusive Eisenbahnen und Straßen, Stromnetze und Immobilien. Die Strategie unterstreicht den Druck Chinas, durch die Schaffung eines auf China ausgerichteten Handelsnetzes eine größere Rolle in globalen Fragen zu übernehmen. Gleichzeitig geht es auch um die Verbreitung chinesischer Normen und Standards.

Die von der EU-Kommission im Dezember 2021 vorgestellte Global Gateway Initiative ist der erste Ansatz für ein eigenes Konzept für die BRI-Länder. Sie hat das Potenzial dazu, die EU zu einem stärkeren geopolitischen Akteur in Asien, Afrika und Lateinamerika zu machen. Diese Märkte werden für den europäischen Maschinenbausektor immer wichtiger. Positiv an dem neuen EU-Ansatz ist das Aufgreifen konkreter Themen, wie etwa Zuschüsse zur Gewinnung von „afrikanischem Wasserstoff“. Wir unterstützen auch die Idee einer europäischen Exportfinanzierungsfazilität. Damit erhielten die Unternehmen bei ausgewählten Infrastrukturprojekten ein Level-Playing-Field in der Exportfinanzierung mit China. Die Global Gateway Initiative darf nur unter maßgeblicher Mitwirkung der europäischen Industrie umgesetzt werden. Vor allem sollten die international anerkannten technischen Standards gelten. Es kommt jetzt darauf an, möglichst schnell erste konkrete Projekte zu starten.

Schutz vor unfairem Wettbewerb im EU-Binnenmarkt schaffen

Neben der Öffnung beziehungsweise der Offenhaltung von Exportmärkten durch EU-Freihandelsabkommen geht es auch um den Schutz des EU-Binnenmarktes vor unfairen Handelspraktiken aus Drittstaaten, vor allem aus China. Dabei muss es immer eine Balance zwischen den offensiven und defensiven Handelsinstrumenten geben. Eine neue „Festung Europa“ darf es nicht geben. Folgende Instrumente bieten sich für den Schutz des Binnenmarktes an:

„International Procurement Instrument“

Die Märkte für öffentliche Aufträge in den 27 EU-Mitgliedstaaten gehören zu den offensten der Welt. Viele Drittländer wenden jedoch auf ihren Märkten restriktive Praktiken an, die EU-Unternehmen diskriminieren. Im August 2022 trat das Internationale Beschaffungsinstrument (IPI) in Kraft, das bei öffentlichen Aufträgen die Gegenseitigkeit mit Drittländern fördern soll, insbesondere mit China, wo der Staat weitaus stärker mit der Privatwirtschaft verflochten ist als zum Beispiel in den Vereinigten Staaten. Der VDMA fordert die EU auf, dafür zu sorgen, dass das IPI zu einem effizienten und wirksamen Instrument wird. Insbesondere sollte die EU versuchen, Märkte für europäische Unternehmen zu öffnen, anstatt europäische Märkte gegen Drittländer abzuschotten.

„Anti-Coercion-Instrument“

Die EU hat die ersten wichtigen Schritte zur Schaffung eines Instruments gegen wirtschaftlichen Zwang durch Drittländer - das Anti-Coercion-Instrument (ACI) - eingeleitet. Dieses Instrument würde der EU gestatten, wirtschaftliche Gegenmaßnahmen zu ergreifen, wenn ein Drittland aktiv gegen einen EU-Mitgliedstaat oder ein EU-Unternehmen vorgeht. Zu diesen Gegenmaßnahmen könnten die Aussetzung von Vorzugszöllen, die Einführung von Strafzöllen und die Beschränkung des Zugangs zum europäischen Binnenmarkt gehören. Der VDMA ist der Ansicht, dass das ACI ein vielversprechender Schritt nach vorne wäre - insbesondere, wenn das Instrument durch die Verhängung hoher Strafen eine abschreckende Wirkung erzeugen kann.

„Subventionsinstrument“

Fast die Hälfte der Unternehmen gaben im Rahmen einer VDMA-Umfrage zum Decoupling an, mit chinesischen Wettbewerbern konfrontiert zu sein, der von staatlichen Subventionen profitieren. Die EU-Institutionen haben sich im Juni 2022 über eine Verordnung zu wettbewerbsverzerrenden Subventionen aus Drittstaaten geeinigt. Der VDMA bewertet die Einigung grundsätzlich positiv, obwohl wir uns ein weniger komplexes Instrument gewünscht hätten. Es wird viel davon abhängen, wie die EU-Kommission das Subventionsinstrument in der Praxis anwenden wird. Die Gefahr besteht, dass das komplexe Instrument zu einer erheblichen zusätzlichen Bürokratie und Rechtsunsicherheit für unsere Mitgliedsunternehmen führt.

Ulrich Ackermann

Abteilungsleiter
Abteilung Außenwirtschaft
Tel. +49 69 6603 1441
E-Mail: ulrich.ackermann@vdma.org

Oliver Wack

Referent
Abteilung Außenwirtschaft
Tel. +49 69 6603 1444
E-Mail: oliver.wack@vdma.org

Klaus Friedrich

Referent
Abteilung Außenwirtschaft
Tel. +49 69 6603 1677
E-Mail: klaus.friedrich@vdma.org

Dr. Susanne Engelbach

Referentin
Abteilung Außenwirtschaft
Tel. +49 69 6603 1446
E-Mail: susanne.engelbach@vdma.org

Dr. Johannes Gernandt

Referent
Hauptgeschäftsführung
Tel. +49 69 6603 1829
E-Mail: johannes.gernandt@vdma.org

Dr.-Ing. Sandra Drechsler

Abteilungsleiterin
Technik und Standardisierung
Tel. +49 69 6603 1341
E-Mail: sandra.drechsler@vdma.org

Benedict Jeske

Referent
Volkswirtschaft und Statistik
Tel. +49 69 6603 1389
E-Mail: benedict.jeske@vdma.org

Stand: 13.12.2022

Hintergrund: Zahlen, Daten, Fakten zur Bedeutung Chinas im Maschinenbau

- Der Maschinenbau in China erwirtschaftet mit großem Abstand den höchsten Umsatz. Im Jahr 2021 betrug der Maschinenbauumsatz in China 1.097 Mrd. EUR. Der chinesische Anteil am gesamten Weltmaschinenumsatz in Höhe von 2.955 Mrd. EUR liegt damit bei 37 Prozent. Das entspricht dem Anteil der EU-27 (25,3 Prozent) und der USA (11,8 Prozent) zusammen (siehe Grafik 1).
- Seit 2020 ist China Exportweltmeister im Maschinenbau. Rund 17 Prozent der weltweiten Maschinenexporte kommen mittlerweile aus China. Deutschland liegt auf dem zweiten Platz mit einem Anteil von rund 15 Prozent. Dahinter folgen Japan, USA und Italien (siehe Grafik 2).
- China ist zweitgrößter Absatzmarkt für deutsche Maschinenexporteure. Im Jahr 2021 exportierten die Maschinen- und Anlagenbauer aus Deutschland Waren im Wert von 19,4 Mrd. EUR nach China. USA ist die Nummer eins der Absatzländer mit einem Wert von 20,7 Mrd. EUR. In den Binnenmarkt EU-27 wurden Maschinen im Wert von 79,5 Mrd. EUR exportiert.
- China ist größtes Lieferland von Maschinen für den deutschen Markt. Im Jahr 2021 wurden Maschinen im Wert von 9,7 Mrd. EUR aus China importiert. Im Importranking folgen Italien (7,1 Mrd. EUR), Schweiz und USA (jeweils circa 5,2 Mrd. EUR).
- Die positive Handelsbilanz im Maschinenhandel mit China wird kleiner. Noch exportiert Deutschland mehr Maschinen nach China als es aus China importiert, doch der Handelsbilanzüberschuss im Maschinenhandel mit China schrumpft, weil die deutschen Maschinenimporte aus China kontinuierlich wachsen, während die deutschen Maschinenexporte nach China seit 2018 nahezu stagnieren (siehe Grafik 3).
- China ist zweitwichtigster Standort für deutsche Direktinvestitionen im Maschinenbau. Der Anteil Chinas an den deutschen Direktinvestitionsbeständen im ausländischen Maschinenbau liegt bei rund 16 Prozent. Der wichtigste Investitionsstandort für deutsche Investoren im ausländischen Maschinenbau sind die USA mit einem Anteil von circa 29 Prozent.

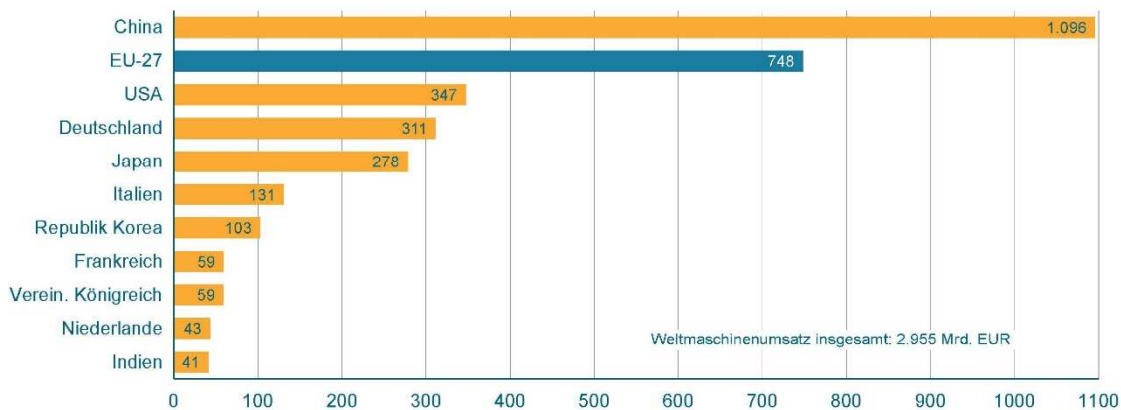
Grafik 1

Volkswirtschaft und Statistik

Weltmaschinenumsatz 2021 TOP-10-Länder-Ranking



Mrd. EUR, überwiegend Schätzwerte



Quelle: VDMA-Schätzungen auf Basis von Nationalen Statistiken, Eurostat und UNIDO.

05.12.2022

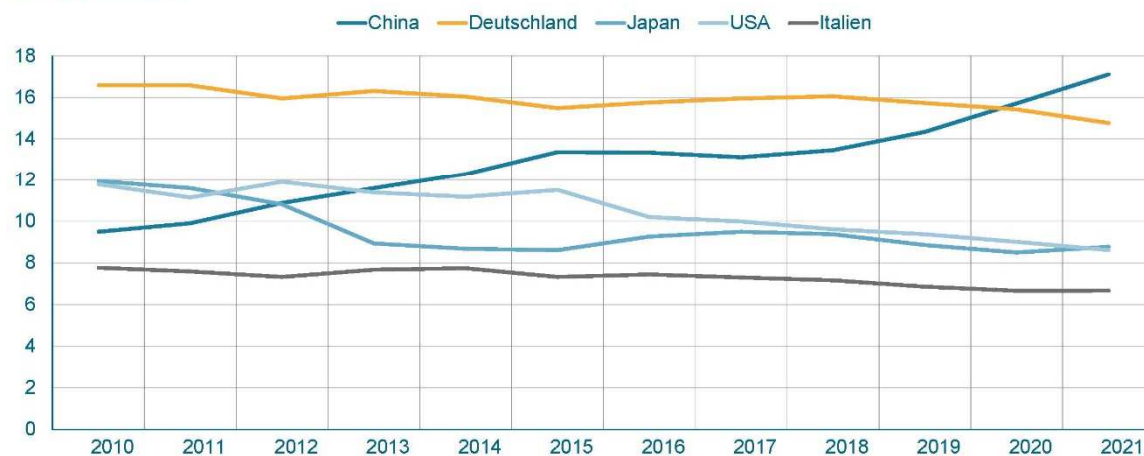
Grafik 2

Volkswirtschaft und Statistik

Anteile der Top 5 Lieferländer am weltweiten Maschinenexport



Anteile in Prozent



Quelle: Nationale Statistikämter, VDMA

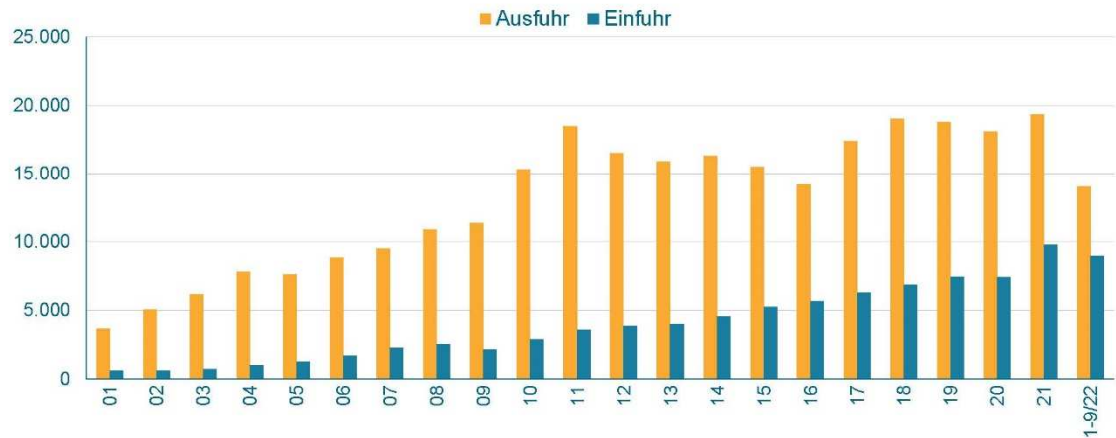
Grafik 3

Volkswirtschaft und Statistik

Deutscher Maschinenaußenhandel mit China



In Mio. EUR



Quelle: Statistisches Bundesamt, VDMA

05.12.2022