

Deutscher Bundestag
19. Wahlperiode
Ausschuss für Wirtschaft und Energie

Ausschussdrucksache 19(9)281
15. März 2019



VDMA-Stellungnahme

Staatliche Prüfung von Unternehmensübernahmen durch Ausländer

Ansprechpartner Ulrich Ackermann
Telefon (direkt) 069 6603-1441
E-mail ulrich.ackermann@vdma.org
Version 14. März 2019

Politische Forderungen

Oberste Priorität im Umgang mit Unternehmensübernahmen durch Ausländer aus Drittstaaten haben Maßnahmen, die einen fairen Zugang für europäische Investitionen in Staaten wie China auf der Basis von Gegenseitigkeit ermöglichen. Unter der Voraussetzung dieser politischen Zielsetzung ist der VDMA offen für eine Diskussion, welche Instrumentarien potenzieller Gegenmaßnahmen in Europa eingeführt werden müssen. So sollte es Aufgabe der z.B. chinesischen Investoren sein, bei geplanten Übernahmen transparenter zu agieren, die Beweggründe besser zu erläutern und damit um Vertrauen zu werben. Deutschland und die EU wiederum müssen mit mehr Nachdruck auf einen Abschluss des seit Jahren verhandelten robusten EU-China-Investitionsabkommens drängen, mit Beseitigung der bestehenden Ungleichgewichte beim Marktzugang. Erforderlich sind vor allem freie Marktzugangsrechte für europäische Unternehmen und eine deutlich reduzierte „Negativliste“ von Sektoren, in denen bisher der Zugang für Auslandsinvestoren in China beschränkt ist.

Um dabei glaubwürdig zu sein, muss ein konkreter Zeitplan für die Verhandlungen des Investitionsabkommens festgelegt werden. Falls die Verhandlungen nicht zum gewünschten Ergebnis führen, sollten sich Bundesregierung und EU vorbehalten, über reziproke Maßnahmen nachzudenken.

Darüber hinaus ist es ausschließlich Sache der Wirtschaft selbst, sich auf einem fairen wettbewerblichen Fundament gegenüber China und anderen Staaten zu behaupten und langfristig eine stabile Position im globalen Wettbewerb zu erhalten.

Analyse der politischen Debatte

In der aktuellen öffentlichen und politischen Debatte über Auslandsinvestitionen werden verschiedene dringend voneinander abzugrenzende Aspekte vermischt. Erstens: Die gesetzliche Regelung zum Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit. Zweitens: Die Frage, ob der Staat wie auch immer gearteten Technologietransfer verhindern sollte. Und drittens: Der grundsätzliche Umgang mit dem zunehmenden Wettbewerb aus China.

Die Äußerungen in der Debatte über Auslandsinvestitionen reichen von grundsätzlicher Ablehnung über „sowohl als auch“ bis hin zum konkreten Ruf nach staatlichem Schutz.

Die Erfahrungen der letzten Jahre mit chinesischen Investoren im deutschen Maschinen- und Anlagenbau sind bislang überwiegend positiv. Für ein „Absaugen“ von technologischem Know-how gibt es zum jetzigen Zeitpunkt keine Anzeichen. Vielmehr statten die chinesischen Mutterunternehmen ihre deutschen Töchter mit ausreichenden Finanzmitteln aus und halten sich aus dem Tagesgeschäft heraus. Gleichzeitig werden für die deutschen Unternehmen die Absatzmärkte in China in einer Weise geöffnet, wie es in der Regel ohne lokale Unterstützung nicht möglich wäre.

Bewertung der politischen Zielsetzung

Der VDMA plädiert für eine Versachlichung der Diskussion über eine neue Art der Auslandsinvestitionsprüfung.

Politischer Wille und eigentliches Ziel sollte sein, gemeinsam als Deutschland und Europäische Union mit unseren wichtigsten Partnerländern ein echtes „level playing field“ bei Auslandsinvestitionen zu erreichen. Dieses Ziel wird derzeit in den Hintergrund gedrängt. An dessen Stelle stehen in Deutschland öffentlichkeitswirksame Überschriften wie die „öffentliche Ordnung und Sicherheit“, „kritische Infrastruktur“ sowie der „Technologieklaue“.

Außerdem fehlt ein wichtiger Aspekt in der öffentlichen Diskussion: Das grundgesetzlich geschützte Eigentumsrecht. Nach dem Grundgesetz lässt sich eine Eingrenzung des Eigentums nur dann rechtfertigen, wenn zwei Kriterien gleichzeitig zutreffen:

1. Die gefährdeten Allgemeininteressen sind im Verhältnis zum geschützten Individualrecht schwerwiegend genug.
2. Es gibt keine geeigneten eigentumsneutralen Alternativen zum Schutz der Allgemeininteressen.

Aus Sicht des VDMA existieren aber Alternativen: Mögliche Risiken für die öffentliche Ordnung und Sicherheit bei einer Gefährdung von „kritischer Infrastruktur“, wie in der Außenwirtschaftsverordnung definiert, durch Sabotage oder gemeinwohlwidriger Unternehmenspolitik aus dem Ausland, können auch durch andere gesetzliche Maßnahmen bekämpft werden.

Dazu kommt: Der Schutz „kritischer Infrastruktur“ ist keine Frage der Staatsbürgerschaft von Eigentümern. Wenn deren Verhalten „kritische Infrastruktur“ gefährdet, muss der Staat gegenüber jedem Eigentümer reagieren, unabhängig von der Nationalität.

Und auch eine möglicherweise gemeinwohlwidrige Unternehmenspolitik oder politisch motivierte Sabotage sind kein Privileg von Ausländern. Wenn Risiken als realistisch eingestuft werden, ist das ein sicherheitspolitisches Problem und damit keine Frage des Außenwirtschaftsrechts. Dann müssen konsequent rechtliche Gegenmaßnahmen getroffen werden, die gegen alle wirksam sind – nicht nur gegen Ausländer.

Auch ein weiteres in der aktuellen Debatte diskutiertes Argument zieht nicht: Den Abfluss sicherheitsrelevanter Technologien zu verhindern, ist Sache der Exportkontrolle. Um es klar zu sagen: Sogar der Export sicherheitsrelevanter Technologie in eine eigene Tochtergesellschaft im Ausland bedarf der Exportgenehmigung. Und Erfahrungen dahingehend, dass die deutsche Exportkontrolle wirkungslos ist, wenn ein CEO oder Gesellschafter aus dem Ausland kommt, gibt es bisher nicht. Falls es aber Probleme im Einzelfall geben sollte, dann muss eine Lösung im Rahmen des Exportkontrollsystems gefunden werden.

Deutschland muss für Auslandsinvestitionen offenbleiben

In der aktuellen Diskussion wird übersehen, dass die deutsche Volkswirtschaft sehr stark außenwirtschaftlich orientiert und deshalb selbst auf ein offenes Investitionsklima angewiesen ist:

- Technologiezukauf ist völlig legitim. Auch deutsche Unternehmen kaufen im Ausland Unternehmen, um deren Technologie in die eigene Unternehmensgruppe zu integrieren. Auch Deutschland benötigt Technologieimporte, nicht nur z.B. China!
- Um sich im weltweiten Wettbewerb behaupten zu können, müssen viele deutsche Unternehmen auch in China investieren. Der Wettbewerb in China ist Blaupause für den internationalen Wettbewerb.
- Wenn China “Foul spielt“ und sich nicht für ausländische Investoren öffnet, kann und sollte Europa reziprok handeln – aber nicht unter dem Deckmantel angeblicher, nicht ausländerspezifischer Sicherheitsgefahren.
- Deshalb dürfen aber im Umkehrschluss ausländische Investitionen in Deutschland nicht durch eine dirigistische staatliche Industriepolitik behindert werden.
- Die aktuelle politische Diskussion in Deutschland öffnet hierfür jedoch weit die Türen und zerstört somit den Erfolgsfaktor Nummer 1 der deutschen Industrie: Wir schaffen das selbst, mit einem durch freien Wettbewerb gestählten und dadurch nachhaltigen Erfolg.

Der deutsche Maschinenbau hat in den letzten Jahrzehnten verschiedene Krisen durchlebt und erfolgreich bewältigt, und zwar ohne massive direkte staatliche Unterstützung oder direkte Interventionen.