

Markt China im Wandel – Wie bleibt der Maschinenbau im Wettbewerb erfolgreich?



Management Summary

Grundlegende Herausforderungen auf dem chinesischen Markt

- Deutsche und Schweizer Maschinenbauer treffen auf ein **komplexes wirtschaftliches und politisches Spannungsfeld** in China. Auf der einen Seite ist der große chinesische Markt ein wichtiger Anker in der Covid-19 Krise. Auf der anderen Seite erschweren geopolitische Spannungen, die chinesische Industriepolitik und die rigide Pandemiebekämpfung das Geschäft.
- Da sich die politischen Faktoren zunehmend auf die Geschäftstätigkeiten in China und global auswirken, wird es für den deutschen und Schweizer Maschinenbau immer wichtiger, diese in **ihre Strategie-Planungen für den chinesischen Markt** einzubeziehen.

Chinas Wirtschaftsmodell

- China entwickelt sich derzeit eindeutig nicht in die Richtung einer **freien Marktwirtschaft** nach westlichem Vorbild.
- Vielmehr perfektioniert China sein Modell des „**hybriden**“ **Staatskapitalismus**. Der Staat behält die wesentliche Kontrolle. Erhebliche Marktverzerrungen als Folge politischen Handelns bleiben ein strukturelles Element dieses Modells.
- Zugleich überlässt die Regierung den **Marktkräften einen abgesteckten Spielraum** und treibt einzelne Liberalisierungsschritte wie bei Auslandsinvestitionen, Preissetzung und dem Landkauf voran. Das Ziel ist, die Effektivität des Systems zu erhöhen.

Made in China 2025

- Im Kern der chinesischen Industriepolitik steht die 2015 verabschiedete Strategie **Made in China 2025**. Sie hat drei Ziele: 1. Die Modernisierung der Fertigung; 2. Die Förderung eigenständiger Innovationen; 3. Den Aufbau nationaler Champions.
- China hält unverändert an diesen Zielen fest, auch wenn die Made in China 2025-Strategie in der chinesischen Öffentlichkeit nicht mehr genannt wird, um den USA keine weiteren Angriffspunkte zur Kritik am chinesischen Wirtschaftsmodell zu liefern.
- Fast ein Drittel der Maschinenbauer sehen Made in China 2025 **positiv**. Das liegt unter anderem daran, daß die Strategie die Modernisierung der Industrie und die Nachfrage nach intelligenter Fertigung fördert.

Ergebnisse von Made in China 2025

- Nach 5 Jahren Programmlaufzeit fallen die **Ergebnisse der Strategie gemischt aus**. Insbesondere große Unternehmen haben ihre Produktion modernisiert. In der Breite jedoch bleiben KMUs in der Modernisierung zurück.
- Made in China 2025 hat die **Substituierung ausländischer Technologie** in einigen Bereichen schrittweise vorangetrieben, wie etwa bei Antriebsbatterien, Energietechnik oder Elektroautos. In anderen Bereichen war die Strategie jedoch bislang nicht erfolgreich, wie zum Beispiel bei Halbleitern oder der Medizintechnik.
- Im Maschinenbau haben chinesische Unternehmen mit staatlicher Hilfe die **Technologielücke** zu ausländischen Wettbewerbern verringert, zum Beispiel bei fünfachsigen Werkzeugmaschinen. Mehr und mehr bestimmen führende chinesische Unternehmen das mittlere Marktsegment, während ausländische Unternehmen weiterhin im Premiumsegment tonangebend sind.

14. Fünfjahresplan

- Der **14. Fünfjahresplan gibt eine strategische Antwort** auf die Herausforderungen der Covid-19-Pandemie und den Konflikt mit den USA.
- Zudem fußt er auf dem Glauben an die **Überlegenheit des chinesischen politischen Systems**. Die frühe Erholung von der Pandemie wird als Gelegenheit gesehen, gegenüber den Industrieländern aufzuholen.
- Derzeit sind zudem **spezifische Fünfjahrespläne** für den Maschinenbau und die intelligente Fertigung sowie für einzelne Industriesektoren wie Roboter, Landmaschinen oder Baumaschinen in Arbeit.
- Etwas mehr als die Hälfte der **Maschinenbauer** sehen den neuen Fünfjahresplan als relevant für ihr China-Geschäft an. Für besonders wichtig halten sie das Konzept der „Dualen Zirkulation“, Chinas Ambitionen für technologische Eigenständigkeit sowie die chinesische Klimapolitik.

Duale Zirkulation

- Die Duale Zirkulation als Kernstrategie des Plans zielt auf eine **Steigerung der Binnennachfrage**, unter anderem durch mehr Haushaltskonsum. Damit soll Chinas wirtschaftliche Unabhängigkeit und Widerstandskraft gegenüber unsicheren globalen Märkten als Folge von Covid-19 und dem Konflikt mit den USA gestärkt werden.
- Trotzdem misst die Duale Zirkulation dem **internationalen Handel** weiterhin eine große Bedeutung bei. China fördert die regionale wirtschaftliche Integration mit China als Zentrum.

Technologische Eigenständigkeit

- Wie Made in China 2025 fördert der 14. Fünfjahresplan eine stärkere **technologische Eigenständigkeit** Chinas.
- Im Vergleich zu Made in China 2025 geschieht dies nun deutlich stärker vor dem Hintergrund der **nationalen Sicherheit** und der Verletzlichkeit gegenüber Unterbrechungen der Lieferketten für wichtige Technologien durch die USA.
- Es ist daher eine Intensivierung und Beschleunigung der Bemühungen für eine technologische Eigenständigkeit zu erwarten. Insbesondere auf **„Engpass“-Technologien** konzentriert sich die Regierung wie zum Beispiel fortschrittliche Halbleiter, auf die China angewiesen ist, die es aber selbst nur begrenzt entwickeln bzw. produzieren kann.
- Ein Planentwurf für die **intelligente Fertigung** sieht vor, daß chinesische Marken bis 2025 70 % des Marktes für intelligente Fertigung bedienen sollen.

Klimapolitik

- Xi Jinpings Ankündigung der **CO₂-Neutralität bis 2060** stößt eine Intensivierung der Klimapolitik an, etwa im Emissionshandel, bei Emissionsvorgaben für den Stahlsektor und beim Ausbau erneuerbarer Energien. Dennoch sind die Emissionsziele des 14. Fünfjahresplans bis 2025 eher moderat. Für den Zeitraum 2021 – 2025 und darüber hinaus existiert bisher kein Richtwert für die absolute Begrenzung der CO₂-Emissionen.

Instrumente der Industriepolitik

- Die Regierung setzt die Ziele des 14. Fünfjahresplans mittels einer Reihe von wirtschafts- und industriepolitischen Instrumenten um, die zu **Marktverzerrungen** und der Benachteiligung ausländischer Unternehmen führen können.
- Die Regierung setzt weiterhin auf eine **umfassende Subventionierung** von Unternehmen, etwa für die Modernisierung der Industrie oder bei Forschung und Entwicklung. Nach einer Analyse von Sinolytics erhalten etwa 150 chinesische Maschinenbauer jährliche Subventionen von 1,15 Mrd. EUR, also 12 % ihres Nettogewinns.
- Der 14. Fünfjahresplan intensiviert die **Reformierung der Staatsunternehmen**, um diese wettbewerbsfähiger zu machen. Insbesondere sollen mehr private Investoren beteiligt werden und das Management stärker marktorientiert arbeiten. Im Maschinenbau fanden bereits große Umstrukturierungen statt. So wurde zum Beispiel Shenyang Machine Tools von der China General Technology Group übernommen.
- China setzt die **Standardisierung** gezielt als ein Werkzeug zur Erreichung industriepolitischer Prioritäten ein. Eine systematische Benachteiligung ausländischer Unternehmen durch eine strategische Standardsetzung ist daher möglich. 40 % der VDMA- und Swissmem-Mitglieder beobachten Benachteiligungen ihres Geschäfts durch eine spezifische chinesische Standardisierung.
- Allerdings eröffnen sich auch neue Möglichkeiten, da **Standardisierungs-Gremien** zunehmend auch für ausländische Unternehmen offen sind. Allerdings sind bislang nur 8 % der VDMA/Swissmem-Mitglieder aktive Mitglieder in technischen Komitees in China.

- Der **Schutz geistigen Eigentums** ist nach wie vor die größte Herausforderung für deutsche und Schweizer Maschinenbauer in China. Dennoch hat China den Schutz stetig verbessert und mit einer effektiven Strategie können Unternehmen Verletzungen des geistigen Eigentums teilweise vermeiden bzw. ahnden.

Außenwirtschaftspolitik

- China setzt für sein Wachstum zwar nicht mehr primär auf Exportüberschüsse, eine **aktive Außenwirtschaftspolitik** ist aber ein wichtiger Bestandteil der „Dualen Zirkulation“. In der Handelspolitik will China den Marktzugang in Drittstaaten für seine Exporterzeugnisse erweitern, während sich Importe zunehmend auf höherwertige Güter konzentrieren sollen. Gleichzeitig sollen Lieferketten in Bezug auf die nationale Sicherheit optimiert werden. Investitionspolitisch soll der chinesische Markt mit den Worten von Präsident Xi zu einem „mächtigen Gravitationsfeld“ werden, das ausländisches Kapital, Technologie und Talente anzieht. Zugleich wird auch die Internationalisierung von chinesischen Firmen fortgesetzt.
- Eine weitere Priorität der chinesischen Außenwirtschaftspolitik ist die verstärkte wirtschaftliche Integration der Asien-Pazifik-Region, insbesondere durch das **RCEP-Abkommen**. Dieses Vorgehen baut auf der durch die Seidenstraßeninitiative geschaffenen regionalen Konnektivität für Handel und Investitionen auf und soll zugleich Chinas Rolle in regionalen Wertschöpfungsketten und Produktionsnetzwerken stärken. Mit dieser Regionalisierung verfolgt China auch geo-ökonomische Interessen.

- Für den Maschinenbau stehen beim RCEP-Abkommen konkret **drei strategische Effekte** im Vordergrund: 1. Kurzfristig einsetzende geschäftsfördernde Wachstumseffekte der regionalen Volkswirtschaften 2. Mittel- bis langfristig mögliche negative Wettbewerbseffekte durch Importe aus Japan und Südkorea und 3. Langfristige Teilverschiebungen von chinesischen Produktionsnetzwerken insbesondere in Richtung Indonesien, Thailand, Malaysia.
- Schließlich werden für die 14. Fünfjahresperiode eine ganze Reihe **außenwirtschaftlicher Instrumente** neu eingerichtet. Einerseits zielen Förderinstrumente wie die (FDI)-Positiv-Listen, Technologieimport-Positiv-Listen sowie Erweiterungen von Freihandelszonen und -häfen auf das Anziehen von High-Tech und qualitativ hochwertigen Produkten ab. Andererseits werden verschiedene Instrumente dafür eingesetzt, die Exporttätigkeit chinesischer Unternehmen zu stärken. Dazu gehören Pilotzonen zur Förderung von grenzüberschreitendem E-Commerce, die Digitalisierung des Handels, der Aufbau von Exportallianzen, die Förderung von produktionsunterstützenden Dienstleistungen sowie eine auf den Export ausgerichtete Logistik.

Geopolitik und Entkoppelung

- Die **Biden-Administration** setzt den harten Kurs gegenüber China fort. Als Teil des systemischen Wettbewerbs treiben hauptsächlich die USA, aber teilweise auch China selbst die wirtschaftliche und technologische Entkopplung auf unterschiedlichen Ebenen voran.
- Fast die Hälfte der **deutschen Maschinenbauer** geben an, vom Wirtschaftskonflikt zwischen China und den USA betroffen zu sein; zumeist von Strafzöllen, Lieferschwierigkeiten aufgrund von Störungen in der Lieferkette sowie von Lieferrestriktionen an chinesische Kunden.
- Auf der **Schweizer Seite** sehen nur 22 % der Firmen ihr Chinageschäft durch den wirtschaftspolitischen Konflikt bedroht. Auch hier ist die Erhöhung der Strafzölle die größte Herausforderung.
- Wenn sich die **politischen Spannungen** verschärfen, könnten deutsche und Schweizer Maschinenbauer gezwungen sein, zwischen dem amerikanischen und dem chinesischen Markt zu wählen.
- **Export- und Investitionskontrollen** sowohl der USA als auch Chinas können infolge der extraterritorialen Anwendung zunehmend Auswirkungen auf Exporte und Lieferketten europäischer Maschinenbauer haben.
- Insbesondere die „**Entity List**“ der US-Regierung schneidet gezielt einzelne chinesische Unternehmen von US-Technologien ab. 2020 standen 125 chinesische Firmen auf dieser Liste. Unter Umständen könnte das auch die Exporte europäischer Unternehmen indirekt beeinflussen.
- Die chinesische Regierung hat ihrerseits Maß-

nahmen ergriffen, um **ausländische Unternehmen zu bestrafen**, die sich an ausländische Sanktionen halten und damit einem chinesischen Unternehmen schaden. Diese Regeln wurden bislang noch nicht angewendet, könnten ausländische Firmen aber vor ein Entscheidungsdilemma stellen.

Außenwirtschaftspolitische Debatten in EU/ Deutschland

- Die EU hat im März 2019 ihre **Chinastrategie** grundlegend neu ausgerichtet. China wird darin gleichzeitig als „Kooperationspartner“, „Wettbewerber“ und „Rivale“ in Bezug auf das Politik- und Gesellschaftsmodell bezeichnet. Diese Chinastrategie sah auch einen 10-Punkte-Aktionsplan vor.
- Unter anderem wurden mehrere Maßnahmen ergriffen, um gegen Verzerrungen im EU-Markt vorzugehen, verursacht vor allem von **chinesischen Staatsunternehmen bzw. staatlichen Finanzierungen**: 1. Einführung eines neuen Investitionskontroll-Regimes auf EU-Ebene 2. Ausarbeitung einer Konnektivitätsstrategie als Alternative zur Seidenstraßeninitiative und 3. Schaffung autonomer Instrumente.
- Das von der EU in Reaktion auf eine geopolitisch zusehends unsichere Welt entwickelte übergeordnete Konzept der **„offenen, strategischen Autonomie“** liefert die Grundlage eines holistischen Umdenkens in der EU im Umgang mit China. Dieses neue Konzept sieht vor, die unabhängigen Entscheidungskapazitäten der EU in Wirtschafts-, Außen-, und Sicherheitspolitik gegenüber ausländischen Mächten eigenständig zu stärken.

Ergänzend zur Chinastrategie veröffentlichte die EU-Kommission im Februar 2021 eine umfangreiche neue Strategie zur europäischen Handelspolitik, die **reziproken und fairen Handel mit China** als eine Kernpriorität definiert. Vor allem soll die neue Handelspolitik die „offene, strategische Autonomie“ und die geopolitischen Interessen der EU unterstützen.

- Eine Ratifizierung des Ende 2020 erreichten **„Comprehensive Agreement on Investment“** (CAI) zwischen der EU und China ist nach den wechselseitigen Sanktionen sehr ungewiss. Das Europaparlament hat am 20. Mai 2021 eine Resolution verabschiedet, wonach der weitere Ratifikationsprozess gestoppt ist, solange die Sanktionen der chinesischen Seite gegen VertreterInnen von EU-Organen in Kraft bleiben. Vor diesem Hintergrund ist die Ratifizierung des CAI als unwahrscheinlich anzusehen.

Außenwirtschaftspolitische Debatten in der Schweiz

- Die kürzlich vom Bundesrat beschlossene **erstmalige Chinastrategie** legt eine Analyse von China als neuer Weltmacht vor, definiert Prinzipien für die zukünftige Zusammenarbeit und legt Ziele und Maßnahmen für die Außenpolitik gegenüber China fest. Sie folgt dabei, mit Blick auf die geopolitische Positionierung der Schweiz als blockfreiem und neutralem Staat, grundsätzlich dem bewährten, flexiblen Ansatz der Schweizer Außenpolitik.

- Eine Aktualisierung des **Schweiz-China Freihandelsabkommens** wird zwar von der Schweizer Seite insbesondere für einen verbesserten Marktzugang von Schweizer Industriegütern und Dienstleistungen befürwortet, aber die wirtschaftlichen Anreize für die chinesische Seite sind sehr limitiert. Hinzu kommt als zweiter bremsender Faktor die diplomatische Irritation Chinas, die durch den chinesischen Botschafter in Bern ausgedrückt wurde.
- Eine 2019 zwischen der Schweiz und China abgeschlossene Absichtserklärung für die **Zusammenarbeit in Drittmärkten** entlang der chinesischen Seidenstraßeninitiative hat bisher nicht die erwünschten wirtschaftlichen Chancen für die Schweizer Wirtschaft eröffnet. Auch fällt die Analyse der Chinastrategie zur Seidenstraßeninitiative kritischer aus und anerkennt explizit auch die geopolitischen Motive dieser chinesischen Regierungsinitiative.
- Gerade im Zusammenhang mit China ist die Thematik der **Unternehmensverantwortung** sehr aktuell. Wegen Bedenken zu Menschenrechtsverletzungen insbesondere von ethnischen Minderheiten in China ist das Parlament sehr aktiv geworden und kritisiert die Chinastrategie diesbezüglich als ungenügend. Der Anfang 2021 vom Bundesrat revidierte Nationale Aktionsplan zur Umsetzung der «UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte» sowie zur Corporate Social Responsibility ist eine wichtige Referenz.
- Das Parlament hat im März 2020 die sogenannte „**Motion Rieder**“, ein vom Schweizer Parlament als verbindlich erklärter Gesetzgebungsauftrag, angenommen und den Bundesrat beauftragt, eine Investitionskontrolle zu erarbeiten. Der Bundesrat war zuvor in einer eigenen Analyse zum Schluss gekommen, daß ein Monitoring ausreicht. Der Entscheid für eine Investitionskontrolle folgt einem derzeit breiten internationalen Trend, aus Überlegungen der nationalen Sicherheit autonome Instrumente zu schaffen, mit welchen ein Staat im Bedarfsfall Übernahmen hoheitlich untersagen kann.

Cybersicherheit

- Seit dem **Cybersicherheits-Gesetz von 2017** hat der chinesische Staat zahlreiche konkrete Vorgaben für die Cybersicherheit erlassen. Auch ausländische Unternehmen, die in China eine Niederlassung haben, sind von diesen Maßnahmen betroffen.
- Die schiere Menge und Komplexität der Regularien kann dabei eine Herausforderung für KMUs sein.
- Trotz dieser Dynamik haben bislang 42 % der VDMA- und Swissem-Mitglieder die Auswirkungen der Cybersicherheits-Regulierung auf ihr Unternehmen nicht evaluiert. 14 % erwarten Herausforderungen, 28 % keine.
- Insbesondere die Verzögerung der Internetgeschwindigkeit und der beschränkte Zugriff auf Server im Ausland, eine unklare Rechtslage bei VPNs und die Reglementierung des grenzüberschreitenden Datenverkehrs sehen viele als die größten Herausforderungen.

- Die Befolgung europäischer und internationaler Vorgaben zur Cybersicherheit (wie zum Beispiel DSGVO und ISO/IEC-27001) bilden eine wichtige Grundlage, sind aber für die Befolgung der spezifischen chinesischen Regeln nicht ausreichend.
- Die Regeln für den grenzüberschreitenden Datentransfer sind noch nicht finalisiert. Voraussichtlich wird aber besonders der Transfer des personenbezogenen Datenverkehrs reglementiert, zum Beispiel was Mitarbeiter- und Kundendaten betrifft. Noch weniger Klarheit besteht bislang beim Transfer von Maschinendaten. Datenbasierte Geschäftsmodelle und Dienstleistungen des Maschinenbaus wie Remote Monitoring, Maintenance oder Cloud-Plattformen könnten betroffen sein.
- Noch weniger Aufmerksamkeit bekommt die wichtige und verpflichtende Selbstbewertung von IT-Systemen durch das eigene Unternehmen, wie zum Beispiel in China gehosteten Webseiten und Plattformen. Ggf. erfordert dies eine Überprüfung durch externe Auditoren sowie eine anschließende Registrierung bei den Polizeibehörden.

Fachzweige/Industriesektoren

- Kapitel 9 der Studie analysiert im Detail die Implikationen für sieben Fachzweige bzw. Industriesektoren: Werkzeugmaschinen, Präzisionswerkzeuge, Kunststoff- und Gummimaschinen, Landtechnik, Fluidtechnik, Antriebstechnik und Textilmaschinen

Handlungsanregungen

- Kapitel 10 der Studie geht auf strategische und operative Handlungsanregungen für das Chinageschäft der Maschinenbauer ein. Diese betreffen unter anderem Innovation, chinesischen Wettbewerb, Lokalisierung, die Belieferung von Asien aus China heraus, Regierungsbeziehungen, Schutz geistigen Eigentums und Standardisierung.