



Ausschussdrucksache 20(9)359

(2. April 2024)

Dr. Tim Nicholas Rühlig
Europäische Kommission
China Fellow Generaldirektion I.D.E.A.
1049 Brüssel/Belgien

Stellungnahme

Öffentliche Anhörung

zum

Antrag der Fraktion der CDU/CSU
**Einsetzung einer Kommission zur Überprüfung der sicherheitsrelevanten
Wirtschaftsbeziehungen zwischen Deutschland und China**

BT-Drucksache 20/9323

am 10. April 2024

Dem Ausschuss ist das vorliegende Dokument in nicht barrierefreier Form zugeleitet worden.

Öffentliche Anhörung des Wirtschaftsausschusses vom 10. April 2024

Schriftliche Stellungnahme

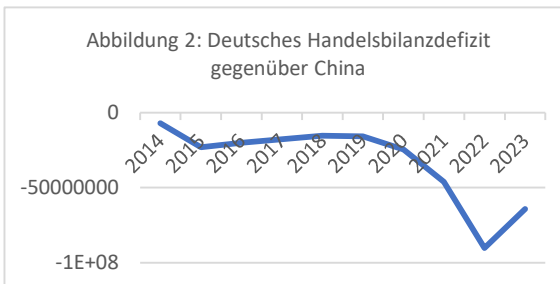
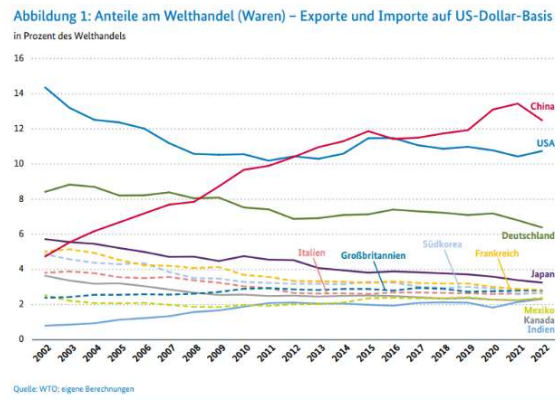
Dr. Tim Rühlig
Europäische Kommission
DG I.D.E.A., China Fellow

Diese schriftliche Stellungnahme wie auch die Aussagen in der öffentlichen Anhörung geben die persönlichen Einschätzungen des Autors wider. Sie repräsentieren nicht die Position der Europäischen Kommission oder einer anderen EU-Institution!

1.) Warum müssen Deutschland und Europa ihre Wirtschaftssicherheit erhöhen?

Seit 2017 ist China ununterbrochen Deutschlands größter Handelspartner (Abbildung 1).¹ Dieser wirtschaftliche Austausch trägt zum Wohlstand Deutschlands bei. Doch das Handelsbilanzdefizit wächst, auch unter Berücksichtigung von Sondereffekten (Abbildung 2),² und damit die Importabhängigkeiten (wenngleich unterschiedlich je nach Wirtschaftssektor).³ Abhängigkeiten sind vor allem angesichts wachsender geopolitischer Spannungen zunehmend riskant.

- Seit der Ausweitung des völkerrechtswidrigen Angriffskriegs Russlands gegen die Ukraine hat China seine sicherheitspolitische und ideologische Allianz mit Russland ausgebaut. Zwischen beiden Staaten bestehen dennoch erhebliche Positionsdifferenzen. Ihre Ablehnung westlichen Einflusses prägt ihre gegenwärtige Politik. China hat erstmals aktiv Position zur europäischen Sicherheitsordnung bezogen, indem es sich gegen die souveräne Entscheidung von europäischen Staaten der NATO beizutreten positioniert (Box 1).⁴ Das Risiko steigt, dass sich Europa und China auf unterschiedlichen Seiten einer eskalierenden geopolitischen Krise wiederfinden.



Box 1: Zitat aus der gemeinsamen Erklärung Russlands und Chinas vom Februar 2022:

„Beide Länder versichern sich wechselseitig der Unterstützung bei der Durchsetzung ihrer Kerninteressen. [...] Beide Seiten lehnen eine Ausweitung der NATO ab und rufen die nordatlantische Allianz dazu auf, den ideologischen Kalten Krieg aufzugeben, Souveränität und die Sicherheitsinteressen anderer Staaten zu achten [...]“

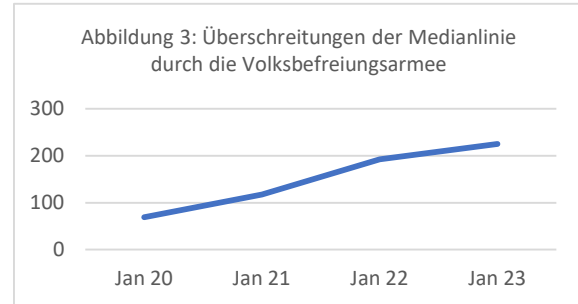
¹ [Fakten zum deutschen Außenhandel \(bmwk.de\)](https://www.bmwk.de)

² [Statistisches Bundesamt Deutschland - GENESIS-Online: Die Datenbank \(destatis.de\)](https://www.destatis.de), [Wie ist der starke Importanstieg aus China im Jahr 2022 zu erklären und wie haben sich die Import-Abhängigkeiten entwickelt? - Institut der deutschen Wirtschaft \(IW\) \(iwkoeln.de\)](https://www.iwkoeln.de)

³ [Chinas Abhängigkeit vom Westen bei Importen und Technologien - Institut der deutschen Wirtschaft \(IW\) \(iwkoeln.de\)](https://www.iwkoeln.de)

⁴ [中华人民共和国和俄罗斯联邦关于新时代国际关系和全球可持续发展的联合声明 \(全文\) - 滚动新闻 中国政府网 \(www.gov.cn\)](https://www.gov.cn)

- Die militärischen Spannungen in der Straße von Taiwan nehmen zu (Abbildung 3).⁵ Eine Seeblockade würde Deutschland hart treffen, weil knapp 50% der Handelsschiffe die Straße von Taiwan passieren. Zudem ist Europa maßgeblich von der Halbleiterproduktion in Taiwan abhängig. Die Auswirkungen wären gravierender als der Mangel an medizinischen Produkten und Halbleitern während der COVID-19 Pandemie.
- China ist bereit zur Durchsetzung eigener politischer Kerninteressen wirtschaftliche Zwangsmaßnahmen auch gegenüber Europa einzusetzen. Litauen bekam dies zu spüren, nachdem eine „Taiwan“ Repräsentanz eröffnet wurde, statt wie üblich den Namen „Taipeh“ zu verwenden. In der Auseinandersetzung über den Ausbau der 5G-Netze hatte China 2019 auch Deutschland mit Konsequenzen gedroht (Box 2).⁶
- Angesichts von Chinas Innovationsfähigkeit konkurrieren beide Staaten zunehmend um die gleichen Marktsegmente. Beide Volkswirtschaften ergänzen sich weniger komplementär als früher. Dies könnte zu verstärkten Auseinandersetzungen über faire Wettbewerbsregeln und damit zum verstärkten Einsatz von Handelsschutzinstrumenten führen, auf die dann wiederum eine Gegenreaktion folgen könnte. Insbesondere im Falle einer erneuten Präsidentschaft von Donald Trump steigen die Risiken von globalen Handelsauseinandersetzungen, in die auch Europa einbezogen werden dürfte (Box 3).
- Auch die handelspolitisch bedingten Spannungen über Werte zwischen Deutschland und China nehmen zu. China exportiert beispielsweise zunehmend Überwachungstechnologie in Drittstaaten. Die nebenstehende Karte zeigt den Export von Überwachungshardware, Smart City- und Gesichtserkennungsprojekte Chinas.⁷



Box 2: Zitat von Botschafter Wu Ken bei einer Veranstaltung im Jahr 2019:

„Wenn Deutschland am Ende Huawei auf dem deutschen Markt ausschließt, dann sollte es mit Konsequenzen rechnen.“

Box 3: Droht ein neuer Handelskrieg sollte Trump erneut US-Präsident werden?

Im Falle eines Wahlsiegs von Donald Trump im November drohen neue Handelsstreitigkeiten zwischen den USA und China. Trump hat bereits angekündigt mittels von Zöllen und Exportkontrollen maximalen Druck auf China auszuüben. Dabei könnte er auch die Europäer unter Druck setzen, seine Agenda zu unterstützen. Ziel Trumps dürfte ein „Deal“ zwischen den USA und China, der im (kurzfristigen) wirtschaftlichen Interesse der USA wäre. Europa könnte erst den USA helfen, um dann wirtschaftlich gegenüber den USA im Nachteil zu sein, die von einem Deal mit China profitieren. Dies gilt es zu verhindern.



Abbildung 4: Karte mit chinesischen Überwachungsprojekten weltweit. Orange = Smart City Projekte; türkis = Überwachungsequipment; hellblau = Training für Überwachungstechnologie; dunkelblau = kommerzielle Partnerschaften für Überwachungstechnologie. Quelle: ASPI.

⁵ [Ministry of National Defense R.O.C.-News Channel \(mnd.gov.tw\)](https://www.mnd.gov.tw/en/news-press/news-content.aspx?id=10602046)

⁶ [5G-Ausbau: Kanzleramt will vollständiges Huawei-Verbot verhindern \(handelsblatt.com\)](https://www.handelsblatt.com/news/5g-ausbau-kanzleramt-will-vollstaendiges-huawei-verbot-verhindern-1275418.html)

⁷ [Mapping China's Tech Giants | ASPI | Australian Strategic Policy Institute](https://www.aspi.org.au/mapping-chinas-tech-giants/)

Fazit: Wachsende geopolitische Spannungen führen dazu, dass sich Deutschland und Europa einerseits und China andererseits in vielen Fällen auf unterschiedlichen Seiten möglicher Konfliktlinien wiederfinden könnten. Wirtschaftliche Abhängigkeiten könnten zum Problem werden, denn China ist bereit wirtschaftliche Zwangsmaßnahmen (z.B. wie gegenüber Litauen) einzusetzen. Die Stärkung der Resilienz muss daher dem Ziel dienen, europäische Handlungsfähigkeit und Souveränität zu erhalten. Gleichzeitig gilt es Wohlstand zu erhalten und maßvolle Instrumente zielgenau einzusetzen.

2.) Welche Risiken ergeben sich konkret aus den Abhängigkeiten?

In Deutschland wächst der politische Konsens, wirtschaftliche Beziehungen zu China auch unter sicherheitspolitischen Erwägungen zu betrachten. Die Bundesregierung und die Union bekennen sich zum Ziel des „De-Riskings“.⁸ Vage bleiben die konkreten Risiken. Kein „Decoupling“ anzustreben und strategische Abhängigkeiten reduzieren zu wollen, ist richtig, aber abstrakt. Die Wirtschaftssicherheitsstrategie der Europäischen Kommission lenkt den Fokus auf konkrete Risiken. Vier Risiken gilt es zu unterscheiden, die jeweils unterschiedliche Politikziele nötig machen (Box 4):

- Mangelnde Resilienz von Wertschöpfungsketten: Um Lieferengpässe zu vermeiden, die die Volkswirtschaft nachhaltig beeinträchtigen, geht es darum, Lieferketten zu diversifizieren (Box 5).⁹
- Nationale und europäische Sicherheitsbedrohungen: Es gilt, die Vertrauenswürdigkeit kritischer Technologien zu erhöhen, um Sicherheitsrisiken zu minieren (Box 6).¹⁰
- Bedrohung von Grundwerten: Die Verbreitung von chinesischer Digitaltechnologie macht eine koordinierte Verteidigung von Grundwerten, wie der Privatsphäre, mit gleichgesinnten Partnern nötig (Box 7).¹¹
- Verlust von Wettbewerbsfähigkeit: Angesichts wachsenden Konkurrenzdrucks gilt es Deutschlands/Europas Innovationskraft und industrieller Basis zu stärken (Box 8).¹²

Box 4: Nicht alles ist riskant – ein Beispiel

2022 ein chinesisches Unternehmen über ein Tochterunternehmen eine Fertigungsanlage in Dortmund kaufen und zur Produktion von MEMS-Chips umrüsten. Der Verkauf wäre unproblematisch gewesen: Es bestanden keine Risiken für Wertschöpfungskettenresilienz, nationale Sicherheit, Verteidigung von Werten oder Wettbewerbsfähigkeit. Auch in strategischer Technologie ist Kooperation möglich.

Box 5: Wertschöpfungskettenresilienz – das Beispiel der Halbleiterproduktion

Die Produktion von Halbleitern erfolgt in drei großen Schritten: Design, Front-end Fertigung und Back-end Fertigung. Chipdesign inkl. Software kommt insbesondere aus den USA. Front-end Fertigung findet vor allem in Ostasien (inkl. Taiwan) statt. Chemikalien und Rohstoffe kommen vielfach aus China, Front-end Fertigungsmaschinen aus Japan, der EU und den USA. Back-end Fertigung findet zunehmend in China, aber auch in Taiwan statt. Die bisherige Chip-Förderung in Europa konzentriert sich auf das Front-end. Eine Diversifizierung der Back-end-Abhängigkeiten steht aus. Gleiches gilt für Abhängigkeiten von Chips älterer Generation, die zentral für die deutsche Industrie sind. Hier baut China seinen Marktanteil aus. Resilienz lässt sich über Diversifizierung, aber auch über den Erhalt eigener Stärken erhöhen, um China von Europa abhängig zu halten.

⁸ [China-Strategie der Bundesregierung \(auswaertiges-amt.de\)](#), [PP Eckpfeiler China-Politik neu.pdf \(cducus.de\)](#)

⁹ [The Global Semiconductor Value Chain: A Technology Primer for Policy Makers | Stiftung Neue Verantwortung \(SNV\) \(stiftung-nv.de\)](#)

¹⁰ [What to Make of the Huawei Debate? 5G Network Security and Technology Dependency in](#)

[Europe | Utrikespolitiska institutet \(ui.se\)](#), [Security recall: The risk of Chinese electric vehicles in Europe | ECFR](#)

¹¹ [Tim Rühlig Testimony \(uscc.gov\)](#)

¹² [China's quantum leap — Made in Germany – DW – 06/13/2023](#)

Box 6: Nationale Sicherheit – 5G Infrastruktur und Datensicherheit Autos als Beispiele

Nationale Sicherheit hängt zunehmend von der Integrität kritischer Infrastruktur ab. Abhängigkeiten bei der Wartung der 5G-Infrastruktur sowie Spionage- und Sabotagerisiken wurden im Kontext der Diskussion um den Umgang mit chinesischen Netzwerkherstellern diskutiert. Ähnlich stellt der wachsende Import von chinesischen Autos, insbesondere im Elektrosegment, ein Risiko dar. Mit einer wachsenden Zahl an Sensoren sammeln Autos kritische Daten sowohl im Cockpit (z.B. über Spracherkennung als auch im Umfeld des Autos). Nicht ohne Grund schränkt China die Nutzung amerikanischer Elektroautos an Orten von nationaler Sicherheitsbedeutung ein. China fürchtet offenbar von amerikanischen Autos ausgespäht zu werden. In Deutschland und Europa gibt es derartige Einschränkungen bisher nicht.

Box 7: Bedrohung von Grundwerten – das Beispiel technische Standardisierung

Chinas Einfluss in internationalen technischen Standardisierungsgremien nimmt zu, wenngleich nicht in gleichem Ausmaß über verschiedene Institutionen und Technologien hinweg. Technische Standards schreiben Werte in Technologien ein. Ein Beispiel sind zwei konkurrierende WLAN-Standards. WiFi priorisiert die Privatsphäre, WAPI ist leistungsstärker bei schlechterem Schutz der Privatsphäre. Im Falle von WLAN setzte sich die westliche WiFi-Allianz gegen den chinesischen WAPI-Vorschlag durch. 2022 konnte ein chinesischer Vorschlag für ein stärker zentralistisches IP-Protokoll verhindert werden, das eine bessere Kontrolle des Internets ermöglicht hätte. Technologie, die weltweit, auch in Deutschland, eingesetzt wird, beruht auf solch globalen Standards. Wachsender chinesischer Einfluss ist unumkehrbar und grundsätzlich ist Chinas Beteiligung in internationalen Normungsorganisationen positiv. Doch Auswirkungen auf den Schutz von Grundwerten auch in Europa gilt es zu beachten.

Box 8: Verlust von Wettbewerbsfähigkeit – das Beispiel Quantum Technologie

Sowohl Europa als auch China verfügen neben den USA über erhebliche Expertise in der sich entwickelnden Quantum-Technologie. Insbesondere in der Kommerzialisierung von Quantum-Sensorik (z.B. in der Medizintechnik) ist Europa führend. China hat ein ausgeprägtes Interesse an deutschem und europäischem Knowhow. Exemplarisch steht dafür die Kooperation der University of Science and Technology in Hefei mit der Universität Heidelberg. Öffentlich in Europa geförderte Forschungsprojekte stärkten in diesem konkreten Fall nicht nur Chinas Wettbewerbsfähigkeit, sondern auch die militärische Nutzung von Quantum-Technologie in China durch die Volksbefreiungsarmee.

Fazit: Die Risikoprofile zentraler Wirtschafts- und Technologiesektoren in Deutschland und Europa unterscheiden sich gravierend. In unterschiedlichem Ausmaß stellen sie Herausforderungen für resiliente Wertschöpfungsketten, nationale Sicherheitsbedrohungen, die Infragestellung von Grundwerten und den Erhalt von Wettbewerbsfähigkeit dar. Risiken klar zu benennen, bedeutet nicht nur Gefahren einzudämmen, sondern auch deutlich zu machen, welche Kooperationsformen und Interaktionen unproblematisch sind. Es geht um geringstmögliche Intervention, um Risiken einzudämmen. Die dargestellten exemplarischen Technologien weisen auch Risiken in den jeweils anderen Dimensionen auf: Europas Rolle in der Halbleiterindustrie hat Auswirkungen auf nationale Sicherheit und Wettbewerbsfähigkeit. 5G und Auto-Datensicherheit hängen mit dem Schutz von Grundwerten, europäischer Wettbewerbsfähigkeit und resilienten Lieferketten zusammen. Technische Standardisierung hat Auswirkungen auf Lieferkettendiversifizierung und Wettbewerbsfähigkeit. Quantumtechnologie wirft Sicherheits- und Wertefragen auf.¹³ Europas Wirtschaftssicherheit lässt sich nur erhöhen, wenn genaue Risikoprofile in Wirtschafts- und Technologiesektoren bekannt sind und sich die gewählten Maßnahmen entsprechend an den jeweiligen primären Politikzielen – Diversifizierung, Vertrauenswürdigkeit, Koordination mit Gleichgesinnten und Stärkung von Innovation und industrieller Basis – orientieren.

¹³ [Europe's Strategic Technology Autonomy From China | DGAP](#)

3.) Welche Schritte sollte Deutschland nun machen, um die Risiken zu adressieren?

Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine hat schmerzvoll deutlich gemacht: Deutschland und Europa müssen Kosten wachsender geopolitischer Risiken tragen. China selbst treibt in viel größerem Ausmaß eine de-risking-Politik als Europa und versucht sich strategisch unabhängig zu machen (Box 9). Daher ist senkt eine kluge De-risking Politik Wahrscheinlichkeit und Kosten akuter Kriseneskalation für die deutsche und die europäische Wirtschaft. De-risking von Unternehmen ist allein nicht ausreichend, weil gesamtgesellschaftliche und gesamtwirtschaftliche Risiken bestehen, die über unternehmerische Risikoabwägungen hinausgehen (Box 10).

Zugleich werden Wertschöpfungs- und Lieferketten zentraler strategischer Technologien auf absehbare Zeit transnational bleiben. Wechselseitige Abhängigkeiten bleiben bestehen. Eine reine Abschottungspolitik („protect“) reicht nicht aus. Zentraler Bestandteil muss die Förderung wirtschaftlicher und technologischer Entwicklung durch gute Rahmenbedingungen und gezielte staatliche Investitionen („promote“) sein. Dabei ist es nicht wirtschaftlich sinnvoll jedwede Produktion nach Deutschland und Europa zurück zu verlagern. Gezielte Partnerschaften („partner“) sind unerlässlich. Deutschland sollte sich daher verstärkt an der ausgewogenen Ausgestaltung des von der EU vorgeschlagenen Dreiklangs aus „protect“, „promote“ und „partner“ beteiligen. Da eine Entkopplung von China weder wünschenswert noch wirtschaftlich sinnvoll ist, gilt es, zentraler Bestandteil bestehender transnationaler Lieferketten und damit auch für China unverzichtbar zu bleiben. Doch auch dazu muss Europa investieren, denn China verfolgt das Ziel strategischer Unabhängigkeit.

De-risking kann Deutschland allein nicht bewerkstelligen. Risikominimierung muss im gesamteuropäischen Kontext vollzogen werden. Aber Deutschland als größte und mit China am tiefsten integrierte Volkswirtschaft hat eine zentrale Verantwortung für das Gelingen europäischen De-riskings.

Box 9: Chinas De-risking Strategie

China wirft Europa zwar vor, hinter dem Konzept des „De-risking“ verberge sich die europäische Variante amerikanischer „Decoupling“-Bestrebungen. Doch tatsächlich verfolgt China seit langem eine viel ausgesprägtere „De-risking“-Politik als Europa. Unter dem Konzept der „Koordination von Entwicklung und Sicherheit“ (统筹发展和安全) wägt auch China wirtschaftliche gegen sicherheitspolitische Kosten. Zusätzlich strebt China die Fähigkeit zur „Selbstversorgung“ (自力更生) an und verfolgt die Politik der „zwei Kreisläufe“ (国内国际双循环). Damit gehen die chinesischen Ambitionen sich vom Westen wirtschaftlich unabhängig zu machen, deutlich weiter, als die der Europäischen Union.

Box 10: Unternehmerisches De-risking reicht nicht – das Beispiel Auto-Chips

Unternehmen betreiben seit Jahrzehnten Risikoabwägungen und passen ihre Strategie an die jeweils gegebenen wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen an. Dieses De-risking basiert jedoch auf unternehmerischen, nicht auf gesamtwirtschaftlichen und gesamtgesellschaftlichen Risikoabwägungen. Im Extremfall kann ein Unternehmen gar darauf spekulieren „too big to fail“ zu sein und unternehmerische Risiken somit zu sozialisieren. Doch auch weniger gravierende Fälle, in denen Risikoabwägungen auseinanderdriften, kann es geben.

Ein Beispiel ist die Entwicklung von Chips in der Automobilbranche für autonomes Fahren. China ist Leitmarkt. Innovationsführerschaft lässt sich am besten dann generieren, wenn die Entwicklung der dem autonomen Fahren zugrundeliegenden Mikroelektronik in China erfolgt, da dort das entsprechende Knowhow verfügbar ist. So lange dort für diesen spezifischen Zweck entwickelte Halbleiter nicht in Europa eingesetzt werden, ergeben sich keine zusätzlichen kritischen Importabhängigkeiten. Doch die Entwicklung solcher Chips ist kapitalintensiv und eine doppelte Entwicklung teuer. Das sich ergebende Dilemma zeigt die Spannung zwischen unternehmerischem und gesamtwirtschaftlichem De-risking.

Fazit: Deutschlands Beitrag zu einer europäischen De-risking Politik sollte:

- konkrete Risiken differenzieren und identifizieren,
- daran anknüpfend verdeutlichen, welche wirtschaftlichen Interaktionen und technologischen Kooperationen unproblematisch sind,
- das vollständige Instrumentarium von „Promote“, „Protect“ und „Partner“-Maßnahmen nutzen und dabei insbesondere die Mittel für „Promote“-Maßnahmen in Deutschland und Europa und im Rahmen der „Partner“-Dimension mit Drittstaaten zur Verfügung stellen,
- Eingriffe so gezielt und gering wie möglich, aber auch so breit wie nötig austarieren,
- Abhängigkeiten reduzieren und gleichzeitig eigene Stärken erhalten, sowie
- Mehr Ressourcen in die Politik der Wirtschaftssicherheit investieren (Japan hat ein eigenes Ministerium für Wirtschaftssicherheit gegründet, die USA allein für die Ausgestaltung der Maßnahmen in der Halbleiterbranche 500 neue Mitarbeitende eingestellt).

Angesichts wachsender Risiken gilt es rasch und gezielt zu handeln.