
Deutscher Industrie- und Handelskammertag

Referentenentwurf des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie zur Fünfzehnten Verordnung zur Änderung der Außenwirtschaftsverordnung

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem o. g. Entwurf.

A. Das Wichtigste in Kürze

- Für die Planbarkeit von Investitionen fehlen dringend nötige Klarstellungen und Verbesserungen bei den **Fristen**.
- Im Zusammenhang mit der Coronavirus-Pandemie ist die **Eilbedürftigkeit** für die Ausweitung der Fallgruppen auf Kommunikationsinfrastrukturen und Rohstoffe **nicht** gegeben.
- Bei den Fallgruppen zum Gesundheitssektor sollten **vor- und nachgelagerte Unternehmen ausgenommen** werden.
- Investitionsprüfungen sollten bei **tatsächlichen Gefahren** für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ansetzen – und nicht etwa an den eventuellen Motivationslagen von Investoren.
- Das **Schriftformerfordernis** bei der Meldepflicht sollte überdacht werden.

B. Relevanz für die deutsche Wirtschaft

Die deutsche und die europäische Wirtschaft sind auf offene Märkte und auch auf ausländisches Kapital angewiesen - ungeachtet der durch die Corona-Pandemie bedingten Sondersituation. Angesichts der durch die Corona-Pandemie noch gestiegenen Kapitalbedarfe in den Unternehmen wird die Zufuhr ausländischen Kapitals zukünftig noch eine wichtigere Finanzierungs- und Investitionsquelle werden müssen. Eine zu starke Regulierung bei der Zufuhr ausländischen Kapitals könnte Wachstums- und Beschäftigungschancen unserer inländischen Standorte beschränken und sich negativ auf die Attraktivität des Investitionsstandortes Deutschland auswirken. Der Schutz des Eigentums sowie die Kapitalverkehrsfreiheit sind Eckpfeiler unserer marktwirtschaftlichen

Grundordnung. Unternehmerinnen und Unternehmer müssen ihr Eigentum frei veräußern dürfen, um auf Marktveränderungen reagieren zu können. Die Politik muss sich auch in Krisenzeiten dafür einsetzen, dass staatliche Eingriffe bei ausländischen Kapitalbeteiligungen in deutsche Unternehmen die Ausnahme bleiben. Sie sollten allein dazu dienen, die öffentlichen Sicherheit und Ordnung aufrechtzuerhalten. Es besteht das Risiko, dass der erweiterte Prüfraum - gegebenenfalls auch zu einem viel weiter in der Zukunft liegenden Zeitpunkt - den Boden für lenkende industriepolitische Maßnahmen bereitet.

Wir erinnern hierzu insbesondere an unsere Ausführungen in den DIHK-Stellungnahmen zur EU-Screening Verordnung im Januar 2018 und zur Änderung des Außenwirtschaftsgesetzes im Februar 2020. Die verschiedenen Verschärfungen der Regelungen zu Investitionsprüfungen in den letzten drei Jahren führen für sich gesehen bereits zu einer Verunsicherung unter den Wirtschaftsakteuren. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass mit der Novelle des Außenwirtschaftsgesetzes geplant ist, Verfahrensverstöße für die Beteiligten unter Strafe zu stellen, sollten grundsätzlich die Auswirkungen der bisherigen Reformen zunächst evaluiert und dann im Anschluss ggf. nachgebessert werden. Weitergehende Änderungen müssen bisherige Rechtsunsicherheiten aufheben. Dazu bedarf es rechtlicher Klarstellungen insbesondere bei den Fristen. Die Folgen von Rechtsunsicherheiten tragen deutsche Unternehmen und damit der Wirtschaftsstandort Deutschland.

Vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie mag es angezeigt sein, bestimmte Fallgruppen klarer zu definieren und Änderungen eiliger zu verabschieden. Allerdings liegt diese Eilbedürftigkeit nicht bei allen im Referentenentwurf angestrebten Änderungen vor.

C. Im Einzelnen

§ 55 Abs. 1 S. 2 Nr. 7 AWV neu: Fehlende Eilbedürftigkeit für Ausweitung auf Dienstleistungen im Zusammenhang mit staatlichen Kommunikationsinfrastrukturen

Die Ausweitung auf Dienstleistungen, die zur Sicherstellung der Störungsfreiheit und Funktionsfähigkeit staatlicher Kommunikationsinfrastrukturen gehören, geht über den genannten Fokus Gesundheitssektor hinaus, mit dem die Eilbedürftigkeit des Verordnungsentwurfes begründet wird. Hier wären zukünftig z.B. Unternehmen erfasst, die als kleinen Teil ihrer Tätigkeit Wartungsdienstleistungen für die Bundesanstalt für den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BDBOS) erbringen. Es wäre angezeigt, über diesen Punkt genauer nachzudenken und nicht in einer eilbedürftigen Novelle einzuführen.

§ 55 Abs.1 S. 2 Nr. 8 - 11 AWV neu: Zu weite Fassung der Fallgruppen über den unmittelbaren Gesundheitssektor hinaus, Befristung prüfen

Für eine Ausweitung der Verordnung auf die Gesundheitsebene gibt es durchaus Argumente; es finden sich auch Anhänger für eine stärker reglementierte Branche. Momentan steht diesbezüglich aber keine Empirie zur Verfügung. Es gibt daher in der Wirtschaft auch Stimmen, die fordern, derartige Eingriffe zeitlich zu **befristen** und zu **evaluieren**. Jedes Unternehmen, das einer Investitionsprüfung unterworfen wird, bzw. dessen Eigner verlieren einen Teil ihrer Handlungsfreiheit.

DIHK | Deutscher Industrie- und Handelskammertag e.V.

Besucheranschrift: Breite Straße 29 | 10178 Berlin-Mitte | Postanschrift: DIHK | 11052 Berlin

Tel. 030-20308-0 | Fax 030-20308-1000 | Internet: www.dihk.de

Diese Handlungseinschränkung reduziert aller Voraussicht nach den Wert des Unternehmens. Die hoch internationalisierte deutsche Wirtschaft hat ein großes Interesse daran, dass die Zugänge zu Investitionen möglichst frei bleiben - und das international gesehen wechselseitig. Insoweit wäre eine Befristung der AWW-Ausweitungen nur auf die Zeit der Coronavirus-Pandemie ein weniger stark eingreifendes Instrument.

So verständlich das Anliegen ist, in Bezug auf den Gesundheitssektor neue Fallgruppen von Unternehmen aufzunehmen, so sind diese im vorliegenden Entwurf sehr weit gefasst. Mit Blick darauf, dass staatliche Eingriffe grundsätzlich die Ausnahme bleiben sollten, regen wir eine **präzise Definition** an. Vor- und nachgelagerte Unternehmen sollten ausgenommen werden. Beispielsweise sind nicht nur Unternehmen, die einen Impfstoff herstellen, im Entwurf erfasst, sondern auch die Unternehmen, die diesen vertreiben oder hierfür Vorprodukte und Komponenten zuliefern. Das sind etwa Anlagenbauer, aber auch Verpackungshersteller könnten hierunter subsumiert werden. Das betrifft mithin einen zu großen Unternehmenskreis.

Auch in Bezug auf persönliche Schutzausrüstungen ist die im Entwurf zitierte EU-Verordnung sehr breit formuliert. Der dortige Begriff bezieht sich nicht allein auf Schutzausrüstungen, die im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie relevant sind, sondern etwa auch auf solche Produkte, die für den Arbeitsschutz bedeutsam sind. Im Rahmen von Zulieferungen könnte man Unternehmen nahezu aller Branchen unter diese Fallgruppe subsumieren – soweit einer ihrer Kunden persönliche Schutzausrüstung herstellt. Für den Fall einer ausländischen Direktinvestition müsste sich ein Unternehmen dann bei allen seinen Kunden rückversichern, um zu ermitteln, ob es möglicherweise unter eine der Fallgruppen subsumiert werden muss. Diese Notwendigkeit zur Kundenüberprüfung ist aus Unternehmenssicht kaum zumutbar.

Eine Listung wird nach der AWG-Novelle voraussichtlich einhergehen mit weitreichenden Folgen – wie Meldepflichten, Strafandrohung und einem intensiveren Verfahren. Auch deswegen ist es angezeigt, die Fallgruppen möglichst eng zu fassen, so dass die Beteiligten in der Praxis besser abschätzen können, ob sie unter die Norm fallen.

Zu weitgehend ist insbesondere die Aufnahme von solchen Unternehmen, die Vorprodukte und Komponenten für die Entwicklung oder Herstellung von persönlichen Schutzausrüstungen, Medizinprodukten und In-vitro-Diagnostika zuliefern. Hiervon wären beispielsweise auch Maschinen umfasst, die ebenso in anderen Industriezweigen eingesetzt werden können. Im Ergebnis erfassen diese Fallgruppen damit bei weitem nicht nur den Gesundheitssektor. Es ist daher eine genauere Abgrenzung und Folgenabschätzung erforderlich, die einige Zeit für den Ordnungsgeber in Anspruch nehmen dürfte. Deswegen sollte im Rahmen der „eiligen“ 15. Verordnung zur Änderung der AWW darauf verzichtet werden, die Zulieferer von Vorprodukten und Komponenten pauschal mit aufzunehmen.

§ 55 Abs.1 S. 2 Nr. 12 AWW neu: Fehlende Eilbedürftigkeit in Bezug auf Rohstoffe

Ebenso wie bei der Ausweitung auf Kommunikationsdienste in Nr. 7 fehlt es auch in Bezug auf Unternehmen, die bestimmte Rohstoffe oder Erze gewinnen oder weiterverarbeiten, an einer

DIHK | Deutscher Industrie- und Handelskammertag e.V.

Besucheranschrift: Breite Straße 29 | 10178 Berlin-Mitte | Postanschrift: DIHK | 11052 Berlin

Tel. 030-20308-0 | Fax 030-20308-1000 | Internet: www.dihk.de

Eilbedürftigkeit. Der Umstand, dass für die in der Liste aus dem Jahr 2017, auf die im Verordnungstext verwiesen werden soll, genannten Rohstoffe oder Erze das Risiko eines Versorgungsengpasses und dessen Folgen für die Wirtschaft größer sind als bei den meisten anderen Rohstoffen, ist schon länger bekannt. Die Stoffe verbessern die Leistung von Katalysatoren, Röntgengeräten und Smartphones und werden auch als starke Magnete in Elektroautos und Windkraftanlagen verwendet. Sie werden überwiegend im Ausland gewonnen. Aber genutzt und weiterverarbeitet werden sie von sehr vielen Unternehmen am Wirtschaftsstandort Deutschland. Hier fehlt eine deutliche Eingrenzung, die eine umfangreiche Abfrage der betroffenen Branchen erfordert. Insofern sollte hier nicht übereilt eine neue Fallgruppe geschaffen werden, die für die betroffenen Unternehmen eine strafbewehrte Meldepflicht mit sich bringt.

§ 55 Abs.1 S. 3 und 4 AWW neu: Herstellungsanlagen und Technologien streichen

Weitgehend ist außerdem die Einbeziehung von Herstellungsanlagen und Technologien. Denn auch hier würde nicht allein der Gesundheitssektor reglementiert. Es ist eine genauere Abgrenzung und Folgenabschätzung erforderlich, die einige Zeit in Anspruch nehmen wird. Deswegen sollte im Rahmen der „eiligen“ fünfzehnten Verordnung zur Änderung der AWW darauf verzichtet werden, die Herstellungsanlagen und Technologien pauschal mit aufzunehmen.

§§ 55 Abs.1b, 60 Abs. 1b AWW neu: Investorenbezogener Prüffaktoren zu weit

Die ausdrückliche Nennung der investorenbezogenen Prüffaktoren bringt eine noch nicht absehbare Erweiterung der Prüfungen mit sich – nämlich unabhängig von den aufgezählten Fallgruppen auf alle Erwerber mit einer ausländischen Staatsbeteiligung. Es gibt in der Wirtschaft Stimmen, die vor dem Hintergrund versuchter Einflussnahme ausländischer Stellen im Zusammenhang mit der Entwicklung von Impfstoffen gegen Covid-19, die die Einfügung des § 55 Abs. 1b AWW neu begrüßen.

In diesem Zusammenhang sollte man sich aber auch vor Augen führen, wie viele Investitionen deutscher Unternehmen im Falle einer vergleichbaren Regelung im Ausland unter eine Investitionsprüfung fallen würden. Prüfverfahren sollten daher vorrangig an einer tatsächlichen Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung ausgerichtet werden.

Anzumerken ist an dieser Stelle auch, dass die Gefährdung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit kein belastbares Prüfkriterium ist. Insbesondere gibt es keine feste Definition. Dies mag vor dem Hintergrund der aktuellen Coronavirus-Pandemie ein Stück weit verständlich sein. Es führt aber zu einer Rechtsunsicherheit. Im Ergebnis besteht dadurch die Gefahr, dass ein politisches Instrument der staatlichen Einflussnahme in den Wirtschaftsabläufen geschaffen wird. Deswegen sollte politisch signalisiert werden, dass man die Norm nur in Ausnahmesituationen nutzen will.

Das Kriterium in Ziffer 1b Nr. 3 erscheint dogmatisch fragwürdig: Denn es wird nicht mehr auf gerichtlich festgestellte Sachverhalte wie in § 123 GWB abgestellt sondern ein diffuses „Risiko“ in Bezug genommen. Unternehmen haften damit möglicherweise für nur vermutete Handlungen ihrer Mitarbeiter. Darüber hinaus bezieht sich die Regelung auch auf – ggfs. ebenfalls nur vermutete -

Vorgänge in der Vergangenheit, ohne dass hierzu besondere Regeln (etwa zur Löschung) aufgestellt werden: das widerspricht dem Bestimmtheitsgebot.

Die Regelungen zum Thema Kontrolle in Satz 2 weichen von bekannten Kontrollkriterien etwa im aktienrecht oder im Vergaberecht ab. Sie sind ebenfalls vor der umgekehrten Perspektive zu betrachten: Wenn ein anderer Staat ähnliche Vorgaben machen würde, würden nun viele deutsche Unternehmen, die gegenwärtig KfW-Soforthilfe-Kredite in Anspruch nehmen, in diesen Fokus fallen.

§ 55 Abs.3 und 4 AWW neu: Änderung der Meldepflicht, Überdenken der Schriftform

Verändert werden sollen auch die Vorgaben zur Meldung eines Erwerbs. Diese haben in der Praxis eine große Bedeutung für die Transaktionssicherheit. Insofern stellt sich die Frage, warum es notwendig ist, diese Änderungen bei der jetzigen eiligen Novelle vorzunehmen, statt die Diskussion eher im Zusammenhang mit der 16. Novelle zu führen.

Bei der Meldepflicht sollte überdacht werden, ob zukünftig statt der Schriftform elektronische Kanäle genutzt werden. Wenn Unterlagen schriftlich eingereicht werden müssen, ist das für die Beteiligten unnötig umständlich. Zudem müsste der Wechsel zu einer digitalen Kommunikationsform auch für das BMWi als prüfende Behörde vorteilhaft sein: Im Zuge der Umsetzung der EU-Screening-Verordnung wird ein europäischer Kooperationsmechanismus eingerichtet – der Datenaustausch mit den EU-Mitgliedstaaten wird damit kaum schriftlich erfolgen, so dass ggf. schriftlich eingereichte Unterlagen erst digitalisiert werden müssten. Im Rahmen des Normenscreenings hatte sich der DIHK dafür eingesetzt, dass unnötige Schriftformerfordernisse zügig abgeschafft werden. Gerade vor dem Hintergrund von Nutzerkonten/Servicekonten, über die auch Unternehmen ihre Kommunikation mit der Verwaltung zukünftig abwickeln sollen und die eine Form der eindeutigen Identifizierung vorsehen, wird das Schriftformerfordernis immer stärker obsolet.

§§ 57, 59 Absatz 1 Satz 1 AWW: Klarstellungen zu den Fristen fehlen

In der Außenwirtschaftsverordnung gibt es momentan faktisch keine Befristung des Verfahrens. Im Sinne der Transparenz und auch in Kongruenz mit anderen Verwaltungsverfahren sollten die Prüffristen tatsächlich eindeutig begrenzt und geregelt sein. Einer der kritischsten Punkte ist die Dauer des Verfahrens und der Umstand, dass vorab nicht absehbar ist, wie lange ein konkretes Verfahren dauert. Eine Prämisse der EU-Verordnung ist die Transparenz von Investitionsprüfungsverfahren. So soll insbesondere nach Anm. 15 zur EU-Screening Verordnung der Zeitrahmen für die Überprüfung geregelt werden. Während die Entwürfe für die Novellen von AWG und AWW weitgehend damit begründet werden, dass die EU-Screening Verordnung umgesetzt werden soll, geht man bei dem zentralen Punkt – Transparenz – diese Umsetzung nicht mit gleicher Verve nach.

Die zeitliche Komponente wird in der geplanten AWW-Änderung aber nicht aufgenommen. Es ist unklar, ob und inwieweit es später, in der 16. Verordnung zur Änderung der AWW, zu Verbesserungen kommen wird. Durch die laufende Novelle des AWG und diese Novelle der AWW werden die Prüffälle stark ausgeweitet, so dass ein deutlich größerer Kreis von Unternehmen in den Anwendungsbereich

DIHK | Deutscher Industrie- und Handelskammertag e.V.

Besucheranschrift: Breite Straße 29 | 10178 Berlin-Mitte | Postanschrift: DIHK | 11052 Berlin

Tel. 030-20308-0 | Fax 030-20308-1000 | Internet: www.dihk.de

der Investitionsprüfverfahren fällt. Außerdem drohen nun zivilrechtlich ein Vollzugsverbot und Verfahrensverstöße sollen für die Beteiligten strafbewehrt sein. Vor diesem Hintergrund ist es ein besonderes Anliegen der Wirtschaft, dass Verfahren nicht auf unbestimmte Zeit laufen. Im Rahmen der AWG-Novelle sollen erhebliche Mittel für zusätzliches Personal in den Ressorts freigegeben werden. Das sollte auch zu einer Beschleunigung bei den Prüfverfahren führen. Deswegen ist es angezeigt, dass in der 15. Verordnung zur Änderung der AWV die Verfahrensdauer fixiert wird. Die betroffenen Unternehmen sollten hierfür nicht erst auf die nächste Novelle der AWV warten müssen. Dringend benötigtes Kapital in den Unternehmen würde ansonsten ausbleiben.

Schrittweise Verbändebeteiligung, kurze Frist

Die sehr kurze Frist für die Verbändebeteiligung und der Umstand, dass Auswirkungen von geplanten Änderungen in AWG und AWV nur schrittweise kommuniziert werden, erschwert die Abschätzung, welche Auswirkungen die geplanten Änderungen für die Gesamtwirtschaft haben. Es sei daran erinnert, dass die Entscheidung darüber, ob ein Mitgliedstaat überhaupt einen Kontrollmechanismus einrichtet, oder eine bestimmte ausländische Direktinvestition überprüft, von der EU-Screening Verordnung unberührt bleibt (Art. 1 Abs. 3 der EU-Verordnung). Dies vermag auch zu Wettbewerbsverzerrungen innerhalb der EU führen. Die Entscheidung darüber, ob ein Überprüfungsmechanismus eingerichtet oder eine bestimmte ausländische Direktinvestition überprüft wird, trifft allein der Mitgliedstaat (vgl. Anm. 8 EU-Verordnung). Sicher scheint, dass für betroffene deutsche Unternehmen ein erheblicher zusätzlicher Beratungsaufwand entsteht, der letztlich in höheren Beratungskosten mündet – und letztlich die Zufuhr ausländischen Kapitals erheblich erschwert. Höhere Beratungskosten würden gerade kleine und mittelständische Unternehmen vor überproportional zusätzliche Herausforderungen stellen. Europäisch und international vernetzte Unternehmen stehen vor der Herausforderung, dass es weder weltweit noch innerhalb der EU einheitliche Prüfkriterien gibt, so dass im Rahmen eines Erwerbsverfahrens ggf. ein Land in ein Prüfverfahren eintritt und ein anderes Land nicht. Zudem ist zu befürchten, dass sich die geplante Gesetzesänderung negativ auf erzielbare Preise für Unternehmen und Unternehmensanteile auswirken könnte. Auf diese indirekten Kosten und Wertverluste geht der Entwurf nicht ein.

D. Ansprechpartner mit Kontaktdaten

Dr. Angela Dube
Referatsleiterin Außenwirtschaftsrecht und Handelsvereinfachungen
Bereich Internationale Wirtschaftspolitik, Außenwirtschaftsrecht

DIHK | Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V.
Breite Straße 29 | 10178 Berlin

Telefon +49 30 20308-2320
Mobil +49 151 11313024
E-Mail dube.angela@dihk.de | www.dihk.de

DIHK | Deutscher Industrie- und Handelskammertag e.V.
Besucheranschrift: Breite Straße 29 | 10178 Berlin-Mitte | Postanschrift: DIHK | 11052 Berlin
Tel. 030-20308-0 | Fax 030-20308-1000 | Internet: www.dihk.de

E. Beschreibung DIHK

Wer wir sind:

Unter dem Dach des Deutschen Industrie- und Handelskammertags (DIHK) haben sich die 79 Industrie- und Handelskammern (IHKs) zusammengeschlossen. Unser gemeinsames Ziel: Beste Bedingungen für erfolgreiches Wirtschaften.

Auf Bundes- und Europaebene setzt sich der DIHK für die Interessen der gesamten gewerblichen Wirtschaft gegenüber Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit ein.

Denn mehrere Millionen Unternehmen aus Handel, Industrie und Dienstleistung sind gesetzliche Mitglieder einer IHK - vom Kiosk-Besitzer bis zum Dax-Konzern. So sind DIHK und IHKs eine Plattform für die vielfältigen Belange der Unternehmen. Diese bündeln wir in einem verfassten Verfahren auf gesetzlicher Grundlage zu gemeinsamen Positionen der Wirtschaft und tragen so zum wirtschaftspolitischen Meinungsbildungsprozess bei.

Darüber hinaus koordiniert der DIHK das Netzwerk der 140 Auslandshandelskammern, Delegationen und Repräsentanzen der Deutschen Wirtschaft in 92 Ländern.