

15. Besonderheiten im Wettbewerb mit China

Autorin: Dr. Katrin Ullrich, Tel. 069 7431-9791, katrin.ullrich@kfw.de

Die Industrie Chinas hat in den letzten Jahren rasante Erfolge erzielt. Diese Erfolge beruhen auch auf positiven Skaleneffekten aufgrund der Größe des chinesischen Marktes, aber auch signifikanter staatlicher Unterstützung für chinesische Unternehmen. Um der chinesischen Konkurrenz standhalten zu können, ist es notwendig, die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen zu verbessern. Es wird aber vermutlich auch notwendig sein, in besonders betroffenen Sektoren mit anderen staatlichen Maßnahmen, wie etwa Zöllen, für faire Wettbewerbsbedingungen, zumindest auf dem EU-Markt, zu sorgen.

In Gegenwart von zunehmenden Skaleneffekten ist ein größerer (Heimat-)markt von Vorteil

Bei einem großen Heimatmarkt können sich Vorteile im internationalen Wettbewerb ergeben. Wenn zum einen bei steigender Produktion die Stückkosten fallen (interne Skaleneffekte), können Unternehmen in einem großen heimischen Markt schon Kostenvorteile und damit Skaleneffekte realisieren, bevor sie sich dem internationalen Wettbewerb stellen. Zum anderen lässt sich für Industriezweige und Volkswirtschaften argumentieren, dass größere Märkte eine stärkere Arbeitsteilung erlauben, was Effizienz und Produktivität erhöht (externe Skaleneffekte).¹

Werden der chinesische und der EU-Binnenmarkt verglichen, dann ist China von der Bevölkerungszahl her unbestreitbar im Vorteil (Grafik 15.1). Der Vorteil reduziert sich jedoch, wenn die Konsumausgaben gegenübergestellt werden. Hier sind beide Märkte vergleichbar groß. Beim Pro-Kopf-Einkommen kehrt sich der Vorteil um, hier weist die EU den wichtigeren Markt auf. Dies ist von Bedeutung, weil sich mit dem Einkommensniveau die Konsumstruktur privater Haushalte verändert. So zeigt sich für Deutschland, dass die Konsumausgaben zwar mit steigendem Einkommen zunehmen. Der Anteil, der für Wohnen, Ernährung und Bekleidung ausgegeben wird, geht jedoch zurück. Dafür steigt insbesondere der Ausgabenanteil für Verkehr, wobei es

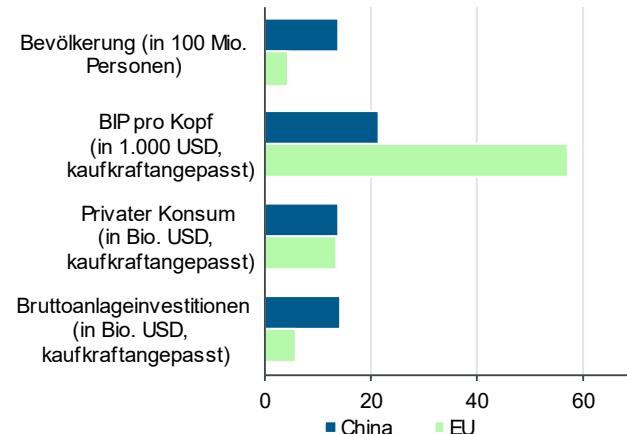
¹ CICC Research, CICC Global Institute (2024), New Advantages in Economies of Scale Amid Deglobalization. In: The Reshaping of China's Industry Chains. Springer, Singapore.

² Statistisches Bundesamt (Destatis), Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) und Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB) (2021), Private Haushalte – Einkommen und Konsum, [Datenreport-2021-Ein-Sozialbericht-fuer-die-Bundesrepublik-Deutschland](#), Kapitel 6.

³ So zeigt sich, dass sich das Verarbeitende Gewerbe in China zwischen 2000 und 2013 leichten Skalennachteilen gegenüberstellt. Wang, L. und Y. Zhou (2020), Empirical Study on Economies of Scale in China

sich vorwiegend um den Kauf von Fahrzeugen handelt.² Für Investitionsgüter hingegen weist China gemessen an den Bruttoanlageinvestitionen den größeren Markt auf.

Grafik 15.1: Vergleich der Marktgröße Chinas und der EU



Quellen: Macrobond (NBS, OECD, Eurostat), KfW Research.

Allerdings garantiert ein großer Heimatmarkt noch keine Skaleneffekte.³ Vielmehr sind diese sektorspezifisch.⁴ Industrien mit hohen Anfangsinvestitionen und zunehmenden Skaleneffekten, und damit die kapital- und technologieintensiven Wirtschaftszweige, dürften am stärksten von einem großen Heimatmarkt profitieren. Die Quantifizierung von Skaleneffekten stellt allerdings eine Herausforderung dar. Eine wissenschaftliche Literaturquelle ermittelt für den Sektor elektrische, elektronische und optische Geräte die höchsten Skalenelastizitäten, die geringsten Werte ergeben sich für den Sektoren Transportausrüstung und Maschinenbau.⁵ Gemessen an der Bruttowertschöpfung sind die meisten Wirtschaftszweige in China größer als in der EU oder Deutschland, was die Realisation von Skalerträgen auf Sektorebene begünstigt (Grafik 15.2).

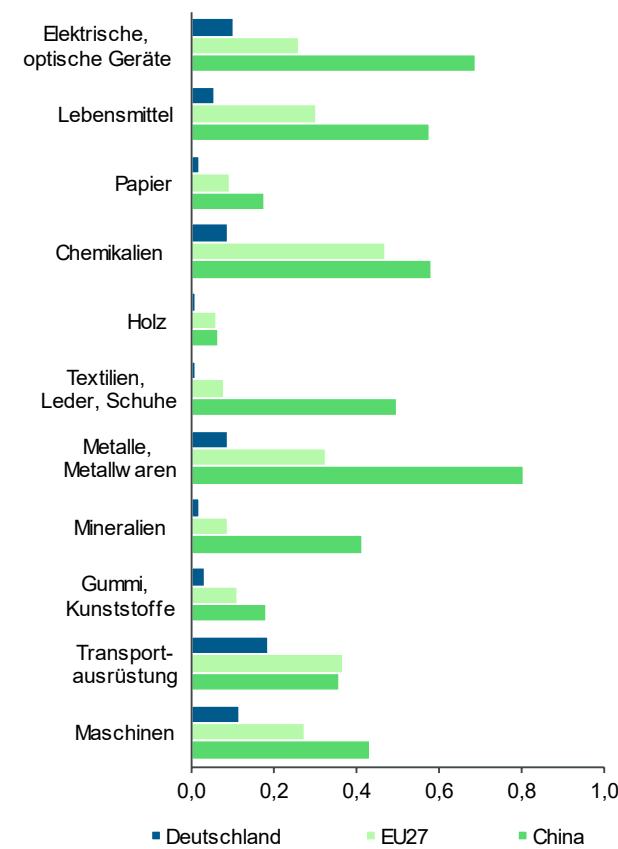
Manufacturing, E3S Web of Conferences 214.

⁴ Für das Beispiel Windindustrie siehe Yueming Qiu und L. D. Anadon (2012), The price of wind power in China during its expansion: Technology adoption, learning-by-doing, economies of scale, and manufacturing localization, Energy Economics, 34 (3), 772–785.

⁵ Lashkaripour, A. und V. Lugovskyy (2023), Profits, Scale Economies, and the Gains from Trade and Industrial Policy, American Economic Review, 113

Grafik 15.2: Sektorale Bruttowertschöpfung im Ländervergleich

Bruttowertschöpfung in Bio. USD, 2022



Quellen: OECD (TiVa, Ausgabe 2025).

Die Industriepolitik Chinas umfasst mehr als direkte Subventionen an Unternehmen

Der hohe Umfang chinesischer Subventionen ist gut belegt, auch wenn dieser wegen der Intransparenz nur geschätzt werden kann.⁶ Der IWF schätzt diesen auf 4,4 % des BIP im Jahr 2023, wobei 2,0 % des BIP für Barzuschüsse, 1,5 % für Steuervergünstigungen, 0,5 % für Grundstückszuschüsse und 0,4 % für subventionierte Kredite verwendet werden. Allerdings machen die finanziellen Subventionen – direkte Zahlungen, Kreditzugang, Steueranreize, Investmentfonds, FuE-Unterstützung – nur einen Teil der Unterstützung aus.

Eine wissenschaftliche Literaturquelle, die einschlägige Politikdokumente analysiert, kommt zu dem Schluss,

(10), 2759–2808. Für eine alternative Schätzung mit insbesondere höheren Werten für den Sektor Maschinen und Ausrüstungen und geringeren Werten für Metalle und Metallwaren siehe Bartelme, D., A. Costinot, D. Donaldson und A. Rodriguez-Clare (2025), The Textbook Case for Industrial Policy: Theory Meets Data, Journal of Political Economy, 133(5), 1527–1573.

⁶ Boullenois, C., A. Kratz und D. H. Rosen (2025), Far From Normal: An Augmented Assessment of China's State Support, Rhodium Group Occasional Paper.

⁷ Hanming Fang, Ming Li und Guangli Lu (2025), Decoding China's Industrial Policies, NBER Working Paper No. 33814.

dass zwar ein Schwerpunkt der chinesischen Industriepolitik auf Subventionen liegt, aber auch der Marktzugang und die Regulierung sowie die Unterstützung von Forschung und Entwicklung eine substantielle Rolle spielen (Grafik 15.3).⁷ Die Nachfrageseite scheint eher von untergeordneter Bedeutung zu sein, was mit der grundsätzlichen Ausrichtung der Wirtschaftspolitik auf die Angebotsseite der Wirtschaft korrespondiert. Dazu passend konzentriert sich China bei seiner Industriepolitik auf das Verarbeitende Gewerbe sowie produktionsbezogene Dienstleistungen mit den Zielen, strategische Industriezweige, soziale Gerechtigkeit und Wohlfahrt sowie die Innovationstätigkeit zu fördern.⁸

Es ist zu bezweifeln, dass Deutschland den Umfang chinesischer finanzieller Subventionen kopieren kann. Für staatliche Mittel gibt es konkurrierende Ausgabenfordernisse. In Deutschland steht die Mittelverwendung durch den Staat unter demokratischer Kontrolle, die Wirtschaftspolitik muss deshalb Rechenschaft ablegen über Ziele und Erfolge. In China hingegen besteht diese Form der Kontrolle nicht und es muss kein öffentlicher Kompromiss ausgehandelt werden, welcher wirtschaftspolitischen Verwendung der Vorzug gegeben wird.⁹ Hinzu kommt das Anreizsystem in China, wonach politischer Aufstieg auf der lokalen Ebene an die wirtschaftliche Performance geknüpft ist.¹⁰

Neben der starken staatlichen Lenkung und dem Resourceneinsatz zeichnet sich die chinesische Industriepolitik durch einen langfristigen Zeithorizont aus. Ein prominentes Beispiel ist die Made in China 2025-Strafstrategie, mit der die Abhängigkeit von ausländischer Technologie verringert sowie die heimische Innovationsaktivität und globale Wettbewerbsfähigkeit gefördert werden sollte, insbesondere in strategischen Branchen wie Robotik, Halbleiter und E-Mobilität. Diese hatte einen Zeithorizont von 10 Jahren und markiert die Einführung einer systematischen, umfassenden

⁸ China verfolgt mithilfe der Industriepolitik auch Ziele wie Wirtschaftswachstum, Beschäftigung und soziale Stabilität, siehe Boullenois, C., A. Kratz und D. H. Rosen (2025), Far From Normal: An Augmented Assessment of China's State Support, Rhodium Group Occasional Paper.

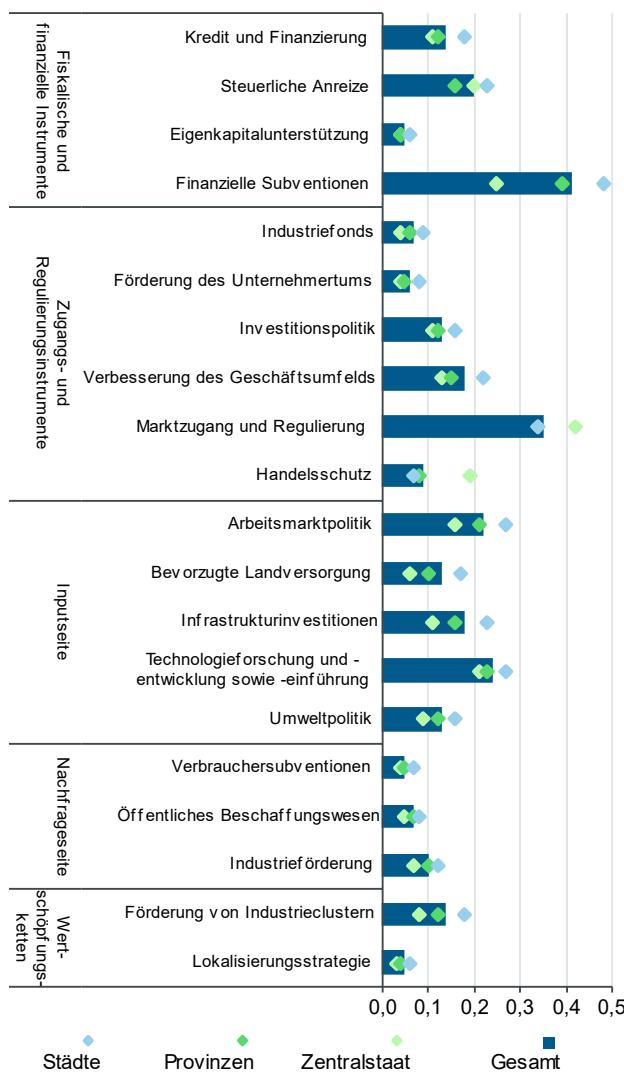
⁹ Grünberg, N. (2022), Xi's Control Room: The Commission for Comprehensively Deepening Reform, MERICS Comment.

¹⁰ David Y. Yang (2024), China: Autocracy 2.0, NBER Working Paper No. 32993.

und sektorspezifischen Industriepolitik sowie verstärkten Betonung technologischer Innovation.¹¹

Grafik 15.3: Instrumente chinesischer Industriepolitik

Häufigkeit der Nennung in Politikdokumenten



Quelle: Hanming Fang, Ming Li & Guangli Lu (2025), Decoding China's Industrial Policies, NBER Working Paper No. 33814; Darstellung KfW Research.

Allerdings bedeutet dies nicht, dass die starke angebotsseitige Ausrichtung der chinesischen Industriepolitik ohne Probleme wäre. Der IWF schätzt die Verluste in China durch Fehlallokation aufgrund der Industriepolitik auf 1,2 % der Totalen Faktorproduktivität.¹² Die Industriepolitik sowie staatlich gelenkte Investitionen

¹¹ Boullenois, C., M. Black und D. H. Rosen (2025), Was Made in China 2025 Successful? Rhodium Group Report prepared for the US Chamber of Commerce.

¹² Garcia-Macia, D., S. Kothari und Yifan Tao (2025), Industrial Policy in China: Quantification and Impact on Misallocation, International Monetary Fund Working Paper No. 2025/155.

¹³ Bello, W. (2020), China's Economy is powerful, but deeply vulnerable, Foreign Policy in Focus, February 13, 2020; Chen, L. et al. (2018), China's Capacity Reduction Reform and Its Impact on Producer Prices, IMF Working Paper No. 18/216; OECD (2019), OECD Economic Surveys: China 2019, OECD

dürften zum Ungleichgewicht von Angebot und Nachfrage beigetragen haben. Überkapazitäten in einzelnen Industrien wie Kohle, Stahl oder Solaranlagen sind schon länger bekannt und bereits 2018/2019 wurden Ansätze verkündet, die Marktaustritte von Unternehmen zu erleichtern.¹³ Mittlerweile führt Überproduktion jedoch zu einem teilweise ruinösen (Preis-)Wettbewerb, der die Deflationstendenzen verstärkt und wirtschaftspolitische Eingriffe bedingt.¹⁴

Zölle sind ein Instrument, dass der EU zur Verfügung steht, um den heimischen Markt vor unfairer chinesischer Konkurrenz zu schützen

Die heimische Nachfrageschwäche in China in Kombination mit Überproduktion hat Sorgen der Handelspartner hervorgerufen, dass China seine Überproduktion zu Dumping-Preisen exportiert. So setzen sich immer mehr Länder gegen die zunehmenden Importe aus China mit handelspolitischen Maßnahmen zur Wehr.¹⁵ Verstärkt werden die Bedenken nochmals durch den Handelskonflikt mit den USA, sollte China aufgrund von Zollbarrieren oder längerfristiger Polarisierung seine Exporte in die USA auf andere Märkte umlenken. So hat die EU im April 2025 eine Import Surveillance Task Force zum Schutz des EU-Marktes ins Leben gerufen.

Der EU stehen verschiedene handelspolitische Instrumente zur Verfügung, um den internationalen Wettbewerb zu schützen, für die jeweils spezifische Voraussetzungen erfüllt sein müssen:

- Schutzvorkehrungen (safeguards) in Form von quantitativen Beschränkungen der Importe oder Überwachung der Importe einer Ware,
- Anti-Dumping-Maßnahmen, i. d. R. ad valorem Zölle, aber auch Mindestimportpreise,
- Anti-Subventionsmaßnahmen, u. a. in Form von Preisaufschlägen oder Mindestimportpreisen.

Schutzvorkehrungen im Sinne der WTO können nicht gegen einzelne Länder angewendet werden, solange es sich um WTO-Mitglieder handelt. Allerdings beinhalten Freihandelsabkommen oftmals eine entsprechende Klausel, die eine vorübergehende Aussetzung von

Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/eco_surveys-chn-2019-en; IMF (2020) People's Republic of China Staff Report for the 2020 Article IV Consultation, 2 December 2020.

¹⁴ Pettis, M. (2025), What's New about Involvement?, Carnegie Endowment for International Peace, Commetary, August 26, 2025.

¹⁵ Soong, C. und J. Gunter (2024), It's not us, it's you: China's surging overcapacities and distortive exports are pressuring many developing countries too, MERICS China Global Competitions Tracker No. 3.

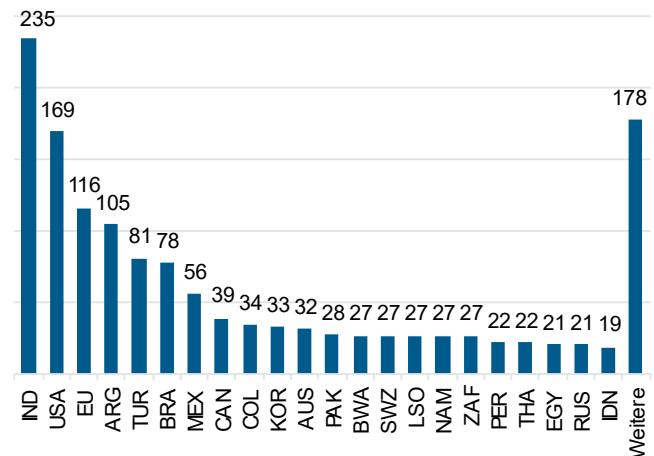
Zollzugeständnissen erlauben. Anti-Dumping- und An-
tisubventionsmaßnahmen hingegen werden auf die Im-
porte aus einzelnen Ländern angewendet.

Gegenüber China waren 2024 74 Anti-Dumping-Maß-
nahmen und 11 Anti-Subventionsmaßnahmen der EU
in Kraft, deutlich mehr als gegenüber anderen Län-
dern.¹⁶ Im internationalen Vergleich liegt die EU an drit-
ter Stelle der Volkswirtschaften, die Anti-Dumping-
Maßnahmen gegenüber China verhängt haben (Gra-
fik 15.4). Normalerweise werden Anti-Dumping-Verfah-
ren durch die betroffenen Hersteller initiiert. Insofern
war das im Herbst 2023 eröffnete Antidumpingverfah-
ren zu E-Auto-Exporten Chinas in die EU¹⁷ eine Be-
sonderheit, da dieses durch die EU-Kommission veran-
lasst wurde. Auch 2025 wurden Anti-Dumping-Zölle
gegenüber China erhoben, beispielsweise auf Importe
von Dekorpapier und Glasfasergarnen.¹⁸

Die Foreign Subsidies Regulation (FSR) der EU, mit
der Marktverzerrungen durch unfaire Subventionen
von Regierungen außerhalb der EU begegnet werden
soll, trat 2023 in Kraft und gehört zu den Instrumenten,
mit denen die EU ihre handelspolitische Schlagkraft er-
höht hat. Beschwerden Chinas werden dahingehend
interpretiert, dass die EU hier einen Nerv getroffen
hat.¹⁹

**Grafik 15.4: Anti-Dumping-Maßnahmen gegen
China**

Anzahl 1995 bis 2024



Quelle: WTO; KfW Research.

Der EU stehen Instrumente zur Verfügung und kom-
men auch zur Anwendung, um sich gegen eine unfaire
Konkurrenz durch China zu schützen. Allerdings gene-
rieren auch andere industriepolitische Instrumente und
staatliche Eingriffe Chinas in die Wirtschaft außer
staatlichen Subventionen ungerechtfertigte Vorteile für
chinesische Unternehmen im internationalen Wettbe-
werb. Der Umfang staatlicher Eingriffe in die chinesi-
sche Wirtschaft und deren Intransparenz erschweren
es den betroffenen Handelspartnern jedoch, entspre-
chende Gegenmaßnahmen zu ergreifen.²⁰

¹⁶ EU trade defence activity 2024, Visualisations of statistics from the Staff Working Document accompanying the 43rd Annual Report 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 2024.

¹⁷ Bekanntmachung der Einleitung eines Antisubventionsverfahrens betref-
fend die Einführen neuer batteriebetriebener Elektrofahrzeuge für die Perso-
nenbeförderung mit Ursprung in der Volksrepublik China, Amtsblatt der Euro-
päischen Union, C/2023/160.

¹⁸ European Commission (2025), [EU imposes duties on dumped glass fibre](#)

[yarns from China](#), News article, 19 March 2025, Brussels; European Commis-
sion (2025), [Commission acts against unfairly traded decor paper from China](#),
News article, 6 August 2025, Brussels.

¹⁹ Mischer, A. (2025), [The EU sees early successes in using foreign subsidy regulation against Chinese companies](#), MERICS Comment, 11. Juni 2025.

²⁰ Boulenois, C., A. Kratz und D. H. Rosen (2025), [Far From Normal: An Augmented Assessment of China's State Support](#), Rhodium Group Occa-
sional Paper.