



merics

Mercator Institute for China Studies

Protektionismus wirkt – China lässt mit Industriepolitik erfolgreiche Privatkonzerne entstehen

Von Sebastian Heilmann, am 28. September erschienen in der Rubrik „Sonntagsökonom“ der FAS

Staatliche Eingriffe zur gezielten Förderung oder Umstrukturierung von Wirtschaftsbranchen waren lange Zeit in der westlichen Wirtschaftswissenschaft und Wirtschaftspolitik verpönt. Ein möglichst offener Marktwettbewerb, nicht aber staatliche Industriepolitik sollten leistungsfähige Unternehmen, technologische Innovationen und damit anhaltendes Wachstum hervorbringen. Für Entwicklungsländer wurde diese Position immer wieder in Zweifel gezogen. Bereits Friedrich List argumentierte, dass der Staat insbesondere junge Industrien vor der Übermacht ausgewachsener ausländischer Wettbewerber schützen müsse. 2008 legte Dani Rodrik ein differenziertes Plädoyer für den phasenweisen Einsatz staatlicher Industriepolitik in der nachholenden Industrialisierung vor.

Zwar wird Industriepolitik in den USA und Europa immer wieder als Beschädigung des Marktwettbewerbs angeprangert. Die Regierungen aber greifen ungeachtet aller öffentlicher Bekenntnisse eifrig auf industriepolitische Förderinstrumente zurück, etwa um "Spitzentechnologien" im Rahmen von „High-Tech-Strategien“ hervorzubringen und die Innovations- und Wettbewerbskraft der nationalen Industrie zu stärken. Die umfassendste staatliche Industriepolitik findet sich in ostasiatischen Hochwachstumsökonomien – von Japan in den 1960er Jahren über Südkorea in den 1970er Jahren bis hin zu China seit den 1990er Jahren. Diese Ökonomien werden von Wirtschaftspolitikern in Schwellenländern als Vorzeigebispiele für die Erfolgchancen der Industriepolitik angeführt. Doch Wirtschafts- und Politikwissenschaftler bleiben überwiegend skeptisch: Selbst eine anfangs oder phasenweise noch so gut geplante staatliche Industriepolitik führt regelmäßig zu staatlich gepöppelten Branchen und Unternehmen, die nur dank politischer Verbindungen und Protektion eine starke Position in ihren Ländern erlangen können, aber auf internationalen Märkten nicht wettbewerbsfähig sind.

Zu ähnlich skeptischen Ergebnissen kommt Peter Nolan in einer aktuellen Studie zu Chinas Industriepolitik: Hohe Erträge und gute Platzierungen in globalen Bilanzen-Rankings verschleiern, so Nolan, den wahren Zustand der Unternehmen. Chinas Staatsunternehmen investieren in vom Staat vorgegebene Industrien und erreichen in geschützten Oligopol-Branchen dank des riesigen Binnenmarktes hohe Erträge. Anreize zu Effizienz- und Innovationsanstrengungen aber bleiben überaus schwach.

Nolan konzentriert sich auf Staatsunternehmen. Seinem Blick entgehen bemerkenswerte Erfolgsgeschichten, die außerhalb Chinas erst seit kurzem größere Aufmerksamkeit auf sich ziehen. Der chinesische Netzausrüster Huawei ist eine wahre Innovationsmaschine: In Deutschland nutzen mittlerweile fast alle Mobilfunkbetreiber Ausrüstung von Huawei. Und der Internet- und E-Commerce-Gigant Alibaba machte erst vor wenigen Tagen mit einem Rekord-Börsengang in New York Furore. Allerdings



handelt es sich bei Huawei und Alibaba um Privatunternehmen, die in China von ihrer Gründung an einem harten Wettbewerb ausgesetzt waren. Ohne staatliche Anschubhilfen und Sonderkredite schafften sie es, sich zu hoch innovativen internationalen Technologiekonzernen zu entwickeln. Entscheidend war in beiden Fällen: Der Aufstieg begann in neuen, rasch expandierenden Märkten, in denen große Staatskonzernen wenig aktiv waren und Marktneulingen die Expansion nicht versperrten.

Chinas Industriepolitik allerdings unterstützte die heimische Internet-Industrie gegenüber ausländischen Wettbewerbern: Google, Amazon und Facebook wurden davon abgehalten, ihre globale Marktdominanz auf China auszudehnen. Ohne diesen staatlichen Schutz von „Infant Industries“ gäbe es heute weder Huawei noch Alibaba als eigenständige chinesische Unternehmen. Sie wären von den kapitalstarken amerikanischen Platzhirschen einfach zu einem frühen Zeitpunkt aufgekauft worden.

Industriepolitische Erfolgsgeschichten finden sich auch in technologieintensiven Sektoren, in denen der chinesische Staat ein potenter Investor und Kunde ist. Beispiele sind der Zughersteller CNR mit seinen Hochgeschwindigkeitszügen, der Windkraftanlagenbauer Goldwind oder der Maschinenbauer Sany. Alle drei chinesischen Firmen machen heute weltweit Geschäfte. Auf dem heimischen Markt hingegen schützt Chinas Industriepolitik sie vor internationalen Wettbewerbern oder zwingt ausländische Firmen mittels Gemeinschaftsunternehmen, Regulierung oder Zertifizierung zum Transfer wertvoller Technologien.

Die ambitionierte nationale Industriepolitik unter der gegenwärtigen chinesischen Regierung beschränkt sich aber nicht auf offene und verdeckte Schutzmaßnahmen, sondern will zugleich den Wettbewerb zwischen heimischen Firmen in technologieintensiven Wachstumsbranchen fördern. Die Automobilindustrie ist jüngst wieder ins Zentrum gerückt: Die chinesische Führung setzt auf die Umstrukturierung des chinesischen Automobilmarktes durch eine erneuerte und erweiterte staatliche Förderpolitik für die Elektromobilität. Inländische Hersteller sollen zu Marktführern in der Elektromobilität werden. Die Dominanz ausländischer Hersteller auf Chinas Automobilmarkt, die sich auf traditionelle Antriebstechnologien stützt, soll schrittweise beschnitten werden. Konsequenterweise werden importierte E-Autos von staatlichen Subventionen, Steuervergünstigungen und öffentlicher Beschaffung ausgeschlossen. Durch abweichende chinesische Ladestandards wird nicht-chinesischen Unternehmen der Marktzugang erschwert. Pikanterweise bekommen aber auch die großen chinesischen Autobauer die aggressivere Gangart der Regierung zu spüren. In den vergangenen Jahren waren ihre Erträge über Joint-Ventures mit ausländischen Partnern gesichert. Das hat sie träge werden lassen. Jetzt will die chinesische Regierung den staatlichen Konzernen Beine machen: durch Wettbewerb mit privaten chinesischen Konkurrenten.

Der Aufstieg von Unternehmen zu international wettbewerbsfähigen oder gar technologisch führenden Großkonzernen lässt sich in keinem Fall monokausal auf die Industriepolitik eines Landes zurückführen. Der Schutz vor internationaler Konkurrenz, die Gewinnung ausländischer Technologien und die Förderung von Wettbewerb unter heimischen Unternehmen können unterstützend wirken. Eine Erfolgsgarantie gibt es nicht. Chinas Regierung aber ist fest davon überzeugt, dass ihre aggressive Industriepolitik positive Wirkungen für die nationale Industrie entfalten wird. In ihren China-Engagements wird die deutsche Wirtschaft deshalb künftig einem viel stärkeren industriepolitischen Gegenwind ausgesetzt sein als im vergangenen „Goldenen Jahrzehnt“ des Chinageschäfts.

Literatur:

Dani Rodrick (2008). One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth. Princeton University Press.

Peter Nolan (2014). "Globalisation and Industrial Policy: The Case of China". The World Economy 37 (6): 747-764.