

Mikko Huotari

Stellvertretender Direktor, Mercator Institut für Chinastudien (MERICS)

E-Mail: mikko.huotari@merics.de

Telefon: 030-3440 999 30



merics
Mercator Institute
for China Studies

Stellungnahme

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft und Energie des Deutschen Bundestages am 20. März 2019 zu den Vorlagen

Antrag der Fraktion der FDP

Attraktivität Deutschlands für ausländisches Kapital sichern

BT-Drs. 19/4216

Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Schlüsseltechnologien und Kritische Infrastruktur schützen – Standortattraktivität für Investitionen sichern

BT-Drs. 19/5565

Zusammenfassung

- Nach Rekordzuwachsen bis 2016 sind chinesische Investitionen in Europa in den letzten zwei Jahren zurückgegangen. Strukturell ist aber mit einer verstärkten Präsenz chinesischer Unternehmen im europäischen Markt zu rechnen.
- Die „Landschaft“ europäischer Regularien für Investitionsprüfungen ändert sich derzeit rapide, bleibt im OECD-Vergleich aber von Offenheit geprägt.
- Das klug abgewogene neue europäische Rahmenwerk zur Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen könnte chinesische Investoren besonders treffen, ihre Implementation hängt jedoch an den Mitgliedstaaten.
- Politische Priorität in den kommenden Monaten sollte die effektive Umsetzung des neuen europäischen Rahmenwerks für Investitionsprüfungen sein.
- Dabei gilt es die Verschränkung mit anderen Kontrollinstrumenten zu stärken und Auslegungshorizonte („kritische Technologien“) so abzustimmen, dass der Erhalt der europäischen Industriebasis und Lieferkettensicherheit als sicherheitspolitische Herausforderungen effektiv bearbeiten werden können.
- Es ist nicht im deutschen und europäischen Interesse, Herausforderungen im Umgang mit chinesischen Investitionen allein durch sicherheitsfokussierte Instrumente anzugehen. Eine politische Nachsteuerung wird insbesondere notwendig im Bereich wettbewerbspolitischer Instrumente und durch verstärkte Reziprozität im öffentlichen Beschaffungswesen.
- Die Hoffnung auf eine schnelle und umfassende Marktöffnung und die Durchsetzung eines „Level playing fields“ im Verhältnis zu China kann nicht alleinige Leitlinie deutscher Politik sein. Die kritische Neubewertung europäischer Chinapolitik und der „10-Punkte-Plan“ der europäischen Kommission vom 12. März 2019 verdient auch in diesem Sinne vollste Unterstützung des Bundestags und der Bundesregierung.

Nach Rekordzuwachsen bis 2016 sind chinesische Investitionen in Europa in den letzten zwei Jahren zurückgegangen

Chinesische Direktinvestitionen in Europa sind im vergangenen Jahr um 40 Prozent auf 17,3 Milliarden Euro zurückgegangen.¹ Dies spiegelt einen weltweiten Rückgang chinesischer Investitionen wider und lässt sich insbesondere auf anhaltende Kapitalverkehrskontrollen und eine Verknappung der Liquidität in China zurückführen. Eine wachsende Rolle spielen jedoch auch neue Regularien zur Überprüfung von chinesischen Auslandsinvestitionen auf Sicherheitsrisiken in verschiedenen europäischen Empfängerländern.

Mit nur 17,3 Milliarden Euro erreichten die chinesischen Direktinvestitionen in den 28 EU-Staaten 2018 den niedrigsten Wert seit 2014. In 2016 lag die Gesamtsumme der chinesischen Investitionen in der EU mit rund 35 Milliarden Euro (davon etwa 11 Milliarden Euro in Deutschland) fast doppelt so hoch. In 2018 stand anders als in den Vorjahren kein Industriesektor besonders im Fokus: Investitionen im Transport-, Energieversorgungs- und Infrastrukturbereich, in Informations- und Kommunikationstechnologie sowie im Immobiliensektor waren im Vergleich zu den Vorjahren rückläufig. Deutliche Zunahmen verzeichneten der Finanzsektor, der Gesundheits- und Biotechnologie- sowie der Konsumgüterbereich, Dienstleistungen und die Automobilindustrie.

Der größte Anteil chinesischer Direktinvestitionen floß in 2018 erneut in die drei größten Volkswirtschaften der EU: Großbritannien mit 4,2 Milliarden Euro, Deutschland mit 2,1 Milliarden Euro und Frankreich mit 1,6 Milliarden Euro. Insgesamt entfielen jedoch nur noch 45 Prozent der gesamten EU-Investitionen aus China auf diese drei Länder, 2017 waren es noch 71 Prozent gewesen. Gleichzeitig steigerten größere Investitionen in Schweden (3,4 Milliarden Euro) und Luxemburg (1,6 Milliarden Euro) den Anteil der nordeuropäischen Länder und Benelux-Staaten auf 26 bzw. 13 Prozent.

Deutschland verzeichnete in 2018 ein Plus gegenüber dem Vorjahr von knapp 400 Millionen Euro auf 2,1 Milliarden Euro. In diesen Zeitraum fallen u.a. die Übernahme von Biotest durch den chinesischen Pharmahersteller Tiancheng und des Automobilzulieferers Grammer durch Ningbo Jifeng. Bedenken bezüglich chinesischer Investitionen in sensiblen Technologiebereichen und kritischen Infrastrukturen haben jedoch auch zu Verzögerungen oder sogar zum Scheitern von Vertragsverhandlungen mit chinesischen Investoren geführt, wie im Falle des Maschinenbauers Leifeld und des Stromnetzbetreibers 50Hertz.

Auffällig ist, dass 2018 der Anteil der Staatsunternehmen mit Investitionen in Höhe von 7,1 Milliarden Euro auf ein Fünfjahrestief von 41 Prozent sank. Auch verkauften erstmals chinesische Investoren in großem Stil Anteile in Europa. Die Rhodium Group und MERICS

¹ Das Mercator Institut für Chinaforschung analysiert seit 2015 gemeinsam mit der Rhodium Group die Entwicklung chinesischer Investitionen in Europa. Siehe zur Übersicht: <https://www.merics.org/de/publications/cofdi>. Diese Stellungnahme greift in Teilen auf die letzte, im März 2019 erschienene, Studie zu diesem Thema zurück: https://www.merics.org/sites/default/files/2019-03/190311_MERICS-Rhodium%20Group_COFDI-Update_2019_0.pdf. Die Analysen von MERICS und Rhodium Group basieren auf einem Transaktions-Datensatz und einer Methodologie, die im Appendix der folgenden Publikation ausführlich beschrieben ist: https://www.merics.org/sites/default/files/2017-09/COFDI_2015_EN.pdf.

schätzen, dass Unternehmensanteile im Wert von drei Milliarden Euro abgestoßen wurden, u.a. von dem Deutsche Bank-Anteilseigner HNA.

Angesichts des Handelskriegs zwischen den USA und China und des verschärften US-amerikanischen Systems der Investitionskontrolle dürften chinesische Investitionen in Europa zumindest vorübergehend einen zusätzlichen Schub erhalten.

Die „Landschaft“ europäischer Regularien für Investitionsprüfungen ändert sich rapide, bleibt im Gesamtbild aber von Offenheit geprägt

Sieben der 28 EU-Mitgliedstaaten haben in den letzten zwei Jahren ein neues Prüfungsregime etabliert oder den Prüfungsrahmen erweitert. Mindestens drei weitere Staaten arbeiten aktiv an der Veränderung der jeweiligen nationalen Regelwerke. Die doppelte Novellierung der deutschen Außenwirtschaftsverordnung in den Jahren 2017/2018 war mit ihrem Fokus auf kritische Infrastrukturen und der sinnvollen Absenkung der Prüfungsschwelle ein wichtiger Baustein dieser europäischen Neuorientierung.

Das im April 2019 in Kraft tretende europäische Regelwerk zur Überprüfung von Auslandsinvestitionen erweitert die Kontrollmöglichkeiten der EU-Mitgliedstaaten bezüglich ausländischer Direktinvestitionen in Europa.² Dabei wurde von den europäischen Institutionen eine sinnvolle Balance zwischen Mitgliedstaaten und Brüssel ausgehandelt, sowie sorgfältig zwischen prinzipieller Offenheit und einer gezielter Stärkung von rein auf Sicherheitsfragen bezogenen Prüfungsmechanismen abgewogen.

Im globalen Vergleich ist das neue europäische Regelwerk weit weniger streng und umfassend als entsprechende Regelungen in vielen anderen OECD-Ländern. Es handelt sich um einen „Koordinierungs- und Kooperations“- Rahmen. Mit den neuen Regeln kann die Europäische Kommission unter anderem nicht-bindende Einschätzungen zu Transaktionen, die mehrere Mitgliedsstaaten oder die Interessen der EU als Ganzes betreffen, abgeben.

Schwächer als in vielen anderen OECD-Staaten sind die neuen Regeln unter anderem, da sie Prüfungen eindeutig auf Bedenken bezüglich öffentlicher Sicherheit oder Ordnung einschränken und wirtschaftliche Kriterien weiterhin klar ausschließen. Zudem beschränkt sich der Rahmen auf Firmenübernahmen und lässt andere Investitionsformen wie Neuansiedlungen, Portfolio-Investitionen, Wagniskapital oder Kredite außen vor.

Bemerkenswert an dem europäischen Rahmenwerk ist die große Bandbreite der exemplarisch ausgeführten Bereiche, in denen eine Prüfung insbesondere möglich ist (kritische Infrastrukturen, kritische Technologien, kritische Inputs, Zugang zu sensiblen Informationen, Medien).

Die enthaltenen Richtlinien zum Informationsaustausch und zur Koordination nationaler Überprüfungen sind ebenfalls ehrgeiziger ausgefallen als vielfach erwartet. Mitgliedsstaaten, die bereits Investitionsprüfungsmechanismen haben, sind aufgefordert auch Investitionen, die von nicht-EU-Investoren über ein EU-Drittland abgewickelt werden, zu prüfen. Weitere Maßnahmen wie eine jährliche Berichtspflicht oder die Einrichtung von nationalen

² <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-72-2018-INIT/en/pdf>.

Kontaktstellen für Auslandsinvestitionen sollen dazu beitragen die Mechanismen in den Mitgliedsstaaten zu vereinheitlichen. Dadurch haben auch Mitgliedsstaaten, die bislang noch keine Investitionsprüfungen durchführen, Anreize Kapazitäten in diesem Bereich auf zu bauen.

Die neue europäische Rahmenwerk zur Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen könnte chinesische Investoren besonders treffen – die Implementation hängt jedoch an den Mitgliedstaaten.

Es ist zu erwarten, dass das ab April 2019 in Kraft tretende und in der Folge europaweit zu implementierende europäische Rahmenwerk zur Überprüfung von Auslandsinvestitionen verstärkt zu einer Prüfung chinesischer Investitionen in Europa führen wird.

Ein Großteil chinesischer Übernahmen wird von Kriterien, die in dem neuen EU- Regelwerk genannt sind, erfasst. 2018 hätten 83 Prozent³ der chinesischen Übernahmen in Europa mindestens eines von drei herausgehobenen Kriterien erfüllt, die im EU-Rahmenwerk als prüfungsrelevant nahegelegt werden: 46 Prozent der Zahl der Transaktionen entfielen auf einen als sensibel beschriebenen Sektor, 58% auf einen Sektor, der in Bezug zur chinesischen Industriestrategie Made in China 2025 steht („politisches Programm“) und 25 Prozent wurden von staatseigenen Betrieben unternommen.

Dies bedeutet nicht, dass alle diese Transaktionen geprüft würden, da Mitgliedstaaten weiterhin eine Gefährdung von öffentlicher Sicherheit oder Ordnung behaupten müssten. Dennoch kann erwartet werden, dass die neuen Regeln deutliche Auswirkungen auf chinesische Investitionen in Deutschland und Europa haben werden.

Empfehlungen

Effektive Umsetzung des neuen europäischen Rahmenwerks in den kommenden Monaten

- Eine erneute Anpassung der deutschen Außenwirtschaftsverordnung sollte den erweiterten Prüfungsrahmen in deutsche Rechtslage übersetzen.
- Für die deutsche Bundesregierung gilt es jedoch auch, den im europäischen Rechtsrahmen niedergelegten Auftrag der Kooperation mit „like-minded“ Partnern (zum Beispiel im G7-Rahmen) zu Investitionsprüfungen auszufüllen.
- Es wird an Staaten wie Frankreich und Deutschland liegen, im Zusammenspiel mit der Europäischen Kommission, die Effektivität und Qualität des europäischen Koordinationsmechanismus voranzutreiben.
- Im deutschen Kontext ist es zumindest fraglich, ob an den relevanten Stellen genügend Ressourcen für sachlich angemessene und zeitkritische Prüfungen bereit stehen.

³ Diese Angaben beziehen sich auf ein Sample aller chinesischer Transaktionen in Europa in 2018 mit einem Wert von über 1 Million Euro. Siehe https://www.merics.org/sites/default/files/2019-03/190311_MERICS-Rhodium%20Group_COFDI-Update_2019_0.pdf.

Verschränkung mit anderen Kontrollinstrumenten stärken und Auslegungshorizonte abstimmen

- Für die Bundesregierung und im europäischen Rahmen gilt es zu überprüfen wie die Verschränkung von Investitionsprüfungen und Exportkontrollmaßnahmen in diesem neuen Umfeld optimiert werden kann.
- Die Auslegung des Begriffs „kritische Technologien“ muss dynamisch im europäischen Kontext und mit sicherheitspolitischen Partnern abgestimmt werden. Dabei sollte die Auslegung mit Blick auf den Erhalt der europäischen Industriebasis und Lieferkettensicherheit als sicherheitspolitische Herausforderungen erfolgen.

Erweiterung des europäischen „Instrumentenkastens“

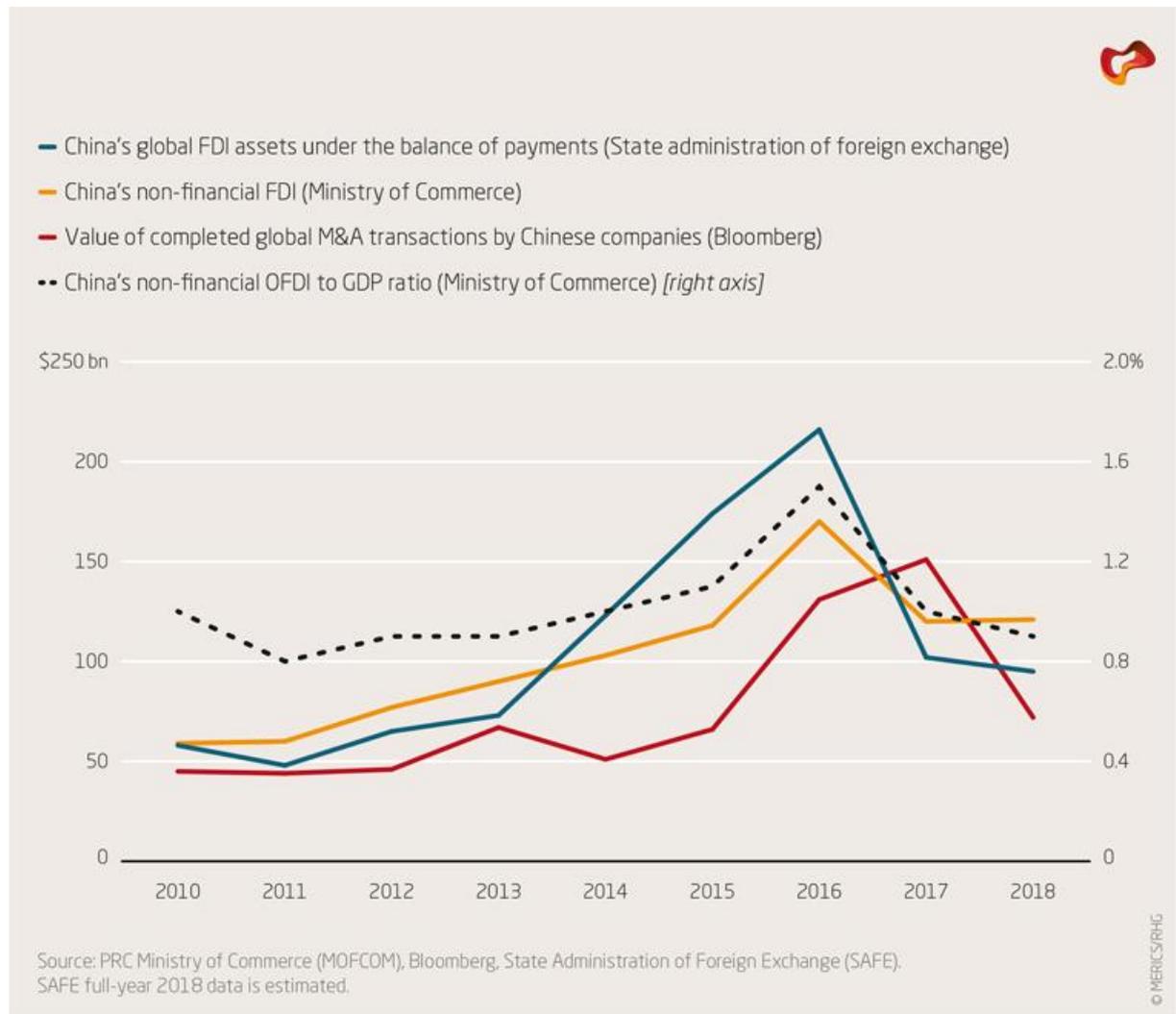
- Eine Beschränkung des Prüfungsregimes rein auf Direktinvestitionen könnte angesichts weiterer sicherheitspolitisch ebenso relevanter Investitionsformen und kommerzieller Verflechtungen schon mittelfristig zu kurz greifen. Auch eine Prüfung der Anbieter für den Ausbau von kritischer Infrastruktur könnte über das Außenwirtschaftsgesetz bzw. verordnung konkretisiert werden.
- Um Bedenken mit Blick auf (sicherheitspolitisch relevanten) Technologieabfluss effektiv zu begegnen, wären chinesische Industriespionage und Technologietransfer im Rahmen von europäischen Investitionen in China deutlich schärfer anzugehen.
- Es ist allerdings nicht im deutschen und europäischen Interesse, Herausforderungen im Umgang mit chinesischen Investitionen allein durch sicherheitsfokussierte Instrumente zu bearbeiten.
- Auch deshalb sollte frühzeitig in Politikfeldern, in denen eine Nachsteuerung notwendig sein wird, europäische Abstimmung vorangetrieben werden. Dies gilt insbesondere für den Bereich europäischer Wettbewerbspolitik sowie verstärkte Reziprozität im öffentlichen Beschaffungswesen. Um europäische Interessen unabhängig zu definieren und durchzusetzen, wird auch eine Debatte zu Chancen und Grenzen von Forschungs- und Innovationskooperation mit China erforderlich.
- Besondere Herausforderungen aus der verstärkten Präsenz chinesischer Investoren und Serviceanbieter ergeben sich insbesondere mit Blick auf die Durchsetzung europäischer Datenschutzregeln und den Schutz von sensiblen Bürger- und Unternehmensdaten.

Mit Blick auf den Zusammenhalt und effektive Zusammenarbeit steht das EU-Investitionsprüfungs-Regime geradezu beispielhaft für rationale Interessenabwägung und unabhängige europäische Handlungsfähigkeit. Es ist im deutschen Interesse, auf diesen Erfolgen aufzubauen und **im Verhältnis zu China noch stärker auf europäische Koordination zu setzen**. Die Neubewertung europäischer Chinapolitik und „10-Punkte-Plan“ der europäischen Kommission vom 12. März 2019⁴ verdient entsprechend vollste Unterstützung der Bundestags und der Bundesregierung.

⁴ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-1605_en.htm.

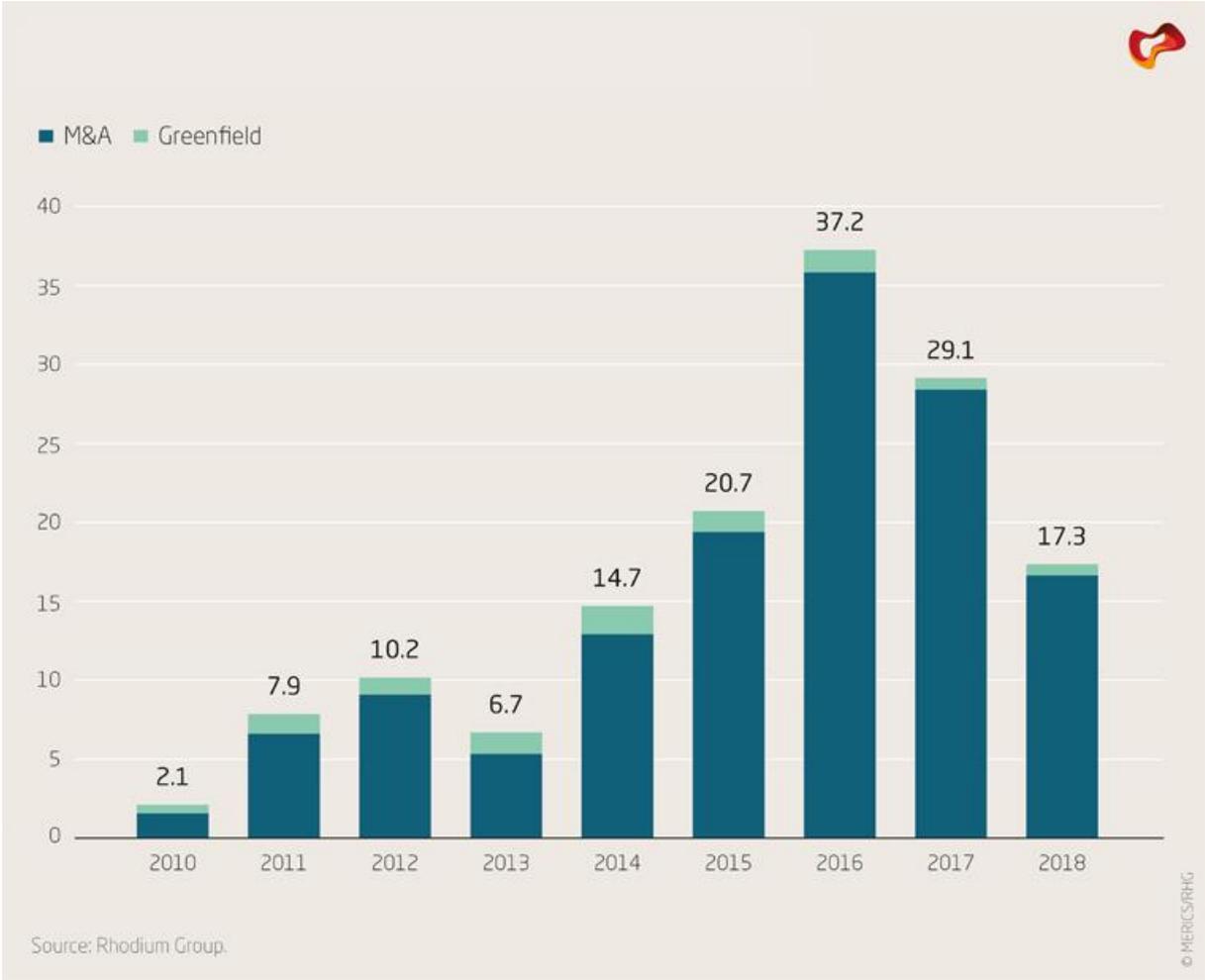
China's outward FDI slump continued in 2018

USD billion, percent share of GDP



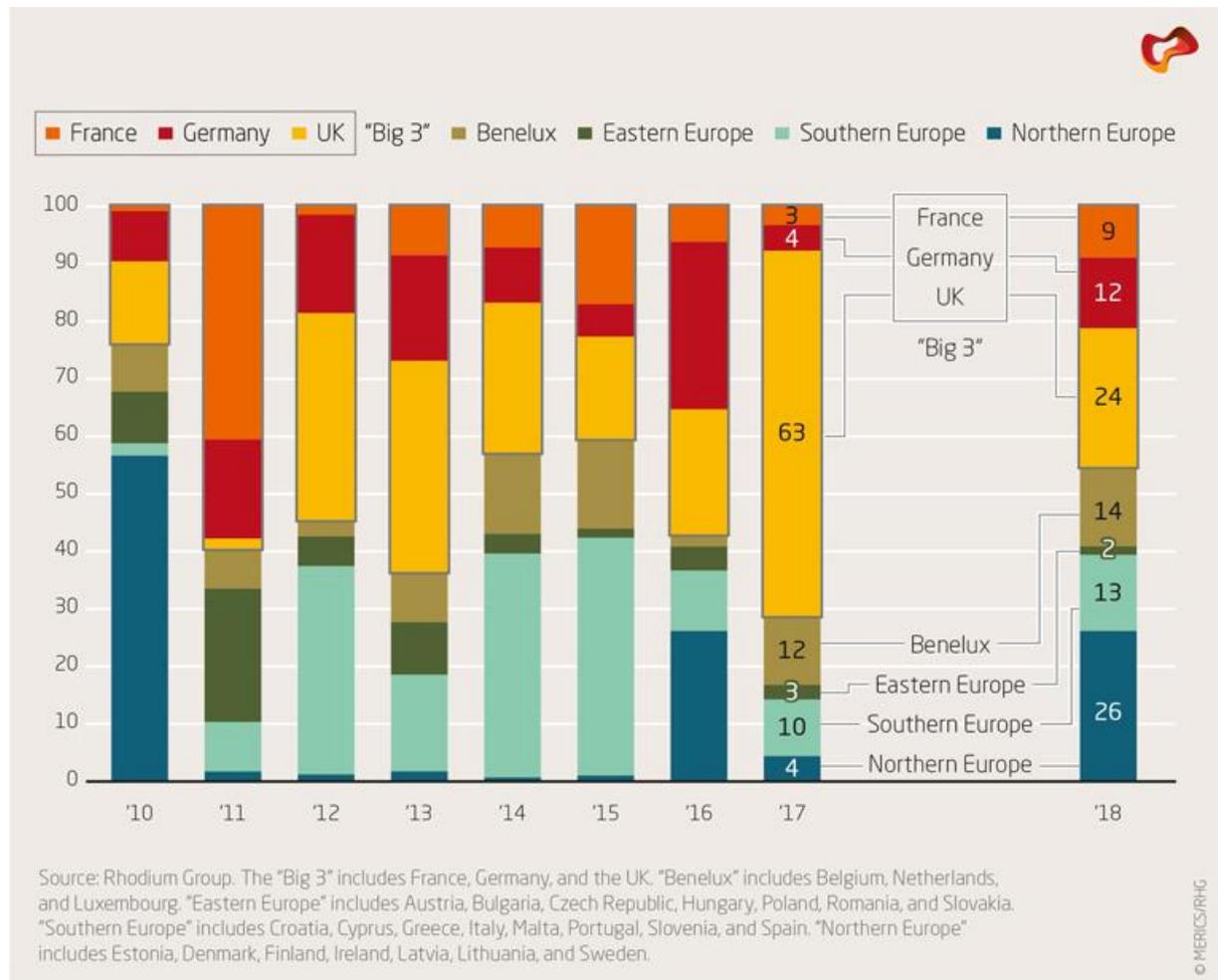
Chinese FDI in the EU further declined to pre-2015 levels

Annual value of completed Chinese FDI transactions in the EU-28, EUR billion



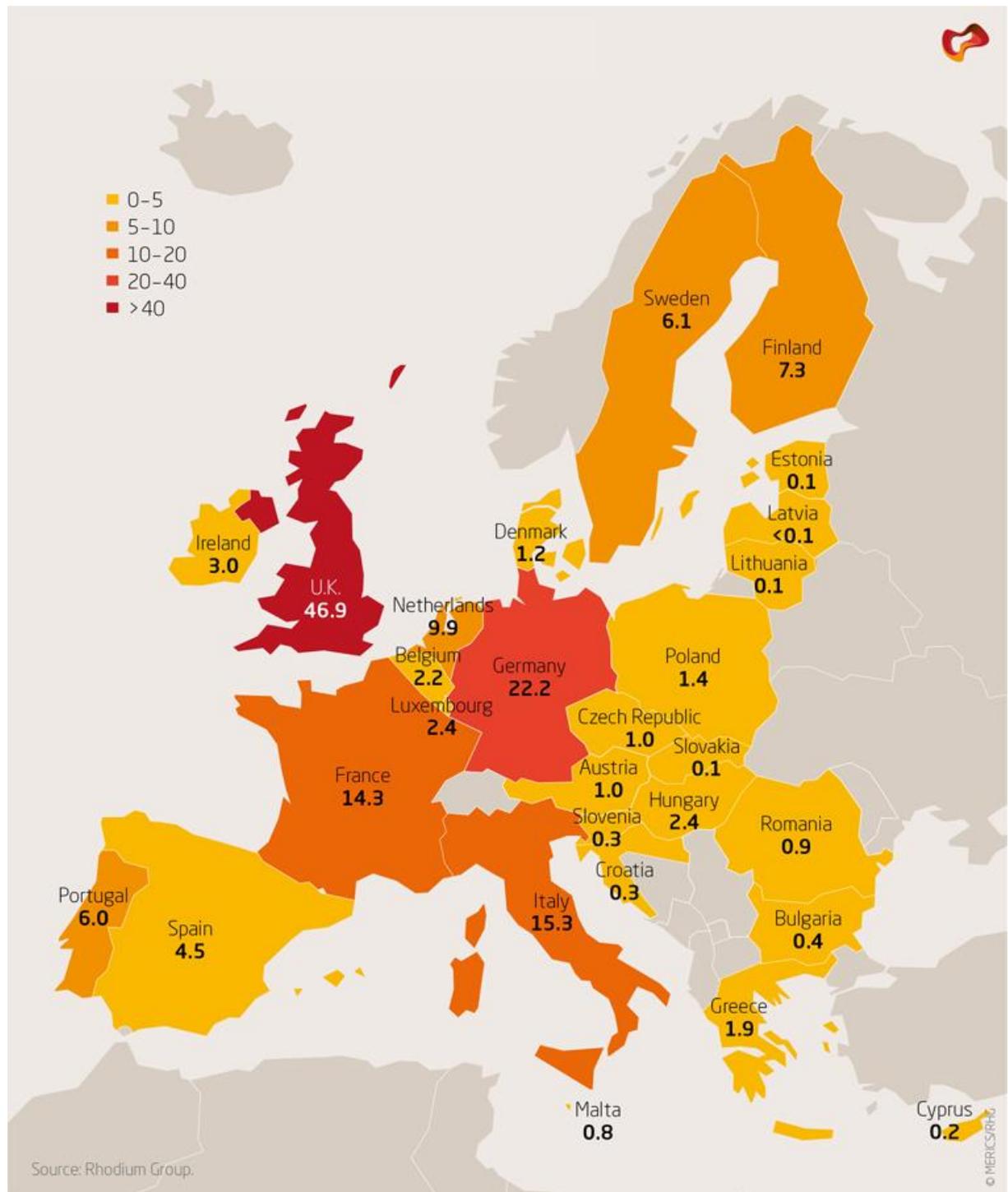
Chinese FDI remains concentrated in Europe's largest economies

Chinese FDI in the EU-28 by country group 2010-2018, percentage



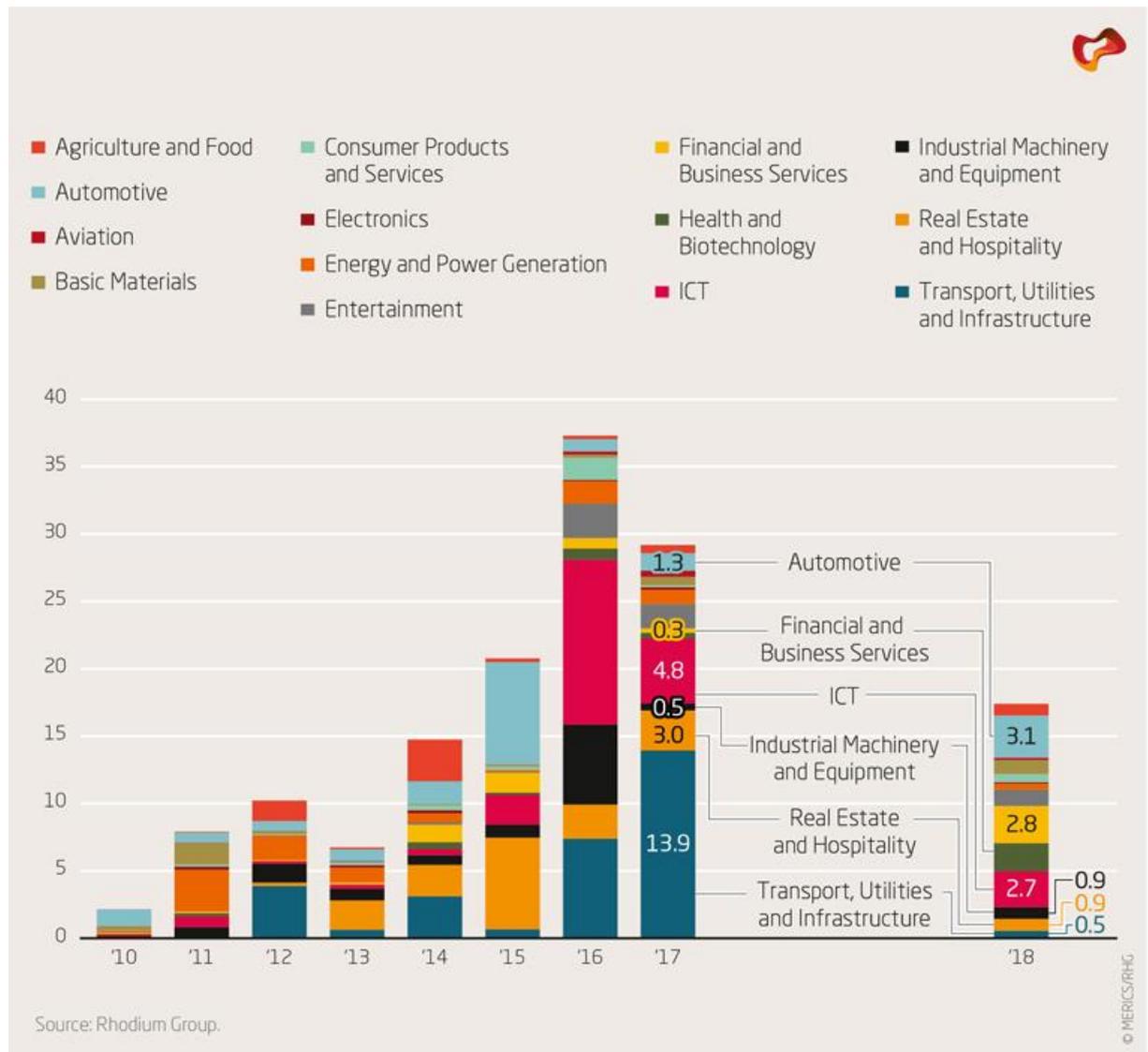
Chinese FDI transactions in the EU by country, 2000-2018

Cumulative value, EUR billion

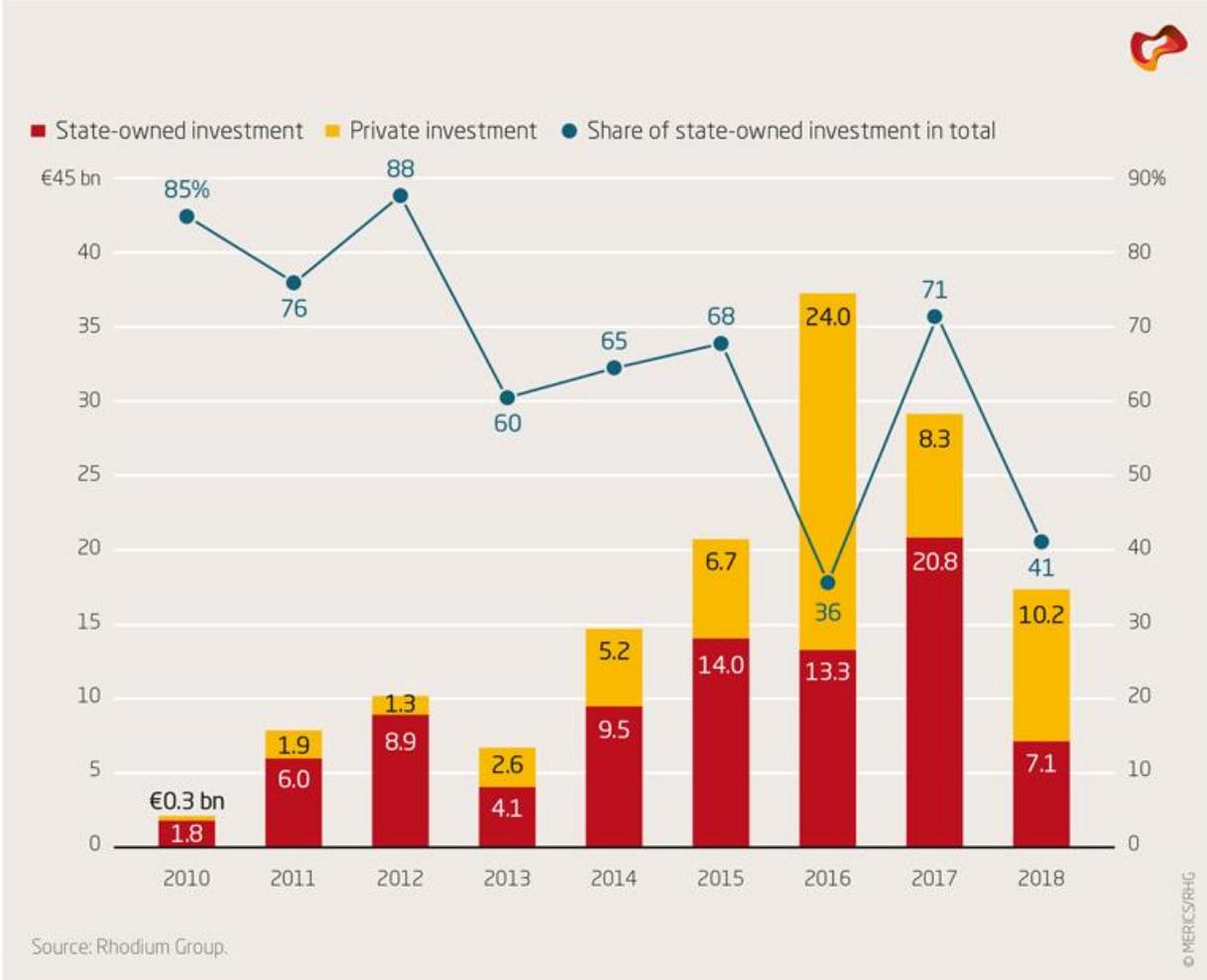


Total investment dropped but spanned across a wider range of sectors

Chinese FDI transactions in the EU by sector, EUR billion



The share of state-owned investors dropped back to 2016 levels
 Chinese OFDI in the EU-28 by investor type. EUR billion, percent share



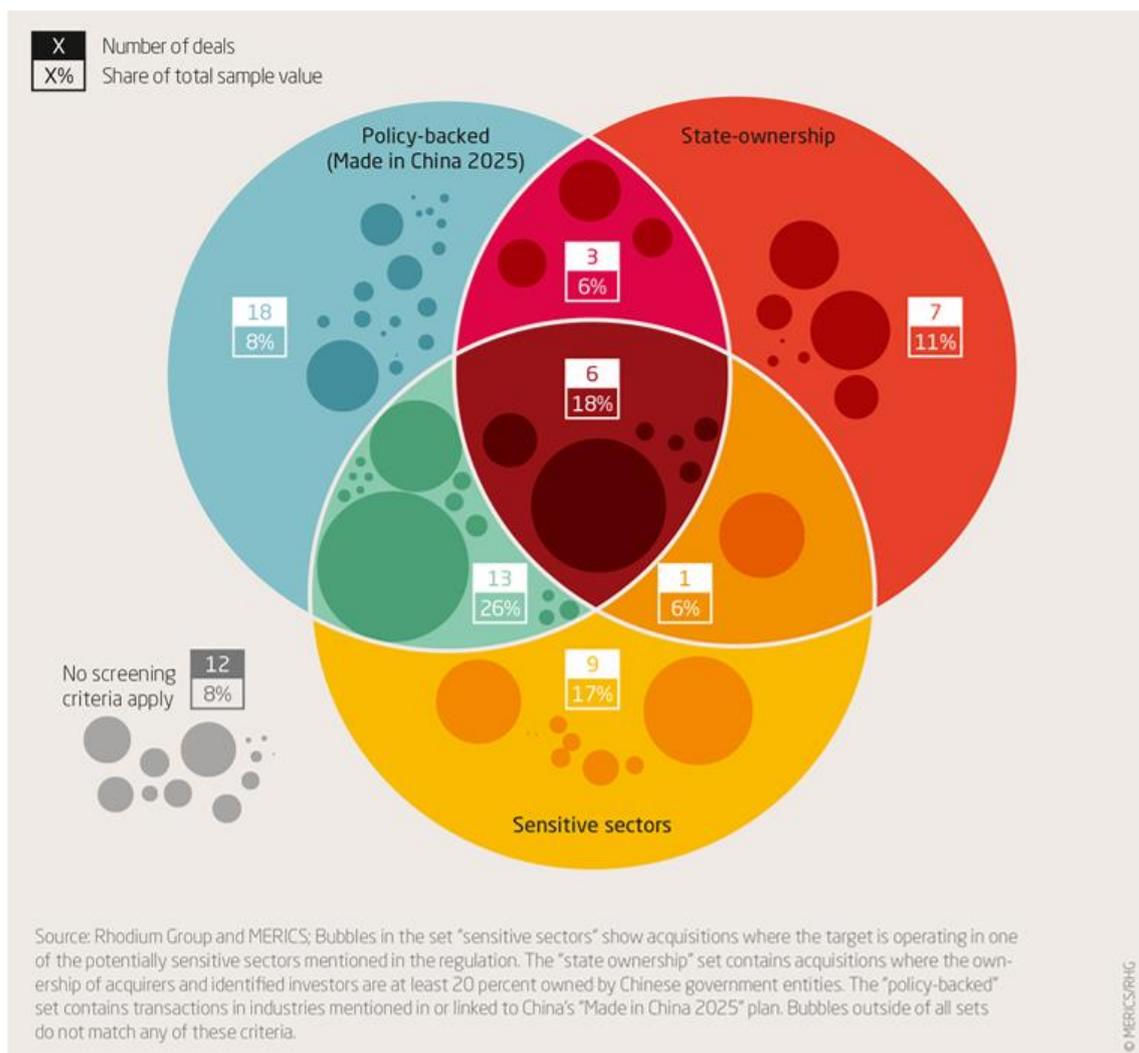
Sectors listed as covered in the new EU-wide framework

The new pan-EU mechanism covers acquisitions with potential effects on, inter alia:	
Critical infrastructure	"whether physical or virtual, including energy, transport, water, health, communications, media, data processing or storage, aerospace, defence, electoral or financial infrastructure, as well as sensitive facilities and investments in land and real estate, crucial for the use of such infrastructure"
Critical technologies and dual-use items	"including artificial intelligence, robotics, semiconductors, cybersecurity, quantum, aerospace, defense, energy storage, nuclear technologies, nanotechnologies and biotechnologies"
Supply of critical inputs	"including energy or raw materials, as well as food security"
Access to sensitive information	"including personal data, or the ability to control such information"
Media	"Freedom and pluralism of the media"

Source: "Provisional Agreement Resulting from Interinstitutional Negotiations", p.22.

The EU screening framework potentially covers a large share of Chinese investment

Bubbles represent Chinese M&A transactions in Europe in 2018



National-level screening mechanisms and changes since 2017



■ No regime ■ Regime in place but no change ■ Newly established regime
■ No regime but considering change ■ Regime in place and updated

Country	Year of change	Status quo, recent or upcoming changes
Austria		The Ministry of Economic Affairs has to review and approve acquisition of 25 percent or more of a controlling interest by non-EU, non-EEA and non-Swiss persons in an Austrian enterprise engaged in "protected sectors" including defense, telecommunications, energy, water supply, hospitals, traffic infrastructure and education.
Belgium		
Bulgaria		
Croatia		
Cyprus		
Czech Republic		Considering setting up a dedicated mechanism or strengthening investment review.
Denmark*		Considering setting up a dedicated mechanism or strengthening investment review.
Estonia		
Finland		Ministries of Trade/Industry and Defense approve foreign investments. If they consider "important national interests" to be jeopardized, ministries defer the decision to the Council of State.
France	2018	In November 2018, a new decree in France expanded the list of sensitive sectors in which foreign investments are subject to review and approval by the Ministry of Economy. The list now includes areas such as cybersecurity, artificial intelligence, robotics and semiconductors as well as space operations. Further legal changes are expected in 2019 (with the relevant law, "Plan d'Action pour la Croissance et la Transformation des Entreprises," currently still under review)
Germany	2017/ 2018	In July 2017, the German federal government adopted amendments to its Foreign Trade and Payments Ordinance in order to allow for wider control of foreign corporate takeovers with a focus on critical infrastructures. In December 2018, German authorities further changed investment screening rules so as to review any transaction in which a non-European foreign company plans to buy more than ten percent of a German firm in sectors such as defense, critical infrastructures and the media.
Greece		
Hungary	2018/ 2019	In October 2018, the Hungarian government adopted new regulations that require investing companies with non-EU shareholders to obtain government approval before acquiring assets in national security-related areas, including dual-use technologies and critical infrastructures.
Ireland		
Italy	2017	In October 2017, Italy's cabinet passed a decree to strengthen disclosure requirements for foreign investors acquiring significant stakes in Italian companies and expanded the "golden powers," under which transactions in certain strategic sectors can be vetoed, to "high-tech" companies, such as those dealing with data storage and processing, artificial intelligence, robotics, semiconductors, dual-use technology, and space/nuclear technology.
Latvia	2017	In March 2017, Latvia strengthened its investment policy related to national security, establishing a mandatory review mechanism for transfer of ownership in companies and facilities "with significance to national security," or in national and European critical infrastructures.
Lithuania	2018	In January 2018, the parliament adopted an updated version of the "Law on Enterprises and Facilities" to require notification and facilitate vetting of investments in certain economic sectors or in certain protected zones.
Luxembourg		
Malta		
The Netherlands	2018	The Dutch government is considering adopting a sector-specific foreign investment control regime. Debates about and legislative proposals for the telecommunication sector have advanced the most, but other sectors involving vital infrastructure might follow.
Poland		In addition to approval requirements in specific sectors, foreign investors planning to buy a stake of 20 percent or more in a so-called strategic Polish company need approval from the Ministry of State Treasury. The Council of Ministers maintains a list of strategic companies that can be amended by regulation.
Portugal		Portugal maintains a general safeguard clause in its investment regulation that requires an assessment of compliance with statutory requirements and preconditions established under Portuguese law for non-EU investments that could affect public order, security and health.
Romania**		Romania is listed in several EU documents as not having a screening mechanism in place, but the Supreme Defense Council can review referred mergers and acquisitions for potential threats to national security after notification from the Romanian Competition Council.
Slovakia		
Slovenia		
Spain		Foreign investors need to obtain prior approval by the Council of Ministers in defense sector, gambling, broadcasting and air transportation. The Council of Ministers can also intervene on an ad hoc basis if investments affect, or may affect, public powers, public order, security or public health-related activities.
Sweden		Considering setting up a dedicated mechanism or strengthening investment review.
UK	2018/ 2019	In June 2018, the UK government expanded its powers to review M&A transactions. The "share of supply test" was amended and turnover thresholds for review have been lowered from GBP 70 million to GBP 1 million for military, dual-use and advanced technology (computing, quantum technology) sectors. A significantly broader and dedicated national security M&A regime is expected to come into force in 2019.

Source: MERICS and Rhodium Group research.

© MERICS 2019