

# Wer Globalisierung will, darf sich nicht abschotten

Nur wenige Tage nachdem sich die G20-Länder Anfang Juli in Hamburg auf den „Kampf gegen Protektionismus“ eingeschworen hatten, beschloss die Bundesregierung Maßnahmen zur Verschärfung der staatlichen Kontrollmöglichkeiten bei ausländischen Investitionen. In Zeiten zunehmender nationaler Egoismen sendet die Exportnation Deutschland damit die falschen Signale.

Nachdem chinesische Übernahmen deutscher Unternehmen in den vergangenen Jahren stark zugenommen hatten, entspann sich im vergangenen Jahr eine hitzige öffentliche Debatte über einen befürchteten „Ausverkauf der deutschen Industrie“. Mit den am 12. Juli 2017 vom Bundeskabinett beschlossenen Änderungen der Außenwirtschaftsverordnung (AWV) glaubt die Bundesregierung, hierauf angemessen zu reagieren. Die Änderungen weiten die staatlichen Prüf- und Eingriffsrechte bei Übernahmen deutscher Unternehmen durch Unternehmen mit Sitz außerhalb der EU deutlich aus.

Bereits vor den Änderungen der AWV erlaubte diese der Bundesregierung, Übernahmen deutscher Unternehmen durch EU-fremde Investoren zu verbieten, wenn infolge des Erwerbs die öffentliche Ordnung oder die nationale Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland gefährdet sein könnten. Während es dabei bisher vor allem um relativ eng definierte Aspekte der nationalen Sicherheit im militärischen Bereich ging, wird in den geänderten Regeln erstmals konkret eine Gefährdung der öffentlichen Ordnung durch Übernahmen definiert. Demnach besteht eine solche Gefährdung, wenn es um sogenannte kritische Infrastruktur geht – also zum Beispiel um Energieversorgung, Krankenhäuser, Bahnhöfe oder Flughäfen. Auch für Firmen, die Cloud-Computing-Dienste erbringen oder Software zum Betrieb kritischer Infrastruktur entwickeln, werden künftig schärfere Übernahmeregeln gelten.

## „Kritische Infrastruktur“

Die breite Definition kritischer Infrastruktur in der Verordnung ist aus Sicht des APA problematisch, denn sie umschließt weite Teile der deutschen Industrie. Der Maschinen- und Anlagenbau könnte genauso betroffen sein wie die IT-Industrie und die Start-up-Szene. Mit dieser breiten und nicht klar abgegrenzten Definition kritischer Infrastruktur ist die Planbarkeit von Übernahmen für ausländische Unternehmen deutlich schwieriger geworden. Auch deutsche Eigentümer, die ihr Unternehmen verkaufen wollen, können nicht mehr sicher sein, ob die Bundesregierung mit Rückgriff auf den Schutz kritischer Infrastruktur beim Kauf interveniert. Die Attraktivität des Investitionsstandorts Deutschland für ausländische Investoren, die derzeit eine enorme Strahlkraft hat, könnte beeinträchtigt werden.

Mit Blick auf eine mögliche Eingrenzung des nationalen Sicherheitsbegriffs im derzeit verhandelten EU-China-Inves-

titionsabkommen ist es problematisch, wenn Deutschland nun selbst auf eine sehr breite Definition setzt. Der hohe Grad an Offenheit in Deutschland und Europa ist ein wichtiger Erfolgsfaktor der deutschen Wirtschaft. Jeder Schritt, der die Glaubwürdigkeit Deutschlands als Verfechter offener und freier Märkte einschränkt, erschwert den Kampf gegen Protektionismus.

Klare Bekenntnisse zu Freihandel und offenen Märkten weltweit sind aus Sicht des APA unabdingbar. Sie sind die Grundvoraussetzung einer Partnerschaft, eines Level-Playing-Fields in den gegenseitigen Wirtschaftsbeziehungen – mit allen Ländern in Asien, auch mit China. Dem immer lauter formulierten Ruf nach Reziprozität in Deutschland und der EU sollte man nicht unkritisch nachgeben. Die Betrachtung der Investitionsbestände liefert ein differenzierteres Bild.

## Chinesische Produkte wettbewerbsfähiger

In den vergangenen Jahrzehnten lag China als Ziel für Direktinvestitionen weltweit, aber vor allem auch bei deutschen Unternehmen im Trend. Weltweit haben sich seit dem Beginn der 2000er-Jahre die Bestände ausländischer Investitionen in China mehr als versechsfacht. Der Bestand deutscher Direktinvestitionen in China betrug 2015 rund 64 Milliarden Euro. Dabei waren circa 5.200 deutsche Unternehmen mit über einer Million Angestellten in China tätig. Der Bestand chinesischer Investitionen in Deutschland befindet sich mit geschätzten zwölf Milliarden Euro im Jahr 2016 zwar insgesamt noch auf einem niedrigen Niveau, die Zuwachsraten in den letzten fünf Jahren waren jedoch enorm (siehe auch APA aktuell 9/2016: Wachstumsimpulse durch chinesische Direktinvestitionen). Im internationalen Vergleich bleibt China aber mit einem Anteil von ausländischen Investitionen von 0,9 Prozent am BIP im Jahr 2015 immer noch unter den Investitionstätigkeiten der EU (zwei Prozent) und der USA (1,3 Prozent).

Es scheint dennoch nach wie vor für Erstaunen zu sorgen, dass sich der Strom der Investitionen nun seit einiger Zeit umkehrt. Chinesische Produkte und Unternehmen sind wettbewerbsfähiger geworden, verfügen über das notwendige Kapital und bestehen auf den Weltmärkten. Gleichzeitig ermutigt die chinesische Regierung mithilfe strategischer Initiativen wie der „Belt and Road Initiative“ die eigenen Firmen, sich im Ausland stärker zu engagieren. Langfristige Industriestrategien wie „Made in China 2025“ mehren dabei den Eindruck,



An der Kuka-Übernahme durch Midea hat sich der Streit entbrannt, der unter anderem zur jetzigen Verschärfung der deutschen Außenwirtschaftsverordnung geführt hat.

dass die chinesische Regierung M&A-Aktivitäten chinesischer Unternehmen im Ausland gezielt unterstützt, um Technologie aus Industrieländern abzuziehen.

### Sorgen nicht gerechtfertigt

Allerdings geben die bisherigen Erfahrungen mit chinesischen Investitionen in Deutschland kaum Anlass zur Sorge. Die bis heute vorliegenden Daten über chinesische Investitionen in Deutschland lassen nicht erkennen, dass die Ängste vor einem Verlust an Wettbewerbsfähigkeit und Technologieabfluss gerechtfertigt sind. Aus Sicht des APA ist eindeutig: Die Schlussfolgerung aus der zunehmenden Investitionstätigkeit chinesischer Firmen in Deutschland und Europa muss sein, sich im Dialog der chinesischen und deutschen Regierung für eine Verbesserung der wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen einzusetzen und Vorschläge hierfür zu formulieren.

Befürworter des „Reziprozitäts“-Gedankens zielen darauf, China über neue Marktzugangshemmnisse bei uns zur Öffnung des eigenen Marktes zu bewegen. Die Ausgangslage hierfür wird auch vom APA geteilt: Während in der EU marktwirtschaftliche Prinzipien verankert sind, sehen wir in China – auch bei der Übernahme ausländischer Unternehmen – allenthalben staatlichen Einfluss, eine große Zahl von Staatsunternehmen und günstige Kreditmöglichkeiten der Unternehmen bei den Staatsbanken. Was den Marktzugang angeht, stimmen wir zu: Der Marktzugang ist von extremer Asymmetrie geprägt. Hier bei uns offen, in China aber im Waren- und Dienstleistungshandel, bei Zertifizierungen, beim grenzüberschreitendem Internet, bei Investitionsgenehmigungen oder beim Devisentransfer zahlreichen staatlichen Hürden unterworfen. Vom Joint-Venture-Zwang in vielen Branchen angefangen bis zu einer für ausländische Unternehmen nachteil-

gen Patent- und Markenschutz-Politik. Klar ist: An dieser Asymmetrie ändert auch die neue Außenwirtschaftsverordnung nichts, die Eingriffsmöglichkeiten der Bundesregierung bleiben im Vergleich zu denen der chinesischen Regierung kosmetisch.

Allerdings: Auch kleine Schritte der Abschottung bei uns werden China nicht dazu bewegen, die eigenen Märkte zu öffnen. Deshalb lehnen wir Reziprozität als politisches Narrativ ab. Marktöffnung bleibt unser vorrangiges Ziel. Von unserer eigenen Offenheit profitieren wir selbst am meisten. Ein umfassendes EU-China-Investitionsabkommen ist die beste Chance, um auch China vom Vorteil offener Märkte zu überzeugen. Hierauf sollten die Bundesregierung und die EU-Institutionen und -Mitgliedstaaten ihre Energien konzentrieren.

---

#### APA-Geschäftsführung China:

Ferdinand Schaff  
 F.Schaff@bdi.eu / Telefon +49 30 2028 1409  
 Patricia Schetelig  
 P.Schetelig@bdi.eu / Telefon +49 30 2028 1532  
 www.asien-pazifik-ausschuss.de

