

Prof. Dr. Markus Taube
Lehrstuhl Ostasienwirtschaft China
Direktor IN-EAST School of Advanced Studies
Mercator School of Management
Universität Duisburg-Essen
markus.taube@uni-due.de

Deutscher Bundestag 19. Wahlperiode Ausschuss für Wirtschaft und Energie Ausschussdrucksache 19(9)284 19. März 2019

STELLUNGNAHME

Im Rahmen der
**Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft und Energie des Deutschen Bundestages
am 20. März 2019**

zu den Anträgen:

der Fraktion der FDP
Attraktivität Deutschlands für ausländisches Kapital sichern
BT-Drs. 19/4216

und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
**Schlüsseltechnologien und Kritische Infrastruktur schützen –
Standortattraktivität für Investitionen sichern**
BT-Drs. 19/5565

Grenzübergreifende Direktinvestitionen und Unternehmensbeteiligungen haben eine wichtige Funktion zur Aufrechterhaltung wettbewerblicher Marktprozesse in international definierten Märkten. Sie tragen in entscheidendem Maße dazu bei, leistungsstarke Geschäftsmodelle und Technologien über Grenzen hinweg zu diffundieren und auf diese Weise dynamische Wettbewerbsprozesse zu stärken. Sie ermöglichen es, regional ausdifferenzierte Kompetenzen zu bündeln und somit Innovationen zu befördern; und gleichermaßen Geschäftsmodelle auf internationaler Ebene auszudifferenzieren und gleichzeitig Skalenerträge generieren zu können. Grenzübergreifende Direktinvestitionen und Unternehmensbeteiligungen tragen auf einer grundlegenden Ebene dazu bei, den Wirtschaftsprozess zu dynamisieren, hierdurch (netto) Arbeitsplätze und Einkommen zu schaffen und letztlich auf gesamtgesellschaftlicher Ebene Wohlfahrt zu generieren.

Diese positiven Wirkungen können sich aber mittelfristig nur entfalten, wenn die interagierenden Unternehmen (Käufer, Verkäufer, Wettbewerber) aus zueinander kompatiblen Ordnungsstrukturen heraus agieren und unternehmerische Entscheidungen auf der Basis vergleichbar strukturierter Anreizsysteme erfolgen.

Vor diesem Hintergrund ergibt sich der ordnungspolitische Leitgedanke, grenzübergreifende Direktinvestitionen und Unternehmensbeteiligungen zwischen Akteuren, die aus kompatiblen Wirtschaftsordnungen stammen, weitgehend ungehindert den Marktkräften zu überlassen. Staatliche Eingriffe, z.B. in Form regulatorischer Steuerungsversuche, sind in einem solchen Umfeld als grundsätzlich dem gesamtwirtschaftlichen Interesse nicht förderlich zu klassifizieren. Im Verhältnis zu Akteuren, die in nicht-kompatiblen Ordnungsstrukturen beheimatet sind und artfremden Anreizsystemen unterworfen sind, gilt dies nicht. Hier ist es zwingend notwendig, über regulatorische Eingriffe „Luftscheusen“ einzurichten, die sicherstellen, dass die – nicht nur grenz- sondern auch systemübergreifende – Interaktion nicht den Ordnungszusammenhang des Heimatsystem (Deutschlands) stört und dessen Befähigung zur Wahrung sowie langfristigen dynamischen Weiterentwicklung von Wohlfahrt und Wettbewerbskräften unterminiert.

Im Verhältnis zur VR China steht die Bundesrepublik Deutschland vor genau dieser Aufgabe.

Die chinesische Volkswirtschaft ist nicht an den Grundprinzipien einer wettbewerbsbasierten Marktwirtschaft ausgerichtet und ihre Unternehmen unterliegen nicht den gleichen Anreizstrukturen und Gewinn/Verlust-Verantwortlichkeiten, die die unternehmerische Interaktion in Deutschland prägen.

Das polit-ökonomische System Chinas ist geprägt von einer weitreichenden Identität der Eliten und Entscheidungsträger in der Kommunistischen Partei und Staatsregierung einerseits und den Unternehmenskernern der in ihren respektiven Branchen führenden Firmen andererseits. Insbesondere im staatlichen Unternehmenssektor ist zu beobachten, dass einzelne Persönlichkeit zwischen Spitzenpositionen in Partei, Regierung und Unternehmensmanagement hin- und herwechseln und diese Funktionen teilweise auch gleichzeitig ausfüllen. Im privaten Unternehmenssektor zeigt sich die Vermengung dieser drei Ebenen weniger deutlich, ist jedoch ebenfalls klar zu beobachten, wenn z.B. die Führer formal privater Unternehmen herausragende Funktionen und Aufgaben in Parteiorganisationen und Regierungseinheiten ausüben (siehe z.B. die Aktivitäten „Pony“ Ma Huatengs (Tencent) im Rahmen des Nationalen Volkskongresses im Frühjahr 2018 oder „Jack“ Ma Yuns (Alibaba) Rolle für den G20 Gipfel in China 2016).

Aus dieser Identität der Eliten im politischen wie unternehmerischen Sektor erwächst die Besonderheit des chinesischen Wirtschaftssystems. Die weitreichende Kongruenz von Interessen und Zielen der Akteure in beiden Sphären ermöglicht ein Ineinandergreifen von Politik und Unternehmensführung, das westliche Konzeptionen von marktlichem Wettstreit untergräbt. Die Grenzen zwischen Regulierern und Regulierten werden verwischt. Staatliche Ressourcen werden ausgewählten Unternehmen zur Verfügung gestellt, ohne dass marktliche Gleichbehandlungsgrundsätze beachtet würden. Ausländische Akteure werden gegenüber einheimischen Unternehmen – die, im Gegensatz zu ersteren, Teil des nationalen Interessensverbundes sind – diskriminiert.

China ist keine zentral verwaltete Planwirtschaft mehr. Explizite Verhaltensvorgaben und Zwangsmaßnahmen gegenüber dem Unternehmenssektor sind in diesem System auch gar nicht notwendig. Durch die umfassende Gleichschaltung von Interessen und Zielen der Entscheidungsträger in Partei, Regierung und Unternehmen reichen breit ausformulierte, indikative Zieldefinitionen und unterstützende (materielle wie ideelle) Anreizsysteme aus, um auf gesamtwirtschaftlicher Ebene Ressourcen und Aktivitäten für strategische Vorhaben wie die *Belt & Road Initiative*, *Made in China 2025*, etc. zu mobilisieren.

Die in jüngerer Zeit zu beobachtenden M&A-Aktivitäten chinesischer Unternehmen im Ausland müssen vor diesem Hintergrund bewertet werden. Es handelt sich hierbei einerseits um die Umsetzung – rationaler – unternehmerischer Strategien und andererseits gleichzeitig um Maßnahmen, die auf nationaler Ebene definierte Ziele anstreben und Zugang zu staatlichen Ressourcen eröffnen. Die Übernahme des Augsburger Robotik-Unternehmens Kuka durch Midea ist ein Beispiel für diese Konstellation. Midea ist groß geworden als Hersteller von elektrischen Haushaltsgeräten, muss sich in Anbetracht veränderter Kostenstrukturen in China und in dem Bestreben nach höheren Gewinnmargen jedoch neu positionieren. Es erscheint von daher nur konsequent, dass das Unternehmen versucht, neue Geschäftsfelder zu erschließen, die für die nächsten Jahre hohe Zuwächse im Marktvolumen und gleichzeitig hohe Gewinnmargen auf das eingesetzte Kapital versprechen. Kuka als sehr gut eingeführter und technologisch versierter Anbieter von Robotik und Automatisierungslösungen steht genau hierfür. Der Einstieg von Midea bei Kuka bedient somit die strategischen Ziele einer Neuausrichtung des Unternehmens. Gleichzeitig steht Kuka aber auch für ein Technologiefeld, das in der nationalen *Made in China 2025* Strategie mit höchster Priorität belegt ist. Die Übernahme durch Midea dient somit auch der Umsetzung dieses Plans insofern sie in chinesischem Eigentum und unter chinesischer Kontrolle befindliches Know-how und korrespondierende Innovationskapazitäten substantiell ausweitet. Midea kommt dadurch in den Genuss umfassender staatlicher Vergünstigungen (steuerlich und administrativ) und präferiertem Zugang zu finanziellen und materiellen Ressourcen. Letztere Konstellation führt dazu, dass Midea faktisch einen Teil der Kosten und Aufwendungen der Übernahme durch den chinesischen Staat wieder erstattet bekommt.

Die hier am Beispiel Midea/Kuka aufgezeigte Konstellation führt dazu, dass chinesische Akteure – dank staatlicher Fördermaßnahmen – über dem Marktwert liegende Übernahmeangebote abgeben können, mit denen sie Bieterwettbewerbe für sich entscheiden und Konkurrenten verdrängen. Ohne Sicherungsmechanismen in den Zielländern, die diese Wettbewerbsverzerrung neutralisieren, besteht die Gefahr, dass chinesische Akteure sich entgegen der Marktkräfte und dank eines *non-level playing fields* einige der zukunftsreichsten globalen Hochtechnologiefirmen einverleiben.

Die hier skizzierten Strukturen bestehen gegenwärtig und sind *nicht* Gegenstand etwaiger Reform- und Liberalisierungsinitiativen der Xi Jinping Administration. Im Gegenteil ist in den letzten Jahren zu beobachten, wie insbesondere die Kommunistische Partei (weniger die Chinesische Regierung, die der Partei untergeordnet ist) ihre Kontrolle und ihren Steuerungsanspruch gegenüber der

Volkswirtschaft als ganzer wie auch individuellen Wirtschaftsakteuren sukzessive und substantiell ausbaut. Insgesamt ist gegenwärtig ein allgemeiner Trend zu verzeichnen, demgemäß in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten aufgebaute marktliche Koordinationsmechanismen wieder abgebaut und durch zentralstaatliche Steuerung ersetzt werden.

Die VR China verfügt heute über eine große und sich dynamisch weiterentwickelnde Volkswirtschaft mit zahlreichen sehr leistungsstarken und innovationskräftigen Unternehmen. Deutsche Unternehmen sind massiv in China engagiert und haben in der Vergangenheit in erheblichem Maße von dem wirtschaftlichen Aufstieg des Landes profitiert. Die deutsche Wirtschaft und Politik tun von daher gut daran, die bilateralen Beziehungen auf eine konstruktive und am bilateralen Wohlergehen ausgerichtete Partnerschaft auszurichten. Dies heißt aber auch, Systemdifferenzen offen zu adressieren und – wo angebracht – institutionelle „Luftschleusen“ einzurichten, um die wettbewerbsbasierte Marktordnung Deutschlands vor schädlichen Einflüssen zu schützen.

Die VR China hat entsprechende Maßnahmen zum Schutz des nationalen Ordnungszusammenhangs seit Beginn der Reform- und Öffnungsära in den späten 1970er Jahren und bis zum heutigen Tage umfassend implementiert und kontinuierlich an sich verändernde Rahmenbedingungen angepasst.

Deutschland hat auf entsprechende Maßnahmen weitgehend verzichtet und versucht, im Rahmen einer Strategie des „Wandels durch Handel“ positive Impulse zur Systemtransformation Chinas zu setzen. Grundlegend für diesen Verzicht war auch die Einschätzung, dass chinesische Wirtschaftsakteure in weiten Bereichen nicht konkurrenzfähig wären und deutsche Unternehmen eine dominierende und kontrollierende Rolle einnehmen könnten.

Zum heutigen Tage hat sich diese Situation grundlegend geändert.

- Die Strategie des „Wandels durch Handel“ ist letzten Endes gescheitert. Die chinesische Ordnungspolitik hat sich über Jahre hinweg am Beispiel westlicher Modelle wettbewerbsbasierter Marktwirtschaften entwickelt. Im laufenden Jahrzehnt ist dieser Konvergenzprozess jedoch zum Stillstand gekommen. Stattdessen ist ein staatskapitalistisches System entstanden, das auf grundlegender Ebene westlichen Ordnungsmodellen zuwiderläuft.
- Zahlreiche chinesische Unternehmen verfügen heute über herausragende Wettbewerbskräfte und sind finanziell hervorragend aufgestellt. Eine a priori Überlegenheit deutscher Unternehmen vis-à-vis ihren chinesischen Mit- und Gegenspielern ist in keiner Weise mehr gegeben.

In Anbetracht dieser Konstellation erscheint es zielführend, „Luftschleusen“ im Sinne einer umfassenden, aber transparent gestalteten Kontrolle und Regulierung nach Deutschland gerichteter

chinesischer Investitionsströme einzurichten bzw. zu stärken. Gleiches gilt für den Wirtschaftsraum der Europäischen Union als ganzer.

Der Einwand, dass hierdurch das Bündel an Eigentumsrechten, das deutsche Unternehmenseigner und Aktionäre halten, beschnitten wird, ist berechtigt und von hohem Gewicht. Es muss allerdings derartigen Beschwerden entgegengehalten werden, dass durch derartige Regulierungsmaßnahmen keine markt- und wettbewerbskonformen Transaktionen unterbunden werden, sondern nur solche, die auf verzerrten Preis- und Einkommensstrukturen, diskretionären staatlichen Eingriffen und somit systemfremden Parametern beruhen.

Die Idee, anstelle derartiger regulatorischer „Luftschleusen“, das Problem dadurch zu lösen, dass der Druck auf die chinesische Regierung erhöht wird, ein *level playing field* zu errichten, laufen fehl. Auch bei einer zunehmenden Liberalisierung der chinesischen Außenwirtschaftsordnung – namentlich der Regulierung nach China gerichteter ausländischer Investitionen, etc. – bleiben die oben geschilderten grundlegenden Systemdifferenzen bestehen, deutsche Unternehmen im Wettbewerb mit chinesischen Akteuren diskriminiert und in einer grundsätzlich benachteiligten Position – in China, in Europa und dem Rest der Welt.

Weiterführende Literatur

International Monetary Fund (2018): People’s Republic of China: Staff Report for the 2018 Article IV Consultation. Washington, D.C.

Taube, Markus (2018): Chinas Streben nach Zukunftstechnologien – partnerschaftliches Agieren von Staat und Unternehmertum als Erfolgsgeheimnis, in: ifo Schnelldienst (München), 71. Jg., Heft 14, S. 17-20.

Taube, Markus; in der Heiden, Peter (2015): Assessment of the normative and policy framework governing the Chinese economy and its impact on international competition. Report prepared on behalf of AEGIS EUROPE – Cross-sector Alliance Representing European Manufacturing, Brussels. Available from:

https://static1.squarespace.com/static/5537b2fbe4b0e49a1e30c01c/t/55d1966ae4b02198ab303ccb/1439798890849/MES%2BChina%2BStudy_Taube_Full%2BVersion-13August15_F.pdf.