

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Außenwirtschaftsgesetzes und anderer Gesetze

A. Problem und Ziel

Die Bundesrepublik Deutschland hat sich seit 2017 gemeinsam mit Frankreich und Italien auf europäischer Ebene für eine Änderung der unionsrechtlichen Rahmenbedingungen für die Überprüfung von Direktinvestitionen durch Unionsfremde eingesetzt: Die Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten im Bereich der Investitionsprüfung sollte verbessert und gleichzeitig sollten zusätzliche Handlungsspielräume für die nationalen Gesetzgeber erschlossen werden. Die aus dieser Initiative hervorgegangene Verordnung (EU) 2019/452 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. März 2019 zur Schaffung eines Rahmens für die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen in der Union (EU-Screening-Verordnung) ist am 11. April 2019 in Kraft getreten. Mit diesem Gesetzentwurf wird das Außenwirtschaftsgesetz (AWG) an die Vorgaben dieses neuen unionsrechtlichen Rahmens für die weiterhin allein in mitgliedstaatlicher Verantwortung liegende Investitionsprüfung angepasst. Darüber hinaus wird eine Regelungs- und Verfolgungslücke geschlossen, um die Effektivität der Investitionsprüfung im Hinblick auf rechtliche oder faktische Vollzugshandlungen während des Prüfverfahrens abzusichern. Abflüsse von Informationen oder Technologie, die gravierende Folgen für die öffentliche Ordnung und Sicherheit Deutschlands haben können, müssen auch während einer laufenden Erwerbsprüfung zuverlässig verhindert werden können. Hinzu kommen Änderungen, die sich aus den Erfahrungen der behördlichen Prüfpraxis der letzten Jahre ableiten.

Weitere Anpassungen und Änderungen im deutschen Investitionsprüfungsrecht werden – mit separaten Vorhaben der Bundesregierung – im Rahmen der Außenwirtschaftsverordnung (AWV) vorgenommen. Auch dabei wird es darum gehen, den bisherigen verordnungsrechtlichen Rahmen an die Vorgaben der EU-Screening-Verordnung anzupassen. Zudem sollen von der EU-Screening-Verordnung zugunsten der Mitgliedstaaten geschaffene erweiterte Handlungsspielräume genutzt werden. Hinzu kommen weitere Änderungen, die sich aus den Erfahrungen der Prüfpraxis ableiten. Ziel dieses Gesetzentwurfs (wie auch der Vorhaben der Bundesregierung zur Änderung der AWV) ist es, im Falle von kritischen Unternehmenserwerben durch Unionsfremde künftig einen noch wirksameren Schutz der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland gewährleisten zu können.

Die Stärkung des deutschen Investitionsprüfungsregimes erfolgt dabei mit Augenmaß und im Bewusstsein der Bedeutung ausländischer Direktinvestitionen für die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland. Die Attraktivität Deutschlands als Investitionsstandort wird dadurch nicht berührt.

Zudem sind die mit der Verordnung (EU) 2019/125 vom 16. Januar 2019 über den Handel mit bestimmten Gütern, die zur Vollstreckung der Todesstrafe, zu Folter oder zu anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe verwendet werden könnten (Anti-Folter-Verordnung) verbundenen Neu Nummerierungen einzelner Verbotsvorschriften im nationalem Recht, konkret im AWG, nachzuvollziehen, um deren Strafbewehrung zu gewährleisten. Das AWG wird zudem an die Terminologie des Unionszollkodex aus dem Jahr 2013 angepasst.

Das Satellitendatensicherheitsgesetz (SatDSiG) sah bisher zwar bereits die Möglichkeit vor, Erwerbe von Betreibern hochwertiger Erdfernerkundungssysteme im Sinne von § 2 Absatz 1 SatDSiG durch Unionsfremde einer Prüfung unterziehen zu können. Das SatDSiG blieb aber hinter dem durch AWG und AWV gewährleisteten Schutzniveau zurück. Erwerbe von Betreibern hochwertiger Erdfernerkundungssysteme werden stattdessen künftig anhand der Vorgaben von AWG und AWV geprüft. Soweit hierzu Änderungen der Vorschriften der AWV erforderlich sind, werden diese im separaten Vorhaben der Bundesregierung zur Änderung der AWV erfolgen.

B. Lösung

Änderung des AWG, des SatDSiG und der AWV.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Der durch zusätzlichen Personalbedarf ausgelöste saldierte jährliche Erfüllungsaufwand der Verwaltung beträgt voraussichtlich 4,7 Mio. €. Der Mehrbedarf an Sach- und Personalmitteln soll im jeweiligen Einzelplan ausgeglichen werden.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Bürgerinnen und Bürger sind von dem Gesetz nicht betroffen.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Die mit diesem Gesetzentwurf und mit der anschließenden Überarbeitung der AWV vorgesehenen Maßnahmen werden, jede für sich und in ihrer Gesamtwirkung, eine größere Anzahl von Prüffällen zur Folge haben. Zudem werden aller Voraussicht nach mehr Fälle als bisher einer intensiven, personal- und zeitaufwendigen Prüfung unterzogen werden müssen. Meldepflichtiger bzw. Antragstel-

ler ist allerdings – bis auf wenige Ausnahmefälle – jeweils der ausländische Erwerber. Insofern entsteht für die deutsche Wirtschaft kein neuer Erfüllungsaufwand.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Im Regelfall keine, da grundsätzlich der ausländische Erwerber der Meldepflicht unterliegt.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

In Umsetzung verpflichtender Vorgaben der EU-Screening-Verordnung wird

- im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie eine Nationale Kontaktstelle für den neuen EU-weiten Kooperationsmechanismus eingerichtet,
- der Anwendungsbereich des § 4 Absatz 1 Nummer 4 AWG von der Gewährleistung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland auf die Gewährleistung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland, eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union oder in Bezug auf Projekte oder Programme von Unionsinteresse erweitert und
- der bisherige, in § 5 Absatz 2 AWG angelegte Prüfmaßstab der „tatsächlichen und schweren Gefährdung“ durch den Prüfmaßstab der EU-Screening-Verordnung der „voraussichtlichen Beeinträchtigung“ ersetzt.

Weitere Vorgaben der EU-Screening-Verordnung werden im Anschluss an die Novellierung des AWG separat in den §§ 4, 5 AWG konkretisierenden Vorschriften der AWV (§§ 55 ff.) vorgenommen. Dabei kann insbesondere die Übernahme von in Artikel 4 Absatz 1 und 2 der EU-Screening-Verordnung genannten Faktoren zu einem erhöhten Melde- und damit Prüfaufkommen führen.

Diese Maßnahmen werden, jede für sich und in ihrer Gesamtwirkung, eine größere Anzahl von Prüffällen zur Folge haben. Zudem werden aller Voraussicht nach mehr Fälle als bisher einer intensiven, personal- und zeitaufwendigen Prüfung unterzogen werden müssen. Dies führt zu zusätzlichen Kosten in den Ressorts, die maßgeblich für die effektive und fristgerechte Durchführung der Investitionsprüfung in Deutschland verantwortlich sind.

Unabhängig von dem durch die EU-Screening-Verordnung ausgelösten künftigen Mehraufwand haben sich die Fallzahlen der Investitionsprüfung im Vergleich zu 2017 nahezu verdoppelt. Von 2018 auf 2019 stieg die Anzahl der Prüffälle von 78 auf 106. Die Komplexität der Prüfungen hat ebenfalls erheblich zugenommen. Dieser Trend wird sich aller Voraussicht nach weiter fortsetzen. Für die kommenden Jahre ist mit einem jährlichen Anstieg von schätzungsweise 20 Fällen zu rechnen.

Berücksichtigt man zudem die Folgen der avisierten regulatorischen Änderungen in AWG und AWV, insbesondere die im Rahmen der Änderung der AWV zu erwartende Aufnahme weiterer Fallgruppen besonders sicherheitsrelevanter Unternehmen, ist schätzungsweise davon auszugehen, dass – über die 20 oben genannten Neufälle hinaus – in der sektorübergreifenden Prüfung etwa 20 zusätzliche Meldungen pro Jahr eingehen werden. Bei einer signifikanten Zahl dieser Fälle ist von der Durchführung eines umfassenden Prüfverfahrens auszugehen.

In vielen dieser Fälle werden künftig im Rahmen des neuen EU-weiten Kooperationsmechanismus diverse Stellungnahmen anderer EU-Mitgliedstaaten bzw. der EU-Kommission zu berücksichtigen sein.

Im Rahmen des neuen EU-weiten Kooperationsmechanismus wird ein anfängliches Meldungsaufkommen von 130 Fällen pro Jahr durch die anderen EU-Mitgliedstaaten erwartet. Sämtliche Meldungen müssen durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie in Abstimmung mit den weiteren im Einzelfall sachlich zuständigen Ressorts, allen voran dem Auswärtigen Amt, dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, dem Bundesministerium der Verteidigung sowie dem Bundesministerium der Finanzen analysiert werden. Bei einem signifikanten Teil dieser Fälle ist zu erwarten, dass die Bundesregierung eine schriftliche Stellungnahme abgeben wird.

Zudem soll das Gesetzesvorhaben eine effektivere Überwachung der durch Vertrag eingegangenen oder durch Anordnung auferlegten Pflichten gewährleisten. Mit steigender Anzahl der geschlossenen Verträge erfordert das Nachhalten der einzelnen Vertragspflichten in zunehmendem Maße Personalressourcen in den zuständigen Bundesministerien, insbesondere im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, im Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat und im Bundesministerium der Verteidigung.

Insgesamt wird der Mehraufwand aller Änderungen voraussichtlich zu zusätzlichem Personalbedarf in den Ressorts führen. Der durch zusätzlichen Personalbedarf ausgelöste saldierte jährliche Erfüllungsaufwand der Verwaltung beträgt ca. 4,7 Mio. €.

Der Mehrbedarf an Sach- und Personalmitteln soll im jeweiligen Einzelplan ausgeglichen werden.

F. Weitere Kosten

Auswirkungen auf sonstige Kosten der Wirtschaft, Kosten für soziale Sicherungssysteme, auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DIE BUNDESKANZLERIN

Berlin, 4. Mai 2020

An den
Präsidenten des
Deutschen Bundestages
Herrn Dr. Wolfgang Schäuble
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Außenwirtschaftsgesetzes
und anderer Gesetze

mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie.

Die Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gemäß § 6 Absatz 1 NKRG
ist als Anlage 2 beigefügt.

Der Gesetzentwurf ist dem Bundesrat am 9. April 2020 als besonders eilbedürftig
zugeleitet worden.

Die Stellungnahme des Bundesrates zu dem Gesetzentwurf sowie die Auffassung der
Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates werden unverzüglich nach-
gereicht.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Angela Merkel

Anlage 1

**Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Außenwirtschaftsgesetzes
und anderer Gesetze**

Der Text des Gesetzentwurfs und der Begründung ist gleich
lautend mit der Bundestagsdrucksache 19/18700.

Anlage 2

Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gem. § 6 Absatz 1 NKRG**Erstes Gesetz zur Änderung des Außenwirtschaftsgesetzes und anderer Gesetze
(NKR-Nr. 5122, BMWi)**

Der Nationale Normenkontrollrat hat den Entwurf des oben genannten Regelungsvorhabens geprüft.

I. Zusammenfassung

Bürgerinnen und Bürger	Keine Auswirkungen
Wirtschaft	Keine Auswirkungen
Verwaltung (Bund) Jährlicher Erfüllungsaufwand:	4,7 Mio. Euro
Umsetzung von EU-Recht	Mit dem Regelungsvorhaben wird das Außenwirtschaftsgesetz an die Vorgaben der Verordnung (EU) 2019/452 zur Schaffung eines Rahmens für die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen in der Union (EU-Screening-Verordnung) angepasst. Dem NKR liegen keine Anhaltspunkte dafür vor, dass mit dem Vorhaben über eine 1:1 Umsetzung hinausgegangen wird.
Evaluierung	Das Regelungsvorhaben wird zwei Jahre nach Inkrafttreten evaluiert. Die Funktionsweise und Wirksamkeit der EU-Screening-Verordnung wird zusätzlich bis zum 12. Oktober 2023 und danach alle fünf Jahre durch die EU Kommission bewertet. Der nationale Evaluierungszeitraum ermöglicht damit, eventuelle Erkenntnisse aus der nationalen Anwendung in die europäische Evaluierung einzubringen.
Ziele:	Im Falle von kritischen Unternehmenserwerben durch Unionsfremde künftig einen noch wirksameren Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit zu gewährleisten.
Kriterien/Indikatoren:	Anzahl der meldepflichtigen Erwerbe und eingeleiteten Prüfverfahren.
Datengrundlage:	Daten zu meldepflichtigen Erwerben und Prüfverfahren die bereits durch die betroffenen Ressorts und nachgeordnete Behörden erhoben werden.
Das Ressort hat den Erfüllungsaufwand nachvollziehbar dargestellt. Der Nationale Normenkontrollrat erhebt im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags keine Einwände gegen die Darstellung der Gesetzesfolgen in dem vorliegenden Regelungsentwurf.	

II. Im Einzelnen

Mit dem Regelungsvorhaben soll die öffentliche Ordnung und Sicherheit im Falle von kritischen Unternehmenserwerben durch Unionsfremde besser geschützt werden. Dafür wird das Außenwirtschaftsgesetz an die Vorgaben des neuen unionsrechtlichen Rahmens für die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen in der Union angepasst:

- Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie wird die Aufgaben einer Nationalen Kontaktstelle im Sinne der Verordnung (EU) 2019/452 zur Schaffung eines Rahmens für die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen in der Union (sog. EU-Screening-Verordnung) wahrnehmen.
- Bei der nationalen Investitionsprüfung können künftig auch mögliche Beeinträchtigungen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit eines anderen EU Mitgliedstaates oder Auswirkungen auf Projekte oder Programme von Unionsinteresse berücksichtigt werden.
- Der bisherige Gefährdungsbegriff wird an den Wortlaut der EU-Screening-Verordnung angeglichen („voraussichtliche Beeinträchtigung“).

Darüber hinaus wird künftig der Vollzug eines meldepflichtigen Rechtsgeschäfts bis zum Abschluss des Prüfverfahrens nicht mehr möglich sein. Damit will das Ressort sicherstellen, dass bis zum Abschluss des Prüfverfahrens keine potenziell kritischen Unternehmenserwerbe durchgeführt werden.

II.1. Erfüllungsaufwand

Den Bürgerinnen und Bürgern entsteht kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand.

Wirtschaft

Die Erweiterung des Anwendungsbereiches der Prüfungen und die Aufnahme von zusätzlichen Kriterien wird voraussichtlich zu einer größeren Gesamtanzahl von Prüffällen sowie zu intensiveren Prüfungen führen. Daraus entsteht zusätzlicher Aufwand für die Meldepflichtigen bzw. Antragsteller. Da es sich allerdings um ausländische Erwerber handelt, entsteht für die deutsche Wirtschaft kein neuer Erfüllungsaufwand.

Verwaltung (Bund)

Für die Bundesverwaltung entsteht zusätzlicher jährlicher Erfüllungsaufwand für den Betrieb der Nationalen Kontaktstelle sowie für die Bearbeitung der zusätzlichen Prüffälle von insgesamt rund 4,7 Mio. Euro.

Das Ressort geht davon aus, dass pro Jahr die Änderungen zu voraussichtlich 20 zusätzlichen Meldungen im Rahmen der sektorübergreifenden Prüfung sowie zu 130 Meldungen anderer EU-Mitgliedstaaten bzw. der EU-Kommission im Rahmen des neuen EU-weiten Kooperationsmechanismus führen werden.

Im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie wird für den Betrieb der Nationalen Kontaktstelle sowie für die Bearbeitung der zusätzlichen Prüffälle ein zusätzlicher Personalbedarf von sechs Stellen im höheren Dienst (65,10/Std.), acht Stellen im gehobenen Dienst (46,30/Std.) und einer Stelle im mittleren Dienst (36,30/Std.) erwartet. Daraus entsteht zusätzlicher jährlicher Erfüllungsaufwand von 1,42 Mio. Euro. Bei dem Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle entsteht zusätzlicher Personalbedarf von drei Stellen im höheren Dienst. Daraus ergibt sich jährlicher Erfüllungsaufwand von 330.000 Euro.

Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat ist in allen Fällen der Untersagung und des Erlasses von Anordnungen zwingend zu beteiligen. Dafür wird von einem zusätzlichen Personalbedarf von einer Stelle im gehobenen Dienst und einer Stelle im mittleren Dienst sowie im Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik von sieben Stellen im höheren Dienst, vier Stellen im gehobenen Dienst und einer Stelle im mittleren Dienst ausgegangen. Daraus entsteht zusätzlicher Erfüllungsaufwand von insgesamt 1,56 Mio. Euro pro Jahr.

Im Auswärtigen Amt werden die Änderungen zu einem zusätzlichen Personalbedarf von drei Stellen im höheren Dienst führen. Dies entspricht einem jährlichen Erfüllungsaufwand von 396.000 Euro. Im Bundesministerium der Verteidigung wird ein Personalaufwand von vier Stellen im höheren Dienst und drei Stellen im gehobenen Dienst erwartet. Bei dem Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr und Bundeswehr-Dienststellen wird zusätzlicher Personalaufwand von einer Stelle im höheren Dienst und zwei Stellen im gehobenen Dienst entstehen. Daraus ergibt sich Erfüllungsaufwand von 763.000 Euro pro Jahr.

Im Bundesministerium der Finanzen werden die Änderungen zu einem zusätzlichen Personalbedarf von einer Stelle im gehobenen Dienst führen. Daraus entsteht jährlicher Erfüllungsaufwand von rund 70.000 Euro. Im Bundesministerium für Gesundheit wird mit einem zusätzlichen Personalbedarf von insgesamt zwei Stellen im höheren Dienst gerechnet, woraus sich zusätzlicher Erfüllungsaufwand von 190.000 Euro pro Jahr ergibt.

II.2. Umsetzung von EU-Recht

Mit dem Regelungsvorhaben wird das Außenwirtschaftsgesetz an die Vorgaben der EU-Screening-Verordnung angepasst. Dem NKR liegen keine Anhaltspunkte dafür vor, dass mit dem Vorhaben über eine 1:1 Umsetzung hinausgegangen wird.

II.3. Evaluierung

Das Regelungsvorhaben wird zwei Jahre nach Inkrafttreten evaluiert. Die Funktionsweise und Wirksamkeit der EU-Screening-Verordnung wird zusätzlich bis zum 12. Oktober 2023 und danach alle fünf Jahre durch die EU Kommission bewertet. Der nationale Evaluierungszeitraum ermöglicht damit, eventuelle Erkenntnisse aus der nationalen Anwendung in die europäische Evaluierung einzubringen.

Das Ressort wird anhand der Daten zu meldepflichtigen Erwerben und eingeleiteten Prüfverfahren bewerten, inwiefern die Änderungen zu einem wirksamen Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland beigetragen haben.

III. Ergebnis

Das Ressort hat den Erfüllungsaufwand nachvollziehbar dargestellt. Der Nationale Normenkontrollrat erhebt im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags keine Einwände gegen die Darstellung der Gesetzesfolgen in dem vorliegenden Regelungsentwurf.

Dr. Ludewig
Vorsitzender

Prof. Dr. Mayer-Bonde
Berichterstatterin

