

Deutscher Bundestag
19. Wahlperiode
Ausschuss für Wirtschaft und Energie

Ausschussdrucksache 19(9)283
18. März 2019



Stellungnahme

Anhörung Ausschuss für Wirtschaft und Energie des Bundestags zum Umgang mit Auslandsinvestitionen

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.

Stand: 15.03.2019

Bedeutung der Auslandsinvestitionen für die deutsche Industrie

Grenzüberschreitende Investitionen (Foreign Direct Investment, FDI) sind ein Treiber der Globalisierung und ein wichtiger Motor für wirtschaftliches Wachstum und Entwicklung. Seit Ende des Kalten Krieges haben FDI deutlich an Fahrt aufgenommen.

Seit 1990 hat sich die weltweite Wirtschaftsleistung verdreifacht, der Welthandel hat sich im gleichen Zeitraum verfünffacht. Die weltweiten FDI-Bestände sind hingegen um den Faktor 12 auf 26,1 Billionen US-\$ angewachsen.¹ Mit der rasanten weltweiten Steigerung der grenzüberschreitenden Investitionen geht eine veränderte Produktionsweise einher. Durch den Aufbau globaler Wertschöpfungsketten realisieren multinationale Unternehmen in erheblichem Umfang Effizienzgewinne.

Die deutsche Industrie profitiert erheblich von dieser internationalen wirtschaftlichen Verflechtung, sowohl als Investor als auch als Empfänger von Investitionen. Die deutschen FDI-Bestände im Ausland haben sich seit 1990 auf rund 1,1 Billionen Euro fast versechsfacht. Über die damit verbundenen Beteiligungen an 37.483 Unternehmen ist die deutsche Wirtschaft für 7,2 Millionen Arbeitsplätze im Ausland verantwortlich (2016). Gleichzeitig sind Investitionen aus dem Ausland aber auch für die Schaffung von Arbeitsplätzen in Deutschland wichtig. Im Jahr 2016 waren ausländische Investoren mit einem Investitionsbestand in Höhe von 496 Milliarden Euro in Deutschland engagiert. Damit sind sie an rund 16.630 Unternehmen in Deutschland beteiligt, die im Jahr 2016 gemeinsam einen Umsatz in Höhe von 1,5 Billionen Euro in Deutschland erwirtschaftet haben. Unternehmen mit ausländischer Beteiligung sind in Deutschland für rund 3 Millionen Arbeitsplätze verantwortlich.² Damit waren 2016 schon rund 7 Prozent oder jeder 15. Arbeitnehmer in Deutschland für ein Unternehmen in ausländischer Hand tätig. Im Jahr 1996 waren es noch rund 4 Prozent bzw. jeder 22. Arbeitsplatz.³

Die grenzüberschreitenden Direktinvestitionen nehmen weiterhin weltweit zu. Allerdings fließt ein immer geringerer Anteil dieser FDI in die Industrieländer. Im Jahr 1990 flossen noch 83,1 Prozent der weltweiten Investitionsströme in die Industrieländer (in die EU28-Länder: 46,6 Prozent), im

¹ UNCTAD, <<http://unctadstat.unctad.org/EN/>> (eingesehen am 15. März 2019).

² Letzte verfügbare Daten der amtlichen Statistik der Deutschen Bundesbank. Deutsche Bundesbank, *Bestandserhebung über Direktinvestitionen 2018. Statistische Sonderveröffentlichung 10* <<https://www.bundesbank.de/de/publikationen/statistiken/statistische-sonderveroeffentlichungen/statistische-sonderveroeffentlichung-10/bestandserhebung-ueber-direktinvestitionen-2018-729620>> (eingesehen am 15. März 2019).

³ Deutsche Bundesbank, Statistisches Jahrbuch, https://www.destatis.de/DE/Publikationen/StatistischesJahrbuch/Arbeitsmarkt.pdf?__blob=publicationFile, S. 356 (eingesehen am 15. März 2019).



Jahr 2017 waren es aber nur noch 49,8 Prozent (EU28-Länder: 21,2 Prozent).⁴ Zunehmend interessanter für weltweit agierende Investoren werden die aufstrebenden Schwellenländer mit ihrer dynamischen Bevölkerungsentwicklung.

Chinesische Investitionen in Deutschland

Entgegen dem weltweiten Trend, der sich in einigen Industrieländern negativ abzeichnet, bleibt Deutschland für ausländische Investoren interessant. Insbesondere Investitionen aus China haben in den letzten Jahren zugenommen. Der Zuwachs steht ohne Zweifel in einem Zusammenhang mit der von der chinesischen Regierung im Mai 2015 verabschiedeten Strategie „Made in China 2025“, die darauf abzielt, die Abhängigkeit von ausländischen Technologieimporten zu senken.⁵

Insgesamt sind die FDI-Bestände in Deutschland aus China allerdings noch vergleichsweise niedrig. Chinesische Investoren verfügen über Investitionsbestände in Höhe von 2,2 Milliarden Euro in Deutschland, das sind nur rund 0,4 Prozent der gesamten Auslandsinvestitionen (2016). Die deutschen Investitionen in China sind 35 Mal so hoch. Chinesische Investoren kontrollieren 139 Unternehmen in Deutschland, 16.630 Mitarbeiter arbeiten hierzu für Unternehmen in chinesischer Hand. Für deutsche Investoren arbeiten in China hingegen 45 Mal mehr Chinesen. Über ihre Auslandsinvestitionen generieren chinesische Investoren in Deutschland einen Umsatz in Höhe von 5,4 Milliarden Euro – die Importe aus China (2017: 100,4 Milliarden Euro) nach Deutschland sind 19 Mal höher.⁶

Den rasanten Zuwachsraten in den Jahren bis 2016, für die die amtliche Statistik bisher vorliegt (2014: 26,1 Prozent gegenüber 2013, 2015: 39,7 Prozent gegenüber 2014)⁷, folgte vermutlich ein Rückgang der Investitionen.

⁴ UNCTAD, <<http://unctadstat.unctad.org/EN/>> (eingesehen am 8. November 2017).

⁵ Die mit diesem planwirtschaftlichen Ansatz verbundenen Fördermaßnahmen kommen chinesischen Investoren beim gezielten Zukauf ausländischer Technologie durch Unternehmensübernahmen im Ausland zugute. So etwa bei der Übernahme des Roboterherstellers KUKA AG (2017), dem Übernahmeangebot an den Maschinenbauer Aixtron SE (2017), das Übernahmeangebot an den Maschinenbauer Leifeld Metal Spinning GmbH (2018) und beim verhinderten Einstieg eines chinesischen Investors in den Netzbetreiber 50Hertz (2018).

⁶ Deutsche Bundesbank, *Bestandserhebung über Direktinvestitionen 2018 Statistische Sonderveröffentlichung 10* <<https://www.bundesbank.de/de/publikationen/statistiken/statistische-sonderveroeffentlichungen/statistische-sonderveroeffentlichung-10/bestandserhebung-ueber-direktinvestitionen-2018-729620>> (eingesehen am 15. März 2019).

⁷ Deutsche Bundesbank, *Bestandserhebungen über Direktinvestitionen. Statistische Sonderveröffentlichung 10*, <<http://g8fip1kplyr33r3krz5b97d1.wpengine.netdna-cdn.com/wp>



So zeigt eine Untersuchung der Unternehmensberatung Ernst & Young von Anfang 2019, dass die chinesischen Unternehmensübernahmen in Europa seit ihrem Höchststand 2016 (309 Übernahmen) sowohl 2017 (247) als auch 2018 (196) wieder deutlich zurückgegangen sind.⁸

Politische Entwicklungen

Ungeachtet der in statistischer Hinsicht noch vergleichsweise geringen Bedeutung chinesischer Investitionen in Deutschland steigen die Sorgen in Politik und Bevölkerung angesichts eines „Ausverkaufs“ deutscher Technologie. Befürworter einer strengeren staatlichen Investitionskontrolle sehen sowohl die Innovationskraft der deutschen Wirtschaft als auch die öffentliche Ordnung und Sicherheit in Deutschland gefährdet. Außerdem besteht bei manchen Befürwortern die Hoffnung, man könne andere Staaten durch höhere Hürden für Auslandsinvestitionen in Deutschland dazu bewegen, ihre Märkte weiter für deutsche Investoren zu öffnen („Reziprozität“). Seit Ende 2016 hat die politische Dynamik in diesem Politikfeld zugenommen.

Der bestehende rechtliche Rahmen ermöglicht der Bundesregierung grundsätzlich, unionsfremde Investitionen zu untersagen.⁹ Möglich sind solche Untersagungen aber nur zum Schutz der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit. Diese Einschränkung entspricht auch multilateralen Vereinbarungen auf OECD-Ebene.¹⁰ Industriepolitische Ziele wie der Schutz der Wettbewerbsfähigkeit von Zukunftstechnologien scheiden als Untersagungsgrund

content/uploads/2017/03/2017-03-20-Draft-Union-Act-on-Foreign-Investment.pdf> (eingesehen am 16.05.2017).

⁸ Ernst&Young, *Chinesische Unternehmenskäufe in Europa*, <<https://www.ey.com/de/de/newsroom/news-releases/ey-20180716-chinesische-unternehmenskaeufe-in-europa>> (eingesehen am 15. März 2019).

⁹ Im Rahmen der sektorspezifischen Prüfung (§ 5 Absatz 3 AWG in Verbindung mit §§ 60ff AWW) kann die Bundesregierung etwa bei Investitionen im Bereich Kriegswaffen eingreifen. Außerdem erlaubt das Außenwirtschaftsrecht (§§ 4 Abs. 1 Ziffer 4 AWG i.V.m § 55 ff. AWW) der Bundesregierung Verbote beziehungsweise Beschränkungen von Beteiligung an deutschen Unternehmen durch unionsfremde Investoren, wenn infolge des Erwerbs die öffentliche Ordnung oder Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland gefährdet sein könnten. Diese sektorübergreifende Prüfung setzt voraus, dass eine tatsächliche und hinreichend schwere Gefährdung vorliegt, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt (§ 5 Abs. 2 S. 2 AWG). Die Regelung griff bis zur Novelle im Dezember 2018 nur in Fällen, in der der ein Investor durch seine Investition die Schwelle der ausgeübten Stimmrechte von 25 Prozent überschreitet. Durch die Novelle wurde die Möglichkeit geschaffen, im Bereich der Kritischen Infrastruktur auch bei Beteiligungen ab 10 Prozent einschreiten zu können.

¹⁰ OECD, *OECD Guidelines for recipient country investment policies relating to National Security*, <<https://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/43384486.pdf>> (eingesehen am 15. März 2019).



ebenso aus wie die Ausübung von politischem Druck mit dem Ziel der Marktöffnung in anderen Ländern („Reziprozität“).

Einhergehend mit der steigenden Zahl an Übernahmen haben in den letzten Jahren die politischen Aktivitäten in diesem Bereich zugenommen. Im Juli 2017 weitete die Bundesregierung ihre Möglichkeiten zur Kontrolle ausländischer Investitionen in Deutschland aus.¹¹ Es wurde ein stärkerer Fokus auf den Bereich der Netzinfrastruktur gelegt sowie die Prüffristen der Bundesregierung ausgeweitet. Im Dezember 2018 nahm die Bundesregierung im Rahmen der 12. AWWV-Novelle weitere Änderungen vor und senkte die Schwelle, ab der Beteiligungen überprüft und untersagt werden können, für den Bereich der kritischen Infrastruktur von 25 Prozent auf 10 Prozent.

Auch andere Industriestaaten verfügen über Prüfungsmechanismen für Auslandsinvestitionen.¹² Viele Staaten haben ihre Überprüfungsmechanismen in den letzten Monaten angepasst. Das Europäische Parlament hat im Dezember 2018 eine Verordnung zum Umgang mit ausländischen Übernahmen verabschiedet, die im März 2019 vom Europäischen Rat angenommen wurde. Die europaweite Regelung wird voraussichtlich im Oktober 2020 in Kraft treten. In den USA wurden Ende 2018 die Prüf- und Untersagungsrechte des für Investitionsprüfungen zuständigen interministeriellen Ausschusses CFIUS erweitert. In den letzten beiden Jahren haben neun der zehn größten Volkswirtschaften ihre Gesetze für Auslandsinvestitionen angepasst, um Gefahren für die nationale Sicherheit abzuwehren.¹³ Die UNCTAD stellte in ihrem letzten World Investment Report fest, dass eine steigende Zahl von Ländern eine kritische Haltung gegenüber ausländischen Investitionen einnimmt. Viele Staaten würden schärfere Investitionskontrollen in Betracht ziehen.¹⁴ Die Gefahr einer Spirale der weltweiten Abschottungen von Märkten für Investitionen ist nicht von der Hand zu weisen.

¹¹ Neunte Verordnung zur Änderung der Außenwirtschaftsverordnung vom 12. Juli 2017, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/V/neunte-aendvo-awv.pdf?__blob=publicationFile&v=6.

¹² Übersichten zu Investitionskontrollen in verschiedenen Ländern bieten: Freshfields Bruckhaus Deringer, *Public interest or protectionism? Navigating the new normal*, <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=3992a607-204d-4bf0-93b9-33f35c633d74>; Avenir Suisse, *Investitionskontrollen: der ungebetene Schutz. Warum Schweizer Unternehmen nicht vor ausländischen Übernahmen bewahrt werden müssen*, <https://www.avenir-suisse.ch/publication/investitionskontrollen-der-ungebetene-schutz/>; Hering Schuppener Consulting, *A New Normal in the Regulatory Landscape for FDI*, <http://gpg.com/report-new-normal-regulatory-landscape-fdi/>.

¹³ Joachim Pohl, *Is international investment threatening or under threat?*, Columbia FDI Perspectives, No. 246 February 25, 2019, <http://ccsi.columbia.edu/files/2018/10/No-246-Pohl-FINAL.pdf> (eingesehen am 15. März 2019).

¹⁴ UNCTAD, *World Investment Report 2018*, https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2018_en.pdf, S. xiii.



Empfehlungen der deutschen Industrie

Die Offenheit Deutschlands und Europas sowie der konsequente Schutz von Privateigentum und Vertragsfreiheit sind wichtige Erfolgsfaktoren der deutschen Industrie. Gleichzeitig beschäftigt sich der BDI mit den Herausforderungen, die mit zunehmenden ausländischen Investitionen in Deutschland einhergehen und erkennt an, dass der Staat Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung abwenden muss. In diesem Spannungsverhältnis steht die Position der deutschen Industrie zum Umgang mit Auslandsinvestitionen:

- Ausländische **Investitionen sind in Deutschland willkommen**. Sie schaffen Wohlstand und Arbeitsplätze, in Deutschland arbeiten drei Millionen Arbeitnehmer für Unternehmen in ausländischer Hand. Deutschland profitiert in hohem Maße von offenen Grenzen.
- Die **gegenwärtig** im Außenwirtschaftsgesetz (AWG) und in der Außenwirtschaftsverordnung (AWV) verankerten **Kontrollmechanismen** zum Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit **sind ausreichend**. Der Schutz der öffentlichen Ordnung und der Sicherheit ist ein weltweit akzeptiertes Motiv für staatliche Eingriffsrechte. Darüber hinaus verhindern die allgemeinen Gesetze zur Regulierung der Wirtschaft (z.B. Gesetze gegen Wettbewerbsbeschränkung oder gegen unlauteren Wettbewerb) negative Auswirkungen der wirtschaftlichen Aktivitäten von Unternehmen. Außerdem verhindern die Regelungen zur Exportkontrolle Technologieexporte, die für die nationale Sicherheit Deutschlands gefährlich werden könnten.
- Der BDI ist **gegen** die Nutzung von Investitionskontrollen zur Erreichung **industriepolitischer Ziele**. Eine grundsätzliche Ausweitung des Eingriffskriteriums „Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit“ in AWG und AWV auf ökonomische Prüfkriterien kann einer protektionistischen Instrumentalisierung Tür und Tor öffnen.
- Die **Transparenz und Verlässlichkeit des Prüfverfahrens** sollte verbessert werden. Eine transparentere und präzisere Definition dessen, was unter „nationaler Sicherheit und Ordnung“ im Kontext ausländischer Direktinvestitionen zu verstehen ist, kann die Rechtsicherheit für



Investoren erhöhen und dadurch für den Standort Deutschland förderlich sein.¹⁵

- Das Androhen der Einführung von Marktzugangsbeschränkungen für ausländische Investitionen („**Reziprozität**“) ist nicht geeignet, Staaten zur Marktöffnung zu bewegen. Ein „Hase und Igel-Rennen“ kann Deutschland nur verlieren. Der BDI begrüßt jedoch alle politischen Initiativen zum Abbau von Investitionsbeschränkungen. Das gilt insbesondere angesichts des weltweit zunehmenden Protektionismus. Zur Öffnung von Auslandsmärkten für Investoren sind Investitionsschutz- und -förderverträge (IFV/BITs) sowie Freihandelsabkommen (FTAs) geeignete Mittel.
- **Eigentumsrechte und Vertragsfreiheit** als Grundpfeiler der sozialen Marktwirtschaft in Deutschland sind zu gewährleisten und zu stärken. Die Entscheidung von Eigentümern, an wen sie ihre Unternehmensanteile verkaufen, sollte nicht weiter als bisher eingeschränkt werden. Die Gefahr „feindlicher Übernahmen“ durch ausländische Unternehmen ist in der deutschen Industrie bisher gering. Rund 95 Prozent aller Unternehmen in Deutschland sind in Familienhand und können nicht gegen den Willen der Eigentümer übernommen werden.
- Die neue **europäische Verordnung** zum Umgang mit Auslandsinvestitionen in der EU bringt die Bedürfnisse nach Offenheit und Sicherheit gut in Einklang. Die Verordnung unterstreicht, dass Eingriffe nur zum Schutz der nationalen Sicherheit erfolgen dürfen. Die Entscheidungshoheit über Untersagungen von Investitionen bleibt in den Händen der Mitgliedsstaaten. Kritisch ist das relativ weite Verständnis von nationaler Sicherheit.
- Der BDI hat die Herausforderung des **Systemwettbewerbs mit China** erkannt. Um in diesem Wettbewerb erfolgreich zu sein, ist eine Stärkung unserer Wirtschaftsordnung und deren Schutz vor staatlichen Eingriffen Dritter notwendig. Die Regulierung von Auslandsinvestitionen alleine ist nicht ausreichend. In einem Grundsatzpapier hat der BDI 54 Forderungen zusammengestellt, um den Herausforderungen zu begegnen. Nachgedacht werden muss etwa über Anpassungen im Wettbewerbsrecht, im Beihilferecht oder im Aktienrecht. Es kommt aber auch darauf an, die allgemeine Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft zu stärken, die Handlungsfähigkeit der EU zu verbessern und die

¹⁵ 99,7 Prozent der Investitionsprüfungen in Deutschland wurden nicht von der Bundesregierung, sondern von den – teilweise verunsicherten – Investoren selbst initiiert. Besonders sicherheitssensible Bereiche, wie etwa Kryptotechnologie oder Netzbetrieb (Telekommunikation, Strom, Gas) könnten ggf. als genehmigungspflichtige Branchen genannt werden.



Rahmenbedingungen der Weltwirtschaft (etwa durch WTO, G7, G20, OECD) weiterzuentwickeln, so dass ein fairer Wettbewerb der Systeme möglich ist.¹⁶

¹⁶ BDI, *China – Partner und systemischer Wettbewerber. Wie gehen wir mit Chinas staatlich gelenkter Volkswirtschaft um?*, < <https://bdi.eu/publikation/news/china-partner-und-systemischer-wettbewerber/>>, (eingesehen am 15. März 2019).



Über den BDI

Der BDI transportiert die Interessen der deutschen Industrie an die politisch Verantwortlichen. Damit unterstützt er die Unternehmen im globalen Wettbewerb. Er verfügt über ein weit verzweigtes Netzwerk in Deutschland und Europa, auf allen wichtigen Märkten und in internationalen Organisationen. Der BDI sorgt für die politische Flankierung internationaler

Markterschließung. Und er bietet Informationen und wirtschaftspolitische Beratung für alle industrierelevanten Themen. Der BDI ist die Spitzenorganisation der deutschen Industrie und der industrienahen Dienstleister. Er spricht für 36 Branchenverbände und mehr als 100.000 Unternehmen mit rund 8 Mio. Beschäftigten. Die Mitgliedschaft ist freiwillig. 15 Landesvertretungen vertreten die Interessen der Wirtschaft auf regionaler Ebene.

Impressum

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI)

Breite Straße 29, 10178 Berlin

www.bdi.eu

T: +49 30 2028-0

Ansprechpartner

Dr. Stormy-Annika Mildner

Abteilungsleiterin Außenwirtschaftspolitik

T: +493020281562

s.mildner@bdi.eu

Dr. Christoph Sprich

Referent Außenwirtschaftspolitik

T: +493020281525

c.sprich@bdi.eu

BDI Dokumentennummer: D 1032