

## **Beschlussempfehlung und Bericht**

### **des Ausschusses für Wirtschaft und Technologie (9. Ausschuss)**

**1. zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung  
– Drucksache 16/10730 –**

**Entwurf eines Dreizehnten Gesetzes zur Änderung des Außenwirtschafts-  
gesetzes und der Außenwirtschaftsverordnung**

**2. zu dem Antrag der Abgeordneten Rainer Brüderle, Frank Schäffler, Martin Zeil,  
weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP  
– Drucksache 16/6997 –**

**Rückbesinnung auf die Soziale Marktwirtschaft – Die europäische Alternative  
zu Wirtschaftsprotektionismus und Ausländerdiskriminierung**

**3. zu dem Antrag der Abgeordneten Kerstin Andreae, Dr. Wolfgang  
Strengmann-Kuhn, Alexander Bonde, weiterer Abgeordneter und der  
Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
– Drucksache 16/9612 –**

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

#### **A. Problem**

Zu Nummer 1

Schaffung einer gesetzlichen Möglichkeit, den Erwerb von gebietsansässigen Unternehmen durch gemeinschaftsfremde Erwerber im Einzelfall zu prüfen und zu untersagen, wenn dies unerlässlich ist, um die öffentliche Ordnung oder Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland zu gewährleisten.

Zu Nummer 2

Bekanntnis zu den Grundfreiheiten der EG und damit der Sozialen Marktwirtschaft, klare Absage an Protektionismus, nationaler und internationaler Informationsaustausch und Verringerung politischer Einflussnahme auf ausländische Direktinvestitionen, Transparenzregeln für ausländische Staatsfonds und Aufklärung über bisherige positive Erfahrungen.

Zu Nummer 3

Vorbereitung internationaler Maßnahmen zur Kontrolle von Direktinvestitionen: Verpflichtung von Investoren zur Einhaltung von Menschenrechten sowie ökologischer und sozialer Standards, Erhöhung der Transparenz bei Staatsfonds, Harmonisierung der Investitionskontrolle in der EU.

## **B. Lösung**

Zu Nummer 1

**Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 16/10730 in geänderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

Zu Nummer 2

**Ablehnung des Antrags auf Drucksache 16/6997 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktion der FDP bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

Zu Nummer 3

**Ablehnung des Antrags auf Drucksache 16/9612 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

## **C. Alternativen**

Keine

## **D. Finanzielle Auswirkungen**

Zu Nummer 1

1. Haushaltsaufgaben ohne Vollzugaufwand

Dem Bund entstehen durch das Gesetz keine zusätzlichen Kosten.

2. Vollzugaufwand

Die Einführung des neuen Prüfverfahrens in § 53 der Außenwirtschaftsverordnung (AWV) begründet Vollzugaufwand für den Bund. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie muss sich für seine Entscheidung, ob es einen ausländischen Erwerb nach § 53 AWV prüfen will, im Zusammenwirken mit dem Bundeskartellamt und der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht laufend über Investitionen in deutsche Unternehmen informieren und Veröffentlichungen in der Presse verfolgen; ggf. müssen sich das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie sowie weitere gemäß der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien betroffene Ressorts zusätzliche Informationen verschaffen, die für die Entscheidung über die Einleitung der Prüfung erforderlich sind. Weiterer Personalbedarf besteht für die Prüfung der aufgegriffenen Fälle und der Fälle, in denen Erwerber eine Prüfung beantragen. Die Bundesregierung geht davon aus, dass jährlich etwa zehn Investitionsvorhaben von Amts wegen geprüft werden. Überdies ist damit zu rechnen, dass Erwerber von der Möglichkeit einer freiwilligen Anzeige eines geplanten Erwerbs Gebrauch machen werden. Derzeit ist nicht abschätzbar, mit wie vielen freiwilligen Anzeigen jährlich zu rechnen ist. Die Kosten für die

Prüfung der aufgegriffenen Fälle werden geringer sein als die Kosten für die Information über ausländische Investitionen, da eine Prüfung nur in wenigen Einzelfällen in Betracht kommt, in denen die Investition die öffentliche Ordnung oder Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland gefährden kann. Im Haushaltsentwurf 2009 sind zunächst drei Planstellen (1 A 15, 1 A 12, 1 A 8) aufgenommen worden; über den weiteren Personalbedarf wird im parlamentarischen Verfahren zum Bundeshaushalt 2009 entschieden. Eine Überprüfung des Personalbedarfs soll nach zwölf Monaten erfolgen.

Länder und Gemeinden werden nicht mit Kosten belastet.

Zu den Nummern 2 und 3

Finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte wurden nicht erörtert.

### **E. Sonstige Kosten**

Zu Nummer 1

Die Einführung des Prüfverfahrens nach § 53 AWV dürfte für die Wirtschaft nur geringfügige, nicht zu quantifizierende Auswirkungen haben, da das Verfahren nur in seltenen Einzelfällen zur Anwendung kommt. Auswirkungen auf Einzelpreise und das allgemeine Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

Zu den Nummern 2 und 3

Kosten wurden nicht erörtert.

### **F. Bürokratiekosten**

Zu Nummer 1

Mit der Gesetzesänderung wird eine neue Informationspflicht für die Wirtschaft eingeführt. Erwerber aus Ländern außerhalb des Gemeinschaftsgebiets und der Europäischen Freihandelsassoziation werden verpflichtet, dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie die vollständigen Unterlagen über den Erwerb zu übermitteln, falls dieses eine Prüfung nach § 53 AWV durchführt. Informationspflichten existieren bereits bei der Fusionskontrolle gegenüber dem Bundeskartellamt bzw. der EU-Kommission und bei der Abgabe eines Übernahmeangebots an einem börsennotierten Unternehmen gegenüber der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht; teilweise entsprechen sie den Informationen, die im Verfahren nach § 53 AWV übermittelt werden müssen. Für die Prüfung können die Investoren daher teilweise dieselben Unterlagen vorlegen, die bei einer Fusionsanmeldung bzw. einer Meldung an die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht einzureichen sind. In diesen Fällen werden sich die Kosten entsprechend reduzieren. Für einen Prüffall sind ggf. weitere Daten anwaltlich aufzubereiten. Eine exakte Kostenabschätzung ist derzeit nicht möglich. Bei einem geschätzten zusätzlichen Aufwand für eine Meldung von etwa 20 Stunden durch Mitarbeiter mit vergleichbarer Funktions- und Qualifikationsstufe wie solche im höheren öffentlichen Dienst würden bei betriebsinterner Abwicklung Kosten von  $20 \times 39,30$  Euro, insgesamt 786 Euro, pro Fall und Unternehmen anfallen. Bei geschätzten zehn Fällen im Jahr sind dies insgesamt 7 860 Euro. Bei einer externen Abwicklung durch Anwälte, die vor allem von großen Unternehmen beauftragt werden, erhöhen sich die Kosten entsprechend. Soweit der Erwerb nicht gleichzeitig fusionskontrollpflichtig ist bzw. der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) gemeldet werden muss, erhöht sich der Aufwand für die Aufbereitung der zusätzlichen Unterlagen geringfügig. Die Zahl dieser Prüfverfahren lässt sich nicht quantifi-

zieren. Es ist allerdings von einer geringen Zahl auszugehen, da das Prüfkriterium der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit vorrangig fusionskontrollpflichtige Erwerbe von großen Unternehmen betreffen dürfte.

Die Informationspflicht nach § 53 AWV tritt neben bereits bestehende Informationspflichten. Ein weniger belastender Eingriff ist nicht denkbar: Auch bei einer alternativ denkbaren Meldepflicht entsprechend § 52 AWV wären vergleichbare Informationspflichten unvermeidbar. Allerdings würden dann mehr Erwerbe von der Informationspflicht erfasst. Die bürokratischen Belastungseffekte für die Wirtschaft sind daher vernachlässigbar gering.

Informationspflichten für Bürger und Verwaltung

Das Gesetz tangiert keine Informationspflichten für Bürger und Verwaltung.

Zu den Nummern 2 und 3

Bürokratiekosten wurden nicht erörtert.

## Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

1. den Gesetzentwurf mit folgenden Maßgaben, im Übrigen unverändert anzunehmen:

1. Artikel 1 Nummer 6 wird wie folgt gefasst:

„§ 34 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 Satz 2 wird wie folgt geändert:

Das Wort „ausführt“ wird durch das Wort „versendet“ ersetzt.

b) Absatz 4 wird wie folgt geändert:

aa) In Nummer 1 wird am Ende das Wort „oder“ gestrichen.

bb) In Nummer 2 werden nach dem Wort „Ausfuhr-“ die Wörter „Einfuhr-, Durchfuhr-, Verbringungs-“ eingefügt und am Ende der Punkt durch das Wort „oder“ ersetzt.

cc) Folgende neue Nummer 3 wird angefügt:

„3. einer im Bundesanzeiger veröffentlichten unmittelbar geltenden Vorschrift eines Rechtsaktes der Europäischen Gemeinschaften zuwiderhandelt, die eine Genehmigungspflicht für eine Ausfuhr, Einfuhr, Durchfuhr, Verbringung, einen Verkauf, eine Lieferung, Bereitstellung, Weitergabe, Dienstleistung, Investition oder Unterstützung vorschreibt und die der Durchführung einer vom Rat der Europäischen Union im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik beschlossenen wirtschaftlichen Sanktionsmaßnahme dient.“

2. Artikel 2 Nummer 2 wird wie folgt geändert:

a) § 53 Absatz 1 wird wie folgt neu gefasst:

„§ 53

Beschränkung nach § 7 Abs. 1 und 2 Nr. 6 AWG

(1) Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie kann den Erwerb eines gebietsansässigen Unternehmens oder einer unmittelbaren oder mittelbaren Beteiligung an einem solchen Unternehmen durch einen Gemeinschaftsfremden oder ein gemeinschaftsansässiges Unternehmen, an dem ein Gemeinschaftsfremder mindestens 25 Prozent der Stimmrechte hält, innerhalb von drei Monaten seit dem Abschluss des schuldrechtlichen Vertrages über den Erwerb der Stimmrechte darauf prüfen, ob der Erwerb die öffentliche Ordnung oder Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland gefährdet; im Fall eines öffentlichen Angebots beginnt die Frist mit der Veröffentlichung der Entscheidung zur Abgabe des Angebots oder der Veröffentlichung der Kontrollerlangung. Dies gilt nicht, wenn der unmittelbare oder mittelbare Stimmrechtsanteil des gemeinschaftsfremden Erwerbers an dem betreffenden Unternehmen nach dem Erwerb der Beteiligung 25 Prozent nicht erreicht.

Bei der Berechnung des Stimmrechtsanteils des gemeinschaftsfremden Erwerbers sind diesem die Anteile anderer Unternehmen an dem zu erwerbenden Unternehmen zuzurechnen, wenn der Erwerber 25 Prozent oder mehr der Stimmrechte an dem anderen Unternehmen hält. Die Stimmrechte Dritter, mit denen der gemeinschaftsfremde Erwerber eine Vereinbarung über die gemeinsame Ausübung von

Stimmrechten abgeschlossen hat, sind dem Erwerber ebenfalls zuzurechnen. Zweigniederlassungen und Betriebsstätten des Erwerbers gelten nicht als gemeinschaftsansässig. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie kann unter den Voraussetzungen von den Sätzen 1 und 2 auch den Erwerb eines gebietsansässigen Unternehmens oder einer unmittelbaren oder mittelbaren Beteiligung an einem solchen Unternehmen durch ein gemeinschaftsansässiges Unternehmen prüfen, an dem ein Gemeinschaftsfremder mindestens 25 Prozent der Stimmrechte hält, wenn es Anzeichen dafür gibt, dass eine missbräuchliche Gestaltung oder ein Umgehungsgeschäft vorgenommen wurde, um eine Prüfung nach den Sätzen 1 und 2 zu unterlaufen.

Gemeinschaftsfremde Erwerber aus den Mitgliedstaaten der Europäischen Freihandelsassoziation (Island, Liechtenstein, Norwegen, Schweiz) stehen gemeinschaftsansässigen Erwerbern gleich. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie teilt dem Erwerber seine Entscheidung mit, eine Prüfung nach Satz 1 durchzuführen.“

b) § 53 Absatz 3 wird wie folgt neu gefasst:

„(3) Auf schriftlichen Antrag eines Erwerbers, in dem der geplante Erwerb, der Erwerber und dessen Geschäftsfeld in den Grundzügen darzustellen sind, erteilt das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie eine Bescheinigung über die Unbedenklichkeit des Erwerbs (Unbedenklichkeitsbescheinigung), wenn dem Erwerb keine Bedenken im Hinblick auf die öffentliche Ordnung oder Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland entgegenstehen. Die Unbedenklichkeitsbescheinigung gilt als erteilt, wenn nicht das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie innerhalb eines Monats nach Eingang des Antrags ein Prüfverfahren nach § 53 Absatz 1 Satz 1 eröffnet.“

2. den Antrag auf Drucksache 16/6997 abzulehnen,
3. den Antrag auf Drucksache 16/9612 abzulehnen.

Berlin, den 11. Februar 2009

#### **Der Ausschuss für Wirtschaft und Technologie**

**Edelgard Bulmann**  
Vorsitzende

**Erich G. Fritz**  
Berichterstatter

## Bericht des Abgeordneten Erich G. Fritz

### A. Allgemeiner Teil

#### I. Überweisung

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung auf **Drucksache 16/10730** wurde in der 186. Sitzung des Deutschen Bundestages am 12. November 2008 an den Ausschuss für Wirtschaft und Technologie zur federführenden Beratung sowie den Auswärtigen Ausschuss, den Innenausschuss und den Rechtsausschuss zur Mitberatung überwiesen.

Der Antrag der Fraktion der FDP auf **Drucksache 16/6997** wurde in der 186. Sitzung des Deutschen Bundestages am 12. November 2008 an den Ausschuss für Wirtschaft und Technologie zur federführenden Beratung sowie den Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union zur Mitberatung überwiesen.

Der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf **Drucksache 16/9612** wurde in der 172. Sitzung des Deutschen Bundestages am 26. Juni 2008 an den Ausschuss für Wirtschaft und Technologie zur federführenden Beratung sowie an den Auswärtigen Ausschuss und den Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zur Mitberatung überwiesen.

#### II. Wesentlicher Inhalt der Vorlagen

##### Zu Nummer 1

Der Gesetzentwurf verfolgt das Ziel, den Erwerb von gebietsansässigen Unternehmen durch gemeinschaftsfremde Erwerber im Einzelfall zu prüfen und zu untersagen, wenn dies unerlässlich ist, um die öffentliche Sicherheit und Ordnung der Bundesrepublik Deutschland zu gewährleisten. Eine Abkehr von der offenen Haltung des Investitionsregimes ist hiermit nach Auffassung der Bundesregierung jedoch nicht verbunden. Im Falle der Überprüfung hat der Erwerber vollständige Unterlagen dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie über den Erwerb zu übermitteln. Innerhalb von zwei Monaten kann das Ministerium den Erwerb untersagen oder Anordnungen erlassen. In § 53 Abs. 3 AWW ist vorgesehen, dass das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie auf Antrag des Erwerbers eine Bescheinigung erteilen kann, dass dem Erwerb keine Bedenken entgegenstehen.

Die Regelung orientiert sich an den Vorgaben des EG-Rechts. Bei dem Verständnis der „öffentlichen Ordnung oder Sicherheit“ soll von dem Auslegungsspielraum der Mitgliedstaaten Gebrauch gemacht werden. Eine Untersagung ist nur möglich, wenn dies aus Gründen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung der Bundesrepublik Deutschland unerlässlich ist.

Der schuldrechtliche Vertrag des Unternehmenserwerbs bedarf nach der geplanten Neuregelung keiner vorherigen Genehmigung. Überdies ist das Ministerium bei der Prüfung an kurze Fristen gebunden, um den Unternehmen schnellstmöglich Rechtssicherheit zu geben. Ein weniger einschneidendes Verfahren ist nach Ansicht der Bundesregierung nicht möglich. Für die Entscheidung, ob ein ausländischer Erwerb nach § 53 AWW zu prüfen ist, hat sich das Ministe-

rium für Wirtschaft und Technologie im Zusammenwirken mit dem Bundeskartellamt und der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht laufend über Investitionen in deutsche Unternehmen zu informieren. Die Bundesregierung geht davon aus, dass jährlich nur eine geringe Zahl an Investitionsvorhaben von Amts wegen zu prüfen ist.

Wegen der Einzelheiten wird auf Drucksache 16/10730 verwiesen.

##### Zu Nummer 2

Nach dem Antrag der Fraktion der FDP soll sich der Deutsche Bundestag zum Verbot aller Beschränkungen des Kapital- und Zahlungsverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten der EU sowie zwischen den Mitgliedstaaten und dritten Ländern (Artikel 56 EGV) bekennen. Dies zähle zu den vier Grundfreiheiten des EU-Vertrages und gelte als Grundvoraussetzung für eine umfängliche politische, wirtschaftliche und soziale Integration der Regionen weltweit. Intensiver Kapitalverkehr stabilisiere das internationale Finanzwesen und stärke die Eigentümerposition bisheriger Anteilseigner. Ausländische Direktinvestitionen schafften die Grundlage für private Investitionen in Wachstum und Innovation und die Offenheit für ausländische Investitionen in Deutschland sei die Grundlage für ein erfolgreiches Engagement deutscher Unternehmen im Ausland. Die positive Reziprozität sei ein Grundelement der Sozialen Marktwirtschaft.

Wegen der Einzelheiten wird auf Drucksache 16/6997 verwiesen.

##### Zu Nummer 3

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN fordert in ihrem Antrag die Feststellung durch den Deutschen Bundestag, dass die Bundesregierung notwendige Rechtsänderungen und Initiativen für einen deutschen Beitrag zu einem multilateralen Ansatz der Kontrolle von Direktinvestitionen vorzubereiten habe. Des Weiteren seien Instrumente der Investitionskontrolle in Deutschland abzulehnen, wenn sie die Planungs- und Rechtssicherheit für die Investoren und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit missachteten und rein als nationale Abwehrstrategie ausgestaltet seien. Ferner soll die Bundesregierung aufgefordert werden, sich aktiv für ein multinationales Investitionsabkommen auf globaler Ebene, die Verankerung sozialer und ökologischer Standards in der World Trade Organisation, eine stärkere Transparenz in den Führungsstrukturen sowie die Harmonisierung der Regelungen zur Investitionskontrolle innerhalb der Europäischen Union einzusetzen.

Wegen der Einzelheiten wird auf Drucksache 16/9612 verwiesen.

#### III. Stellungnahme der mitberatenden Ausschüsse

##### Zu Nummer 1

Der **Auswärtige Ausschuss** hat die Vorlage in seiner 81. Sitzung am 28. Januar 2009 beraten und mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die

Stimmen der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN beschlossen, die Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 16/10730 in der geänderten Fassung zu empfehlen.

Der **Innenausschuss** hat die Vorlage in seiner 84. Sitzung am 28. Januar 2009 beraten und mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN beschlossen, die Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 16/10730 in der geänderten Fassung zu empfehlen.

Der **Rechtsausschuss** hat die Vorlage in seiner 126. Sitzung am 11. Februar 2009 beraten und mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen FDP und DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN beschlossen, die Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 16/10730 in der geänderten Fassung zu empfehlen.

Zu Nummer 2

Der **Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union** hat die Vorlage in seiner 77. Sitzung am 28. Januar 2009 beraten und mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der FDP beschlossen, die Ablehnung des Antrags auf Drucksache 16/6997 zu empfehlen.

Zu Nummer 3

Der **Auswärtige Ausschuss** hat die Vorlage in seiner 81. Sitzung am 28. Januar 2009 beraten und mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN beschlossen, die Ablehnung des Antrags auf Drucksache 16/9612 zu empfehlen.

Der **Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung** hat die Vorlage in seiner 81. Sitzung am 28. Januar 2009 beraten und mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN beschlossen, die Ablehnung des Antrags auf Drucksache 16/9612 zu empfehlen.

#### IV. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen

Zu der öffentlichen Anhörung, die in der 83. Sitzung des Ausschusses am 26. Januar 2009 zu den Vorlagen der Nummern 1 bis 3 stattfand, haben die Anhörungsteilnehmer schriftliche Stellungnahmen abgegeben, die in der Zusammenstellung auf Ausschussdrucksache 16(9)1370 enthalten sind.

Folgende Sachverständige haben an der Anhörung teilgenommen:

##### 1) Verbände

- Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V. (DIHK)
- Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)
- Bundesverband Deutscher Kapitalgesellschaften e. V. (BVK)

- Permira Beteiligungsberatung GmbH
- Die Familienunternehmer – ASU e. V.
- Deutsche Bank Research.

##### 2) Einzelsachverständige

- Prof. Dr. Wulf-Henning Roth, Universität Bonn
- Dr. Kaspar Krolop, Humboldt-Universität zu Berlin.

Der **Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK)** warnt davor, mit dem Gesetzentwurf falsche Signale des Protektionismus zu senden. Die Unsicherheiten für die Unternehmen würden erhöht und die Finanzierung von Investitionen erschwert. Zudem werde der Investor gezwungen, seine Investitionsabsichten im Voraus offenzulegen. Ein ggf. erforderlicher Unbedenklichkeitsantrag verursache einen enormen bürokratischen Aufwand. Entgegen der ursprünglichen Intention erfasse der Gesetzentwurf sämtliche ausländische Investitionen. Der DIHK fordert eine Beschränkung auf echte staatliche Investitionen und die Konkretisierung des Kriteriums „Öffentliche Sicherheit und Ordnung“.

Der **Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB)** begrüßt jede Regel, welche die Allgemeinverpflichtung des Eigentums besser gewährleiste und Finanzinvestitionen transparenter gestalte. Ziel müsse es sein, kurzfristige und überzogene Renditeziele zurückzudrängen. Dies solle unabhängig davon erfolgen, ob es sich um staatliche oder private Investoren handle und aus welchem Land dieser stamme. Der DGB kritisiert, dass die Prüfung an extrem strenge europarechtliche Voraussetzungen geknüpft sei und sich nur an gemeinschaftsfremde Investoren richte. Des Weiteren sei das 25 Prozent-Kriterium zu starr und der Verzicht auf eine Meldepflicht zu bemängeln. Es gehe künftig darum, ein deutliches Mehr an sozialen und ökologischen Standards zu definieren.

Der **Bundesverband Deutscher Kapitalbeteiligungen (BVK)** sieht die von der Bundesregierung geplante Novelle des Außenwirtschaftsgesetzes (AWG) und der Außenwirtschaftsverordnung (AWV) für seine Mitglieder als grundsätzlich unproblematisch, da bei deren Investitionen in Deutschland von keiner Beeinträchtigung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit auszugehen sei. Der BVK schlägt vor, dass allein der Erwerb von der AWG-Kontrolle erfasst werde, die nicht nur zu einem Stimmrechtsanteil von mindestens 25 Prozent führen, sondern auch der deutschen oder europäischen Fusionskontrolle unterliegen, sowie aus rechtlichen Gründen Erwerber aus Übersee-Ländern und Hoheitsgebieten gemäß Anhang II zum EG-Vertrag von der Regulierung auszunehmen.

Die **Permira Beteiligungsberatung GmbH** ist der Meinung, dass die geplanten Änderungen des AWG und der AWV einen erheblichen Nachteil für Private Equity in Deutschland bedeuten und damit die Kapitalversorgung insbesondere des deutschen Mittelstands beeinträchtigen würde. Permira schlägt daher vor, dass im Gemeinschaftsgebiet ansässige Private Equity Fonds als gemeinschafts-ansässig im Sinne des AWG behandelt werden sollten. Des Weiteren sollten die Regelungen zu den beizubringenden Informationen sowie den anwendbaren Fristen mit den einschlägigen fusionskontrollrechtlichen Vorschriften in Ein-

klung gebracht werden, um den bürokratischen Aufwand gering zu halten und spätestens mit Ablauf einer Frist von einem Monat Rechtssicherheit zu erhalten. Beim Fehlen von Versagungsgründen sollte ein Rechtsanspruch auf Erteilung der vorgesehenen Unbedenklichkeitsbescheinigungen bestehen.

Die **Familienunternehmer – ASU e. V.** lehnen eine Änderung des Außenwirtschaftsgesetzes (AWG) zur Prüfung ausländischer Investitionen grundsätzlich ab. Der geplante Prüfungsvorbehalt stelle eine Beschränkung der Kapitalverkehrsfreiheit dar und sei mit einer massiven Verschlechterung des Investitionsstandortes Deutschland verbunden. Die Investitions- und Kapitalverkehrsfreiheit sei ein hohes Gut, das nicht ausgehöhlt werden sollte. Die Möglichkeit politischer Einflussnahme auf die „öffentliche Ordnung“ entstehe nicht durch die Herkunft eines Investors, sondern durch eine evtl. vorhandene Marktmacht des Unternehmens, bei dem die Beteiligung erworben werde. Es sei eine überzeugende Lösung, die ohne zusätzliche Bürokratie auskäme, über eine Regelung im Wettbewerbsrecht möglich und die Zuständigkeit für mögliche Auflagen oder Verbote müsste beim Bundeskartellamt verankert sein. Eine Prüfung könne dort im Rahmen der ohnehin durchgeführten Fusionskontrolle stattfinden.

**Dr. Steffen Kern (Deutsche Bank Research)** findet eine Beschränkung der Offenheit für wirtschaftlich nicht wünschenswert. Eine Kontrolle von Auslandsinvestitionen aus politischen Erwägungen sei vertretbar, wenn sie dem Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit diene und im Einklang mit internationalen Standards und dem EU-Recht stehe. Der vorliegende Entwurf eines Dreizehnten Gesetzes zur Änderung des AWG und der AWV entspreche im Wesentlichen und mit einigen Ausnahmen diesen Kriterien. Im Einzelnen erschienen Verbesserungen des geplanten Prüfprozesses unter anderem in folgenden Bereichen möglich:

- Dauer des Prüfprozesses (§ 53 Abs. 2 Satz 4 AWV-RegE)
- Unbedenklichkeitsfiktion (§ 53 Abs. 2 AWV-RegE)
- Rückabwicklung (§ 31 Abs. 3 AWV-RegE, § 53 Abs. 4 AWV-RegE)
- Unbedenklichkeitsbescheinigung (§ 53 Abs. 3 AWV-RegE)
- Prüfkriterium (AWG § 7 Abs. 2 Nr. 6)
- Verschwiegenheitspflicht
- Zusammenwirken mit anderen Prüfverfahren.

**Prof. Dr. Wulf-Henning Roth (Universität Bonn)** gelangt zu dem Ergebnis, dass, soweit § 7 Abs. 2 Nr. 6 AWG, § 53 Abs. 1 AWV den Beteiligungserwerb von gemeinschaftsfremden Unternehmen regeln, keine Einwände aus Sicht des Gemeinschaftsrechts bestünden. Bedenken bestünden jedoch aus Sicht der Niederlassungsfreiheit, Artikel 43, 48 EG, gegenüber der in § 53 Abs. 1 AWV vorgesehenen Behandlung gemeinschaftsansässiger Unternehmen, an denen gemeinschaftsfremde Unternehmen Beteiligungen von mehr als 25 Prozent Stimmenanteil erwerben wollten. Aus Sicht des Wirtschaftsvölkerrechts bestünden keine Einwände.

**Dr. Kaspar Krolop (Humboldt-Universität)** kritisiert die nicht ausreichende Differenzierung zwischen börsen- und nicht börsennotierten Gesellschaften und empfiehlt die vorgesehene Eingriffsschwelle von 25 Prozent für börsennotierte auf 30 Prozent, für nicht börsennotierte Gesellschaften auf 50 Prozent zu erhöhen. Darüber hinaus biete das Wettbewerbsrecht sowie das Recht der öffentlich-rechtlichen Wirtschaftsaufsicht ein breites Instrumentarium, Fehlverhalten zu bekämpfen. Das Gesetz werde zur Verzögerung bedeutender Transaktionen führen. Eine Entscheidungsfrist von einem Monat sowie eine Konkretisierung des Begriffes „Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung“ wären zu begrüßen. Zudem könne die Regelung durch eine in der EU gegründete Tochtergesellschaft umgangen werden. Letztlich dürfe die Abschreckungswirkung der Einleitung eines Prüfverfahrens nicht unterschätzt werden.

## V. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Ausschuss für Wirtschaft und Technologie hat nach Überweisung der Vorlagen im Plenum in seiner 77. Sitzung am 3. Dezember 2008 beschlossen, eine öffentliche Sachverständigenanhörung durchzuführen. Die öffentliche Anhörung erfolgte in seiner 83. Sitzung am 26. Januar 2009. Der Ausschuss für Wirtschaft und Technologie hat die Vorlagen in seiner 86. Sitzung am 11. Februar 2009 abschließend beraten.

Zur abschließenden Beratung brachten die Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und SPD einen Änderungsantrag auf Ausschussdrucksache 16(9)1386 ein.

In der abschließenden Debatte hoben die Koalitionsfraktionen hervor, dass die Anhörung bestehende Bedenken größtenteils ausgeräumt habe. Es sei deutlich geworden, dass die gewünschten Effekte erzielbar seien und etwaige zunächst befürchtete Nachteile aufgrund der geringen Eingriffstiefe und der kurzen Entscheidungsfristen ausbleiben würden. Die vorliegende Gesetzesänderung sei die denkbar geringste Eingriffsmöglichkeit. Deutschland bleibe auch weiterhin für ausländische Investoren offen.

Die Fraktion der FDP bezweifelte nach wie vor die Erforderlichkeit einer solchen Gesetzesänderung. Sie vertrat die Auffassung, dass das Kartell- und Wettbewerbsrecht zum Schutz vor unliebsamen Investoren ausreichend sei. Es sei davor zu warnen, zum jetzigen Zeitpunkt der Krise eine Quasi-Investitionskontrolle bei grenzüberschreitenden Investitionen einzuführen. Dadurch würde nur das Vertrauen in Deutschland als Investitionsstandort im internationalen Gefüge beschädigt.

Im Hinblick auf das Prüfkriterium der öffentlichen Sicherheit und Ordnung erschien es der Fraktion DIE LINKE. nicht ausreichend, dies allein als Sache des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie zu betrachten. Die Fraktion DIE LINKE. würde sich wünschen, dass noch weitere Instanzen hier beteiligt würden. Eine erweiterte Mitbestimmung in Unternehmen, die auch Übernahmen betreffe, könnte eine solche weitere Prüfinstanz einbringen.

Auch nach Einschätzung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat die Anhörung deutlich gemacht, dass die vor-

liegende Änderung des Außenwirtschaftsrechts nicht sinnvoll ist. Der Handlungsrahmen im Wettbewerbsrecht sei ausreichend und biete das geeignetere Instrumentarium für notwendige Korrekturen.

Im Ergebnis der Beratungen beschloss der Ausschuss mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen FDP und DIE LINKE, bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme des Änderungsantrags der Koalitionsfraktionen auf Ausschussdrucksache 16(9)1386.

Der Ausschuss beschloss ferner mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen FDP, DIE LINKE, und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, dem Deutschen Bundestag die Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 16/10730 in der Fassung des Änderungsantrags der Koalitionsfraktionen auf Ausschussdrucksache 16(9)1386 zu empfehlen.

Der Ausschuss beschloss mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und DIE LINKE, gegen die Stimmen der Fraktion der FDP bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, dem Deutschen Bundestag die Ablehnung des Antrags der Fraktion der FDP auf Drucksache 16/6997 zu empfehlen.

Der Ausschuss beschloss mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE, und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, dem Deutschen Bundestag die Ablehnung des Antrags der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Drucksache 16/9612 zu empfehlen.

## B. Besonderer Teil

Zur Begründung der einzelnen Vorschriften wird – soweit sie im Verlauf der Ausschussberatungen nicht geändert oder ergänzt wurden – zunächst auf den Gesetzentwurf verwiesen. Hinsichtlich der vom Ausschuss für Wirtschaft und Technologie geänderten oder neu eingefügten Vorschriften ist im Übrigen folgendes zu bemerken:

### 1. Zu den Änderungen von Artikel 1 Nr. 6

#### Zu Buchstabe a

Die Änderung dient der Klarstellung der Tragweite von § 34 Absatz 1 Satz 2 AWG. § 34 Absatz 1 Satz 2 AWG erfasst die Versendung von Gütern gemäß § 34 Absatz 1 Satz 1 AWG aus einem anderen EU-Mitgliedstaat in Drittländer durch einen gebietsansässigen Ausführer. Der Begriff „ausführt“ könnte aber wegen der Definition der „Ausfuhr“, in § 4 Absatz 2 Nummer 4 AWG dahin missverstanden werden, dass nur von Deutschland versandte Güter erfasst sind. Daher wird das Wort „ausführt“ durch „versendet“ ersetzt.

#### Zu Buchstabe b

Es handelt sich um Folgeänderungen, die aus dem neuen Buchstaben a resultieren.

### 2. Zu den Änderungen von Artikel 2

#### Zu Buchstabe a

Zur Änderung von § 53 Absatz 1 AWW: In Anlehnung an die EuGH-Rechtsprechung (vgl. EuGH, Rs. C-524/04,

Thin Cap, Rn. 72, 83; Rs. C-196/04, Cadbury, Rn. 51, 67; Rs. C-324/00, Lankhorst, Rn. 37) und die Mitteilung der Kommission über die Anwendung von Maßnahmen zur Missbrauchsbekämpfung im Bereich der direkten Steuern (vgl. Mitteilung der Kommission vom 10. Dezember 2007, KOM (2007) 785 endg.) wird die Überprüfung eines Erwerbs durch ein gemeinschaftsansässiges Unternehmen, an dem ein Gemeinschaftsfremder mit mindestens 25 Prozent der Stimmrechtsanteile beteiligt ist, an die folgende weitere Tatbestandsvoraussetzung geknüpft: Es müssen tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die Gründung des gemeinschaftsansässigen Unternehmens oder die Beteiligung des Gebietsfremden daran eine missbräuchliche Gestaltung bzw. ein Umgehungsgeschäft darstellt. Eine Prüfung von Erwerbsvorgängen durch solche gemeinschaftsansässige Unternehmen ist jedenfalls dann möglich, wenn es sich bei ihnen bzw. bei den in ihnen getätigten Drittlandinvestitionen um rein künstliche Konstruktionen handelt, die gezielt zu einer Umgehung des Prüfrechts des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie führen bzw. die darauf ausgerichtet sind, der Anwendung der deutschen Rechtsvorschriften zu entgehen. Um eine rein künstliche Konstruktion handelt es sich beispielsweise bei einem Unternehmen ohne nennenswerte eigenständige Wirtschaftstätigkeit („Briefkastenfirma“), was anhand der konkreten Präsenz eines Unternehmens in Form von Geschäftsräumen, Personal und Ausrüstungsgegenständen beurteilt werden kann (vgl. EuGH, Rs. C-196/04, Cadbury Schweppes, Rn. 67; Mitteilung der Kommission, KOM(2007) 785 endg., S. 5) bzw. bei Anteilserwerben, die aus sich heraus keinen wirtschaftlichen Sinn ergeben (vgl. EuGH, Rs. C-524/04, Thin Cap, Rn. 83). In Fällen, in denen eine rein künstliche Konstruktion vermutet wird, kann der Erwerber deren kommerzielle Rechtfertigung nachweisen (vgl. Mitteilung der Kommission, KOM(2007) 785 endg., S. 6; EuGH, Rs. C-524/04, Thin Cap, Rn. 82, 92).

#### Zu Buchstabe b

Die Änderung von § 53 Absatz 3 AWW dient der Klarstellung, dass der Erwerber Anspruch auf Erteilung der Unbedenklichkeitsbescheinigung hat, wenn dem Erwerb erkennbar keine Bedenken hinsichtlich der Gefährdung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland entgegenstehen. Anderenfalls eröffnet das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie ein Prüfverfahren gemäß § 53 Absatz 1 Satz 1 AWW. Im Antrag auf Erteilung der Unbedenklichkeitsbescheinigung ist der geplante Erwerb zu beschreiben und Angaben zum Erwerber und dessen Geschäftsfeld zu übermitteln. Vollständige Unterlagen über den Erwerb gemäß § 53 Absatz 2 Satz 2 AWW sind nur bei Eröffnung des Prüfverfahrens nach § 53 Absatz 1 Satz 1 AWW zu übermitteln.

### 3. Zur Anwendung des Gesetzes

Bei der Auslegung des Begriffs der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit durch die Mitgliedstaaten (vgl. S. 3 der Begründung) werden die nachfolgenden ergänzenden Hinweise berücksichtigt: Gemäß den Feststellungen des EuGH in seinem Urteil C-367/98 können rein wirtschaftliche Gründe (etwa Schutz bestimmter Produzenten vor den Auswirkungen des Wettbewerbs, vgl. z. B. EuGH, Rs. C-265/95, Rn. 23, 61 ff.) eine Beeinträchtigung der Kapitalver-

kehrsfreiheit ebenso wenig rechtfertigen, wie dies die Verfolgung wirtschaftspolitischer Ziele vermag (etwa Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und Umstrukturierung bestimmter Branchen und Unternehmen, Stärkung des nationalen Unternehmertums, Veränderung des wirtschaftlichen Gewichts des Staates, Entwicklung des Kapitalmarkts bzw. Beteiligung von Bürgern am Unternehmenskapital, Wahrung der Vermögensinteressen des Staates, Abbau von Staatsschulden usw.). Allgemeine wirtschaftspolitische Zielsetzungen wie die Wahl eines strategischen Partners, die Stärkung der Wettbewerbsstruktur sowie die Modernisierung und die Steigerung der Leistungsfähigkeit der Produktionsmittel können nicht über die Berufung auf die „öffentliche Ordnung oder Sicherheit“ verfolgt werden.

Unabhängig hiervon wird das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie bei der möglichen Einleitung eines Verfahrens nach § 53 AWV berücksichtigen, ob eine Investition bereits nach europarechtlichen oder nationalen Sonderregelungen einer Prüfung unterliegt. In Betracht kommen z. B. Vorschriften aus dem Wettbewerbsrecht oder branchenspezifische Vorschriften wie EU-Richtlinien zum Energie- oder Transportrecht sowie Vorschriften, die den Zugang zu bestimmten Sektoren wie dem Finanzsektor oder den Telekommunikationsbereich regulieren. Dabei ist der Schutzzweck der jeweiligen Sonderregelungen zu beachten: Beispielsweise richtet sich die Fusionskontrolle (vgl. § 35 ff. GWB sowie Verordnung (EG) Nr. 139/2004 des Rates vom 20. Januar 2004 über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen, ABl. Nr. L 24 vom 29. Januar 2004, S. 1) im Allgemeininteresse und jenseits der Interessen einzelner betroffener Unternehmen auf den Schutz wettbewerblicher Marktstrukturen und die Abwehr von Zusammenschlüssen, die die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs beseitigen oder gefährden könnten.

Im Bereich des Energierechts zeichnen sich europarechtliche Sonderregelungen für das Energierecht ab, wenn die – in Beratungen befindlichen – neuen EU-Elektrizitäts- und Gas-Binnenmarkttrichtlinien in Kraft treten. In den aktuellen Richtlinienentwürfen ist eine Drittstaatenklausel (Artikel 11 des Entwurfs für eine Elektrizitäts-Binnenmarkttrichtlinie und Artikel 11 des Entwurfs für eine Gas-

Binnenmarkttrichtlinie) vorgesehen, nach der Unternehmen aus Drittstaaten nur dann Kontrolle über die Stromübertragungs- oder Gasfernleitungsnetze der EU-Mitgliedstaaten ausüben oder solche Netze betreiben dürfen, wenn sie die Netzentflechtungsregeln der EU ebenso wie Unternehmen aus den EU-Mitgliedstaaten erfüllen. Dies wird durch ein Zertifizierungsverfahren festgestellt. Gründe für die Verweigerung der Zertifizierung eines Unternehmens aus einem Drittstaat als Netzbetreiber sind zum einen die Nichterfüllung der EU-Entflechtungsvorgaben und zum anderen die Gefährdung der Energieversorgungssicherheit der Gemeinschaft oder des Mitgliedstaates, wenn das Drittstaatsunternehmen das Übertragungsnetz betriebe.

Ein weiteres Beispiel für sektorbezogene Sonderregelungen sind die europäischen und nationalen Vorschriften für den Güter- und den Personenverkehr (vgl. dazu u. a. § 13 des Personenbeförderungsgesetzes, § 3 des Güterkraftverkehrsgesetzes sowie die Richtlinie 96/26/EG des Rates vom 29. April 1996 über den Zugang zum Beruf des Güter- und Personenkraftverkehrsunternehmers im innerstaatlichen und grenzüberschreitenden Verkehr sowie über die gegenseitige Anerkennung der Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise für die Beförderung von Gütern und die Beförderung von Personen im Straßenverkehr und über Maßnahmen zur Förderung der tatsächlichen Inanspruchnahme der Niederlassungsfreiheit der betreffenden Verkehrsunternehmer, ABl. Nr. L 124 vom 23. Mai 1996 S. 1, die in die maßgeblichen nationalen Rechtsvorschriften umgesetzt wurde), die für die jeweiligen Verkehrsträger persönliche Zuverlässigkeit, angemessene finanzielle Leistungsfähigkeit und fachliche Eignung der jeweiligen Verkehrsunternehmen bzw. der leitenden Beschäftigten fordern.

Liegen derartige Sonderregelungen vor, ist nur eine Prüfung im Rahmen ihres jeweiligen Schutzzwecks zulässig. § 53 AWV gelangt hingegen stets zur Anwendung, wenn für die Untersagung des Anteilerwerbs Gründe der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit maßgeblich sind.

Im Interesse einer Verfahrenserleichterung kann die Bescheinigung gemäß § 53 Absatz 3 AWV auch im Auftrag des Erwerbers, z. B. durch den Inhaber der zu veräußernden Stimmrechtsanteile, beantragt werden.

Berlin, den 11. Februar 2009

**Erich G. Fritz**  
Berichterstatter

