ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Matthes, Jürgen

Research Report

Unternehmensübernahmen durch chinesische Firmen in Deutschland und Europa: Unter welchen Bedingungen besteht Handlungsbedarf?

IW-Report, No. 30/2017

Provided in Cooperation with:
German Economic Institute (IW), Cologne

Suggested Citation: Matthes, Jürgen (2017) : Unternehmensübernahmen durch chinesische Firmen in Deutschland und Europa: Unter welchen Bedingungen besteht Handlungsbedarf?, IW-Report, No. 30/2017, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/170470

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Institut der deutschen Wirtschaft Köln

IW-Report · 30/2016

Unternehmensübernahmen durch chinesische Firmen in Deutschland und Europa

Unter welchen Bedingungen besteht Handlungsbedarf?

Autor:

Jürgen Matthes
Telefon: 0221 4981-754
E-Mail: matthes@iwkoeln.de

6. Oktober 2017

© Institut der deutschen Wirtschaft Köln
Postfach 101942 · 50459 Köln
Konrad-Adenauer-Ufer 21 · 50668 Köln
www.iwkoeln.de
Nachdruck erlaubt

iw.köln.WISSEN SCHAFFT KOMPETENZ.

Inhalt

Zusammenfassung 3

1. Einleitung 4
2. Vorteile von Direktinvestitionszuflüssen 4
3. Theoretische Bedenken gegen rapiden Technologietransfer 6
   - 3.1 Gesamtwirtschaftliche Perspektive 6
   - 3.2 Anpassungserfordernisse in Industrieländern 10
4. Chinas Aufholstrategie, Wettbewerbsverzerrungen und Schutzmaßnahmen ... 11
   - 4.1 „Made in China 2025“-Strategie als Game Changer!? 11
   - 4.2 Industriepolitische Strategien der Wettbewerbsverzerrung 13
   - 4.3 Industriepolitische Strategien des unfreiwilligen Technologietransfers 14
5. Wirtschaftspolitische Herausforderungen und Empfehlungen 15
   - 5.1 Anpassungsfähigkeit in Europa erhöhen 15
   - 5.2 Umgang mit Chinas industriepolitischer Strategie 16
   - 5.3 Bewertung neuer Kontrollverfahren von ausländischen Firmenübernahmen 19

Literatur 24

JEL-Klassifikation:
F15: Economic Integration
F21: International Investment; Long-term Capital Movements
F43: Economic Growth of Open Economies

Zusammenfassung

Vor dem Hintergrund einer gestiegenen Übernahmeaktivität durch chinesische Investoren in Europa wird derzeit diskutiert, ob die Eingriffsmöglichkeiten der Politik erweitert werden sollen. Vereinzelt gab es hier schon konkrete Schritte. Von den Befürwortern wird vor allem kritisiert, dass keine Reziprozität herrsche, da der Zugang europäischer Firmen zum chinesischen Markt eingeschränkt sei, in der EU aber sehr weitgehende Kapitalverkehrsfreiheit gelte. Zudem werden Wettbewerbsverzerrungen für möglich gehalten, da bei den Übernahmen eine indirekte Steuerung und Finanzierung durch den chinesischen Staat vermutet wird. Die Gegner verweisen dagegen auf die vielfältigen Vorteile von Direktinvestitionen und befürchten, dass ausländische Investoren abgeschreckt werden könnten. Dieser Beitrag wägt diese und weitere Argumente beider Seiten ab und fügt der Debatte einen neuen Aspekt hinzu. Demnach könnte es – möglicherweise – durch die chinesischen Übernahmen zu einem in Ausmaß und Tempo problematischen Technologietransfer kommen.

Mit der einschlägigen traditionellen Außenhandelstheorie lässt sich in einem Modell mit einem technologischen hoch und einem weniger entwickelten Land zeigen: Ein rasches technologisches Aufholen des Nachzüglers kann unter bestimmten Bedingungen dazu führen, dass der Vorreiter **gesamtwirtschaftliche** Wohlfahrtsverluste erleidet (u. a. Samuelson, 2004). Dieser Beitrag versucht, eine erste Einschätzung zu geben, ob und unter welchen Umständen diese Bedingungen erfüllt sein könnten. In den Blick genommen wird vor allem Chinas industriepolitische Strategie, die stark auf einen rapiden Technologietransfer setzt und dies im Rahmen der „Made in China 2025“-Strategie noch mehr tun dürfte. Bei der Bewertung spielt zudem eine Rolle, dass China ein sehr großes und stark aufholendes Land ist, das die Weltmärkte schon seit dem vergangenen Jahrzehnt unter großen Anpassungsdruck gesetzt hat. Darüber hinaus wird dargelegt, dass wichtige im Rahmen der neuen Wachstumstheorie abgeleitete dynamische Vorteile ausländischer Investitionen weniger relevant sein könnten, wenn ein technologisch rückständigeres chinesisches Unternehmen einen europäischen Innovationsvorreiter aufkauft. Schließlich wird diskutiert, ob die Industrieländer ihren Innovationsvorsprung auch in Zukunft weiter halten können. Insgesamt gesehen kann nach derzeitigem Kenntnisstand nicht ausgeschlossen werden, dass die genannten Bedingungen erfüllt sein könnten.

Ein abschließendes Urteil ist bei derzeitigem Kenntnisstand nicht möglich, sodass ein Analyseraster, konkrete Fragen und Forschungsbedarf abgeleitet werden. Dazu gehört auch, durch eine Überwachung der Übernahmetätigkeit in Europa eine bessere Datengrundlage zu erhalten. Unabhängig von der hier gestellten ökonomischen Frage müssen die EU-Länder angesichts des anstehenden Strukturwandels ihre Innovations- und Anpassungsfähigkeit weiter stärken.

1. Einleitung

Aktuell wird in Deutschland und auf europäischer Ebene darüber diskutiert, ob es zusätzliche Beschränkungen für Unternehmensaufkäufe durch Firmen aus dem Ausland und hier vor allem aus China geben soll. Dies geschieht vor dem Hintergrund einer deutlich gestiegenen Übernahmeaktivität aus China in der jüngeren Vergangenheit, die sich zuletzt aber etwas abgeschwächt hat (Rusche, 2017a; 2017b).

Bislang sind Übernahmeverbote und -einschränkungen hierzulande nur möglich, wenn eine Gefährdung von öffentlicher Ordnung oder Sicherheit droht. Mit 13 von 28 Ländern hat rund die Hälfte der EU-Staaten ähnliche, letztlich begrenzte Eingriffsmöglichkeiten, die allerdings recht unterschiedlich ausgestaltet sind. Weitergehenden Eingriffsmöglichkeiten steht jedoch die Kapitalverkehrsfreiheit in der Europäischen Union (EU) nach Artikel 63 AEU-Vertrag entgegen. Daher wird erwogen, dass die EU hier neue Eingriffsoptionen ermöglicht. Vor allem Deutschland, Frankreich und Italien befürworten einen solchen Schritt, andere EU-Staaten lehnen dies derzeit ab.

Die diskutierten Vorschläge gehen teilweise über den Erhalt von öffentlicher Ordnung und Sicherheit hinaus und schließen auch den industriepolitischen Schutz strategischer Wirtschaftszweige mit ein, ohne dass diese klar definiert werden. Es wird zum Beispiel befürchtet, dass ein unfreiwilliger Technologietransfer stattfindet und der Wissens- und Innovationsvorsprung der EU-Firmen erodieren könnte, der die Basis des heimischen Wohlstands bildet.

Zwar ist mit Blick auf weitergehende Forderungen Vorsicht geboten, weil eine übereilte Beschränkung von Unternehmensaufkäufen Eigentumsrechte ungerechtfertigt gefährdet und ein Einfallstor für protektionistische Belange öffnet. Dennoch ist ein genauerer Blick auf die ökonomischen Effekte von (möglicherweise subventionierten) Aufkäufen europäischer Unternehmen aus Niedrigtechnologieländern nötig.

2. Vorteile von Direktinvestitionszuflüssen

Grundsätzlich bietet Offenheit im Kapitalverkehr viele Vorteile (Lipsey, 2004; Jäger-Ambrozewicz/Matthes, 2012; Busch/Matthes, 2016). Das gilt vor allem für ausländische Direktinvestitionszuflüsse (Demary, 2016; Rusche, 2017a):

- Investitionszuflüsse aus dem Ausland können im Inland den Kapitalstock erhöhen und so das Wachstumspotenzial stärken. Daher ist es nur wenig verwunderlich, wenn vor allem EU-Länder, in denen Kapital knapp ist, im Europäischen Rat da-

gegen votiert haben, dass ein EU-Instrument zur Beschränkung von Unternehmensaufkäufen geschaffen werden soll.

- Es kommt zu Effizienzsteigerungen, wenn produktivere Unternehmen weniger wettbewerbsfähige Unternehmen übernehmen und diese besser aufstellen.
- Grundsätzlich können ausländische Direktinvestitionen in mehrfacher Hinsicht zu einer Beschleunigung des technischen Fortschritts beitragen und so das Wirtschaftswachstum stärken. Dies gilt zum Beispiel, wenn innovative ausländische Unternehmen zu einer Steigerung der Ausgaben für Forschung und Entwicklung hierzulande beitragen. Oder wenn die Präsenz technologisch gut aufgestellter Auslandsfirmen auf dem heimischen Markt dazu führt, dass ein Technologietransfer möglich wird oder durch den Konkurrenzdruck höhere Innovationsanreize bei heimischen Firmen entstehen. Diese Einflusskanäle sind vor allem dann relevant, wenn das investierende Unternehmen technologisch weiter entwickelt ist als die heimische Wirtschaft.
- In diesen Fällen – also vor allem bei Investitionen von multinationalen Unternehmen in Entwicklungs- und Schwellenländern – bieten die ausländischen Investoren in der Regel aufgrund der höheren Produktivität bessere Effekte über Arbeits- und Sozialbedingungen als heimische Unternehmen.
- Es kommt zu einer besseren Integration einer Volkswirtschaft in die Weltwirtschaft. Durch länderübergreifende Übernahmen werden die Warenströme zwischen den beteiligten Staaten angeregt. Eine verstärkte internationale Vernetzung führt zu mehr Wohlstand (IW Köln/IW Consult, 2016).
- Aufkäufe von strauchelnden europäischen Firmen aus dem Ausland sichern in der Regel die Existenz des heimischen Unternehmens und damit auch bedrohte Arbeitsplätze.
- Auch könnte das aufgekaufte europäische Unternehmen einen besseren Zugang zu dem ansonsten potenziell verschlossenen Heimatmarkt des aufkaufenden Unternehmens bekommen. Durch die Nutzung der Absatzkanäle des übernehmenden Unternehmens kann der heimische Betrieb seine Exporte und möglicherweise auch seine Produktivität erhöhen. Koch und Smolka (2017) weisen darauf hin, dass spanische Firmen, die von ausländischen Investoren übernommen wurden, vor allem deshalb mehr in Humankapital investieren (und daher produktiver werden), weil sie die Distributionskanäle des neuen Mutterkonzerns und damit einen größeren Markt für ihre Exporte nutzen können. Analog gilt dies ebenfalls für die Zulieferer des übernommenen Unternehmens, da sie infolge von Produktionssteigerungen bei den Kunden ebenfalls mehr absetzen können („spillover“).

Allerdings sind die erwähnten Vorteile für das Zielland einer Transaktion unter bestimmten Umständen weniger relevant. Das gilt vor allem für die innovations- und produktivitätsbezogenen dynamischen Argumente. Denn wenn ein technologisch deutlich schwächeres ausländisches Unternehmen einen Technologieführer in Euro-

pa aufkauft, ist kaum mit einer Technologiediffusion und mit mehr Innovationsanreizen zu rechnen. Zudem erscheint es nicht sehr wahrscheinlich, dass ein technologisch führendes Unternehmen, das mit hochqualifizierten Arbeitskräften ausgestattet sein dürfte, im eigenen Land noch deutlich mehr in Humankapital investiert, nur weil es durch neue Distributionskanäle Zugang zu einem vergrößerten Exportmarkt erhält.

Auch das Wachstum des Kapitalstocks kann deutlich geringer ausfallen als die Investitionssumme, falls die ausländischen Gelder nicht in neue Sachanlagen fließen, sondern in den Aufkauf eines bestehenden Unternehmens, dessen Verkäufer den Erlös nicht oder nur teilweise wieder im Inland investiert. Diese Einschränkung dürfte vor allem relevant sein, wenn die Verkaufserlöse an eine Vielzahl privater Aktionäre fließen, die ihre Gelder zwar wieder am Sekundär-Aktienmarkt investieren mögen, doch dadurch kein neues Sachkapital bilden.

3. Theoretische Bedenken gegen rapiden Technologietransfer

3.1 Gesamtwirtschaftliche Perspektive

Die gesamtwirtschaftlichen Vorteile der Globalisierung gegenüber einer protektionistischen Politik der Abschottung sind zentral und bedeutsam. Eine effizientere Ressourcennutzung, die Nutzung von Skalenerträgen, eine größere Produktvielfalt und ein besseres Preis-Leistungsverhältnis bei Importen für Verbraucher sind nur einige der Stichworte, die an anderer Stelle bereits ausführlich dargelegt wurden (Busch/Matthes, 2016; Kolev/Matthes, 2017).

Doch aus wohlfahrtstheoretischer Sicht sind gewisse seltene Konstellationen denkbar, bei denen für fortgeschrittene Industrieländer gesamtwirtschaftliche Nachteile entstehen können. Möglicherweise ist aus Sicht des Autors nicht auszuschließen, dass diese Bedingungen mit Blick auf China gegeben sein könnten – und hier vor allem hinsichtlich seines Aufholens und seiner enormen wirtschaftlichen Größe. Es geht hierbei vor allem um die Effekte eines rapiden Technologietransfers, der auch durch Chinas Unternehmensaufkäufe in den Industrieländern forciert werden kann.

So zeigt die Außenhandelstheorie in einem Zwei-Länder-Modell, dass ein technologisch fortgeschrittenes Industrieland mittelfristig einen gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsverlust erleiden kann, wenn es zu einem starken Technologietransfer zugunsten eines technologisch weniger hochentwickelten großen Schwellenlandes kommt, das somit schnell in Bezug auf Innovationsfähigkeit und Einkommensniveau aufholt.

Aus globaler Sicht führt eine stärkere Technologiediffusion eindeutig zu mehr Wohlstand und ist aus dieser Perspektive auch eindeutig gutzuheißen. Doch es kann zu Umverteilungseffekten zulasten des Vorreiters kommen, wobei das Schwellenland mehr gewinnt, als der Vorreiter verliert. Darauf haben im Rahmen der üblichen handelstheoretischen Modelle zahlreiche namhafte Ökonomen verwiesen, wie unter anderem Samuelson (2004) und zuvor schon Krugman (1979) und Johnson (1955).[1] Diese Einschätzung gilt aber nur unter gewissen Bedingungen.

Verschiedene Kanäle können dabei zu Wohlfahrtsverlusten beitragen:

- So kann das schnelle Aufholen des Schwellenlandes aus Sicht des Technologievorreiters das Verhältnis zwischen seinen Export- und Importpreisen („terms of trade“) verschlechtern. Der Wohlfahrtsverlust resultiert dabei daraus, dass der Vorreiter bei relativ sinkenden Exportpreisen mehr an heimischer Wertschöpfung für seine Importe aufwenden muss. Die „terms of trade“ können sich verschlechtern, wenn die Exportpreise der Hochtechnologiegüter des Technologievorreiters sinken (oder weniger stark steigen), weil hier die Konkurrenz des Aufhollandes zunimmt oder weil der Vorreiter bei zunehmender Spezialisierung noch mehr dieser Güter herstellt und so deren Angebot erhöht.
- Zudem kann es dazu kommen, dass die Produktion von Gütern mittelhoher Technologie, in denen der Vorreiter ursprünglich komparative Vorteile besaß, in das wettbewerbsfähigere Aufholland abwandert, ohne dass hinreichend neue Produktion neuer Güter beim Vorreiter hinzukommt.

Beides setzt (neben dem starken Aufholen des Schwellenlandes) voraus, dass der Vorreiter selbst keine oder nur noch langsame technologische Fortschritte macht. Wenn er dagegen weiter zügig an der Innovationsfront fortschreitet, steigen seine Preissetzungsspielräume bei den bisherigen Exportgütern, in denen er komparative Vorteile besitzt, was einem konkurrenzinduzierten Rückgang der Exportpreise entgegenwirkt. Oder es entstehen neue Güter, in denen der Vorreiter komparative Vorteile hat, was seine Produktionsbasis sichert – trotz der Abwanderung der Produktion von Gütern mittlerer Technologie.

Zudem gibt es Effekte, die den zuvor genannten Auswirkungen entgegenlaufen. So würden sich die „terms of trade“ des Vorreiters ceteris paribus erhöhen und damit verbessern, wenn es zu Preissenkungen bei den anfänglichen Importen des Vorreiters (den anfänglichen Exporten des Aufhollandes) kommt. Solche Preissenkungen

[1] Auch zu erwähnen sind Findlay und Grubert (1959), Johnson und Stafford (1993), Hymans und Stafford (1995) sowie Gomory und Baumol (2000). Für einen ausführlicheren Überblick über die Argumentationen von Samuelson (2004) sowie Gomory und Baumol (2000) siehe Matthes (2007).

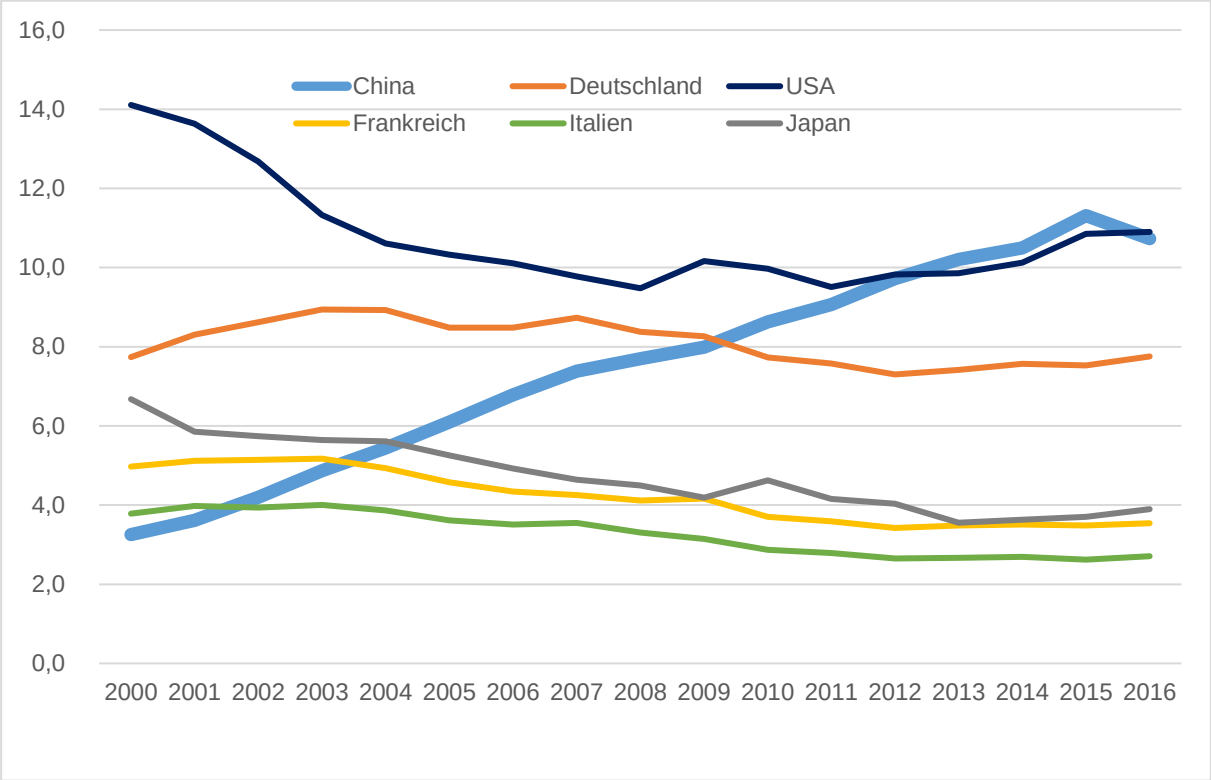
können entstehen, wenn die Produktivitätszuwächse des Aufhollandes auch in diesen Sektoren wirken. Für niedrige Preis sprechen auch die Überkapazitäten, die schon in einigen Sektoren bestehen und die im Rahmen der industriepolitischen Strategie Chinas (Kapitel 4.1) noch zunehmen dürften (Wübbecke et al., 2016). Es gibt aber auch gegenläufige Effekte: zum Beispiel, wenn der technologische Fortschritt im (anfänglichen) Exportsektor weniger relevant wird, wenn bei steigenden Einkommen im Aufholland auch die Löhne und Produktionskosten dort stark zunehmen oder wenn sich das Angebot der anfänglichen Exportgüter des Aufhollandes verringert, weil sich seine komparativen Vorteile zu anspruchsvollerer Produktion verschieben.

Gegenläufig zu möglichen Wohlfahrtsverlusten wirken zudem neue Absatzchancen, die für den Vorreiter durch die starke Einkommenssteigerung im Aufholland entstehen. Dieser Integrationsvorteil spielt mit Blick auf China aufgrund seiner Größe und wirtschaftlichen Dynamik eine besondere Rolle. Für die europäische Wirtschaft und vor allem für viele international tätige deutsche Firmen ist China inzwischen zu einem der wichtigsten Absatzmärkte geworden. Doch stellt sich die Frage, ob dies angesichts des technologischen Aufholens von China auch mittelfristig so bleibt. Denn China setzt im Rahmen seiner industriepolitischen Strategie (Kapitel 4) zunehmend auf eine stärkere Eigenversorgung („self-sufficiency“), also eine Bedienung des Marktes durch eigene Unternehmen (Wübbecke et al., 2016).

Es ist für eine Einschätzung der aufgezeigten Wohlfahrtswirkungen zu klären, wie stark China aufholt und wie wahrscheinlich es ist, dass die europäische Wirtschaft technologisch zügig weiter voranschreitet:

- China hat seit der Jahrtausendwende einen sehr rapiden Aufholprozess erlebt. Aufgrund seiner enormen wirtschaftlichen Größe hat dies die Weltmärkte fundamental verändert. So hat sich Chinas Anteil am Weltexport von Waren und Dienstleistungen im Zeitraum 2000 bis 2016 von 3,3 auf 10,7 Prozent mehr als verdreifacht (Abbildung 1). Kein anderes Land hat seinen Marktanteil in diesem Zeitraum so stark ausgebaut. Schon 2010 hat China damit Deutschland übertroffen und 2012 zu den USA aufgeschlossen. Mit seiner aktuellen industriepolitischen Strategie will China den technologischen Aufholprozess weiter forcieren (Kapitel 4).

Abbildung 1: Weltexportanteile ausgewählter Länder
Angaben in Prozent der globalen Exporte von Waren und Dienstleistungen



Quellen: OECD; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

- Das Innovationspotenzial der europäischen Wirtschaft bleibt groß, gerade angesichts der Digitalisierung und der Perspektive von Industrie 4.0. Doch stellen sich auch große (miteinander zusammenhängende) Herausforderungen, die den technologischen Fortschritt bremsen. Hierzu zählen gerade in Deutschland vor allem die demografische Entwicklung, ein weiter zunehmender Fachkräftemangel, eine Investitionsschwäche, eine möglicherweise geringere Innovationsfähigkeit alternder Belegschaften und eine geringe Innovationsbereitschaft einer älter werdenden Bevölkerung (Krey/Meyer, 2004). Der geringe Zuwachs der totalen Faktorproduktivität in jüngerer Vergangenheit könnte hier auf grundlegende Probleme in vielen Industrieländern hindeuten (IW Köln, 2017). Zudem werden die Innovations- und Lebenszyklen neuer Produkte immer kürzer, sodass der Vorreiter seinen technologischen Vorsprung weniger lang nutzen kann. Als Beispiel lässt sich hier die Entwicklung von Solarpanels anführen.

Insgesamt kann auf Basis der bisherigen Argumentation kein eindeutiges Urteil über die gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtseffekte für die etablierten Industrieländer gefällt werden, die durch einen rapiden Technologietransfer nach China und ein damit forciertes rasches Aufholen entstehen würden. Die modelltheoretischen Überlegungen basieren überwiegend auf statischen Handelsmodellen. Diese unterschätzen die dy-

namischen (und zumeist in der neuen Wachstumstheorie begründeten) Effekte der Wirtschaftsintegration (Busch/Matthes, 2016). Doch wurde bereits in Kapitel 2 aufgezeigt, dass diese dynamischen Effekte bei Unternehmenskäufen durch technologisch weniger weitentwickelte Unternehmen deutlich weniger relevant sind. Insgesamt gesehen erscheint es zumindest nicht ausgeschlossen, dass für die technologischen Vorreiter auf mittlere Sicht Wohlfahrtsnachteile durch einen sehr rapiden Aufholprozess eines so großen Landes wie China entstehen könnten.

3.2 Anpassungserfordernisse in Industrieländern

Neben der gesamtwirtschaftlichen Perspektive ist zu bedenken, welche Herausforderungen mit Blick auf den Strukturwandel in Europa und Deutschland entstehen.

Chinas Aufholen und seine enormen Exporterfolge auf den Weltmärkten haben die entwickelten Länder in der letzten Dekade vor allem im Niedriglohnbereich unter erheblichen Anpassungsdruck gesetzt. Zahlreiche Studien belegen, dass dadurch vor allem Geringqualifizierte in weniger anspruchsvollen Industriesektoren ihre meist recht gut bezahlten Arbeitsplätze verloren und sich teilweise mit längerer Arbeitslosigkeit oder Lohneinbußen in einer neuen Beschäftigung abfinden mussten (Autor et al., 2013; 2014; Dauth et al., 2014; 2016; Kolev/Matthes, 2016).

Wenn es aufgrund eines rapiden Technologietransfers nach China nun in Europa und Deutschland auch in wichtigen Branchen mit komparativen Vorteilen zu einer starken und schnellen Zunahme der chinesischen Konkurrenz kommt, würde ein erheblicher Anpassungsdruck gerade auch im Bereich mittlerer und höherer Qualifikationen (und damit der Mittelschicht) entstehen. Es stellt sich die Frage, ob die Anpassungsfähigkeit der europäischen Wirtschaften ausreicht, um den so induzierten Strukturwandel zu meistern.

Zwar ist ein allmähliches technologisches Aufholen der Emerging Markets eine Entwicklung, die seit Jahrzehnten in einem moderaten Tempo fortschreitet. Auf den induzierten Strukturwandel müssen sich die etablierten Industrieländer einstellen. Wenn sie selbst innovativ bleiben, können sie ihre komparativen Vorteile im Bereich anspruchsvoller Technologien und Produktion halten. Doch es bleibt die Frage, ob das Aufholen Chinas – im Zuge eines rapiden und starken Technologietransfers – in Dimension und Tempo nicht eine neue Qualität hat und die Industrieländer mittelfristig vor zu große Herausforderungen stellt.

4. Chinas Aufholstrategie, Wettbewerbsverzerrungen und Schutzmaßnahmen

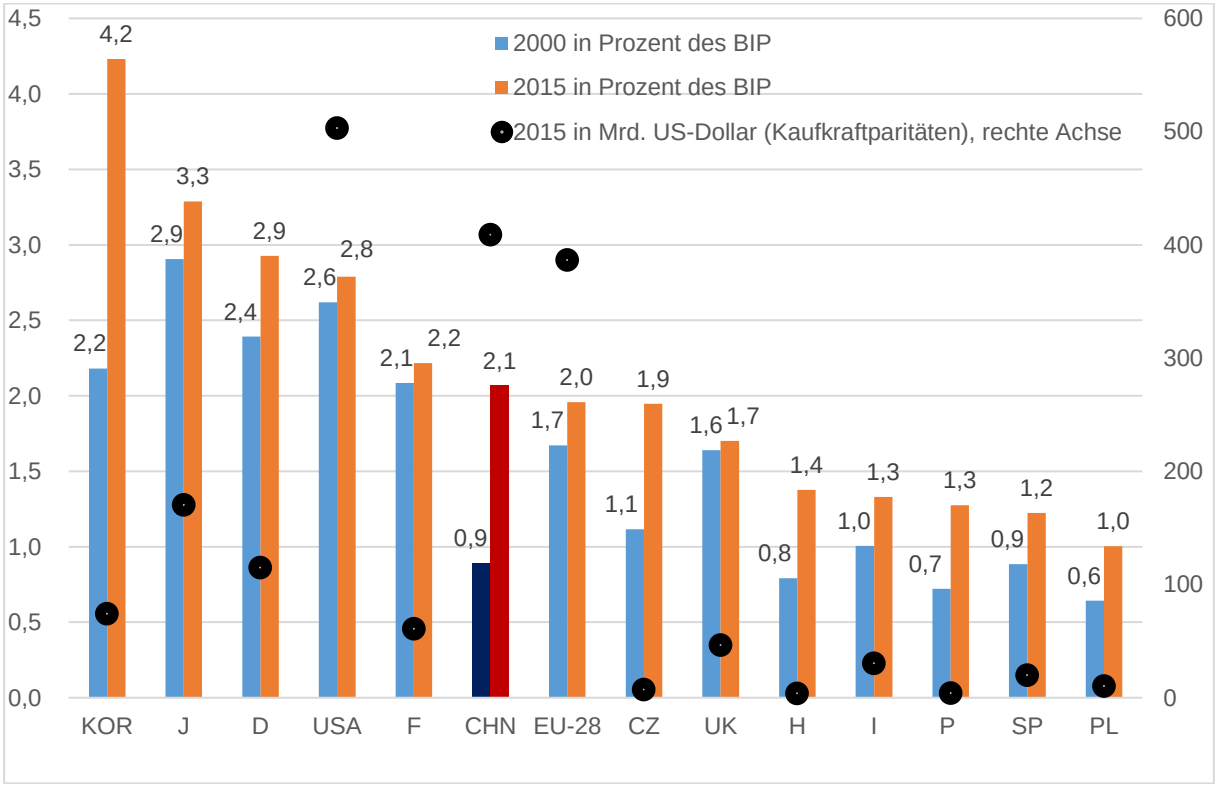
4.1 „Made in China 2025“-Strategie als Game Changer!?

China setzt schon seit langem auf ein schnelles Aufholen –seit kurzem nochmals deutlich verstärkt mit seiner „Made in China 2025“-Strategie (Wübbecke et al., 2016). In zahlreichen technologischen Schlüsselbranchen will es bis 2025 sogar zum Marktführer werden. Hierzu zählen nicht nur Informationstechnologie, sondern auch computergesteuerte Maschinen und Robotik (Industrie 4.0) sowie Elektroautos, medizinische Geräte und Hightech-Ausrüstungen für Raumfahrt, See- und Schienenverkehre. Auch zuvor hat China den Anteil der Ausgaben für Forschung und Entwicklung am BIP von 0,9 Prozent auf 2,1 Prozent im Zeitraum 2000 bis 2015 deutlich gesteigert (Abbildung 2). Es gibt für diese Zwecke inzwischen mehr aus, relativ zu seiner Wirtschaftsleistung, als die Staaten der EU-28 im Durchschnitt mit 2,0 Prozent des BIP. Die südeuropäischen Staaten liegen mit zwischen 1,2 und 1,3 Prozent des BIP noch deutlich darunter.

Durch seine technologische Aufholstrategie in Verbindung mit der Einbindung in internationale Wertschöpfungsketten multinationaler Unternehmen hat China im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie bereits große Fortschritte gemacht (Wübbecke et al., 2016). Es konnte zur Spitzengruppe aufschließen, wie die Erfolge von Firmen wie Huawei beispielhaft zeigen. Auf den ersten Blick erscheint die Aufholstrategie unproblematisch. So ist es verständlich, dass China versucht, seine Produktivität – die eigentliche Quelle des Wohlstands – möglichst schnell zu steigern. Dies ist umso mehr von Relevanz, da die chinesische Bevölkerung aufgrund der lange betriebenen Ein-Kind-Politik vor großen demografischen Herausforderungen steht: Mit einem schnellen Produktivitätsfortschritt wird ein in Zukunft kleinerer Bevölkerungsanteil an Erwerbstätigen einen wachsenden Anteil alter Menschen leichter versorgen können. Zudem gibt es mit der China-2025-Strategie sicherlich in der kurzen Frist erhebliche Chancen für deutsche und europäische Unternehmen auf dem chinesischen Markt.

Doch wie bereits erwähnt kann die Außenhandelstheorie nicht ausschließen, dass ein schnelles und starkes technologisches Aufholen in den etablierten Industrieländern auf längere Sicht zu Wohlfahrtsverlusten und hohen Anpassungslasten führen kann. Daher ist zu fragen, wie Chinas Aufholstrategien zu bewerten sind und ob sie nach den Standards multilateraler Kooperation durchweg als fair und regelkonform bezeichnet werden können.

Abbildung 2: Ausgaben für Forschung und Entwicklung im internationalen Vergleich
Angaben in Prozent des BIP und in Milliarden US-Dollar (KKP)



Quelle: OECD

In der Tat stellt China bei dem verfolgten industriepolitischen Ansatz seine Eigeninteressen deutlich in den Vordergrund und agiert weniger nach dem Prinzip der multilateralen Kooperation, das die europäische Politik seit der Nachkriegszeit weitgehend geprägt hat. China rechtfertigt dies mit dem Verweis auf seinen formellen Status als Entwicklungsland (etwa im Kontext der Welthandelsorganisation – WTO). Doch hat diese Begründung zunehmend an Relevanz verloren, da seine starken Industrieregionen und Industriefirmen im globalen Wettbewerb inzwischen bestehen können und immer weiter aufholen. Die China-2025-Initiative könnte hier zum Game Changer werden, wie eine ausführliche Analyse dieser Strategie zeigt (Wübbecke et al., 2016).

Im Folgenden werden einige wichtige industriepolitische Strategien Chinas aufgeführt. Auch die Reaktion der EU darauf wird dargestellt.

4.2 Industriepolitische Strategien der Wettbewerbsverzerrung

Beispielsweise will China einige seiner Staatsunternehmen zu globalen Champions in den identifizierten Schlüsselbranchen machen (Wübbecke et al., 2016). Dabei profitieren diese Firmen vor allem von Subventionen und vergünstigten Krediten von Staatsbanken, sodass auf dem chinesischen Markt und auch auf dem Weltmarkt gegenüber ausländischen Firmen, die nach Marktbedingungen produzieren, kein „level playing field“ herrscht. Überinvestitionen führen zudem in einigen Sektoren (etwa im Stahlbereich) zu massiven Überkapazitäten. Die EU kann diesen wettbewerbsverzerrenden Strategien Chinas allerdings auf ihrem eigenen Markt etwas entgegensetzen. Wenn hiesige Unternehmen und Branchen durch künstlich verbilligte chinesische Importe zu stark unter Druck kommen, hat die EU Instrumente wie Antidumping- und Antisubventionsverfahren zur Verfügung, mit denen sie versuchen kann, die europäische Wirtschaft vor unfairer Konkurrenz zu schützen, ohne dabei grundsätzlich gegen die Welthandelsregeln der WTO zu verstoßen.

Im Gegensatz zu der EU beschränkt China den Zugang von Auslandsinvestoren zu seinem Markt sehr stark. Gemäß dem Restriktivitätsindex für (zufließende) Auslandsinvestitionen der OECD rangiert China an viertletzter Stelle unter 62 Ländern. In den Top Ten dieses Rankings stehen ausnahmslos EU-Länder, Deutschland rangiert an zehnter Position. Die EU hat dieser fehlenden Reziprozität wenig entgegenzusetzen.

Europäische Appelle an China, die restriktiven Zugangsvoraussetzungen zu lockern, haben bislang nur wenig bewirkt, obwohl seit Ende 2013 ein bilaterales Investitionsabkommen verhandelt wird. Das belegt auch das Ende September 2017 publizierte Positionspapier der European Chamber in China (2017). Es kritisiert, dass die chinesische Regierung in jüngerer Vergangenheit zwar vielversprechende Ankündigungen zur stärkeren Marktöffnung gemacht hat, aber bisher den Worten kaum Taten gefolgt seien. Positiv werden zwar vor allem Verbesserungen bei Marktzugang und Regulierungen in der Pharmaindustrie gesehen, doch in manchen anderen Bereichen kam es sogar zu stärkeren Einschränkungen und Problemen. Hierzu zählen die Autoindustrie, Nahrungsmittel/Getränke sowie die Gründung weiterer chinesischer Staatsfirmen (durch Fusionen) in zahlreichen Branchen.

Zudem dürften auf europäische Unternehmen noch große Herausforderungen durch Chinas neue Cybersicherheitsstrategie und die sehr umfassenden Datenerfassungsanforderungen zukommen, die die chinesische Regierung plant. Hiermit sind nicht nur erheblicher bürokratischer Aufwand verbunden, sondern auch Sorgen vor Industriespionage und dem Diebstahl geistigen Eigentums (Merics, 2017).

4.3 Industriepolitische Strategien des unfreiwilligen Technologietransfers

Darüber hinaus nutzt China die Strategie des Technologietransfers zu seinen Gunsten schon seit Jahren überaus konsequent. China gewährt ausländischen Unternehmen in wichtigen Branchen nur dann einen gewissen Zugang zum heimischen Markt, wenn diese vor Ort ein Joint Venture mit chinesischen Unternehmen eingehen. Dabei wird ein Technologietransfer zugunsten des chinesischen Partners angestrebt. China nutzt dabei seinen großen Absatzmarkt, an dem multinationale Unternehmen nicht vorbeikommen, um diese Strategie gegen die Widerstände der ausländischen Investoren durchzusetzen.

Allerdings haben europäische Firmen Anreize und gewisse Möglichkeiten, sich gegen die Technologietransfer-Strategie Chinas zu wehren, um nicht in absehbarer Zeit von neuer chinesischer Konkurrenz aus dem Markt gedrängt zu werden. Sie können einem zu umfangreichen Technologietransfer dadurch vorbauen, dass sie in China nicht mit ihrer besten Technologie produzieren, sondern mit einer Vorgängerversion. Dies wird zudem dadurch begünstigt, da in China im Vergleich zu den EU-Staaten andere Güter nachgefragt werden.

Doch die chinesische Regierung kann versuchen, konkurrierende ausländische Firmen mit Blick auf deren Zugeständnisse für den Marktzugang gegeneinander auszuspielen und so Druck zur Ansiedelung auch neuester Technologien ausüben. Die China-2025-Strategie verstärkt Chinas Position noch weiter, weil zusätzliche Geschäftschancen für europäische Firmen winken und für diese Strategie moderne Technologien nötig sind. Es stellt sich zudem die Frage, inwieweit China ausländische innovative Unternehmen auch mit Subventionen anlockt.

Eine weitere Strategie Chinas bestand lange Zeit darin, Zugang zu den neuesten Technologien in den Industrieländern über Industriespionage zu bekommen (Wirtschaftswoche, 2012), gegen die europäische Unternehmen sich durch Sicherheitsvorkehrungen weitgehend schützen können. Darüber hinaus soll im Rahmen der China-2025-Strategie auch der Aufkauf von europäischen Unternehmen forciert werden, um (neben einem besseren Zugang zum europäischen Markt) auch den Zugang zu neuesten Technologien an der Innovationsgrenze zu erhalten (Wübbecke et al., 2016). Ein Beispiel für diese Tendenz dürfte die Übernahme des deutschen Roboterherstellers Kuka durch den chinesischen Haushaltsgerätehersteller Midea sein, der im Vergleich zu Kuka technologisch deutlich weniger entwickelt und zudem in einer anderen Branche aktiv ist (aber auf Effizienzgewinne mit Robotern setzt).

Gegen diese industriepolitische Strategie bestehen wie erläutert in Deutschland und Europa bislang keine Möglichkeiten, dies zu verhindern. Denn jenseits der Gefähr-

dung von öffentlicher Ordnung oder Sicherheit ist der europäische Markt aus den in Kapitel 2 erwähnten Gründen sehr offen für Auslandsinvestitionen. Auch die Unternehmenseigner selbst haben unter Umständen keinen Anreiz, den Technologietransfer zu verhindern, wenn ihnen sehr attraktive Verkaufserlöse geboten werden. In einem solchen Fall können jedoch das individuelle und das gesamtwirtschaftliche Interesse auseinanderfallen (Kapitel 5.3). Denn wie bereits erwähnt, kann sich eine solche Transaktion auf mittlere Sicht als ökonomisch problematisch erweisen, wenn damit neue und relevante Technologie transferiert würde.

Dies wäre besonders problematisch, wenn Unternehmen aus Branchen aufgekauft werden, die durch heimische Forschungsförderung unterstützt wurden, weil sich der Staat dort Spillover (positive externe Effekte) erhofft. Wenn das so geschaffene zukunftsträchtige Know-how ins Ausland abfließen würde, wäre das nicht im Sinne der Förderziele.

Diese Überlegungen gewinnen weiter an Relevanz, falls auf dem europäischen Markt für Unternehmenskäufe unfaire Wettbewerbsverzerrungen herrschen, weil chinesische Unternehmen direkt oder indirekt (etwa über Billigkredite von Staatsbanken) vom chinesischen Staat subventioniert würden. Aufgrund mangelnder Transparenz über die Beteiligungsstrukturen an chinesischen Investoren lässt sich dies oft nur schwer ausschließen (Wübbecke et al., 2016). Durch die Subventionierung könnten chinesische Firmen bei Unternehmensübernahmen überhöhte Preise offerieren, relativ zu ihren Konkurrenten, die zu Marktbedingungen bieten.

5. Wirtschaftspolitische Herausforderungen und Empfehlungen

5.1 Anpassungsfähigkeit in Europa erhöhen

Die Globalisierung bietet erhebliche ökonomische Chancen, stellt die beteiligten Volkswirtschaften aber auch vor Herausforderungen, weil sie den Strukturwandel beschleunigt und dabei in der Regel zu einer besseren Ressourcenallokation beiträgt (IW Köln/IW Consult, 2016; Kolev/Matthes, 2017).

Mit Blick auf die wirtschaftliche Integration mit China als schnell aufholendem Schwellenland ergeben sich zwei zentrale Anforderungen:

- Zum einen muss in Europa und Deutschland der Fokus darauf gelegt werden, technologisch weiter an der Innovationsfront zu bleiben. Dazu sind Investitionen von Wirtschaft und Staat in Bildung und Forschung zentral. Deutschland und an-

dere Länder im nördlichen Europa sind hierbei gegenüber den weniger innovationsstarken südeuropäischen Staaten besser positioniert.
- Zum anderen geht es darum, die Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer zu verbessern, die vom Strukturwandel durch den Verlust ihres Arbeitsplatzes oder durch Lohneinbußen betroffen sind. Hier sind die Wirtschafts- und Sozialpolitik gefordert, mit effektiven Konzepten des Forderns und Förderns die Beschäftigungsfähigkeit zu erhalten und zu unterstützen. Bildung (über das ganze Berufsleben), aktivierende Arbeitsmarktpolitik und Mobilitätshilfen sind hier wichtige Instrumente.

Offen bleibt, ob auch mit diesen Strategien das Ausmaß des Wandels, das durch ein rapides technologisches Aufholen Chinas induziert würde, die Anpassungsfähigkeit der europäischen Volkswirtschaften nicht übersteigt.

5.2 Umgang mit Chinas industriepolitischer Strategie

Mit Blick auf die industriepolitische Strategie Chinas und angesichts seiner immer größer werdenden wirtschaftlichen Bedeutung stellt sich die grundsätzliche Frage, ob sich die EU bei Handel und Investitionen stärker dagegen schützen und eine konsequentere Gangart gegenüber China einschlagen sollte. Eine Antwort ist nicht einfach und man muss verschiedene Argumente gegeneinander abwägen.

Gegen eine Einschränkung des Marktzugangs über die bisher verfügbaren Maßnahmen (Kapitel 5.3) hinaus spricht die geopolitisch große und wichtiger werdende Rolle Chinas. Die EU wird sich aufgrund ihres global gesehen kleiner werdenden Gewichts bei Bevölkerung und Wirtschaftskraft immer weniger leisten können, die gegenseitigen Beziehungen zu gefährden. Aus handelspolitischer Sicht kommt hinzu, dass die EU und China starke gemeinsame Interessen haben, sich für Freihandel und gegen den drohenden Schwenk der USA zum Protektionismus einzusetzen.

Auch ist zu berücksichtigen, dass Deutschland traditionell für offene Märkte wirbt und eine Einschränkung von Unternehmensübernahmen, die als Protektionismus verstanden würde, das Einfordern offener Märkte durch die Bundesregierung etwa im G20-Kontext weniger glaubwürdig machen könnte. Soweit ein neues Instrument allerdings nur sehr restriktiv und unter eng bestimmten Bedingungen zum Einsatz kommt (Kapitel 5.3), dürfte die deutsche Glaubwürdigkeit nicht wesentlich leiden.

Zudem mag China auf Einschränkungen seitens der EU mit Vergeltungsmaßnahmen reagieren und seinerseits den Zugang zu seinem Markt für EU-Unternehmen weiter erschweren – bis hin zu der Gefahr eines Handelskrieges. Das wäre gerade für

Deutschland fatal, dessen exportorientierte Wirtschaft auf offene Märkte angewiesen ist und stark von dem Absatzwachstum in China profitiert.

Doch ist zu fragen, ob China einen Handelskrieg mit Europa wirklich riskieren würde. Für Chinas Exportwirtschaft wäre ein solches Szenario möglicherweise sogar schädlicher als für die EU. So betragen die chinesischen Exporte an Waren- und Dienstleistungen in die EU rund 3,5 Prozent der chinesischen Wirtschaftsleistung. Umgekehrt machen die EU-Exporte nach China gut 1,5 Prozent der EU-Wirtschaftsleistung aus.[2] Angesichts der Tatsache, dass Chinas Wirtschaft auch stark exportorientiert und die EU einer der wichtigsten Handelspartner ist, sollte die Gefahr einer handelspolitischen Eskalation auch nicht überschätzt werden. Trotz dieser Relativierungen mit Blick auf ökonomische Anreize, könnten jedoch vorwiegend politische Erwägungen der chinesischen Regierung zu einem Handelskrieg führen.

Für eine härtere Gangart spricht die im vorigen Abschnitt aufgezeigte Gefahr, dass Chinas industriepolitische Strategie der Wettbewerbsverzerrung kombiniert mit seiner ökonomischen Durchschlagskraft die komparativen Vorteile der europäischen Wirtschaft zu schnell erodieren lassen und somit ihre Anpassungsfähigkeit überfordern könnte. Darüber hinaus ist zu bedenken, dass es nur wenige effektive Instrumente gibt, um den durch China forcierten Technologietransfer zu begrenzen.

Der Verweis auf die bislang überwiegend guten Erfahrungen mit der Übernahme deutscher Unternehmen durch chinesische Investoren ist zwar wichtig und positiv zu werten, nimmt aber eine zu kurzfristige Perspektive ein. Eine mittelfristige Betrachtung sollte sich nicht nur daran orientieren, ob das Gros der von Produktion und Arbeitsplätzen in dem aufgekauften Unternehmen erhalten wird. Das mag bei strauchelnden und technologisch weniger fortgeschrittenen deutschen Firmen als Bewertungsmaßstab ausreichen. Bei technologisch weit fortgeschrittenen Unternehmen kommt es vielmehr auf längere Sicht darauf an, ob sich das deutsche Unternehmen weiter so entwickeln würde wie ohne die Übernahme. Arbeitsplätze und Produktion mögen zunächst erhalten werden, aber die zukünftigen Perspektiven dürften dann deutlich schlechter sein, wenn es zu einem Technologietransfer nach China kommt und dies dazu führt, dass Beschäftigung und Produktion in China und nicht in Deutschland expandieren.

Auch eine Einordnung in den größeren Zusammenhang der multilateralen Weltwirtschaftspolitik spricht eher für eine härtere Gangart. Dabei ist zunächst daran zu erinnern, dass die EU jahrzehntelang von ihrer Strategie der Offenheit und der multilate-

[2] Bezieht man Hongkong mit ein, über das China seinen Welthandel teilweise auch abwickelt, steigen die Anteile an der Wirtschaftsleistung auf knapp 4 Prozent für China und knapp 2 Prozent für die EU.

ralen Kooperation profitiert hat. Auch die großen Industrieländer kooperierten dabei im Rahmen der Welthandelsordnung, weil die Erfahrungen der Zwischenkriegszeit nachwirkten und die danach geschaffenen Institutionen wie das GATT und die WTO einen verlässlichen Rahmen bildeten.

Aber eigentlich ist multilaterale Kooperation aus spieltheoretischer Betrachtung kein stabiles Gleichgewicht (Matthes, 2009). Stattdessen ist auch die Welthandelspolitik unter großen Staaten von einem Gefangenendilemma gekennzeichnet. Denn große Länder können die Weltmarktpreise beeinflussen. Somit lässt sich im einfachen traditionellen Zwei-Länder-Handelsmodell zeigen, dass ein positiver Optimalzoll existiert, bei dem der Wohlfahrtsverlust durch den Zoll durch eine Verbesserung der „terms of trade“ mehr als ausgeglichen wird. Zudem kann ein Staat seine Wirtschaft durch Subventionen und andere Wettbewerbsverzerrungen auf Kosten des Partners bevorteilen. Auf dieser Basis besteht spieltheoretisch die dominante Strategie darin, nicht zu kooperieren und somit die Offenheit des Handelspartners zum eigenen Vorteil auszunutzen, ohne selbst seine Märkte zu öffnen und ein „level playing field“ zu ermöglichen. Diese individuelle Strategie ist der Kooperation im Modell immer überlegen, unabhängig davon, ob der Partner kooperiert oder nicht. Kooperierende Partner (die EU) können auf diese Weise durch Trittbrettfahrer ausgenutzt werden. Dies erscheint so lange tolerierbar, wie sich bei großen Partnern (China) das Ausmaß der Nicht-Kooperation in Grenzen hält oder wie die wirtschaftliche Bedeutung dieses nicht kooperierenden Partners begrenzt bleibt. Ist dies nicht mehr der Fall, wird auch der kooperierende Partner (hier die EU) spieltheoretisch in die Strategie der Nicht-Kooperation gezwungen. Das Gefangenendilemma besteht darin, dass beide Partner im stabilen Gleichgewicht nicht kooperieren, obwohl sie sich bei einer Strategie der gemeinsamen Kooperation beide (und die Welt insgesamt) besser stellen würden.

Wenn der zuvor kooperierende Partner (die EU) auch nicht mehr kooperiert, stellt sich die Frage, ob der trittbrettfahrende Partner (China) noch mehr auf Konfrontation setzt oder kooperativer agiert. Letzteres kann der Fall sein, falls er sich durch die wirtschaftlichen Nachteile, die mit der Einschränkung von Offenheit und Marktzugang zum Partnermarkt und der Gefahr eines Handelskrieges verbunden wären, selbst in seinen Interessen hinreichend bedroht fühlt. Gegenüber den USA beispielsweise ist es aus Sicht der EU sinnvoll, mit möglichen WTO-Klagen und damit drohenden Vergeltungsmaßnahmen für den Fall zu drohen, dass EU-Exporte in die USA durch umfangreiche unrechtmäßige Handelsbarrieren beschränkt würden. Gegenüber China stellt sich die Frage, ob die EU durch eine härtere Gangart und eine damit verbundene stärkere Einforderung von Reziprozität (etwa im Rahmen der Verhandlungen über das bilaterale Investitionsabkommen) einen besseren Zugang zum chinesischen Markt erreichen kann oder ob die oben erwähnte Gefahr eines Handelskrieges droht.

Was heißt das für die Politik bei Handel und Investitionen gegenüber China?

- Mit Blick auf die Importe aus China erscheint es wichtig, die Spielräume für Antidumping- und Antisubventionsmaßnahmen zu erhalten. Hier drohten Einschränkungen aufgrund der avisierten Anerkennung Chinas als Marktwirtschaft nach dem Jahr 2016, die bei Chinas WTO-Beitritt in Artikel 15 des Beitrittsprotokolls grundsätzlich avisiert wurde. Gegenüber einer Marktwirtschaft bestehen in der Durchführung der genannten Schutzmaßnahmen im Detail weniger Handlungsmöglichkeiten für die EU. China ist zwar von der EU und den USA immer noch nicht als Marktwirtschaft anerkannt, hat dagegen aber bei der WTO geklagt. Daher hat die EU für den Fall vorgesorgt, dass die WTO eine Anerkennung als zwingend ansehen sollte. Sie ist aktuell dabei, die Regeln für die Anwendung der Schutzmaßnahmen zu flexibilisieren, um auch in Zukunft gegenüber China in dieser Hinsicht handlungsfähig zu bleiben. Dies ist gutzuheißen. Eine darüber hinausgehende Einschränkung chinesischer Importe, die gegen WTO-Regeln verstoßen könnte, ist dagegen entschieden abzulehnen.
- Ob chinesische Unternehmensübernahmen unter bestimmten Umständen eingeschränkt werden sollen, ist schwieriger zu beantworten und wird in dem folgenden Abschnitt erörtert.

5.3 Bewertung neuer Kontrollverfahren von ausländischen Firmenübernahmen

Zunächst werden neu eingeführte oder schon konkret avisierte Instrumente zur Kontrolle von ausländischen Firmenübernahmen in Deutschland und der EU kurz vorgestellt und diskutiert. Danach wird erörtert, ob und unter welchen Umständen weiterer Handlungsbedarf besteht.

Neue Instrumente

Die **Bundesregierung** hat im Juli 2017 die Außenwirtschaftsverordnung (AWV) verschärft und damit die Prüfmöglichkeiten bei dem Erwerb deutscher Unternehmen durch ausländische Investoren erweitert (Bundesregierung, 2017). Es sind zwar weiterhin nur Untersagungen möglich, wenn die öffentliche Ordnung oder Sicherheit gefährdet ist. Doch werden die Tatbestände, die unter diese Voraussetzung fallen, erweitert und konkretisiert. Neu ist, dass auch Unternehmen dazu gehören, die zu einer als bedeutsam angesehenen Infrastruktur beitragen. Hierzu zählen Unternehmen der Sektoren Energie, Informationstechnik und Telekommunikation, Transport und Verkehr, Gesundheit, Wasser, Ernährung sowie Finanz- und Versicherungswesen. Erweitert wird dieser Kreis noch um Firmen, die branchenspezifisch Software für diese Unternehmen herstellen, bestimmte Cloud-Computing-Anbieter und mit der Tele-

matikinfrastruktur beschäftigte Unternehmen. Auch Hersteller von rüstungsbezogenen Gütern für die Bereiche der Aufklärung und Unterstützung werden einbezogen. Erwerber solcher inländischen Unternehmen unterliegen nun einer Meldepflicht. Darüber hinaus werden die Prüffristen verlängert und auch indirekte Erwerbe durch europäische Tochterfirmen in nicht-europäischem Eigentum mit einbezogen.

Diese Reform erscheint angesichts der potenziellen Bedrohung wichtiger Infrastrukturen, die im Zuge moderner Cyber-Kriegsführung relevant werden, grundsätzlich gerechtfertigt. Die Definition der hierunter fallenden Sektoren ist allerdings sehr weit gefasst.

Die **Europäische Kommission** hat im September 2017 einen Regulierungsvorschlag zur Prüfung von Auslandsinvestitionen in der EU gemacht (Europäische Kommission, 2017), der folgende Elemente umfasst:

- Es soll kein Mitgliedstaat zu einem Screening gezwungen werden.
- Eingriffsrechte über das Screening hinaus werden nicht erweitert. Es bleibt dabei, dass Übernahmeverbote (und damit die Einschränkung der Kapitalverkehrsfreiheit) nur bei der Gefährdung von öffentlicher Ordnung oder Sicherheit gemäß Artikel 65 AEU-Vertrag möglich sind.
- Vielmehr geht es darum, (unter Wahrung der bestehenden Regeln zur Kapitalverkehrsfreiheit) Rechtssicherheit für diejenigen EU-Länder zu schaffen, die ein Prüfverfahren bereits anwenden (13 von 28 EU-Staaten) oder anwenden wollen.
- Die Europäische Kommission hat in Artikel 4 des Regulierungsvorschlags eine Liste von Kriterien genannt, die ihrer Ansicht nach unter die Begriffe Sicherheit und öffentliche Ordnung („security and public order“) fallen. Hierzu zählen neben kritischer Infrastruktur auch kritische Technologien. Als Beispiele werden unter anderem Robotik, künstliche Intelligenz, Halbleiter, Cybersicherheit und Atomtechnologie genannt.
- Bei der Prüfung, ob Sicherheit und öffentliche Ordnung gefährdet sein könnten, kann auch einbezogen werden, ob der Auslandsinvestor von der Regierung des Drittstaates kontrolliert wird, einschließlich der Frage, ob signifikante finanzielle Unterstützung damit verbunden ist.
- Die Screening-Kompetenz bleibt grundsätzlich auf der Ebene der Mitgliedstaaten. Die EU soll nur dann eine eigene Überwachung durchführen können, wenn Firmen übernommen werden, die in EU-Förderprogramme oder -projekte eingebunden sind.
- An die heterogenen Überwachungsmechanismen der Mitgliedstaaten, die existieren oder neu eingeführt werden, werden einheitliche Anforderungen wie Transparenz, Nicht-Diskriminierung und Gewährung des Klagewegs gestellt.

- Zudem sollen sich die Mitgliedstaaten gegenseitig unter Einbeziehung der Europäischen Kommission informieren, wenn sie ein Screening von Auslandsinvestitionen durchführen und eine Gefahr für Sicherheit und öffentliche Ordnung sehen. Zur besseren Abstimmung ist ein Koordinationsgremium geplant.
- Die Auswirkungen ausländischer Investitionen in der EU sollen im Rahmen einer Studie bis Ende 2018 genauer analysiert werden.

Dieser Vorschlag ist differenziert zu bewerten. Einerseits ist es zu begrüßen, dass durch eine bessere Überwachung mehr Transparenz über das Übernahmegeschehen geschaffen werden soll. Ebenso sind die Vereinheitlichung der Anforderungen und die stärkere Koordination zwischen den EU-Ländern positiv zu werten. Da formale Eingriffsrechte offenbar nicht erweitert werden, ist dies als vorsichtiger Ansatz zu interpretieren. Andererseits könnte die Erweiterung der Prüfkriterien jedoch vorübergehend die Unsicherheit bei den Auslandsinvestoren erhöhen. Hier ist möglichst zügig Klarheit darüber zu schaffen, was sich mit der neuen EU-Vorgabe in der Praxis tatsächlich ändern würde.

Weiterer Handlungsbedarf?

Ob noch weitergehende Eingriffsmöglichkeiten geschaffen werden sollten, hängt von der Einschätzung der folgenden Fragen ab:

- Wie relevant ist die aus der Handelstheorie abgeleitete Sorge, dass ein zu starkes technologisches Aufholen Chinas durch einen einseitigen rapiden Technologietransfer in Europa zu gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtseinbußen führt? Obwohl diese theoriebasierte Befürchtung auch intuitiv nachvollziehbar ist, sind weitere Analysen hierzu nötig. Zudem ist normativ zu klären, wie zu beurteilen ist, dass ein Technologietransfer global gesehen die Wohlfahrt erhöht, aber in Europa zu Einbußen führen könnte.
- Wie bedeutsam ist die Sorge, dass China bei seinen Unternehmensübernahmen in Europa – in nennenswertem Umfang und auf wettbewerbsverzerrende Weise – auf einen Transfer relevanter neuer Technologien setzt. Das durch die Europäische Kommission vorgesehene systematische Screening zielt diesbezüglich in die richtige Richtung und sollte dazu genutzt werden, zeitnah eine Einschätzung zu erlangen.

Auch ist zu klären, unter welchen Umständen staatliche Eingriffe in unternehmerische Entscheidungsfreiheit und Eigentumsrechte zu rechtfertigen wären. Die Anforderungen daran müssen hoch sein. Eine notwendige, aber möglicherweise noch nicht hinreichende Bedingung wäre, dass durch rapiden Technologietransfer tatsächlich erhebliche mittelfristige gesamtwirtschaftliche Wohlfahrtseinbußen drohten. In

diesem Fall können eher kurzfristige unternehmerische Interessen mittelfristigen gesamtwirtschaftlichen Interessen widersprechen. Denn unter den in Kapitel 4 geschilderten Umständen haben Unternehmenseigner möglicherweise Anreize, in größerem Maß den Transfer auch von neuen Technologien zuzulassen. Dies kann dann der Fall sein, wenn chinesische Unternehmen in Europa bei Firmenübernahmen überhöhte Preise bieten, die die Eigentümer „mitnehmen".

Auch in China könnten kurzfristige Gewinninteressen gegenüber langfristiger Vorsicht überwiegen. Dies gilt gerade bei europäischen börsennotierten Unternehmen, die im Rhythmus ihrer Quartalsberichte unter Renditedruck stehen. Wenn der Zugang zum chinesischen Markt – gerade auch gegenüber den Wettbewerbern – als unverzichtbar für die unternehmerische Strategie angesehen wird, kann die chinesische Regierung dies ausnutzen, die Unternehmen gegeneinander ausspielen und einen Transfer auch neuer Technologien erzwingen. Letztlich besteht zwischen nichtchinesischen Unternehmen in dieser Hinsicht ein Koordinierungsproblem („collective action problem").

Falls diese Prüfkriterien ein hinreichendes Gefahrenpotenzial aufzeigen, sollte darüber nachgedacht werden, die Bedingungen für eine Einschränkung ausländischer Unternehmenskäufe weiter zu verändern. An ein neues weitergehendes Instrument wären folgende Anforderungen zu stellen:

- Die Regeln der Welthandelsordnung müssen befolgt, vor allem muss das Prinzip der Nicht-Diskriminierung eingehalten werden. Soweit das Instrument beispielsweise auf subventionsbedingte Wettbewerbsverzerrungen (und möglicherweise auch mangelnde Reziprozität) abstellen würde, wäre es möglich, derartige Strategien chinesischer Investoren einzuhegen, ohne in der Breite Investoren aus anderen Ländern abzuschrecken.
- Es sollte nur nach einer Einzelfallprüfung und damit unter restriktiven Bedingungen zum Einsatz kommen, weil ein Eingriff in Eigentumsrechte problematisch ist.
  - Ein Schwerpunkt der Einzelfallprüfung sollte auf dem Tatbestand der Wettbewerbsverzerrung liegen. Dazu ist eine Einschätzung darüber nötig, ob sich die bei einer Übernahme gebotenen Preise durch Marktbedingungen rechtfertigen lassen oder ob auf den Tatbestand der direkten oder indirekten Subventionierung durch den Staat des übernehmenden Unternehmens geschlossen werden kann. Es ist zu prüfen, ob hier neben dem Außenwirtschaftsrecht auch das Wettbewerbsrecht genutzt werden kann (Wübbecke et al., 2016).
  - Es könnte auch geprüft werden, ob ein erzwungener Technologietransfer im Zuge der Übernahme eines europäischen Hochtechnologie-Unternehmens wahrscheinlich und in diesem Fall zudem problematisch erscheint. Eine Einschätzung darüber ist aber zweifellos schwierig. Hinweise können beispiels-

weise daraus abgeleitet werden, dass das übernehmende Unternehmen technologisch deutlich weniger fortgeschritten ist und/oder in einer anderen Branche aktiv ist als das Übernahmeziel. Diese Einschätzung kann allerdings nur Indizien liefern, die eine Entscheidung über eine Übernahmeeinschränkung flankieren und nicht für sich allein begründen können.

- Prüf- und Beschlussverfahren müssen transparent und möglichst rechtssicher sein. Damit und mit der restriktiven Anwendung kann die Gefahr gemindert werden, dass ausländische Investoren grundsätzlich abgeschreckt werden und so die EU für Direktinvestitionen an Attraktivität verliert.
- Das Instrument darf nicht protektionistisch missbraucht werden und damit zum Türöffner für eine ungerechtfertigte Abschottung werden. Allerdings ist nicht zu leugnen, dass eine solche Gefahr bestehen könnte.

Literatur

Autor, David H. / **Dorn**, David / **Hanson**, Gordon H., 2013, The China Syndrome: Local labor market effects of import competition in the United States, in: American Economic Review, 103. Jg., Nr. 6, S. 2121–2168

Autor, David H. / **Dorn**, David / **Hanson**, Gordon H. / **Song**, Jae, 2014, Trade Adjustment: Worker-Level Evidence, in: The Quarterly Journal of Economics, 129. Jg., Nr. 4, S. 1799–1860

Bundesregierung, 2017, Neunte Verordnung zur Änderung der Außenwirtschaftsverordnung, Berlin

Busch, Berthold / **Matthes**, Jürgen, 2016, Ökonomische Konsequenzen eines EU-Austritts, IW-Analysen, Nr. 111, Köln

Dauth, Wolfgang / **Findeisen**, Sebastian / **Suedekum**, Jens, 2014, The Rise Of The East And The Far East: German Labor Markets And Trade Integration, in: Journal of the European Economic Association, 12. Jg., Nr. 6, S. 1643–1675

Dauth, Wolfgang / **Findeisen**, Sebastian / **Suedekum**, Jens, 2016, Adjusting to globalization-Evidence from worker-establishment matches in German, CEPR Discussion Paper, Nr. 11045, London

Demary, Vera, 2016, Unternehmensübernahme: Gefahr aus dem Ausland?, in: Wirtschaftsdienst, 96. Jg., Nr. 7, S. 453–454

Europäische Kommission, 2017, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a framework for screening of foreign direct investments into the European Union, COM(2017) 487 final, Brüssel

European Chamber – European Union Chamber of Commerce in China, 2017, European Business in China, Position Paper 2017/2018, Peking

Findlay, Roland / **Grubert**, Harry, 1959, Factor intensities, technological progress and the terms of trade, in: Oxford Economic Papers, 11. Jg., Februar, S. 111–121

Gomory, Ralph E. / **Baumol**, William J., 2000, Global Trade and Conflicting National Interests, Cambridge, MA

Hymans, Saul H. / **Stafford**, Frank P., 1995, Divergence, convergence and the gains from trade, in: Review of International Economics, 3. Jg., Nr. 1, S. 118–123

IW Köln – Institut der deutschen Wirtschaft, 2017, Perspektive 2035 – Wirtschaftspolitik für Wachstum und Wohlstand in der alternden Gesellschaft, IW-Studie, Köln

IW Köln / IW Consult, 2016, Wohlstand in der digitalen Welt, IW-Studie, Köln

Jäger-Ambrożewicz, Manfred / **Matthes**, Jürgen, 2012, Finanzmarkt – Beschleuniger oder Bremse des Wachstums?, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), Wirtschaftswachstum!?, IW-Studie, Köln

Johnson, Harry G., 1955, Economic expansion and international trade, in: Manchester School of Economic and Social Studies, 23. Jg., Nr. 2, S. 95–112

Johnson, George E. / **Stafford**, Frank P., 1993, International competition and real wages, in: American Economic Review, 83. Jg., Nr. 2, S. 127–130

Koch, Michael / **Smolka**, Marcel, 2017, Foreign Ownership and Skill-biased Technological Change, Aarhus University, Economics Working Paper, Nr. 2017-04, Aarhus

Kolev, Galina / **Matthes**, Jürgen, 2017, Globalisierung: Protektionismus als Gefahr für den Wohlstand, in: IW Köln (Hrsg.), Perspektive 2035 – Wirtschaftspolitik für Wachstum und Wohlstand in der alternden Gesellschaft, IW-Studie, Köln, S. 207–220

Krey, Kerstin / **Meier**, Bernd, 2004, Innovationsfähigkeit, in: IW Köln (Hrsg.), Perspektive 2050 – Ökonomik des demographischen Wandels, Köln, S. 145–172

Krugman, Paul R., 1979, A Model of Innovation, Technology Transfer and the World Distribution of Income, in: Journal of Political Economy, 87. Jg., Nr. 2, S. 253–266

Lipsey, Robert E., 2004, Home-and host-country effects of foreign direct investment, in Challenges to globalization: Analyzing the economics, A National Bureau of Economic Research Conference Report, Chicago / London

Matthes, Jürgen, 2007, Weltkrieg um Wohlstand und pathologischer Exportboom?, Warum Deutschland auch weiterhin von der Globalisierung profitiert, IW-Analysen, Nr. 28, Köln

Matthes, Jürgen, 2009, Die Rolle des Staates in einer neuen Weltwirtschaftsordnung – Eine ordnungspolitische Rückbesinnung**,** IW-Positionen – Beiträge zur Ordnungspolitik, Köln

Merics, Mercator Institut for China Studies, 2017, Chinas neues Cybersicherheitsgesetz: Strengere Auflagen für Firmen, größere Vollmachten für den Staat, https://www.merics.org/de/presse/pressemitteilungen/chinas-neues-cybersicherheitsgesetz/ [25.9.2017]

Rusche, Christian, 2017a, Aktivitäten chinesischer Investoren in Deutschland, in: IW-Trends,, 44. Jg., Nr. 2, S. 41–59

Rusche, Christian, 2017b, Chinesische Investitionen in den deutschen Bundesländern, IW-Kurzbericht, Nr. 60, Köln

Samuelson, Paul A., 2004, Where Ricardo and Mill Rebut and Confirm Arguments of Mainstream Economists Supporting Globalization, in: Journal of Economic Perspectives, 18. Jg., Nr. 3, S. 135–146

Wirtschaftswoche, 2012, IndustriespionageKnow-how-Klau – China legt den Schalter um, v. 24.8.2012, http://www.wiwo.de/unternehmen/industrie/industriespionage-know-how-klau-china-legt-den-schalter-um/7051400-all.html [28.9.2017]

Wübbecke, Jost et al., 2016, Made in China 2025 – The making of a high-tech superpower and the consequences for industrial countries, Merics Papers on China, Mercator Institute for China Studies, Berlin