



Ausschussdrucksache 20(9)364

(10. April 2024)

Dr. Mikko Huotari
Direktor MERICS Mercator Institute for China Studies gGmbH
10179 Berlin

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.

Berlin 9. April 2024

Stellungnahme

Dr. Mikko Huotari (Mercator Institute for China Studies)

Der Bundestag ist gut beraten, in dieser Umbruchphase der Globalisierung den Kapazitätsaufbau zur Analyse und Bewertung von neuen Herausforderungen sowie (sicherheitspolitischen) Risiken, die aus globalen wirtschaftlichen Verflechtungen erwachsen können, voranzutreiben.

- Wenige Vertreter:innen der Bundesregierung oder MdBs könnten derzeit die Frage beantworten, ob spezielle Risiken, die z.B. aus den Wirtschaftsbeziehungen mit China erwachsen, im Zeitraum X gestiegen oder verringert worden sind. Einschlägige analytische Konzepte und vergleichbare, aktualisierte Daten sind häufig nicht (öffentlich) bekannt oder verfügbar; ebenso wenig geteilte Kriterien für die Bewertung und Abwägung solcher Verflechtungen.
- Für die drittgrößte Volkswirtschaft der Welt, deren Wohlfahrt und Sicherheit aufs engste mit Entwicklungen in China verbunden ist, ist dies in der aktuellen Phase geopolitischer Globalisierung kein tragfähiger Zustand – insbesondere nicht, wenn die politische Zielvorgabe des „Derisking (not decoupling)“ ernstgenommen wird.
- Der Bundestag hat eine besondere Verantwortung i.S. seiner Öffentlichkeits-/Transparenz und Kontrollfunktion diese gesamtgesellschaftliche Herausforderung zu bearbeiten, nicht zuletzt auf Grund der engen Rückbindung von MdBs an Wahlkreise und Unternehmen, aber auch mit Blick auf die Kalibrierung möglicher Gesetzesinitiativen. Zumindest die Motivation des Antrags zur Einrichtung einer Kommission zur Untersuchung von Risiken in den Chinabeziehungen der CDU/CSU ist insofern begründet.
- Die globale Renaissance von „strategischem Kapitalismus“ und internationale Blockbildung haben bereits deutliche Auswirkungen auf globale Wirtschafts(dis)integration (IWF 04/2024). Politische Akteure in Deutschland müssen vor diesem Hintergrund „Wirtschaftssicherheit“ in den Beziehungen zu China verantwortlich auf der Basis von Fakten gestalten. Nur eine nüchterne, transparente, regelmäßig aktualisierte Analyse wirtschaftlicher Verflechtungen und damit verbundener Risiken erlaubt es, nachhaltig Chancen abzuwägen und zu maximieren.
- Gefordert sind dabei parteiübergreifende Geschlossenheit, ministeriumsübergreifendes Agieren, europäische und „like-minded“ Koordination sowie eine deutlich verbesserte Zusammenarbeit von Politik und Unternehmen, um langfristigen Wohlstand, die industrielle Basis und Sicherheit Deutschlands zu wahren und fördern.

Die Tiefe der wirtschaftlichen Beziehungen mit China und Verschiebungen in technologischer Wettbewerbsfähigkeit schaffen neben einer andauernden Sogwirkung weiterhin besondere und wachsende Herausforderungen für die Bundesrepublik Deutschland und die Europäische Union. Dies gilt insbesondere im Lichte andauernder Trends der (wirtschafts-)politischen Entwicklung in der Volksrepublik.

- China sendet derzeit gemischte (wirtschafts-)politische Signale – in einem trügerischen Umfeld zunehmend beschränkten Informationszugangs (MERICS 2024). Die Rhetorik der „Reform und Öffnung“, beschränkte regulatorische Lockerungen, und „Charme-Offensive“ werden kombiniert mit einer stärkeren Zentralisierung, Versicherheitlichung und mehr Kontrolle des Parteistaats über alle Aspekte der Wirtschaft und Gesellschaft in China. China öffnet konditional, während es sich auf „Extrem-Szenarien“ vorbereitet und im Inneren sozio-ökonomische Herausforderungen wachsen.
- Verstärkte Bemühungen um „self-reliance“ (自力更生) zielen explizit auf die Verringerung eigener wirtschaftlicher Abhängigkeiten und die Erhöhung der Abhängigkeit des Auslands von China (MERICS 2024b). China baut Industrie- und Technologie-Ökosysteme strategisch in Phasen aus, die zunächst durchaus auf Anziehung ausländischer Partner und Technologie setzt, dann Konsolidierung und Verdrängung auf dem Heimatmarkt nutzt, um Drittmarkt-Expansion und globale Penetration oder Dominanz zu erreichen. Mit Hilfe eines gesamtstaatlichen Ansatzes für Innovation soll die vollständige Kontrolle von Wertschöpfungsketten in zentralen Industrien und „Engpass“-Technologien, sowie zivil-militärische Integration weiter vorangetrieben werden (Zenglein/Drinhausen 2024).
- Relative Stabilität im US-China Verhältnis aktuell kann die sich verschärfenden bilateralen Spannungen und Instabilitäten im indo-pazifischen Raum kaum kaschieren. Demokratische Partner wie Japan, Südkorea, Australien oder Taiwan forcieren sicherheitspolitisch motivierte strategische Anpassungen in der Chinapolitik. Die chinesisch-russische Zusammenarbeit hat sich zuletzt weiter intensiviert, Chinas Aufbau militärischer Kapazitäten schreitet rasant voran, während Peking international zunehmend eigene Ordnungsvorstellungen durchsetzt und gewillt ist, wirtschaftliche Zwangs- und Hebelmacht einzusetzen.
- Deutschland ist gerade im europäischen Vergleich besonders eng mit China verbunden und von politischen und regulatorischen Entwicklungen dort betroffen. Auch 2023 kommt im vierten Jahr in Folge der größte Anteil (etwa zwei Drittel) der EU FDI nach China aus Deutschland, trotz gegenläufiger internationaler Trends. Derzeit ist die Volksrepublik außerdem noch Deutschlands wichtigster Handelspartner. Als offene, global-verwobene und exportorientierte Volkswirtschaft ist bzw. wäre die Bundesrepublik besonders stark betroffen von teilweise unfairem Wettbewerb auf Drittmärkten, von China-induzierten geopolitischen Schocks (bspw. Taiwan, südchines. Meer) oder die zunehmende Entflechtung von Technologie-Ökosystemen zwischen den USA und China.
- Risiken für deutsche (Wirtschafts-)Sicherheit, Souveränität und Handlungsfähigkeit können sich insbesondere ergeben aus:
 - Instabilitäten und Verletzlichkeiten in Lieferketten sowie speziellen Abhängigkeiten vom Import kritischer Vorleistungsgüter, insb. ausgewählten Rohstoffen;
 - dem Abfluss von sicherheitsrelevanter Technologie und Know-how insb. mit Blick auf deren dual-use Anwendung oder den Einsatz für Überwachung oder Repression;

- der Kontrolle von oder Einfluss auf kritische Infrastruktur in DE/EU;
 - makroökonomischen Ausstrahlungseffekten auf DE/EU Stabilität (kurzfristig) oder die Nachhaltigkeit der Industriebasis (langfristig); sowie
 - besonderen Abhängigkeiten oder Klumpenrisiken (quasi) systemrelevanter Unternehmen oder Industrien z.B. über Lieferketten, Exporte, Absatz, Umsätze, Profite, Technologie etc.
- Diese Risiken müssen abgewogen, z.B. im Verhältnis zu unternehmerischen Risiken durch entgangene Markt- und Entwicklungschancen, und ihre Bearbeitung kalibriert werden. Eine Reduktion von Risiken durch weniger Exposure (z.B. die sinkenden Exportchancen für deutsche Unternehmen in China, siehe Abb. 3) sollte per se kein Grund zur Freude sein, sondern verweist auf Verdrängung aus dem Markt. Von „risk-avoidance“, „-mitigation“, „-transfer“ zu „risk acceptance“ braucht es politisch zu verantwortende Leitplanken für angepasste Maßnahmen im Umgang mit differenzierten Abhängigkeiten und speziellen Verwundbarkeiten.

Die Bundesregierung, Forschungsinstitute sowie viele Unternehmen und Verbände haben in den letzten zwei Jahren Analysen kritischer Verflechtungen und in vielen Fällen deutliche Anpassungen von Strategien bezüglich der Verflechtungen mit China empfohlen oder vorgenommen. Es besteht die Gefahr, dass die Rolle des Bundestags sich vornehmlich darin erschöpfen könnte, als passiver Konsument von Adhoc-Analysen oder Lobby-Bemühungen zu erscheinen.

- Die Chinastrategie und Nationale Sicherheitsstrategie der Regierung sowie EU-Politik der letzten Jahre betonen die Notwendigkeit eines aktiven De-Risking (von China) und der Stärkung Europas („protect, promote, partner“): „Eine Minderung von Risiken (De-Risking)“ sei „dringend geboten“. Dabei formuliert die Regierung den Anspruch „kritische Abhängigkeiten fortlaufend [zu] analysieren“ und ein „regelmäßiges EU-weites Monitoring“ zu unterstützen. Kapazitäten diesbezüglich scheinen sich noch im Aufbau zu befinden und die Zugänge bzw. Rolle des Bundestags dabei zumindest für Außenstehende ungeklärt.
- Maßnahmen zum vertraulichen und strategischen Austausch mit Unternehmen zu China-spezifischen Risiken scheinen noch unausgereift und treffen regelmäßig auf praktische Umsetzungshürden und Widerstand, auch wenn gewichtige Verbände grundsätzlich unterstützend sind und eigene Analysen beitragen.
- Ausgewählte Einschätzungen auf der Basis neuerer Analysen bestärken den Eindruck, dass der Handlungsdruck eher gewachsen ist:
 - Bundesbank (2024): „Unternehmen und Politik sollten weiter Anstrengungen unternehmen, um Risiken zu reduzieren und die Widerstandsfähigkeit der deutschen Volkswirtschaft zu stärken.“
 - Matthes (2024): „Wenn wir uns die einzelnen industrienahen Produktgruppen mit hohen Abhängigkeiten von China genauer anschauen, können wir kein nennenswertes strukturelles De-Risking der deutschen Wirtschaft erkennen.“
 - IFW (2023): Ein „vollständiger Abbruch der Handelsbeziehungen mit China“ hätte „schwerwiegende, aber nicht katastrophale Auswirkungen auf die deutsche Wirtschaft“ ... „weniger extreme Abkopplungsvarianten oder eine schrittweise Risikominimierung („small yard, high fence“) würden geringere Kosten verursachen.“

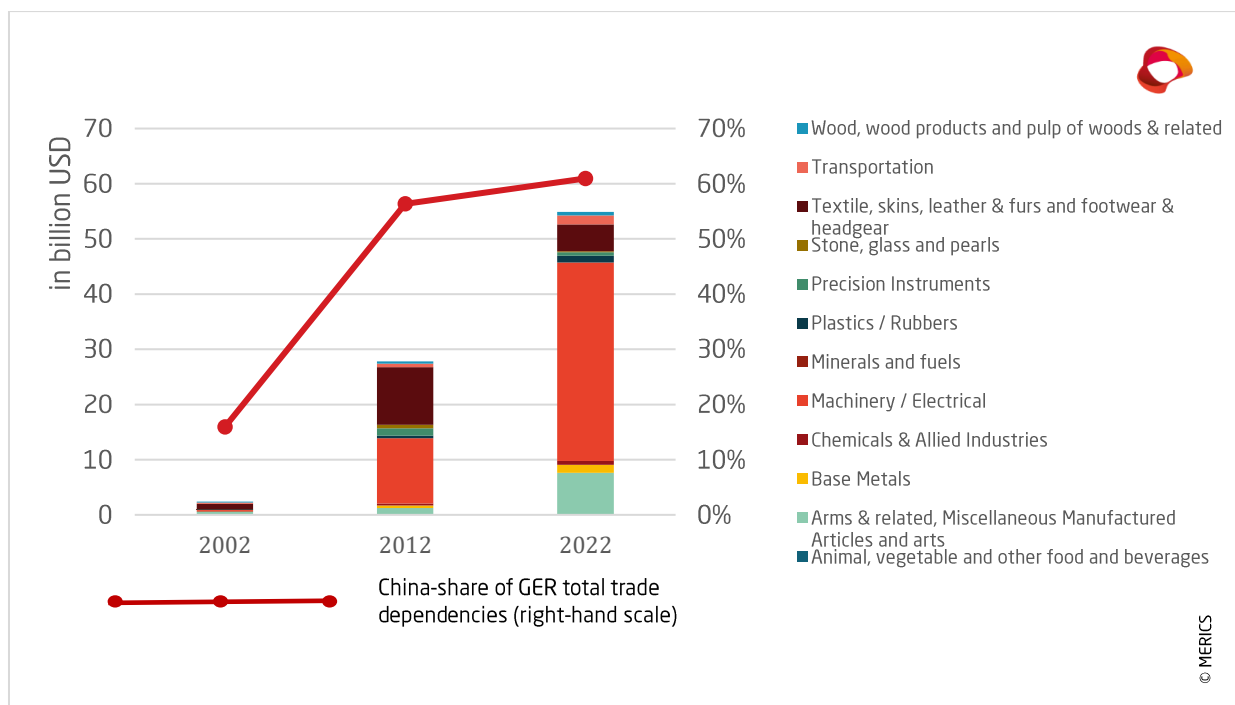
- IFW (2022): „Deutsche Firmen befinden sich auf dem Weg zu einer gefährlichen Abhängigkeit vom Wohlwollen der chinesischen Führung. Sie dienen dem geopolitischen Machtanspruch Chinas, wenn sie ihr Know-how in das Land transferieren, und können von heimischen Firmen verdrängt werden.“
- Viele Unternehmen haben bereits mit Anpassungen ihrer Unternehmensstrategien auf diese neue Lage reagiert und nehmen eine Neugewichtung Ihrer China-Aktivitäten vor bzw. setzen auf Diversifizierung. Für einige Unternehmen scheint eine verstärkte Lokalisierung in China Teil ihrer „De-Risking-Strategien“ zu sein.

Es mangelt weiterhin an (1) einer systematischen Zusammenführung und regelmäßigen Aktualisierung der Erkenntnisse zu Risiken für nationale und „wirtschaftliche Sicherheit“ insb. im Verhältnis zu China, (2) der Entwicklung von darauf aufbauender Handlungskapazität und (3) sichtbaren Fortschritten beim Abbau der Risiken. Der Bundestag sollte sich stärker dafür einsetzen, bestehende Kapazitätslücken zu schließen und aktiver dazu beitragen, Deutschland in dieser Umbruchphase der geopolitischen Globalisierung strategisch zu positionieren.

- Die Bearbeitung von Abhängigkeiten im Bereich von Rohstoffen- und z.T. bei Halbleitern scheint durch industriepolitische Maßnahmen auf Ebene des Bundes und der EU am weitesten vorangeschritten, ihre Erfolgsaussichten bzw. der Zeithorizont dafür jedoch unklar. Bei vielen Medikamenten und wichtigen Rohstoffen (seltenen Erden wie Scandium und Yttrium) sind Abhängigkeiten gestiegen (Matthes 2024). Bei den Importen von Lithium/Lithium-Ionen-Akkumulatoren bestehen hohe Klumpenrisiken mit starken Abhängigkeiten von Chile und China (Deloitte 2024).
- Aktuelle Entwicklungen in den Chinabeziehungen zeigen, dass die Notwendigkeit einer kritisch-kompetenten Bearbeitung strategischer Implikationen der wirtschaftlichen Verflechtung mit China schnell steigen wird: Von den Auswirkungen von Überkapazitäten in China auf die industrielle Basis Europas zur laufenden Debatte bezüglich der Kontrolle von „Legacy-Chips“; von neuen Risiken mit Blick auf IoT-Produkte, Datentransfers bei autonomem Fahren, E-Commerce oder über soziale Medien, über den Umgang mit Cyberattacken zu den Implikationen möglicher Sanktionen gegenüber China – der Bundestag muss gewappnet sein.
- Es ist ebenfalls noch unklar wie sich die Bundesregierung bezüglich der von der EU identifizierten Hochrisiko-Technologien und geforderten Risikoanalysen positioniert bzw. welche Erkenntnisse und Handlungskonsequenzen für Deutschland daraus erwachsen. Dem Bundestag sollten zumindest diese Erkenntnisse bekannt sein.
- Im Vergleich beispielsweise zu Japan fehlt Deutschland ein „integrierter Ansatz“ für Wirtschaftssicherheit – konkret etwa ein Rahmenwerk für die Listung von und Sicherstellung stabiler Versorgung mit „key products“.
- Neben der vorgeschlagenen „Kommission“ (Antrag der CDU/CSU) nach dem Modell der im Jahr 2000 eingerichteten „US-China Economic and Security Review Commission“ des US-Kongresses oder eines parlamentarischen Beirats stehen dem Bundestag eine Vielzahl von Möglichkeiten offen, einen Beitrag zur Schließung von Kapazitätslücken und Politikentwicklung in diesem Feld zu leisten, darunter:
 - Einen stärker länder-agnostischen Ansatz wählen, um auch China-spezifische, aber vergleichend-eingebettete analytische Ergebnisse zu produzieren, Debatten voranzutreiben und Handlungsempfehlungen zu entwickeln;

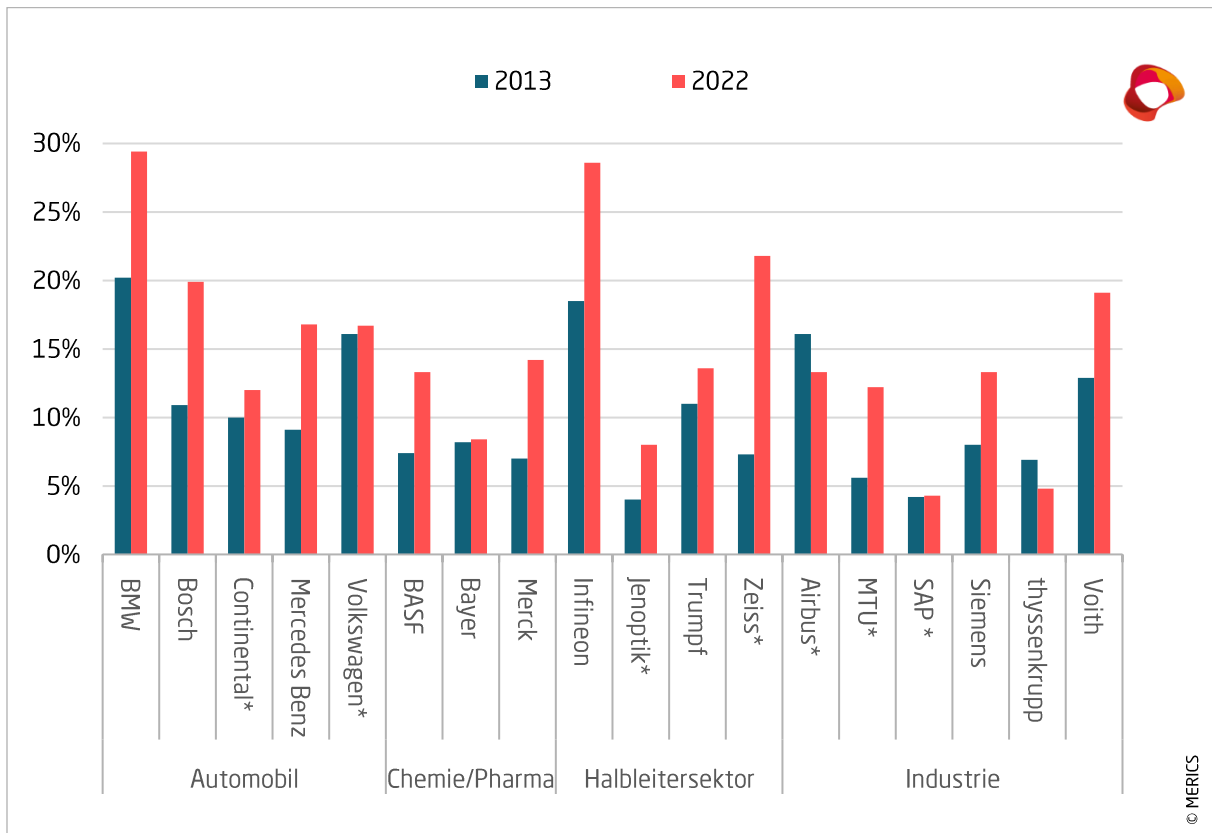
- Aufbau eigener Kompetenzen und Ressourcen im Wissenschaftlichen Dienst und Ausschussesekretariaten;
- Kritische Begleitung der Regierungsaktivitäten zur regelmäßigen Analyse von Abhängigkeiten und der Zusammenarbeit der Ministerien im Bereich Wirtschaftssicherheit;
- Zusammenarbeit mit bzw. Forderung an die Bundesregierung konkrete Schritte, Datenverfügbarkeit/-lücken, Methoden und Kriterien für die Analyse von wirtschaftspolitischen Risiken transparent zu machen und auf europäischen Austausch in diesem Feld hinzuwirken;
- Wenn die Analyse und Bearbeitung dieser Risiken auf Regierungsseite als ausreichend angesehen wird, sollte der Fokus auf europäische Initiativen zum Aufbau entsprechender Analyse- und Monitoring-Fähigkeiten gelegt werden;
- Enquete-Kommission zur „Stärkung von Wirtschaftssicherheit“ in einer Phase geopolitischer Globalisierung;
- Stärkung der Position des Bundestags mit Blick auf Technologie-Vorausschau
- Förderung von deutschen Forschungseinrichtungen für entsprechende Analysen;
- Regelmäßige (koordinierte) Anhörungen in Europa-/Außenpolitik-/Wirtschaftsausschuss bzw. gemeinsame AG-Sitzungen;
- Thematisierung im Austausch mit Parlamenten von like-minded Staaten;
- Regulatorische Initiativen zur Verschärfung von Transparenzpflichten.

Abb. 1: Die Entwicklung deutscher „Import-Abhängigkeiten“ von China



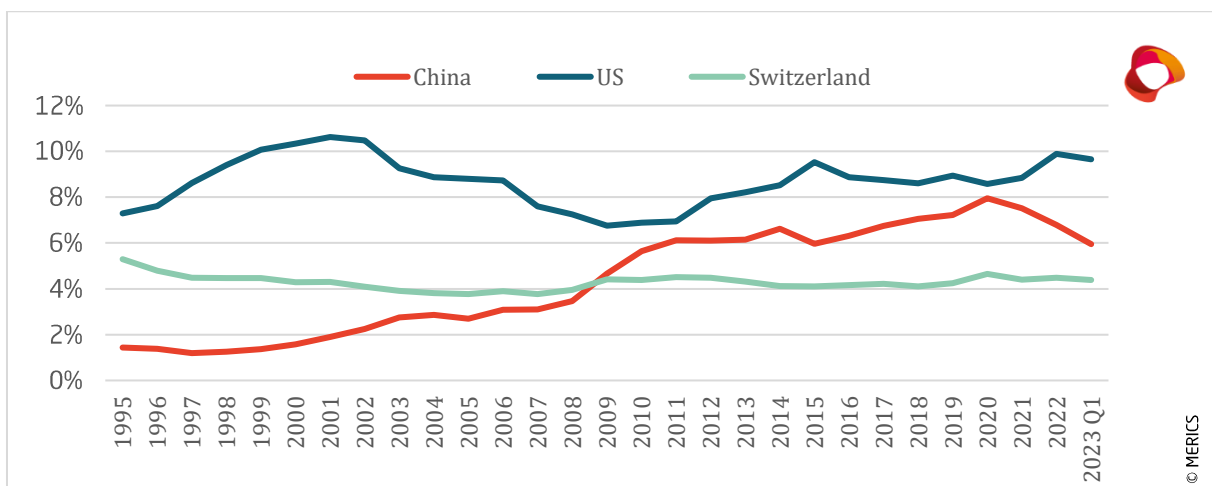
Source: MERICS Trade Dependency Database; Note: The database collects all dependencies on imported goods for all countries in the world from 2000 to the most recent year available in the respective original trade data set. It provides bilateral trade lines at the most granular internat. product level. The dependencies are identified based on a three-pronged approach applied to all of the 5 113 customs' product categories for every country: 1. a significant global deficit (total imports of the good twice as high as the total exports), 2. a significant bilateral supplier (partner makes up for >30 percent of all the imports of the good); 3. a concentration of suppliers (the product's world exports have a Herfindahl-Hirschman Index (HHI) above 0.25).

Abb. 2: China-Umsatzanteil ausgewählter deutscher Unternehmen



Quelle: Unternehmensberichte/MERICS. Bei einigen Firmen muss der Chinaanteil aufgrund fehlender Daten geschätzt werden.

Abb. 3: Wichtige Zielländer deutscher Exporte



Quelle: Destatis.

Nachweise:

- Bundesbank (2024) „Wirtschaftliche Risiken für Deutschland aus der Verflechtung mit China“, <https://www.bundesbank.de/de/aufgaben/themen/wirtschaftliche-risiken-fuer-deutschland-aus-der-verflechtung-mit-china-922432>.
- Deloitte (2024) „Wie abhängig ist Deutschland von kritischen Rohstoffen?“, <https://www2.deloitte.com/de/de/pages/energy-and-resources/articles/supply-chain-pulse-check.html>.
- Drinhausen K., Zenglein M. (2024) “Tech-driven growth takes priority over public welfare in China’s vision for development”, <https://merics.org/de/kommentar/tech-driven-growth-takes-priority-over-public-welfare-chinas-vision-development>.
- MERICS (2024a) “The increasing challenge of obtaining information from Xi’s China”, <https://merics.org/de/report/increasing-challenge-obtaining-information-xis-china>.
- MERICS (2024b) “China’s strategies to reduce vulnerabilities”, <https://merics.org/en/chinas-strategies-reduce-vulnerabilities>.
- IFW Kiel, Institut für Weltwirtschaft (2023) „Was wäre wenn? Die Auswirkungen einer harten Abkopplung von China auf die deutsche Wirtschaft“, <https://www.ifw-kiel.de/de/publikationen/was-waere-wenn-die-auswirkungen-einer-harten-abkopplung-von-china-auf-die-deutsche-wirtschaft-32325/>.
- IFW Kiel, Institut für Weltwirtschaft (2022): „IfW Kiel in den Medien - Gefährliche Abhängigkeit von China - Frankfurter Allgemeine Zeitung“, <https://www.ifw-kiel.de/de/publikationen/gefaehrliche-abhaengigkeit-von-china-26338/>.
- IWF, Internationaler Währungsfond (2024) „Changing Global Linkages: A New Cold War?“, <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2024/04/05/Changing-Global-Linkages-A-New-Cold-War-547357>.
- Matthes, J. (2024) „Importseitiges De-Risking von China im Jahr 2023. Eine Anatomie hoher deutscher Importabhängigkeiten von China“, <https://www.iwkoeln.de/studien/juergen-matthes-eine-anatomie-hoher-deutscher-importabhaengigkeiten-von-china.html>.