



China Analysis 65
November 2008
www.chinapolitik.de

Staatsfonds *ante portas*:
Deutsche Reaktionen auf den wachsenden Einfluss staatlicher Investitionsgesellschaften

Sandra Heep

Forschungsgruppe Politik und Wirtschaft
Universität Trier

China Analysis is edited by

Sebastian Heilmann
Professor of Government / Political Economy of China
Trier University, 54286 Trier, Germany

E-mail: china_analysis@chinapolitik.de

Sandra Heep*

**Staatsfonds *ante portas*:
Deutsche Reaktionen auf den wachsenden Einfluss staatlicher
Investitionsgesellschaften**

Inhalt

Einleitung	2
1. Merkmale, Entwicklung und Problematik von Staatsfonds	3
2. Bereits bestehende Schutzmechanismen	4
3. Einschränkungen des Gestaltungsspielraums durch Europarecht	6
4. Die Novellierung des Außenwirtschaftsgesetzes	7
5. Positionen der Opposition, Wirtschaftsverbände und Europäischen Kommission	8
6. Gründe für die politische Virulenz der Staatsfonds-Thematik.....	11
Schlussbetrachtung.....	12
Bibliografie.....	14

* Sandra Heep, M.A., ist Doktorandin der Forschungsgruppe Politik und Wirtschaft Chinas am Lehrstuhl für Vergleichende Regierungslehre/Politik und Wirtschaft Chinas (Prof. Dr. Sebastian Heilmann), Universität Trier

Einleitung

Noch im Juni 2007 bekräftigten die Staats- und Regierungschefs der acht führenden Industriekonföderationen unter deutscher Präsidentschaft auf ihrem Gipfeltreffen in Heiligendamm ihren Willen zur Minimierung von nationalen Beschränkungen ausländischer Investitionen. Nur wenige Wochen später aber waren in der Bundesrepublik ganz andere Töne zu vernehmen. Führende Politiker aus CDU und SPD warnten eindringlich vor staatlichen Investitionsgesellschaften und forderten einen Schutz deutscher Unternehmen vor diesen unliebsamen Investoren. Für den hessischen Ministerpräsidenten Roland Koch lag das Problem auf der Hand: „Ihnen geht es nicht um Rendite, sondern um politische Macht“.¹ Die Bundesrepublik erklärte er kurzerhand zum „Hauptangriffsziel“.² Deutschland müsse „aufpassen, dass es nicht von anderen Staaten aufgekauft“ werde. Die Lage sei „viel bedrohlicher, als manche denken“.³ Auch Bundeskanzlerin Angela Merkel, Bundesfinanzminister Peer Steinbrück und Unions-Fraktionschef Volker Kauder sprachen sich für einen Schutz von Schlüsselsektoren vor Beteiligungen durch Staatsfonds aus.⁴ Konkrete Maßnahmen wurden erstmalig auf der Kabinettsklausur in Meseberg im August 2007 diskutiert. Nach einer einjährigen Debatte einigte sich das Kabinett im August 2008 schließlich auf einen Gesetzesentwurf zur Änderung des Außenwirtschaftsgesetzes sowie der Außenwirtschaftsverordnung.⁵

Die überaus emotional geführte Diskussion über den wachsenden Einfluss staatlicher Investitionsgesellschaften wirft eine Reihe von Fragen auf, zu deren Beantwortung die vorliegende Studie einen Beitrag leisten möchte. Zunächst soll analysiert werden, welche Ziele Staatsfonds verfolgen. Dann sollen das in der Bundesrepublik bereits bestehende Instrumentarium zum Schutz vor potentiell schädlichen Investoren sowie europarechtliche Schranken gegenüber einer restriktiven Regulierung des Kapitalverkehrs erläutert werden. Anschließend soll die von der Bundesregierung geplante Novelle des Außenwirtschaftsgesetzes sowie die von Oppositionsparteien, Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften und der Europäischen Kommission vertretenen Positionen zur Staatsfondsproblematik analysiert werden. Abschließend soll der Versuch einer Erklärung für die prominente Stellung dieser Problematik auf der Agenda der Großen Koalition unternommen werden.

¹ „Wir sind die Dummen“; Interview in der *Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung*, Nr. 36/2007, S. 46.

² „Koch fordert Schutz vor ausländischen Staatsfonds“; Interview im *Deutschlandfunk*, 09.07.2007.

³ „Dann soll die SPD Kurt Beck doch abwählen“; Interview in der *Bild am Sonntag*, 08.07.2007.

⁴ „Steinbrück will deutsche Industrie schützen“; *Spiegel online*, 05.07.2007; „Unions-Fraktionschef will schnellen Gesetzentwurf“; *Welt online*, 13.07.2007; „Angst vor den Investoren aus dem Ausland“; *Welt online*, 02.07.2007; „Merkel: Staat soll sich bei EADS raushalten“; *Handelsblatt.com*, 16.07.2007.

⁵ Neben einer Änderung des Außenwirtschaftsgesetzes wurde auf der Kabinettsklausur in Meseberg auch die Einrichtung einer Kapitalsammelstelle erwogen. Mit der Prüfung einer solchen Maßnahme wurde das Finanzministerium beauftragt. Dessen Pläne sahen vor, dass sich sowohl Sparkassen und Genossenschaftsbanken als auch Versicherungen an diesem Fonds beteiligen könnten, der deutsche Unternehmen durch den Erwerb von Sperrminoritäten vor dem Zugriff unliebsamer ausländischer Investoren schützen sollte. Das Ministerium ging davon aus, dass der Fonds über ein Vermögen von 15 bis 20 Milliarden Euro verfügen müsste. Da sich diese Kapitalsammelstelle bei ihren Investitionsentscheidungen von politischen Kriterien hätte leiten lassen, ist davon auszugehen, dass sie eine niedrigere Rendite als gewöhnliche Fonds erzielt hätte, worunter die Sparer und Versicherten der beteiligten Finanzinstitutionen zu leiden gehabt hätten. Der Finanzsektor lehnte diese Pläne daher entschieden ab. Auch von der Bundesregierung werden sie nicht weiter verfolgt.

1. Merkmale, Entwicklung und Problematik von Staatsfonds

Der Begriff des „Staatsfonds“ bezeichnet Fonds, die sich im Eigentum eines Staates befinden und unmittelbar oder mittelbar von der Regierung dieses Staates kontrolliert werden. Das Vermögen dieser Fonds, in die vor allem Einnahmen aus Rohstoffexporten oder überschüssige Währungsreserven fließen, wird ausschließlich oder zu einem hohen Anteil in ausländischen Währungen gehalten und vornehmlich auf den internationalen Finanzmärkten in verschiedene Anlageformen investiert. Ausgehend von den Zielen, die Staatsfonds verfolgen, können sie in vier verschiedene Gruppen unterteilt werden: Stabilisierungsfonds, Generationenfonds, Pensionsfonds und Währungsreservenfonds.⁶ Stabilisierungsfonds und Generationenfonds finden sich in Staaten, die eine hohe Abhängigkeit von Rohstoffexporten aufweisen. Stabilisierungsfonds werden eingerichtet, um die Wirtschaft eines Landes vor der hohen Volatilität von Rohstoffpreisen zu schützen. Sie werden in Zeiten hoher Rohstoffpreise gefüllt und fungieren in Zeiten niedriger Rohstoffpreise als finanzielle Reserve. Die Aufgabe von Generationenfonds besteht darin, in Anbetracht des Wissens um die Endlichkeit von Rohstoffen Vorsorge für die Zukunft zu treffen. Sie investieren Einnahmen aus dem Rohstoffexport auf den internationalen Finanzmärkten, um das staatliche Vermögen zu diversifizieren. Dadurch steuern sie der Gefahr entgegen, dass der Verkauf von Rohstoffen eine reale Aufwertung der heimischen Währung verursacht und somit die Wettbewerbsfähigkeit des Exportsektors schwächt.⁷ Pensionsfonds werden eingerichtet, um die Erfüllung von Rentenansprüchen gegenüber der Regierung zu gewährleisten. Die Aufgabe von Währungsreservenfonds besteht darin, überschüssige Währungsreserven zwecks Erzielung einer höheren Rendite risikofreudiger als Währungsreserven anzulegen, die im Falle einer Währungskrise zur Stützung der heimischen Währung benötigt werden.

Die von einem Staatsfonds gewählte Investitionsstrategie hängt von dem von ihm verfolgten Ziel ab. Während sich Stabilisierungsfonds durch einen mittelfristigen Anlagehorizont auszeichnen, ist Generationenfonds, Pensionsfonds und Währungsreservenfonds ein langfristiger Anlagehorizont gemeinsam. Sie sind daher eher als Stabilisierungsfonds dazu bereit, in risiko-reiche und wenig liquide Anlagen zu investieren. Doch ist eine hohe Portfoliodiversifikation für alle Formen von Staatsfonds charakteristisch. Im Gegensatz zu Zentralbanken, die die Währungsreserven eines Staates vornehmlich in Staatsanleihen und Gold investieren, kann das Portfolio von Staatsfonds nicht nur Anleihen und Aktien, sondern auch Immobilien und Derivate sowie Beteiligungen an Hedgefonds und Private-Equity-Fonds umfassen. Beteiligen sich Staatsfonds an Unternehmen, erwerben sie für gewöhnlich nur geringe Anteile und verzichten auf Eingriffe ins Management.

Staatsfonds sind durchaus keine neuen Akteure auf den internationalen Finanzmärkten. Die Kuwait Investment Authority begann bereits im Jahre 1953 mit der Investition von Einnahmen aus Rohstoffexporten. Drei Jahre später gründete die britische Kolonialverwaltung auf den Gilbert Islands den Revenue Equalization Reserve Fund, der mit der Anlage der Einnahmen aus der Vergabe von Lizenzen für den Phosphatabbau betraut wurde.⁸ Auch die Abu Dhabi Investment Authority und die Government of Singapore Investment Corporation, die zu den weltweit größten Staatsfonds zählen, existieren schon seit mehreren Jahrzehnten. Doch

⁶ International Monetary Fund: “Sovereign Wealth Funds – A Work Agenda”; 29.02.2008, S. 5. Der IWF zählt auch Entwicklungsfonds zu den Staatsfonds. Diese investieren ihr Kapital jedoch nicht auf den internationalen Finanzmärkten, sondern verwenden es für die Finanzierung sozioökonomischer Projekte im Inland.

⁷ Dieses Phänomen wird als “Holländische Krankheit“ bezeichnet.

⁸ Steffen Kern: “Staatsfonds – Staatliche Auslandsinvestitionen im Aufwind”; *Deutsche Bank Research*, 18.12.2007, S. 5.

führen hohe Rohstoffpreise sowie ausgeprägte globale Ungleichgewichte seit einigen Jahren zu einem rasanten Wachstum der Währungsreserven Erdöl exportierender Staaten sowie exportorientierter asiatischer Staaten. Diese Entwicklung hat sowohl den Anstieg des Anlagevolumens bereits bestehender Staatsfonds als auch die Gründung neuer Staatsfonds zur Konsequenz. Dabei hat insbesondere die im September des Jahres 2007 erfolgte Gründung eines chinesischen Staatsfonds weltweit große Aufmerksamkeit hervorgerufen. Zurzeit verwalten Staatsfonds schätzungsweise zwei bis drei Billionen US-Dollar.⁹ Verglichen mit anderen Akteuren auf den internationalen Finanzmärkten ist ihr Gewicht damit gering. So verwalten Versicherungen etwa 16 Billionen Dollar, Pensionsfonds 18 Billionen Dollar und Investmentfonds 21 Billionen Dollar.¹⁰ Zwar wird häufig betont, dass Staatsfonds bereits über größere Kapitalmengen als Hedgefonds verfügen, doch ist dieser Vergleich sehr irreführend. Denn der große Einfluss von Hedgefonds ist darauf zurückzuführen, dass diese Fremdkapital in Höhe eines Vielfachen ihres Eigenkapitals aufnehmen, wohingegen Staatsfonds für gewöhnlich auf die Aufnahme von Fremdkapital verzichten. Allerdings ist davon auszugehen, dass sich das Anlagevolumen von Staatsfonds im Laufe der nächsten Jahre gewaltig vergrößern wird. Schätzungen der Investmentbank *Morgan Stanley* zufolge könnten Staatsfonds bereits im Jahr 2015 ein Vermögen von zwölf Billionen Dollar verwalten.¹¹

Der zunehmende Einfluss von Staatsfonds wird in der westlichen Welt mit Skepsis beobachtet. Die größte Sorge besteht darin, dass Staatsfonds in strategisch relevante Unternehmen investieren könnten, um den politischen Einfluss der Regierungen ihrer Heimatländer zu vergrößern. Eine weitere Gefahr wird darin gesehen, dass sie Unternehmen, an denen sie beteiligt sind, gezielt schwächen könnten, um die Konkurrenzfähigkeit heimischer Unternehmen zu stärken. Auch wird befürchtet, dass Staatsfonds in Unternehmen investieren könnten, um Zugang zu Spitzentechnologien zu erhalten und einen Technologietransfer in ihr Heimatland einzuleiten. Andererseits wird beklagt, dass Staatsfonds durch ihre Beteiligungen an Unternehmen Corporate-Governance-Standards unterminieren, wenn sie – wie im Falle der Beteiligung des chinesischen Staatsfonds an der amerikanischen Private-Equity-Gesellschaft *Blackstone* – auf ihre Stimmrechte und damit auf die Möglichkeit, Einfluss auf die Unternehmensführung aufzuüben, verzichten. Kritisiert wird auch, dass Staatsfonds, die eine hohe Rendite erzielen, einen Beitrag zur Aufrechterhaltung verzerrter Wechselkurse leisten, indem sie die mit einem großen Bestand an Währungsreserven einhergehenden Opportunitätskosten reduzieren sowie für die mit Interventionen zur Verhinderung einer Aufwertung der heimischen Währung verbundenen Sterilisierungskosten aufkommen. Zwar wird mitunter darauf hingewiesen, dass Staatsfonds die Liquidität auf den Finanzmärkten erhöhen und aufgrund ihres mittel- bis langfristigen Anlagehorizonts stabilisierend auf diese wirken können. Doch wird auch die Befürchtung geäußert, dass ihre Aktivitäten aufgrund ihrer Größe und ihrer Intransparenz eine Zunahme von Schwankungen auf den Finanzmärkten zur Folge haben könnten.

2. Bereits bestehende Schutzmechanismen

In der Debatte über die von Staatsfonds ausgehenden Gefahren wird häufig der Eindruck vermittelt, die deutsche Wirtschaft sei schädlichen Investoren schutzlos ausgeliefert. Doch verfügt die Bundesrepublik bereits über ein umfangreiches Schutzinstrumentarium. Die sicherheitspolitischen Interessen der Bundesrepublik werden durch das Außenwirtschaftsgesetz

⁹ International Monetary Fund: "Sovereign Wealth Funds", S. 7.

¹⁰ Kern: "Staatsfonds", S. 6.

¹¹ Stephen Jen: "How Big Could Sovereign Wealth Funds Be by 2015"; *Morgan Stanley Global Economic Forum*, 04.05.2007.

(AWG) geschützt. Grundsätzlich ermöglicht dieses eine Beschränkung von Rechtsgeschäften im Außenwirtschaftsverkehr mit dem Zweck der Gewährleistung der wesentlichen Sicherheitsinteressen der Bundesrepublik (§7 Abs.1 Nr.1 AWG). Ausdrücklich vorgesehen ist die Möglichkeit der Beschränkung von Rechtsgeschäften über die Beteiligung an gebietsansässigen Unternehmen, die Rüstungsgüter oder Kryptosysteme herstellen oder entwickeln (§7 Abs.2 Nr.5 AWG). Das in diesem Falle anzuwendende Verfahren ist in der Verordnung zur Durchführung des Außenwirtschaftsgesetzes (AWV) geregelt. Sie legt fest, dass der Erwerb eines Stimmrechtsanteils ab 25 Prozent durch einen Gebietsfremden oder ein gebietsansässiges Unternehmen, an dem ein Gebietsfremder mindestens 25 Prozent der Stimmrechte hält, dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie zu melden ist (§52 Abs.1 AWV). Dieses kann den Erwerb innerhalb eines Monats nach Eingang der vollständigen Unterlagen untersagen (§52 Abs.2 AWV). Ferner sieht das Außenwirtschaftsgesetz ausdrücklich die Möglichkeit vor, Rechtsgeschäfte über den Export von Rüstungsgütern sowie von Anleitungen zu deren Fertigung unabhängig von der Eigentümerschaft des Exporteurs zu beschränken (§7 Abs.2 Nr.1 und Nr.4 AWG).

Allerdings sorgt sich die Bundesregierung angesichts des vermehrten Einflusses staatlicher Investoren nicht so sehr um den Schutz eng definierter sicherheitspolitischer Interessen als vielmehr um den Schutz der strategischen Infrastruktur. Doch unterliegen deren zentrale Bereiche bereits der Aufsicht durch die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, die über die Einhaltung der Verpflichtungen zur Grundversorgung wacht, die sich aus dem Energiewirtschaftsgesetz, dem Telekommunikationsgesetz, dem Postgesetz sowie dem Eisenbahngesetz ergeben. Auch die Unternehmen des strategisch relevanten Finanzsektors bieten keine Gelegenheit zu politisch motiviertem Missbrauch, da sie der Aufsicht durch die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht unterliegen.

Da der Missbrauch wirtschaftlicher Macht zur Verfolgung politischer Ziele nur im Falle der Kontrolle eines Unternehmens mit marktbeherrschender Stellung ein ernsthaftes Gefahrenpotential besitzt, sorgt ferner das Bundeskartellamt für einen Schutz strategisch relevanter Wirtschaftsbereiche, indem es über die Einhaltung des Verbots des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung wacht und die Entstehung marktbeherrschender Stellungen durch Zusammenschlüsse zu verhindern sucht.¹²

Einen Schutz vor der Ausübung schädlichen Einflusses durch Investoren bietet auch das Gesellschaftsrecht. Da Staatsfonds für gewöhnlich ausschließlich in börsennotierte Unternehmen investieren und nur börsennotierte Unternehmen aufgrund ihrer Größe für die strategische Infrastruktur von Relevanz sind, sind in diesem Zusammenhang vor allem die Bestimmungen des Aktiengesetzes (AktG) von Bedeutung. Grundsätzlich besteht die Möglichkeit, Vorzugsaktien ohne Stimmrecht bis zur Hälfte des Grundkapitals auszugeben (§139 AktG). Doch sind auch den Einflussmöglichkeiten der Inhaber von Stammaktien enge Grenzen gesetzt. Die Rechte der Hauptversammlung sind in §119 des Aktiengesetzes festgelegt, demzufolge die Hauptversammlung über Fragen der Geschäftsführung nur dann entscheiden kann, wenn der Vorstand es verlangt (§119 Abs.2 AktG).¹³ Der Vorstand ist der Hauptversammlung gegen-

¹² Ähnliche Überlegungen finden sich bei Kaspar Krolop: "Staatliche Einlasskontrolle bei Staatsfonds und anderen ausländischen Investoren im Gefüge von Kapitalmarktregulierung, nationalem und internationalem Wirtschaftsrecht. Anmerkungen zum Referentenentwurf eines 13. Gesetzes zur Änderungen (sic!) des Außenwirtschaftsgesetzes"; *Humboldt Forum Recht*, 2008, Beitrag 1, S. 10.

¹³ Zu den Rechten der Hauptversammlung zählen Entscheidungen über die Bestellung der Mitglieder des Aufsichtsrats, über die Verwendung des Bilanzgewinns, über die Entlastung der Mitglieder des Vorstands und des Aufsichtsrats, über die Bestellung des Abschlussprüfers, über Satzungsänderungen, über Maßnahmen der Kapitalbeschaffung und Kapitalherabsetzung, über die Bestellung von Prüfern zum Prüfen von Vorgängen bei der Gründung oder der Geschäftsführung sowie über die Auflösung der Gesellschaft (§ 119 Abs. 1 AktG).

über jedoch prinzipiell weisungsunabhängig (§76 Abs.1 AktG). Ferner ist er zum Stillschweigen über Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse verpflichtet (§93 Abs.1 AktG). Die Möglichkeit eines Aktionärs, über den Aufsichtsrat Einfluss auf die Geschäftsführung zu gewinnen, wird durch das Mitbestimmungsrecht erschwert, das Arbeitnehmer im Aufsichtsrat genießen (§96 AktG). Zwar geht eine Gefahr von dem Recht der Hauptversammlung aus, die Auflösung des Unternehmens zu beschließen. Doch bedarf dieser Beschluss einer Mehrheit, die mindestens drei Viertel des bei der Beschlussfassung vertretenen Grundkapitals umfasst (§262 Abs.1 Nr.2 AktG).¹⁴

3. Einschränkungen des Gestaltungsspielraums durch Europarecht

Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) setzt der Möglichkeit einer Beschränkung ausländischer Investitionen durch einzelne Mitgliedstaaten enge Grenzen.¹⁵ Beschränkungen des Kapitalverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen den Mitgliedstaaten und Drittstaaten sind grundsätzlich verboten (Art.56 Abs.1). Zwar wird den Mitgliedstaaten das Recht eingeräumt, Maßnahmen zum Schutz der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit zu ergreifen (Art.58 Abs.1b EGV). Doch wird dieses Recht vom Europäischen Gerichtshof äußerst restriktiv ausgelegt. Aus seiner Rechtsprechung geht hervor, dass die Interpretation der Begriffe der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit durch einen Mitgliedstaat der Kontrolle durch die Gemeinschaftsinstitutionen unterliegt.¹⁶ Die Gewährleistung der Versorgungssicherheit im Krisenfall in den Bereichen Energie und Telekommunikation kann eine Beschränkung des Kapitalverkehrs rechtfertigen.¹⁷ Doch darf eine solche Beschränkung den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht verletzen.¹⁸ Beschränkungen müssen an objektive, genaue und nicht diskriminierende Kriterien geknüpft sein. Ferner muss den von den Beschränkungen Betroffenen der Rechtsweg offen stehen.¹⁹

Eine Ausnahme gilt mit Bezug auf die Möglichkeit einer Beschränkung von Investitionen in der Rüstungsindustrie, da es den Mitgliedstaaten gestattet ist, Maßnahmen zu ergreifen, die ihres Erachtens für die Wahrung ihrer wesentlichen Sicherheitsinteressen erforderlich sind, soweit sie die Erzeugung von Waffen, Munition und Kriegsmaterial oder den Handel damit betreffen (Art.296 Abs.1b EGV).

Eine Beschränkung des Kapitalverkehrs zwischen Mitgliedern der Europäischen Union und Drittstaaten kann auf Vorschlag der Europäischen Kommission durch den Rat der Europäischen Union beschlossen werden. Der Beschluss einer solchen Maßnahme bedarf allerdings der Einstimmigkeit (Art.57 Abs.2).

¹⁴ Ähnliche Überlegungen finden sich bei Krolop: "Staatliche Einlasskontrolle", S. 6, 8, 11.

¹⁵ Hierzu ausführlich Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: "Das Erreichte nicht Verspielen. Jahresgutachten 2007/08", S. 400-406.

¹⁶ Kommission / Spanien, Urteil vom 13.05.2003, C-463/00, Nr. 72; Kommission / Frankreich, Urteil vom 04.06.2002, C-483/99, Nr. 48; Kommission / Belgien, Urteil vom 04.06.2002, C-503/99, Nr. 47.

¹⁷ Kommission / Spanien, Nr. 71; Kommission / Frankreich, Nr. 47; Kommission / Belgien, Nr. 46.

¹⁸ Kommission / Spanien, Nr. 68; Kommission / Frankreich, Nr. 45; Kommission / Belgien, Nr. 45; Kommission / Portugal, Urteil vom 04.06.2002, C-367/98, Nr. 49.

¹⁹ Kommission / Spanien, Nr. 69, Nr. 80; Kommission / Frankreich, Nr. 46; Kommission / Portugal, Nr. 50; Kommission / Italien, Urteil vom 02.06.2005, C-174/04, Nr. 32.

4. Die Novellierung des Außenwirtschaftsgesetzes

Im August 2007 beauftragte die Bundesregierung das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie damit, Pläne für eine Änderung des Außenwirtschaftsgesetzes und der Außenwirtschaftsverordnung auszuarbeiten. Im Oktober 2007 legte dieses daraufhin einen ersten Entwurf vor.²⁰ Nach einer fast einjährigen Diskussion einigte sich das Kabinett im August 2008 schließlich auf eine überarbeitete Version des ursprünglichen Entwurfs.²¹ Dieser Version zufolge soll die bereits bestehende Möglichkeit einer Beschränkung von Rechtsgeschäften im Außenwirtschaftsverkehr zwecks Gewährleistung der wesentlichen Sicherheitsinteressen um die Möglichkeit einer Beschränkung zwecks Gewährleistung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit ergänzt werden.²² Im Gegensatz zu der bereits bestehenden Generalklausel zielt diese Ergänzung nicht auf den Schutz eng definierter sicherheitspolitischer Interessen, sondern auf die Gewährleistung der Funktionsfähigkeit des Staates und seiner Einrichtungen ab.²³ Ausdrücklich vorgesehen werden soll die Möglichkeit einer Beschränkung von Rechtsgeschäften über den Erwerb von gebietsansässigen Unternehmen oder Anteilen an solchen Unternehmen durch einen gemeinschaftsfremden Erwerber, wenn infolge des Erwerbs die öffentliche Ordnung oder Sicherheit gefährdet ist.²⁴ Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie soll einen solchen Erwerb verbieten bzw. Anordnungen mit Bezug auf einen solchen Erwerb erlassen können, nachdem es die Zustimmung der Bundesregierung eingeholt hat.²⁵

Das in diesem Falle anzuwendende Verfahren soll durch die Außenwirtschaftsverordnung geregelt werden. Dem Entwurf zufolge soll der Erwerb eines Stimmrechtsanteils ab 25 Prozent an einem gebietsansässigen Unternehmen durch einen Gemeinschaftsfremden oder ein gemeinschaftsansässiges Unternehmen, an dem ein Gemeinschaftsfremder mindestens 25 Prozent der Stimmrechte hält, innerhalb von drei Monaten ab Abschluss des Vertrags über den Erwerb der Stimmrechte, der Veröffentlichung des Angebots bzw. der Veröffentlichung der Kontrollübernahme geprüft werden können. Zweigniederlassungen und Betriebsstätten gemeinschaftsfremder Erwerber in den Mitgliedstaaten der EU sollen dabei nicht als gemeinschaftsansässig gelten. Gemeinschaftsfremde Erwerber aus den Mitgliedstaaten der Europäischen Freihandelsassoziation (Island, Liechtenstein, Norwegen, Schweiz) sollen gemeinschaftsansässigen Erwerbern gleichgestellt werden. Innerhalb von zwei Monaten nach Eingang der vollständigen Unterlagen soll das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie unter der Voraussetzung der Zustimmung der Bundesregierung den Erwerb untersagen oder Anordnungen mit Bezug auf den Erwerb erlassen können.²⁶

Der Hauptunterschied zu dem im Oktober 2007 veröffentlichten Entwurf besteht darin, dass dieser nicht zwischen gemeinschaftsansässigen und gemeinschaftsfremden Investoren unterschied und somit auch die Möglichkeit einer Untersagung von Übernahmen und Beteiligungen durch Investoren aus den Mitgliedstaaten der EU vorsah. Ferner hätte eine Untersagung von Übernahmen und Beteiligungen durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie dem ursprünglichen Entwurf zufolge nicht die Zustimmung der Bundesregierung vor-

²⁰ „Referentenentwurf eines Dreizehnten Gesetzes zur Änderung des Außenwirtschaftsgesetzes und der Außenwirtschaftsverordnung“, Oktober 2007.

²¹ „Regierungsentwurf eines Dreizehnten Gesetzes zur Änderung des Außenwirtschaftsgesetzes und der Außenwirtschaftsverordnung“, August 2008.

²² Ebd., S. 2.

²³ „Begründung des Regierungsentwurfs zur dreizehnten Änderung von AWG und AWV“, August 2008, S. 3.

²⁴ „Regierungsentwurf“, S. 2.

²⁵ Ebd., S. 3.

²⁶ Ebd., S. 5-6.

ausgesetzt. Die Frage, welche Ministerien in den Prüfungsprozess eingebunden werden sollen, wurde im Kabinett kontrovers diskutiert. So forderte das Bundesministerium für Arbeit und Soziales das Recht, ein Veto gegen Investitionen einzulegen, die in einem Verlust von Arbeitsplätzen resultieren könnten.²⁷ Allerdings konnte es sich mit dieser Forderung nicht durchsetzen. Bleibt es bei dem aktuellen Gesetzesentwurf, wird lediglich das Wirtschaftsministerium Beteiligungen bzw. Übernahmen durch gemeinschaftsfremde Investoren verhindern können.

Der vom Kabinett verabschiedete Entwurf stimmt mit einem von der CDU vorgelegten Vorschlag zur Beschränkung ausländischer Investitionen weitestgehend überein. Allerdings sah auch der Entwurf der CDU die Möglichkeit einer Untersagung von Übernahmen und Beteiligungen durch Investoren aus den Mitgliedstaaten der EU vor. Ferner forderte die CDU, dass innerhalb einer Frist von drei Jahren Einfluss auf den Erwerb eines gebietsansässigen Unternehmens genommen werden können solle, sofern dieser nicht vom Erwerber gemeldet werde. Außerdem sah ihr Vorschlag eine Definition von strategisch relevanten Schlüsselsektoren vor.²⁸

Von Seiten des Wirtschaftsministeriums wird betont, dass die geplante Novelle des Außenwirtschaftsgesetzes keine Abkehr von einem offenen Investitionsregime bedeute.²⁹ Sie könne „nicht als Rechtsgrundlage für eine routinemäßige staatliche Prüfung“³⁰ ausländischer Investitionen verstanden werden. Vielmehr seien die neuen Vorschriften nur in „äußerst seltenen Ausnahmefällen“³¹ anzuwenden. Auch zeigten die Erfahrungen anderer Industriestaaten, dass ein liberales Investitionsregime mit einer gesetzlichen Kontrollmöglichkeit vereinbar sei.³² Diese Beteuerungen stehen jedoch in einem eklatanten Widerspruch zur Vagheit dieser Vorschriften. Da keine Kriterien angegeben werden, anhand derer eine Gefährdung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit festzumachen ist, können sie willkürlich interpretiert und zur Verfolgung protektionistischer Ziele eingesetzt werden.³³ Auf potentielle ausländische Investoren können sie daher durchaus abschreckend wirken. Ferner ist aufgrund der Vagheit der Vorschriften nicht davon auszugehen, dass sie vor dem Europäischen Gerichtshof Bestand haben werden. Auch eine Beschränkung auf die Kontrolle staatlicher Investoren aus Drittstaaten vermag die Akzeptanz des Gesetzes durch den Europäischen Gerichtshof nicht zu garantieren, da auch die Beschränkung des Kapitalverkehrs zwischen Staaten der Europäischen Union und Drittstaaten grundsätzlich verboten ist.

5. Positionen der Opposition, Wirtschaftsverbände und Europäischen Kommission

Die von der Bundesregierung mit Bezug auf Staatsfonds gehegten Bedenken werden von den Oppositionsparteien nicht geteilt. Bündnis 90/Die Grünen stehen Investitionen von Staats-

²⁷ Peter Ehrlich: “Kontrolle von Staatsfonds ohne Arbeitsminister”; *Financial Times Deutschland*, 09.04.2008.

²⁸ “In Chancen denken – Strategische Standortpolitik im 21. Jahrhundert”. Antrag des Bundesvorstandes der CDU Deutschlands an den 21. Parteitag am 3./4. Dezember 2007 in Hannover. Dieses Strategiepapier wurde von einer von dem hessischen Ministerpräsidenten Roland Koch und dem CDU-Generalsekretär Ronald Pofalla geleiteten Arbeitsgruppe vorgelegt, vom Bundesvorstand der CDU einstimmig angenommen und auf dem 21. Parteitag der CDU verabschiedet.

²⁹ “Begründung”, S. 1.

³⁰ Ebd., S. 6.

³¹ Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: “Investitionsfreiheit und Prüfung ausländischer Investitionen – kein Widerspruch”; *Schlaglichter der Wirtschaftspolitik. Monatsbericht März 2008*, S. 9.

³² Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: “Investitionsfreiheit”, S. 9.

³³ Zu einer ausführlichen Kritik des Referentenentwurfs Sachverständigenrat: “Jahresgutachten”, S. 431-432.

fonds aufgeschlossen gegenüber, fordern jedoch eine erhöhte Transparenz ihrer Führungsstrukturen sowie ihrer Investitionsstrategien. Zwar sei eine Verfolgung gemeinwohl- und unternehmensschädigender Strategien durch Staatsfonds nicht ausgeschlossen. Doch seien in der Vergangenheit nicht Staatsfonds, sondern Hedgefonds und Private-Equity-Gesellschaften durch problematische Geschäftspraktiken aufgefallen. Die Grünen plädieren daher dafür, dieser Gefahr mit Instrumenten zu begegnen, die ohne Ansehen von Herkunft und Status des Investors angewendet werden. Insbesondere fordern sie eine konsequente Anwendung des Wettbewerbsrechts, die durch eine Aufstockung des Personalhaushalts des Bundeskartellamts gewährleistet werden soll. Eine Beschränkung der Freiheit des Kapitalverkehrs lehnen sie entschieden ab.³⁴

Auch die FDP hat nichts gegen Investitionen durch Staatsfonds einzuwenden und fordert lediglich eine erhöhte Transparenz. Außerdem tritt sie für einen bilateralen Dialog zwischen Vertretern von Regierungen und Staatsfonds ein. Den Schutz der strategischen Infrastruktur möchte sie durch eine Stärkung der Kompetenz der Wettbewerbsbehörden zur Sicherung des Wettbewerbs auf Märkten mit natürlichen Monopolen gewährleisten. Eine Beschränkung der Freiheit des Kapitalverkehrs kommt auch für sie nicht in Frage.³⁵

Ebenso wie die Grünen ist auch die Linke der Ansicht, dass von Hedgefonds und Private-Equity-Gesellschaften größere Gefahren für Gemeinwohl und Unternehmen ausgehen als von Staatsfonds. Diesen Gefahren möchte sie mit einer Ausweitung der Mitbestimmungsrechte der Arbeitnehmer begegnen. Ferner tritt sie dafür ein, den Schutz der strategischen Infrastruktur durch Verstaatlichungen bzw. den Verzicht auf Privatisierungen zu gewährleisten.³⁶

Vertreter der deutschen Wirtschaft stehen den Plänen der Bundesregierung weniger ablehnend gegenüber. Charakteristisch für ihre Position ist eine Ambivalenz, die aus der prinzipiellen Ablehnung protektionistischer Politik und dem gleichzeitigen Wunsch nach staatlichem Schutz vor unliebsamen Investoren resultiert. So betonen der BDI, der Bankenverband und der Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft in einer gemeinsamen Erklärung die enorme Bedeutung ausländischer Investitionen für die deutsche Wirtschaft. Auch weisen sie auf bereits bestehende Schutzmechanismen hin und warnen vor der Gefahr einer Beeinträchtigung der Attraktivität des Investitionsstandorts durch nationale Alleingänge. Doch halten sie es insbesondere angesichts der in anderen Ländern bestehenden Möglichkeiten zur Beschränkung ausländischer Investitionen für „nachvollziehbar“, dass die Regierung einer möglichen Gefährdung durch Staatsfonds entgegentreten möchte.³⁷ BDI-Präsident Jürgen Thumann kritisierte zwar den vom Wirtschaftsministerium vorgelegten Entwurf zur Änderung des Außenwirtschaftsgesetzes als protektionistisch.³⁸ Doch hatte er sich zuvor dafür ausgesprochen, sich ein Vorbild an den USA zu nehmen und ausländische Investitionen in strategisch relevanten Bereichen durch eine Kommission prüfen zu lassen.³⁹ Der Präsident des Bundesverbandes des Deutschen Groß- und Außenhandels, Anton Börner, legte ausführlich dar, warum Investitionen durch Staatsfonds keine Gefahr für die deutsche Wirtschaft darstellen.

³⁴ Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen: „Staatsfondsdebatte und Kontrolle ausländischer Direktinvestitionen“; Fraktionsbeschluss vom 15.01.2008.

³⁵ Bundestagsfraktion FDP: „Rückbesinnung auf die Soziale Marktwirtschaft – Die europäische Alternative zu Wirtschaftsprotektionismus und Ausländerdiskriminierung“; Antrag an den Deutschen Bundestag vom 07.11.2007.

³⁶ Ulrich Maurer: „Nicht Staatsfonds, sondern Heuschrecken sind das Problem“; Presseerklärung vom 17.07.2007; Ulla Lötzer: „Öffentliche Infrastruktur statt Schutz vor Staatsfonds“; Pressemitteilung vom 15.10.2007.

³⁷ BDI / Bankenverband / GDV: „Fünf Fragen zu Investitionsfreiheit und ausländischen Staatsfonds“.

³⁸ Frank M. Drost: „Banken begrüßen Staatsfonds“; *Handelsblatt.com*, 28.11.2007.

³⁹ Bertrand Benoit: „BDI warns on ‘economic patriotism’“; *FT.com*, 31.07.2007.

ten.⁴⁰ Zuvor hatte er jedoch für eine „maßvolle Ausdehnung des Außenwirtschaftsgesetzes“ plädiert, da er hinter dem wachsenden Einfluss von Staatsfonds einen geostrategischen Ansatz vermutete, „der die Neuauflage des Kalten Krieges mit anderen Mitteln bedeutet“.⁴¹ Der Präsident des Deutschen Industrie- und Handelskammertags, Ludwig Georg Braun, warnte zwar davor, „vorschnell in die freiheitliche Wirtschaftsordnung einzugreifen“, sprach sich aber für „detaillierte Prüfungen in sensiblen Bereichen“ aus.⁴²

Befürworter eines Schutzes von Schlüsselsektoren finden sich auch unter den Vorstandsvorsitzenden deutscher Unternehmen. So plädierten der Vorstandsvorsitzende der Bayer AG, Werner Wenning, sowie der ehemalige Vorstandsvorsitzende der Deutschen Post AG, Klaus Zumwinkel, für die Einrichtung einer Prüfungskommission nach amerikanischem Vorbild.⁴³ Besonders engagiert zeigte sich der Vorstandsvorsitzende der Deutschen Bank, Josef Ackermann, dessen Aufforderung der Bundesregierung, Schlüsselsektoren vor Investoren aus staatskapitalistischen Ländern zu schützen, die Diskussion über die Notwendigkeit eines Schutzes vor Staatsfonds erst auslöste. Ausdrücklich bezog sich Ackermann auf Investoren aus China, Russland, Kuwait und Dubai.⁴⁴ Ein Staatsfonds aus Dubai hatte sich wenige Wochen zuvor an der Deutschen Bank beteiligt. Der Vorsitzende der Arbeitsgemeinschaft Selbstständiger Unternehmer, Patrick Adenauer, warnte davor, dass das Interesse der Staatsfonds an „Nischen-Weltmarktführer(n)“ traditionsreiche Familienunternehmen gefährde, und machte somit darauf aufmerksam, dass sich auch der Mittelstand bedroht fühlt.⁴⁵

Der Deutsche Gewerkschaftsbund ist der Ansicht, dass einer möglichen Gefährdung durch Staatsfonds durch die Einrichtung einer Aufsichtsbehörde begegnet werden soll, in der auch die Gewerkschaften ein Mitspracherecht haben.⁴⁶ Allerdings betont DGB-Vorstandsmitglied Claus Matecki, dass Unternehmen nicht nur vor Staatsfonds, sondern auch vor Private-Equity-Gesellschaften und Hedgefonds geschützt werden müssen. Er plädiert daher für eine Privilegierung von Realinvestitionen gegenüber Finanzinvestitionen, die durch eine Reform des Steuer-, Aktien- und Unternehmensrechts gewährleistet werden soll. Auch tritt er dafür ein, die Verfolgung langfristiger Wachstumsstrategien durch strategische Staatsbeteiligungen sowie eine Ausweitung der Mitbestimmungsrechte der Arbeitnehmer zu erleichtern.⁴⁷

Angesichts des steigenden Einflusses von Staatsfonds gilt die größte Sorge der Europäischen Kommission einer Fragmentierung des Binnenmarktes durch protektionistische Maßnahmen einzelner Mitgliedstaaten. Transparente Managementstrukturen und Investitionsstrategien sind ihrer Ansicht nach am besten dazu geeignet, Bedenken gegenüber Staatsfonds auszuräumen.⁴⁸ Allerdings sprach sich der ehemalige Kommissar für Außenhandel, Peter Mandelson, gegen Investitionen im Bereich der Rüstungs- und Energiewirtschaft aus.⁴⁹ Auch hatte Mandelson zeitweilig in Erwägung gezogen, Staatsfonds durch den Einsatz Goldener Aktien an Investitionen in Schlüsselsektoren zu hindern, die in ihrem Heimatland vor ausländischen

⁴⁰ Anton F. Börner: „Neuer Protektionismus: Gefahr für Arbeitsplätze und Wohlstand“; *ifo Schnelldienst*, Nr. 17/2007, S. 15-17.

⁴¹ Zitiert nach „Exportwirtschaft befürwortet Schutz vor ausländischen Staatsfonds“; *Handelsblatt*, 16.07.2007.

⁴² Zitiert nach „Exportwirtschaft“.

⁴³ Jörg Eigendorf / Frank Seidlitz: „Wir brauchen Waffengleichheit“; *Welt online*, 14.07.2007; Michael Machatschke / Martin Noé: „Wie viel Staat braucht unsere Wirtschaft?“; *Managermagazin*, Nr. 10/2007.

⁴⁴ Donata Riedel / Mathias Brüggemann: „Ackermann warnt vor Staatskapital“; *Handelsblatt.com*, 22.06.2007.

⁴⁵ Zitiert nach „Exportwirtschaft“.

⁴⁶ „DBG fordert Mitsprache bei Schlüsselindustrien“, *Handelsblatt*, 16.07.2007.

⁴⁷ Claus Matecki: „Keine Halbheiten: Für bessere Regeln auf den Kapitalmärkten“; *ifo Schnelldienst*, Nr. 17/2007, S. 18-20.

⁴⁸ Kommission der Europäischen Gemeinschaften: „Ein gemeinsames europäisches Vorgehen gegenüber Staatsfonds“; Mitteilung vom 27.02.2008.

⁴⁹ Andrew Bounds: „Mandelson hails sovereign wealth fund agreement“; *FT.com*, 28.03.2008.

Investoren geschützt werden.⁵⁰ Der Kommissar für Wirtschaft und Währung, Joaquín Almunia, kündigte bereits an, Investitionen durch Staatsfonds beschränken zu wollen, sollten diese sich nicht zu der geforderten Transparenz bereit erklären.⁵¹ Doch da ein Beschluss des Europäischen Rates zur Beschränkung der Kapitalverkehrsfreiheit zwischen Mitgliedstaaten und Drittstaaten der Einstimmigkeit bedarf, ist ein Scheitern dieses Vorschlags an der liberalen Haltung des Vereinigten Königreichs wahrscheinlich.

6. Gründe für die politische Virulenz der Staatsfonds-Thematik

Weder der Anstieg des Anlagevolumens bereits bestehender Staatsfonds noch die Entstehung neuer Staatsfonds in Dubai, Katar, Libyen, Venezuela und Korea sorgten in der Bundesrepublik für große Aufmerksamkeit. Aufsehen erregte erst die Gründung eines chinesischen Staatsfonds. Wenige Wochen, nachdem die China Investment Corporation mit einer Investition in die amerikanische Private-Equity-Gesellschaft Blackstone zum ersten Mal in Erscheinung getreten war, begann die Große Koalition ihre Diskussion über die Notwendigkeit eines Schutzes vor staatlichen Investitionsgesellschaften. Zwar spielte in dieser Diskussion auch die Furcht vor politischer Einflussnahme durch russische Investoren eine Rolle, doch gründete sich diese weniger in der Ankündigung der Gründung eines russischen Staatsfonds als vielmehr in dem Geschäftsgebahren des staatlich kontrollierten Erdgasproduzenten Gazprom.

Handlungsbedarf sah die Große Koalition auch angesichts einer zunehmend protektionistischen Wirtschaftspolitik anderer Staaten. Nicht nur bereitete Russland ein Gesetz zur Beschränkung ausländischer Investitionen in strategisch relevanten Sektoren vor. Auch die USA planten eine Verschärfung der Prüfung von Auslandsinvestitionen. Frankreich hatte bereits im Jahre 2005 eine Genehmigungspflicht für Auslandsinvestitionen in Schlüsselsektoren eingeführt. Vor diesem Hintergrund hielt die Bundesregierung nicht nur die Einführung von Schutzinstrumenten für notwendig, die in anderen Staaten längst existierten. Sie spielte auch mit dem Gedanken, dem Grundsatz der Reziprozität Geltung zu verschaffen. Aus der Wirtschaft schlug ihr dabei kein großer Widerstand entgegen.

Doch waren es letztlich wahlaktische Gründe, die der Staatsfondsproblematik zu einer derart prominenten Stellung auf der politischen Agenda der Großen Koalition verhalfen. Denn wer sich dieser Problematik annimmt, kann einfache Gefahrenzenarien entwerfen und diesen mit Lösungen begegnen, die für den Wähler scheinbar mit keinerlei Kosten verbunden sind. Bei diesem entsteht dadurch der Eindruck, dass die Politik seine Ängste vor den Folgen der Globalisierung nicht nur ernst nimmt, sondern auch dazu in der Lage ist, die mit der Globalisierung einhergehenden Gefahren wirksam zu bekämpfen. Es ist daher kein Zufall, dass sich der hessische Ministerpräsident Roland Koch vor den hessischen Landtagswahlen mit besonderer Vehemenz für einen Schutz vor Staatsfonds einsetzte. Die Staatsfondsproblematik steht damit in deutlichem Gegensatz zur Problematik der im Sommer 2007 einsetzenden Krise auf den Finanzmärkten, der sich trotz ihres ungleich größeren Gefahrenpotentials zunächst kein Politiker der Bundesregierung annehmen wollte, da sie sich aufgrund ihres hohen Komplexitätsgrades denkbar wenig zur Demonstration politischer Handlungsfähigkeit eignet.

Doch spiegelt die Staatsfondsdebatte ungeachtet ihres populistischen Untertons auch Ängste vor Entwicklungen der Globalisierung wider, die auch unter Vertretern von Politik und Wirtschaft verbreitet sind. Zu denken ist hier an das Unbehagen gegenüber einer Globalisierung

⁵⁰ Andrew Bounds / Gerrit Wiesmann: "EU signals shift on using golden shares"; *FT.com*, 23.07.2007.

⁵¹ Tony Barber / George Parker: "EU threatens curbs on Asian and Middle East sovereign funds"; *FT.com*, 28.09.2007.

der Finanzmärkte, die unbekannten Akteuren mit vermeintlich zweifelhaften Absichten einen Zugriff auf deutsche Unternehmen ermöglicht. Die Staatsfondsdebatte steht somit in der Tradition der im Jahre 2005 vom damaligen SPD-Vorsitzenden Franz Müntefering ausgelösten Heuschrecken-Debatte. Doch während die Furcht vor den „Heuschrecken“ aus der Private-Equity- und Hedgefonds-Branche in der Vermutung gründet, dass deren ausschließliches Interesse an einer kurzfristigen Gewinnmaximierung zur Verfolgung unternehmensschädigender Geschäftsstrategien führt, werden Staatsfonds gefürchtet, da vermutet wird, dass eine Gewinnmaximierung gerade nicht im Zentrum ihres Interesses steht.

Vor allem aber ist die Staatsfondsdebatte als Reaktion auf eine neue Stufe der Globalisierung zu verstehen, die sich durch eine Veränderung der Kapitalströme auszeichnet. Während die aufstrebenden Schwellenländer bislang hauptsächlich als Empfänger von Auslandsinvestitionen fungierten, treten sie nun zunehmend selbst als Investoren auf und werden auch in den westlichen Industriestaaten als solche aktiv. Diese aber sehen einem Verlust von Einfluss zugunsten von Staaten, deren gesellschaftliche, politische und wirtschaftliche Systeme sich von denen des Westens grundlegend unterscheiden, mit Sorge entgegen. Dass Investoren aus China mit besonders großem Misstrauen beäugt werden, ist dabei vor allem auf das enorme wirtschaftliche und politische Potential der Volksrepublik zurückzuführen, das all ihre Aktivitäten in den Augen des Westens als potentiell bedrohlich erscheinen lässt. Es ist daher nicht verwunderlich, dass ausgerechnet die Gründung eines mit einem Startkapital von 200 Milliarden Dollar ausgestatteten chinesischen Staatsfonds die Diskussion über die Notwendigkeit eines Schutzes deutscher Unternehmen vor ausländischen Investoren auslöste.

Schlussbetrachtung

Zwar hält die Bundesregierung nach wie vor an ihrem Plan fest, das Außenwirtschaftsgesetz zu reformieren, um unliebsamen Investoren den Zugriff auf deutsche Unternehmen verweigern zu können. Doch hat sich die Aufregung um das Thema Staatsfonds gelegt. Mittlerweile umwerben prominente deutsche Unternehmen auf der Suche nach kapitalstarken, langfristig orientierten, passiven Investoren Staatsfonds, die ihnen die Gelegenheit bieten, in dynamische Wachstumsregionen zu expandieren. So hat Siemens Kontakte zu Staatsfonds aus Russland und der Golfregion aufgenommen.⁵² Daimler befindet sich in Gesprächen mit der Abu Dhabi Investment Authority.⁵³ Die Deutsche Börse hofft, Singapurs Staatsfonds Temasek als Investor gewinnen zu können, um sich der Angriffe aktivistischer Hedgefonds besser erwehren zu können.⁵⁴ Gegen ein Engagement des chinesischen Staatsfonds bei der Deutschen Bahn hätte selbst die Bundesregierung nichts einzuwenden.⁵⁵

Die Novellierung des Außenwirtschaftsgesetzes wird einem zunehmenden Engagement von Staatsfonds in deutschen Unternehmen nicht zwangsläufig im Wege stehen. Doch stellt sich die Frage nach der Notwendigkeit dieser Novellierung. Der Verweis auf die Möglichkeit eines politisch motivierten Missbrauchs von Eigentumsrechten an deutschen Unternehmen durch ausländische Staatsfonds vermag nicht zu überzeugen. Nicht nur erscheint ein solcher Missbrauch äußerst unwahrscheinlich, da er mit den von Staatsfonds verfolgten Zielen nicht zu vereinbaren wäre. Auch verfügt die Bundesrepublik bereits über ein umfangreiches Schutzin-

⁵² Daniel Schäfer: „Siemens in talks with Gulf and Russian SWFs“; *FT.com*, 27.08.2008.

⁵³ Kayhan Özgenc: „Hilfe aus dem Morgenland“; *Focus*, Nr. 33/2008.

⁵⁴ Daniel Schäfer / James Wilson / James Mackintosh / Patrick Jenkins: „Deutsche Börse woos Temasek in bid to fend off hedge funds“; *FT.com*, 13.09.2008.

⁵⁵ „China liebäugelt mit der Deutschen Bahn“; *FAZ.net*, 02.09.2008.

strumentarium, mit dessen Hilfe sie sich eines solchen Missbrauchs erwehren könnte. Die deutsche Sicherheitslage wird sich durch die geplante Novellierung daher nicht verbessern.

Bibliografie

“Angst vor den Investoren aus dem Ausland”; *Welt online*, 02.07.2007.

http://www.welt.de/wirtschaft/article991900/Angst_vor_den_Investoren_aus_dem_Ausland.html

(10.05.2008)

Aktiengesetz vom 6. September 1965, zuletzt geändert durch Artikel 11 des Gesetzes vom 16. Juli 2007.

<http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/aktg/gesamt.pdf> (10.05.2008)

Außenwirtschaftsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Juni 2006, zuletzt geändert durch die Verordnung vom 18. Dezember 2007.

<http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/awg/gesamt.pdf> (10.05.2008)

Außenwirtschaftsverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. November 1993, zuletzt geändert durch die Verordnung vom 25. April 2008.

http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/awv_1986/gesamt.pdf (10.05.2008)

Barber, Tony / Parker, George: “EU threatens curbs on Asian and Middle East sovereign funds”; *FT.com*, 28.09.2007.

<http://search.ft.com/ftArticle?queryText=eu+threatens+curbs&aje=true&id=070928000930&ct=0>

(10.05.2008)

BDI / Bankenverband / GDV: “Fünf Fragen zu Investitionsfreiheit und ausländischen Staatsfonds”.

http://www.bdb.de/pic/artikelpic/102007/sp0710_vw_bdi_gdv_investitionsfreiheit.pdf (10.05.2008)

Begründung des Regierungsentwurfs zur dreizehnten Änderung von AWG und AWV.

<http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Gesetz/begruendung-entwurf-dreizehnte-aenderung,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf> (01.10.2008)

Benoit, Bertrand: “BDI warns on ‘economic patriotism’”; *FT.com*, 31.07.2007.

<http://search.ft.com/ftArticle?queryText=bdi+warns+on&aje=true&id=070731013510&ct=0>

(10.05.2008)

Börner, Anton F.: “Neuer Protektionismus: Gefahr für Arbeitsplätze und Wohlstand”; *ifo Schnell-dienst*, Nr. 17/2007, S. 15-17.

http://www.cesifo-group.de/portal/page/portal/ifoContent/N/pr/pr-PDFs/Schnelldienst_2007_PDF/ifosd_2007_17_1.pdf (10.05.2008)

Bounds, Andrew: “Mandelson hails sovereign wealth fund agreement”; *FT.com*, 28.03.2008.

<http://search.ft.com/ftArticle?queryText=mandelson+hails&aje=true&id=080328000373&ct=0>

(10.05.2008)

Bounds, Andrew / Wiesmann, Gerrit: “EU signals shift on using golden shares”; *FT.com*, 23.07.2007.

<http://search.ft.com/ftArticle?queryText=eu+signals+shift&aje=true&id=070723000617&ct=0>

(10.05.2008)

Bundestagsfraktion Bündnis 90 / Die Grünen: “Staatsfondsdebatte und Kontrolle ausländischer Direktinvestitionen”; Fraktionsbeschluss vom 15.01.2008.

<http://www.gruene-bundestag.de/cms/beschluesse/dokbin/215/215333.pdf> (10.05.2008)

Bundestagsfraktion FDP: “Rückbesinnung auf die Soziale Marktwirtschaft – Die europäische Alternative zu Wirtschaftsprotektionismus und Ausländerdiskriminierung”; Antrag an den Deutschen Bundestag vom 07.11.2007.

<http://dip.bundestag.de/btd/16/069/1606997.pdf> (10.05.2008)

“China liebäugelt mit der Deutschen Bahn”, *FAZ.net*, 02.09.2008.

<http://www.faz.net/s/Rub0E9EEF84AC1E4A389A8DC6C23161FE44/Doc~E4B9873C1903540A3A27F3FE192C4D0D2~ATpl~Ecommon~Scontent.html> (30.10.2008)

“Dann soll die SPD Kurt Beck doch abwählen”; Interview in der *Bild am Sonntag*, 08.07.2007.

<http://www.bild.de/BTO/news/2007/07/08/koch-roland/spd-kurt-beck,geo=2114128.html> (10.05.2008)

“DBG fordert Mitsprache bei Schlüsselindustrien”, *Handelsblatt.com*, 16.07.2007.

http://www.handelsblatt.com/news/_pv/_p/200050/_t/ft/_b/1295072/default.aspx/index.html (10.05.2008)

Drost, Frank M.: “Banken begrüßen Staatsfonds”; *Handelsblatt.com*, 28.11.2007.

http://www.handelsblatt.com/News/Unternehmen/Banken-Versicherungen/_pv/grid_id/428949/_p/200039/_t/ft/_b/1358745/default.aspx/banken-begruessen-staatsfonds.html (10.05.2008)

Ehrlich, Peter: “Kontrolle von Staatsfonds ohne Arbeitsminister”; *Financial Times Deutschland*, 09.04.2008.

<http://www.ftd.de/politik/deutschland/:Kontrolle%20Staatsfonds%20Arbeitsminister/340481.html> (10.05.2008)

Eigendorf, Jörg / Seidlitz, Frank: “Wir brauchen Waffengleichheit”; *Welt online*, 14.07.2007.

http://www.welt.de/wirtschaft/article1026764/Wir_brauchen_Waffengleichheit_.html (10.05.2008)

“Exportwirtschaft befürwortet Schutz vor ausländischen Staatsfonds”; *Handelsblatt.com*, 16.07.2007.

http://www.handelsblatt.com/news/_pv/_p/200050/_t/ft/_b/1295032/default.aspx/index.html (10.05.2008)

“In Chancen denken – Strategische Standortpolitik im 21. Jahrhundert”. Antrag des Bundesvorstandes der CDU Deutschlands an den 21. Parteitag am 3./4. Dezember 2007 in Hannover.

<http://www.cdu.de/doc/pdbc/071022-beschluss-strategische-standortpolitik.pdf> (10.05.2008)

International Monetary Fund: “Sovereign Wealth Funds – A Work Agenda”; 29.02.2008.

<http://www.imf.org/external/np/eng/2008/022908.pdf> (10.05.2008)

Jen, Stephen: “How Big Could Sovereign Wealth Funds Be by 2015”; *Morgan Stanley Global Economic Forum*, 04.05.2007.

<http://www.morganstanley.com/views/gef/archive/2007/20070504-Fri.html#anchor4840> (10.05.2008)

Kern, Steffen: “Staatsfonds – Staatliche Auslandsinvestitionen im Aufwind”; *Deutsche Bank Research*, 18.12.2007.

http://www.dbresearch.de/PROD/DBR_INTERNET_DE-PROD/PROD0000000000219224.pdf (10.05.2008)

“Koch fordert Schutz vor ausländischen Staatsfonds”; Interview im *Deutschlandfunk*, 09.07.2007.

<http://www.roland-koch.de/Koch-fordert-Schutz-vor-auslaendischen-Staatsfonds/1183978967.html> (10.05.2008)

Kommission / Belgien, Urteil vom 04.06.2002, C-503/99.

http://lexetius.com/2002_724 (10.05.2008)

Kommission der Europäischen Gemeinschaften: “Ein gemeinsames europäisches Vorgehen gegenüber Staatsfonds”; Mitteilung vom 27.02.2008.

http://ec.europa.eu/commission_barroso/president/pdf/COM2008_115_de.pdf (10.05.2008)

Kommission / Frankreich, Urteil vom 04.06.2002, C-483/99.
<http://lexetius.com/2002,723> (10.05.2008)

Kommission / Italien, Urteil vom 02.06.2005, C-174/04.
<http://lexetius.com/2005,1040> (10.05.2008)

Kommission / Portugal, Urteil vom 04.06.2002, C-367/98.
<http://lexetius.com/2002,722> (10.05.2008)

Kommission / Spanien, Urteil vom 13.05.2003, C-463/00.
<http://lexetius.com/2003,682> (10.05.2008)

Konsolidierte Fassung des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:321E:0001:0331:DE:pdf>
(10.05.2008)

Krolop, Kaspar: "Staatliche Einlasskontrolle bei Staatsfonds und anderen ausländischen Investoren im Gefüge von Kapitalmarktregulierung, nationalem und internationalem Wirtschaftsrecht. Anmerkungen zum Referentenentwurf eines 13. Gesetzes zur Änderungen (sic!) des Außenwirtschaftsgesetzes"; *Humboldt Forum Recht*, 2008, Beitrag 1.
<http://www.humboldt-forum-recht.de/druckansicht/druckansicht.php?artikelid=170> (10.05.2008)

Lötzer, Ulla: "Öffentliche Infrastruktur statt Schutz vor Staatsfonds"; Pressemitteilung vom 15.10.2007.
http://www.linksfraktion.de/pressemitteilung_druckversion.php?artikel=1280619261 (10.05.2008)

Machatschke, Michael / Noé, Martin: "Wie viel Staat braucht unsere Wirtschaft?"; *Managermagazin*, Nr. 10/2007.
<http://www.manager-magazin.de/magazin/artikel/0,2828,506598,00.html> (10.05.2008)

Matecki, Claus: "Keine Halbheiten: Für bessere Regeln auf den Kapitalmärkten"; *ifo Schnelldienst*, Nr. 17/2007, S. 18-20.
http://www.cesifo-group.de/portal/page/portal/ifoContent/N/pr/pr-PDFs/Schnelldienst_2007_PDF/ifosd_2007_17_1.pdf (10.05.2008)

Maurer, Ulrich: "Nicht Staatsfonds, sondern Heuschrecken sind das Problem"; Presseerklärung vom 17.07.2007.
<http://www.ulrich-maurer.de/index.php?id=15,351,0,0,1,0> (10.05.2008)

"Merkel: Staat soll sich bei EADS raus halten"; *Handelsblatt.com*, 16.07.2007.
http://www.handelsblatt.com/news/_pv/_p/200050/_ft/_b/1294437/default.aspx/index.html
(10.05.2008)

Özgenc, Kayhan: "Hilfe aus dem Morgenland", *Focus*, Nr. 33/2008.
http://www.focus.de/finanzen/boerse/aktien/daimler-hilfe-aus-dem-morgenland_aid_323710.html
(30.10.2008)

Riedel, Donata / Brüggemann, Mathias: "Ackermann warnt vor Staatskapital"; *Handelsblatt.com*, 22.06.2007.
http://www.handelsblatt.com/news/Politik/Deutschland/_pv/_p/200050/_ft/_b/1284648/default.aspx/ackermann-warnt-vor-staatskapital.html (10.05.2008)

Referentenentwurf eines Dreizehnten Gesetzes zur Änderung des Außenwirtschaftsgesetzes und der Außenwirtschaftsverordnung.
<http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Gesetz/entwurf-eines-dreizehnten-gesetzes-zur-aenderung-aussenwirtschaft.property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf> (10.05.2008)

Regierungsentwurf eines Dreizehnten Gesetzes zur Änderung des Außenwirtschaftsgesetzes und der Außenwirtschaftsverordnung.

<http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Gesetz/entwurf-eines-dreizehnten-gesetzes-zur-aenderung-aussenwirtschaft.property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf> (01.10.2008)

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: "Das Erreichte nicht Verspielen. Jahresgutachten 2007/08".

http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/download/gutachten/jg07_ges.pdf (10.05.2008)

Schäfer, Daniel: "Siemens in talks with Gulf and Russian SWFs"; *FT.com*, 27.08.2008.

<http://www.ft.com/cms/s/0/d5ffbaf6-7461-11dd-bc91-0000779fd18c.html> (30.10.2008)

Schäfer, Daniel / Wilson, James / Mackintosh, James / Jenkins, Patrick: "Deutsche Börse woos Temasek in bid to fend off hedge funds"; *FT.com*, 13.09.2008.

<http://www.ft.com/cms/s/0/05a72c3a-812d-11dd-82dd-000077b07658.html> (30.10.2008)

"Steinbrück will deutsche Industrie schützen"; *Spiegel online*, 05.07.2007.

<http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,492481,00.html> (10.05.2008)

"Unions-Fraktionschef will schnellen Gesetzentwurf"; *Welt online*, 13.07.2007.

http://www.welt.de/wirtschaft/article1024826/Unions-Fraktionschef_will_schnellen_Gesetzentwurf.html (10.05.2008)

"Wir sind die Dummen"'; Interview in der *Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung*, Nr. 36/2007, S. 46.

<http://www.faz.net/s/Rub0E9EEF84AC1E4A389A8DC6C23161FE44/Doc~E2D4305D0BC7C42DE89874ACB679B0506~ATpl~Ecommon~Scontent.html> (10.05.2008)