

## **Antrag**

**der Abgeordneten Kerstin Andreae, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Alexander Bonde, Dr. Thea Dückert, Ute Koczy, Dr. Gerhard Schick, Rainer Steenblock und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

### **Rahmenbedingungen für eine nachhaltige internationale Investitionspolitik schaffen – Multilaterale Regeln für Staatsfonds entwickeln**

Der Bundestag wolle beschließen:

#### I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Im Zusammenhang mit dem zunehmenden internationalen Engagement von staatlichen Fonds werden Fragen der Investitionskontrolle zurzeit breit diskutiert und von den internationalen und europäischen Gremien und Institutionen aufgegriffen. Die Bundesregierung muss daher jetzt die notwendigen Rechtsänderungen und Initiativen für einen deutschen Beitrag zu einem multilateralen Ansatz der Kontrolle von Direktinvestitionen vorbereiten. Hierdurch soll die internationale Zusammenarbeit bei der Kontrolle von Direktinvestitionen gestärkt werden. Ein solcher Ansatz kann um europäische und nationale Regelungen ergänzt werden.

Der deutsche Bundestag lehnt Instrumente der Investitionskontrolle in Deutschland dann ab, wenn sie die Planungs- und Rechtssicherheit für die Investoren und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und der klaren Kalkulierbarkeit missachten und rein als nationale Abwehrstrategie ausgestaltet sind.

Investitionskontrollen dürfen nur eingeführt werden, wenn ihnen klare Definitionen und Kriterien zugrunde liegen, die eng gefasst und mit dem EU-Recht vereinbar sind. Unnötige Bürokratielasten müssen vermieden werden. Im Vordergrund haben solche Instrumente zu stehen, die sich konsequent und ohne Ansehen der Herkunft des Investors gegen übermäßige Marktmacht, monopolistische Strukturen oder gemeinwohl- und unternehmensschädliche Geschäftsstrategien richten.

Die Wirtschaftspolitik der Bundesregierung kann nur dann den Interessen der Menschen dienen, wenn sie sich an ökologischen und sozialen Kriterien und der Einhaltung der Menschenrechte orientiert.

#### II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. sich aktiv für ein multinationales Investitionsabkommen auf globaler Ebene einzusetzen, das Rechte und Pflichten von Investoren klar definiert und dafür sorgt, dass die Menschenrechte sowie ökologische und soziale Standards eingehalten werden und die Kapitalverkehrsfreiheit auf dieser Grundlage nach dem Grundsatz der Reziprozität verwirklicht wird;

2. sich für die Verankerung von sozialen und ökologischen Standards in der World Trade Organization (WTO) sowie in allen bilateralen Handelsabkommen einzusetzen;
3. die internationalen Initiativen zu unterstützen, durch die eine stärkere Transparenz in den Führungsstrukturen und bei der Investitionspolitik von Staatsfonds und anderen Fonds durchgesetzt werden soll;
4. die Einführung entsprechender internationaler Regeln zu unterstützen und umzusetzen, die zu größerer Transparenz von Staatsfonds führen. Voraussetzung für ein offenes Investitionsregime ist ein Geben und Nehmen, bei dem beide Seiten den gleichen transparenten Regeln folgen;
5. eine politische Initiative der Bundesrepublik Deutschland in der EU anzustoßen, durch die die Harmonisierung der Regelungen zur Investitionskontrolle innerhalb der Europäischen Union erreicht werden soll;
6. die Entwicklung zielführender Instrumente vorzubereiten, die Machtbegrenzungen innerhalb von Unternehmen gewährleisten, ohne dabei pauschal auf ausländische Investoren abzuheben. Hierbei sollen die bestehenden Regelungen für die unterschiedlichen Rechtsformen von Unternehmen weiterentwickelt werden;
7. für den Bundeshaushalt 2009 eine Aufstockung des Personalhaushalts des Bundeskartellamts vorzubereiten. Es hält bisher mit den wachsenden Aufgaben nicht Schritt und muss an die gestiegenen Anforderungen angeglichen werden;
8. eine konsequente Anwendung des Wettbewerbsrechts zu gewährleisten, die hiermit beauftragten Institutionen dabei aktiv zu unterstützen und Lücken im Wettbewerbsrecht zu schließen. Monopolistische oder oligopolistische Strukturen müssen verhindert werden. Dazu sind scharfe Instrumente notwendig, um Wettbewerb auf den Märkten durchzusetzen. Hierzu kann auch die Zerlegung von Unternehmen mit zu großer Marktmacht gehören;
9. eine staatliche Kontrolle von aus technischen Gründen notwendigen Monopolen in sicherheitsrelevanten Bereichen wie z. B. bei den Stromnetzen sicherzustellen bzw. vorzubereiten. So kann ein Zugriff von Investoren, die aus machtpolitischen Gründen handeln, ebenso verhindert werden wie eine Ausnutzung dieser Monopole durch Unternehmen mit bereits vorhandener großer Marktmacht;
10. eine klare Definition sicherheitsrelevanter Bereiche zu formulieren, die über den Rüstungsbereich hinausgeht;
11. eine klare Abgrenzung von Investitionskontrollen in sicherheitsrelevanten Bereichen von industriepolitischen Zielen vorzunehmen;
12. klare Kriterien für die Einstufung von Investoren als marktgefährdend zu entwickeln. Hierzu gehören auch Faktoren wie Korruptionsanfälligkeit sowie die Verflechtung mit politischen Institutionen, wie sie gerade in autoritären Regimes beobachtet wird. Auf nationaler Ebene bietet die Einführung eines Korruptionsregisters einen erfolgversprechenden Ansatz;
13. die Entwicklung verbindlicher Kriterien für Corporate Governance vorzubereiten, die in den EU-weiten Prozess zur Entwicklung europäischer Regelungen eingebracht werden und durch die die Wahrnehmung von Gemeinwohlinteressen durch Unternehmen gewährleistet werden sollen;
14. eine nachvollziehbare Kosten-Nutzen-Analyse vorgeschlagener Regelungen zur Investitionskontrolle vorzulegen.

Berlin, den 18. Juni 2008

**Renate Künast, Fritz Kuhn und Fraktion**

## Begründung

Die Staatsfondsdebatte ist von den durch die Globalisierung ausgelösten Entwicklungen auf den internationalen Finanzmärkten nicht zu lösen. Die Turbulenzen der jüngsten Zeit, die Erfahrungen mit Hedgefonds und die Immobilienkrise haben stark verunsichernd gewirkt. Daher ist es nicht überraschend, dass die Staatsfondsdebatte folgt, die von diesem Kontext nicht losgelöst betrachtet werden kann. Umso wichtiger ist, dass nicht mit vereinfachenden Argumentationen und Lösungen, sondern mit einer differenzierten Vorgehensweise gearbeitet wird, um dem hier aufgeworfenen Problem gerecht zu werden.

### 1. Investitionskraft und Aufgaben der Staatsfonds

Die bisher durch Staatsfonds verwalteten 2 bis 3 Bio. US-Dollar werden sich voraussichtlich bis 2015 verdreifachen. Ein exponentielles Wachstum dieser Investitionsform zeichnet sich ab. Es treten neue Akteure wie Russland und China auf, die mit ihren Staatsfonds bisher wenig in Erscheinung getreten sind. Die Transparenz dieser Fonds ist bisher mit Ausnahme des norwegischen Staatsfonds nicht gewährleistet. Darum sind internationale Regelungen durch die EU und den Internationalen Währungsfonds wichtig, um hier zu einheitlichen Lösungen zu kommen. Staatsfonds können attraktive Anleger sein, wenn sie eine verantwortungsvolle Investitionspolitik betreiben. Intransparenzen in der Führung von Fonds führen zu Vertrauensverlusten. Andererseits zeigt die bisherige Erfahrung mit Staatsfonds als Investoren, dass diese aufgrund ihrer Funktion als Währungsreserve, Ausgleich für Rohstoffpreisschwankungen, Vorsorge für die Zeit nach dem Rohstoffabbau oder als Sicherheit bei demografischen Problemen an langfristigen und sicheren Anlageformen interessiert sind.

Der Deutsche Bundestag fordert eine stärkere Transparenz in den Führungsstrukturen und bei der Investitionspolitik von Fonds. Zugleich muss die Finanzpolitik dem Umstand Rechnung tragen, dass ausländische Staatsfonds attraktive Investoren sein können, wenn sie sich auf langfristige und sichere Anlageformen konzentrieren.

### 2. Ausländische Direktinvestitionen und Staatsfonds

Ausländische Direktinvestitionen steigen in Deutschland relativ langsam, aber stetig. Die in der Debatte über Staatsfonds hervorgehobene besondere Bedeutung russischer (0,2 Prozent) und chinesischer Investitionen (0,05 Prozent) bildet sich in den Zahlen heute nicht ab, sondern beschreibt Zukunftsszenarien. Die Möglichkeit zu umfassenden politisch-strategischen Beteiligungen durch Staatsfonds würde zudem auch durch deren vergleichsweise geringe Anlagevolumina erschwert. Allerdings lohnt ein Blick auf die jüngeren Entwicklungen, da der ansteigende Ölpreis die Staatskassen ölexportierender Länder füllt und China aufgrund seiner Währungspolitik steigende Devisenreserven verzeichnet.

Der Deutsche Bundestag befürwortet eine sachliche Diskussion über ausländische Beteiligungen, die die tatsächlichen Investitionsvolumina berücksichtigt und setzt sich für ein Investitionsklima ein, das verantwortungsvolle ausländische Direktinvestitionen unterstützt.

Die Sorge vor einer unkontrollierbaren Machtkonzentration auf den Kapitalmärkten ist nicht unbegründet. Sie gilt allerdings nicht nur für staatliche, sondern auch für private Fonds, die mehrere Milliarden Euro schwere Unternehmensübernahmen vornehmen können. Die Rolle von Hedgefonds und Private Equity Fonds gehört deshalb mit in die Debatte um Macht auf den Finanzmärkten, Systemrisiken und die Kontrolle über Unternehmen. Bei allen politischen Reaktionen auf die neue Machtkonstellation auf den Finanzmärkten muss klar sein, welcher Bedrohungslage eigentlich begegnet werden soll. Diese Klarheit ist bei den Beiträgen der großen Koalition derzeit nicht zu erkennen. Private

oder staatliche Fonds, multinationale Unternehmen in privatem oder staatlichem Besitz können attraktive Anleger sein, wenn sie eine verantwortungsvolle Investitionspolitikbetreiben. Intransparenzen bei der Führung von Fonds führen jedoch zu Vertrauensverlusten. Unklar ist, wie sich die Rolle der Staatsfonds künftig entwickeln wird.

### 3. Einflussnahme in Unternehmen

Staatsfonds haben tatsächlich bisher einen sehr geringen Anteil an den internationalen Anlagevolumina. So standen 2005 weltweit z. B. 63,5 Bio. US-Dollar Bankaktiva oder 21 Bio. US-Dollar Mittel aus Investmentfonds nur 3,1 Bio. US-Dollar aus Staatsfonds gegenüber. Auf der anderen Seite zeigt das Beispiel Hedgefonds, dass bei böswilliger Absicht auch mit geringen Unternehmensbeteiligungen negative Effekte zu erzielen sind. Gleichzeitig kann einer starken Einflussnahme in Unternehmen auch bei geringen Beteiligungen gerade nicht durch relativ hohe Schwellenwerte bei der Investitionskontrolle wie die diskutierten 25 Prozent an ausländischen Investitionen begegnet werden.

Der Deutsche Bundestag fordert zielführende Instrumente, die Machtbegrenzungen innerhalb von Unternehmen gewährleisten, ohne dabei pauschal auf ausländische Investoren abzuheben. Eine pauschale Verdächtigung und Benachteiligung ausländischer Investoren vergiftet dagegen das Investitionsklima. Starke Probleme entstehen z. B. durch die weit verbreitete Konzentration von vielen Aufsichtsratsmandaten bei einzelnen Personen oder die üblichen Personalaustausche zwischen Vorständen und Aufsichtsräten. Der Deutsche Bundestag fordert, die Zahl von Aufsichtsratsmandaten auf maximal 5 pro Person zu begrenzen und den direkten Wechsel von einem Vorstand in den Aufsichtsrat derselben Firma zu verbieten.

### 4. Regeln und Standards für den internationalen Kapitalverkehr

Eingriffe in den freien Kapitalverkehr unterliegen nach Artikel 56 des EG-Vertrages, der in der EU rechtsverbindlich die Kapitalverkehrsfreiheit nach innen wie außen festlegt, einer starken Begründungspflicht. Der Nutzen ausländischer Beteiligungen, die deutschen Gemeinwohlinteressen und die möglichen tatsächlichen Gefährdungen müssen sorgsam gegeneinander abgewogen werden. Der Schutz von Märkten vor einseitiger Dominanz ist zudem nicht auf die Frage nach ausländischen Investoren begrenzt. Auch inländische Investoren verfolgen nicht automatisch Gemeinwohlinteressen. Die Einschränkung der Kapitalverkehrsfreiheit kann dagegen durch die Beschränkung von Finanzierungsmöglichkeiten für Unternehmen zu Schäden am Gemeinwohl führen. Die Problematik der vorgeschlagenen 25-Prozent-Regelung liegt darin, dass sie zwar im Kontext der Staatsfondsdebatte erfolgt, aber jegliche ausländische Investitionen betrifft.

Der Deutsche Bundestag weist darauf hin, dass Eingriffe in den Kapitalverkehr sorgsam abgewogen werden müssen. Die negativen Folgen für die Finanzierungsmöglichkeiten eines Unternehmens durch die Reduzierung des Wettbewerbs und künstliche Verknappung des Angebots ist ein schwerwiegender Eingriff, der sowohl national wie international zu einer Reduktion von Finanzierungsmöglichkeiten für Unternehmen führt und damit wie eine Kreditbremse wirkt. National droht eine Begrenzung von Investitionsmöglichkeiten, Unternehmen mit hohem Kapitalbedarf zurückzuwerfen. Maßnahmen, deren Auswirkungen einer Kreditbremse für Unternehmen gleichkommen, dürfen nicht umgesetzt werden.

Staatsfonds, Hedgefonds, Private Equity Fonds und Pensionsfonds sind einerseits wichtige Finanzmarktakteure, die Kapital für sinnvolle unternehmerische Investitionen zur Verfügung stellen. Hedgefonds können aufgrund ihres großen Entscheidungsspielraums stabilisierend wirken, weil sie antizyklisch investieren

können und Risiken übernehmen, die z. B. für Versicherungen tabu sind. Andererseits können sie dann destabilisierend wirken, wenn sie die Regeln einer verantwortlichen Unternehmens- und Anlagepolitik missachten. Deswegen kommt es darauf an, die unternehmerische Verantwortlichkeit insgesamt zu stärken, um die positiven Effekte der finanziellen Engagements dieser Anleger nutzen zu können. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, sich nachdrücklich für die Schaffung internationaler Regeln für Investitionen einzusetzen, die dem Grundsatz der Reziprozität folgen. Eine Kapitalverkehrsfreiheit, die einseitig funktioniert, führt schnell zu einer Missachtung von Corporate-Governance-Grundsätzen sowie ökologischer und sozialer Kriterien, die für nachhaltiges und verantwortliches Wirtschaften unerlässlich sind. Deswegen sollen sich im internationalen Kapitalverkehr beide Seiten darauf verpflichten, die entsprechenden Regeln und Kriterien verbindlich zu vereinbaren und einzuhalten.

#### 5. Abgrenzungs- und Definitionsprobleme

Maßnahmen, die sich allein gegen ausländische – insbesondere staatliche – Investoren richten, bringen massive Abgrenzungs- und Definitionsprobleme in Bezug auf schützenswerte Bereiche der Wirtschaft, akzeptable Eigentümer und die Zuordnung zum Begriff „ausländisch“ mit sich. So bleibt z. B. unklar, wie internationale Joint Ventures mit deutscher Beteiligung zu behandeln sind und ab welchem Beteiligungsgrad Unternehmen selbst als ausländisch gelten.

Zudem sind ganz oder teilweise staatliche deutsche Unternehmen wie die Telekom AG oder die Deutsche Post AG selbst stark im Ausland aktiv und dort auf ein freundliches Investitionsklima angewiesen. Und: Bei den großen deutschen DAX-Unternehmen sind ausländische Beteiligungen von um die 50 Prozent die Regel (z. B. 56,4 Prozent bei Daimler).

Der Deutsche Bundestag stellt fest: Auch die bestehenden Wettbewerbsprobleme auf deutschen Teilmärkten wie z. B. im Energiesektor erklären sich nicht aus ausländischen Beteiligungen, sondern der konsequenten Weigerung der Bundesregierung, effektive Maßnahmen zur Entflechtung und Zerlegung bei monopolistischen Unternehmensstrukturen zu ergreifen.

#### 6. Instrumente der Missbrauchsabwehr bei Unternehmensbeteiligungen

Nationale Regelungen der Missbrauchsabwehr bei Unternehmensbeteiligungen sind nach EU-Recht nur in engen Grenzen möglich. Grundsätzlich sollen Investoren aus Mitgliedsländern wie auch aus Drittländern keiner Beschränkung des Kapitalverkehrs unterliegen. Neben Beschränkungen in Bezug auf die Rüstungsindustrie sind Maßnahmen zur Wahrung der Sicherheitsinteressen von Mitgliedsstaaten möglich. Die Bundesregierung ist aufgefordert, diese weiteren sicherheitsrelevanten Bereiche klar zu definieren. Rein wirtschaftliche Erwägungen reichen als Begründung nicht aus. Investitionskontrollen müssen so gefasst sein, dass sie vor dem Europäischen Gerichtshof Bestand haben.

Der Deutsche Bundestag fordert, die zur Kontrolle wirtschaftlicher Macht vorhandenen zahlreichen Instrumente im deutschen Wirtschaftsrecht zu nutzen und zu schärfen.

Der Missbrauch von Marktmacht, Gefährdungen des Wettbewerbs oder die Einschränkung der Versorgungssicherheit werden durch die Kartellbehörden und die Bundesnetzagentur überprüft. Die wachsenden Aufgaben des Bundeskartellamtes bilden sich allerdings seit Jahren nicht im Personalhaushalt der Behörde ab. Dementsprechend sind allein schon von einer Aufstockung der Mittel in diesem Bereich deutliche Auswirkungen auf die Wettbewerbskontrolle zu erwarten. Zugleich sind rechtliche Widersprüche, die bisher den Eingriffsrechten der Behörden zuwiderlaufen, aufzuarbeiten und zu mindern.

Die Vorschriften des Aktiengesetzes sorgen innerhalb von Aktiengesellschaften für eine gewisse Unabhängigkeit der Vorstände und die klare Abgrenzung von Aufsichtsräten und Geschäftsführung. Während die gesetzlichen Regelungen in Deutschland sehr weitgehend vor Wettbewerbshemmnissen schützen, ist insgesamt jedoch der Schutz vor Missbrauch von Investitionsmacht innerhalb eines Unternehmens selbst noch vergleichsweise gering ausgeprägt.

Der Schutz vor Missbrauch in einem Unternehmen gestaltet sich insbesondere dann schwierig, wenn Investoren mit offenkundig böswilliger Absicht versuchen, in die Politik des Unternehmens selbst einzugreifen und dabei auch Rechtsbrüche in Kauf nehmen. Problematiken dieser Art sind bisher jedoch nicht durch Staatsfonds aufgeworfen worden, sondern durch bestimmte Hedgefonds. Um der möglichen Gefahr von irrationalen Marktgefahren großer Investoren mit politischen Zielsetzungen zu begegnen, wären nationale Regelungen eine schwache und wenig zielführende Lösung und nur als Second Best zu bewerten. Ein europäischer Prozess bietet den wesentlichen Vorteil, dem gemeinsamen Markt und seinen Regeln gerecht zu werden, statt neue Widersprüche aufzuwerfen. Die Gestaltung auf internationaler Ebene hätte in jedem Fall den Vorteil, hierdurch nicht ein lokales Investitionsklima zu beschädigen, ohne gleichzeitig starke Effekte beim Schutz vor Marktmissbrauch zu erzielen. Der Deutsche Bundestag begrüßt daher den Ansatz der Europäischen Union, gemeinsame Grundsätze für Corporate Governance zu entwickeln und setzt sich dafür ein, den durch die G7-Finanzminister eingeforderten internationalen Prozess engagiert voranzubringen. Die Bundesregierung ist aufgefordert, hierfür eigene Prinzipien vorzulegen und entsprechend stark in diesem Prozess mitzuwirken.



