



Ausschussdrucksache 20(9)361

(8. April 2024)

Dr. Cora Francisca Jungbluth
Senior Expert China and Asia-Pacific
Bertelsmann Stiftung
33311 Gütersloh

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.

Dr. Cora Jungbluth
Senior Expert China and Asia Pacific
Programm Europas Zukunft
Telefon +49 5241 81-81482
Fax +49 5241 81-81999
cora.jungbluth@bertelsmann-stiftung.de
bertelsmann-stiftung.de

Gütersloh, 08.04.2024

Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Wirtschaftsausschusses des Deutschen Bundestages am Mittwoch, den 10. April 2024 zum Antrag der Fraktion der CDU/CSU „Einsetzung einer Kommission zur Überprüfung der sicherheitsrelevanten Wirtschaftsbeziehungen zwischen Deutschland und China“

China als systemische Herausforderung

Chinas zunehmende Integration in die Weltwirtschaft, insbesondere seit dem WTO-Beitritt 2001, ließ auf Seite des politischen Westens zum Teil Erwartungen aufkommen, dass auf wirtschaftliche Reformen auch politische folgen könnten, und das Land sich in die regelbasierte internationale Ordnung einfügen würde, in der die USA nach dem Zerfall der Sowjetunion als einzige Weltmacht verblieben war. Gleichzeitig sprachen aber auch zahlreiche Dokumente der Partei und der Regierung eine ganz andere Sprache als die einer politischen Transformation. Und spätestens seit dem Parteitag 2017 vertritt China die Auffassung, „zur Lösung der Probleme der Menschheit chinesisches Know-how und chinesische Pläne beitragen“ zu wollen, was sich auch als aktives Marketing zumindest von Teilen des chinesischen Entwicklungsmodells als Alternative zum Westlichen interpretieren lässt.

Langfristig verfolgt China das Ziel, die regelbasierte internationale Ordnung so umzugestalten, dass sie chinesischen Vorstellungen, Interessen und Zielen mehr entgegenkommt. Chinas Schulterchluss mit Russland, seine Pseudoneutralität im Krieg gegen die Ukraine, zunehmende Drohgebärden gegenüber Taiwan oder Ländern, die einer Ein-China-Politik aus chinesischer Sicht nicht ausreichend gerecht werden, sind bereits Beispiele hierfür.

Wirtschaftliche und militärische Stärke sind eine wesentliche Grundlage, um dieses Ziel zu erreichen. Daher hat die Regierung in den vergangenen Jahren auch erhöhte Anstrengungen unternommen, um militärische und zivile Innovationssysteme stärker zu integrieren. Diese Entwicklungen haben das Sicherheitsrisiko in den politischen und wirtschaftlichen Beziehungen

Die Bertelsmann Stiftung ist eine gemeinnützige Stiftung des privaten Rechtes im Sinne von Abschnitt 1 des Stiftungsgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen mit Sitz in Gütersloh. Zuständige Aufsichtsbehörde ist die Bezirksregierung Detmold.

Stifter: Reinhard Mohn • Vorsitzender des Kuratoriums: Prof. Dr.-Ing. Werner J. Bauer
Vorstand: Dr. Ralph Heck (Vorsitzender), Dr. Brigitte Mohn, Prof. Dr. Daniela Schwarzer

zu China deutlich erhöht. Die USA betrachten China daher bereits seit 2017 als zentrale strategische Herausforderung oder sogar Bedrohung im 21. Jahrhundert. Die Europäische Union kam 2019 zu dem Schluss, dass China nicht nur Partner und Wettbewerber ist, sondern auch systemischer Rivale. Deutschland erkannte diesen neuen Rahmen für die Beziehungen zu China nach dem Regierungswechsel 2021 und mit der 2023 veröffentlichten ersten deutschen China-Strategie offiziell an.

Zunehmende Blockbildung und Geopolitisierung von Wirtschaftsbeziehungen

Eine regelbasierte internationale Ordnung bleibt zwar nach wie vor wünschenswert und vorteilhafter für alle Beteiligten. Eine von der Systemrivalität zwischen China und dem politischen Westen geprägte bipolare Weltordnung ist jedoch eine sehr wahrscheinliche künftige Entwicklung und anteilig bereits Realität. Ein Block könnte demnach unter US-Führung aus demokratischen, marktorientierten Ländern bestehen, der zweite Block unter chinesischer Führung aus autokratischen Staaten. Darüber hinaus könnte es eine größere Gruppe von Ländern geben, wie zum Beispiel Indien, die sich keinem der beiden Blöcke zuordnen wollen, aber versuchen, mit beiden Blöcken Handel zu treiben.

Diese Rückkehr der Geopolitik hat auch den Blick auf die Globalisierung verändert und stellt einige ihrer zentralen Prinzipien in Frage: hochspezialisierte internationale Arbeitsteilung, größtmögliche Kostenminimierung, zum Beispiel durch das just-in-time Prinzip (Produktion ohne große Lagervorräte) oder Einkauf mit Fokus auf den weltweit günstigsten Anbieter unabhängig vom Standort, und zunehmender Abbau von Zöllen und anderen Handelshemmnissen wie unterschiedlichen Standards. Die aus volkswirtschaftlicher Sicht positiv zu wertenden wirtschaftlichen Verflechtungen, die so entstanden sind, haben auch zu kritischen und strategischen Abhängigkeiten geführt. Das Land, von dem ein anderes abhängig ist, kann diese Situation ausnutzen, um politische Ziele zu erreichen. Denn die Abhängigkeit kann das betroffene Land erpressbar machen und seine politische Handlungsfähigkeit zumindest vorübergehend einschränken. Deutschlands einseitige Abhängigkeit von russischem Gas hat das deutlich vor Augen geführt. China hat, zum Beispiel im Fall Litauens, gezeigt, dass es ebenfalls willens ist, Abhängigkeiten, die durch enge Wirtschaftsbeziehungen entstehen, gezielt auszunutzen, um auf andere Länder Druck auszuüben. Auch die USA könnten im Fall einer Wiederwahl von Donald Trump darauf setzen, die Abhängigkeiten ihrer Verbündeten politisch einzusetzen.

Wirtschaftssicherheit als neuer Fokus in den Außenwirtschaftsbeziehungen

Das Thema wirtschaftliche Sicherheit ist in den Außenwirtschaftsbeziehungen daher ganz nach vorne auf die Agenda gerückt. Die EU hat 2023 erstmals eine eigene Wirtschaftssicherheitsstrategie verkündet. Das ist insofern ein bemerkenswerter Schritt, als dass der Nexus zwischen Wirtschaft und Sicherheit keineswegs in der DNA der EU liegt, die ihrem Wesen nach in erster Linie ein Freihandelsblock ist. Wirtschaftliche Sicherheit ist für die EU und ihre Mitgliedsstaaten daher ein vergleichsweise neues Handlungsfeld, insbesondere, aber nicht nur, mit Blick auf China.

Ein Kernbestandteil hierbei ist es, bestehende kritische Abhängigkeiten zu verringern, der Entstehung neuer Abhängigkeiten entgegenzuwirken sowie den Transfer kritischer Technologien zu vermeiden (De-risking). Hinzu sollte künftig noch sehr viel mehr der Erhalt und Ausbau der eigenen Wettbewerbsfähigkeit und Technologieführerschaft in den Blick genommen werden. Denn Abhängigkeiten sind keine Einbahnstraße, sondern wechselseitig. Auch China ist nach wie vor auf westliche Technologie und Know-how angewiesen.

Instrumente zum De-risking umfassen fördernde und restriktive Maßnahmen. Zu den fördernden zählen Rohstoffpartnerschaften und Freihandelsabkommen mit anderen Ländern, erhöhte Lagerhaltung, die Entwicklung alternativer Technologien, die Erschließung alternativer Lieferländer oder der Aufbau lokaler Produktion in Deutschland bzw. der EU, auch als Reshoring oder Nearshoring bezeichnet. Restriktive Maßnahmen umfassen u.a. das neue EU-Instrument gegen wirtschaftlichen Zwang, Ausbau von Exportkontrollen, strengere Prüfungen von Direktinvestitionen im Inland und zunehmendes Monitoring von Investitionen im Ausland. Die USA sind bei letztgenanntem bereits vorangegangen. Die EU wird bis Herbst 2025 die Notwendigkeit neuer Maßnahmen für Direktinvestitionen im Ausland zumindest überprüfen. Eine große Herausforderung hierbei ist der Mangel an tiefergehenden Daten zu diesen Investitionen und potenziellen Auswirkungen, zum Beispiel mit Blick auf Technologietransfer. Viele zentrale Daten, die für ein besseres Verständnis sorgen könnten, liegen jedoch in den Unternehmen selbst und sind aus Gründen der Vertraulichkeit und Wettbewerbsfähigkeit bislang kaum zugänglich. Die Datenproblematik besteht auch in anderen Bereichen der Wirtschaftssicherheit, zum Beispiel bei Klumpen- und Länderrisiken in Lieferketten auf Unternehmensebene, und kann zielgerichtetes politisches Handeln erschweren.

Da wirtschaftliche Sicherheit auf absehbare Zeit im Fokus der Außenwirtschaftsbeziehungen stehen wird, lohnt sich für die EU und Deutschland auch ein genauerer Blick darauf, wie andere gleichgesinnte Länder mit dem Thema umgehen. Japan ist hierfür ein interessantes Beispiel: Es

hat nicht nur ein eigenes Ministerium für wirtschaftliche Sicherheit eingeführt, sondern auch ein umfangreiches Gesetz zur Förderung der wirtschaftlichen Sicherheit (Economic Security Promotion Act, ESPA) erlassen, das auf Anreize und Interventionen zugleich setzt:

Einerseits enthält das ESPA Maßnahmen, die Anreize für privatwirtschaftliche Unternehmen schaffen, ihre Lieferketten bei bestimmten kritischen Gütern wie Chips oder Batterien zu diversifizieren, indem entsprechende Unternehmensstrategien finanziell unterstützt werden. Andererseits werden dem Staat die Mittel an die Hand gegeben, um bei Unternehmen, die im Bereich kritische Infrastruktur als "too big to fail" eingestuft werden, in die Nutzung von Software, Hardware und Dienstleistungen einzugreifen. ESPA sieht außerdem vor, dass Patente einer Sicherheitsüberprüfung unterzogen werden, was bei sensiblen Technologien zu einer Nichtoffenlegung des Patents führen kann.

Stärkere Divergenzen zwischen Standort- und Unternehmensinteressen

Für europäische und deutsche Unternehmen könnten die geschilderten Entwicklungen mittel- bis langfristig zu einer Situation führen, die sich mit „eine Firma, zwei Systeme“ beschreiben lässt, und die einer Entkoppelung des US- und des China-Geschäfts auf Firmenebene gleichkäme. Denn eine fortschreitende Blockbildung verbunden mit zunehmenden De-Risking bringt auch separate und zum Teil miteinander inkompatible Rahmenbedingungen für Unternehmen mit Blick auf Standards, gesetzlichen Vorgaben und Regulierung mit sich. Hinzu könnten zunehmend hohe Handelsbarrieren zwischen den Blöcken kommen, zum Beispiel in Form von Zöllen und Embargos, wie sie zum Teil schon jetzt gelten. Besonders problematisch wäre eine Eskalation zwischen den beiden Blöcken. Das könnte bei einer von chinesischer Seite forcierten Veränderung des Status quo in der Taiwan-Straße der Fall sein, was mit hoher Wahrscheinlichkeit US-Sanktionen nach sich ziehen würde. Ausländische Firmen in China würde jedoch möglicherweise gegen chinesische Gesetzgebung verstoßen, wenn sie diese Sanktionen umsetzen würden.

Daher werden gerade Unternehmen mit substanzieller Geschäftstätigkeit in den USA und China zunehmend versuchen, separate Strukturen zu schaffen, um im Krisenfall möglicherweise in beiden Märkten bleiben zu können oder zumindest eine schnellere Entkoppelung betreiben zu können. Die Lokalisierung von Produktion, Forschung und Entwicklung sowie die Regionalisierung von Lieferketten sind wichtige Bausteine hierfür. Daraus können sich jedoch wiederum wirtschaftliche und sicherheitsrelevante Risiken für den europäischen und deutschen Standort ergeben, zum Beispiel durch potenzielle Arbeitsplatzverlagerungen oder Transfer von kritischen Technologien durch Direktinvestitionen in China. Es ist daher davon

auszugehen, dass nationale und unternehmerische Interessen mit Blick auf China in Zukunft zunehmend divergieren könnten.

Fazit zur künftigen Ausgestaltung der Wirtschaftsbeziehungen mit China

- Das Thema sollte auf allen politischen Ebenen langfristig, partei- und ressortübergreifend sowie unabhängig von Legislaturperioden verankert werden. Die China-Strategie ist ein wichtiger erster Schritt und sollte zügig und konsequent umgesetzt werden.
- Die kontinuierliche Einbindung externer Expert:innen sollte hierbei weiter institutionalisiert werden. Die im Antrag vorgeschlagene Kommission stellt diesbezüglich eine sinnvolle Möglichkeit dar und kann einen wichtigen Beitrag zur Unterstützung politischer Entscheidungsfindung leisten.
- Inhaltlich sollte die Wirtschaftssicherheitsstrategie der EU für Deutschland handlungsleitend sein. Ein koordiniertes und konzertiertes Vorgehen auf EU-Ebene ist zentral, um über die nationalen Grenzen hinaus gemeinsame europäische Interessen zu verfolgen. Nur wenn die EU ihr gesamtes wirtschaftliches Gewicht auf die Straße bringen kann, kann sie – und damit ihre Mitgliedsstaaten – auch ein ernstzunehmender geopolitischer Akteur werden.
- Der Austausch mit gleichgesinnten Ländern (u.a. G7) sollte gestärkt werden, aber auch der mit Ländern des sog. Globalen Süden. In Zeiten von Systemrivalität und potenzieller Blockbildung ist es von zentraler Bedeutung, Chinas Wahrnehmung, Rolle und Einfluss in diesen Ländern besser zu verstehen und ggf. zielgerichtet etwas entgegensetzen zu können.
- Die Analyse von kritischen Abhängigkeiten sollte verstärkt auch chinesische Abhängigkeiten von Europa und Deutschland in den Blick nehmen und darauf aufbauend insbesondere auf die Frage des Erhalts und Ausbaus der eigenen Wettbewerbsfähigkeit und Technologieführerschaft fokussieren.
- Zusätzlich zum De-risking, das sinnvoll und notwendig ist, sollte die Frage mehr Raum erhalten, wie die nicht-sicherheitsrelevanten Teile der Wirtschaftsbeziehungen künftig aktiv gestaltet werden können.

- Eine Ausrichtung an den gesamtwirtschaftlichen Interessen der EU und Deutschlands und nicht an den Interessen einzelner Unternehmen oder Branchen wird noch wichtiger. Denn Unternehmensinteressen mit Blick auf China entsprechen möglicherweise nicht (mehr) unbedingt auch den Interessen des Standorts.
- Eine Verbesserung der Datengrundlage, u.a. zur Analyse der Risiken von Direktinvestitionen im Ausland, ist notwendig, um zielgerichtete Maßnahmen zu ermöglichen, wo notwendig, und unnötige Interventionen in außenwirtschaftliche Aktivitäten zu vermeiden.

Die Stellungnahme basiert auf der fachlichen Einschätzung der Autorin und gibt nicht notwendigerweise die Sicht der Bertelsmann Stiftung wieder.