

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU – Drucksache 20/7732 –

Pläne der Bundesregierung zur Kontrolle von Investitionen heimischer Unternehmen im Ausland – Outbound Investment Screening

Vorbemerkung der Fragesteller

In ihrem am 18. Oktober 2022 veröffentlichten Arbeitsprogramm für das Jahr 2023 sowie in ihrer am 20. Juni 2023 veröffentlichten Mitteilung zur Strategie für wirtschaftliche Sicherheit kündigt die EU-Kommission an, zu prüfen, ob die Einführung von Instrumenten zur Kontrolle ausgehender strategischer Auslandsinvestitionen notwendig sei (commission.europa.eu/system/files/2022-10/Commission%20work%20programme%202023.pdf). EU-Kommissionspräsidentin Dr. Ursula von der Leyen bekräftigte in ihrer Grundsatzrede zu den europäisch-chinesischen Beziehungen am 30. März 2023, dass die EU-Kommission darüber nachdenke, ein Instrument zur Kontrolle europäischer Auslandsinvestitionen einzuführen, damit europäische Investitionen nicht die militärischen und nachrichtendienstlichen Fähigkeiten von Systemkonkurrenten verbessern (www.handelsblatt.com/politik/international/china-politik-von-der-leyen-will-europaeische-investitionen-in-china-beschaercken/29068542.html). Die US-amerikanische Finanzministerin Janet Yellen bestätigte am 20. April 2023 offiziell, dass die USA ein Instrument zur Kontrolle von ausgehenden Auslandsinvestitionen erarbeiten (www.fdiintelligence.com/content/news/us-finalising-imminent-outbound-fdi-screening-rules-82488). In Taiwan und Südkorea bestehen vergleichbare Mechanismen bereits (www.csis.org/analysis/united-states-prepares-screen-outbound-investment). Der Bundesminister für Wirtschaft und Klimaschutz, Dr. Robert Habeck, hat die Kontrolle von Investitionen von heimischen Unternehmen in China jüngst befürwortet (www.handelsblatt.com/politik/deutschland/china-politik-auslaendische-investitionskontrolle-wie-habeck-mit-seinem-vorstoss-alle-ueberraschte/29147052.html).

1. Prüft die Bundesregierung die Einführung eines Instruments zur Kontrolle von Investitionen heimischer Unternehmen im Ausland?
 - a) Wenn ja, zu welchem Ergebnis ist die Prüfung bisher gelangt?
 - b) Wenn ja, würde es sich hierbei um ein Instrument zur Umsetzung der Pläne der EU-Kommission für ein Outbound Investment Screening oder um ein eigenständiges nationales Instrument handeln, und wenn Letzteres zutreffend ist, auf welcher rechtlichen Grundlage würde dieses erfolgen?
 - c) Wenn ja, für welche Wirtschaftsbereiche würde ein entsprechendes Instrument Anwendung finden?
 - d) Wenn ja, würde ein entsprechendes Instrument auf Investitionen in bestimmte Länder abzielen, und wenn ja, welche Länder sind dies (bitte auflisten)?
 - e) Wenn ja, würde ein entsprechendes Instrument auch die Kontrolle von Investitionen in andere EU-Länder umfassen?
 - f) Wenn ja, welche Umstände könnten aus Sicht der Bundesregierung im Anschluss an eine Investitionskontrolle zu einer Untersagung der Investition durch die Bundesregierung führen?
 - g) Wenn ja, wurden bzw. werden externe Gutachter bei der Prüfung eines entsprechenden Instruments eingebunden (wenn ja, bitte nach Namen und Institution aufschlüsseln)?
 - h) Wenn ja, welche Stakeholder wurden in den Prüfprozess bisher eingebunden (bitte Unternehmen, Institutionen usw. namentlich auflisten)?
2. Hat die Bundesregierung Alternativen zur Regelung von Outbound Investment Screening in Betracht bezogen, und wenn ja, mit welchen Gründen verworfen?
3. Hat die Bundesregierung geprüft, welche wirtschaftlichen Folgen die Einführung eines Instruments zur Kontrolle von Investitionen heimischer Unternehmen im Ausland für die Unternehmen nach sich ziehen würde, wenn nein, warum nicht, und wenn ja, welcher Kostenaufwand für die deutschen Unternehmen ergibt sich?
4. Welche Ziele würde ein solches Outbound Investment Screening nach Ansicht der Bundesregierung verfolgen?
5. Hat die Bundesregierung eine wirtschaftliche Folgenabschätzung getätigt, wenn nein, warum nicht, und wenn ja, welcher Kostenaufwand für die deutschen Unternehmen ergibt sich?
9. Welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung für sich aus der Aussage des G7 Leaders' Statement zum Thema „Investment Screening“ („We recognize that appropriate measures designed to address risks from outbound investment could be important to complement existing tools of targeted controls on exports and inbound investments, which work together to protect our sensitive technologies from being used in ways that threaten international peace and security“, www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/05/20/g7-leaders-statement-on-economic-resilience-and-economic-security/)?
14. Will die Bundesregierung Auslandsinvestitionen einschränken, in der Hoffnung, dass deutsche Unternehmen dadurch mehr in Deutschland investieren?
20. Mit wie vielen Fällen von Outbound Investment Screening würde die Bundesregierung in Deutschland jährlich rechnen?

21. Wie viel Personal würde zur Umsetzung eines solchen Screenings in Deutschland benötigt?

Die Fragen 1 bis 5, 9, 14, 20 und 21 werden gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung bestätigt die Verantwortung und Entschlossenheit, sich mit Partnern abzustimmen, wenn es darum geht zu verhindern, dass die von uns entwickelten hochmodernen Technologien genutzt werden, um militärische Kapazitäten weiterzuentwickeln, durch die der Weltfrieden und die internationale Sicherheit gefährdet werden. Wir haben ein gemeinsames Interesse daran zu verhindern, dass durch das Kapital, die Fachkenntnisse und das Wissen unserer Unternehmen das eng begrenzte Set dieser technologischen Fortschritte, die Verbesserung der militärischen und geheimdienstlichen Kapazitäten von Akteuren befördert wird, welche diese Kapazitäten nutzen könnten, um den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu untergraben. Wir erkennen in diesem Kontext an, dass angemessene Maßnahmen zur Reduktion von mit Auslandsinvestitionen verbundenen Risiken, wichtig sein könnten als Ergänzung bestehender Instrumente für gezielte Kontrollen von Ausfuhren und Inlandsinvestitionen. Die Europäische Kommission (EU-Kommission) hat angekündigt, dass sie mögliche Maßnahmen zur Bewältigung von Sicherheitsrisiken im Zusammenhang mit Investitionen in Drittstaaten prüfen wird. Die Bundesregierung wird sich konstruktiv in diesen EU-Prozess einbringen. Die Bundesregierung führt hierzu auch mit Blick auf die nationale Sicherheit eigene Analysen durch und ist dazu im Austausch mit der Wirtschaft sowie internationalen und europäischen Partnern.

6. Mit welchen wirtschaftlichen Auswirkungen rechnet die Bundesregierung für die deutschen Unternehmen durch ein Outbound Investment Screening in den USA?

Da der Bundesregierung kein konkreter Vorschlag der US-Regierung für ein Outbound Investment Screening bekannt ist, gibt es keine Grundlage für eine entsprechende Abschätzung möglicher Betroffenheit deutscher Unternehmen.

7. Inwiefern unterscheidet sich nach Ansicht der Bundesregierung die Ausgangslage (Volumen von Auslandsinvestitionen, Strategie gegenüber China, o. Ä.) für die Einführung eines Outbound Investment Screenings zwischen den USA und Deutschland bzw. Europa?

Ein Aspekt ist, dass sich US-Unternehmern in der Regel stärker im Bereich Private Equity und Venture Capital engagieren.

8. Wie genau unterscheidet sich das Volumen Investitionen aus der EU in China von Investitionen aus den USA in China (vgl. Begründungen aus Ministeriumskreisen laut www.handelsblatt.com/politik/deutschland/china-politik-auslaendische-investitionskontrolle-wie-habeck-mit-seinem-vorstoss-alle-ueberraschte/29147052.html)?

Laut öffentlich verfügbaren aktuellen Informationen belief sich der kumulierte Bestand von EU-Direktinvestitionen in China Ende 2020 auf schätzungsweise 140 Mrd. Euro, während der Bestand von US-Direktinvestition im China zum gleichen Zeitpunkt rund 124 Mrd. US-Dollar betrug.

10. Welche Länder planen nach Kenntnis der Bundesregierung ähnliche Mechanismen, und wie würden sich diese auf die deutsche Wirtschaft auswirken?

Nach Kenntnis der Bundesregierung planen die Vereinigten Staaten von Amerika ein Outbound Investment Screening.

Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 6 verwiesen.

11. Welche EU-Mitgliedstaaten positionieren sich wie im Rat zum Thema „Outbound Investment Screening“?

Die EU-Kommission und der Hohe Vertreter der EU für Außen- und Sicherheitspolitik haben am 20. Juni 2023 ihre gemeinsame Mitteilung über eine „Europäische Strategie für wirtschaftliche Sicherheit“ vorgelegt. Darin wird angekündigt, dass die Europäische Kommission eine Expertengruppe aus den Mitgliedstaaten einsetzen wird, um gemeinsam zu prüfen, welche Sicherheitsrisiken mit Investitionen in Drittstaaten verbunden sein können. Auf der Grundlage der Arbeit der Expertengruppe kündigt die Europäische Kommission an, mögliche Maßnahmen zur Bewältigung von Sicherheitsrisiken im Zusammenhang mit Investitionen in Drittstaaten zu prüfen, um bis Ende des Jahres 2023 eine Initiative vorschlagen zu können. Vor diesem Hintergrund beginnt derzeit ein europäischer Diskussionsprozess. Eine Positionierung der EU-Mitgliedstaaten dürfte erst im weiteren Prozess zu erwarten sein.

12. Steht die Bundesregierung mit anderen Ländern zum Thema „Outbound Investment Screening“ in Kontakt?

Die Bundesregierung steht zu den Aspekten der Wirtschaftssicherheit im Austausch mit ihren Partnern im Kreis der EU und der G7.

13. Welche Länder haben nach Kenntnis der Bundesregierung bereits ein Outbound Investment Screening oder einen vergleichbaren Mechanismus in Kraft, und welche Erfahrungswerte ergeben sich hieraus?
17. Welche Auswertungen der Meldungen nach § 64 der Außenwirtschaftsverordnung (AWV) liegen der Bundesregierung vor, und welche Erkenntnisse gehen daraus speziell im Hinblick auf China hervor?

Die Fragen 13 und 17 werden gemeinsam beantwortet.

Der Bundesregierung liegen hierzu keine Erkenntnisse vor.

15. In welchen Ländern finden nach Kenntnis der Bundesregierung die größten deutschen Investitionen statt?

Nach Angaben der Deutschen Bundesbank lag der Bestand deutscher Direktinvestitionen im Ausland (Stand: Ende 2021) bei insgesamt 1 506 Mrd. Euro. Hiervon entfielen 409 Mrd. Euro auf die USA, 109 Mrd. Euro auf Luxemburg, 103 Mrd. Euro auf China, 102 Mrd. Euro auf das Vereinigte Königreich, 53 Mrd. Euro auf Frankreich und 53 Mrd. Euro auf die Schweiz.

16. Wie ist nach Kenntnis der Bundesregierung die Entwicklung ausgehender Investitionen von deutschen Unternehmen in China?

Deutsche Direktinvestition in China sind nach Kenntnis der Bundesregierung 2022 im Vergleich zum Vorjahr weiter angestiegen. Sie stellten mehr als die Hälfte der EU-Direktinvestitionen in China dar und konzentrierten sich auf große Unternehmen aus der Automobil- und Grundstoffbranche.

18. Ist ein Outbound Investment Screening WTO (Welthandelsorganisation)-konform?

Aus Sicht der Bundesregierung muss jede Maßnahme im Bereich Investment Screening so ausgestaltet werden, dass sich konform ist mit den Regeln der Welthandelsorganisation (WTO); darauf wäre auch in der Diskussion zum Thema Outbound Investment Screening zu achten.

19. Verstößt ein Outbound Investment Screening gegen die EU-Grundfreiheiten, insbesondere die Kapitalverkehrsfreiheit?

Die Frage einer Vereinbarkeit mit Unionsrecht lässt sich nicht pauschal beantworten. Sie stellt sich mit Bezug zu einzelnen, konkreten Instrumenten.

Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

22. Wann läuft die Frist zur Vorlage des Evaluierungsberichts nach § 32 des Außenwirtschaftsgesetzes (AWG) ab?

§ 32 des Außenwirtschaftsgesetzes (AWG) schreibt keine Frist zur Vorlage des Evaluierungsberichts vor.

23. Wieso hat die Bundesregierung bislang nicht den nach § 32 AWG fälligen Evaluierungsbericht vorgelegt?

Die Bundesregierung hat eine umfassende Evaluierung vorgenommen und wird einen Evaluierungsbericht vorlegen.

Es wird außerdem auf die Antwort zu Frage 22 verwiesen.

24. Wann wird die Bundesregierung den nach § 32 AWG fälligen Evaluierungsbericht vorlegen?

Die Veröffentlichung des Evaluierungsberichts ist für das dritte Quartal 2023 geplant.

25. Wie bewertet die Bundesregierung das Anti-Coercion-Instrument mit Stand nach der politischen Einigung vom 6. Juni 2023?

Die politische Einigung zum Anti-Coercion-Instrument stellt einen ausgewogenen Kompromiss dar. Dies ist ein gutes Zeichen für die Handlungsfähigkeit der EU und die Stärkung der Resilienz der EU in einem zunehmend schwierigen geopolitischen und geökonomischen Umfeld.

26. Welche Verbesserungen am Anti-Coercion-Instrument konnte die Bundesregierung durchsetzen?

Maßgebliche Verbesserungen konnten in einigen für die Bundesregierung besonders wichtigen Bereichen erzielt werden, insbesondere betreffend die angemessene Beteiligung der EU-Mitgliedstaaten bei der Anwendung des Instruments und die Auswahl der Reaktionsmaßnahmen.

27. Was sind nach der politischen Einigung zum Anti-Coercion-Instrument die Voraussetzungen, unter denen ein Sachverhalt als wirtschaftlicher Zwang durch Drittländer anzusehen ist?

Entsprechend der Definition, auf die sich der Rat und das Europäische Parlament geeinigt haben, liegt wirtschaftlicher Zwang vor, wenn ein Drittstaat versucht, auf berechnete souveräne Politikentscheidungen der EU oder eines Mitgliedstaates Einfluss zu nehmen, indem er Maßnahmen, die den Handel oder Investitionen beeinträchtigen, anwendet oder hiermit droht. Das Vorliegen wirtschaftlichen Zwangs wird laut Verordnungsentwurf unter Berücksichtigung weiterer Indizien beurteilt, wie beispielsweise die Intensität, Häufigkeit und Dauer der Maßnahme des Drittstaates.

28. Welche Arten von Gegenmaßnahmen wären unter welchen Voraussetzungen möglich?

Das Instrument gegen Zwangsmaßnahmen ist in erster Linie als Abschreckung gegen wirtschaftlichen Zwang gedacht. Wenn dennoch wirtschaftlicher Zwang ausgeübt wird, sieht das Instrument eine Struktur vor, um die Zwangsmaßnahmen durch Dialog und Engagement zu beenden. Sollte dies scheitern, sieht der Verordnungsentwurf mögliche Gegenmaßnahmen vor. Dazu gehören die Einführung von Zöllen, Beschränkungen des Handels mit Dienstleistungen und Beschränkungen des Zugangs zu ausländischen Direktinvestitionen oder zur Vergabe öffentlicher Aufträge. Der Verordnungsentwurf umfasst auch die EU-internen Beschlussfassungsmodalitäten, Fristen für Maßnahmen der EU im Rahmen des Instruments und Auswahlkriterien für die Gegenmaßnahmen, die deren Verhältnismäßigkeit sicherstellen sollen.

29. Hat die Bundesregierung die Regeln für die Vergabe von Investitions-
garantien und Exportkreditgarantien verändert, und wenn ja, inwiefern?
- a) Hat die Bundesregierung eine Deckelung für die Vergabe solcher Garantien eingeführt, und wenn ja, wie sieht diese aus?
- b) Aus welchen Gründen wurden zuletzt jeweils die Neuanträge deutscher Unternehmen auf Garantien verweigert?

Die Fragen 29 bis 29b werden gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung hat sich im November 2022 auf einen Grundsatzbeschluss zur Überarbeitung der Investitionsgarantiepolitik verständigt. Deutsche Unternehmen sollen durch Anreize noch wirkungsvoller bei der Erschließung neuer Märkte unterstützt werden. Teil des Grundsatzbeschlusses ist zudem eine zielgenaue Verschärfung der Deckungskonditionen in solchen Staaten, in denen es zu einer übermäßigen Konzentration an abgesicherten Projekten gekommen ist: In Ländern mit einem Anteil von mehr als 20 Prozent am gesamten Deckungsvolumen der Investitionsgarantien wird das jährliche Garantieentgelt ab sofort von bisher im Regelfall 0,50 Prozent auf 0,55 Prozent des abgesicherten Investitionsvolumens erhöht.

Zudem hat die Bundesregierung für die Investitionsgarantien einen Deckungsplafonds von 3 Mrd. Euro pro Unternehmen und Land eingeführt, wobei verbundene Unternehmen zusammengerechnet werden (Konzernbetrachtung). Hiervon bestehen die folgenden Ausnahmen:

- Projekte im besonderen strategischen Interesse der Bundesregierung
- Verlängerungen bestehender Garantien, die innerhalb von fünf Jahren (seit November 2022) auslaufen, um maximal fünf Jahre zu folgenden Konditionen: Erhöhung des Garantieentgelts um 100 Prozent (regelmäßig 1 Prozent), Erhöhung Selbstbehalt von 5 Prozent auf 7,5 Prozent.

Durch die Einführung des wirksamen Deckungsplafonds konnten und können eine Reihe von Anträgen nicht mehr bewilligt werden.

Weiterhin erfolgt die Entscheidung für die Übernahmen von Investitionsgarantien auf Grundlage einer strengen Einzelfallprüfung. So müssen Investitionsvorhaben förderungswürdig (beispielsweise mit Blick auf positive Rückwirkungen auf Deutschland und positive Auswirkungen auf das Anlageland) sein und eine risikomäßige Vertretbarkeit vorliegen. In der Folge konnte die risikomäßige Vertretbarkeit von vier in diesem Jahr zur Entscheidung gestellten Neuanträgen nicht bejaht werden.

Die Exportkreditgarantien sind im Sinne dieser Kleinen Anfrage hier nicht betroffen. Bei den Exportkreditgarantien handelt es sich u. a. um die Absicherung eines Zahlungsausfalls für deutsche Exporte (Lieferungen/Leistungen).

