

Chinesische Investitionen in Hochtechnologien

Chinesische Firmenübernahmen in Deutschland werden heiß diskutiert. Berlin und Brüssel reagieren darauf politisch motiviert. Die deutsche Industrie lehnt protektionistische Maßnahmen ab. Der Rechtsschutz in Deutschland ist ausreichend.

Die deutsche Industrie lehnt zusätzliche staatliche Eingriffsmöglichkeiten bei Übernahmen deutscher Unternehmen aus dem Ausland ab. Der bestehende Rechtsrahmen stellt den Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ausreichend sicher. Dies gilt auch für Übernahmen aus China. Dennoch wird auch in der deutschen Industrie wahrgenommen, dass wir uns mitten in einem Systemwettbewerb mit China befinden. Marktwirtschaft hier versus „sozialistische Marktwirtschaft“ mit massiver staatlicher Wirtschaftslenkung und Innovationsförderung dort. In diesem Wettbewerb können wir nur bestehen, wenn Bundesregierung, Bundestag, Wirtschaft und Wissenschaft gemeinsam alles dafür tun, die Innovationsfähigkeit der Industrie am Standort Deutschland zu verbessern. Deutschlands Offenheit im internationalen Wettbewerb ist für die Zukunftsfähigkeit der Industrie ebenso elementar wie der marktwirtschaftsbasierte Wettbewerb. Und es gilt, in möglichst vielen Politikbereichen mit den EU-Partnern eine starke, geschlossene europäische Strategie zu entwickeln und zu verfolgen.

Die Debatte

Die Debatte um chinesische Investitionen in Deutschland entzündete sich im Sommer 2016 an den geplanten Übernahmen des Industrieroboter-Herstellers Kuka und des Anlagenbauers Aixtron. Viele andere chinesische Übernahmen in Deutschland waren zuvor geräuschlos oder sogar mit positiver Wahrnehmung im Markt über die Bühne gegangen, darunter die des Betonpumpenherstellers Putzmeister und des Herstellers

Stein des Anstoßes: Roboter des Herstellers Kuka



Foto: iStock © ramino

von Aufbauten für Feuerwehrfahrzeuge, Ziegler. Drei Faktoren bestimmen die Debatte um chinesische Übernahmen:

Die Asymmetrie im Marktzugang. Während in der EU freier Zugang für den Handel von Waren und Dienstleistungen besteht, sind in China ganze Branchen für ausländische Investitionen geschlossen, eine Reihe von Branchen ist mit Joint-Venture-Zwang unterlegt.

Der Systemwettbewerb. Während die EU marktwirtschaftliche Grundlagen für einen offenen internationalen Wettbewerb bereitstellt, herrscht in China eine „sozialistische Marktwirtschaft“ mit umfassenden staatlichen Eingriffsmöglichkeiten zur Steuerung der Wirtschaft. Das chinesische Modell ist zudem geprägt von intransparenten Eigentums-, Kontroll- und Finanzierungsstrukturen.

Die Innovationsstrategie. Während in Deutschland der Staat auf Grundlagenforschung fokussiert und die Industrie bei der angewandten Forschung unterstützt – unabhängig davon, ob es deutsche, europäische oder ausländische Unternehmen sind – hat China ein System staatlicher Innovationslenkung mit klaren Zielvorgaben etabliert. Die „Made in China 2025“-Strategie bevorzugt chinesische gegenüber westlichen Firmen. Die Frage ist sehr berechtigt, ob die Akquisition von Technologieunternehmen im Ausland ein Kernbestandteil dieser Innovationsstrategie ist.

Politische Vorstöße seitens der EU

2016 gab es in der EU aus unterschiedlichen politischen Lagern Vorstöße, sowohl den Dumping-Schutz gegen chinesische Importe als auch den Schutz vor chinesischen Übernahmen zu verbessern. Drei Begriffe prägen in diesem Zusammenhang die Diskussion:

Reziprozität: Die Frage „Warum müssen wir unseren Markt weiter offenhalten, wenn China seinen Markt nicht öffnet?“ impliziert die Überlegung, gezielte Marktbarrieren auch in der EU und in Deutschland einzuführen.

Investment Screening: Hier geht es der Politik zum einen um mehr Transparenz der Investitionen, zum anderen um die Möglichkeit, Übernahmen durch chinesische Investoren zu blockieren. Über viele Jahre galt der Konsens, dass Investitionen aus dem Ausland nur dann blockiert werden dürfen, wenn sie nationale Sicherheitsinteressen gefährden. Dieser Konsens ist aufgebrochen.

Critical Infrastructure: Hierunter wird von Regierungen in vagen Begriffsdefinitionen vieles gefasst, was Investitionen in Unternehmen mit Hochtechnologie umfasst. Ein Beispiel bietet die im Juli 2017 in Kraft getretene Änderung der deutschen Außenwirtschaftsverordnung. Sie erlaubt der Bundesregierung beispielsweise Akquisitionen durch ausländische Unternehmen eine Genehmigung zu verweigern, wenn in den betroffenen Firmen „Software (...) zum Betrieb von Anlagen oder Systemen zur Beförderung von Personen und Gütern im Luftverkehr, im Schienenverkehr, in der See- und Binnenschifffahrt, im Straßenverkehr, im öffentlichen Personennahverkehr oder in der Logistik entwickelt oder geändert wird.“

Im September 2017 schlug die EU-Kommission ein europäisches Rahmenwerk vor. Prüfungen sollen weiterhin ausschließlich auf der Grundlage nationaler Sicherheit und Ordnung erfolgen. Die Kommission nennt hierbei explizit die Bereiche Robotik, künstliche Intelligenz, Halbleiter, Cybersicherheit und Atomtechnologie.

Deutsche Industrie: Offen bleiben!

Die Position der deutschen Industrie ist klar: Investitionen chinesischer Unternehmen sind ebenso willkommen wie die anderer Investoren auch. Daran hat auch die Debatte um Übernahmen im Rahmen der chinesischen „Made in China 2025“-Strategie bislang nichts geändert. Die deutsche Industrie hat ein Eigeninteresse an Märkten, die sie als eine Grundlage ihrer Wettbewerbsfähigkeit ansieht. Das Eigentumsrecht ist ein elementarer Bestandteil unserer marktwirtschaftlichen Ordnung. Es beinhaltet selbstverständlich auch das Recht, das Unternehmen an ausländische Interessenten zu verkaufen. Auch wenn sich im Einzelfall einer Übernahme aus China negative Effekte für die deutsche Volkswirtschaft ergeben könnten, wäre der Schaden bei systemischen Eingriffsmöglichkeiten des Staates in Investitionsentscheidungen ungleich größer, so die vorherrschende Einschätzung in der deutschen Industrie.

Dass eine Investition durch Subventionen begünstigt wird oder den wirtschaftspolitischen Zielen des Herkunftslandes entspricht, wird von der deutschen Industrie nicht als Beleg dafür angesehen, dass damit Schaden für die deutsche Volkswirtschaft entsteht. Auch lassen die bis heute vorliegenden statistischen Daten über chinesische Investitionen in Deutschland nicht erkennen, dass die Sorgen vor einem Verlust an Wettbewerbsfähigkeit und Technologieabfluss gerechtfertigt sind. Bundesregierung und EU-Kommission müssen weiterhin darauf hinwirken, dass Staaten wie China mit eingeschränktem Marktzugang zur Öffnung ihrer Märkte bewegt werden. Das Androhen der Einführung von Marktzugangsbeschränkungen für ausländische Investitionen ist aus Sicht der deutschen Industrie aber kein geeignetes Instrument, um China zur Marköffnung zu bewegen.

Langfristig sollten wir in Deutschland und Europa nicht den Fehler machen, mit Chinas staatlicher Innovationssteuerung mithalten zu wollen, indem wir unsererseits die Lenkung von Innovations Schwerpunkten staatlich vorgeben. Stattdessen sollten wir alles dafür tun, dass noch mehr Innovation in den Unternehmen stattfindet und die Start-up-Kultur in Deutschland gestärkt wird. Mit China bewegen wir uns in einem langfristigen strategischen Wettbewerb. Die Mitgliedsländer der EU müssen eine gemeinsame Strategie verfolgen. Ein Instrument zur strategischen Investitionskontrolle würde nur dann Sinn machen, wenn es ein europäisches Instrument ist.

Friedolin Strack

ist Leiter der Abteilung Internationale Märkte im BDI und Sprecher der Geschäftsführung des APA.

Dieser Artikel ist eine gekürzte Fassung des DCPI Policy Brief „Die Sicht der deutschen Industrie auf chinesische Hochtechnologie-Investitionen in Deutschland“ vom November 2017. www.plattform-innovation.de/index.php

APA
Asien-Pazifik-Ausschuss
der Deutschen Wirtschaft