



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 24.1.2024
SWD(2024) 24 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
EVALUIERUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

**der Verordnung (EU) 2019/452 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19.
März 2019 zur Schaffung eines Rahmens für die Überprüfung ausländischer
Direktinvestitionen in der Union**

Begleitunterlage zum

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates

**über die Überprüfung ausländischer Investitionen in der Union und zur Aufhebung der
Verordnung (EU) 2019/452 des Europäischen Parlaments und des Rates**

{COM(2024) 23 final} - {SWD(2024) 23 final}

1. Einleitung

Der EU-Rahmen für die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen (ADI)¹ (im Folgenden „Verordnung“) wurde 2019 angenommen und trat im Oktober 2020 in Kraft. Er war die Reaktion auf die wachsende Besorgnis über bestimmte ausländische Investoren, die die Kontrolle über EU-Unternehmen übernehmen wollen, die kritische Technologien, Infrastrukturen oder Ressourcen bereitstellen oder über sensible Informationen verfügen und deren Tätigkeiten für die Sicherheit oder die öffentliche Ordnung auf EU-Ebene, d. h. für mehr als einen Mitgliedstaat, von entscheidender Bedeutung sind. Aufgrund der hochgradigen Integration des Binnenmarkts kann eine ADI in ein EU-Unternehmen ein Sicherheitsrisiko über die Grenzen des Mitgliedstaats hinaus, in dem die ADI getätigt wird, bergen. Daher soll die Verordnung dazu beitragen, Sicherheitsrisiken im Zusammenhang mit ADI zu ermitteln und zu beseitigen, die mindestens zwei Mitgliedstaaten oder die EU insgesamt betreffen.

Um dieses Ziel zu erreichen, ermöglicht die Verordnung den Mitgliedstaaten, ADI in ihrem Hoheitsgebiet aus Gründen der Sicherheit und der öffentlichen Ordnung zu überprüfen und Maßnahmen zur Bewältigung spezifischer Risiken zu ergreifen. Darüber hinaus wurde mit der Verordnung ein Kooperationsmechanismus zwischen der Europäischen Kommission und den Überprüfungsbehörden der Mitgliedstaaten für einzelne ADI-Transaktionen geschaffen. Dieser Mechanismus ermöglicht den Informationsaustausch und versetzt die Kommission und andere Mitgliedstaaten in die Lage, auf mögliche Risiken für die Sicherheit oder die öffentliche Ordnung, die sich aus einer ADI-Transaktion für andere Mitgliedstaaten oder Programme auf EU-Ebene ergeben, hinzuweisen sowie diese Risiken zu bewerten und zu mindern. Damit wurde die Bewertung von ADI durch die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten gestärkt und die endgültige Entscheidung des Mitgliedstaats, in dem die ADI getätigt wird, darüber erleichtert, ob die Transaktion genehmigt wird oder nicht und ob – falls die Transaktion genehmigt wird – bestimmte Auflagen zu erfüllen sind.

2. Hintergrund der Evaluierung

Dieser Bericht wird im Einklang mit der Verordnung erstellt, der zufolge die Kommission bis zum 12. Oktober 2023 eine Bewertung der Funktionsweise und der Wirksamkeit der Verordnung durchführen muss. Die Evaluierung erstreckt sich auf den Zeitraum vom Inkrafttreten der Verordnung² bis zum 30. Juni 2023. Sie baut auf den Ergebnissen eines von der OECD erstellten Berichts³ und den Stellungnahmen der Interessenträger auf, die der Kommission im Rahmen verschiedener für die Evaluierung durchgeführter

¹ Verordnung (EU) 2019/452 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. März 2019 zur Schaffung eines Rahmens für die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen in der Union.

² 11. April 2019.

³ *Framework for Screening Foreign Direct Investment into the EU: Assessing effectiveness and efficiency* (Rahmen für die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen in der EU: Bewertung der Wirksamkeit und Effizienz). Veröffentlicht im November 2022 auf der Website der OECD: <https://www.oecd.org/investment/investment-policy/oecd-eu-fdi-screening-assessment.pdf>.

Konsultationstätigkeiten übermittelt wurden⁴. Gegebenenfalls berücksichtigt die Evaluierung auch die Ergebnisse des jüngsten Sonderberichts des Europäischen Rechnungshofs über die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen in der EU⁵.

Seit der Annahme der Verordnung hat das Thema Sicherheit und öffentliche Ordnung laufend an Bedeutung gewonnen. Die COVID-19-Pandemie, der Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine und andere geopolitische Spannungen haben deutlich gemacht, dass kritische Vermögenswerte der EU besser vor bestimmten Investitionen geschützt werden müssen. Dies hat auch in einer erheblichen Zahl von Mitgliedstaaten eine Rolle gespielt, die beschlossen haben, einen nationalen Überprüfungsmechanismus einzuführen oder die Zahl der einer Überprüfung unterliegenden Sektoren zu erhöhen.⁶ Dennoch fließt ein erheblicher Teil der ADI in der EU nach wie vor in Mitgliedstaaten ohne nationalen Überprüfungsmechanismus⁷, sodass Schwachstellen bestehen bleiben, da potenziell kritische ADI weiterhin unentdeckt bleiben.

Die Zusammenarbeit zwischen allen nationalen Behörden und der Kommission hat eine wichtige Rolle bei der Sensibilisierung, bei der Ermittlung und Bewertung risikobehafteter ADI-Transaktionen sowie dem Umgang mit ihnen gespielt, die andernfalls unbemerkt geblieben wären.⁸ Ihre Umsetzung hat jedoch eine Reihe von Herausforderungen mit sich gebracht, wie z. B. die Verwaltung von Meldungen, die mehrere Rechtsordnungen betreffen, d. h. von Transaktionen, die dasselbe Unternehmen in mehreren Mitgliedstaaten betreffen. Diese Herausforderungen werden im nächsten Abschnitt erläutert.

3. Wichtigste Ergebnisse

Wirksamkeit: Die Evaluierung ergab, dass sich die Verordnung positiv auf den Schutz der Sicherheit und der öffentlichen Ordnung vor riskanten ADI in der EU ausgewirkt hat. Ferner verdeutlichte sie, dass die Verordnung selbst keine abschreckende Wirkung auf ADI in der EU hatte. Allerdings wurden mehrere Schwachstellen festgestellt, die zu blinden Flecken im System führen (wie z. B. die Tatsache, dass es immer noch Mitgliedstaaten ohne Überprüfungsmechanismus gibt oder dass Investitionen unter ausländischer Kontrolle innerhalb der EU nicht unter den Kooperationsmechanismus fallen). Letztlich untergräbt dies

⁴ Diese Konsultationen umfassen auch eine gezielte öffentliche Konsultation. Der zusammenfassende Bericht ist auf der Website der Kommission abrufbar: https://policy.trade.ec.europa.eu/consultations/screening-foreign-direct-investments-fdi-evaluation-and-possible-revision-current-eu-framework_en#consultation-outcome.

⁵ <https://www.eca.europa.eu/en/publications/SR-2023-27>

⁶ Als die Kommission ihren Legislativvorschlag für die Verordnung über die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen im September 2017 vorlegte, unterhielten nur 14 Mitgliedstaaten (einschließlich des Vereinigten Königreichs) einen Überprüfungsmechanismus. Bis Juni 2023 hatten acht weitere Mitgliedstaaten Überprüfungsmechanismen eingeführt, und zwei Mitgliedstaaten mit ausschließlich sektorspezifischen Mechanismen hatten sektorübergreifende Mechanismen eingeführt.

⁷ 22,7 % der ausländischen Übernahmen und 20 % der Greenfield-Projekte erfolgten in Mitgliedstaaten ohne uneingeschränkt anwendbaren Überprüfungsmechanismus für Investitionen. Nach Schätzungen des Europäischen Rechnungshofs befinden sich rund 42 % der ADI-Bestände in diesen Mitgliedstaaten.

⁸ Im Berichtszeitraum überprüften die Kommission und die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten mehr als 1 100 Transaktionen.

die Fähigkeit der Kommission und der Mitgliedstaaten, ein potenziell breites Spektrum an risikobehafteten Transaktionen zu ermitteln und dagegen vorzugehen.

Effizienz: Der Verwaltungsaufwand im Zusammenhang mit der Durchführung der Verordnung wurde sowohl von den Behörden der Mitgliedstaaten als auch von den Parteien der überprüften Transaktionen für angemessen befunden. Bestimmte Aspekte schränken jedoch die Effizienz des Überprüfungsmechanismus für ADI in der EU ein. Dies sind beispielsweise die mangelnde Harmonisierung der Fristen der Mitgliedstaaten, der Anwendungsbereich der nationalen Mechanismen, die fehlende Vorhersehbarkeit der Phase der nationalen Überprüfung, in der die Zusammenarbeit auf EU-Ebene eingeleitet wird, und das Fehlen eines effizienten Kooperationsverfahrens für Transaktionen, die von mehreren Mitgliedstaaten überprüft werden.

Politikkohärenz: Die Mindestanforderungen an nationale Überprüfungsmechanismen wurden als nicht ausreichend erachtet, um das erforderliche Maß an Kohärenz zwischen der Verordnung über die Überprüfung von ADI und den nationalen Überprüfungsmechanismen (und zwischen den nationalen Mechanismen selbst) zu erreichen.

Mehrwert: Die Verordnung liefert einen Mehrwert, indem sie einen wirksameren Schutz der Sicherheit und der öffentlichen Ordnung in der EU bietet, als dies jeweils von den einzelnen Mitgliedstaaten erreicht worden wäre.

Relevanz: Zwar ist das Ziel, die Sicherheit und die öffentliche Ordnung in der EU vor risikobehafteten ADI zu schützen, nach wie vor äußerst relevant und gewinnt weiter an Relevanz, doch wird die Relevanz des aktuellen Systems durch bestimmte in der Evaluierung festgestellte Schwachstellen begrenzt.

Die wichtigsten **Erkenntnisse** sind:

1. Die Fähigkeit der EU, risikobehaftete Transaktionen zu ermitteln und gegen sie vorzugehen, wird durch das Fehlen von Überprüfungsmechanismen in einigen Mitgliedstaaten, die es ermöglichen, Transaktionen vor ihrem Abschluss zu prüfen, und die Unterschiede zwischen den bestehenden nationalen Mechanismen untergraben.
2. Die derzeitige Definition von ADI ist zu eng gefasst, sodass der Kooperationsmechanismus nicht für Investitionen innerhalb der EU gilt. Das bedeutet, dass Investitionen von Nicht-EU-Investoren über eine in der EU niedergelassene Einrichtung nicht im Rahmen des Kooperationsmechanismus geprüft werden, auch wenn solche Transaktionen die gleichen Auswirkungen auf die Sicherheit haben können, als wenn der ausländische Investor direkt aus dem Ausland investiert.
3. Durch die Verpflichtung zur Meldung aller Transaktionen, die einer Überprüfung unterzogen werden, ist nicht sichergestellt, dass EU-weit alle risikobehafteten Transaktionen erfasst werden, da einige potenziell risikobehaftete Transaktionen

unentdeckt bleiben können, wenn sie in dem Mitgliedstaat, in dem sie getätigt werden, keiner formellen Überprüfung unterzogen werden.

4. Unterschiede zwischen den nationalen Überprüfungsmechanismen der Mitgliedstaaten können die Wirksamkeit und Effizienz des Kooperationsmechanismus ernsthaft untergraben und möglicherweise zu Hindernissen im Binnenmarkt führen.
5. Die dem Kooperationsmechanismus zur Verfügung gestellten Informationen über einzelne Transaktionen sind unzureichend.
6. Die Fristen des Kooperationsmechanismus sind für eine Bewertung potenziell kritischer Transaktionen zu kurz. Sie sind auch für eine wirksame Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten nicht optimal, da die Kommission aufgrund der identischen Fristen möglicherweise nicht ausreichend Zeit hat, um die Sicherheitsbedenken anderer Mitgliedstaaten in ihrer eigenen Bewertung zu berücksichtigen.
7. Die Mitgliedstaaten verfügen nicht über ausreichende Befugnisse, um den Interessen oder Bedenken anderer Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen.
8. Die Mitgliedstaaten und die Kommission sind formal nicht berechtigt, Informationen über das Ergebnis der nationalen Überprüfungsverfahren, die dem Kooperationsmechanismus gemeldet wurden, zu erhalten, insbesondere nicht über die Antworten auf Kommentare oder Bedenken der Behörden anderer Mitgliedstaaten bezüglich ihrer eigenen Sicherheit gegenüber dem Mitgliedstaat, in dem die Investition getätigt wird, oder über die von der Kommission vorgelegte Stellungnahme.⁹

Auf der Grundlage dieser Evaluierung und in Anerkennung, dass die Redensart „eine Kette ist nur so stark wie ihr schwächstes Glied“ auch für den Schutz vor risikobehafteten ADI-Transaktionen gilt, schlägt die Kommission vor, die Verordnung zu überarbeiten. Mit der Überarbeitung soll in erster Linie sichergestellt werden, dass alle Mitgliedstaaten über einen Überprüfungsmechanismus verfügen, der die Prüfung von Transaktionen vor ihrem Abschluss ermöglicht, und dass die in dieser Evaluierung ermittelten zentralen Schwachstellen des Kooperationsmechanismus behoben werden.

⁹ Hinweis: Es gibt eine Ausnahme. Die Mitgliedstaaten müssen die Kommission über ihre endgültige Entscheidung unterrichten, wenn das Ziel in der EU an einem Projekt oder Programm von Unionsinteresse teilnimmt und der überprüfende Mitgliedstaat beschließt, von der Stellungnahme abzuweichen.