



Brüssel, den 14. September 2017
(OR. en)

12217/17

COMER 97
FDI 24
COMPET 611
IND 215

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	13. September 2017
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2017) 494 final
Betr.:	MITTEILUNG DER KOMMISSION Offenheit für ausländische Direktinvestitionen bei gleichzeitigem Schutz grundlegender Unionsinteressen

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2017) 494 final.

Anl.: COM(2017) 494 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 13.9.2017
COM(2017) 494 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
EUROPÄISCHEN RAT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND
SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Offenheit für ausländische Direktinvestitionen bei gleichzeitigem Schutz grundlegender
Unionsinteressen**

1. Einführung

Am 10. Mai 2017 veröffentlichte die Europäische Kommission das Reflexionspapier „Die Globalisierung meistern“¹ und leitete damit eine Debatte darüber ein, wie die Globalisierung so gestaltet werden kann, dass alle davon profitieren. In dem Reflexionspapier bekräftigte die Europäischen Union (EU) ihre Entschlossenheit, durch internationale Zusammenarbeit eine offene, nachhaltige, gerechte und regelbasierte Welthandelsordnung zu schaffen. Die EU würde jedoch nicht zögern zu handeln, um ihre Bürgerinnen und Bürger und ihre Wirtschaft zu schützen, wenn ausländische Staaten oder Unternehmen unfaire Praktiken anwenden oder hinsichtlich der Sicherheit und der öffentlichen Ordnung Grund zu Bedenken liefern.

Diese Grundsätze sind vollständig auf ausländische Direktinvestitionen übertragbar, die Bestandteil der gemeinsamen Handelspolitik der EU sind. Ausländische Direktinvestitionen sind ein wichtiger Faktor für Wachstum, Beschäftigung und Innovation. Sie verschaffen der EU ebenso wie der übrigen Welt wesentliche Vorteile. Aus diesem Grund möchte die EU ein offenes Investitionsumfeld aufrechterhalten. Gleichzeitig aber wird im Reflexionspapier „Die Globalisierung meistern“ auch auf die zunehmenden Bedenken gegenüber strategischen Übernahmen europäischer, über Schlüsseltechnologien verfügender Unternehmen durch ausländische Investoren, insbesondere staatliche Unternehmen, eingegangen. Aus diesen Bedenken ergab sich die Frage, ob der gegenwärtige Regelungsrahmen für deren Bewältigung ausreicht.

Der Europäische Rat begrüßte die Initiative, mit der die Kommission die Globalisierung meistern und insbesondere Investitionen aus Drittländern in strategischen Bereichen untersuchen will.² So forderte das Europäische Parlament die Kommission auf, „gemeinsam mit den Mitgliedstaaten ausländische Direktinvestitionen aus Drittländern in strategisch bedeutsame Industriebereiche, Infrastrukturen und Schlüsseltechnologien der Zukunft sowie weitere wichtige Vermögenswerte in der EU im Interesse der Sicherheit und des Schutzes des Zugangs zu diesen zu durchleuchten“³.

Fast die Hälfte der EU-Mitgliedstaaten unterhalten gegenwärtig Mechanismen für die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen, mit denen sie die möglichen Auswirkungen grenzüberschreitender Übernahmen auf die Sicherheit und die öffentliche Ordnung bewerten. Dabei behalten sie sich das Recht vor, ausländische Investitionen zu beschränken, die eine Bedrohung für ihre grundlegenden Interessen darstellen. Trotz der offensichtlichen europäischen Dimension der ausländischen Direktinvestitionen gibt es weder eine systematische Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten noch einen EU-weiten Ansatz in diesen Fragen.

¹ COM(2017) 240 vom 10. Mai 2017 „Reflexionspapier – Die Globalisierung meistern“.

² Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom Juni 2017.

³ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 5. Juli 2017 zur Schaffung einer ambitionierten industriepolitischen Strategie der EU, die mit Blick auf Wachstum, Beschäftigung und Innovation in Europa eine strategische Priorität bilden soll. Außerdem wird derzeit ein Vorschlag für einen Rechtsakt der Union zur Überprüfung (Screening) ausländischer Investitionen in strategischen Bereichen im Ausschuss des Europäischen Parlaments für internationalen Handel erörtert (Europäisches Parlament 2014-2019, B[8-0000/2017] vom 20.3.2017).

Daher werden in dieser Mitteilung weitere konkrete Maßnahmen vorgeschlagen, die die Mitgliedstaaten und gegebenenfalls die Kommission ergreifen können, um bestimmte ausländische Direktinvestitionen in der EU zu überprüfen.⁴ Die Mitteilung wird begleitend zu einem Vorschlag für eine Verordnung zur Schaffung eines Rahmens für die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen aus Drittstaaten in der EU aus Gründen der Sicherheit und der öffentlichen Ordnung vorgelegt, zusammen mit einem Mechanismus für die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten und einem Rahmen für die EU-weite Überprüfung.

2. Die EU ist offen für ausländische Investitionen...

Die EU verfügt über eine der offensten Investitionsregelungen weltweit.⁵ Die Offenheit für ausländische Investitionen ist in den EU-Verträgen verankert.⁶ So ist die EU weltweit die wichtigste Quelle und das wichtigste Ziel ausländischer Direktinvestitionen. Ende des Jahres 2015 betrug der aus dem Ausland stammende Bestand an ausländischen Direktinvestitionen in der EU mehr als 5,7 Bio. EUR. In den USA waren es 5,1 Bio. EUR und in China 1,1 Bio. EUR. Gleichzeitig hielten Investoren aus der EU 6,9 Bio. EUR an ausländischen Direktinvestitionen in Drittländern.⁷

Der Zufluss ausländischer Direktinvestitionen in die EU hat sich nach dem niedrigen Stand, der während und nach der Finanzkrise – insbesondere in den Jahren von 2008 und 2010 – zu verzeichnen war, wieder erholt. Im Jahr 2015 erreichten die Zuflüsse ausländischer Direktinvestitionen fast 470 Mrd. EUR – das ist mehr als das bis zur Krise jemals verzeichnete höchste Niveau, das im Jahr 2007 erreicht worden war.⁸ Die Erholung wurde durch eine Zunahme sowohl der Anzahl als auch des Werts grenzüberschreitender Fusionen und Erwerbungen gestützt, die nach wie vor den Großteil der Zuflüsse ausländischer Direktinvestitionen ausmachen.

Gleichzeitig zeichnen sich neue Trends bei den Investitionen ab, da **einige aufstrebende Volkswirtschaften als Anbieter ausländischer Direktinvestitionen eine immer wichtigere Rolle spielen.** Die USA sind nach wie vor mit Abstand der größte ausländische Investor in der EU. Allerdings ist ihr Anteil am Bestand ausländischer Direktinvestitionen in der EU von 51,3 % im Jahr 1995 auf 41,4 % im Jahr 2015 gesunken. Der Anteil Japans ging im selben Zeitraum von 7,7 % auf unter 3 % zurück. Gleichzeitig haben die Anteile von Brasilien und China erheblich zugenommen, und zwar von 0,2 % bzw. 0,3 % im Jahr 1995 auf 2,2 bzw. 2,0 % im Jahr 2015.⁹ Somit sind diese beiden Länder der fünft- bzw. sechstgrößte ausländische Investor in der EU (siehe Abbildungen unten).

Abbildung 1: Anteile des Bestands ausländischer Direktinvestitionen der EU im Ausland bzw. von Drittländern in der EU nach internationalen Partnern (Stand: Ende 2015)

⁴ Diese Mitteilung erstreckt sich nur auf ausländische Direktinvestitionen aus Nicht-EU-Ländern, nicht aber auf Portfolioinvestitionen.

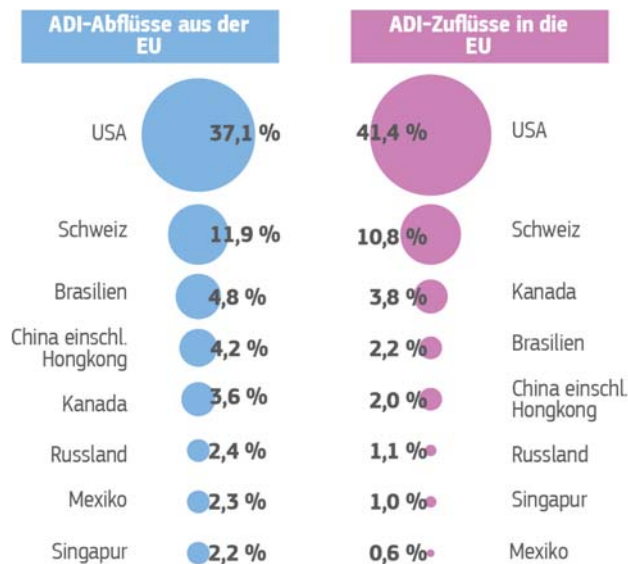
⁵ Siehe zum Beispiel den OECD-Index für den Restriktionsgrad der Regulierung ausländischer Direktinvestitionen: <http://www.oecd.org/investment/fdiindex.htm>.

⁶ Artikel 63 und 206 AEUV.

⁷ Eurostat.

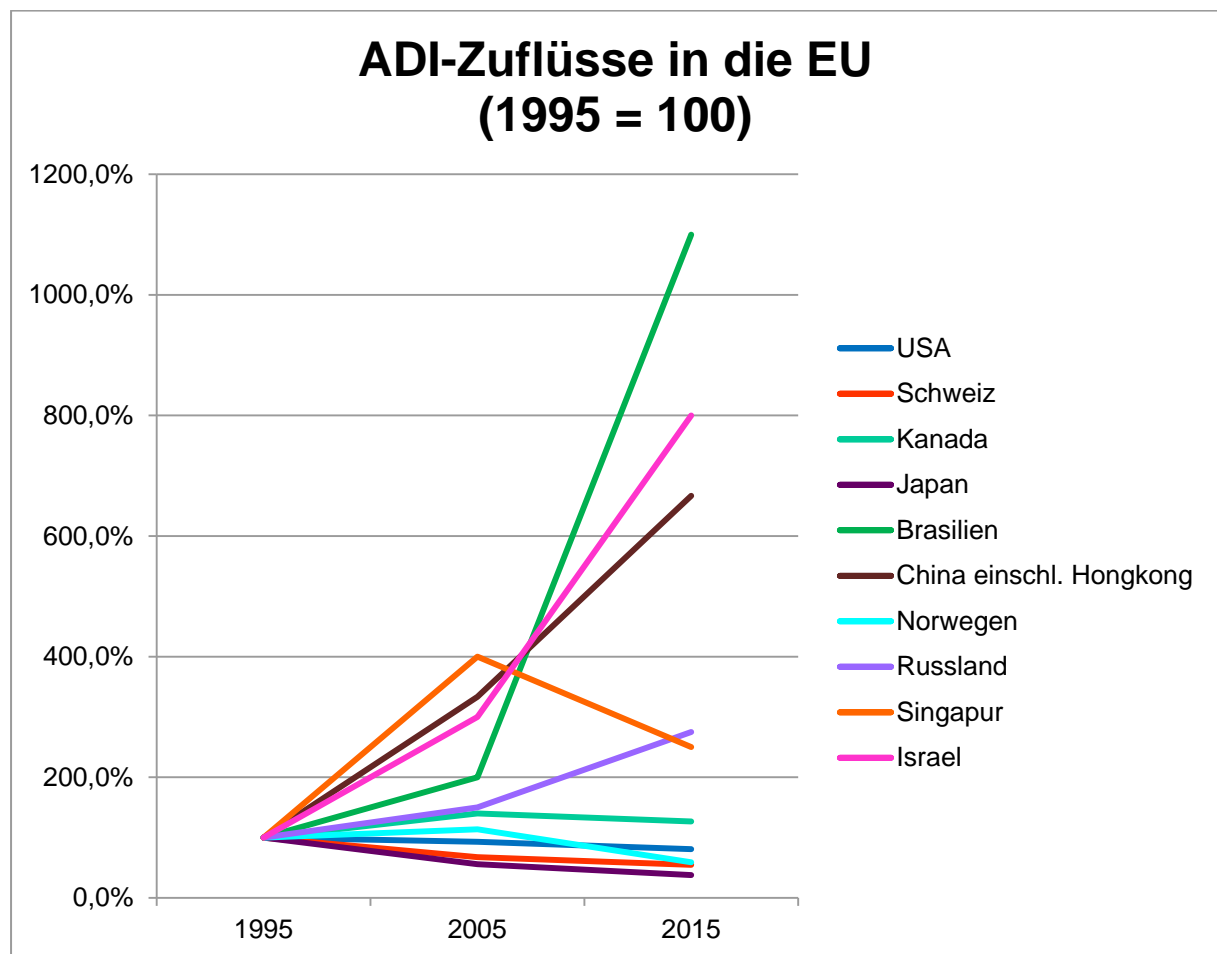
⁸ Eurostat.

⁹ Eurostat.



Quelle: Eurostat.

Abbildung 2: Entwicklung der Anteile der zehn größten Investoren am Bestand der ausländischen Direktinvestitionen in der EU¹⁰



Quelle: Eurostat.

¹⁰ Die Daten berücksichtigen keine über Zweckgesellschaften getätigten Investitionen.

Die EU begrüßt ausländische Investitionen wegen der deutlichen Vorteile, die diese für die Wirtschaft und die Gesellschaft der EU insgesamt mit sich bringen. Ausländische Direktinvestitionen fördern Wachstum und Beschäftigung. Sie binden EU-Unternehmen in globale Wertschöpfungsketten ein, die die moderne Wirtschaft vorantreiben. Sie steigern die Produktivität und machen die EU-Unternehmen wettbewerbsfähiger, indem sie die Zuweisung von Ressourcen verbessern, Kapital, Technologien und Fachwissen einbringen, den Wettbewerb ankurbeln, die Innovation fördern und neue Märkte für Ausfuhren aus der EU öffnen. Darüber hinaus unterstützen sie die Ziele der Investitionsoffensive für Europa und tragen zu anderen Projekten und Programmen der EU bei. Aus der EU ins Ausland fließende ausländische Direktinvestitionen bringen ähnliche Vorteile mit sich wie Zuflüsse ausländischer Direktinvestitionen, u. a. im Hinblick auf die Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung. Aus all diesen Gründen wird sich die EU auch weiterhin für die Liberalisierung und den Schutz von Investitionen weltweit einsetzen.

Zwar werden nur 0,4 % der EU-Unternehmen von Investoren aus Nicht-EU-Ländern kontrolliert, allerdings sind diese Unternehmen im Schnitt wesentlich größer als die Unternehmen, die im Eigentum von EU-Investoren stehen. Sie machen rund 13 % des Gesamtumsatzes, 11 % der Wertschöpfung und 6 % der Gesamtbeschäftigung in der EU aus.¹¹

3. ... da sich aber die Muster ausländischer Investitionen verändern, müssen die Sicherheit und die öffentliche Ordnung gewährleistet werden

An der Offenheit der EU für ausländische Investitionen wird sich nichts ändern. Sie muss aber von robusten und geeigneten politischen Maßnahmen flankiert werden, um einerseits Märkte für EU-Unternehmen in Drittländern zu öffnen, sicherzustellen, dass für alle die gleichen Regeln gelten, und EU-Investitionen in Drittländer zu schützen, sowie um andererseits Vermögenswerte in der EU gegen Übernahmen zu schützen, die grundlegenden Interessen der EU oder ihrer Mitgliedstaaten schaden könnten.

Ausländische Investoren konzentrieren sich zunehmend auf die Suche nach neuen Märkten und strategischen Vermögenswerten, und **staatliche Unternehmen spielen eine immer wichtigere Rolle in der Weltwirtschaft.**¹² In einigen Volkswirtschaften geht ein erheblicher Anteil der abfließenden ausländischen Direktinvestitionen auf staatliche Unternehmen zurück, was in einigen Fällen Teil einer erklärten Regierungsstrategie ist.¹³ Neben direkten staatlichen Beteiligungen an Unternehmen sind auch Situationen zu beobachten, in denen bestimmte Unternehmen auf unterschiedliche Weise unter direktem oder indirektem Einfluss des Staates stehen oder in denen der Staat ausländische Übernahmen durch nationale Unternehmen begünstigt, insbesondere durch die Erleichterung des Zugangs zu Finanzmitteln unterhalb des Marktpreises.

In diesem Zusammenhang besteht die Gefahr, dass **ausländische Investoren in Einzelfällen bestrebt sind, europäische Unternehmen, deren Aktivitäten Auswirkungen auf kritische Technologien, Infrastruktur, Ressourcen oder vertrauliche Informationen haben, unter ihre Kontrolle zu bringen oder Einfluss über sie zu gewinnen.** Dieses Risiko besteht vor allem – aber nicht ausschließlich – dann, wenn ausländische Investoren im Eigentum oder

¹¹ Eurostat.

¹² UNCTAD, „World Investment Report 2017: Investment and the Digital Economy“.

¹³ Ebenda.

unter der Kontrolle des Staates stehen, entweder über Finanzmittel oder andere Formen der Unternehmenssteuerung. Solche Erwerbungen können es den betreffenden Staaten ermöglichen, diese Vermögenswerte nicht nur auf Kosten des technischen Vorsprungs der EU, sondern auch zulasten der Sicherheit und der öffentlichen Ordnung der EU zu nutzen.

Einige der wichtigsten internationalen Partner der EU haben Überprüfungsmechanismen für ausländische Direktinvestitionen eingerichtet und nutzen diese, um diesbezüglichen Problemen zu begegnen. Zu diesen Ländern zählen Australien, China, Indien, Japan, Kanada und die USA.

Beispiele für die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen

USA

Seit 1975 überwacht und überprüft der Ausschuss der US-Regierung zur Kontrolle von Auslandsinvestitionen (Committee on Foreign Investment in the United States – CFIUS) Transaktionen, die zur Kontrolle ausländischer Personen über US-amerikanische Unternehmen führen können, um die Auswirkungen dieser Transaktionen auf die nationale Sicherheit zu bewerten. Als behördenübergreifende Dienststelle ist CFIUS befugt, ausländische Direktinvestitionen förmlich zu überprüfen. Der Foreign Investment and National Security Act von 2007 schreibt darüber hinaus eine verstärkte Kontrolle von Transaktionen vor, an denen ausländische Regierungen oder von ausländischen Regierungen kontrollierte Einrichtungen beteiligt sind. Von 2009 bis 2014 gingen bei CFIUS 627 Meldungen über den geplanten Erwerb von US-Unternehmen durch ausländische Firmen ein, von denen rund 40 % formell untersucht wurden: Von diesen 244 untersuchten Transaktionen wurden 47 (d. h. rund 7 %) von den beteiligten Unternehmen während des Untersuchungszeitraums abgesagt. Eine Übernahme wurde im Anschluss an die CFIUS-Untersuchung durch eine Entscheidung des US-Präsidenten untersagt.

Quelle: www.treasury.gov/resource-center/international/Pages/Committee-on-Foreign-Investment-in-US.aspx

Australien

Nach dem Foreign Acquisitions and Take-Over Act von 1975 müssen bestimmte ausländische Investitionsvorhaben angemeldet und durch eine sogenannte „No-objection notification“ genehmigt werden, bevor sie durchgeführt werden können. Die Überprüfung wird von dem für Staatsausgaben zuständigen Minister (Treasurer) durchgeführt, der vom Foreign Investment Review Board beraten wird, und basiert auf einer Untersuchung der betreffenden Transaktion aus Sicht der nationalen Interessen (National Interest Test). In diesem Zusammenhang werden folgende Wirtschaftszweige als sensibel eingestuft: Medien, Telekommunikation, **Verkehr**, verteidigungsbezogene Industrien, Gewinnung von Uran und Plutonium sowie kerntechnische Anlagen. Die Meldeanforderungen sind unter anderem abhängig vom Wirtschaftszweig, der Art und dem Wert des Erwerbs, von vorhandenen Freihandelsabkommen sowie davon, ob es sich um einen privaten oder staatlichen Investor handelt.

Quelle: firb.gov.au

4. Die Handels- und Investitionspolitik der EU als treibende Kraft für eine offene und faire Investitionsordnung

Viele Länder halten große Hindernisse für ausländische Investitionen aufrecht und bieten Akteuren aus der EU keine vergleichbaren Investitionsbedingungen wie Inländern. Während

bei der Liberalisierung der Investitionen Fortschritte erzielt wurden, ist die Zahl der neuen restriktiven Maßnahmen in letzter Zeit wieder angestiegen.¹⁴

Es ist von entscheidender Bedeutung, dass im Vergleich zu Drittländern gleiche Rahmenbedingungen für Investitionen geschaffen werden. **Die Handels- und Investitionspolitik der EU¹⁵ ist das am besten geeignete Instrument, um sicherzustellen, dass sich Drittstaaten in einem vergleichbaren Maß für ausländische Investitionen öffnen wie die EU**, und dafür zu sorgen, dass für die Akteure aus der EU die gleichen Rahmenbedingungen gelten.

Die EU strebt den Abschluss **bilateraler und regionaler Abkommen mit verbindlichen Regeln und Verpflichtungen in Bezug auf ausländische Investitionen**, insbesondere ausländische Direktinvestitionen, mit einer Vielzahl von Partnern an.¹⁶ Diese Abkommen gewährleisten vor allem, dass sich die Investoren aus der EU auf einen klareren Rechtsrahmen stützen können und einen besseren Zugang zu ausländischen Märkten erhalten. Ferner strebt die Kommission Bestimmungen zum Schutz des geistigen Eigentums, zur Erhöhung der Transparenz, zur Beschränkung besonders handelsverzerrender Subventionen und zur Disziplinierung des Verhaltens staatlicher Unternehmen an. Die wichtigsten Erfolge bei der Gewährleistung eines offenen, fairen und regelbasierten Handels- und Investitionsumfelds werden in der Mitteilung der Kommission „Eine ausgewogene und fortschrittliche Handelspolitik – Meistern der Globalisierung“ und dem Bericht über die Durchführung der Handelsstrategie der EU „Handel für alle“ dargelegt, die zusammen mit dieser Mitteilung angenommen wurden.

In diesem Zusammenhang misst die EU auch der **multilateralen Zusammenarbeit und Rechtsetzung** größte Bedeutung bei. Das Allgemeine Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) der Welthandelsorganisation enthält ausführliche Bestimmungen über die Niederlassung ausländischer Diensteanbieter, so u. a. Verpflichtungen bezüglich des Marktzugangs und der Nichtdiskriminierung. Die Kodizes der Liberalisierung des Kapitalverkehrs der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) enthalten wiederum Regeln über die Liberalisierung des Kapitalverkehrs.

Es sollte darauf hingewiesen werden, dass diese von der EU und ihren Mitgliedstaaten abgeschlossenen internationalen Handels- und Investitionsabkommen **Ausnahmen von der Inländerbehandlung und den Marktzugangsverpflichtungen vorsehen, sodass die Unterzeichner Maßnahmen zum Schutz der Sicherheit und öffentlichen Ordnung ergreifen können**, sofern diese Maßnahmen weder eine willkürliche oder ungerechtfertigte Diskriminierung noch eine verdeckte Beschränkung des Handels darstellen.

Die G20-Staaten haben im Jahr 2016 Leitsätze für die Gestaltung globaler Investitionspolitik¹⁷ angenommen, in denen offene, diskriminierungsfreie, transparente und

¹⁴ COM(2017) 338 final „BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT über Handels- und Investitionshindernisse 1. Januar 2016 – 31. Dezember 2016“.

¹⁵ Mitteilung COM(2015) 497 vom 14. Oktober 2015 „Handel für alle: Hin zu einer verantwortungsbewussteren Handels- und Investitionspolitik“.

¹⁶ Die EU befindet sich derzeit in Verhandlungen über Freihandelsabkommen mit Australien, Chile, Indien, Indonesien, Japan, Kanada, Marokko, dem Mercosur, Mexiko, Neuseeland, den Philippinen, Singapur, Vietnam und der Türkei, die sich in unterschiedlichen Phasen befinden. Darüber hinaus handelt die EU derzeit mit China und Myanmar/Birma eigenständige Investitionsabkommen aus.

¹⁷ Erklärung des Treffens der G20-Handelsminister, Anhang III, 9.-10. Juli 2016, Shanghai.

vorhersehbare Investitionsbedingungen gefordert wurden. Im Jahr 2017 haben die G20-Staaten erneut darauf hingewiesen, wie wichtig auf Gegenseitigkeit beruhende Handels- und Investitionsrahmen sind, und ihre Entschlossenheit bekräftigt, auf gleiche Rahmenbedingungen für alle hinzuarbeiten.

Die EU wird ihre Bemühungen auf bilateraler und multilateraler Ebene fortsetzen, um sicherzustellen, dass sich Drittstaaten in einem vergleichbaren Maß für ausländische Investitionen öffnen wie die EU, und dafür zu sorgen, dass für die Akteure aus der EU weiterhin die gleichen Rahmenbedingungen gelten. Außerdem unterstützt die EU die Diskussionen der Welthandelsorganisation über die Erleichterung von Investitionen.

5. Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen

5.1. Die bestehenden Überprüfungsmechanismen in den EU-Mitgliedstaaten

Fast die Hälfte der EU-Mitgliedstaaten verfügen über Mechanismen zur Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen. Dies ist der Fall in Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Italien, Lettland, Litauen, Österreich, Polen, Portugal, Spanien und dem Vereinigten Königreich.

Die Mitgliedstaaten verfolgen unterschiedliche Ansätze in Bezug auf den genauen Geltungsbereich und die Ausgestaltung der Überprüfungsverfahren.

Was den Geltungsbereich angeht, so erfassen die meisten bestehenden Überprüfungsmechanismen sowohl innerhalb der EU erfolgende als auch über die EU-Grenzen hinausgehende Investitionen. Einige Mechanismen betreffen hingegen nur Investitionen aus Drittländern, können jedoch Anti-Umgehungsbestimmungen enthalten, um Missbrauch zu verhindern. In manchen Fällen sind die Überprüfungsmechanismen auf bestimmte als strategisch angesehene Wirtschaftszweige (z. B. Energie, Telekommunikation und Verkehr) beschränkt, während es in anderen Fällen keine Beschränkungen gibt. Die im Rahmen der Überprüfungsmechanismen zu prüfenden Investitionen werden in der Regel anhand qualitativer Kriterien (z. B. dem Erwerb der Kontrolle über das Zielunternehmen) und/oder quantitativer Schwellenwerte (d. h. dem Prozentsatz der Anteile oder Stimmrechte) bestimmt. Was die Gründe für die Überprüfungen angeht, so dienen manche Überprüfungsmechanismen ausschließlich dem Schutz grundlegender Interessen der nationalen Sicherheit, insbesondere der Herstellung von oder des Handels mit Waffen, Munition, militärischer Ausrüstung, Kriegsmaterial usw. Die meisten Mechanismen gehen jedoch über den Verteidigungssektor hinaus und dienen vor allem dem Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung.

Im Hinblick auf die Ausgestaltung der Überprüfungsverfahren lassen sich zwei Arten von Mechanismen unterscheiden: Verfahren, bei denen die Investoren ihre Investition im Voraus anmelden müssen (System der vorherigen Genehmigung) und Verfahren, bei denen eine nachträgliche Kontrolle bereits erfolgter Investitionen durchgeführt wird, wobei die Investoren die Möglichkeit haben, die Investition bereits vor ihrem Abschluss freiwillig überprüfen zu lassen.

Die nationalen Überprüfungsmechanismen stellen, insbesondere bei Investitionen innerhalb der EU, eine Beschränkung des freien Kapitalverkehrs oder der Niederlassungsfreiheit dar.¹⁸ Der Vertrag gestattet es den Mitgliedstaaten jedoch, Maßnahmen zur Einschränkung dieser Freiheiten zu ergreifen, sofern diese Maßnahmen nicht zu einer Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit führen, aus Gründen der öffentlichen Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung oder aus anderen zwingenden, vom Gerichtshof definierten Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt und mit den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und der Rechtssicherheit vereinbar sind.

5.2. Bestehende einschlägige politische Maßnahmen und Instrumente auf EU-Ebene

Eine Reihe von EU-Maßnahmen tragen dazu bei, die Vorteile ausländischer Investitionen sicherzustellen und gleichzeitig die damit verbundenen Risiken zu beschränken.

Erstens ist es eine grundsätzliche Pflicht, dass **alle ausländischen Investoren in der EU das geltende EU-Recht und die geltenden nationalen Rechtsvorschriften einhalten**. Dazu gehören auch die **EU-Wettbewerbsvorschriften**, die bei der Kontrolle von Fusionen und Übernahmen Anwendung finden. Wenn eine geplante Investition – ganz gleich welcher Herkunft oder welchen Ursprungs – in den Anwendungsbereich der EU-Fusionskontrollverordnung¹⁹ fällt, darf sie erst nach vorheriger Prüfung und Genehmigung durch die Europäische Kommission getätigt werden. Ziel dieses Verfahrens ist es, Zusammenschlüsse zu verhindern, die den wirksamen Wettbewerb im Binnenmarkt erheblich behindern würden. Bei der Beurteilung der Vereinbarkeit eines angemeldeten Zusammenschlusses mit dem Binnenmarkt nach der EU-Fusionskontrollverordnung geht es ausschließlich um den Wettbewerb, während Fragen der Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung unberücksichtigt bleiben.

Andere einschlägige im **EU-Recht verankerte Vorschriften betreffen die Sicherheit kritischer Infrastrukturen und grundlegender Dienstleistungen**. In manchen Fällen beziehen sich diese Vorschriften auf die Auswirkungen ausländischer Beteiligungen. In diesem Zusammenhang sind folgende Beispiele zu nennen:

- **Eine Reihe von Vermögenswerten sind als auf europäischer Ebene kritische Vermögenswerte eingestuft worden:** Galileo, Copernicus, Eurocontrol und die europäischen Stromübertragungs- und Erdgasfernleitungsnetze.²⁰ Der Sicherheit, der Integrität und den Eigentumsverhältnissen dieser Infrastrukturen sowie der Gewährleistung ihres unterbrechungsfreien Betriebs muss besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden. Darüber hinaus wird in den EU-Rechtsvorschriften zur Cybersicherheit²¹ eine Liste von wesentlichen Dienste erbringenden Sektoren festgelegt, in denen die Betreiber vor Cyberangriffen geschützt werden müssen.²²

¹⁸ Artikel 63 und 49 AEUV.

¹⁹ Verordnung (EG) Nr. 139/2004 des Rates vom 20. Januar 2004 über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen (ABl. L 24 vom 29.1.2004, S. 1).

²⁰ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen SWD(2013) 318.

²¹ Richtlinie (EU) 2016/1148 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Juli 2016 über Maßnahmen zur Gewährleistung eines hohen gemeinsamen Sicherheitsniveaus von Netz- und Informationssystemen in der Union.

²² Dabei handelt es sich um folgende Sektoren: Energie, Verkehr, Bankwesen, Finanzmarktinfrastrukturen, Gesundheitswesen, Trinkwasserlieferung und -versorgung, digitale Infrastruktur und Diensteanbieter.

- Einige EU-Vorschriften **befassen sich direkt mit den Auswirkungen ausländischer Beteiligungen**. Rechtsvorschriften, die die ausländische Kontrolle über bestimmte europäische Vermögenswerte zum Gegenstand haben, existieren bereits in sehr spezifischen Fällen, insbesondere dort, wo die EU Kriterien für die Zulassung von Betreibern, u. a. auf Grundlage der Staatsangehörigkeit des Eigentümers, festlegt. Beispielsweise erhält ein Luftfahrtunternehmen in der EU keine Betriebsgenehmigung, wenn 50 % seiner Anteile oder mehr von Personen aus Nicht-EU-Ländern gehalten werden, es sei denn, es besteht ein entsprechendes Abkommen mit dem Herkunftsland des Luftfahrtunternehmens.²³ Ebenso dürfen gemäß den EU-Vorschriften im Energiebereich Gasfernleitungsnetzbetreiber und Stromübertragungsnetzbetreiber, die von einer Person aus einem Drittland kontrolliert werden, nicht in der EU tätig werden, es sei denn, es ist im Zertifizierungsverfahren nachgewiesen worden, dass dies die Sicherheit der Energieversorgung des Mitgliedstaats, in dem der Betreiber tätig wäre, und in der Union nicht gefährden würde.²⁴ Ein anderes Beispiel sind die EU-Vorschriften über die Erteilung und Nutzung von Genehmigungen zur Prospektion, Exploration und Gewinnung von Kohlenwasserstoffen²⁵, die vorsehen, dass die Mitgliedstaaten Unternehmen, die durch ein Drittland oder durch Staatsangehörige eines Drittlandes effektiv kontrolliert werden, aus Gründen der nationalen Sicherheit den Zugang zu diesen Tätigkeiten und deren Ausübung versagen können.
- In ihrer Strategie für eine sichere europäische Energieversorgung²⁶ von 2014 forderte die Kommission eine **umfassendere Debatte über die Kontrolle strategischer Energieinfrastrukturen durch außerhalb der EU ansässige Rechtspersonen**, insbesondere staatseigene Unternehmen, Nationalbanken oder Staatsfonds wichtiger Lieferländer, die den EU-Energiemarkt durchdringen wollen und bei denen die Gefahr besteht, dass sie die Diversifizierung der Energieversorgung und den Ausbau der Netze und Infrastrukturen in der EU behindern. Als ersten Schritt hat die Kommission Legislativvorschläge bezüglich der Sicherheit der Erdgas- und Stromversorgung vorgelegt, die die Mitgliedstaaten dazu verpflichten sollen, die sich aus der ausländischen Kontrolle oder dem ausländischen Eigentum von Gas- und Strominfrastrukturen ergebenden Risiken zu bewerten, und die von ihnen als erforderlich betrachteten Maßnahmen zu ergreifen, die dann von der Kommission und/oder einer Sachverständigengruppe überprüft werden.²⁷

Trotz dieser sektorspezifischen Initiativen gibt es bislang noch keinen umfassenden Rechtsrahmen auf EU-Ebene, mit dem die Risiken für die Sicherheit und öffentliche Ordnung angegangen werden, die bestimmte ausländische Direktinvestitionen aus Drittländern hervorrufen können.

²³ Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 über gemeinsame Vorschriften für die Durchführung von Luftverkehrsdiensten in der Gemeinschaft.

²⁴ Richtlinie 2009/73 über gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt und Richtlinie 2009/72 über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt.

²⁵ Richtlinie 94/22/EG vom 30. Mai 1994 über die Erteilung und Nutzung von Genehmigungen zur Prospektion, Exploration und Gewinnung von Kohlenwasserstoffen.

²⁶ COM(2014) 330.

²⁷ Die neue Verordnung zur Aufhebung der Verordnung(EU) Nr. 994/2010 steht kurz vor ihrer Annahme und wird voraussichtlich im Herbst 2017 in Kraft treten. Für den Stromsektor: COM (2016) 862 Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Risikoversorge im Elektrizitätssektor und zur Aufhebung der Richtlinie 2005/89/EG.

6. Hin zu einem EU-Rahmen für die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen aus Gründen der Sicherheit und der öffentlichen Ordnung

6.1. Gründe für den Handlungsbedarf

Die Kommission ist sich voll und ganz bewusst, dass die nötige Flexibilität der Mitgliedstaaten erhalten bleiben muss, damit sie ausländische Direktinvestitionen unter Berücksichtigung ihrer jeweiligen berechtigten Interessen, ihrer individuellen Situation und ihrer nationalen Gegebenheiten überprüfen können. Gleichzeitig haben ausländische Direktinvestitionen ganz offensichtlich eine europäische Dimension, weshalb dieses Thema unter die gemeinsame Handelspolitik der EU fällt.²⁸ Innerhalb des Binnenmarkts nutzen EU-Unternehmen immer häufiger die Niederlassungs- und die Dienstleistungsfreiheit sowie den freien Waren- und Kapitalverkehr und streuen ihre Tätigkeiten und Lieferketten über mehrere Mitgliedstaaten, statt nur in einem Land tätig zu sein. Auch Investoren aus Drittländern möchten die Vorteile des Binnenmarkts nutzen, indem sie in EU-Unternehmen investieren, was ihnen erhebliche Skaleneffekte und Zugang zum Binnenmarkt ermöglicht. Ausländische Direktinvestitionen, die in einen Mitgliedstaat fließen, können Auswirkungen auf die Sicherheit oder die öffentliche Ordnung eines anderen Mitgliedstaats oder der gesamten EU haben. Solche grenzüberschreitenden Auswirkungen lassen sich nicht immer vollumfänglich im Rahmen nationaler Verfahren prüfen und bewerten. Darüber hinaus muss ein Rahmen zum Schutz von Vermögenswerten geschaffen werden, die aufgrund ihrer Verbindung zu Programmen und Projekten von Unionsinteresse eine signifikante europäische Dimension haben, wie z. B. das europäische weltweite Satellitennavigationssystem (Galileo).

Die Kommission ist der Auffassung, dass eine **engere Zusammenarbeit und eine bessere Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten von grundlegender Bedeutung** ist, um auf das sich wandelnde Investitionsumfeld reagieren und die Synergien zwischen den jeweiligen Zuständigkeiten der EU und ihrer Mitgliedstaaten verstärken zu können. **Daher schlägt die Kommission vor, weitere Maßnahmen in Bezug auf Investitionen aus Drittländern zu ergreifen, die Anlass zu Bedenken hinsichtlich der Sicherheit und der öffentlichen Ordnung geben könnten.**

In diesem Zusammenhang sollen folgende **spezifische Ziele** erreicht werden:

- Schaffung eines kohärenten Rahmens für die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen in der EU aus Gründen der Sicherheit und der öffentlichen Ordnung, ohne die nationalen Befugnisse der Mitgliedstaaten zu beschneiden;
- Förderung einer engen und systematischen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission in Bezug auf die Überprüfung bestimmter ausländischer Direktinvestitionen, die Anlass zu Bedenken hinsichtlich der Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung geben, einschließlich eines verbesserten Austauschs von Informationen;
- Stärkung der Transparenz ausländischer Direktinvestitionen, die Auswirkungen auf die Sicherheit oder die öffentliche Ordnung haben können;

²⁸ Artikel 207 AEUV.

- wirksamer Umgang mit Fällen ausländischer Direktinvestitionen, die im Zusammenhang mit Projekten oder Programmen von Unionsinteresse Anlass zu Bedenken hinsichtlich der Sicherheit oder öffentlichen Ordnung geben;
- Verhinderung der Umgehung nationaler Überprüfungsmechanismen für ausländische Direktinvestitionen.

Diese Maßnahmen werden unter vollständiger Einhaltung der Verpflichtungen aus den EU-Verträgen und von der EU und den Mitgliedstaaten abgeschlossenen internationalen Abkommen und Übereinkünften ergriffen. Dort, wo die EU oder die Mitgliedstaaten bereits internationale Verpflichtungen in Bezug auf Investitionen eingegangen sind, sind die Handlungsmöglichkeiten bereits durch die entsprechenden Ausnahmeregelungen zum Schutz der Sicherheit und der öffentlichen Ordnung abgesteckt.

Darüber hinaus schlägt die Kommission Maßnahmen vor, die verhältnismäßig und transparent sind und gleichzeitig den Verwaltungsaufwand für Regierungen und Investoren so gering wie möglich halten. Der Vorschlag gewährleistet ferner eine regelbasierte, vorhersehbare und diskriminierungsfreie Investitionsregelung für alle Drittländer im Einklang mit den in der einschlägigen Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union festgeschriebenen Grundsätzen.²⁹

6.2. Vorgeschlagene Maßnahmen

a. Vorschlag für eine Verordnung

Parallel zu dieser Mitteilung legt die Kommission in Anbetracht der vorstehenden Erwägungen auf der Grundlage des Artikels 207 AEUV einen **Vorschlag für eine Verordnung zur Schaffung eines Rahmens für die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen in der EU** vor.

Der Vorschlag schafft einen **Rahmen für die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen in der EU aus Gründen der Sicherheit und der öffentlichen Ordnung** und enthält eine nicht erschöpfende Liste von Faktoren, die bei der Prüfung berücksichtigt werden können, ob eine ausländische Direktinvestition Auswirkungen auf die Sicherheit oder die öffentliche Ordnung haben kann. In dem Vorschlag werden die wesentlichen Elemente des Verfahrensrahmens für die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen durch die Mitgliedstaaten festgelegt, darunter Transparenzverpflichtungen und die Verpflichtung zur Gewährleistung angemessener Möglichkeiten, Rechtsbehelf gegen im Rahmen dieser Überprüfungsmechanismen erlassene Beschlüsse einzulegen. Gleichzeitig erhält der Vorschlag die nötige Flexibilität der Mitgliedstaaten bei der Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen aufrecht, sodass diese sich an veränderte Umstände und ihre spezifischen nationalen Gegebenheiten anpassen können.

Der Verordnungsentwurf sieht auch einen Mechanismus für die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten vor, insbesondere für Fälle, in denen ausländische Direktinvestitionen, die in einen oder mehrere Mitgliedstaaten fließen, Auswirkungen auf die Sicherheit oder die öffentliche Ordnung eines anderen Mitgliedstaats haben können.

²⁹ Siehe insbesondere die Rechtssachen C-483/99, Kommission/Frankreich, C-463/00, Kommission/Spanien, C-326/07, Kommission/Italien, C-212/09, Kommission/Portugal und C-244/11, Kommission/Griechenland.

Schließlich verleiht der Verordnungsentwurf der Kommission die Möglichkeit, ausländische Direktinvestitionen aus Gründen der Sicherheit und der öffentlichen Ordnung zu überprüfen, die sich auf Projekte oder Programme von Unionsinteresse auswirken könnten. Die vorgeschlagene Verordnung enthält Kriterien für die Ermittlung solcher Projekte oder Programme, zu denen u. a. Horizont 2020, Galileo, die Europäische Erweiterung des geostationären Navigationssystems (EGNOS), Copernicus, das transeuropäische Verkehrsnetz (TEN-V), das transeuropäische Energienetz (TEN-E) und das transeuropäische Telekommunikationsnetz gehören.

b. Ergänzende Maßnahmen

Parallel zur Annahme des Vorschlags für eine Verordnung zur Schaffung eines Rahmens für die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen in der EU, die nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erfolgen muss, wird die Kommission **unverzüglich folgende Maßnahmen ergreifen**:

1. Durchführung weiterer **eingehender Analysen der Ströme ausländischer Direktinvestitionen in die EU bis Ende 2018, vor allem in strategischen Bereichen (z. B. Energie, Weltraum und Verkehr)** oder bei Vermögenswerten (Technologien und Ressourcen im Zusammenhang mit strategischen Sektoren, kritische Infrastruktur in allen Wirtschaftszweigen, sensible Daten), die Anlass zu Bedenken in Bezug auf die Sicherheit, öffentliche Ordnung und/oder Kontrolle kritischer Vermögenswerte geben könnten, insbesondere dann, wenn der Investor im Eigentum oder unter der Kontrolle eines Drittlands steht oder wenn ihm nennenswerte staatliche Subventionen gewährt werden. Dazu gehören die Sammlung möglichst detaillierter Daten und die Analyse von Trends und Folgenabschätzungen, u. a. durch Fallstudien, in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten. Falls erforderlich, soll in diesem Rahmen eine weitere Studie zur Identifizierung kritischer Vermögenswerte erarbeitet werden. Die Rolle des Staates bei der Erleichterung von Erwerbungen soll ebenfalls bewertet werden.
2. Einrichtung einer für Zuflüsse ausländischer Direktinvestitionen zuständigen **Koordinierungsgruppe**, die sich mit allen in den Anwendungsbereich der vorgeschlagenen Verordnung fallenden Fragen befassen wird. Die Gruppe, deren Vorsitz die Kommission übernimmt, wird aus Vertretern aller Mitgliedstaaten bestehen. Sie könnte insbesondere in folgenden Bereichen tätig werden:
 - Ermittlung von Bereichen und Vermögenswerten, die – aus dem Blickwinkel von Sicherheit, öffentlicher Ordnung und/oder Kontrolle kritischer Vermögenswerte – strategische Auswirkungen auf nationaler, grenzüberschreitender (z. B. in einem Mitgliedstaat befindliche Vermögenswerte, die strategische Auswirkungen auf einen anderen Mitgliedstaat haben könnten) und europäischer Ebene haben (basierend auf der Liste von Projekten oder Programmen von Unionsinteresse);
 - Austausch von Informationen und Analysen zu ausländischen Direktinvestitionen, einschließlich der Gründe für die betreffende Investition, der geografischen Herkunft und der Finanzierungsquellen (öffentliche oder private Quellen);
 - Erörterung von Themen von gemeinsamem Interesse wie der Frage, ob gleiche Rahmenbedingungen herrschen (Beihilfen und andere Praktiken von Drittländern können den strategischen Erwerb erleichtern), und der Gründe, aus

- denen europäische Investoren am Erwerb und der Beibehaltung kritischer europäischer Technologien und Ressourcen gehindert werden;
- Austausch bewährter Verfahren und Erfahrungen zwischen den Mitgliedstaaten in Bezug auf die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen;
- Erörterung der Möglichkeiten einer Zusammenarbeit mit Drittländern, die in Bezug auf die Auswirkungen ausländischer Direktinvestitionen auf die Sicherheit und die öffentliche Ordnung ähnliche Interessen haben und vor ähnlichen Herausforderungen stehen;
- Förderung der Konvergenz der Rechtsvorschriften bei gleichzeitiger Achtung der Autonomie der Mitgliedstaaten bei der Entscheidung, ob sie ausländische Direktinvestitionen überprüfen wollen oder nicht;
- Anstellen weiterer Überlegungen über die Möglichkeiten zum Schutz europäischer strategischer Vermögenswerte, u. a. über einen EU-weiten Überprüfungsmechanismus;
- Erörterung aller Fragen, die nach dem Inkrafttreten der vorgeschlagenen Verordnung im Zusammenhang mit ihrer Anwendung auftreten können.

7. Schlussfolgerung

Die Kommission ist auch weiterhin von den Vorteilen ausländischer Direktinvestitionen und dem entscheidenden Beitrag, den diese Investitionen zu mehr Wachstum und zur Schaffung hochwertiger Arbeitsplätze in der EU leisten, überzeugt. Sie ist zudem der Auffassung, dass ein offenes Investitionsumfeld zu einer nachhaltigen Entwicklung weltweit beiträgt. Die EU wird sich daher auch weiterhin mit Nachdruck für ein offenes und regelbasiertes internationales Investitionsumfeld einsetzen. Über ihre Handels- und Investitionspolitik wird die EU weiter darauf drängen, dass sich Drittstaaten in einem vergleichbaren Maß für ausländische Investitionen öffnen wie die EU und dass für die Akteure aus der EU weiterhin die gleichen Rahmenbedingungen gelten.

Allerdings müssen die EU und ihre Mitgliedstaaten selbstverständlich auch in der Lage sein, rasch und entschlossen zu handeln, wenn ausländische Direktinvestitionen ihre Sicherheit oder ihre öffentliche Ordnung beeinträchtigen könnten. Aus diesem Grund legt die Kommission zusammen mit dieser Mitteilung auch einen Legislativvorschlag vor. Der sich wandelnde internationale Kontext macht ein Handeln des Europäischen Parlaments und des Rates erforderlich, um ein schnelles Gesetzgebungsverfahren zu gewährleisten.

Neben den Verhandlungen über die Verordnung wird die Kommission innerhalb des bestehenden Rahmens und im Einklang mit Abschnitt 6.2 Buchstabe b dieser Mitteilung ihr besonderes Augenmerk auf ausländische Direktinvestitionen richten, die die Sicherheit oder die öffentliche Ordnung gefährden könnten, und die Lage in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten prüfen. Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, einen aktiven Beitrag zu dieser Zusammenarbeit und zur Arbeit der Koordinierungsgruppe zu leisten, die die Kommission in diesem Zusammenhang einrichten wird.