
Deutscher Industrie- und Handelskammertag

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft und Energie des Deutschen Bundestages am 20. März 2019

zu den Vorlagen

Antrag der Fraktion der FDP

Attraktivität Deutschlands für ausländisches Kapital sichern

BT-Drs. 19/4216

Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Schlüsseltechnologien und Kritische Infrastruktur schützen – Standortattraktivität für Investitionen sichern

BT-Drs. 19/5565

Der DIHK bedankt sich für die Gelegenheit, im Ausschuss für Wirtschaft und Energie des Bundestages zu der Thematik „Prüfung ausländischer Direktinvestitionen“ Stellung nehmen zu dürfen. Damit wird die intensive öffentliche Diskussion zu dem Thema auch im Bundestag fortgesetzt. Bisher fanden legislative Änderungen zu Investitionsprüfungen ohne Beteiligung des deutschen Bundestages und ohne strukturierte Einbindung der verfassten Wirtschaft statt. Bei der Umsetzung der Anfang März 2019 verabschiedeten Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Rahmens für die Prüfung ausländischer Direktinvestitionen in der Europäischen Union sollte entsprechend der Bedeutung der Debatte in der Öffentlichkeit auch der Deutsche Bundestag einbezogen werden.

In Deutschland stehen die potentiellen Erwerber und Verkäufer von Unternehmen derzeit neuen Regelungen durch die mehrfach angepasste Außenwirtschaftsverordnung bei der staatlichen Prüfung von Unternehmenserwerben durch ausländische Investoren gegenüber. Seit Sommer 2017 ist das Verfahren für Investitionsprüfungen letztlich nicht mehr befristet. Das führt zu erheblicher Unsicherheit. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie entscheidet, wann die von den Unternehmen eingereichten Unterlagen vollständig sind, und damit, wann die viermonatige Frist für die Prüfung zu laufen beginnt. Durch ein Nachfordern weiterer Unterlagen kann sich die Prüfung erheblich in die Länge ziehen – zu Lasten des Investitionsprojektes und damit auch hinsichtlich des Unternehmenswertes. Ohne dass eine Evaluation der Auswirkungen dieser Verfahrensänderungen

durchgeführt wurde, folgte Ende 2018 die Absenkung der Prüfeintrittsschwelle auf 10 Prozent für sektorspezifische und bestimmte sektorübergreifende Prüfungen von Unternehmenserwerben.

Die Diskussion um die staatliche Überprüfung von Unternehmenserwerben durch Ausländer wird vor dem Hintergrund der folgenden Zahlen¹ geführt: Betrachtet man die gesamten Forderungen, liegt der Wert deutscher Direktinvestitionen außerhalb der Europäischen Union bei rund 776 Milliarden Euro in 2016. Das entspricht einem Anstieg um 52 Prozent seit 2010. Mit ihrem Auslandsengagement tragen die deutschen Unternehmen zu den produktiven Aktivitäten in Drittstaaten erheblich bei. In den knapp 19.000 Unternehmen mit deutscher Beteiligung arbeiten rund 4 Millionen Beschäftigte. Der Jahresumsatz beläuft sich auf mehr als 1,5 Billionen Euro pro Jahr. Die Summe der ausländischen Direktinvestitionen in Deutschland fällt deutlich geringer aus. Die Verbindlichkeiten belaufen sich auf 175 Milliarden Euro im Jahr 2016. Auch der Zuwachs seit 2010 fiel mit 27 Prozent deutlich schwächer aus als bei den deutschen Direktinvestitionen im Ausland. Dennoch trägt auch dieses Engagement erheblich zur Wertschöpfung in Deutschland bei. In gut 4.800 Unternehmen erwirtschaften sie mehr als 410 Milliarden Euro und beschäftigen rund 840.000 Mitarbeiter. Dabei kommen die meisten Drittstaaten-Investitionen aus der Schweiz (52 Mrd. Euro), den USA (58 Mrd. Euro) und Japan (22 Mrd. Euro). China folgt mit knapp 3 Milliarden Euro hinter Südkorea, Liechtenstein und Russland auf Rang 7.

Insgesamt findet die Debatte auch in einem sich international wandelnden Umfeld statt. China hat Mitte März 2019 ein neues Investitionsgesetz verabschiedet, das auf die Benachteiligung ausländischer Firmen in China eingeht und nach außen hin fairen Wettbewerb zusichert. Die Europäische Union hat Anfang März 2019 eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Rahmens für die Prüfung ausländischer Direktinvestitionen in der Europäischen Union verabschiedet. Zum dieser Verordnung zugrundeliegenden Verordnungsvorschlag der Europäischen Kommission hatte sich der DIHK bereits Anfang 2018 umfassend geäußert. Die in der damaligen Stellungnahme aufgeführten Punkte sind auch für die in den kommenden Monaten anstehende Umsetzung der Verordnung in Deutschland von Relevanz.

Auszug aus der Stellungnahme des DIHK zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Rahmens für die Prüfung ausländischer Direktinvestitionen in der Europäischen Union (COM/2017/0487) vom 31. Januar 2018²:

Der Vorschlag der EU-Kommission zur Schaffung eines europaweiten Rahmens zu Investitionsprüfungen (COM/2017/0487) erfolgt in einem wirtschaftspolitischen Spannungsfeld. Auf der einen Seite ist die deutsche wie die europäische Wirtschaft auf offene Grenzen, den Schutz des Eigentums sowie die Kapitalverkehrsfreiheit angewiesen. Ein Unternehmer muss sein rechtmäßig erworbenes Eigentum auch veräußern können dürfen. Auf der anderen Seite steht der berechtigte Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung.

¹ Quelle: [Deutsche Bundesbank, Bestandserhebung über Direktinvestitionen 2018](#).

² Die Stellungnahme ist im auf der Internetseite des DIHK unter <https://www.dihk.de/themenfelder/international/aussenwirtschaftspolitik-recht/aussenwirtschaftsrecht> veröffentlicht.

Die EU verfügt derzeit über eine der weltweit offensten Regelungen zu ausländischen Direktinvestitionen. Zwölf EU-Mitgliedsstaaten haben rechtliche Prüfinstrumentarien installiert, deren jeweilige inhaltliche Ausgestaltung jedoch voneinander abweicht. Insofern hält der DIHK eine EU-weite Angleichung der Verfahren für ausländische Direktinvestitionen grundsätzlich für sinnvoll.

Darüber hinaus betont der DIHK, dass der Rechtsrahmen zu Investitionsprüfungen inhaltlich ausgewogen sein sollte. Eine zu starke Regulierung könnte auf Dauer zu einem Rückgang ausländischer Investitionen führen und damit das deutsche wie europäische Wirtschaftswachstum beeinträchtigen. Zudem besteht die Gefahr, dass es zu Gegenmaßnahmen anderer Wirtschaftsräume kommt und Auslandsinvestitionen europäischer Unternehmen zukünftig gebremst werden könnten. Staatliche Beschränkungen, Unternehmen ganz oder in Teilen an ausländische Investoren zu veräußern, müssen auch im Hinblick auf das Eigentumsrecht der Unternehmer ein Ausnahmefall bleiben.

Darüber hinaus weist der DIHK im Konkreten auf folgende Gesichtspunkte hin:

1. Als inhaltlicher Maßstab zusätzlich zu Investitionsprüfungen erscheint es aus Perspektive des DIHK sinnvoll, die Grenzen eines kartellrechtlich zulässigen Verhaltens heranzuziehen. Als Prüfungskriterium steht hierbei das Verbot des **Missbrauchs marktbeherrschender Stellungen** im Raum.
2. Die EU-Kommission und die EU-Mitgliedsstaaten benötigen zur Durchführung der Investitionsprüfung sensible Unternehmensdaten (Artikel 10 des Verordnungsvorschlages). Deren Umfang sollte durch die Verordnung auf das absolute Mindestmaß reduziert werden, um dem wichtigen **Schutz betrieblicher Daten** bestmöglich Rechnung zu tragen und **bürokratische Belastungen** für die Unternehmen gering zu halten.
3. Der DIHK bewertet es positiv, dass Investitionsprüfungen durch andere EU-Mitgliedsstaaten oder durch die EU-Kommission kommentiert werden können (Artikel 8, Nummer 2, 3 des Verordnungsvorschlages). Dabei ist es jedoch von hoher Bedeutung, die **finale Entscheidungskompetenz** bei dem jeweils betroffenen EU-Mitgliedsstaat zu belassen (Artikel 8, Nummer 6 des Verordnungsvorschlages).
4. Ein zusätzliches Kommentierungsrecht für die EU-Kommission bedarf aus Sicht des DIHK eines **klaren und transparenten Rahmens**. Insbesondere sollte abschließend definiert sein, in welchen Fällen ein Unionsinteresse vorliegt (Artikel 3, Nummer 3, Artikel 9, Nummer 1 des Verordnungsvorschlages). Eventuelle Auslegungsspielräume innerhalb der Prüfungskriterien sollten nicht zu ergänzenden Prüfungskompetenzen der EU-Kommission führen. Im Hinblick auf Artikel 9, Nummer 5 des Verordnungsvorschlages stellt sich aus Sicht des DIHK die Frage, auf welcher Legitimationsbasis sich eine Erklärungspflicht für die EU-Mitgliedsstaaten gegenüber der EU-Kommission gründen lässt. Stellungnahmen der EU-Kommission zu nationalen Investitionsprüfungen sollten darüber hinaus zentral dokumentiert werden und einsehbar sein.
5. Eine europäische Verordnung zu Investitionsprüfungen sollte für die EU-Mitgliedsstaaten möglichst **eindeutige Prüfungskriterien** definieren. Aus Sicht des DIHK gilt es, unklare

Rechtsbegriffe unbedingt zu vermeiden, um größtmögliche Rechtssicherheit für betroffene Unternehmen und Investoren zu schaffen. Diese Maßgabe gilt insbesondere im Hinblick auf die in Artikel 4 des Verordnungsvorschlages genannten Bereiche. Es muss klar sein, für welche Branchen eine Prüfung erfolgt. Fraglich erscheint beispielsweise, ob zu den dort aufgezählten Infrastrukturen auch Verkehr, Wasser, Ernährung, Luftfahrt, Gesundheitsdienste, Wissenschaft und Entwicklung vollumfänglich zählen sollen.

6. Die **Fristen** für Investitionsprüfverfahren der EU-Mitgliedsstaaten (Artikel 6, Nummer 2 des Verordnungsvorschlages) sollten klar begrenzt werden, um zeitliche Verzögerungen im Investitionsverfahren für beteiligte Unternehmen kalkulierbar zu machen. Ein entsprechender Fristrahmen sollte innerhalb der EU möglichst einheitlich gestaltet sein und einen Zeitraum von einem Monat nicht überschreiten.
7. Es ist aus Sicht des DIHK wichtig, **missbräuchliche Umgehungsgestaltungen** europaweit einheitlich zu verhindern. Die Verordnung sollte diesem Gedanken in Artikel 5 des Verordnungsvorschlages verstärkt Rechnung tragen.

Ansprechpartner

Dr. Volker Treier, Außenwirtschaftschef, Mitglied der Hauptgeschäftsführung, DIHK e.V. - Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V., Breite Straße 29, 10178 Berlin, treier.volker@dihk.de