

**Schriftliche Stellungnahme des International Institute for Strategic Studies (IISS) in Vorbereitung
der Anhörung, Auswärtiger Ausschuss, Deutscher Bundestag, zu „China“ am 29. Juni 2020**

Dr. Bastian Giegerich und Meia Nouwens

26. Juni 2020

Die sicherheitspolitische Dimension der wirtschaftlichen Verflechtung zwischen Deutschland und China, und damit verbundene Risiken für die nationale Sicherheit, gewinnen an Bedeutung. In ihrer Betrachtung sollte nicht der Anteil an sicherheitspolitisch sensiblen Transaktionen am Gesamtvolumen der Wirtschaftsbeziehungen im Vordergrund stehen, sondern die Erkenntnis, dass Chinas Regierung wirtschaftliche, technologische und militärische Handlungsfelder direkt miteinander verknüpft und auf ihre nationalen strategischen Ziele ausrichtet.

China will unter Präsident Xi eine weltweite Führungsrolle in Hochtechnologiebereichen übernehmen. Unter der Überschrift *Made in China 2025* verfolgt China eine Industriepolitik, die bis 2025 besonders auf Fortschritte in den Bereichen Robotik, Luft- und Raumfahrttechnik, Meerestechnik und Informationstechnologie setzt. Bis zum Jahr 2030 will sich China unter dem *New Generation Artificial Intelligence Development Plan* im Bereich der künstlichen Intelligenz (KI) zum globalen Innovationszentrum aufschwingen. Im Jahr 2035 möchte China in der Lage sein, internationale Standards und Normen zu setzen, die vom Rest der Welt genutzt werden, z.B. in den Feldern der Fertigung von hochwertigen Produktionsanlagen, unbemannten Fahrzeugen, Cyber-Sicherheit, und neuen Werkstoffen.

Diese Ziele haben Auswirkungen auf Deutschlands Wirtschaft und Industrie und sind zudem sicherheitspolitisch relevant. Unter Präsident Xi verfolgt die Volksbefreiungsarmee (PLA) den Anspruch bis 2049 Fähigkeiten zu entwickeln, mit denen China seine nationalen Interessen weltweit schützen kann und in der Lage ist, Kriege zu führen und zu gewinnen. Bis 2035 zielen die Modernisierungsbestrebungen der PLA darauf ab, die USA mittelfristig als primäre Militärmacht im Raum Asien-Pazifik zu verdrängen.

Neue Technologien werden eine entscheidende Rolle dabei spielen, Chinas Streitkräfte in die Lage zu versetzen, die technologische Dominanz der USA herauszufordern und in einigen Bereichen zu überwinden. KI, *Big Data*, Quantencomputer und -kommunikation, Robotik, Automatisierung, Cyber- und Weltraumtechnik gewinnen für die moderne Kriegsführung an Bedeutung. Mit einem offiziellen Verteidigungshaushalt von ungefähr US\$ 178 Milliarden – nach Schätzungen des IISS sind die tatsächlichen Verteidigungsausgaben Chinas nochmals ca. 35 % höher – hat das Land die finanziellen Mittel, um in die militärischen Anwendungen neuer Technologien zu investieren.

China verfolgt bei der Entwicklung dieser Technologien einen Ansatz der Verknüpfung von militärischen und zivilen Projekten und Programmen (*Military-Civil Fusion, MCF*). MCF unterscheidet sich von westlichen Ansätzen der zivil-militärischen Kooperation in der Technologieentwicklung sowohl durch die staatsgetriebene Zielsetzung als auch mit Blick auf die Reichweite. MCF ist für Präsident Xi eine übergeordnete Strategie der wirtschaftlichen und militärischen Entwicklung. Sie dient dem strategischen Ziel, Kräfte aus den Bereichen Politik, Wirtschaft, Militär und Wissenschaft zur Stärkung chinesischer nationaler Souveränität, Sicherheit, Wettbewerbsfähigkeit und Entwicklung zu bündeln. Zielvorgaben für strategische Industriezweige, Subventionen und andere Wege finanzieller Hilfestellungen, sowie protektionistische Politik sind Elemente dieses Ansatzes, der Wissenschaft und privat sowie staatlich geführte Unternehmen umfasst. Diese Strategie ist nicht neu, hat aber unter Xi enorm an Bedeutung gewonnen.

Jenseits dieses Vorgehens versuchen chinesische Unternehmen nach wie vor Zugriff auf technologische Innovationen aus anderen Ländern zu erhalten. In den Mitgliedstaaten der EU sorgen schwache und uneinheitlich umgesetzte Investitions- und Exportkontrollen dafür, dass China in sensiblen Bereichen Zugriff auf Firmen, Technologie und geistiges Eigentum erhält. Die Übernahme von Kuka durch Midea in 2016 ist ein vieldiskutiertes Beispiel. Zunehmende Kontrolle chinesischer Investitionen in sensiblen Technologiebereichen in den USA führt gelegentlich zu einer Seitwärtsbewegung nach Europa. China betrachtet gerade Deutschland – das Land mit dem in der EU nach Großbritannien zweithöchsten Direktinvestitionszufluss aus China zwischen 2000 und 2019 – als Technologiequelle.

Die Herangehensweise in Europa muss mit Blick auf die chinesische Zielsetzung als überholt gelten. Die EU-Verordnung über die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen vom März 2019 sieht vor, dass Mitgliedstaaten ihre Investitionskontrollmechanismen stärken, um Auswirkungen auf die Sicherheit und öffentliche Ordnung aufgrund ausländischer Investitionen zu verhindern. In Erwartung zusätzlicher Investitionen aus China im Kontext der COVID-19-Pandemie wurden die Vorgaben verschärft. Die Umsetzung ist in den Mitgliedstaaten nach wie vor ungleichmäßig. IISS Recherchen belegen, dass zu diesem Zeitpunkt 14 der EU Mitgliedstaaten keine Mechanismen (im Sinne der EU Verordnung) zur Kontrolle von Auslandsinvestitionen vorweisen. In lediglich sechs dieser 14 Staaten wurden Bestrebungen diese Mechanismen einzurichten formell eingeleitet. Zwar zeigen Studien, dass Direktinvestitionen aus China in die EU seit 2016 leicht rückläufig sind – allerdings sollte daraus nicht die Wahrnehmung entstehen, dass die Maßnahmen auf sicherheitspolitischer Ebene greifen. Es ist nicht ausreichend, strategische Investitionen Chinas und den damit verbundenen Technologietransfer lediglich mit der Übernahme gewachsener Unternehmen und ihrer Produkte gleichzusetzen. Investitionen in Startups und Frühphasen der Technologieentwicklung sollten stärker in den Vordergrund rücken. Investitionskontrollmechanismen müssen somit niedrigschwelliger ansetzen.

Investitionen in Finanzierungsrunden für Technologie-Startup Unternehmen und wissenschaftliche Partnerschaften verlangen oft deutlich niedrigere finanzielle Aufwendungen, als die Übernahme von – oder die Beteiligung bei – etablierten Unternehmen. In vielen konventionellen Technologiefeldern ist die chinesische Industrielandschaft mittlerweile zudem eigenständig. Forschungen des IISS zeigen, dass alle acht großen chinesischen Staatsbetriebe, die auch militärische Produkte entwickeln und herstellen, gemessen an ihrem Umsatz zu den 100 größten Rüstungsunternehmen der Welt gehören. Das Kopieren ausländischer Innovationen verliert an Bedeutung. Ideen sind nunmehr die relevanten Produkte, wie man auch in Deutschland beobachten kann. Im Jahr 2018, hat Ping An (Chinas größtes Versicherungsunternehmen nach Marktwert) durch seinen *Global Voyager Fund* in den deutschen Fintech-Inkubator Finleap GmbH investiert. Im selben Jahr hat der chinesische Technologiekonzern Tencent in die Serie-C Finanzierungsrunde für das Bank-Startup N26 investiert und dieses Investment

in den Jahren 2019 und 2020 in weiteren Finanzierungsrunden ausgebaut. In 2019 hat das chinesische Unternehmen Alibaba das Berliner Startup Data Artisans, ein Pionier im Bereich der kontinuierlichen Datenverarbeitung und -analyse in Echtzeit (*data stream processing*), für ca. US\$ 103 Millionen erworben. Zum Vergleich: die Übernahme von Kuka kostete Midea ungefähr US\$ 4,5 Milliarden. *Data stream processing* ist entscheidend für die Entwicklung des Internets der Dinge sowie von KI-Anwendungen. Diese Technologien haben alle neben ihren zivilen Anwendungsbereichen auch direkte militärische Bedeutung. Fortschritte im Bereich KI und der Echtzeit-Datenanalyse können z.B. große militärische Mobilisierungsprozesse und die Zielbestimmung für autonome Systeme unterstützen. Die Anwendung besonders von KI ist in China bereits in den Feldern der sozialen Kontrolle und Überwachung zu beobachten.

Trotz beachtlicher Fortschritte steht auch China vor einer Reihe von Herausforderungen auf dem Weg zur Führerschaft in Hochtechnologiesektoren. Studien haben gezeigt, dass die Umsetzung des MCF-Ansatzes keinesfalls immer nahtlos und mit hoher Geschwindigkeit vorankommt. Auch in China sind Unterschiede in den Organisationskulturen und festgefahrene Interessenstrukturen vorhanden, die Beharrungskräfte entfalten. Die Coronavirus-Pandemie, gepaart mit den eskalierenden Handelsstreitigkeiten zwischen China und den USA, hat der chinesischen Führung ihre fortbestehende Abhängigkeit von globalen Versorgungsketten für einige kritische Technologiekomponenten vor Augen geführt. Klein- und mittelständische Unternehmen in China werden versuchen sich von den wirtschaftlichen Rückschlägen zu erholen, haben aber oft nicht ausreichend Zugang zu staatlichen Hilfsmitteln, was ihre Rolle im MCF-Zusammenhang zunächst bremsen dürfte. Langfristig muss sich zudem erst noch zeigen, ob die unternehmerische Risikobereitschaft und Innovationskraft im Kontext direkter staatlicher Kontrolle und Entscheidungsfindung anhält.

Nichtsdestotrotz ist der Wille der Kommunistischen Partei Chinas, ihre politischen, wirtschaftlichen, und militärischen Ambitionen zu erreichen, beachtlich. Diese Dimensionen sind direkt miteinander verknüpft, wie die MCF-Strategie zeigt. Seit MCF im Jahr 2014 zu einer nationalen Priorität erhoben wurde, hat die chinesische Regierung einen umfassenden Rahmen zur Umsetzung erschaffen. Der ausschließliche Blick auf Schwächen in der Durchführung und die wahrgenommene Ineffizienz des Regierungssystems verstellt den Zugang auf das Wesentliche. Wie Präsident Xi am 23. Januar 2020 in einer Rede ausführte, ist er entschlossen die beschriebene strategische Ausrichtung auch unter den gegebenen Umständen zu verfolgen: "Time and history wait for no one as they are both on the side of hard workers...We must maintain strategic direction and resolve, stay united, work hard and forge ahead against all odds" (zitiert nach Xinhua, 23. Januar 2020). Dem Ziel des strategischen Aufstiegs Chinas werden auch weiterhin alle notwendigen Ressourcen zugeordnet werden.