

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umdruck 20/1088

**Frank Bickenbach**  
**Prof. Dr. Dirk Dohse**  
**Prof. Holger Görg, Ph.D.**  
**Prof. Dr. Rolf J. Langhammer**  
**Dr. Wan-Hsin Liu**  
**Dr. Klaus Schrader**

T +49 431 8814-258 (Görg)  
[Frank.Bickenbach@ifw-kiel.de](mailto:Frank.Bickenbach@ifw-kiel.de)  
[Dirk.Dohse@ifw-kiel.de](mailto:Dirk.Dohse@ifw-kiel.de)  
[Holger.Goerg@ifw-kiel.de](mailto:Holger.Goerg@ifw-kiel.de)  
[Rolf.Langhammer@ifw-kiel.de](mailto:Rolf.Langhammer@ifw-kiel.de)  
[Wan-Hsin.Liu@ifw-kiel.de](mailto:Wan-Hsin.Liu@ifw-kiel.de)  
[Klaus.Schrader@ifw-kiel.de](mailto:Klaus.Schrader@ifw-kiel.de)

Kiel, den 13.03.2023

Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung im Wirtschafts- und Digitalisierungsausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtags

zum Antrag der Fraktion FDP „Neujustierung und gezielte Weiterentwicklung der Beziehungen des Landes Schleswig-Holstein zu China“ vom 11.11.2022

sowie zum Alternativantrag der Fraktionen von CDU und Bündnis 90/Die Grünen „Neuausrichtung der China-Beziehungen“ vom 15.12.2022.

Die Stellungnahme des Kiel Institut für Weltwirtschaft (IfW) bezieht sich auf folgende Themen:

- I. Zur Frage einer China-Strategie
- II. Zur Frage der Überprüfung von ausländischen Direktinvestitionen in Deutschland im Allgemeinen
- III. Zur Frage der Cosco-Beteiligungen an der Betreibergesellschaft des Terminals Tollerort in Hamburg
- IV. Zur Frage der Diversifizierung von Export- und Beschaffungsmärkten, hier konkret die ASEAN-Region
- V. Zur Präsenz der Wirtschaftsförderung und Technologietransfer Schleswig-Holstein GmbH (WTSH) in Zhejiang (China)

## I. Zur Frage einer China-Strategie

Die Bundesregierung arbeitet derzeit – ebenso wie die Europäische Union (EU) – an einer China-Strategie. Sie wäre die erste solche Strategie gegenüber einem einzelnen Handels- und Investitionspartner. Sollte sie konkrete Maßnahmen beinhalten, die Einfluss auf Handelsströme nehmen, müsste sie das grundlegende Diskriminierungsverbot der multilateralen Handelsordnung (Meistbegünstigung) beachten, das Maßnahmen gegen ein einzelnes Land nur in außergewöhnlichen Situationen und auch nur temporär zulässt. Die Handlungskompetenz liegt dabei bei der EU und nicht bei der Bundesrepublik. Die Anrufung des Streitschlichtungsmechanismus durch China bei der WTO ist anzunehmen. Im Investitionsbereich, der bislang kein multilaterales Regelwerk kennt, besteht dieses Verbot nicht. Hier hätte Deutschland mehr Handlungsfreiheit, beispielweise Investitionen in China von Investitionsgarantien der Bundesrepublik auszunehmen oder sie zu begrenzen.

Eine Strategie sollte erstens, da sie ein Kontinuum von Maßnahmen über einen längeren Zeitraum zur Konsequenz hat, für einen längeren Zeitraum konzipiert sein. Sie sollte auch versuchen, die wahrscheinlichen Veränderungen in der Wirtschaftsstruktur in diesem Zeitraum in der Bundesrepublik und in China zu benennen und im Maßnahmenkatalog zu berücksichtigen. Dazu gehören nachfragebedingte Veränderungen der Sektoralstruktur, wie die größere Nachfrage nach Dienstleistungen im Zuge des Alterungsprozesses in beiden Ländern, und angebotsseitige Veränderungen, wie der arbeitssparende technische Fortschritt als Folge der Automatisierung und Digitalisierung der Produktion und die Veränderungen in der Ausstattung mit qualifizierten Arbeitskräften sowie die Anforderungen an die Finanzierbarkeit der ökologischen Transformation in beiden Ländern. Die bisher bekannten Entwürfe der geplanten China-Strategie lassen sowohl die Langfristigkeit als auch die erwarteten Veränderungen in der Wirtschaftsstruktur sowie die zusammenhängenden Herausforderungen in den kommenden Jahren vermissen.

Zweitens müsste eine deutsche China-Strategie berücksichtigen, dass China eine eigene langfristige und ambitionierte Entwicklungsstrategie verfolgt. Dabei sollen Importe aus Deutschland und anderen Ländern durch ausländische Investitionen mit vermehrten lokalisierten Produktions- und F&E-Aktivitäten sowie durch einheimische Produktion ersetzt werden. Mit der Erhöhung des chinesischen Wertschöpfungsanteils an der Gesamtproduktion würde China auch seinem Ziel näherkommen, schneller als über den Handel in den Besitz von ausländischem Know-how zu kommen. Diese Entwicklungsstrategie Chinas wird bereits verfolgt. Einige deutsche DAX-Unternehmen setzen auf die weitere Vertiefung des chinesischen Binnenmarktes und planen dementsprechend, ihre Investitionen in China zu erweitern. In einer Marktwirtschaft verantworten die Unternehmen ihre Investitionsentscheidungen selbst, auch unter Berücksichtigung der eventuellen Verschärfung der Regelungen in Bezug auf Investitionsgarantien. Letztere sind eher als Ad-hoc-Maßnahmen und weniger als Bestandteil einer Strategie anzusprechen.

Auch müssten Antworten auf die Frage gefunden werden, wie einer Exportoffensive Chinas in den bisherigen deutschen Kernkompetenzsektoren, wie der Automobilindustrie, begegnet werden sollte. Es ist absehbar, dass China mit leistungsfähigen E-Autos auf den deutschen Markt drängen wird und dass es ggf. Auflagen, einen Teil der Fertigung in Deutschland zu leisten, mit Direktinvestitionen nachkommen wird. Auf die Bundesregierung wird dann die Frage zukommen, wie diese Investitionen

nicht nur unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten, sondern auch unter dem Aspekt der Sicherheit zu bewerten sind.

Drittens läuft eine auf China und seine Regierung gemünzte Strategie Gefahr, unwirksam zu werden, wenn China Einfluss auf ausländische Regierungen, vor allem aus dem globalen Süden, und auf Auslands-Chinesen nimmt, um eine deutsche Strategie zu unterlaufen, die chinesischen Interessen zuwiderläuft. Angesichts des großen Einflusses und der hohen Abhängigkeit vieler Regierungen vom Handel mit China und von chinesischen Krediten besteht hier die Gefahr von erfolgreichen Umgehungspraktiken Chinas. Diese Gefahr ist auch deshalb virulent, weil viele Vorleistungen direkter Lieferanten für die deutsche Wirtschaft ihrerseits Produkte aus China enthalten, sodass eine China-Strategie im Grunde zu einer allgemeinen Außenwirtschaftsstrategie erweitert werden müsste.

Viertens müsste das zentrale Motiv einer China-Strategie, die Sicherheit Deutschlands im weitesten Sinne zu wahren, durch detaillierte Vorarbeiten an klaren Gefährdungskriterien im Bereich kritischer Infrastruktur unterstützt werden. Über eine allgemeine Definition der Güter- und Dienstleistungssektoren, die unter kritische Infrastruktur fallen, hinaus gibt es derartige Kriterien noch nicht.

Aus diesen Gründen spricht sich das IfW gegen eine länderspezifische Strategie gegenüber China aus und befürwortet stattdessen eine allgemeine Außenwirtschaftsstrategie, die den oben genannten Anforderungen Rechnung trägt. Sie sollte vor allem die Fähigkeit autokratisch regierter Staaten berücksichtigen, erratische Kurswechsel in der eigenen Außenwirtschaftspolitik, wie Export- und Importverbote, vorzunehmen und damit dezentral agierende und verzögert reagierende Marktwirtschaften vor schockartige Abhängigkeitssituationen zu stellen. In eine Außenwirtschaftsstrategie sollten daher auch vorbeugende Politiken wie Freihandelsabkommen mit gleichgesinnten Marktwirtschaften, Beteiligung an Direktinvestitionen von gleichgesinnten Partnerländern in kritische Rohstoffe, Lagerhaltung und die Vertiefung des Binnenmarktes eingehen, um diese schockartigen Abhängigkeitssituationen zu vermeiden bzw. in ihren Wirkungen abzuschwächen.

## II. Zur Frage der Überprüfung von ausländischen Direktinvestitionen in Deutschland im Allgemeinen

Deutschland stand ausländischen Direktinvestitionen lange Zeit sehr offen gegenüber. Es sprechen wichtige ökonomische, ordnungspolitische und (europa-)rechtliche Gründe dafür, an dieser grundlegenden Offenheit auch in Zukunft festzuhalten.

Internationale Direktinvestitionen sind ein wichtiger Aspekt der internationalen Arbeitsteilung, von der die deutsche Volkswirtschaft in den vergangenen Jahrzehnten erheblich profitiert hat. Dies gilt sowohl für die Direktinvestitionen deutscher Unternehmen im Ausland als auch für die Direktinvestitionen ausländischer Unternehmen in Deutschland. Laut Daten der Deutschen Bundesbank ist der Bestand der Direktinvestitionen deutscher Unternehmen im Ausland dabei (mit mehr als 1,3 Billionen Euro) mehr als doppelt so hoch wie die Direktinvestitionen ausländischer Unternehmen in Deutschland. Im Verhältnis zu China ist diese Asymmetrie noch weit stärker ausgeprägt.

Im Allgemeinen profitieren deutsche Unternehmen von einer Internationalisierung durch Direktinvestitionen. Typischerweise führt die Internationalisierung zu einer Steigerung von Produktivität, Innovationsfähigkeit und Umsatz und die Arbeitnehmer profitieren in Form höherer Löhne und/oder höherer Beschäftigung. Daher sollte der (Teil-)Erwerb deutscher Unternehmen durch ausländische Unternehmen nur in Ausnahmefällen untersagt werden können<sup>1</sup>. Hierfür sprechen zudem auch grundlegende ordnungspolitische und (europa-)rechtliche Gründe: Beschränkungen von Unternehmensbeteiligungen stellen einen schwerwiegenden Eingriff des Staates in das Privateigentum und die Vertragsfreiheit insbesondere der bisherigen Unternehmenseigner dar, die nicht mehr frei über ihr Unternehmen entscheiden können. Zudem stellen Investitionsüberprüfungen eine Beschränkung des freien Kapitalverkehrs dar. Nach EU-Recht sind jedoch alle Beschränkungen des Kapitalverkehrs nicht nur zwischen den Mitgliedstaaten, sondern auch zwischen den Mitgliedstaaten und Drittländern – außer unter bestimmten Umständen – verboten.

Investitionskontrollen durch den Staat bedürfen einer sorgfältigen Begründung. Eine auch international und europarechtlich anerkannte Begründung ist der Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit. In Deutschland werden die Regeln der Investitionsprüfung zum Schutz der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit durch das Außenwirtschaftsgesetz (AWG) und die Außenwirtschaftsverordnung (AWV) geregelt. Um eine Beeinträchtigung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit durch ausländische Direktinvestitionen zu verhindern, kann das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) den unmittelbaren oder mittelbaren Erwerb oder Teilerwerb von deutschen Unternehmen durch einen ausländischen Investor ab bestimmten Schwellenwerten (Stimmrechtsanteilen) im Einzelfall überprüfen, beschränken oder untersagen. Im Bereich der sogenannten sektorspezifischen Investitionsprüfung, die für bestimmte Rüstungsgüter und IT-Sicherheitsprodukte Anwendung findet, gilt dies für alle ausländischen Investoren, im Bereich der sogenannten sektorübergreifenden Investitionsprüfung gilt dies für alle unionsfremden (Nicht-EU/EFTA) Investoren.

In den letzten Jahren wurden die rechtlichen Bestimmungen für die Investitionsprüfung in Deutschland (AWG und AWV) mehrfach, in zeitlich kurzen Abständen, geändert. Durch die Änderungen wurde die sektorübergreifende Investitionsprüfung erheblich ausgeweitet und verschärft und an die seit Oktober 2020 geltende EU-Screening-Verordnung (EU-Verordnung 2019/452) angepasst. Wesentliche Verschärfungen betreffen vor allem (i) die Ausdehnung des Prüfungsmaßstabs, (ii) die Erweiterung der meldepflichtigen und prüfungsfähigen Erwerbsvorhaben sowie (iii) die Erweiterung der Vollzugssperre auf alle meldepflichtigen Erwerbe.

(ad i) Der für erwerbseinschränkende Anordnungen erforderliche Gefährdungsgrad wurde maßgeblich herabgesetzt. Bei der Prüfung kommt es jetzt darauf an, ob ein Erwerb zu einer „voraussichtlichen Beeinträchtigung“ der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit führt. Zuvor waren eine Beschränkung oder Untersagung erst bei einer tatsächlichen Gefährdung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit möglich. Zudem schützt die Investitionskontrolle nicht mehr nur die öffentliche Ordnung oder Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland, sondern auch die anderer EU-Mitgliedstaaten sowie bei Projekten und Programmen von Unionsinteresse. Und bei der Prüfung, ob eine voraussichtliche Beeinträchtigung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit vorliegt, können nun auch investoren-

---

<sup>1</sup> Deutsche Bundesbank (2021). Grenzüberschreitende Unternehmensübernahmen: Auswirkungen der Internationalisierung auf Unternehmen in Deutschland. Monatsbericht Juli 2021, S. 15-31.

bezogene Faktoren berücksichtigt werden; insbesondere kann berücksichtigt werden, ob der Erwerber von der Regierung eines Drittstaates kontrolliert oder finanziert wird – wie dies im Fall chinesischer Investoren häufig der Fall ist.

(ad ii) Der Kreis meldepflichtiger und prüfungsfähiger Erwerbe wurde mehrfach erweitert. Die Liste der als besonders sensibel bzw. sicherheitsrelevant betrachteten Technologien und Branchen enthält mittlerweile 27 Fallgruppen. Für Teilerwerbe eines in diesen Bereichen tätigen Unternehmens gelten reduzierte Prüfeintrittsschwellen. Zudem besteht für solche Erwerbe eine Meldepflicht (durch den Erwerber) und für die Dauer des Verfahrens ein Vollzugsverbot. Im Bereich kritischer Infrastrukturen im Sinne des BSI-Gesetzes (sowie in sechs anderen Bereichen der kritischen Infrastruktur und der Medienwirtschaft) kann ein Teilerwerb eines inländischen Unternehmens durch einen Unionsfremden bereits ab einem Beteiligungserwerb von 10% der Stimmrechte geprüft, eingeschränkt oder untersagt werden. Für zwanzig weitere Fallgruppen (u.a. verschiedene „Hoch- und Zukunftstechnologien“, persönliche Schutzausrüstungen, kritische Rohstoffe, große landwirtschaftliche Flächen) gilt eine Prüfeintrittsschwelle von 20%. (Für alle anderen nicht einzeln aufgeführten Bereiche besteht keine Meldepflicht und für eine Investitionsprüfung gilt ein Schwellenwert von 25%.)

(ad iii) Es wurde erstmals ein umfassendes Vollzugsverbot für alle meldepflichtigen Erwerbe für die Dauer der Investitionsprüfung eingeführt. Bis zum Abschluss des Prüfverfahrens dürfen meldepflichtige Erwerbe nicht vollzogen werden (schwebende Unwirksamkeit) und dem Erwerber dürfen keine sicherheitsrelevanten Informationen des Unternehmens offengelegt werden. Dies hat zur Folge, dass nun bereits bei der Vorbereitung einer Übernahme und in den Vertragsverhandlungen zu beachten ist, welche Informationen welchem potentiellen Investor bereitgestellt werden dürfen.

Vor allem infolge der Erweiterungen der meldepflichtigen und prüfungsfähigen Erwerbsvorhaben stieg die Zahl der nationalen Prüfverfahren (Vorprüfung) in Deutschland stark an – von 78 im Jahr 2018 auf jeweils 306 in den Jahren 2021 und 2022. Dabei steigt die Zahl der Prüfverfahren mit Investoren aus China deutlich weniger stark (von 27 in 2018 auf jeweils 37 in 2021 und 2022) als bspw. die mit Investoren aus den USA (von ebenfalls 27 in 2018 auf 139 in 2021 und 110 in 2022). Die Zahl eröffneter Verfahren (Hauptprüfverfahren) stieg deutlich langsamer von 38 in 2018 auf 49 in 2020 und 40 in 2021 und auch die Zahl der erwerbsbeschränkenden Maßnahmen stieg (zunächst) nur relativ leicht von 10 in 2018 auf 14 in 2021 (endgültige Zahlen für 2022 sind hierzu noch nicht bekannt).

Die wirtschaftlichen Auswirkungen der Investitionsprüfung bleiben jedoch nicht auf die (noch relativ wenigen) Verbotsfälle bzw. Fälle mit erwerbsbeschränkenden Maßnahmen beschränkt. Zwar wurden die Effekte der erweiterten Investitionsprüfung auf die Zahl ausländischer Firmenübernahmen bzw. -beteiligungen in Deutschland oder auf die hierbei gezahlten Preise bisher noch nicht systematisch untersucht. Es muss aber davon ausgegangen werden, dass die mit den häufigen Gesetzesänderungen sowie den Erweiterungen der Prüfmaßstäbe und der meldepflichtigen Erwerbsvorhaben verbundene erhöhte Unsicherheit sowie Kosten und Zeitverzögerungen von Prüfungsprozessen einige – nicht nur chinesische – potentielle ausländische Investoren abschrecken, so dass weniger Unternehmensbeteiligungen überhaupt erwogen bzw. angestrebt werden. Überdies zeigt das Beispiel der im vorigen Jahr gescheiterten (milliardenschweren) Übernahme des Münchner Chip-Zulieferers Siltronic durch den taiwanesischen Konkurrenten GlobalWafers, dass geplante Übernahmen auch ohne Verbote allein an den u.U. langwierigen Prüfverfahren scheitern können.

Die möglichen negativen Auswirkungen der Verschärfung der deutschen Investitionsprüfung sind zudem nicht auf ausländische Direktinvestitionen in Deutschland beschränkt. Es besteht auch die Gefahr, dass deutsche Unternehmen bei geplanten Direktinvestitionen im Ausland in Zukunft ebenfalls auf größere Investitionshemmnisse stoßen könnten, wenn ausländische Regierungen als Reaktion auf die Verschärfung der Investitionskontrolle oder auf einzelne Untersagungen in Deutschland ihrerseits mit verschärften Investitionsprüfungen bzw. -verboten reagieren (negative Reziprozität).

Verstärkt werden die mit der verschärften Investitionsprüfung in Deutschland verbundene erhöhte Unsicherheit und möglicherweise negative Signalwirkung für ausländische Investoren noch dadurch, dass die auf der Grundlage der neuen Regelungen vom BMWK getroffenen (Verbots-)Entscheidungen potentiellen Investoren (bisher) wenig Aufschluss darüber geben, welche Investitionsvorhaben aus welchen Gründen abgelehnt werden (könnten). So enthalten die öffentlichen Stellungnahmen des BMWK zu getroffenen Einzelentscheidungen, etwa im konkreten Fall des Dortmunder Unternehmens Elmos (auch im Antrag der CDU/Bündnis 90/Die Grünen erwähnt), kaum Hinweise darauf, worin das BMWK eine „voraussichtliche Beeinträchtigung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit“ erkannt hat. Erläuterungen zu konkreten Einzelentscheidungen oder der allgemeinen Entscheidungspraxis, die geeignet wären, hierüber Aufschluss zu geben, fehlen.

Angesichts der bereits mehrfach erweiterten und mittlerweile sehr weitreichenden Prüfmöglichkeiten, der damit verbundenen Unsicherheiten und Kosten für die Unternehmen sowie der Gefahr eines zunehmenden und sich gegenseitig verstärkenden „Investitionsprotektionismus“ im In- und Ausland besteht aus Sicht des IfW derzeit kein Bedarf für eine weitere substantielle Verschärfung der Regeln der Investitionsprüfung in Deutschland.

Um die Rechtssicherheit für die Unternehmen zu erhöhen und neue versteckte Formen des Protektionismus zu verhindern, hält es das IfW jedoch für dringend erforderlich, die Auslegung der Regeln der Investitionsprüfung und ihre Anwendung auf Einzelfälle näher zu erläutern und die Entwicklung möglichst präziser und transparenter Kriterien dafür zu ermöglichen, welche Investitionsvorhaben als besonders kritisch angesehen werden und welche Gründe zur Ablehnung einer Beteiligung führen können: Wann kann eine Beeinträchtigung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit als hinreichend wahrscheinlich und schwerwiegend gelten, um ein Verbot rechtfertigen zu können?

Die Beschränkung der Investitionsprüfung auf die Abwehr von Beeinträchtigungen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit bedeutet natürlich nicht, dass andere Ziele wie die verstärkte Öffnung ausländischer Märkte für deutsche Investoren, die Sicherung fairer Wettbewerbsbedingungen und Begrenzung von Marktverzerrungen durch ausländische Subventionen oder auch bestimmte industriepolitische Ziele keine legitimen Ziele der Wirtschaftspolitik wären. Hierfür verfügt die Wirtschaftspolitik jedoch über andere, in der Regel effektivere und/oder weniger freiheitsbeschränkende Instrumente als das der Investitionsbeschränkungen.

Im Übrigen gilt auch für chinesische Investitionen in Deutschland, dass ausländische Investitionen in Deutschland mit dem Ziel der Produktion für den Binnenmarkt generell mit der Absicht der EU und Deutschlands vereinbar sind, Lieferketten durch Diversifizierung und Verschiebung der Lieferquellen weg von China resilienter zu machen. Nur muss hier auch beachtet werden, dass China indirekt Einfluss nehmen kann, wenn Investitionen aus Ländern stammen, die eng mit China zusammenarbeiten oder

von China abhängig sind. Den chinesischen Einfluss gänzlich zu beschneiden, ist weder realistisch noch vorteilhaft.

### III. Zur Frage der Cosco-Beteiligungen an der Betreibergesellschaft des Terminals Tollerort in Hamburg

Beide Anträge zur Neujustierung/Neuausrichtung der China-Beziehungen sehen die Beteiligung chinesischer Unternehmen an Bereichen kritischer Infrastruktur auch unter 25 % kritisch. Der Entwurf der FDP-Fraktion fordert den Landtag auf, die Entscheidung pro Beteiligung von Cosco an der Tollerort-Betreibergesellschaft zu bedauern. Zum Zeitpunkt der Abgabe der Stellungnahme steht die endgültige Entscheidung noch aus.

Vor dem Hintergrund, dass Cosco bereits in sieben europäischen Häfen Beteiligungen unterhält und Cosco bei einer 35-prozentigen Beteiligung Hamburg zu einem „preferred hub“ machen würde, stellt das IfW die Frage, was für den Standort Hamburg gewonnen wäre, würde die Beteiligung nicht zustande kommen. Diese Frage muss vor dem Hintergrund a) der Machtverschiebung zwischen einzeln agierenden Häfen und marktmächtigen Reedereiallianzen zugunsten letzterer, b) der schwierigen Lage des Hamburger Hafens als Tidehafen mit erschwerten natürlichen Bedingungen und c) des Finanzierungsbedarfs bei Hafeninvestitionen in Hamburg gesehen werden. Cosco hat mit der Beteiligung an allen drei Terminals in Piräus und erheblichen Investitionen in die Hafeninfrastruktur wesentliche Veränderungen in der Verteilung der Containerfrachter dahingehend bewirkt, dass die größten Frachter jetzt zunehmend Piräus als ersten/letzten Hafen nach/vor dem Suezkanal anlaufen und dort die Umladung von Ladung für den Nordseeraum auf kleinere Schiffe erfolgt. Eine Beteiligung würde Hamburg bei weiteren Cosco-Strategien zumindest nicht weiter gegenüber den anderen europäischen Häfen mit Cosco-Beteiligung ins Hintertreffen geraten lassen.

Viel wichtiger erscheint aber dem IfW, dass ein verbindliches Joint Venture von Cosco als Minderheitsanteilseigner mit einem deutschen Logistikunternehmen als Mehrheitseigner letzterem die Möglichkeit gäbe, an den Plänen von Cosco zur Digitalisierung des Seetransports teilzuhaben, an denen Cosco mit anderen chinesischen Unternehmen arbeitet. Chinesische Unternehmen haben hier einen Kompetenzvorsprung gegenüber deutschen Unternehmen, der durch kontrollierte Beteiligungen, kaum aber durch Beteiligungsverbote aufgeholt werden kann.

Für das IfW steht außer Frage, dass die Stellung von Cosco als staatseigenes Unternehmen und wichtiger Akteur in der digitalen und maritimen Seidenstraße kritisch auf nichtkommerzielle d.h. politische Ziele geprüft werden muss.



#### IV. Zur Frage der Diversifizierung von Export- und Beschaffungsmärkten, hier konkret die ASEAN-Region

In vielen Diskussionen über Marktdiversifizierung weg von China wird die ASEAN-Region zusammen mit Indien und Bangladesch als Alternative genannt. Um die Bedeutung dieser Region im Vergleich zu China einzuschätzen, sind folgende Fakten hilfreich:

- Gewicht als Exportdestination: Die deutschen Exporte in die ASEAN-Staaten betragen 2021 nur ein Viertel der deutschen Exporte nach China. Mit Indien und Bangladesch, die beide wenig in den ASEAN-Markt integriert sind, erhöht sich dieser Anteil auf 38%.
- Einordnung als Beschaffungsmarkt: 2021 betragen die deutschen Importe aus dieser Region nur 30% der deutschen Importe aus China (mit Indien/Bangladesch 42%). Indien, Vietnam und Malaysia liegen als Beschaffungsmärkte fast gleichauf (jeweils 10 Mrd.€).
- Die Region als Standort für deutsche Direktinvestitionen: 2020 beliefen sich die deutschen Direktinvestitionsbestände in den ASEAN-Ländern auf 36% der deutschen Investitionsbestände in China (auf Investitionen am Finanzplatz Singapur entfiel die Hälfte der Direktinvestitionen in ASEAN). Einschließlich Indien und Bangladesch beliefen sie sich auf 57% der deutschen Direktinvestitionen in China.
- Natur der Dienstleistungsimporte: Die Region ist für Deutschland als Anbieter von Dienstleistungen jenseits des Verarbeitenden Gewerbes wichtig (Konsumentendienstleistungen wie Tourismus (Thailand), Logistikdienstleistungen (Singapur), IT-Dienstleistungen (Indien) und Finanzmarktdienstleistungen (Singapur)).
- Heterogenität der Region: Hohe Einkommensunterschiede zwischen einerseits den Niedrigeinkommensländern der Indochina-Region und Bangladesch und andererseits dem reichen Singapur machen die ASEAN-Region zu einem sehr heterogenen Wirtschaftsraum. Bangladesch erreicht im Pro-Kopf-Einkommen 5% des Einkommens Singapurs. Große Entwicklungsunterschiede spiegeln sich auch in Rankings wie dem Human Development Index (HDI) wider, wo Singapur im Jahr 2021 auf Rang 12 stand, während Myanmar nur Rang 149 erreichte.
- Nachfragestruktur: Das Fehlen einer großen konsumstarken Mittlereinkommensschicht wie in China erschwert es deutschen Unternehmen, sich mit ihren hochpreisigen Konsumgütern gegen die seit langem dominierenden japanischen Anbieter im niedrigeren Preissegment durchzusetzen, z.B. in der Autoindustrie.
- Integrationsgrad: Die ASEAN-Region ist bei weitem nicht derart integriert wie es auf dem Papier der ASEAN-Labels (ASEAN Economic Community) steht. Sie ist lediglich eine partielle Freihandelszone und weit entfernt von einer Zollunion. Die wirtschaftliche Verbindung zu Indien ist schwach. Die Integration innerhalb dieser Region ist noch in den Anfängen begriffen.

Die Region reicht daher rein quantitativ trotz einer Bevölkerungszahl von 2 Mrd. zurzeit weder als Absatz- noch als Beschaffungsmarkt auch nur annähernd an China heran. Sie ist als Beschaffungsmarkt wegen der Rohstoffexporte der ASEAN-Länder von größerer Bedeutung als Exportmarkt. Eine wichtige Frage ist jedoch, neben dem Status Quo, wie die Entwicklungsperspektiven der Region sind. Hier spielt insbesondere auch das „Regional Comprehensive Economic Partnership Agreement“ (RCEP), eine



große Rolle, das nach Bevölkerung und Wirtschaftsleistung der beteiligten Länder das größte regionale Handelsabkommen der Welt ist und in der sowohl China als auch die ASEAN-Länder Mitglieder sind. Im Gegensatz dazu gibt es noch kein Freihandelsabkommen zwischen der EU und ASEAN.

## V. Zur Präsenz der Wirtschaftsförderung und Technologietransfer Schleswig-Holstein GmbH (WTSH) in Zhejiang (China)

Die WTSH sieht sich als der zentrale Ansprechpartner für kleine und große Unternehmen rund um die Themen Wirtschaftsförderung und Technologietransfer in Schleswig-Holstein. Zu ihren Kernaufgaben gehört neben Standort- und Innovationsberatung im Norden auch die Beratung für Unternehmen aus Schleswig-Holstein bei der Erschließung neuer (Absatz-)märkte im Ausland. Analysen des IfW zeigen, dass Chinas Markt das mit Abstand größte ungenutzte Exportpotential bei den Haupthandelspartnern Schleswig-Holsteins aufweist. Dies spiegelt sich auch auf den einzelnen Exportmärkten wider, wobei die Hälfte des Potentials auf Maschinen, Chemie und DV-geräte/Elektronik/Optik entfällt. Bedeutung haben auch noch die Märkte für Nahrungs- und Futtermittel sowie für Fisch und Fischereierzeugnisse, deren Potentiale weitgehend ungenutzt sind. Angesichts Chinas bedeutsamer Rolle in der Weltwirtschaft und des weiterhin großen Marktpotenzials ist es nachvollziehbar, dass der Landtag, wie in den beiden Anträgen dargestellt, die Aktivitäten der WTSH in Hangzhou (Zhejiang) weiterhin als wichtig ansieht.

In den beiden Anträgen wurde als Voraussetzung für die Vertiefung der Partnerschaft zwischen Schleswig-Holstein und der Provinz Zhejiang die Einhaltung der Menschenrechte und des Schutzes von Minderheiten betont. Vor diesem Hintergrund könnten von der WTSH und ihrer Präsenz in Hangzhou künftig auch erwartet werden, die „Nachhaltigkeit“ der Geschäftstätigkeiten der schleswig-holsteinischen Unternehmen in/mit China zu fördern. Dazu gehörte zum Beispiel auch die Beratung darüber, wie die Unternehmen die nachhaltigen Arbeits- und Umweltstandards, die nach dem deutschen Lieferkettengesetz eingefordert werden, bei der intensivierten Zusammenarbeit mit chinesischen Partnern und Mitarbeitenden besser einhalten können. Hierfür müsste die WTSH eigenes Personal bzw. externe Fachexperten ausbilden bzw. gewinnen, damit sie die fachgerechte Beratungskapazität und -kompetenz vor allem vor Ort in China erbringen kann.

Die WTSH Präsenz in China kann allerdings Unternehmen nicht dabei helfen, Märkte über China hinaus zu erschließen. Zurzeit hat die WTSH neben dem Büro in Hangzhou auch noch Büros in Indien und in den USA. Hier stellt sich die Frage wie die Unternehmen von der Landesregierung (über die WTSH hinaus) unterstützt werden können, um neue Märkte im asiatisch-pazifischen Raum und in anderen Regionen der Welt zu erschließen, wie im Alternativantrag der CDU und Bündnis 90/Die Grünen erwähnt. Es ist sehr wahrscheinlich weder finanziell tragbar noch effizient, dafür weitere WTSH Büros im Ausland zu errichten. Vielmehr stellt sich die Frage, ob es nicht effizienter wäre, die Kompetenzen und die Kapazität der WTSH, der Verbindungsbüros anderer Bundesländer, der Germany Trade & Invest (GTAI), der DIHK-Außenhandelskammern und weiterer Akteure hier gebündelt einzusetzen, um die schleswig-holsteinischen Unternehmen verstärkt auch bei der Erschließung anderer Auslandsmärkte zu unterstützen und eine regionale Diversifizierungsstrategie der deutschen Wirtschaft zu fördern.