



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 2. Dezember 2021
(OR. en)

14677/21

COMER 110
FDI 28
COMPET 889
IND 375

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	23. November 2021
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2021) 714 final
Betr.:	BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT Erster Jahresbericht über die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen in der Union

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2021) 714 final.

Anl.: COM(2021) 714 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 23.11.2021
COM(2021) 714 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

**Erster Jahresbericht über die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen in der
Union**

{SWD(2021) 334 final}

EINLEITUNG

Dieser Bericht ist der erste Jahresbericht der Europäischen Kommission über die Anwendung der EU-Verordnung über die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen (ADI) (im Folgenden „Verordnung über die Überprüfung von ADI“ oder „Verordnung“).

Vor dem Inkrafttreten der Verordnung über die Überprüfung von ADI am 11. Oktober 2020 gab es in diesem Bereich keine EU-weite formalisierte Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission. Der Kommission kam bei der Überprüfung von ADI in der EU keinerlei Rolle zu.

In den vergangenen Jahren haben sich die Anlegerprofile und Investitionsmuster deutlich verändert, d. h. es gibt immer mehr Investoren aus Nicht-OECD-Ländern, die gelegentlich vom Staat unterstützt werden oder unter staatlicher Leitung stehen und deren Beweggründe für eine bestimmte Investition möglicherweise nicht ausschließlich kommerzieller Art sind.¹ Die Verordnung über die Überprüfung von ADI – und die einschlägigen Rechtsvorschriften und Mechanismen einzelner EU-Mitgliedstaaten – ist auf den Schutz der Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung fokussiert und zeugt von einem starken Bewusstsein für den kritischen Charakter bestimmter Investitionsziele, etwa kritischer Infrastrukturen und Ressourcen einschließlich bestimmter Technologien und bestimmter Sektoren wie des Gesundheitssektors, sowie die von manchen Investoren möglicherweise ausgehenden Risiken.

Dieser Bericht sorgt für Transparenz in Bezug auf die Durchführung der Überprüfung von ADI in der EU und die Entwicklungen bei den Überprüfungsmechanismen der Mitgliedstaaten. Er trägt zur Erfüllung der Rechenschaftspflicht der Union auf einem Gebiet bei, auf dem – angesichts der auf dem Spiel stehenden Interessen – Transparenz auf der Ebene einzelner Transaktionen weder möglich noch angebracht ist.

Dieser auf die Berichte der 27 Mitgliedstaaten und andere Quellen gestützte erste Jahresbericht bestätigt den eindeutigen Mehrwert der Verordnung und des Kooperationsmechanismus.

Der Bericht besteht aus vier Kapiteln:

- Kapitel 1 über Zahlen und Trends in Bezug auf ADI in der EU,
- Kapitel 2 über die Entwicklung der Rechtsvorschriften in den Mitgliedstaaten,
- Kapitel 3 über Überprüfungsaktivitäten der Mitgliedstaaten,
- Kapitel 4 über das Funktionieren der EU-weiten Zusammenarbeit bei der Überprüfung von ADI.

Der vorliegende Jahresbericht wird gleichzeitig mit dem Jahresbericht über die Kontrolle der Ausfuhr von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck verabschiedet. Sowohl die Überprüfung von ADI als auch Ausfuhrkontrollen sind wichtige Instrumente strategischer Handels- und Investitionskontrollen zur Gewährleistung der Sicherheit in der Europäischen Union.

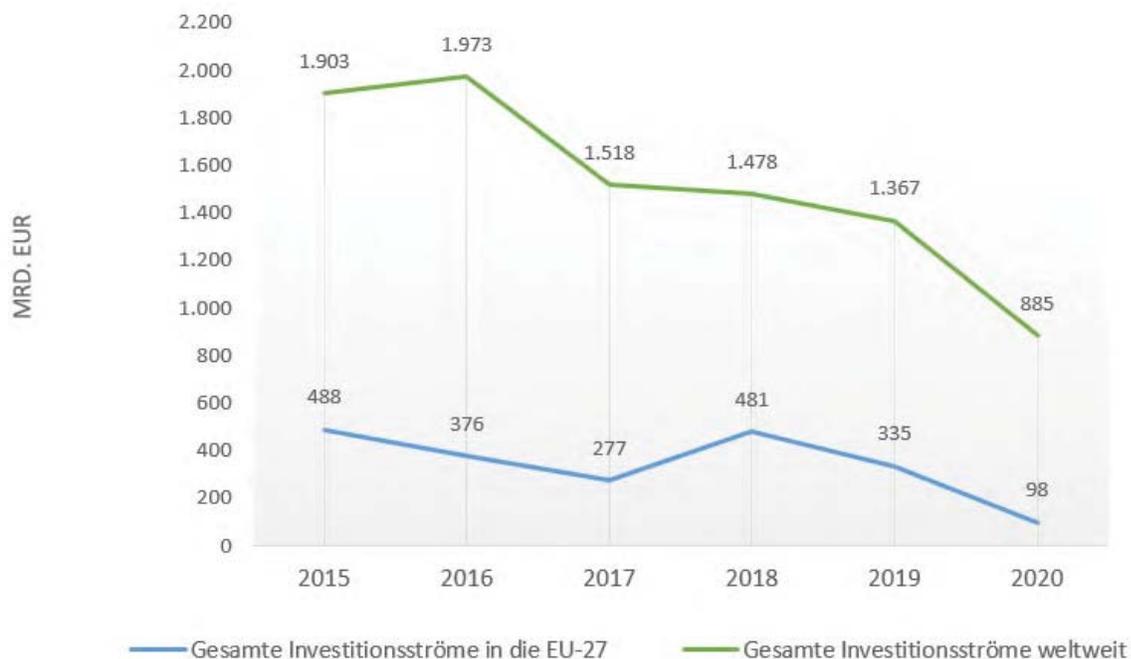
¹ Siehe dazu z. B. „Offenheit für ausländische Direktinvestitionen bei gleichzeitigem Schutz grundlegender Unionsinteressen“ (COM(2017) 494 final vom 13. September 2017).

KAPITEL 1 – AUSLÄNDISCHE DIREKTINVESTITIONEN IN DER EUROPÄISCHEN UNION – TRENDS UND ZAHLEN²

Die Besonderheiten des Jahres 2020 und ihre Auswirkungen auf ADI, auch für die Europäische Union, sind am besten zu verstehen, wenn sie in einen breiteren Zeitrahmen eingeordnet werden.³ Dies ermöglicht eine Gegenüberstellung mit dem Umfeld und den Entwicklungen vor der COVID-19-Pandemie und lässt die Anzeichen einer gewissen Erholung der weltweiten Wirtschaftstätigkeit im ersten Quartal 2021, auch bei den ADI-Transaktionen, sichtbar werden.

Wie aus *Abbildung 1* hervorgeht, sanken 2020 die weltweiten Direktinvestitionsflüsse rasch auf 885 Mrd. EUR; dies bedeutet eine Verringerung von 35 % gegenüber dem Stand von 2019, der bereits erheblich niedriger war als 2018.⁴ In der EU wirkte sich die COVID-19-Pandemie verglichen mit dem weltweiten Durchschnitt noch härter aus, da die ausländischen Direktinvestitionen im Inland von 335 Mrd. EUR im Jahr 2019 um 71 % auf 98 Mrd. EUR im Jahr 2020 zurückgingen. Sie machten 2020 nur 0,7 % des BIP der EU-27 aus, was gegenüber dem Wert von 3,6 % im Jahr 2018 einen drastischen Rückgang bedeutet.⁵

Abbildung 1: Direktinvestitionsfluss weltweit und in der EU



Quelle: OECD-Daten, extrahiert am 20. Mai 2021.

² Dieses Kapitel deckt den Zeitraum vom 1. Januar 2019 bis zum 31. März 2021 ab.

³ Bei den Direktinvestitionsflüssen nach den Zahlen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (*Abbildung 1*) sind im Zeitfenster 2015-2020 die Auswirkungen von COVID-19 erkennbar, die zu einer bereits rückläufigen Tendenz bei den Flüssen hinzukommen. Das restliche, auf der Zahl der Transaktionen beruhende Kapitel deckt den Zeitraum von Januar 2019 bis zum ersten Quartal 2021 ab.

⁴ Die weltweiten Direktinvestitionsströme entsprechen dem von der [OECD](#) gemeldeten Wert der ADI-Zuflüsse.

⁵ Quelle: [OECD](#), im Mai 2021 extrahierte Daten.

Die Entwicklung ist mit „unterschiedlich stark“ treffend beschrieben. Die ADI wurden, je nach Herkunft des ausländischen Investors, nach aufnehmendem EU-Mitgliedstaat und betroffenen Sektoren unterschiedlich stark beeinträchtigt (siehe *Abbildungen 2 und 3* sowie *Tabelle 1*, in denen Fusionen und Übernahmen in der EU näher beleuchtet werden).⁶ 2020 wurden gegenüber 2019 um 34 % weniger Auslands­geschäfte⁷ im Zusammenhang mit Fusionen und Unternehmenskäufen (Übernahmen) gemeldet. Die Zahl der Abschlüsse erholte sich langsam bis Ende 2020 und im ersten Quartal 2021 (+4,5 % gegenüber dem ersten Quartal 2020), blieb aber um 30 % unter dem Niveau von 2019 (*Abbildung 2*).

Abbildung 2: Allgemeine Trends bei ausländischen Fusions- und Übernahmegeschäften in der EU von Januar 2019 bis März 2021



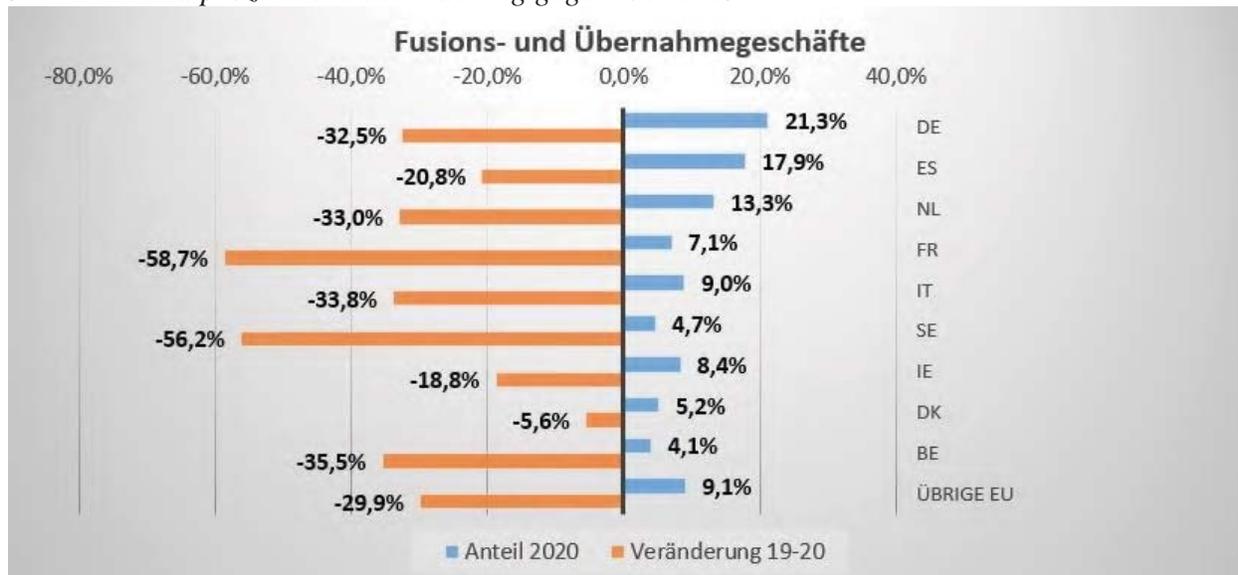
Quelle: Berechnungen der JRC anhand von Daten von Bureau van Dijk, extrahiert am 6. Mai 2021. Die Trends beziehen sich auf ein dreimonatiges gleitendes Mittel. Ausländische Fusions- und Übernahmegeschäfte bezeichnen Geschäfte, bei denen der tatsächliche Investor im Eigentum eines Nicht-EU-Rechtsträgers steht.

In allen EU-Mitgliedstaaten ging die Zahl der Fusions- und Übernahmetransaktionen zurück (*Abbildung 3*), wobei Frankreich und Schweden besonders betroffen waren. Deutschland, wo die Zahl der Fusions- und Übernahmetransaktionen weniger stark sank, verzeichnete niedrigere Investitionen aus China und den Vereinigten Staaten, während in Spanien und den Niederlanden entsprechende Geschäfte mit Investoren aus den EFTA-Ländern sowie Korea und Japan im Jahr 2020 gegenüber 2019 rückläufig waren.

⁶ Die Begriffe *Geschäfte* und *Transaktionen* werden im Zusammenhang mit Fusionen und Übernahmen gleichbedeutend verwendet.

⁷ *Ausländisch* bezieht sich im Zusammenhang mit Fusionen und Unternehmenskäufen oder sogenannten Greenfield-Projekten auf Transaktionen, die von Nicht-EU-Investoren in Europa getätigt werden. Ein Investor wird als Nicht-EU-Investor eingestuft, wenn er mehrheitlich im Eigentum eines Nicht-EU-Rechtsträgers (Person oder Gesellschaft) steht. Liegt keine Mehrheitsbeteiligung vor, entscheidet der Standort des Hauptsitzes über die Staatsangehörigkeit des Investors.

Abbildung 3: Zahl der ausländischen Fusions- und Übernahmegeschäfte nach Zielländern in der EU: Anteil an der Gesamtzahl der ausländischen Fusions- und Übernahmegeschäfte im Jahr 2020 und prozentuale Veränderung gegenüber 2019



Quelle: Berechnungen der JRC anhand von Daten von Bureau van Dijk, extrahiert am 6. Mai 2021.

Ein großer Teil der ausländischen Investitionen in Europa stammte im Jahr 2020 aus den Vereinigten Staaten und Kanada, auf die fast 35 % der Fusions- und Übernahmetransaktionen in der EU entfielen, es folgte das Vereinigte Königreich mit 30,5 %.⁸ Auf dem dritten Platz rangieren die EFTA-Länder mit 12,1 % (wovon 7,5 % auf die Schweiz entfallen). China war 2020 mit 2,5 % (gegenüber 4 % im Jahr 2019) der viertgrößte ausländische Investor in der EU (Tabelle 1)⁹.

Tabelle 1. Ausländische Fusions- und Übernahmetransaktionen im Jahr 2020 nach Staatsangehörigkeit des letztlichen Eigentümers des Investors. Prozentuale Veränderung 2020 gegenüber 2019 und Anteil an der Gesamtzahl der ausländischen Fusions- und Übernahmegeschäfte 2020

	Prozentuale Veränderungen 2020 gegenüber 2019	Anteil an der Gesamtzahl (in %), 2020
USA und CAN	-35	34,9
Vereinigtes Königreich	-21	30,5

⁸ Die Zahl für die Vereinigten Staaten und Kanada richtet sich nach der Ländergruppierung, die in der Verordnung über die Überprüfung von ADI begleitenden Analyse verwendet wird (siehe SWD(2019) 108 final). 2020 waren die Vereinigten Staaten und das Vereinigte Königreich die größten Investoren mit einem Anteil von jeweils 30,5 % an allen Nicht-EU-Investitionen in der EU (der Anteil der USA hatte 2019 bei 31 % gelegen). Im ersten Quartal 2021 betrug der Anteil der Vereinigten Staaten 37,1 %.

⁹ Die Zahlen für China umfassen Hongkong und Macau.

EFTA:	-25	12,1
Offshore-Finanzplätze	-34	6,9
Entwickelte asiatische Länder	-47	5,6
China	-63	2,5
Mittel- und Südamerika	-37	1,7
Indien	-44	1,4
AUS und NZ	-50	1,2
Länder des Golf-Kooperationsrates	0	1,2
Türkei und andere ME-Länder	-50	0,9
Sonstige asiatische Länder	-73	0,4
Russische Föderation	-83	0,1
Übrige Welt	-54	0,6

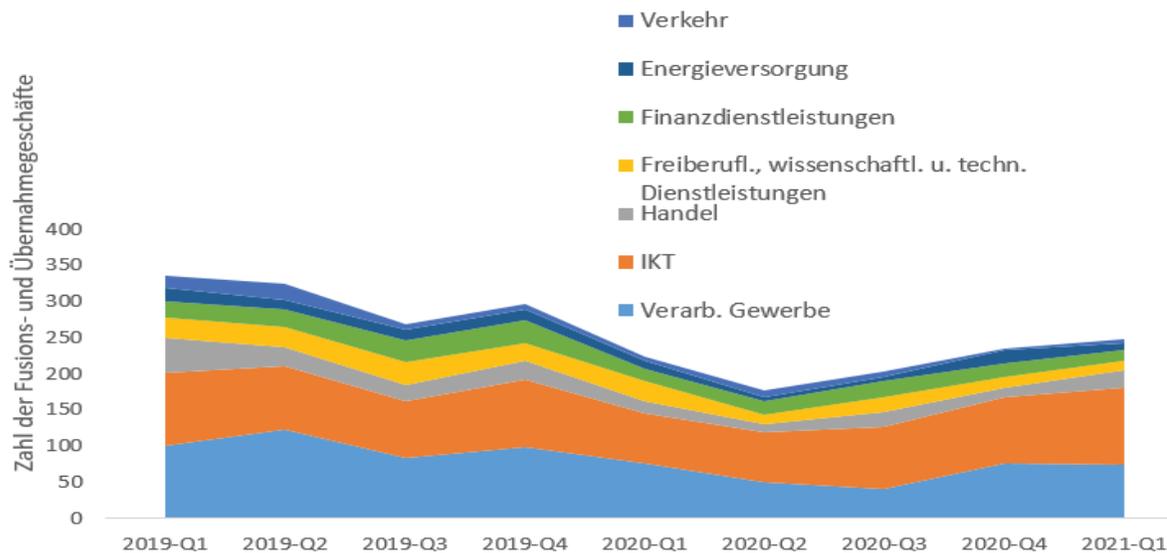
Quelle: Berechnungen der JRC anhand von Daten von Bureau van Dijk, extrahiert am 6. Mai 2021.¹⁰

Die chinesischen Auslandsinvestitionen in Europa, auf die allerdings nur ein relativ geringer Anteil der Geschäfte entfällt, gingen ab November 2019, d. h. zwei Monate vor dem Lockdown in Wuhan (China) Ende Januar 2020, am stärksten zurück, und zwar ungeachtet der Tatsache, dass die chinesische Wirtschaft Mitte 2020 rasch wieder geöffnet wurde.

Festzuhalten ist, dass die verschiedenen Wirtschaftssektoren in Europa von der COVID-19-Pandemie nicht im gleichen Maße betroffen waren (siehe *Abbildung 4*). Einige Branchen, etwa medizinische Ausstattung, Arzneimittelherstellung und elektronischer Handel verzeichneten einen beispiellosen Anstieg der Fusions- und Übernahmegeschäfte, während andere wie Fremdenverkehr, Freizeitaktivitäten, Luftfahrt und Seeverkehr in Mitleidenschaft gezogen wurden. Am härtesten wurde mit einem Einbruch von 70 % das Gastgewerbe getroffen.

¹⁰ Abkürzungen: CAN: Kanada. EFTA: Schweiz, Norwegen, Island, Liechtenstein. AUS: Australien, NZ: Neuseeland, ME: Nahost. Die wichtigsten Offshore-Finanzplätze nach der Anzahl der Geschäfte oder Greenfield-Projekte sind (in alphabetischer Reihenfolge) Bermuda, die Britischen Jungferninseln, die Kaimaninseln, Mauritius sowie die zum Vereinigten Königreich gehörenden Kanalinseln. Für eine Liste der Offshore-Finanzzentren siehe z. B. die an die Mitteilung der Kommission „Offenheit für ausländische Direktinvestitionen bei gleichzeitigem Schutz grundlegender Unionsinteressen“ anknüpfende Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen SWD(2019) 108 final vom 13. März 2019. Zu den entwickelten asiatischen Ländern zählen Japan, Korea, Singapur und Taiwan; der Golf-Kooperationsrat umfasst Bahrain, Katar, Kuwait, Oman, Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate. Zu den sonstigen ME-Ländern zählen Israel und Libanon.

Abbildung 4: Ausländische Fusions- und Übernahmegeschäfte nach Zielsektoren in der EU, 1. Quartal 2019 bis 1. Quartal 2021



Quelle: Berechnungen der JRC anhand von Daten von Bureau van Dijk, extrahiert am 6. Mai 2021.

Im verarbeitenden Gewerbe, auf das ein Viertel aller ausländischen Fusions- und Übernahmegeschäfte entfiel, sank die Zahl der Transaktionen 2020 gegenüber 2019 um 40 %, wobei die Aussichten im ersten Quartal 2021 mit einem Rückgang um 1,3 % gegenüber dem Vorjahreszeitraum weiterhin getrübt waren.

Die Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) sind der von der Pandemie und sonstigen Herausforderungen am wenigsten in Mitleidenschaft gezogene Sektor, der 2020 nur einen moderaten Rückgang von 12 % verglichen mit 2019 verzeichnete. 2020 vereinigte der IKT-Sektor 35 % aller Fusions- und Übernahmegeschäfte in der EU auf sich und übertraf damit zum ersten Mal das verarbeitende Gewerbe. Mit einem Anstieg der Fusions- und Übernahmegeschäfte um 53 % gegenüber dem Vorjahreszeitraum, durch den die Anzahl der Transaktionen wieder ihren Stand von vor der COVID-19-Pandemie erreichte, kurbelten die IKT auch die Erholung im ersten Quartal 2021 an.

Weitere Angaben

Weitere Angaben zu den vorstehenden Zahlen, zu den Auswirkungen und zur Erholung, aufgeschlüsselt nach Mitgliedstaaten und Sektoren, zu Greenfield-Investitionen, zur Herkunft ausländischer Investoren in der EU sowie zu staatlichen Beteiligungen an ausländischen Investoren in der EU enthält Abschnitt 2 der beigefügten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

KAPITEL 2 – ENTWICKLUNG DER RECHTSVORSCHRIFTEN IN DEN MITGLIEDSTAATEN SEIT 2019¹¹

Bisherige Entwicklung

Mit dem Erlass der EU-Verordnung über die Überprüfung von ADI am 19. März 2019 und ihrer vollständigen Anwendung ab dem 11. Oktober 2020 wurde eine neue Ära eingeleitet.

Als die Europäische Kommission 2017 den entsprechenden Vorschlag vorlegte, verfügten 11 Mitgliedstaaten über einen – sektorspezifischen oder breiter angelegten – nationalen Mechanismus zur Überprüfung von ADI.¹² Am 1. Juli 2021 waren es 18 (*siehe nachfolgende Karte*). Hinzu kam eine Anpassung der vorhandenen Überprüfungsmechanismen der Mitgliedstaaten, in die immer mehr Schlüsselemente der Verordnung, gelegentlich wörtlich, übernommen werden, und eine Erweiterung ihres Anwendungsbereichs.¹³

Die EU-Verordnung über die Überprüfung von ADI und die Überprüfungsmechanismen der EU-Mitgliedstaaten

In der Verordnung werden Form und Inhalt der ADI-Überprüfungsmechanismen der EU-Mitgliedstaaten absichtlich nicht in allen Einzelheiten festgelegt, wohl aber bestimmte Schlüsselemente festgelegt, die alle nationalen Mechanismen aufweisen müssen.

Insbesondere müssen ADI-Überprüfungsmechanismen der EU-Mitgliedstaaten nach Artikel 3 der Verordnung über die Überprüfung von ADI konkrete Zeitrahmen beinhalten sowie transparent und nichtdiskriminierend sein, die Berücksichtigung von Kommentaren anderer Mitgliedstaaten und der Stellungnahmen der Europäischen Kommission ermöglichen, die Möglichkeit eines Einspruchs der betroffenen Parteien gegen nachteilige Überprüfungsbeschlüsse einer nationalen ADI-Überprüfungsbehörde vorsehen; zudem müssen Maßnahmen zur Verhinderung der Umgehung der ADI-Überprüfungsmechanismen und -beschlüsse aufrechterhalten werden.

Die Europäische Kommission hat alle Mitgliedstaaten aufgerufen, nationale Überprüfungsmechanismen einzurichten, zuletzt in ihrer Mitteilung über die Überprüfung der Handelspolitik¹⁴:

„Im Sicherheitsbereich bekräftigt die Kommission im Rahmen der Verordnung über die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen ihre Forderung an alle Mitgliedstaaten, einen umfassenden Überprüfungsmechanismus für ausländische Direktinvestitionen einzurichten und dies in Fällen, in denen der Erwerb oder die Kontrolle eines bestimmten Unternehmens, einer bestimmten Infrastruktur oder einer bestimmten Technologie ein Risiko für die Sicherheit oder die öffentliche Ordnung in der EU darstellen würde, auch durchzusetzen. Die Kommission wird

¹¹ Dieses Kapitel deckt den Zeitraum vom 1. Januar 2019 bis zum 31. Juli 2021 ab.

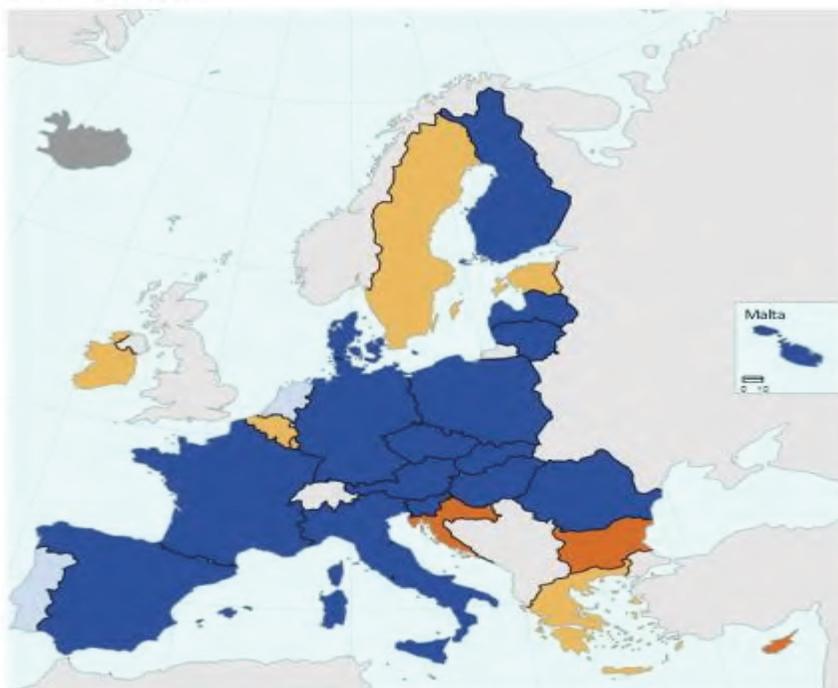
¹² Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Italien, Lettland, Litauen, Österreich, Polen, Portugal, Spanien, ohne das Vereinigte Königreich.

¹³ Dies verdeutlichen drei Beispiele, nämlich das vor Kurzem verabschiedete dänische Überprüfungsgesetz und der entsprechende Rechtsakt über einen Mechanismus zur Überprüfung bestimmter ausländischer Direktinvestitionen (Gesetz über die Überprüfung von Investitionen), das einschlägige italienische Gesetz und der dazugehörige Mechanismus, z. B. die italienischen Regierungsverordnungen Nr. 179 und 180, sowie das einschlägige litauische Gesetz und der dazugehörige Mechanismus, d. h. das Gesetz Nr. IX-1132 über den Schutz von Objekten von Bedeutung für die Gewährleistung der nationalen Sicherheit.

¹⁴ Überprüfung der Handelspolitik – Eine offene, nachhaltige und entschlossene Handelspolitik (COM(2021) 66 final vom 18. Februar 2021).

den Mechanismus der Zusammenarbeit mit den Behörden der Mitgliedstaaten weiter umsetzen, um die Sicherheit und die öffentliche Ordnung vor riskanten ausländischen Direktinvestitionen zu schützen, und in Erwägung ziehen, den durch die Verordnung über die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen geschaffenen Kooperationsmechanismus auszubauen.“

Mitgliedstaaten (MS) mit Überprüfungsmechanismen
Stand 1. August 2021



Verwaltungsgrenzen: ©EuroGeographics ©UN-FAO ©Turkstat
Kartografie: Eurostat - IMAGE, 09/2021

- EU-MS mit ÜM
- EU-MS, deren ÜM zurzeit aktualisiert wird
- EU-MS ohne ÜM, die einen ÜM im Erwägung ziehen, planen oder derzeit verabschieden
- EU-MS ohne ÜM und ohne gesetzgeberische Entwicklung zur Einrichtung eines ÜM

Notifizierungen der MS an GD Handel

Die Kommission rechnet weiterhin fest damit, dass alle 27 EU-Mitgliedstaaten nationale ADI-Überprüfungsmechanismen einrichten. Die Einführung eines nationalen Überprüfungsmechanismus in allen 27 Mitgliedstaaten dient dem Schutz jedes einzelnen Mitgliedstaats vor potenziell riskanten ausländischen Investitionen aus Drittländern. Ein solcher Mechanismus würde auch für die notwendige Einbindung des Kooperationsmechanismus im Rahmen der Verordnung über die Überprüfung von ADI sorgen und sicherstellen, dass alle 27 Mitgliedstaaten sowie die Kommission einschlägige ADI überprüfen, um die kollektive Sicherheit der Mitgliedstaaten und der Union sowie die Sicherheit des Binnenmarktes und das durch den Binnenmarkt ermöglichte sehr hohe Maß an wirtschaftlicher Integration zu wahren.

Zusätzlich zu ihren jeweiligen nationalen Überprüfungsmechanismen allgemeinerer Art haben fünf Mitgliedstaaten – Frankreich, Italien, Ungarn, Polen und Slowenien – außerdem befristete

Maßnahmen zu ADI eingeführt, die mit durch die COVID-19-Pandemie und gesunkene Preisen für EU-Vermögenswerte bedingten Anfälligkeiten im Zusammenhang stehen.¹⁵

Entwicklungen in den EU-Mitgliedstaaten – ADI-Überprüfungsmechanismen

Im Berichtszeitraum haben 24 von 27 EU-Mitgliedstaaten

- einen neuen nationalen ADI-Überprüfungsmechanismus versabschiedet,
- einen bestehenden Mechanismus geändert oder
- ein Konsultations- oder Gesetzgebungsverfahren auf den Weg gebracht, das zur Annahme eines neuen Mechanismus oder zu Änderungen an einem vorhandenen Mechanismus führen dürfte.

Mitgliedstaaten, die einen neuen nationalen ADI-Überprüfungsmechanismus versabschiedet haben	Dänemark, Malta, Slowakische Republik, Slowenien, Tschechien
Mitgliedstaaten, die Änderungen an einem vorhandenen Mechanismus vorgenommen haben	Deutschland, Finnland, Frankreich, Italien, Lettland, Litauen, Österreich, Polen, Rumänien, Spanien, Ungarn
Mitgliedstaaten, die ein Konsultations- oder Gesetzgebungsverfahren eingeleitet haben, das zu Änderungen an einem vorhandenen Mechanismus führen dürfte	Niederlande, Portugal
Mitgliedstaaten, die ein Konsultations- oder Gesetzgebungsverfahren eingeleitet haben, das zur Annahme eines neuen Mechanismus führen dürfte	Belgien, Estland, Griechenland, Irland, Luxemburg, Schweden
Mitgliedstaaten, in denen derzeit keine öffentlich bekannt gemachte Initiative im Gange ist	Bulgarien, Kroatien, Zypern

Nach Artikel 3 Absatz 7 der Verordnung über die Überprüfung von ADI sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, der Kommission ihre Überprüfungsmechanismen und Änderungen, die daran vorgenommen werden, zu notifizieren. Artikel 3 Absatz 8 verpflichtet die Europäische Kommission, ein Verzeichnis der Überprüfungsmechanismen der Mitgliedstaaten zu veröffentlichen und wenn notwendig zu aktualisieren.¹⁶ Zwischen den nationalen

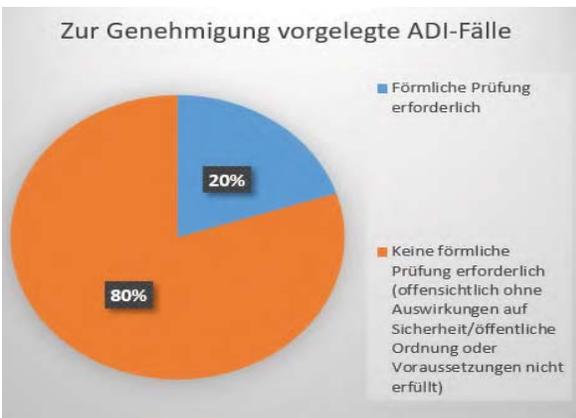
¹⁵ Im Rahmen der aufgrund der COVID-19-Krise ergriffenen Maßnahmen gab die Europäische Kommission den Mitgliedstaaten am 25. März 2020 Leitlinien über den Einsatz von ADI-Überprüfungen in Zeiten einer gesundheitlichen Notlage und der wirtschaftlichen Anfälligkeit an die Hand. Die entsprechende Mitteilung der Kommission ist unter folgendem Link abrufbar:
https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/march/tradoc_158676.pdf

¹⁶ Die aktualisierte Liste der Überprüfungsmechanismen der Mitgliedstaaten ist auf der Website der Kommission unter folgendem Link abrufbar: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/june/tradoc_157946.pdf.

Überprüfungsmechanismen bestehen zwar zahlreiche nicht unerhebliche Ähnlichkeiten, aber auch beträchtliche Abweichungen in der Frage, was eine förmliche Überprüfung von Investitionen darstellt, bei den geltenden Fristen, beim Anwendungsbereich, bei den Vorschriften für Mitteilungen und bei sonstigen Aspekten. Wie nachfolgend (in Kapitel 4.3) näher ausgeführt, gibt die Kommission eine Studie in Auftrag, in der solche Abweichungen zwischen den einschlägigen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten und ihre politischen Folgen für die Wirksamkeit und Effizienz des EU-Kooperationsmechanismus untersucht werden sollen. Die diesem Bericht beigefügte Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen enthält eine kurze Beschreibung der Entwicklung, die sich in den Mitgliedstaaten im Hinblick auf die geltenden nationalen Rechtsvorschriften abzeichnet.

KAPITEL 3 – ÜBERPRÜFUNGSAKTIVITÄTEN DER MITGLIEDSTAATEN IM JAHR 2020¹⁷

Während mit der Verordnung über die Überprüfung von ADI ein Mechanismus für die Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten auf diesem Gebiet eingerichtet wurde, trifft die Entscheidung, welche Investitionen zu überprüfen, zu genehmigen oder zu blockieren sind, der überprüfende Mitgliedstaat entsprechend seinen jeweiligen Vorschriften und seinem Überprüfungsmechanismus. Die dem vorliegenden Kapitel zugrunde



liegenden Daten der Mitgliedstaaten, die hier aggregiert werden, betreffen somit Fälle aus dem gesamten Jahr 2020, die gemäß den Rechtsvorschriften und Mechanismen des zuständigen Mitgliedstaats überprüft wurden.¹⁸ Gemäß der Berichterstattung an die Kommission, zu der die Mitgliedstaaten nach Artikel 5 der Verordnung verpflichtet sind, haben sie 2020 1793 Investitionsdossiers, für die Genehmigungsanträge vorgelegt wurden, überprüft. Diese Dossiers beziehen sich auf ADI in sieben Mitgliedstaaten, die Berichte

übermittelt haben.

Abbildung 5

Von diesen Investitionsdossiers wurden etwa 80 % nicht förmlich überprüft, entweder weil sie offensichtlich keine Auswirkungen auf die Sicherheit oder die öffentliche Ordnung hatten oder weil sie nicht in den Anwendungsbereich des nationalen Überprüfungsmechanismus fielen (d. h. sie erfüllten die Voraussetzungen für eine Prüfung nicht) (siehe *Abbildung 5*).

¹⁷ Dieses Kapitel deckt den Zeitraum vom 1. Januar bis zum 31. Dezember 2020 ab.

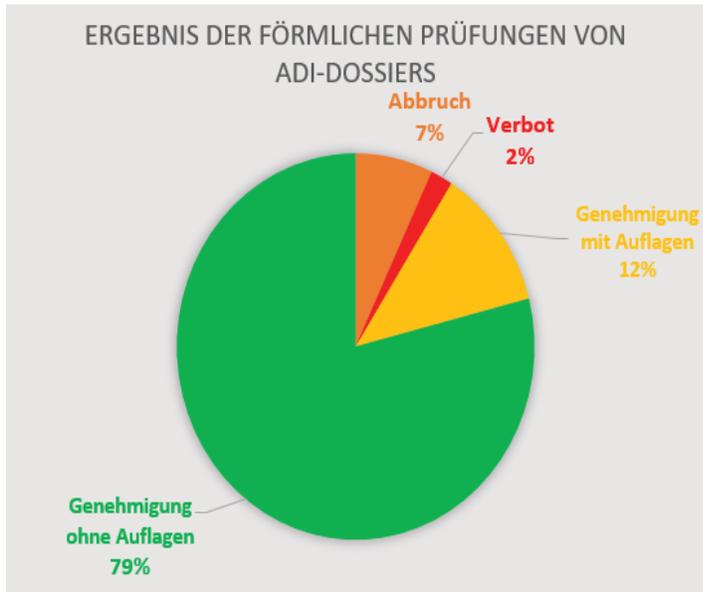
¹⁸ Vier Mitgliedstaaten meldeten keine Fälle gemäß ihren Überprüfungsrichtlinien, ein Mitgliedstaat teilte eine allgemeine Zahl von Fällen, die förmlich überprüft wurden, aber – aufgrund nationaler rechtlicher Beschränkungen – keine aufgeschlüsselten Daten mit.

Die übrigen Fälle (20 %) wurden in den Mitgliedstaaten, die Berichte vorlegten, einer förmlichen Prüfung unterzogen. In *Abbildung 6* werden die Bewertungsergebnisse der förmlich überprüften Fälle aufgeschlüsselt.¹⁹

Quelle: Berichte der Mitgliedstaaten.

¹⁹ Anmerkung: Zur Ermittlung der in *Abbildung 6* dargestellten Daten wurde von der Gesamtzahl der gemeldeten förmlich geprüften Fälle (362 = 20 % von 1793) eine Reihe von Fällen abgezogen. Diese (nicht berücksichtigten) Fälle waren von einem Mitgliedstaat gemeldet worden, der aufgrund nationaler rechtlicher Beschränkungen die Ergebnisse der Überprüfung nicht mitgeteilt hatte.

Abbildung 6



Nach Abbildung 6 wurde in 91 % der förmlich überprüften Fälle eine Genehmigung erteilt, größtenteils ohne (79 %), gelegentlich mit Auflagen (12 %). In einem sehr geringen Teil (2 %) der Fälle wurde ein Verbot ausgesprochen, und 7 % der Vorhaben wurden von den Parteien aus unbekanntem Gründen abgebrochen, sodass die nationalen Behörden keine Entscheidung zu treffen brauchten.

Insgesamt geht aus diesen Zahlen für das Jahr 2020 Folgendes deutlich hervor:

Quelle: Berichte der Mitgliedstaaten.

- Die Mitgliedstaaten wendeten ihre jeweiligen nationalen Rechtsvorschriften zur Überprüfung von ADI an, mit denen möglichen Risiken für die Sicherheit und die öffentliche Ordnung begegnet werden soll.
- Ein sehr hoher Anteil der Dossiers wurde rasch genehmigt (80 %).
- Von den übrigen 20 % der Fälle, die förmlich geprüft wurden, wurde wiederum ein sehr hoher Anteil ohne Auflagen (79 %) und ein geringerer Anteil (12 %) mit Auflagen genehmigt.
- Nur in Ausnahmefällen, d. h. bei 2 % der förmlich geprüften Dossiers, wurden Verbote verhängt.
- Die Mitgliedstaaten, die ausländische Investitionen überprüfen, sowie die Europäische Union als Ganzes sind weiter sehr offen für ADI und greifen nur bei einem sehr kleinen Teil der Fälle ein, um gegen Geschäfte vorzugehen, die voraussichtlich die Sicherheit oder die öffentliche Ordnung beeinträchtigen.

KAPITEL 4 – EU-WEITE ZUSAMMENARBEIT BEI DER ÜBERPRÜFUNG VON ADI²⁰

1. Mitteilungen und sonstige Maßnahmen im Rahmen der Verordnung über die Überprüfung von ADI

Im Zeitraum vom 11. Oktober 2020 bis zum 30. Juni 2021 gingen insgesamt 265 Mitteilungen nach Artikel 6 der Verordnung über die Überprüfung von ADI aus 11 Mitgliedstaaten ein. Über 90 % dieser Fälle wurden von fünf Mitgliedstaaten gemeldet, nämlich Deutschland, Frankreich, Italien, Österreich und Spanien. Wie aus den nachfolgenden detaillierten Angaben hervorgeht, gab es bei den gemeldeten Transaktionen große Unterschiede im Hinblick auf den wirtschaftlichen Sektor des Investitionsziels, die Herkunft des tatsächlichen Investors und den Wert der Transaktion.

Die Verordnung sieht vor, dass die Prüfung von ADI-Transaktionen in zwei möglichen Phasen erfolgen kann. Alle gemeldeten Transaktionen durchlaufen die 1. Prüfungsphase, und nur ein geringer Anteil wird in Phase 2 überführt.²¹ In Phase 2 wird eine detailliertere Bewertung solcher Fälle vorgenommen, die möglicherweise die Sicherheit oder die öffentliche Ordnung in mehr als einem Mitgliedstaat beeinträchtigen oder Risiken für Projekte oder Programme von Unionsinteresse darstellen könnten.

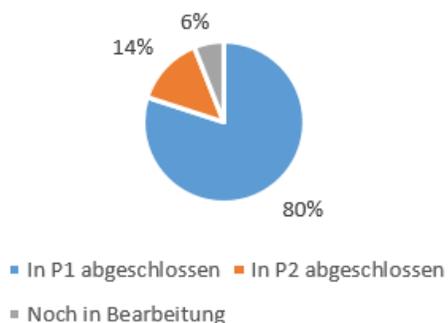
Die drei Sektoren mit den meisten Transaktionen waren das verarbeitende Gewerbe, IKT sowie Groß- und Einzelhandel.²²

Der Wert der Transaktionen lag in den meisten Fällen im Bereich von 10 bis 100 Mio. EUR, wobei die Geschäfte im IKT-Sektor die höchsten Transaktionswerte aufwiesen und Geschäfte im Sektor „sonstige Dienstleistungen“ in der niedrigsten Wertspanne angesiedelt waren.²³

Die gemeldeten Transaktionen wiesen ein breites Wertspektrum auf, wobei der geringste angegebene Transaktionswert 1200 EUR und der höchste etwa 34 Mrd. EUR betrug.

Abbildung 7

IN PHASE 1 UND PHASE 2 ABGESCHLOSSENE FÄLLE



Von den 265 gemeldeten Fällen wurden 80 % (212 Fälle) von der Kommission in Phase 1 abgeschlossen, die übrigen 14 % (36 Fälle) durchliefen Phase 2, in der zusätzliche Informationen vom meldenden Mitgliedstaat angefordert wurden. 6 % der Fälle waren zum Stichtag noch in Bearbeitung.²⁴

Die zusätzlichen Informationen, die von der Kommission bei der Einleitung von Phase 2 angefordert werden, sind sehr unterschiedlicher Art

²⁰ Dieses Kapitel deckt den Zeitraum vom 11. Oktober 2020 bis zum 30. Juni 2021 ab.

²¹ Quelle: Mitteilungen der Mitgliedstaaten. Für die Details zu den Phasen und der geltenden Fristen siehe Abschnitt 1 der begleitenden Arbeitsunterlagen der Kommissionsdienststellen.

²² Klassifiziert mit den NACE-Codes C, J und G.

²³ Die Angaben zum Wert beziehen sich, soweit verfügbar, auf das Zielunternehmen, bei dem es sich um eine in der EU ansässige Tochtergesellschaft eines größeren Zielunternehmens handeln kann.

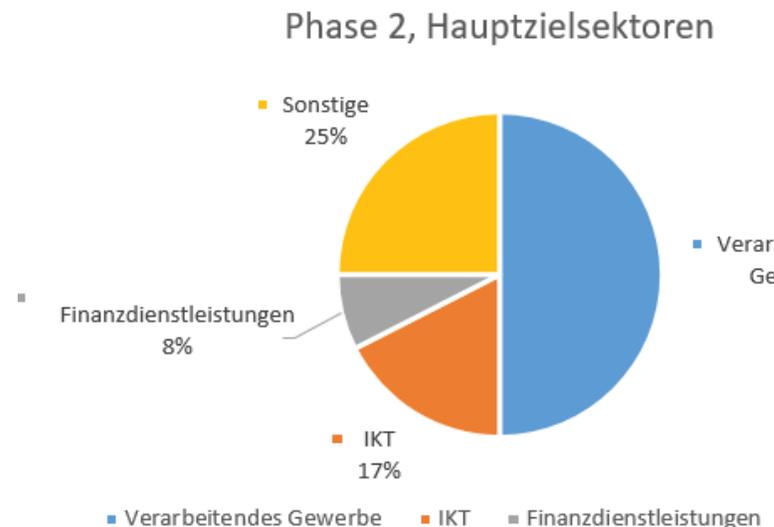
²⁴ Am 1. Juli 2021 waren von den 265 gemeldeten Fällen 17 noch nicht abgeschlossen.

und hängen von der jeweiligen Transaktion sowie von Ausführlichkeit und Qualität der Informationen ab, die mit der Mitteilung vorgelegt wurden.²⁵

Die angeforderten Informationen beziehen sich typischerweise auf eines oder mehrere der folgenden Themen: Daten zu Produkten und/oder Dienstleistungen des Zielunternehmens, mögliche Einstufung eines betroffenen Produkts als Gut mit doppeltem Verwendungszweck, Kunden, Konkurrenten und Markanteile, Portfolio an Rechten des geistigen Eigentums sowie Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten des Zielunternehmens und zusätzliche grundlegende Merkmale des Investors. Diese Informationen werden angefordert, um besser beurteilen zu können, wie kritisch das Ziel ist und inwieweit von dem Investor eine Bedrohung ausgehen könnte.

Fälle, für die Phase 2 eingeleitet wurde, betrafen vor allem das verarbeitende Gewerbe, den IKT-Sektor sowie Finanzdienstleistungen. Auf das verarbeitende Gewerbe und den IKT-Sektor entfielen 67 % aller Phase-2-Fälle.

Abbildung 8: Phase 2, Hauptzielsektoren



Quelle: Mitteilungen der Mitgliedstaaten.

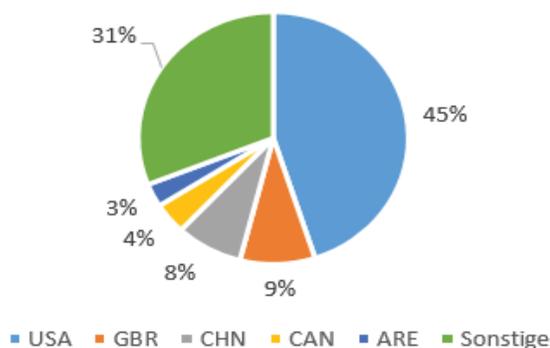
Die 36 Fälle, für die Phase 2 eingeleitet wurde, betrafen sechs Mitgliedstaaten. In den Phase-2-Fällen vergingen von dem Zeitpunkt, an dem die Kommission sich das Recht vorbehielt, eine Stellungnahme abzugeben, bis zu dem Zeitpunkt, zu dem sie vom meldenden Mitgliedstaat die angeforderten zusätzlichen Informationen erhielt, im Durchschnitt 31 Kalendertage, wobei die Spanne von 2 bis zu 101 Kalendertagen reichte.

²⁵ Das Formular für Angaben von einem Investor für die Zwecke einer Mitteilung nach Artikel 6 der Verordnung sowie das aktualisierte Dokument mit häufig gestellten Fragen dienen zur Gewährleistung einer gewissen Einheitlichkeit und eines Mindestmaßes an Informationen über den Investor und das Investitionsziel, die in den Mitteilungen gemäß der Verordnung genannt werden. Beide Dokumente können unter <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2006> abgerufen werden.

Was die Herkunft des tatsächlichen Investors betrifft, so stammte dieser in der Mehrzahl der 265 gemeldeten Fälle aus fünf Ländern, nämlich den Vereinigten Staaten, dem Vereinigten Königreich, China, Kanada und den Vereinigten Arabischen Emiraten.

Abbildung 9

Herkunft der tatsächlichen Investoren



Quelle: Mitteilungen der Mitgliedstaaten.

Von den 265 gemeldeten Fällen stellten 29 % ADI-Transaktionen dar, auf die mehrere Rechtsordnungen Anwendung fanden, da mehrere Mitgliedstaaten betroffen waren²⁶. Solche Mitteilungen betrafen das verarbeitende Gewerbe, den IKT-Sektor sowie Groß- und Einzelhandel.

Zusätzlich zu den 265 Fällen, die nach Artikel 6 der Verordnung gemeldet wurden, machte die Kommission auch von Artikel 7 der Verordnung Gebrauch.

as die Stellungnahmen der Kommission nach Artikel 6, 7 oder 8 der Verordnung betrifft, so bleiben diese nach Artikel 10 der Verordnung vertraulich.

Stellungnahmen wurden in weniger als 3 % aller gemeldeten Fälle abgegeben, und zwar nur dann, wenn es die Umstände eines Falles, insbesondere das Risikoprofil des Investors und die Kritikalität eines Investitionsziels, erfordern. Wenn risikomindernde Maßnahmen empfohlen werden, sind diese verhältnismäßig und auf die festgestellten Risiken und die ermittelte Kritikalität zugeschnitten.

Stellungnahmen der Kommission können auch darin bestehen, einschlägige Informationen an einen überprüfenden Mitgliedstaat weiterzugeben, und es können darin mögliche Maßnahmen zur Beseitigung der festgestellten Risiken vorgeschlagen werden.

Letztlich obliegt es dem überprüfenden Mitgliedstaat, über die überprüfte Transaktion zu entscheiden und dabei etwaige Stellungnahmen der Kommission zu berücksichtigen.

Aus den vorstehenden Daten lassen sich einige vorläufige Schlussfolgerungen ziehen.

Zunächst ist vor allem festzuhalten, dass der Kooperationsmechanismus gut funktioniert, da die Mitgliedstaaten Mitteilungen gemäß der Verordnung vorlegen. Von den 265 eingegangenen Mitteilungen wurde die überwiegende Mehrheit der Fälle (80 %) in Phase 1, d. h. sehr rasch,

²⁶ „ADI-Transaktionen, auf die mehrere Rechtsordnungen Anwendung finden“ bezeichnet in diesem Zusammenhang ADI-Transaktionen, bei denen das Investitionsziel eine Unternehmensgruppe ist, die in mehr als einem Mitgliedstaat (und möglicherweise auch in Drittländern) präsent ist, entweder durch Tochterunternehmen in mehr als einem Mitgliedstaat oder dadurch, dass das Zielunternehmen Güter oder Dienstleistungen in mehr als einem Mitgliedstaat liefert bzw. erbringt. Je nach den Umständen und auch den Besonderheiten des Überprüfungsmechanismus der betreffenden Mitgliedstaaten werden solche Geschäfte von mehr als einem Mitgliedstaat gemeldet, wobei dies allerdings nur selten in koordinierter und synchronisierter Weise geschieht.

abgeschlossen. In nur 14 % der Fälle wurde Phase 2 eingeleitet, und in einer noch weit geringeren Zahl von Fällen gab die Kommission eine Stellungnahme ab.

Zweitens variiert – während die meisten Fälle rasch in Phase 1 innerhalb der vorgeschriebenen 15 Kalendertage beurteilt werden – die Bearbeitungsdauer von Fällen, für die Phase 2 eingeleitet wird, erheblich. Grund dafür ist die Zeit, die die Mitgliedstaaten benötigen, um den Ersuchen der Kommission um zusätzliche Informationen nachzukommen, wobei sie diesbezüglich oft vom Investor abhängig sind.

Drittens entsprechen die am meisten betroffenen Sektoren (verarbeitendes Gewerbe, IKT sowie Groß- und Einzelhandel) und die Herkunft der tatsächlichen Investoren (Vereinigte Staaten, Vereinigtes Königreich, China, Kanada und Vereinigte Arabische Emirate) in den gemäß der Verordnung gemeldeten Fällen weitgehend den einschlägigen Feststellungen in Kapitel 1 und Abschnitt 2 der beigefügten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

Viertens trafen auf eine beträchtliche Zahl der von den Mitgliedstaaten mitgeteilten Fälle einer oder mehrere der in Artikel 4 der Verordnung aufgeführten Faktoren, die berücksichtigt werden können, zu, darunter die Faktoren kritische Infrastruktur, kritische Technologien und Güter mit doppeltem Verwendungszweck, Zugang zu sensiblen Informationen sowie die Tatsache, dass der ausländische Investor im Eigentum des Staates steht oder staatlicher Kontrolle oder Einflussnahme unterliegt. Unter den gemeldeten Fällen war auch eine Reihe gesundheitsbezogener Investitionen, d. h. Investitionen in einen Sektor, der angesichts der derzeitigen Pandemie eine sorgfältige Prüfung rechtfertigt.

2. Anmerkungen der EU-Mitgliedstaaten zum Wert und zur Funktionsweise der Verordnung über die Überprüfung von ADI

Für diesen ersten Jahresbericht waren die Mitgliedstaaten aufgefordert, zu drei Themen Stellung zu nehmen: a) dem Mehrwert der Verordnung über die Überprüfung von ADI und des Kooperationsmechanismus, b) etwaigen schwerwiegenden verfahrenstechnischen Problemen und c) möglichen Lösungen für solche Probleme. Die nachfolgend wiedergegebenen Aussagen stammen aus einer Reihe von Mitgliedstaaten, von denen einige über einen nationalen Überprüfungsmechanismus verfügen und andere nicht.

Wert der Verordnung über die Überprüfung von ADI und des Kooperationsmechanismus

Alle Mitgliedstaaten bezeichneten die Verordnung und den Kooperationsmechanismus einhellig als Instrument, das sehr hilfreich ist, um einen umfassenden Überblick über ADI in der EU, auch im Hinblick auf besondere Investitionsziele und Investorenprofile, zu gewinnen.

„Der Kooperationsmechanismus ist ein äußerst nützliches Instrument, das die Mitgliedstaaten dazu veranlasst, die Folgen zu bedenken, die Investitionen in anderen Mitgliedstaaten für sie selbst haben; dies führt zu einer stärkeren Sensibilisierung für die Auswirkungen von ADI im eigenen Land auf die anderen Mitgliedstaaten. Der Mehrwert sollte daher unseres Erachtens nicht kurzfristig quantitativ, sondern langfristig qualitativ an einer besser durchdachten und vorbereiteten Politik und Entscheidungsfindung gemessen werden.“

Insbesondere bezeichneten mehrere Mitgliedstaaten die Möglichkeit, Fragen zu stellen und einem Mitgliedstaat Kommentare zu übermitteln, als positives Element der Verordnung. Ebenfalls von mehreren Mitgliedstaaten wurden die Vorteile der förmlichen und informellen

Zusammenarbeit betont, wozu auch die gemäß der Verordnung eingerichtete, aus zuständigen Beamten der Mitgliedstaaten und der Kommission bestehende Expertengruppe gehört, über die Standpunkte und bewährte Verfahren unter den Mitgliedstaaten ausgetauscht werden können.

Wie mehrere Mitgliedstaaten anmerkten, ermöglichen die Verordnung und der Kooperationsmechanismus eine wertvolle Lernerfahrung, auch im Hinblick auf die von anderen Mitgliedstaaten in besonders kritischen Sektoren eingesetzten Konzepte und Instrumente. Diese Erfahrungen waren für mehrere Mitgliedstaaten direkt anwendbar und von erheblicher Bedeutung bei der Ausarbeitung oder Aktualisierung ihrer eigenen Überprüfungsrechtsvorschriften, auch bei etwaigen sektoralen Schwerpunkten dieser Rechtsvorschriften.

„[...] da multinationale Unternehmen wachsen und sich ausbreiten, hängen ADI-Überprüfungsmechanismen immer mehr von der Berichterstattung aus anderen Staaten mit ähnlichen Vorschriften ab. Der Koordinierungsmechanismus ist mittlerweile ein effizientes Verfahren, um auf Bedenken im Zusammenhang mit ADI zu reagieren und entsprechende Stellungnahmen abzugeben.“

Wie ein Mitgliedstaat betonte, können Mitteilungen im Rahmen der Verordnung über die Überprüfung von ADI „Bewusstsein“ für Transaktionen schaffen, die im Rahmen eines bestimmten nationalen Mechanismus möglicherweise nicht gemeldet wurden, aber rechtmäßig zu melden gewesen wären oder die Maßnahmen von Amts wegen seitens der Überprüfungsbehörde auslösen könnten. Ein anderer Mitgliedstaat wies darauf hin, dass der Informationsaustausch es den Mitgliedstaaten erlaube, potenzielle Risiken durch ADI-Transaktionen früher zu entdecken, während wieder ein anderer anmerkte, dass der Kooperationsmechanismus bei größer angelegten Transaktionen mit Auswirkungen in mehreren Mitgliedstaaten den endgültigen Entscheidungsfindungsprozess sowie eine bessere gemeinsame und koordinierte Antwort unterstütze.

„Die Informationen über Überprüfungen von ADI in anderen Mitgliedstaaten haben beträchtlich zur Gestaltung unserer eigenen Analysekapazitäten beigetragen und unsere Lageerfassung durch den sehr nützlichen internationalen Kontext vertieft und erweitert.“

„Der Kooperationsmechanismus erleichtert auf der Ebene der Mitgliedstaaten die Gespräche und den Austausch über Querschnittsaspekte von ADI-Überprüfungen (z. B. Halbleiter).“

Ernsthafte Verfahrensprobleme

Von einigen Mitgliedstaaten wurde eine generelle Frage angesprochen, nämlich, wie sich der Umstand, dass die Überprüfung von ADI erneut ins Blickfeld rückt, auf die Zahlen der damit befassten Bediensteten auswirkt. Von mehreren Mitgliedstaaten – insbesondere kleineren Mitgliedstaaten und Überprüfungsbehörden – wurde auch angesichts der Komplexität von im Rahmen der Verordnung über die Überprüfung von ADI gemeldeten Transaktionen, auf die mehrere Rechtsordnungen Anwendung finden, sowie der sehr knappen Fristen, die in der Verordnung festgelegt sind, auf Ressourcenprobleme hingewiesen. Andere Mitgliedstaaten machten darauf aufmerksam, dass bei den Mitteilungen im Rahmen der Verordnung über die

Überprüfung von ADI eine gewisse Inkohärenz wahrgenommen wird: Ihnen zufolge würden zu viele ADI-Transaktionen gemeldet, auch solche, die für andere Mitgliedstaaten irrelevant oder folgenlos seien, wodurch Ressourcen gebunden werden.

„Um die Zahl der Mitteilungen ohne grenzüberschreitende Auswirkungen im Rahmen des Kooperationsmechanismus zu verringern, könnte es angebracht sein, über einen gemeinsamen Katalog von Kriterien zu beraten. Wenn diese erfüllt seien, könnte beschlossen werden, auf die Meldung des entsprechenden ADI-Überprüfungsfalls zu verzichten. Dies würde nicht nur die Gesamtzahl der Mitteilungen verringern, sondern auch zusätzliche Ressourcen für die schwerpunktmäßige Behandlung kritischer ADI freisetzen.“

Ein weiteres, von mehreren Mitgliedstaaten angesprochenes Thema sind die Fristen. Mehrfach wurde angemerkt, dass die im Rahmen der Verordnung über die Überprüfung von ADI festgelegten Fristen zu kurz seien, um auch komplexe ADI-Transaktionen angemessen beurteilen, Fragen zu stellen oder Kommentare abgeben zu können. Einem Mitgliedstaat zufolge werden durch die in den nationalen Mechanismen der Mitgliedstaaten und der Verordnung zur Überprüfung von ADI festgelegten unterschiedlichen Fristen zusätzliche Komplikationen verursacht.

Während die Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, Kommentare abzugeben, als positiv bewertet wird, gaben einige Mitgliedstaaten zu bedenken, sie würden lediglich darüber in Kenntnis gesetzt, dass Kommentare abgegeben worden seien, es gebe dagegen keine Informationen über deren Inhalt und keine Verpflichtung für den meldenden Mitgliedstaat, bei dem die Kommentare eingingen, zu erläutern, wie diese bei seiner endgültigen Entscheidung berücksichtigt worden seien.

Ein Mitgliedstaat brachte vor, einige Ersuchen um zusätzliche Informationen verursachten „übermäßigen Aufwand“. Die Mitgliedstaaten sowie die Europäische Kommission sollten bedenken, dass solche Ersuchen hinreichend begründet, von beschränktem Umfang sowie verhältnismäßig zum Zweck des Ersuchens sein müssen und den Mitgliedstaat, der die Überprüfung durchführt, nicht über Gebühr belasten dürfen.

Mögliche Lösungen für ernsthafte Verfahrensprobleme

Zur Lösung der Probleme im Zusammenhang mit der Zahl der Bediensteten/den Humanressourcen wurde unter anderem vorgeschlagen, in Gesprächen und möglicherweise durch Leitlinien die Frage zu klären, was eine Mitteilung gemäß der Verordnung über die Überprüfung von ADI erfordert, um eine stärkere Fokussierung zu erreichen und eine „Überlastung“ des Systems zu vermeiden. Ganz konkret wird ein Vorgehen vorgeschlagen, bei dem die Aufmerksamkeit der anderen Mitgliedstaaten durch eine Art Kennzeichnung auf die wichtigeren gemeldeten ADI-Transaktionen gelenkt würde. Ferner wurde eine Klärung der Fristen und eine Erstellung monatlicher statistischer Übersichten durch die Europäische Kommission angeregt, in denen auch die von den Mitgliedstaaten gemäß der Verordnung übermittelten Kommentare erfasst sein sollen.

„Es besteht die Gefahr, dass die Anforderung, jede förmlich überprüfte ausländische Direktinvestition der Kommission und den anderen Mitgliedstaaten mitzuteilen, den Kooperationsmechanismus verwässert und seine Wirksamkeit beeinträchtigt.“ ... „Es wird vorgeschlagen, dass die Kommission Gespräche zwischen den Mitgliedstaaten über das

Potenzial zur Entwicklung von Leitlinien in Gang bringt, durch die präzisiert wird, welche Fälle zu melden sind und ob Mitgliedstaaten die Meldung bestimmter Fälle vermeiden können, etwa wenn diese eindeutig keine grenzüberschreitenden Auswirkungen haben.“

Einem Mitgliedstaat zufolge sollten einige Schlüsselaspekte der Verordnung über die Überprüfung von ADI zusätzlich geklärt oder detaillierter formuliert werden, nämlich das für die Mitteilungen maßgebliche Datum, die Definition von ausländischen Investoren und ausländischen Direktinvestitionen sowie der Anwendungsbereich von Stellungnahmen oder Kommentaren. Derselbe Mitgliedstaat forderte die Europäische Kommission auf, das „Gesamtbild“ (d. h. die europäischen Auswirkungen einer Transaktion) unabhängig von einem bestätigten Interesse von mehr als einem Mitgliedstaat an der Transaktion in den Blick zu nehmen, und wies auch darauf hin, dass die Verordnung über die Überprüfung von ADI einen größeren Mehrwert hätte, wenn Synergien zwischen ihr und anderen derzeitigen oder künftigen einschlägigen Rechtsvorschriften ausgelöst werden könnten.

Schließlich schlug ein Mitgliedstaat gemeinsame Mitteilungen für den Fall vor, dass für eine ADI-Transaktion in mehr als einem Mitgliedstaat eine Genehmigung beantragt wurde.

Reaktionen der Europäischen Kommission auf die Stellungnahmen der Mitgliedstaaten

Die Europäische Kommission teilt die Ansicht der Mitgliedstaaten, dass die Verordnung über die Überprüfung von ADI und der Kooperationsmechanismus ein einzigartiges Instrument für die Überwachung und Bewertung von ADI in der Europäischen Union im Hinblick auf das mögliche Risiko, das von solchen ADI für die Sicherheit oder die öffentliche Ordnung von mehr als einem Mitgliedstaat oder für Projekte oder Programme von Unionsinteresse ausgeht, darstellen.

Was die von den Mitgliedstaaten angesprochenen besonderen Herausforderungen – und die vorgelegten Vorschläge – betrifft, so stellt die Kommission Folgendes fest:

- Die Kommission ist sich der Ressourcenprobleme bewusst, von denen auch sie betroffen ist. Sie hat bereits eine Reihe konkreter Schritte zur Arbeitserleichterung, auch durch geeignete elektronische Mittel, unternommen. Die Diskussionen in der Expertengruppe dienen auch dazu, Probleme, die von Mitgliedstaaten angesprochen werden, zu lösen, indem versucht wird, innerhalb der Grenzen dessen, was ohne eine Änderung der Verordnung möglich ist, zu einem Konsens bei bestimmten Punkten zu gelangen, auch bei der Frage, welche Transaktionen zu melden sind, und bei der Berechnung der in der Verordnung vorgesehenen Fristen. Die Kommission hat ihren Dienststellen bereits zusätzliche Ressourcen für die Durchführung von ADI-Überprüfungen zugeteilt, und die Mitgliedstaaten werden nachdrücklich aufgefordert, ebenso zu handeln. Dies ist umso wichtiger, als in den kommenden Monaten neue oder geänderte nationale Überprüfungsmechanismen in Kraft treten dürften.
- Was die Vereinbarung möglicher Beschränkungen oder Filterkriterien betrifft, nach denen Transaktionen gemäß der Verordnung gemeldet würden, so kann eine Transaktion, die einem Mitgliedstaat nicht sensibel erscheint, für einen anderen sehr wohl sensibel sein, so wie einige Mitgliedstaaten nach ihren eigenen nationalen Rechtsvorschriften verpflichtet sind, alle überprüften Transaktionen zu melden. Die Kommission erinnert daran, dass nach Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, „alle ausländischen Direktinvestitionen in ihrem Hoheitsgebiet mitzuteilen, die einer Überprüfung unterzogen werden“.

- Zur weiteren Klärung von Begriffen wie „ausländische Direktinvestition“ und „ausländischer Investor“ hat die Kommission ein aktualisiertes Dokument mit häufig gestellten Fragen vorgelegt, dem genauere Informationen zu den Begriffen gemäß der Verordnung zu entnehmen sind. Die Kommission ist bereit, dieses Dokument erforderlichenfalls zu aktualisieren.
- Im Hinblick auf Fristen, die in den Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten sowie in diesen und der Verordnung voneinander abweichen, stellt die Kommission fest, dass die Fristen durch die Verordnung nicht harmonisiert wurden und die nationalen Überprüfungsmechanismen der Mitgliedstaaten erhebliche Unterschiede aufweisen. Der Kooperationsmechanismus sowie förmliche und informelle Kontakte können dazu beitragen, die unbeabsichtigten Folgen dieser Unterschiede zu minimieren, aber eine Anpassung der in der Verordnung vorgesehenen förmlichen Fristen, die möglicherweise als zu knapp angesehen werden, würde eine Änderung der Verordnung erfordern.
- Bei der weiteren Klärung des Zusammenspiels verschiedener Instrumente, z. B. des präziseren Zusammenwirkens zwischen der Verordnung mit anderen politischen Instrumenten und mit der Regulierung betrauten Bediensteten (Fusions- und aufsichtsrechtliche Kontrollen), etwa bei Finanzdiensten, ist die Kommission ebenfalls der Ansicht, dass diese Frage unter anderem in der Expertengruppe näher erörtert werden könnte.
- Was schließlich die Frage der ADI-Transaktionen, auf die mehrere Rechtsordnungen Anwendung finden, betrifft, d. h. solcher Transaktionen, bei denen das Investitionsziel in mehreren EU-Mitgliedstaaten vertreten ist (entweder durch Tochtergesellschaften in mehr als einem EU-Mitgliedstaat oder weil es Waren oder Dienstleistungen in mehr als einem Mitgliedstaat bereitstellt), so werden diese Transaktionen wahrscheinlich zu mehrfachen Überprüfungen durch verschiedene Mitgliedstaaten und zu einem Austausch von Fragen/Kommentaren zwischen ihnen führen. Solche Fälle bringen eine Reihe von Herausforderungen mit sich, darunter unterschiedliche Fristen im Rahmen verschiedener nationaler Rechtsvorschriften, die eine Synchronisierung der Mitteilungen und Bewertungen im Rahmen der Verordnung verhindern könnten. Auf diese Frage wird in der Verordnung derzeit nicht ausdrücklich eingegangen. Die Erfahrung hat jedoch bereits gezeigt, dass Spielraum für eine engere informelle Koordinierung zwischen den betreffenden Mitgliedstaaten und der Kommission besteht, wie sie schon bei einer Reihe gemeldeter ADI-Transaktionen praktiziert worden ist. Angesichts des erheblichen Anteils solcher mehreren Rechtsordnungen unterliegenden ADI-Transaktionen (29 %) und der damit verbundenen Herausforderungen ist die Kommission jedoch der Ansicht, dass die Frage in Zukunft sorgfältig erwogen werden sollte.

3. Nach dem 11. Oktober 2020 unternommene Schritte und Ausblick

Obwohl die Verordnung über die Überprüfung von ADI erst seit dem 11. Oktober 2020 vollständig gilt, können auf der Grundlage der bisherigen Erfahrungen einige vorläufige Schussfolgerungen gezogen werden, zumal bestimmte Schritte zur Verbesserung der Wirksamkeit der Verordnung und des Kooperationsmechanismus bereits unternommen wurden.

Insbesondere hat die Kommission aktualisierte Fassungen des Mitteilungsformulars für Investoren und des Dokuments mit häufig gestellten Fragen erstellt, um die wirksame Durchführung der Verordnung zu erleichtern und für mehr Konformität und Vollständigkeit bei den von den Mitgliedstaaten nach Artikel 6 der Verordnung vorgelegten Mitteilungen zu sorgen.

Das Mitteilungsformular, das auch die Überprüfungsbehörden mehrerer Mitgliedstaaten auf ihrer Website veröffentlicht haben, dient Investoren dazu, ausführlichere Informationen über eine gemeldete Transaktion einschließlich der nach Artikel 9 Absatz 2 erforderlichen Angaben zu übermitteln. Dies soll sowohl eine detailliertere Bewertung der gemeldeten Transaktionen in Phase 1 ermöglichen als auch bei bestimmten Transaktionen den Bedarf an Ersuchen um zusätzliche Informationen und an Bewertungen in Phase 2 verringern.

In einem allgemeineren Sinne haben sich die Verordnung und der Kooperationsmechanismus, wie von den Mitgliedstaaten bestätigt wurde, bereits als wertvolles und effizientes Instrument erwiesen. Sie funktionierten zuverlässig und, soweit bekannt, ohne Durchsickern von Informationen über Mitteilungen, Stellungnahmen oder sonstige Maßnahmen im Rahmen der Verordnung. Ein angemessener Umgang mit den für die Zwecke der Artikel 6, 7 und 8 der Verordnung übermittelten Informationen und ihr Schutz sind unerlässlich, um das notwendige Vertrauen zwischen allen beteiligten Parteien, d. h. den Parteien eines Investitionsgeschäfts, dem meldenden Mitgliedstaat, den 26 übrigen Mitgliedstaaten und der Kommission zu gewährleisten. Die Verordnung und der Kooperationsmechanismus haben zudem ihren Nutzen und ihre Wirksamkeit für das übergeordnete politische Ziel unter Beweis gestellt, unsere kollektive Sicherheit und öffentliche Ordnung sowie Projekte und Programme von Unionsinteresse zu schützen.

Gleichwohl zeigen die bisherigen Erfahrungen auch, dass noch Bedarf an weiteren Verbesserungen besteht, auch in den von den Mitgliedstaaten ermittelten Bereichen.

Wie bereits erwähnt, hat die Kommission eine umfassende Studie in Auftrag gegeben. Allgemeines Ziel der Studie ist es, sicherzustellen, dass die Überprüfungsmechanismen der Mitgliedstaaten sowie der Kooperationsmechanismus der EU wirksam und effizient arbeiten und auf ebensolche Weise zusammenwirken.²⁷

Die Kommission wird sorgfältig prüfen, ob möglicherweise Leitlinien für die Überprüfungsbehörden der Mitgliedstaaten und für Investoren zu gegebener Zeit zur Verfügung gestellt werden. Das Konzept der Leitlinien hat sich bei der Regulierung und der Durchsetzung von Rechtsvorschriften auf anderen Gebieten einschließlich der Wettbewerbspolitik als nützlich erwiesen. Die Kommission würde bei Vorschlägen für Leitlinien im Bereich der ADI-Überprüfung eine Konsultation der breiteren Öffentlichkeit in Erwägung ziehen.

Die stetig steigende Zahl der Mitgliedstaaten mit nationalen ADI-Überprüfungsmechanismen wird zusammen mit einer erwarteten Zunahme der ADI in der EU unweigerlich zu einem vermehrten Aufkommen von Mitteilungen nach der Verordnung führen. Die Kommission wird

²⁷ Die besonderen Ziele der Studie bestehen darin, i) einen Überblick über die bestehenden Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten, die derzeit über Überprüfungsmechanismen verfügen, zu geben; ii) zu prüfen, wie die nationalen Rechtsvorschriften und die Verordnung über die Überprüfung von ADI das Zusammenwirken der nationalen Behörden untereinander und mit der Europäischen Kommission im Rahmen des mit der Verordnung über die Überprüfung von ADI eingerichteten Kooperationsmechanismus regeln; iii) etwaige erhebliche Probleme im derzeitigen System aus nationalen Rechtsvorschriften und der Verordnung über die Überprüfung von ADI aufzuzeigen, die zu weniger wirksamen und/oder effizienten Ergebnissen im Hinblick auf die politischen Ziele der Verordnung über die Überprüfung von ADI führen könnten; iv) zudem muss dafür gesorgt werden, dass die Verhältnismäßigkeit des Verwaltungsaufwandes für Investoren und sonstige Interessenträger – bezogen auf die politischen Ziele und die maßgeblichen Bedenken im Zusammenhang mit der Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung – gewahrt bleibt.

sorgfältig prüfen, wie die Verfahren gestrafft werden können, damit die Ressourcen der Kommission und der Mitgliedstaaten optimal eingesetzt werden können, unter anderem durch eine klare Fokussierung auf solche ADI-Transaktionen, bei denen am ehesten die Wahrscheinlichkeit besteht, dass sie ein Risiko für die Sicherheit oder die öffentliche Ordnung von mehr als einem Mitgliedstaat oder für Projekte und Programme von Unionsinteresse darstellen. Dies umfasst auch Überlegungen, wie mit ADI-Transaktionen, auf die mehrere Rechtsordnungen Anwendung finden, im Rahmen der derzeitigen Verordnung am besten zu verfahren ist, auch im Wege einer möglichen Anpassung der Mitteilungen von zwei oder mehr Mitgliedstaaten.

Was künftige Änderungen der Verordnung betrifft, so ist der Zeitpunkt dafür noch nicht gekommen. Nach Artikel 15 der Verordnung führt die Kommission jedoch bis zum 12. Oktober 2023 „eine Bewertung der Funktionsweise und der Wirksamkeit dieser Verordnung durch und legt dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Bericht vor“ und hat außerdem erforderlichenfalls Änderungen der Verordnung vorzuschlagen. Die Kommission ist, wenn notwendig, bereit, Vorschläge für Änderungen vorzulegen, die die weiteren Erfahrungen mit der Durchführung der Verordnung berücksichtigen, und hat dies auch vor Kurzem in ihrer Mitteilung zur Handelspolitik (Februar 2021) klargestellt: „Die Kommission wird den Mechanismus der Zusammenarbeit mit den Behörden der Mitgliedstaaten weiter umsetzen, um die Sicherheit und die öffentliche Ordnung vor riskanten ausländischen Direktinvestitionen zu schützen, und in Erwägung ziehen, den durch die Verordnung über die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen geschaffenen Kooperationsmechanismus auszubauen.“

Damit wird nicht nur die Absicht der Kommission, die Verordnung über die Überprüfung von ADI zusammen mit den Mitgliedstaaten weiter durchzuführen und einen Ausbau des Kooperationsmechanismus in Erwägung zu ziehen, klar dargelegt. In der Mitteilung wird vielmehr auch das grundlegende politische Ziel der Verordnung zur Überprüfung von ADI hervorgehoben, zum Schutz der kollektiven Sicherheit und der öffentlichen Ordnung aller 27 Mitgliedstaaten und der EU beizutragen. Die Verordnung über die Überprüfung von ADI und der Kooperationsmechanismus sind wichtige Instrumente zur Erhöhung der Resilienz der EU. Die EU bleibt zwar offen für ausländische Direktinvestitionen, wie auch aus den Daten in Kapitel 3 klar hervorgeht, doch ist es von entscheidender Bedeutung, dass alle Mitgliedstaaten zur Verwirklichung dieses gemeinsamen Sicherheitsziels aktiv und direkt beitragen. Die Kommission rechnet fest damit, dass bis zum nächsten Jahresbericht weitere Mitgliedstaaten nationale Rechtsvorschriften zur Überprüfung von ADI und damit zusammenhängende Mechanismen für potenziell riskante ausländische Investitionen aus Nicht-EU-Ländern angenommen und verstärkt haben und dass es nur eine Frage der Zeit ist, bis alle 27 Mitgliedstaaten über solche Rechtsvorschriften und Mechanismen verfügen.