



STELLUNGNAHME

ÖFFENTLICHE ANHÖRUNG DEUTSCHER BUNDESTAG AUSSCHUSS FÜR WIRTSCHAFT UND ENERGIE - 13. MAI 2020

Mikko Huotari, Direktor, Mercator Institute for China Studies (Berlin)

ZENTRALE BEFUNDE

- Im Einklang mit der Entwicklung Chinas globaler Direktinvestitionen (ADI) sind chinesische ADI nach Deutschland und in die EU von 2016-2019 jährlich gesunken. Dies liegt vor allem an Faktoren im Heimatmarkt – nicht primär an verschärften Investitionskontrollen in OECD-Staaten.
- Es sprechen gewichtige Gründe gegen eine „Corona-Einkaufswelle“ chinesischer Investoren in 2020 – ausgewählte, zielgerichtete Übernahmen sind keinesfalls auszuschließen. Mittelfristig ist ein hohes Niveau chinesischer Investitionen und neuer Verflechtungen mit Deutschland durch Wagniskapital oder F&E Partnerschaften zu erwarten.
- Die von der Bundesregierung vorgesehenen Änderungen von Außenwirtschaftsgesetz und -verordnung scheinen im OECD- und europäischen Vergleich weiterhin liberal und insgesamt verhältnismäßig.
- Besonderes Augenmerk verdienen bei der Ausgestaltung der AWV eine dynamische Definition kritischer Schlüsseltechnologien, die Beobachtung von Mustern des Technologie-Zugriffs über ADI hinaus und Anpassungsfähigkeit an veränderte „geoökonomische Lageeinschätzungen“.

#1 ENTWICKLUNG CHINESISCHER INVESTITIONEN IN EUROPA

Das Volumen chin. ADI in Europa sank in 2019 auf 2013-Niveau

IKT, Infrastrukturen und Automobilindustrie bleiben wichtige Ziele

Deutschland ist Empfängerland Nr. 2 von chin. ADI 2000-2019 in der EU

Chinesische Staatsunternehmen waren zuletzt weniger prominent aktiv

- Das Volumen chinesischer Direktinvestitionen in die EU-28 fiel 2019 um 33 Prozent von 18 Mrd. EUR im Jahr 2018 auf 12 Mrd. EUR. Nach einem Höhepunkt in 2016 ist nun wieder etwa das Niveau von 2013/2014 erreicht. Der Rückgang steht im Einklang mit dem Abwärtstrend der globalen Auslandsinvestitionen chinesischer Unternehmen seit 2016.¹
- Die geografische und sektorale Verteilung der chinesischen Investitionen in der EU hat sich im vergangenen Jahr erneut verschoben. Konsumgüter und Dienstleistungen waren das Hauptziel für chinesische Investoren im Jahr 2019, sie „überholten“ die Automobilindustrie und konzentrierten 40 Prozent des Investitionsvolumens. Im 5-Jahres Rückblick bleiben IKT, Infrastrukturen und die Automobilindustrie die dominanten Zielsektoren.
- Deutschland bleibt im europäischen Vergleich nach Großbritannien ein wichtiges Zielland chinesischer Investoren – 2019 mit über 500 Mio. EUR Investitionen. Aufgrund einzelner Großtransaktionen war 2019 Nordeuropa der Hauptempfänger chinesischen Kapitals.
- Der Anteil der Investitionen von Chinas staatseigenen Unternehmen (SOEs) lag 2019 bei lediglich 11 Prozent der Gesamtinvestitionen (der niedrigste Stand seit 2000). Fortgesetzte administrative Kontrollen, mangelnde Liquidität in China sowie ein sich änderndes regulatorisches Umfeld in Europa trugen zum Rückgang bei.

Exhibit 1: Chinas globale Auslandsinvestitionen gehen seit 2016 wieder zurück²

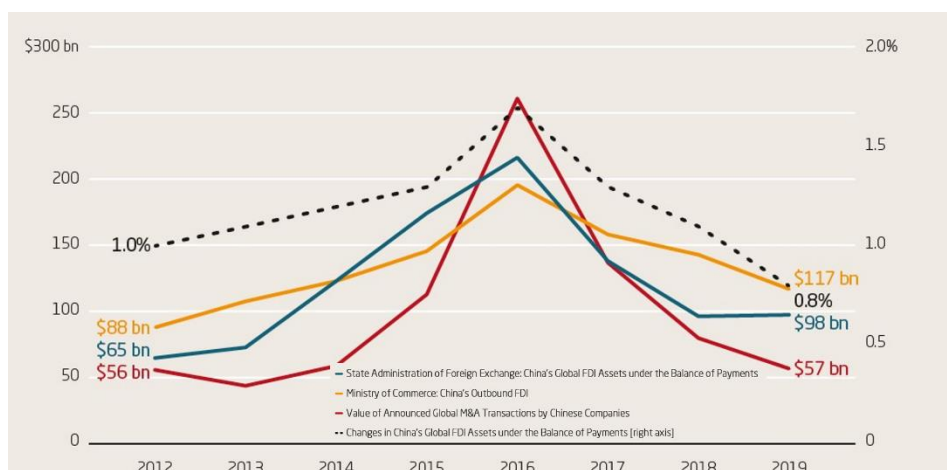


Exhibit 2: Chinesische ADI in Europa fielen in 2019 auf ein Fünfjahrestief

Kumulierter Wert abgeschlossener ADI-Transaktionen in EU-28, Mrd. EUR

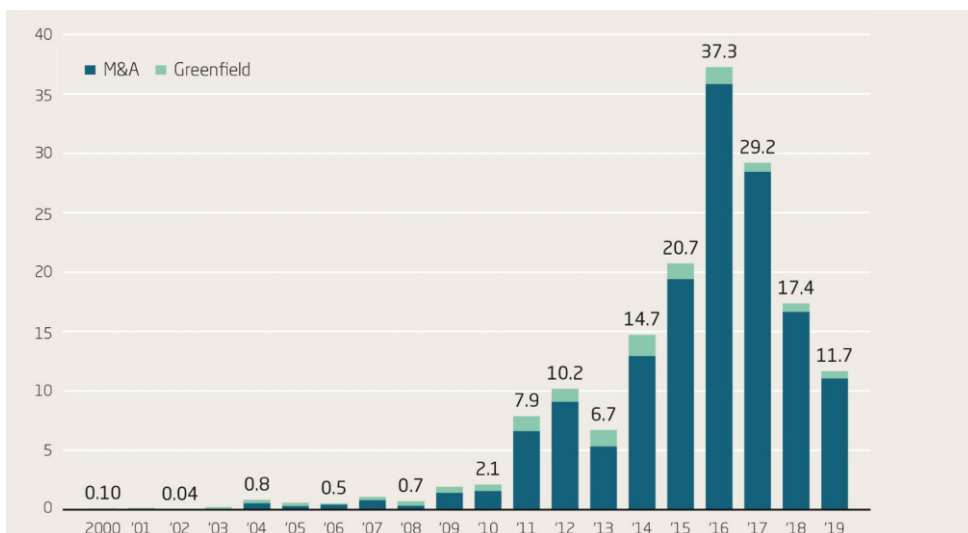
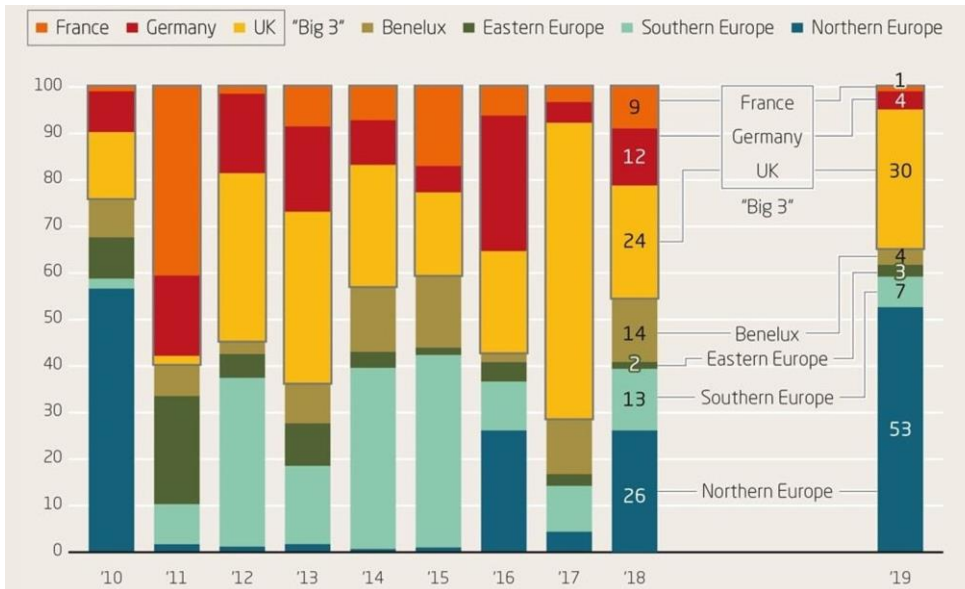


Exhibit 3: Ausgewählte chinesische Transaktionen in Deutschland in 2019

Target	Investor	Ownership	Sector	USD
Data Artisans	Alibaba	Private	ICT	100-120 Mio.
NIMAK	Jiangsu Hagong Intel. Robot	Private	ICT	100-120 Mio.
FFT GmbH	Fosun International	Private	Automotive	80-100 Mio.
SAM Automotive	Fuyao Glass	Private	Automotive	60-80 Mio.
Tom Tailor	Fosun International	Private	Consumer Products and Services	60-80 Mio.
KME Germany assets	Zhejiang Hailiang	Private	Basic Materials	20-40 Mio.
HTC Group	Qijing Machinery	Private	Industr. Machinery & Equip.	20-40 Mio.
JV (Leoni / j-fiber)	Hengtong Opti-electric	Private	Electronics	1-20 Mio.
Singulus Technologies	China Nat. Building Material Group	State-owned	ICT	1-20 Mio.
Subsidiary	Shanghai Modern Pharma	State-owned	Health and Biotech	1-20 Mio.

Exhibit 3: Chinesische ADI verzeichneten starkes Wachstum in Nordeuropa
Chinesische ADI-Transaktionen in EU-28 nach Ländergruppen (Prozent)



#2 DROHT EINE ÜBERNAHMEWELLE AUS CHINA?

Q1 2019 verzeichnete extrem niedriges „Outbound Momentum“ aus China

Ein chinesischer opportunistischer Kaufrausch scheint aufgrund heimischer Bedingungen derzeit schwer vorstellbar

- Die Covid-19-Pandemie wird globale Kapitalströme einschließlich Chinas Auslandsinvestitionen tiefgreifend beeinflussen. Erste Datenpunkte deuten darauf hin, dass das erste Quartal das niedrigste Outbound-Deal-Volumen aus China seit fast zehn Jahren aufweisen wird. Die Krise schafft aber auch Kaufmöglichkeiten u.a. in Europa: An ihrem vorerst tiefsten Punkt in Q1 hatten sowohl der DAX30 als auch der französische CAC40 über 30 Prozent verloren.
- In der Vergangenheit haben chinesische Firmen in Krisenzeiten weltweit „günstig“ Vermögenswerte erworben. 2008/09 zielten Investitionen auf wichtige Rohstoffe wie Eisen- und Nickelerz sowie Öl. Unmittelbar nach der Eurokrise 2012-2013 kauften chinesische Investoren billig eine Reihe strategischer europäischer Vermögenswerte.
- Ein opportunistischer chinesischer Kaufrausch nach der Covid-19-Krise ist jedoch weniger wahrscheinlich als in den Jahren 2009 und 2013. Heimische Faktoren, die in den letzten drei

Gezielte Maßnahmen
auf europäischer
Seite bieten
zusätzliche
Absicherung

Es ist sehr
wahrscheinlich, dass
Chinas ADI in Europa,
ebenso wie andere
Formen der
technologischen
Zusammenarbeit,
mittelfristig
anwachsen

Die vorgeschlagenen
AWG-Änderungen
erscheinen im OECD-
Vergleich weiterhin
liberal und
verhältnismäßig

Alle großen
europäischen
Volkswirtschaften
haben entsprechende
Änderungen zuletzt
vorgenommen

Jahren zu einem Rückgang chinesischer ADI geführt haben, bremsen weiter. Chinesische Unternehmen stehen angesichts der sich verlangsamenden Binnenwirtschaft unter Liquiditätsdruck. Die chinesische Regierung wird Kapitalverkehrskontrollen nicht bald lockern.

- Darüber hinaus hat Europa bislang schnell und kraftvoll auf die Krise reagiert (Kaufprogramms für Vermögenswerte der EZB, gezielte Maßnahmen nationaler Regierungen). Viele europäische Unternehmen sollten heute besser in der Lage sein, eine Rezession und Liquiditätskrise zu überstehen. Überarbeitungen der Investitionsprüfungsregime in ganz Europa erlauben zudem Regulierungsbehörden gezielteres Durchgreifen in kritischen Fällen.
- Mittelfristig und strukturell ist ein höheres Niveau chinesischer Investitionen und neuer technologischer Verflechtungen zwischen China und Deutschland beispielsweise durch Wagniskapital, ambitionierte F&E Partnerschaften, Patent- und Lizenzerwerbe zu erwarten. Dies wird neue Herausforderung an Investitionsprüfungen und Exportkontrollen stellen.

#3 VERSCHLIESST DEUTSCHLAND SICH PRODUKTIVEN INVESTITIONEN?

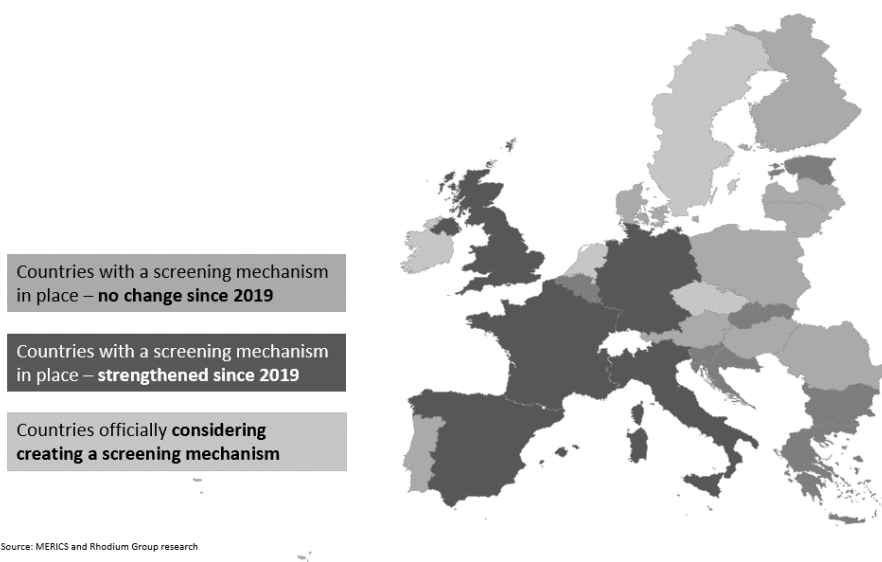
- Die mit dem Gesetzesentwurf zur Anpassung des AWG vorgesehene Reduzierung des erforderlichen Gefährungsgrades, die Erweiterung des Prüfungsumfangs und schwebende Unwirksamkeit meldepflichtiger Transaktionen erscheinen im Gesamtbild weiterhin verhältnismäßig, den EU-Rahmen nicht vollständig ausreizend und mit OECD-Grundprinzipien offener und liberaler Volkswirtschaften vereinbar.
- Zum Vergleich: In Japan sind beispielsweise mit der letzten Verschärfung außenwirtschaftlicher Prüfungsrechte (Fefta-Reform vom 8. Mai 2020, in Kraft ab Juni 2020) deutlich weitgehendere Eingriffsrechte u.a. auf der Basis von detaillierten Unternehmenslisten formuliert worden.³
- In allen großen europäischen Volkswirtschaften sind seit 2019 – auf der Basis der EU-Regulierung 2019/452 sowie „neuer Guidance“ der Kommission und Stellungnahmen des Rates vom

Ein Verlust an Attraktivität als Investitionsstandort kann bei exzessiver Anwendung nicht ausgeschlossen werden

April 2020 entsprechende Anpassungen vorgenommen worden.

- Insbesondere im Verhältnis zu Großbritannien und nordischen EU-Staaten könnte mittelfristig „regulatorische Divergenz“ einen möglicherweise unerwünschten Unterschied in der Attraktivität Deutschlands als Investitionsstandort und „Innovationspartner“ für China bewirken. (Halb-)Offizielle chinesische Stellen werden diese theoretische Möglichkeit regelmäßig „politisieren“ und zum Verhandlungsgegenstand machen.

Exhibit 4: Veränderungen der Prüfungsregime für ausl. Investitionen in der EU seit 2019



Die dynamische
Definition kritischer
Schlüssel-
technologien
benötigt verstärkte
Koordination
relevanter Stellen
(insb. Exportkontr. /
Inv.prüfungen)

Für europäische
„technologische
Souveränität“ bedarf
es vor allem positiver
Entwicklungsanreize

Flexible
internationale
Technologieallianzen
können nationale und
europäische
Bemühungen
unterstützen

Der chinesisch-
amerikanische
Strukturkonflikt
erfordert engere
europäische
Koordination und
Flexibilität

#4 DER AUSGESTALTUNG DER AWV KOMMT DIE SCHLÜSSELROLLE ZU - SIE MUSS INSTITUTIONELL EINGEBETTET WERDEN

- Disruptive Technologie-Entwicklungen und Veränderungen in globalen Lieferketten werden durch den chinesisch-amerikanischen Strukturkonflikt strategisch noch stärker aufgeladen. Sie erfordern zukünftig noch engere europäische Koordination sowie flexiblere Anpassungsfähigkeit an sich rasant verändernde „geoökonomische Lageeinschätzungen“.
- Besonderes Augenmerk verdienen bei der anstehenden Ausgestaltung der AWV die notwendigerweise dynamische Definition kritischer Schlüsseltechnologien. Hier könnte – nicht unähnlich der „japanischen Lösung“ – eine enge Verschränkung der Exportkontroll-Expertise mit jener im Bereich Investitionsprüfungen und ggf. Koordination mit neuen Maßnahmen zum Monitoring von Forschungs- und Entwicklungszusammenarbeit angestrebt werden. Kritischer Technologietransfer kann nur über die *Beobachtung* einer Vielzahl von Kanälen über ADI hinaus (Minderheitenbeteiligungen, Wagniskapital, Patente, Lizenzen, Spionage, F&E Partnerschaften etc.) effektiv verhindert werden.
- Der AWV kommt in einem sich verändernden geoökonomischen Umfeld für deutsche Entscheider eine zentrale Rolle zu. Ihre Weiterentwicklung könnte institutionell stärker eingebettet werden: Es wäre eine logische Konsequenz, die angedachten Kontaktstelle für Investitionsprüfungen mit einem ressortübergreifenden Koordinationsgremium für Wirtschaftssicherheit und die Weiterentwicklung einer europäischen verteidigungs-technologischen und industriellen Basis zu verknüpfen.
- Bei der regulatorischen und praktischen Ausgestaltung von *europäischer* „technologischer Souveränität“ muss der Schwerpunkt auf positive Entwicklungsanreize, Grundlagen wie Normierungspolitik und Diversifizierung (statt „Decoupling“) gelegt werden. Deutschland und seine europäischen Partner könnten hierzu von einer gezielten Ausgestaltung flexibler

internationaler „Technologie-Allianzen“ mit „like-minded“ Partnern profitieren.



Mögliche „perverse Effekte“ der Bemühungen um technologische Souveränität sind offensichtlich: Abschottung und Verbote bergen nicht nur die Gefahr Abgrenzungstendenzen global zu beschleunigen. Sie dürfen nicht zu einer Verringerung des europäischen Zugangs zu internationalen Talentpools und zu Innovationsdynamik in nicht-OECD Staaten führen.

¹ Die folgenden Ausführungen basieren zu einem Großteil auf gemeinsamen Studien von MERICS und Rhodium Group. So zuletzt im April 2020: <https://www.merics.org/de/papers-on-china/chinese-fdi-in-europe-2019>.

² Quelle für alle Grafiken ist Rhodium Group / MERICS.

³ https://www.mof.go.jp/english/international_policy/fdi/gaitamehou_20200508.htm.