



Brüssel, den 17.10.2024
COM(2024) 464 final

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

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

{SWD(2024) 234 final}

EINLEITUNG

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

Der Bericht deckt das Jahr 2023 ab und sorgt für Transparenz in Bezug auf die Durchführung der Überprüfung von ADI in der EU und die Entwicklungen bei den Überprüfungsmechanismen der Mitgliedstaaten. Er trägt zur Erfüllung der Rechenschaftspflicht der Union auf einem Gebiet bei, auf dem – angesichts der auf dem Spiel stehenden Sicherheitsinteressen – Transparenz auf der Ebene einzelner Transaktionen weder möglich noch angebracht ist.

Er stützt sich auf Berichte der 27 Mitgliedstaaten und andere Quellen und besteht aus vier Kapiteln:

- Kapitel 1 über Trends und Zahlen in Bezug auf ADI in der EU,
- Kapitel 2 über die Entwicklung der Rechtsvorschriften in den Mitgliedstaaten,
- Kapitel 3 über Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Überprüfung von ADI,
- Kapitel 4 über den EU-weiten Kooperationsmechanismus für die Überprüfung von ADI.

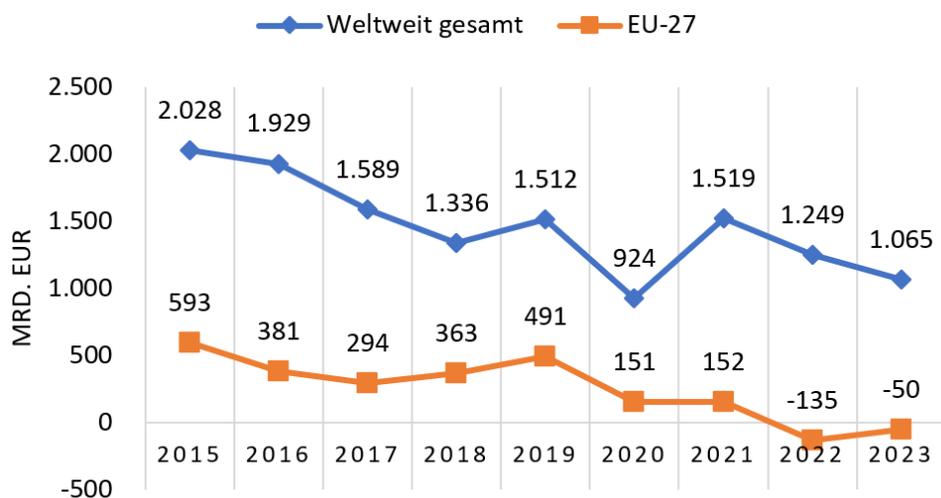
Dieser Jahresbericht ist ein wichtiges Instrument für strategische Handels- und Investitionskontrollen, die die Sicherheit in der Europäischen Union gewährleisten sollen.

KAPITEL 1 – AUSLÄNDISCHE DIREKTINVESTITIONEN IN DER EUROPÄISCHEN UNION

1. Allgemeine Entwicklung

Im Jahr 2023 gingen die weltweiten Nettozuflüsse ausländischer Direktinvestitionen¹ im zweiten Jahr in Folge zurück und fielen unter das Niveau von 2021. Die weltweiten Zuflüsse beliefen sich auf etwas über 1 Billion EUR gegenüber 1,2 Billionen EUR im Jahr 2022 (Abbildung 1), was 2023 einem Rückgang um 15 % gegenüber dem Vorjahr entspricht. Bei anderen wichtigen Empfängern ausländischer Direktinvestitionen wie den USA (-6,2 %) und China (-8 %) wurde 2023 (im Vergleich zu 2022) ein Rückgang der ADI-Nettozuflüsse beobachtet. Im Gegensatz zum weltweiten Abwärtstrend im Jahr 2023 verzeichnete die EU-27 2023 einen Anstieg der Nettozuflüsse ausländischer Direktinvestitionen im Vergleich zu den Werten des Vorjahres, wodurch sich der rückläufige Trend umkehrte. Dennoch blieben die Nettozuflüsse negativ: Sie beliefen sich auf -50 Mrd. EUR gegenüber -135 Mrd. EUR im Jahr 2022.²

Abbildung 1: ADI-Nettozuflüsse weltweit und in der EU³



Quelle: OECD-Daten, extrahiert am 7.5.2024. Die Daten beziehen sich auf ADI-Nettozuflüsse.

¹ Die zu diesem Jahresbericht gehörende Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen enthält alternative Indikatoren für die ADI-Tätigkeit, die nicht auf Strömen beruhen, welche erhebliche Schwankungen aufweisen können.

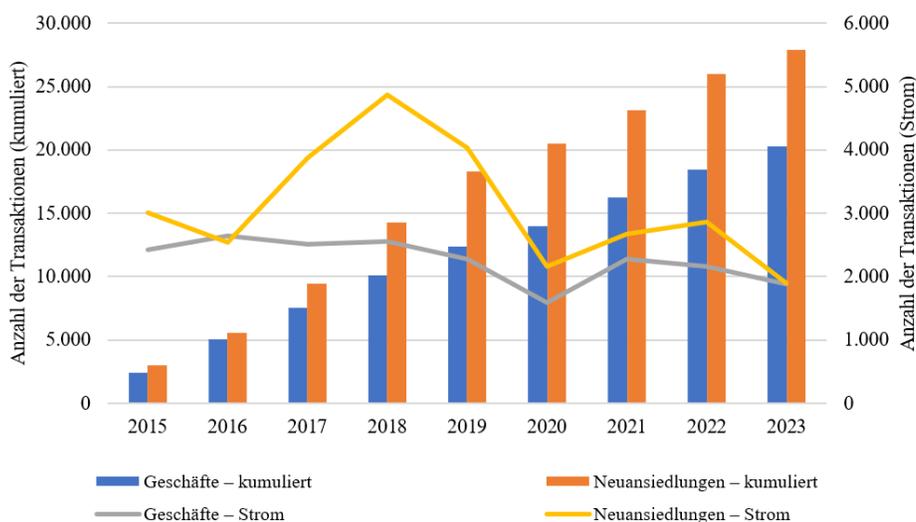
² Das Ergebnis für die EU-27 für 2023 war in erster Linie auf den Rückgang der ADI-Zuflüsse in den Niederlanden und erneut in Luxemburg zurückzuführen, siehe OECD, FDI IN FIGURES, April 2024 – abrufbar unter: <https://www.oecd.org/investment/investment-policy/FDI-in-Figures-April-2024.pdf>. Die negativen Werte der ADI-Zuflüsse gehen weitgehend auf erhebliche Desinvestitionen (aufgrund negativer Eigenkapital- und Fremdkapitalkomponenten im Zusammenhang mit Holdinggesellschaften) zurück, die 2023 in diesen beiden Ländern stattfanden. Insbesondere die Niederlande (mit ADI-Zuflüssen in Höhe von -135 Mrd. EUR im Jahr 2023) trugen zu diesem negativen Nettozufluss in der EU-27 bei, da einige multinationale Unternehmen ihre über Durchlaufgesellschaften abgewickelten Aktivitäten im vierten Quartal 2023 in andere Länder verlagerten.

³ Es sei darauf hingewiesen, dass die Daten im Vergleich zum Vorjahr von der OECD leicht überarbeitet wurden.

Beim Bestand der ausländischen Transaktionen⁴ in die EU-27 ist zwischen 2015 und 2023 ein Aufwärtstrend zu verzeichnen (Abbildung 2, Säulen). Obwohl die Wirtschaft mit einer Vielzahl erheblicher Herausforderungen konfrontiert war, erhielt die EU-27 in den letzten fünf Jahren durchschnittlich 4 761 ausländische Direktinvestitionen (ADI) pro Jahr. Der positive kumulierte Trend ist eine Bestätigung für die Offenheit der EU-Länder für ausländische Investitionen.

Die Gesamtzahl der ADI-Transaktionen stieg von zunächst 5 430 im Jahr 2015 auf 48 231 im Jahr 2023.⁵ Der stärkste Anstieg gegenüber dem Vorjahr wurde in den Jahren 2017 und 2018 beobachtet (mit einem Jahresanstieg um 60 % bzw. 44 %), gefolgt von einem moderateren Anstieg von 26 % im Jahr 2019, bevor die Pandemie 2020 zu einer Verlangsamung führte. Betrachtet man die beiden Arten von ausländischen Direktinvestitionen getrennt, so stieg die Zahl der ausländischen Geschäfte im Bereich Fusionen und Erwerbe von 2 423 im Jahr 2015 auf 20 317 im Jahr 2023. Auch bei den ausländischen Neuansiedlungsinvestitionen war ein kumulativer Anstieg zu verzeichnen, und zwar von 3 007 Projekten im Jahr 2015 auf 27 914 Projekte im Jahr 2023.

Abbildung 2: Kumulierte jährliche Zahl der Transaktionen sowie Entwicklung der Ströme in die EU-27 (2015-2023)



Quelle: Ausarbeitung der JRC auf der Grundlage von Daten des Bureau van Dijk, extrahiert am 11.3.2024 aus Orbis M&A und Orbis Crossborder Investment. Die Daten für 2015 entsprechen den ADI-Strömen im Jahr 2015, während die Daten für die Säulen der Folgejahre jeweils der kumulierten Summe der jährlichen Ströme entsprechen. Die Daten des ersten Jahres (2015), die zur Berechnung der kumulierten Anzahl der Transaktionen verwendet wurden, entsprechen dem in diesem Jahr verzeichneten Transaktionsstrom.

⁴ Ausländische Direktinvestitionen können zwei verschiedene Formen annehmen: Neuansiedlungsinvestitionen (Investitionen auf der grünen Wiese) sowie Fusionen und Erwerbe. Bei internationalen Neuansiedlungsinvestitionen handelt es sich in der Regel um die Gründung eines neuen Unternehmens oder die Errichtung von Anlagen im Ausland, während eine internationale Fusion oder ein internationaler Erwerb darin besteht, dass das Eigentum an vorhandenen Vermögenswerten, die mit einer wirtschaftlichen Tätigkeit in Verbindung stehen, auf einen Eigentümer im Ausland übertragen wird.

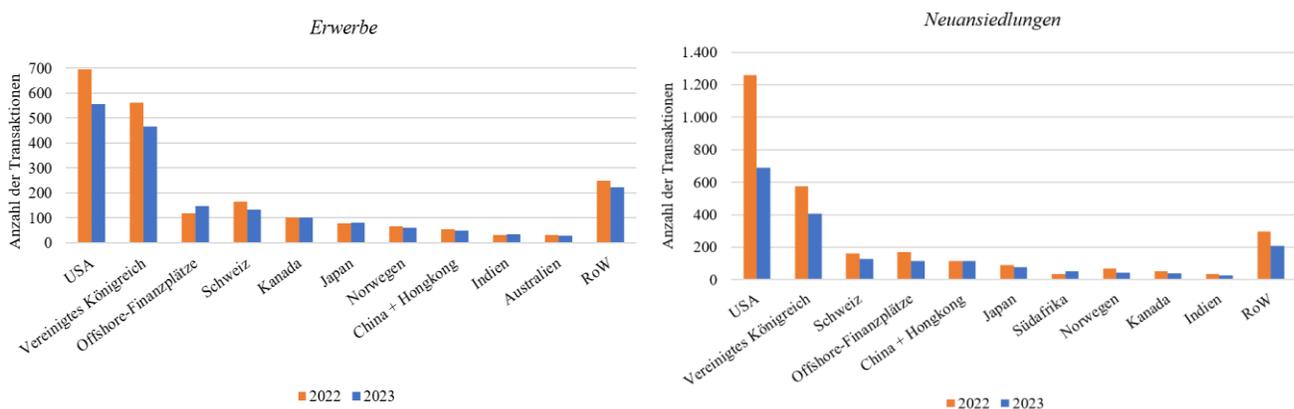
⁵ Näherungswert als kumulierte Zahl ausländischer Transaktionen ab 2015, d. h. bei den Daten für 2015 handelt es sich um eine Stromgröße.

Der in Abbildung 1 dargestellte weltweite Abwärtstrend bei den ADI-Zuflüssen ist jedoch auch bei den auf Transaktionsdaten beruhenden Strömen zu beobachten (Abbildung 2, Linien). Nach einer robusten Erholung nach der COVID-19-Krise im Jahr 2021 mit Transaktionszahlen, die in jenem Jahr die Zahlen von 2019 erreichten, ließen die durch ausländische Investoren getätigten Erwerbe auf Jahresbasis im Jahr 2022 gegenüber 2021 nach (-5,4 %), ebenso im Jahr 2023 gegenüber 2022 (-13 %). Bei den Neuansiedlungsinvestitionen wurde bei der Zahl der Projekte nach der COVID-19-Pandemie keine entsprechende Wiederaufnahme im Vergleich zu 2019 beobachtet, und während auf Jahresbasis 2022 gegenüber 2021 ein Anstieg von 7,1 % verzeichnet wurde, ging der Zustrom von Projekten in die EU im Jahr 2023 gegenüber 2022 erheblich zurück (-33 %). Im Jahr 2023 war die EU-27 Ziel von 1 885 ausländischen Geschäften (gegenüber 2 156 im Jahr 2022) und 1 902 ausländischen Neuansiedlungsprojekten (gegenüber 2 858 im Jahr 2022). Der 2023 beobachtete Abwärtstrend gegenüber dem Vorjahr ist das Ergebnis anhaltender und kumulativer Unsicherheiten⁶ für die EU-Wirtschaft und einer Straffung der Geldpolitik ab dem zweiten Halbjahr 2022.

2. Wichtigste Herkunftsländer ausländischer Investoren

Ein Vergleich zwischen den Auslandsinvestitionstransaktionen von 2022 und 2023 nach Ursprungs-Hoheitsgebieten zeigt, dass trotz eines Gesamtrückgangs um 24 % im Jahr 2023 gegenüber 2022 die Fusionen und Erwerbe aus einigen Gebieten wie Offshore-Finanzplätzen (Offshore Financial Centers – OFCs) um 26 % gestiegen sind (Abbildung 3).

Abbildung 3: Anzahl der Erwerbe von Beteiligungen* (links) und der Neuansiedlungsinvestitionen (rechts) in der EU 2023 und 2022 – aufgeschlüsselt nach ausländischem Hoheitsgebiet (für die zehn wichtigsten Investoren)



Quelle: Ausarbeitung der JRC auf der Grundlage von Daten des Bureau van Dijk, extrahiert am 11.3.2024 aus Orbis M&A und Orbis Crossborder Investment. OFCs: Offshore-Finanzplätze⁷. RoW: übrige Welt. (*) Erwerb von Beteiligungen von mehr als 10 % des Kapitals eines EU-27-Unternehmens.

⁶ Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine ging im Februar 2024 ins dritte Jahr. Geopolitische Spannungen und die Ausweitung des Nahost-Konflikts stellen weitere potenzielle Risiken dar.

⁷ Die wichtigsten Offshore-Gebiete nach Anzahl der Transaktionen im Jahr 2023 sind (in alphabetischer Reihenfolge): Bermuda, Britische Jungferninseln, Kaimaninseln, Liechtenstein und Monaco. Für eine vollständige

Die USA waren 2023 weiterhin der wichtigste ausländische Investor in der EU-27; auf sie entfielen 30 % aller Erwerbe (557 Geschäfte) und 36 % der Neuansiedlungsinvestitionen (687 Projekte). Trotz eines starken Rückgangs gegenüber dem Vorjahr sowohl bei der Zahl der Erwerbe (-20 %) als auch insbesondere bei den Neuansiedlungsprojekten (-45 %) standen die USA im Jahr 2023 nach wie vor an erster Stelle. Auf Investoren aus dem Vereinigten Königreich entfielen im Jahr 2023 25 % aller Erwerbe (465 Geschäfte) und 21 % der Neuansiedlungsprojekte (407 Projekte) in der EU-27, womit das Vereinigte Königreich in der Rangliste der ausländischen Hoheitsgebiete den zweiten Platz einnahm. Auch hier gingen die Erwerbe und die Neuansiedlungsprojekte im Jahr 2023 gegenüber den Zahlen von 2022 zurück und fielen bei den beiden Arten ausländischer Direktinvestitionen im Jahresvergleich um 17 % bzw. 29 %.

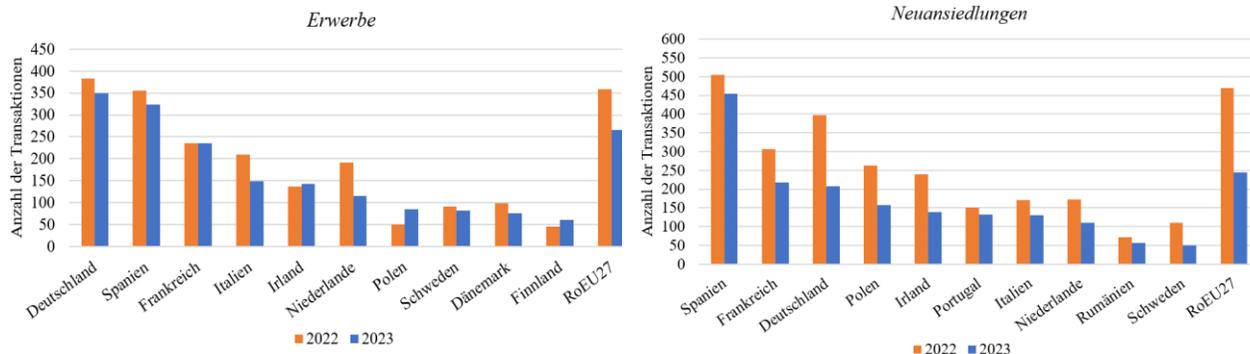
Mit einem Anteil von 7,9 % am Erwerb von Beteiligungen legten die aus Offshore-Finanzplätzen getätigten Geschäftsabschlüsse 2023 gegenüber 2022 um mehr als 26 % zu. Auch bei den Auslandsgeschäften aus Japan (+ 5,1 %) und Indien (+ 6,1 %) war 2023 ein Zuwachs zu verzeichnen. Im Falle der Schweiz (-19 %), Norwegens (-6,1 %) und Chinas (-9,1 %) war bei den Fusionen und Erwerben eine negative Entwicklung gegenüber dem Vorjahr zu beobachten, während die Auslandstransaktionen aus Kanada konstant blieben. Bei den Neuansiedlungsinvestitionen wiesen (mit Ausnahme Südafrikas) sämtliche der zehn wichtigsten Ursprungs-Hoheitsgebiete im Jahr 2023 einen allgemeinen Rückgang der Zahl der Projekte im Vergleich zum Vorjahr auf, wobei der Rückgang von -0,9 % für China über -31 % bei Offshore-Finanzplätzen bis hin zu -39 % im Falle Norwegens reichte.

3. Wichtigste Zielländer für ausländische Erwerbe

Die Zahl der ausländischen Transaktionen in der EU war 2023 in den meisten Mitgliedstaaten im Vergleich zu 2022 allgemein rückläufig (Abbildung 4), mit wenigen Ausnahmen (wie Polen, Finnland und Irland) beim Erwerb von Beteiligungen.

Abbildung 4: Anzahl der Erwerbe von Beteiligungen (links) und der Neuansiedlungsinvestitionen (rechts) 2023 und 2022 – aufgeschlüsselt nach Zielmitgliedstaat (für die zehn wichtigsten Empfänger in der EU-27)*

Liste der Offshore-Finanzplätze siehe z. B. die an die Mitteilung der Kommission „Offenheit für ausländische Direktinvestitionen bei gleichzeitigem Schutz grundlegender Unionsinteressen“ anknüpfende Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen SWD(2019) 108 final vom 13. März 2019.



Quelle: Ausarbeitung der JRC auf der Grundlage von Daten des Bureau van Dijk, extrahiert am 11.3.2024 aus Orbis M&A und Orbis Crossborder Investment. „RoEU27“ steht für die übrige EU-27. (*) Erwerb von Beteiligungen von mehr als 10 % des Kapitals eines EU-27-Unternehmens.

Deutschland und Spanien waren mit 19 % (349 Geschäften) bzw. 17 % (323 Geschäften) des Gesamtaufkommens im Jahr 2023 die wichtigsten Zielländer für ausländische Erwerbe. In beiden Mitgliedstaaten war 2023 ein ähnlicher Rückgang der Zahl der dort getätigten ausländischen Erwerbe (etwa -9 %) gegenüber dem Vorjahr zu verzeichnen. Weitere wichtige Zielländer in der EU, was den Anteil der Fusionen und Erwerbe betrifft, waren Frankreich (13 %), Italien (7,9 %) und Irland (7,6 %). Die meisten Mitgliedstaaten verbuchten 2023 bei der Zahl der Geschäfte einen Rückgang, wobei dieser in Italien (-29 %) und den Niederlanden (-40 %) am stärksten ausfiel. Eine Zunahme bei den Fusionen und Erwerben wurde in Irland (+4,4 %), Polen (+70 %) und Finnland (+33 %) beobachtet. Bei den ausländischen Erwerben französischer Unternehmen war 2023 im Vergleich zu 2022 ein geringfügiger Anstieg zu verzeichnen.

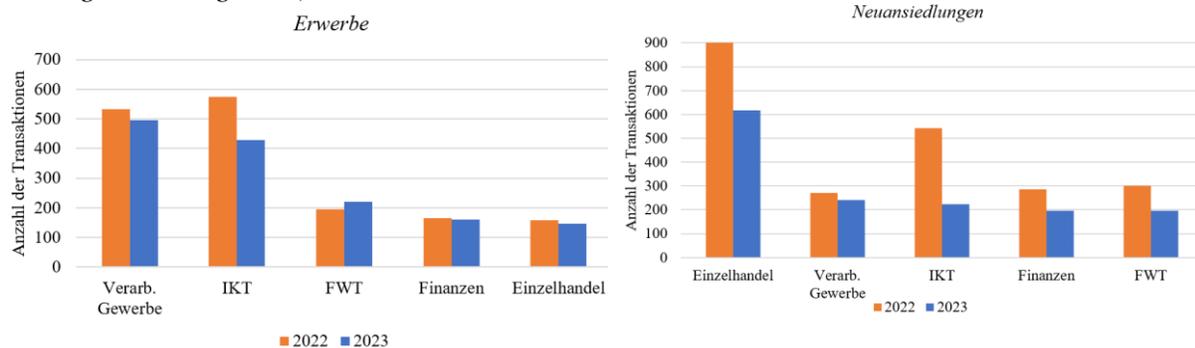
Die Hauptzielländer ausländischer Neuansiedlungsinvestitionen waren 2023 Spanien und Frankreich, auf die 24 % (455 Projekte) bzw. 11 % (217 Projekte) aller Projekte entfielen, dicht gefolgt von Deutschland (mit einem Anteil von 11 %). Besonders ausgeprägt war der Rückgang der Projektzahlen gegenüber dem Vorjahr mit -48 % in Deutschland, obwohl die für Spanien und Frankreich bestimmten Projekte ebenfalls rückläufig waren (um 9,9 % bzw. 29 %).

4. Sektorspezifische Informationen

Die fünf wichtigsten Sektorkategorien⁸ verzeichneten 2023 im Vergleich zu 2022 einen Rückgang der ausländischen Investitionen, mit Ausnahme der Erwerbe im Bereich der Erbringung von freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen (Abbildung 5).

⁸Die verwendeten Kategorien gehen auf die Grundstruktur der NACE Rev. 2 zurück, siehe: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nace>.

Abbildung 5: Anzahl der Beteiligungen* (links) und der Neuansiedlungsinvestitionen (rechts) 2023 und 2022 – aufgeschlüsselt nach Wirtschaftszweigen der NACE Rev. 2 (für die fünf wichtigsten Kategorien)



Quelle: Ausarbeitung der JRC auf der Grundlage von Daten des Bureau van Dijk, extrahiert am 11.3.2024 aus Orbis M&A und Orbis Crossborder Investment. FWT steht für freiberufliche, wissenschaftliche und technische Dienstleistungen (NACE Rev. 2, Abschnitt M), enthält u. a. FuE-Einrichtungen. IKT steht für Information und Kommunikation (NACE Rev. 2, Abschnitt J). (*) Erwerb von Beteiligungen von mehr als 10 % des Kapitals eines EU-27-Unternehmens.

Im Jahr 2023 übertraf das verarbeitende Gewerbe mit einem Anteil von 26 % an den ausländischen Erwerben (496 Transaktionen) die IKT (mit einem Anteil von 23 % oder 428 Geschäften) und stellte somit bei den Abschlüssen den wichtigsten Wirtschaftszweig dar. Dies ist auf eine kontinuierliche Abnahme der ausländischen Erwerbe im IKT-Sektor (-25 %) im Jahr 2023 im Vergleich zu 2022 zurückzuführen, während der Rückgang im verarbeitenden Gewerbe im selben Zeitraum geringer ausfiel (-6,8 %). Der Bereich der freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen rangierte mit einem Anteil von 12 % an den ausländischen Geschäften an dritter Stelle, gefolgt von den Sparten Finanzen (8,5 %) und Einzelhandel (7,7 %). Die freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen waren die einzige Sektorkategorie, die im Vergleich zum Vorjahr 2023 einen Anstieg der Zahl der Geschäfte verzeichnete (+ 12 %).

Was die Neuansiedlungsinvestitionen betrifft, so entfiel 2023 fast ein Drittel (33 %) der ausländischen Projekte (618 Projekte) auf Aktivitäten im Zusammenhang mit dem Einzelhandel. Das verarbeitende Gewerbe stellte 2023 den zweitwichtigsten Wirtschaftszweig für Neuansiedlungsinvestitionen dar und verdrängte damit den IKT-Sektor mit einem ähnlichen Anteil von etwa 12 % der Projekte. Bei den Neuansiedlungsinvestitionen im IKT-Bereich war im Vergleich zu 2022 mit -59 % auch der stärkste Rückgang der Zahl der Projekte zu verzeichnen, während die Zahl der Projekte im verarbeitenden Gewerbe im selben Zeitraum am wenigsten abnahm (-10 %).

Weitere Angaben

Weitere Einzelheiten zu den oben genannten Zahlen sind der zugehörigen Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen (Abschnitt 1) zu entnehmen. Sie enthält zusätzliche Belege zur Entwicklung ausländischer Direktinvestitionen nach Mitgliedstaaten und Sektoren, zur Herkunft ausländischer Investoren in der EU-27 und zu Halbleitern.

KAPITEL 2 – ENTWICKLUNG DER RECHTSVORSCHRIFTEN IN DEN MITGLIEDSTAATEN 2023

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

Damit die Union vor potenziell riskanten ausländischen Investitionen aus Drittländern geschützt wird, ist ein wirksamer nationaler Überprüfungsmechanismus in allen Mitgliedstaaten unerlässlich. Im Laufe des Jahres 2023 animierte die Europäische Kommission weiterhin alle Mitgliedstaaten dazu, nationale Mechanismen zur Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen einzuführen und umzusetzen, um sicherzustellen, dass die Kommission und alle Mitgliedstaaten über geeignete Instrumente verfügen, um risikobehaftete Transaktionen zu ermitteln und sich mit ihnen zu befassen und so zum Schutz der kollektiven Sicherheit der Union beizutragen. Dies ist in den letzten Jahren besonders wichtig geworden. So forderten die Kommission und der Hohe Vertreter in ihrer Gemeinsamen Mitteilung über eine „Europäische Strategie für wirtschaftliche Sicherheit“, die darauf abzielt, die Risiken, die sich vor dem Hintergrund zunehmender geopolitischer Spannungen und beschleunigter technologischer Veränderungen aus bestimmten Wirtschaftsströmen ergeben, so gering wie möglich zu halten, alle Mitgliedstaaten, die noch keinen nationalen Mechanismus zur Überprüfung von ADI eingeführt haben, dazu auf, dies unverzüglich zu tun.⁹

Darüber hinaus setzte sich die Europäische Kommission weiterhin für die Angleichung der nationalen Überprüfungsmechanismen und -verfahren ein. Sie unterstützte die Mitgliedstaaten durch technische und politische Leitlinien, Sitzungen und den Austausch von Informationen, insbesondere über bewährte Verfahren. Dennoch gab es nach wie vor erhebliche Unterschiede zwischen den nationalen Überprüfungsmechanismen, insbesondere in Bezug auf die Frage, was eine förmliche Überprüfung einer ausländischen Direktinvestition darstellt (und was somit die Mitteilung einer ADI an den EU-Kooperationsmechanismus auslöst), sowie in Bezug auf die Fristen im Rahmen der nationalen Überprüfungsverfahren, die von den nationalen Überprüfungsmechanismen erfassten Wirtschaftszweige und die Mitteilungspflichten der Transaktionsparteien gegenüber den nationalen Behörden. Die Beseitigung dieser Unterschiede ist einer der Gründe für den kürzlich vorgelegten Legislativvorschlag der Europäischen Kommission, der in Kapitel 4 näher beschrieben wird.

Überblick über die Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Überprüfung von ADI

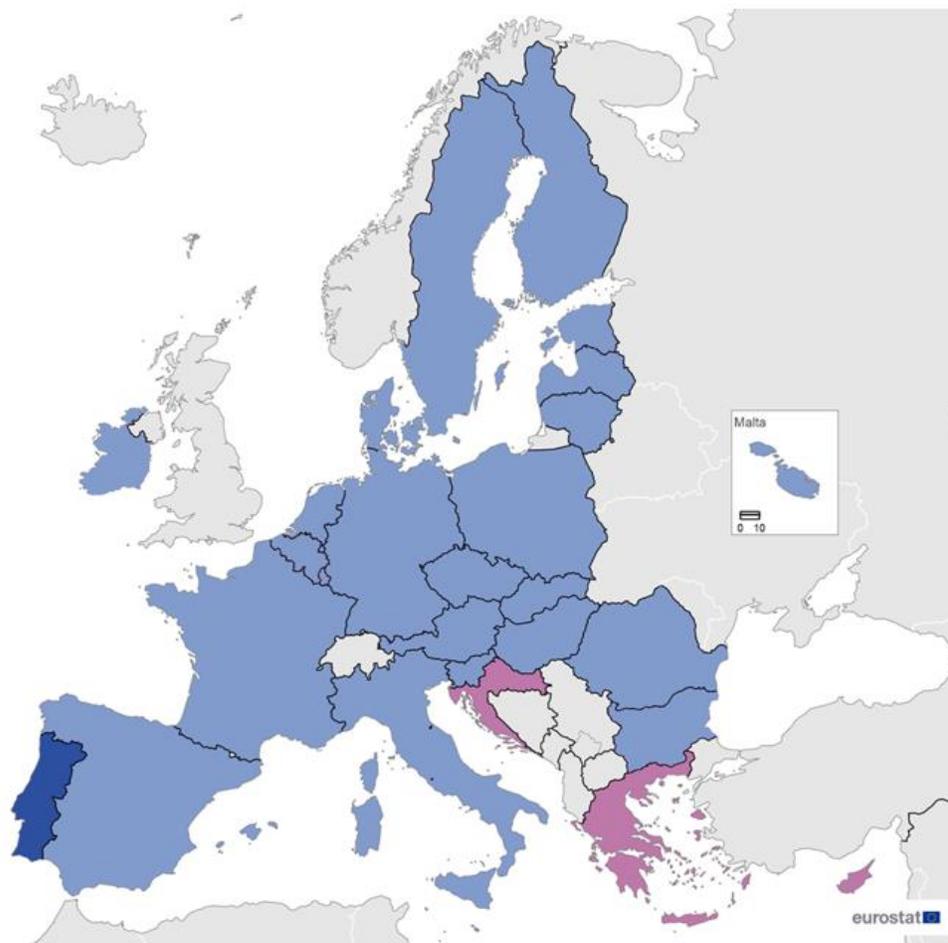
Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine, der schwierige geopolitische Kontext und die sich daraus ergebenden neuen und sich abzeichnenden Sicherheitsrisiken haben kritische (fortschrittliche) Technologien/Sektoren und Infrastrukturen noch stärker in den Mittelpunkt gerückt. Infolgedessen haben viele Mitgliedstaaten als Reaktion auf die sich verändernden

⁹ Europäische Kommission (2023), Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat über eine „Europäische Strategie für wirtschaftliche Sicherheit“, JOIN(2023) 20 final.

Umstände entweder einen neuen nationalen Überprüfungsmechanismus eingeführt (7 Mitgliedstaaten) oder einen bestehenden Mechanismus aktualisiert und erweitert (10 Mitgliedstaaten).

Im Laufe des Jahres 2023 leiteten vier Mitgliedstaaten ohne Überprüfungsmechanismus Konsultations- oder Gesetzgebungsverfahren zur Einrichtung eines nationalen Überprüfungsmechanismus ein, und ein Mitgliedstaat veröffentlichte die Bewertung seines bestehenden Mechanismus. Bis Ende 2023 hatten 23 EU-Mitgliedstaaten Rechtsvorschriften zur Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen erlassen, verglichen mit 14 Mitgliedstaaten im Jahr 2021, als der EU-Kooperationsmechanismus in Kraft trat. Darüber hinaus hat sich, wie nachstehend dargelegt, seit dem Stichtag zum Jahresende auch Bulgarien in die Gruppe der Länder mit einem System eingereiht (siehe auch nachstehende Karte).

Geografische Übersicht über die rechtliche Lage in den EU-Mitgliedstaaten



Verwaltungsgrenzen: ©EuroGeographics ©UN-FAO ©Turkstat. Kartografie: Eurostat - IMAGE, 05/2024

- Annahme des Überprüfungsmechanismus läuft
- Überprüfungsmechanismus seit 2017 angenommen/aktualisiert
- Überprüfungsmechanismus vor 2017 angenommen

Entwicklungen in den EU-Mitgliedstaaten 2023 – ADI-Überprüfungsmechanismen

Bis dato haben alle 27 EU-Mitgliedstaaten entweder

- bereits einen nationalen ADI-Überprüfungsmechanismus eingerichtet oder
- einen neuen nationalen ADI-Überprüfungsmechanismus verabschiedet oder
- einen bestehenden Mechanismus geändert oder
- ein Konsultations- oder Gesetzgebungsverfahren eingeleitet, das zur Annahme eines neuen Mechanismus oder zu Änderungen an einem vorhandenen Mechanismus führen dürfte.

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Rechtslage und die Entwicklungen in allen 27 Mitgliedstaaten (Stand 31. März 2024).¹⁰

Nationaler ADI-Überprüfungsmechanismus eingerichtet (keine rechtlichen Änderungen)	Finnland, Litauen, Malta, Österreich, Portugal und Tschechien
Bestehender Mechanismus geändert	Dänemark, Deutschland, Frankreich, Italien, Lettland, Niederlande, Polen, Slowenien, Spanien und Ungarn
Neuer nationaler ADI-Überprüfungsmechanismus verabschiedet	Belgien, Bulgarien, Estland, Irland, Luxemburg, Rumänien, Schweden und die Slowakei
Konsultations- oder Gesetzgebungsverfahren, das zur Annahme eines neuen Mechanismus führen dürfte	Griechenland, Kroatien und Zypern

Die meisten nationalen rechtlichen Entwicklungen konzentrierten sich auf vier Hauptthemen: Annahme von Rechtsakten zur Umsetzung neuer Rechtsvorschriften zur Einrichtung eines nationalen ADI-Überprüfungsmechanismus, Verbesserung der Überprüfungsverfahren, Ausweitung der erfassten Wirtschaftszweige und Verlängerung der Geltungsdauer befristeter nationaler Mechanismen.

Verfahren zur Annahme neuer ADI-Überprüfungsmechanismen

In Belgien findet der im November 2022 angenommene Überprüfungsmechanismus für ausländische Direktinvestitionen seit Juli 2023 Anwendung. In Bulgarien wurde am 22. Juni 2023 mit einem Gesetzesentwurf zur Änderung und Ergänzung des Investitionsförderungsgesetzes ein Überprüfungsmechanismus zur Prüfung im Parlament vorgeschlagen. Der Vorschlag wurde am 22. Februar 2024 angenommen, und die neue Rechtsvorschrift wurde am 6. März 2024 verkündet. Estland hat im Januar 2023 das Gesetz über

¹⁰Weitere Einzelheiten sind der zugehörigen Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zu entnehmen.

die Prüfung der Zuverlässigkeit ausländischer Investitionen angenommen, das im September 2023 in Kraft getreten ist. In Irland wurde im Oktober 2023 das Gesetz zur Überprüfung von Transaktionen aus Drittländern erlassen, das voraussichtlich im dritten Quartal 2024 in Kraft treten wird. Luxemburg hat im Juli 2023 einen nationalen Überprüfungsmechanismus angenommen, der im September 2023 in Kraft trat. Die Slowakei hat am 29. November 2022 einen neuen umfassenden Überprüfungsmechanismus angenommen, der im März 2023 in Kraft trat. In Schweden trat der neue Überprüfungsmechanismus für ausländische Direktinvestitionen im Dezember 2023 in Kraft.

2023 hat Zypern den Entwurf eines Rechtsakts zur Einrichtung eines ADI-Überprüfungsmechanismus fertiggestellt, und der überarbeitete Gesetzesentwurf wird derzeit vom Repräsentantenhaus geprüft. In Griechenland wurde der Entwurf des Vorschlags zur Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen geändert, um verschiedene Schwellenwerte aufzunehmen, die ein Überprüfungsverfahren und Meldepflichten auslösen. Im Oktober 2023 hat Kroatien eine Arbeitsgruppe eingesetzt, deren Aufgabe es ist, einen Legislativvorschlag zur Einrichtung eines ADI-Überprüfungsmechanismus auszuarbeiten.

Aktualisierung bestehender ADI-Überprüfungsmechanismen

In Dänemark wurden mit den Änderungen des Überprüfungsmechanismus für ausländische Direktinvestitionen ein neues Fallbearbeitungsverfahren mit zwei verschiedenen Phasen eingeführt und der Anwendungsbereich der Rechtsvorschrift auf Ausschreibungen ausgeweitet, die sich speziell auf ein „Energieinselprojekt“ in der Ostsee beziehen. Frankreich verlängerte zum zweiten Mal die für ausländische Investoren bestehende Verpflichtung, Investitionen beim Erwerb von mindestens 10 % der Stimmrechte börsennotierter Gesellschaften zu melden. Je nach Dauer und Schwierigkeitsgrad der einzelnen Fälle führte Deutschland Gebühren für die Überprüfung von ADI-Transaktionen ein und machte (seit Januar 2024) die Online-Einreichung von Überprüfungsanträgen schrittweise obligatorisch.

In Ungarn wurden in einem neuen Regierungserlass die Bedingungen festgelegt, unter denen der nationale Überprüfungsmechanismus für den Verkauf von Vermögenswerten zum Zwecke der Fortführung der Geschäftstätigkeit des Schuldners in einem Notstand gilt. Italien führte „dringende Bestimmungen zum Schutz der Nutzer in Bezug auf wirtschaftliche und finanzielle Tätigkeiten und strategische Investitionen“ ein und änderte das Überprüfungsverfahren für kritische Technologien. Lettland hat eine Einrichtung geschaffen, die für die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen zuständig ist, und die Überprüfungsverfahren weiterentwickelt. Die Niederlande haben die Durchführungsbestimmungen zu ihrem sektorübergreifenden Überprüfungsmechanismus (der 2022 angenommen wurde und im Juni 2023 in Kraft trat) verabschiedet und einen sektorspezifischen Überprüfungsmechanismus für Offshore-Windparks eingeführt. Polen hat zwei Einträge in seine nationale Liste der Einrichtungen aufgenommen, bei denen ausländische Investitionen einer obligatorischen Überprüfung unterzogen werden. Rumänien führte eine Anmeldegebühr für alle Investoren (also sowohl für die aus der EU als

auch für die von außerhalb der EU) ein und weitete seine Überprüfungsmechanismen auf EU-interne Investitionen aus. Slowenien ersetzte den 2020 eingerichteten befristeten Überprüfungsmechanismus durch einen neuen dauerhaften Überprüfungsmechanismus. Spanien hat einen Königlichen Erlass angenommen, mit dem ein besonderes Verfahren eingeführt, die Fristen verkürzt und der Anwendungsbereich des Überprüfungsmechanismus für die öffentliche Sicherheit, die öffentliche Ordnung und die öffentliche Gesundheit präzisiert wurden, und die Überprüfungsverfahren in Bezug auf nationale Verteidigungstätigkeiten sowie Waffen und zugehöriges Material geändert.

Weitere Einzelheiten zu den legislativen Entwicklungen im Zusammenhang mit den nationalen Überprüfungsmechanismen der Mitgliedstaaten sind der zugehörigen Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zu entnehmen. Die Liste der notifizierten nationalen Überprüfungsmechanismen ist auf der Website der Europäischen Kommission¹¹ abrufbar.

KAPITEL 3 – MAßNAHMEN DER MITGLIEDSTAATEN ZUR ÜBERPRÜFUNG VON ADI

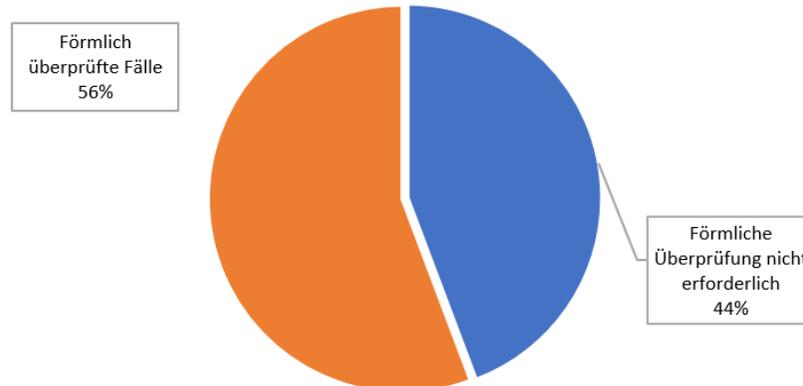
Die Verordnung über die Überprüfung von ADI ermöglicht es den Mitgliedstaaten, ADI in ihrem Hoheitsgebiet aus Gründen der Sicherheit und der öffentlichen Ordnung zu überprüfen und Maßnahmen zur Bewältigung spezifischer Risiken zu ergreifen. Außerdem wurde mit ihr ein Mechanismus für die Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den Überprüfungsbehörden der Mitgliedstaaten bei einzelnen ADI-Transaktionen geschaffen. Dieser Mechanismus ermöglicht den Informationsaustausch und versetzt die Kommission und andere Mitgliedstaaten in die Lage, auf mögliche Risiken für die Sicherheit oder die öffentliche Ordnung, die sich aus einer ADI-Transaktion für andere Mitgliedstaaten oder Programme auf EU-Ebene ergeben, hinzuweisen sowie diese Risiken zu bewerten und zu mindern. Dabei entscheidet jedoch der Mitgliedstaat, in dem die Investition getätigt wird, welche Investitionen geprüft, genehmigt, an Bedingungen geknüpft oder blockiert werden sollen.

Dieses Kapitel enthält auf der Grundlage der Jahresberichte der Mitgliedstaaten an die Kommission gemäß Artikel 5 der Verordnung aggregierte Informationen über die nationalen Überprüfungstätigkeiten im Jahr 2023. Insgesamt bearbeiteten die Mitgliedstaaten 1 808 Genehmigungsanträge und von Amts wegen eingeleitete Fälle.¹² 56 % davon wurden förmlich überprüft, während bei etwa 44 % die Voraussetzungen als nicht erfüllt angesehen wurden oder keine förmliche Überprüfung erforderlich war.

¹¹ Die Liste der von den Mitgliedstaaten notifizierten Überprüfungsmechanismen (mit Stand 28. Februar 2024) ist abrufbar unter: <https://circabc.europa.eu/rest/download/7e72cdb4-65d4-4eb1-910b-bed119c45d47>.

¹² Die Überprüfungsverfahren in den Mitgliedstaaten sind unterschiedlich. Die gemeldeten Fälle hängen also von den innerstaatlichen Verfahren ab (Anwendungsbereich, Prüfung des Vorliegens der Voraussetzungen vorab oder später usw.). So erklärten beispielsweise einige Mitgliedstaaten bei manchen Fällen vor der Einleitung eines förmlichen Überprüfungsverfahrens, dass die Voraussetzungen nicht erfüllt waren, während andere Mitgliedstaaten die Fälle zunächst förmlich prüften und dann die Voraussetzungen für nicht erfüllt erklärten. Die Abbildungen und Zahlen in diesem Kapitel dienen der Darstellung des durchschnittlichen Verhaltens der Mitgliedstaaten bei Überprüfungsmaßnahmen und beruhen auf den von den Mitgliedstaaten gemeldeten Daten.

Abbildung 6 – Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Überprüfung von ADI



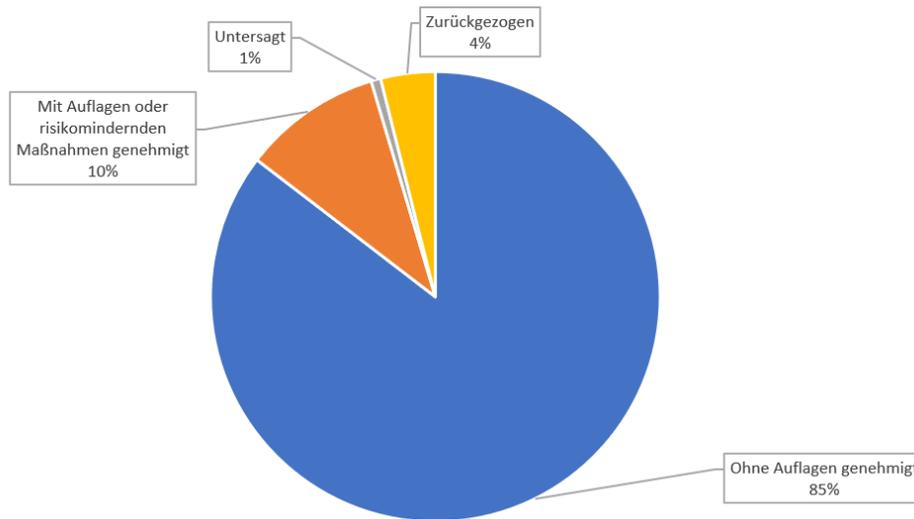
Quelle: Berichterstattung durch die Mitgliedstaaten.

Ein Vergleich mit dem Vorjahr ergibt ein ähnliches Bild: 55 % der Fälle wurden förmlich überprüft, und bei 45 % war dies nicht erforderlich. Von den im Jahr 2023 förmlich geprüften Fällen, für die die Mitgliedstaaten einen Beschluss meldeten, wurde die überwiegende Mehrheit (85 %) ohne Auflagen genehmigt. Dies bedeutet, dass die Transaktion genehmigt wurde, ohne dass vom Investor Maßnahmen verlangt wurden. Im Vergleich zum Vorjahr wurde ein etwas höherer Anteil der förmlich überprüften Transaktionen von den Mitgliedstaaten ohne Auflagen genehmigt (2022 waren es 86 %).

Parallel dazu wurde bei 10 % eine Genehmigung mit Auflagen erteilt oder an risikomindernde Maßnahmen gebunden. Dieser Anteil liegt etwas höher als 2022, als er 9 % betrug. In diesen Fällen haben die nationalen Überprüfungsbehörden von den Investoren bestimmte Maßnahmen, Zusicherungen und Zusagen gefordert, bevor sie die geplanten ausländischen Direktinvestitionen genehmigten.

Schließlich wurden von den nationalen Behörden (wie im Vorjahr) in 1 % aller entschiedenen Fälle Transaktionen blockiert. Darüber hinaus wurden 4 % der Anmeldungen von den Parteien zurückgezogen, bevor eine förmliche Entscheidung getroffen wurde.

Abbildung 7 – Mitgeteilte Entscheidungen über ADI-Fälle



Quelle: Berichterstattung durch die Mitgliedstaaten.

Zusammenfassend ergeben sich aus diesen Feststellungen folgende Anmerkungen:

- Der Anteil der förmlich überprüften Fälle belief sich auf 56 % der Gesamtheit der von den Transaktionsparteien bei den nationalen Behörden eingereichten Genehmigungsanträge und der von den nationalen Behörden auf eigene Initiative geprüften Fälle. Dies stellt einen leichten Anstieg im Vergleich zum Vorjahr (55 %) dar.
- Die meisten Transaktionen, bei denen eine Entscheidung gemeldet wurde, wurden ohne Bedingungen genehmigt (85 %), ein etwas niedrigerer Wert als im Jahr 2022 (86 %). Dies zeigt, dass der Anstieg der Zahl der förmlich überprüften Transaktionen nicht zu einem restriktiveren Investitionsklima geführt hat, aber bei den Mitgliedstaaten und der Kommission ein stärkeres Bewusstsein für potenziell risikobehaftete ADI schafft.
- Bei Genehmigungen mit Auflagen ist der Anteil der Fälle, in denen Risikominderungsmaßnahmen verhängt wurden, mit 10 % etwas höher als 2022 (9 %).
- Der Anteil der von Mitgliedstaaten blockierten Transaktionen blieb bei rund 1 %, was dem Durchschnitt der letzten Jahre entspricht.
- Diese Zahlen lassen insgesamt eine interessante Stabilität erkennen, was bestätigt, dass die EU für ausländische Direktinvestitionen offen geblieben ist und die Mitgliedstaaten nur solche Fälle blockieren, die eine sehr ernste Bedrohung für die Sicherheit und die öffentliche Ordnung darstellen.

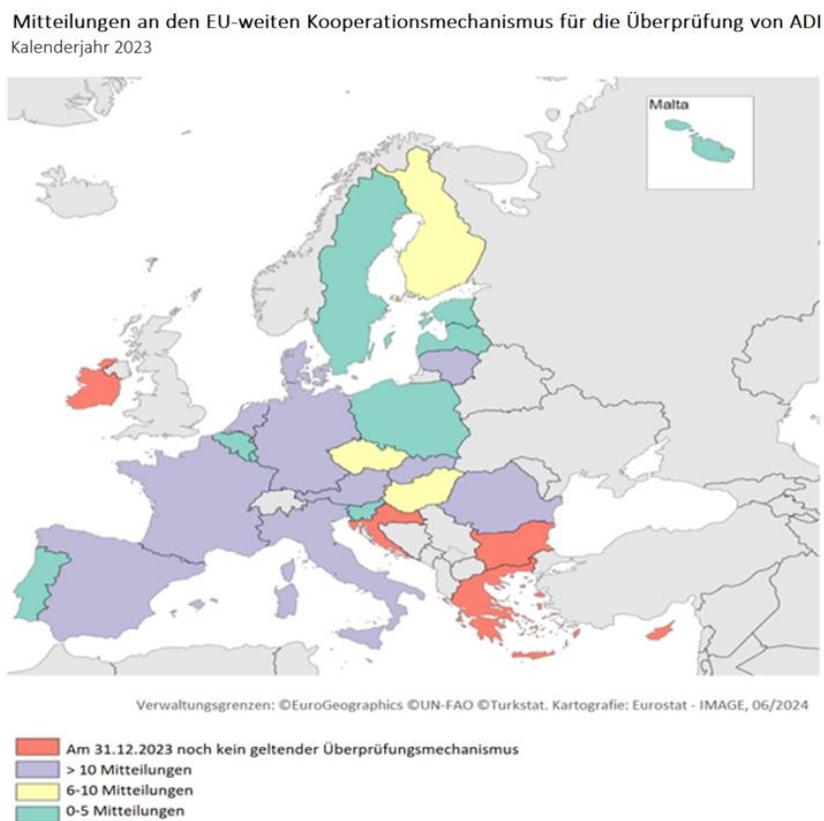
KAPITEL 4 – EU-WEITER KOOPERATIONSMECHANISMUS FÜR DIE ÜBERPRÜFUNG VON ADI

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

a) Überblick über die Tätigkeit im Jahr 2023

Im Jahr 2023 übermittelten 18 Mitgliedstaaten insgesamt 488 Mitteilungen¹³ gemäß Artikel 6 der Verordnung über die Überprüfung von ADI gegenüber 421 Mitteilungen von 17 Mitgliedstaaten im Jahr 2022¹⁴. Auf sieben Mitgliedstaaten, nämlich Dänemark, Deutschland, Frankreich, Italien, Österreich, Rumänien und Spanien, entfielen 85 % dieser Mitteilungen und auf vier Mitgliedstaaten 69 %.¹⁵ Die angemeldeten Transaktionen wichen unter anderem in Bezug auf den Wirtschaftszweig des Zielunternehmens, den Transaktionswert und die Herkunft der tatsächlichen Investoren stark voneinander ab.

Die nachstehende Karte zeigt, woher die Mitteilungen an den EU-weiten Kooperationsmechanismus im Jahr 2023 kamen.



¹³ Im selben Zeitraum nutzte die Kommission auch den Kooperationsmechanismus für ADI, die keiner Überprüfung unterzogen wurden (Artikel 7), was nicht in die nachfolgende Statistik einfließt.

¹⁴ Siehe [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM\(2023\)590&lang=de](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM(2023)590&lang=de).

¹⁵ 2022 betrug dieser Anteil 66 %, 2021 70 % und 2020 86 %.

Aus der vorstehenden Karte geht die Zahl der ADI hervor, die von Mitgliedstaaten im Rahmen des EU-weiten Kooperationsmechanismus für die Überprüfung von ADI anderen Mitgliedstaaten und der Kommission mitgeteilt wurden. Im Jahr 2023 übermittelten zehn der 18 Mitgliedstaaten mit einem geltenden nationalen Überprüfungsmechanismus über 10 Mitteilungen, zwei 6-10 und fünf weniger als 5 Mitteilungen.

Betrachtet man die Entwicklungen in der Vergangenheit, so ist die Zahl der Meldungen pro Jahr kontinuierlich gestiegen. 2021 gab es 414 Mitteilungen, 2022 waren es 421 und im Jahr 2023 488. Das bedeutet einen Anstieg um 18 % im Zeitraum 2021-2023. Darüber hinaus ist dieser Anstieg nicht nur darauf zurückzuführen, dass die Zahl der Mitgliedstaaten, die Mitteilungen an den Kooperationsmechanismus übermittelten, von 14 im Jahr 2021 auf 18 im Jahr 2023 gestiegen ist. Hält man die mitteilenden Länder konstant, indem nur Länder gezählt werden, aus denen Daten für alle drei Jahre vorliegen, beträgt der Anstieg der Mitteilungen 8 %, worin sich wahrscheinlich auch der erweiterte Anwendungsbereich der nationalen Überprüfungsmechanismen niederschlägt (siehe Kapitel 2 und die Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen für eine Beschreibung der Entwicklung der einschlägigen Rechtsvorschriften in den Mitgliedstaaten).

b) Hauptwirtschaftszweige¹⁶ der dem Kooperationsmechanismus mitgeteilten ADI

Die fünf Sektoren mit den meisten Transaktionen waren 2023 „verarbeitendes Gewerbe“¹⁷, IKT¹⁸, Handel¹⁹, Finanzdienstleistungen²⁰ und freiberufliche Dienstleistungen²¹, auf die 23 %, 21 %, 14 %, 11 % bzw. 11 % der Transaktionen entfielen. Dies ist sehr ähnlich wie im Vorjahr, als dieselben Sektoren (verarbeitendes Gewerbe, IKT und Handel) die ersten drei Plätze in

¹⁶ Entsprechend dem allgemeinen Ansatz wurde der wichtigste Tätigkeitsbereich als Leitindikator ausgewählt. Dies steht auch im Einklang mit den Informationen in allen Sektordiagrammen in der zu diesem Jahresbericht gehörigen Arbeitsunterlage.

¹⁷ Hierunter fallen die Tätigkeiten von Unternehmen, die an der Verarbeitung von Materialien zu neuen Produkten beteiligt sind. Dies umfasst beispielsweise die Herstellung von: Elektrogeräten und -motoren, Industriemaschinen und -ausrüstungen, Waffen und Munition, Arzneimitteln usw.

¹⁸ IKT steht für Informations- und Kommunikationstechnologien. Darunter fallen Tätigkeiten von Unternehmen, die wesentliche Infrastrukturen und Werkzeuge für die Gewinnung, den Austausch und die Verbreitung von Wissen liefern. Dies umfasst beispielsweise Computerprogrammierung, Softwareveröffentlichung, Datenverarbeitung und -hosting, Tätigkeiten im Bereich der drahtlosen Telekommunikation usw.

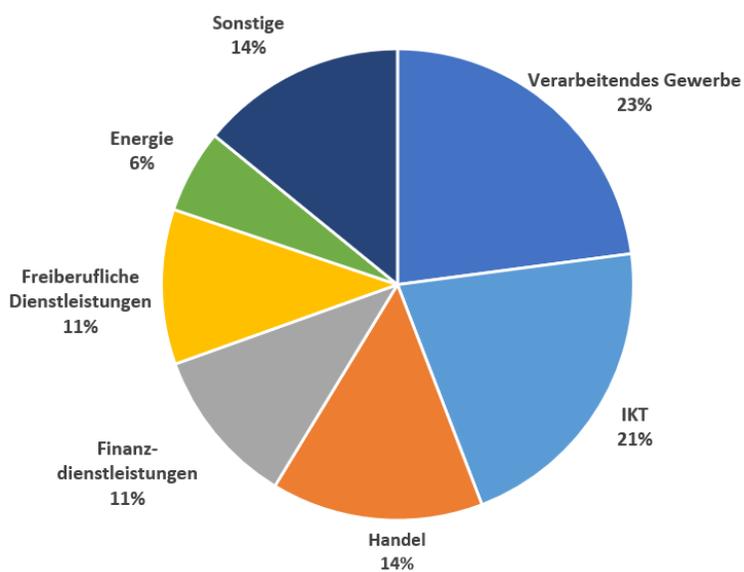
¹⁹ Zum Handel gehören Tätigkeiten im Zusammenhang mit pharmazeutischen und chemischen Produkten, Elektronik- und Telekommunikationsausrüstung und -material, Computern, peripheren Geräten für Computer sowie Software, Metallen, Metallerzen usw.

²⁰ Finanzdienstleistungen umfassen die Tätigkeiten von Holdings, Fonds oder ähnlichen Akteuren im Finanzsektor, die darauf abzielen, eine bestimmte (Eigenkapital-)Beteiligung an einem Zielunternehmen zu erwerben oder die Kontrolle darüber zu erlangen. Dies umfasst beispielsweise Fondsverwaltungstätigkeiten, Tätigkeiten von Holdinggesellschaften, Finanzdienstleistungen und Versicherungstätigkeiten.

²¹ Zu den freiberuflichen Dienstleistungen gehören die Tätigkeiten von Anwaltskanzleien und Wirtschaftsprüfungsgesellschaften sowie von Unternehmensberatungen und Ingenieurbüros. Beispielsweise zählen dazu die Tätigkeiten im Bereich Unternehmensverwaltung und -führung, Markt- und Meinungsforschung, Beratung, Forschung und Entwicklung in der Biotechnologie usw.

derselben Reihenfolge besetzten.²² Mitteilungen im Zusammenhang mit Finanzdienstleistungen haben dagegen an Bedeutung gewonnen. Schließlich entfielen 6 % aller Mitteilungen auf den Energiesektor, während andere Sektoren²³ im Jahr 2023 14 % ausmachten.

Abbildung 8 – Sektorale Aufschlüsselung aller Mitteilungen im Jahr 2023



Quelle: Mitteilungen der Mitgliedstaaten.

c) Wert der dem Kooperationsmechanismus mitgeteilten ADI

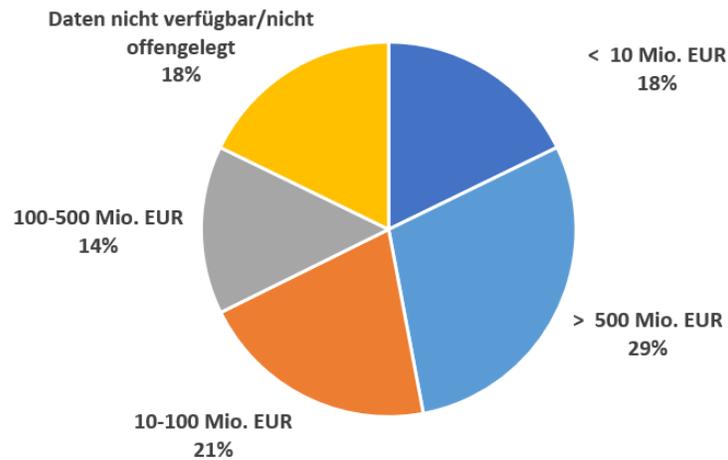
Betrachtet man den Wert der Transaktionen, so hatten die meisten (53 %) der gemeldeten ADI einen Wert²⁴ von weniger als 500 Mio. EUR (49 % im Jahr 2022). 29 % der Transaktionen betrafen einen Wert von 500 Mio. EUR und mehr (28 % im Jahr 2022).

²² Es sei darauf hingewiesen, dass die Ergebnisse nicht direkt vergleichbar sind, da letztes Jahr alle Sektoren mit gleicher Gewichtung gezählt wurden, was zu einer höheren Anzahl von Sektoren als Transaktionen geführt hat.

²³ Die Kategorie „Sonstige“ umfasst alle anderen Wirtschaftszweige unter 5 %, insbesondere: Verkehr, Verwaltung, Gesundheit, Grundstücks- und Wohnungswesen usw.

²⁴ Es handelt sich, soweit verfügbar, um den Gesamtwert der Transaktion, zu der die mitgeteilte Transaktion gehörte.

Abbildung 9 – Wert je gemeldeter ADI-Transaktion 2023²⁵



Quelle: Mitteilungen der Mitgliedstaaten.

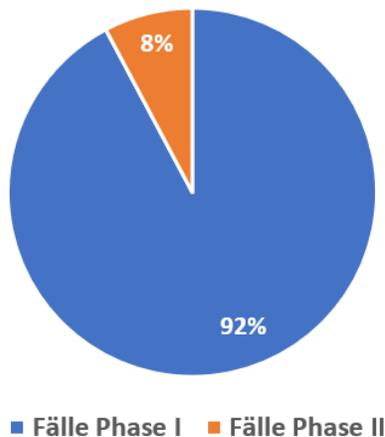
d) Verfahren und Schnelligkeit beim Abschluss von ADI-Fällen

Im Einklang mit der Verordnung über die Überprüfung von ADI können die von den Mitgliedstaaten mitgeteilten ADI-Transaktionen von der Kommission in zwei Phasen bewertet werden: Alle mitgeteilten Transaktionen werden vorläufig bewertet (Phase 1), anschließend wird nur eine begrenzte Zahl von ihnen in Phase 2 überführt, in der Fälle, die die Sicherheit oder die öffentliche Ordnung in mehr als einem Mitgliedstaat beeinträchtigen oder Risiken für Projekte oder Programme von Unionsinteresse bergen könnten, einer detaillierteren Bewertung unterzogen werden. Fälle in Phase 2 können, wie in der Verordnung über die Überprüfung von ADI vorgesehen, mit einer Stellungnahme der Kommission abgeschlossen werden. Diese Stellungnahmen bleiben jedoch gemäß Artikel 10 der Verordnung vertraulich. In der Stellungnahme kann die Kommission mitteilen, dass die ADI die Sicherheit oder die öffentliche Ordnung in mehr als einem Mitgliedstaat oder ein Projekt oder Programm von Unionsinteresse voraussichtlich beeinträchtigt, und geeignete Maßnahmen zur Prüfung empfehlen, oder sie kann einschlägige Informationen im Zusammenhang mit der überprüften ADI teilen, die in die Bewertung durch den mitteilenden Mitgliedstaat und dessen endgültige Entscheidung einfließen.

Im Jahr 2023 schloss die Kommission 92 % der 488 Fälle in Phase 1 ab (im Jahr 2022 87 %); die verbleibenden 8 % der Transaktionen wurden in Phase 2 überführt, wobei der mitteilende Mitgliedstaat um zusätzliche Informationen ersucht wurde. Eine Stellungnahme gab die Kommission bei weniger als 2 % der mitgeteilten Transaktionen ab.

²⁵„Daten nicht verfügbar/nicht offengelegt“ bedeutet, dass Angaben fehlen, nicht verfügbar sind oder nicht offengelegt wurden, und schließt auch die Kategorie „nicht anwendbar“ ein.

Abbildung 10 – In Phase 1 und Phase 2 abgeschlossene Fälle



Quelle: Mitteilungen der Mitgliedstaaten.

Bei der Einleitung von Phase 2 fordert die Kommission zusätzliche Informationen vom mitteilenden Mitgliedstaat an, die je nach Transaktion und den einzelnen der Mitteilung zugrunde liegenden Informationen variieren.²⁶ Diese Informationen werden angefordert, um besser beurteilen zu können, wie kritisch das Zielunternehmen ist und/oder inwieweit von dem ausländischen Investor eine Bedrohung ausgehen könnte.

Im Jahr 2023 nahmen die Mitgliedstaaten am Kooperationsmechanismus teil, indem sie unter anderem Kommentare zu ADI-Transaktionen in einem anderen Mitgliedstaat abgaben. Der Anteil der von Mitgliedstaaten kommentierten Fälle liegt mit rund 6 % leicht unter den 7 % aus dem Jahr 2022.²⁷ Der Anteil der Mitgliedstaaten, die anderen Mitgliedstaaten Kommentare übermittelten, lag unverändert bei etwa einem Drittel.

e) Hauptwirtschaftszweige der dem Kooperationsmechanismus mitgeteilten ADI, die vonseiten der Kommission einer detaillierten Bewertung des Sicherheitsrisikos unterzogen wurden (Phase 2)

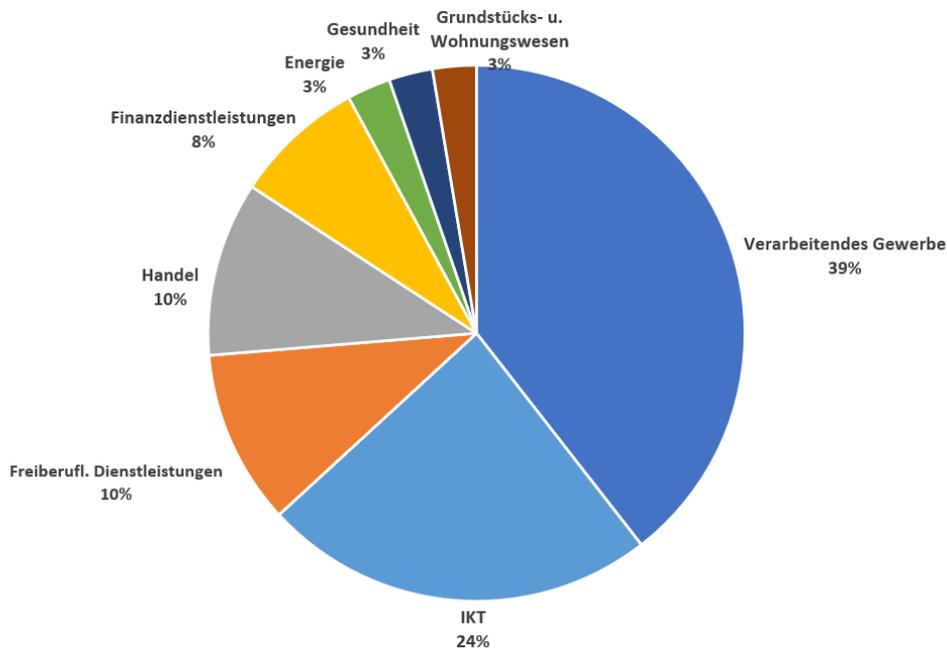
Der Hauptwirtschaftszweig für Phase 2 war das verarbeitende Gewerbe, auf das 39 % aller Transaktionen entfielen. Der zweitwichtigste Sektor war der IKT-Bereich, der fast ein Viertel aller Fälle der Phase 2 auf sich vereinigte (Abbildung 11). Bedeutend waren darüber hinaus Fälle

²⁶Mit dem Mitteilungsformular – Anforderung von Angaben von einem Investor für die Zwecke einer Mitteilung nach Artikel 6 der Verordnung – sollen eine gewisse Einheitlichkeit und ein Mindestmaß an Informationen über die Transaktion, den Investor und das Zielunternehmen, die in der Mitteilung gemäß der Verordnung genannt werden, gewährleistet werden. Das Formular ist abrufbar unter https://policy.trade.ec.europa.eu/enforcement-and-protection/investment-screening_en.

²⁷ Bitte beachten Sie, dass mehrere Mitgliedstaaten ein und dieselbe Transaktion kommentieren können; dies war mehrmals der Fall.

der Phase 2, die freiberufliche Dienstleistungen, den Handel (jeweils 10 %) und Finanzdienstleistungen (8 %) betrafen.

Abbildung 11 – Wichtigste Zielwirtschaftszweige in Phase 2 bei den Fällen von 2023

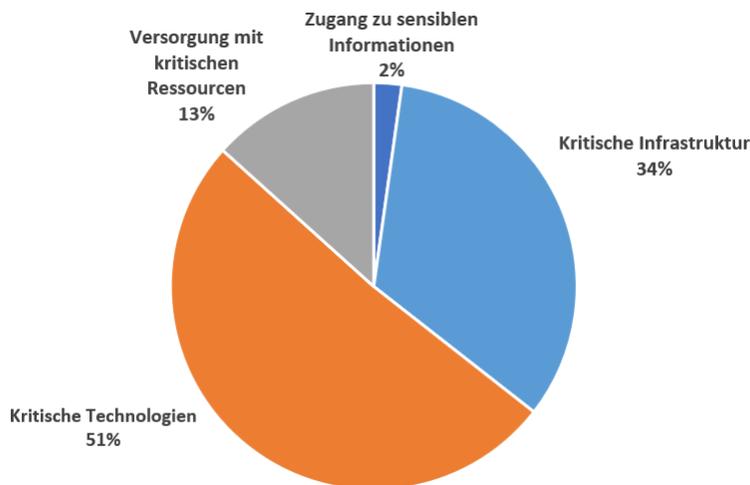


Quelle: Mitteilungen der Mitgliedstaaten.

Angesichts der Bedeutung des verarbeitenden Gewerbes bietet Abbildung 12 einen Überblick über die Faktoren²⁸, anhand deren die Kritikalität der Transaktionen im verarbeitenden Gewerbe im Hinblick auf die Sicherheit und die öffentliche Ordnung bewertet wurde. Der am häufigsten (in 51 % aller Fälle) herangezogene Faktor ist das Vorliegen von Investitionen in kritische Technologien. Der zweitwichtigste Faktor waren mit 34 % Investitionen in kritische Infrastruktur; es folgte mit 13 % die Versorgung mit kritischen Ressourcen. Der Zugang zu sensiblen Informationen (einschließlich personenbezogener Daten) machte schließlich nur 2 % der Gesamtzahl aus.

²⁸ Diese Faktoren sind in Artikel 4 der Verordnung über die Überprüfung von ADI aufgeführt. Zu beachten ist, dass bei einer Transaktion mehrere Faktoren herangezogen werden können, um die Kritikalität einer bestimmten ADI für die Sicherheit und die öffentliche Ordnung zu beurteilen.

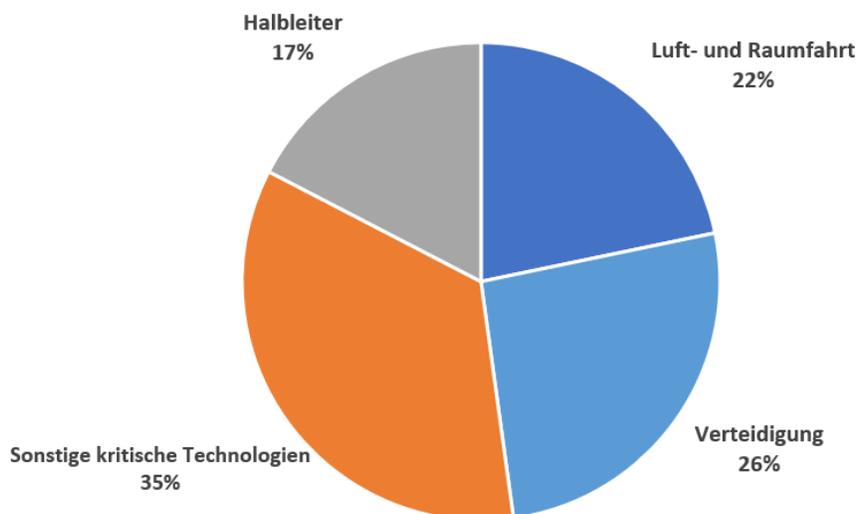
Abbildung 12 – Faktoren, die zu Fällen der Phase 2 im verarbeitenden Gewerbe geführt haben



Quelle: Mitteilungen der Mitgliedstaaten.

Eine genauere Betrachtung der Mitteilungen im Zusammenhang mit kritischen Technologien, die in die Phase 2 überführt wurden (siehe Abbildung 13), zeigt, dass 26 % dieser Fälle auf Tätigkeiten im Verteidigungsbereich entfielen; es folgten Luft- und Raumfahrt und Halbleiter mit 22 % bzw. 17 %. Die übrigen kritischen Technologien machten 35 % der Fälle aus. Dazu zählten Cybersicherheit, künstliche Intelligenz, Nukleartechnologien sowie Bio- und Nanotechnologien.

Abbildung 13 – Arten der kritischen Technologien in den Fällen der Phase 2



Quelle: Mitteilungen der Mitgliedstaaten.

Im Jahr 2023 entfielen auf fünf Mitgliedstaaten mehr als 60 % der Fälle der Phase 2, was einem Rückgang der Konzentration im Vergleich zu 2022 entspricht, als die fünf wichtigsten

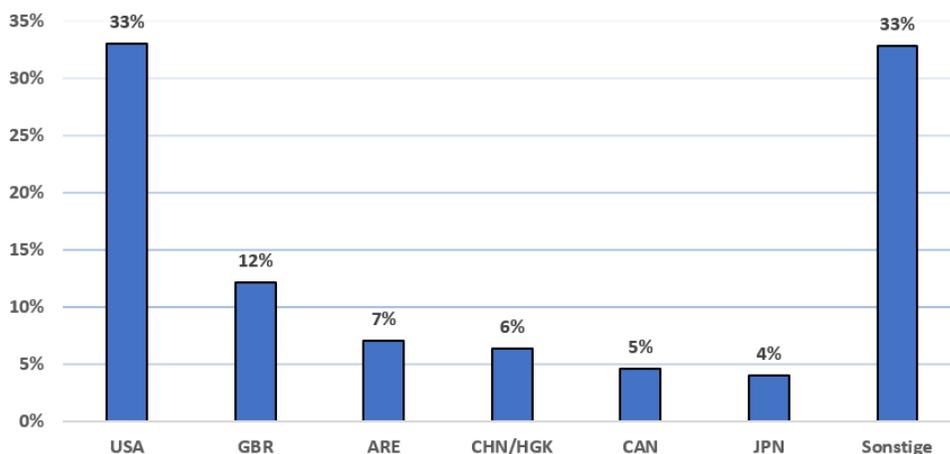
Mitgliedstaaten, die Fälle mitteilten, die von der Kommission in Phase 2 überführt wurden, auf 91 % kamen.

f) Herkunft der tatsächlichen Investoren bei ADI, die dem Kooperationsmechanismus mitgeteilt wurden

In den 488 im Jahr 2023 mitgeteilten Fällen waren die sechs wichtigsten Herkunftsgebiete die USA, das Vereinigte Königreich, die Vereinigten Arabischen Emirate, China (einschließlich Hongkong), Kanada und Japan. Gegenüber 2022 stieg der Anteil der Vereinigten Staaten als Investor leicht von 32 % im Jahr 2022 auf 33 % aller Transaktionen im Jahr 2023. In ähnlicher Weise entfiel bei den mitgeteilten Transaktionen 2023 auf Unternehmen aus dem Vereinigten Königreich mit 11 % ein höherer Anteil als 2022 (8 %). Bemerkenswert ist der Anstieg der Transaktionen aus den Vereinigten Arabischen Emiraten, deren Anteil an den Gesamttransaktionen sich von 3 % im Jahr 2022 auf 7 % im Jahr 2023 mehr als verdoppelte. ADI aus China (einschließlich Hongkong) kamen 2023 auf den vierten Platz; auf sie entfielen 6 % aller Transaktionen (leichte Zunahme gegenüber den 5,4 % im Jahr 2022).²⁹ Schließlich hatten Investoren aus Kanada und Japan einen Anteil von 5 % bzw. 4 % an den Gesamttransaktionen.

33 %³⁰ der mitgeteilten Fälle stammten aus Hoheitsgebieten, die nicht zu den ersten sechs gehörten, während es im Jahr 2022 41 % waren. Die Konzentration der Herkunft der tatsächlichen Investoren auf die ersten sechs Gebiete hat sich damit deutlich verstärkt. Dies schlägt sich auch darin nieder, dass die tatsächlichen Investoren 2023 aus 43 verschiedenen Hoheitsgebieten stammten, 2022 dagegen aus 52 Ländern.

Abbildung 14 – Herkunft der tatsächlichen Investoren in den Fällen des Jahres 2023



Quelle: Mitteilungen der Mitgliedstaaten.

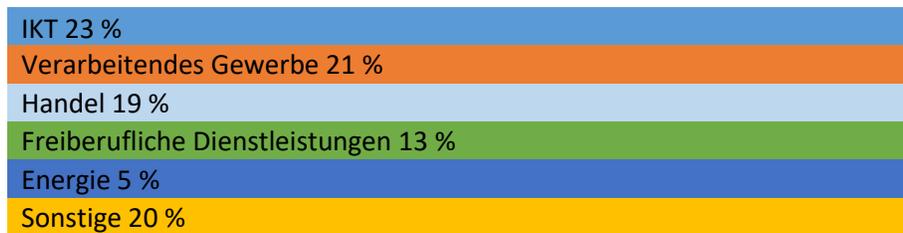
²⁹ Hinweis: Der Anteil der Transaktionen mit Beteiligung von Investoren aus China (ohne Hongkong) lag verglichen mit 2022 unverändert bei 5 % aller Transaktionen.

³⁰ Zu den Ländern mit nicht unerheblichem Anteil gehören die Kaimaninseln, die Schweiz und Singapur mit jeweils 2 %. Die dem Kooperationsmechanismus mitgeteilten ADI aus Russland und Belarus machten 1,6 % aller mitgeteilten Transaktionen aus und verharren damit auf dem Vorjahresniveau.

g) Mitteilungen über ADI, auf die mehrere Rechtsordnungen Anwendung finden, an den Kooperationsmechanismus und wichtigste Wirtschaftszweige

36 % aller Mitteilungen im Jahr 2023 betrafen Transaktionen, die in mehreren Mitgliedstaaten überprüft wurden (gegenüber 29 %, 28 % bzw. 20 % im ersten, zweiten und dritten Jahresbericht).³¹ Gegenstand dieser Mitteilungen waren vor allem die folgenden Wirtschaftszweige: IKT mit einem Anteil von 23 %, verarbeitendes Gewerbe mit einem Anteil von 21 %, Handel mit einem Anteil von 19 %, freiberufliche Dienstleistungen mit einem Anteil von 13 % und Energie mit einem Anteil von 5 %. Auf andere Wirtschaftszweige, darunter Verwaltungstätigkeiten sowie Finanz-, Gesundheits- und Verkehrswesen, entfielen 20 % der Transaktionen, auf die mehrere Rechtsordnungen Anwendung fanden.

Tabelle – Wichtigste Wirtschaftszweige bei ADI-Transaktionen, auf die mehrere Rechtsordnungen Anwendung finden



Quelle: Mitteilungen der Mitgliedstaaten.

h) Zusammenarbeit bei ADI, die nicht überprüft werden

Die Verordnung über die Überprüfung von ADI gestattet es den Mitgliedstaaten und der Kommission, Informationen über ADI auszutauschen, die dem Kooperationsmechanismus nicht mitgeteilt wurden, und, falls die anderen Mitgliedstaaten oder die Kommission Risiken für die Sicherheit oder die öffentliche Ordnung feststellen, Kommentare oder eine Stellungnahme abzugeben. Im Jahr 2023 nutzte die Kommission dieses Verfahren, wenn auch nur in sehr begrenztem Umfang, um Erkundigungen zu Transaktionen einzuholen, die keiner Überprüfung unterzogen wurden.

Schlussfolgerungen über den EU-weiten Kooperationsmechanismus für die Überprüfung von ADI

Die Überprüfung von ADI blieb zunächst einmal ein unverzichtbares Instrument, das zum Schutz der kollektiven Sicherheit der EU gegen potenziell risikobehaftete Transaktionen aus Drittländern beitrug.

³¹ „ADI-Transaktionen, auf die mehrere Rechtsordnungen Anwendung finden“ bezeichnet in diesem Zusammenhang ADI-Transaktionen, bei denen das Zielunternehmen eine Unternehmensgruppe ist, die in mehr als einem Mitgliedstaat (und möglicherweise auch in Drittländern) präsent ist, z. B. durch Tochterunternehmen in mehr als einem Mitgliedstaat. Solche Geschäfte können von mehr als einem Mitgliedstaat mitgeteilt werden, wenn die Transaktion in den Anwendungsbereich ihres Überprüfungsmechanismus fällt und sie eine förmliche Überprüfung einleiten.

Zweitens nimmt die Bedeutung der Zusammenarbeit innerhalb der EU bei ADI weiter zu, insbesondere im angespannten geopolitischen Kontext. Dies wird auch durch eine wachsende Zahl von Fällen untermauert, die dem Kooperationsmechanismus mitgeteilt wurden, wobei 2023 von den EU-Mitgliedstaaten 67 Transaktionen mehr mitgeteilt wurden als 2022. Darüber nahmen die mitgeteilten Fälle im Zeitraum 2021-2023 um 18 % zu. Gleichzeitig war die Konzentration beim Ursprung der Mitteilungen weiterhin relativ hoch, da 85 % der Mitteilungen aus sieben Mitgliedstaaten stammten. Erwähnenswert ist auch, dass 2023 nicht alle Mitgliedstaaten mit einem Überprüfungsmechanismus dem Kooperationsmechanismus Transaktionen mitgeteilt haben.

Drittens nutzte die Kommission vor dem Hintergrund des starken Engagements der Union für ein offenes globales Investitionsumfeld den Kooperationsmechanismus weiterhin als begrenztes und gezieltes Instrument für Ausnahmefälle, in denen eine ausländische Direktinvestition die Sicherheit oder die öffentliche Ordnung voraussichtlich beeinträchtigt. Von den 488 im Jahr 2023 mitgeteilten Fällen wurde die überwiegende Mehrheit (92 %) in Phase 1 abgeschlossen, d. h. innerhalb von 15 Tagen nach der Mitteilung durch die überprüfenden Mitgliedstaaten, wobei nur 8 % der mitgeteilten Fälle einer eingehenden Bewertung des Sicherheitsrisikos durch die Kommission unterzogen wurden. Dies zeigt, dass Zahl und Anteil der mitgeteilten Fälle, die die Kommission als nicht kritisch eingestuft hat, im Vergleich zum Vorjahr (87 % der Mitteilungen) gestiegen sind. Im Jahr 2023 gab die Kommission in weniger als 2 % der Fälle Stellungnahmen ab.

Viertens ist das verarbeitende Gewerbe nach wie vor der wichtigste Sektor für Fälle der Phase 2, auf den fast 40 % der 2023 mitgeteilten Transaktionen entfielen. In Bezug auf die Faktoren, die für die Notwendigkeit einer eingehenden Bewertung des Sicherheitsrisikos in Phase 2 ausschlaggebend sind, wurde der Schluss gezogen, dass die Relevanz des Ziels für „kritische Technologien“ der Faktor war, der in den meisten Fällen (51 %) die weitere Bewertung auslöste. Eine genauere Betrachtung der Mitteilungen im Zusammenhang mit kritischen Technologien, die in die Phase 2 überführt wurden, zeigt, dass 26 % dieser Fälle auf Tätigkeiten im Verteidigungsbereich entfielen; es folgten Luft- und Raumfahrt und Halbleiter mit 22 % bzw. 17 %.

Fünftens kamen die meisten Investoren nach wie vor aus denselben beiden Hoheitsgebieten – den Vereinigten Staaten und dem Vereinigten Königreich –, deren Anteil von 32 % bzw. 8 % im Jahr 2022 auf 33 % bzw. 12 % im Jahr 2023 stieg. Gleichzeitig hat sich der Anteil der Investoren aus den Vereinigten Arabischen Emiraten von 2022 (3 %) bis 2023 (7 %) mehr als verdoppelt. Der Anteil der tatsächlichen Investoren aus China blieb konstant.

Schließlich wurde eine wachsende Zahl von Geschäften, auf die mehrere Rechtsordnungen Anwendung finden, festgestellt, die 2023 über ein Drittel aller Mitteilungen ausmachten. Der im nächsten Abschnitt beschriebene Vorschlag der Kommission für die Überarbeitung der Verordnung über die Überprüfung von ADI bietet unter anderem eine strukturelle Lösung für die effiziente Bewertung von Transaktionen, auf die mehrere Rechtsordnungen Anwendung finden, anstelle der derzeitigen informellen Ad-hoc-Vereinbarungen.

2. Jüngste Schritte bei der Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen und Ausblick: vorgeschlagene Überarbeitung der Verordnung über die Überprüfung von ADI

Im Anschluss an die Europäische Strategie für wirtschaftliche Sicherheit vom Juni 2023 hat die Kommission am 24. Januar 2024 fünf Initiativen³² zur Stärkung der wirtschaftlichen Sicherheit der EU in Zeiten zunehmender geopolitischer Spannungen angenommen. Darunter ist ein Legislativvorschlag zur Überarbeitung der Verordnung über die Überprüfung von ADI.

Dieser Legislativvorschlag baut auf den Erfahrungen der Kommission und der Mitgliedstaaten aus der Überprüfung von über 1 200 Transaktionen auf, die von den Mitgliedstaaten in den vergangenen drei Jahren im Rahmen der geltenden Verordnung über die Überprüfung von ADI mitgeteilt wurden. Er beruht außerdem auf den Ergebnissen der in Auftrag gegebenen OECD-Studie³³, auf einer umfassenden Bewertung³⁴ des Funktionierens der derzeitigen Verordnung und auf einem Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofs³⁵.

Die Evaluierung durch die Kommission ergab, dass sich die Verordnung positiv auf den Schutz der Sicherheit und der öffentlichen Ordnung vor riskanten ADI in der EU ausgewirkt hat. Wichtig ist auch, dass der Evaluierung zufolge die Verordnung selbst keine abschreckende Wirkung auf ADI in der EU hatte. Allerdings wurden mehrere Schwachstellen festgestellt, die zu blinden Flecken im System führen (wie die Tatsache, dass es immer noch Mitgliedstaaten ohne Überprüfungsmechanismus gibt oder dass Investitionen von in der EU angesiedelten Tochtergesellschaften oder Unternehmen unter ausländischer Kontrolle innerhalb der EU nicht unter den Kooperationsmechanismus fallen). Überdies spielte die Zusammenarbeit zwischen allen nationalen Behörden und der Kommission zwar eine wichtige Rolle bei der Sensibilisierung, bei der Ermittlung und Bewertung riskanter ADI-Transaktionen, die ansonsten übersehen worden wären, sowie beim Umgang mit ihnen, doch stieß ihre Durchführung auf eine Reihe von Herausforderungen, etwa bei Transaktionen, an denen dasselbe Unternehmen in mehreren Mitgliedstaaten beteiligt war („Mitteilungen über ADI, auf die mehrere Rechtsordnungen Anwendung finden“). Die Überprüfung dieser Transaktionen, die 2023 bereits über ein Drittel der Mitteilungen ausmachten, führte zu einer erhöhten Komplexität der Vorschriften für die Parteien der Transaktionen, die eine stärker synchronisierte und koordinierte Bearbeitung dieser Fälle durch die nationalen Überprüfungsbehörden forderten. Schließlich führen die bestehenden Unterschiede in den nationalen Rechtsvorschriften zu einer regulatorischen Fragmentierung, da die nationalen Überprüfungsmechanismen sich durch ihren Anwendungsbereich (erfasste Arten von Tätigkeiten und Wirtschaftszweigen), ihre Verfahrensfristen (Dauer der Bewertung durch die nationalen Behörden und ihrer Entscheidung), die Verfahrensvorschriften und die Kriterien für die Bewertung von Risiken für die Sicherheit und die öffentliche Ordnung unterscheiden. Eine solche Fragmentierung, die mit der wachsenden Zahl der Mitgliedstaaten mit Überprüfungsmechanismus zunehmen dürfte, kann die Wirksamkeit

³² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_24_363

³³ https://www.oecd.org/en/publications/framework-for-screening-foreign-direct-investment-into-the-eu_f75ec890-en.html

³⁴ [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD\(2024\)23&lang=en](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD(2024)23&lang=en)

³⁵ https://policy.trade.ec.europa.eu/enforcement-and-protection/investment-screening_en

und Effizienz des Kooperationsmechanismus ernsthaft untergraben, Hindernisse im Binnenmarkt schaffen und die Attraktivität der EU für ausländische Investitionen verringern.

Letztlich schränken diese Mängel die Fähigkeit der Kommission und der Mitgliedstaaten ein, ein potenziell breites Spektrum an risikobehafteten Transaktionen zu ermitteln und gegen sie vorzugehen. Der Legislativvorschlag für die Überarbeitung der Verordnung³⁶ zielt darauf ab, die Mängel zu beseitigen und die Effizienz des Systems durch folgende Maßnahmen zu verbessern:

- Gewährleistung, dass alle Mitgliedstaaten über einen Überprüfungsmechanismus verfügen und die nationalen Vorschriften besser harmonisiert werden, wobei die Mitgliedstaaten bei der Gestaltung ihres Überprüfungsmechanismus einen Spielraum für die Berücksichtigung ihrer besonderen nationalen Sicherheitserwägungen genießen.
- Festlegung eines sektoralen Mindestanwendungsbereich, in dem alle Mitgliedstaaten ausländische Investitionen überprüfen müssen. Dazu gehören strategische Vermögenswerte der EU, die in Anhang I der vorgeschlagenen Verordnung als „Projekte und Programme von Unionsinteresse“ aufgeführt sind, sowie bestimmte kritische Güter, Technologien und Einrichtungen, bei denen eine ausländische Investition unserer Sicherheit oder öffentlichen Ordnung schaden könnte und die in Anhang II des Vorschlags aufgeführt sind.
- Ausweitung der Überprüfungen auf Investitionen von Investoren in der EU, die letztlich von Einzelpersonen oder Unternehmen aus einem Drittland kontrolliert werden.
- Verfahrenstechnische Verbesserungen des Kooperationsmechanismus sowie Stärkung der Rechenschaftspflicht des überprüfenden Mitgliedstaats gegenüber der Kommission und anderen Mitgliedstaaten.

Darüber hinaus trägt der Vorschlag den geopolitischen Entwicklungen seit dem Inkrafttreten der geltenden Verordnung Rechnung. Beispielsweise wird nach der militärischen Aggression Russlands gegen die Ukraine und dem anschließenden Sanktionspaket gegen Russland, mit dem dessen wirtschaftliche Basis geschwächt und ihm kritische Technologien entzogen werden sollen, die Wirksamkeit der Sanktionen nur an ihrer erfolgreichen Umsetzung und ihrer Nichtumgehung gemessen. Um etwaige Schlupflöcher bei der Umsetzung von Sanktionen auch im Zusammenhang mit der Überprüfung von ADI zu schließen und mehr Wachsamkeit gegenüber möglicherweise risikobehafteten Investitionen walten zu lassen, die von mit Sanktionen belegten Personen oder Einrichtungen von außerhalb oder innerhalb des Binnenmarkts getätigt werden, müssten daher alle Mitgliedstaaten bewerten, ob der ausländische Investor im Eigentum einer sanktionierten Person oder Einrichtung steht, von ihr kontrolliert wird oder in ihrem Namen handelt und ob der ausländische Investor wahrscheinlich die Entwicklung der militärischen Fähigkeiten eines Drittlandes fördern wird.

³⁶ https://policy.trade.ec.europa.eu/enforcement-and-protection/investment-screening_en.

Während diese Änderungen die Überprüfung ausländischer Investitionen in der EU erheblich verbessern würden, was auch für die Transparenz und Berechenbarkeit der Überprüfungsmechanismen und -verfahren für Unternehmen gilt, würden die wichtigsten Grundsätze der Überprüfung von Investitionen in der EU unverändert bleiben. Erstens werden die Gründe für Überprüfungen nach wie vor Risiken für die Sicherheit und die öffentliche Ordnung sein, sodass die Überprüfung von Investitionen ein begrenztes und zielgerichtetes Instrument für Ausnahmefälle bleibt, in denen eine ausländische Investition Risiken für unsere Sicherheit oder unsere öffentliche Ordnung mit sich bringt. Die Offenheit der EU für ausländische Investitionen wird dadurch weder verändert noch untergraben. Zweitens ändert der Vorschlag nichts an der derzeitigen Aufteilung der Zuständigkeiten, wonach der Mitgliedstaat, in dem die Transaktion stattfindet, die Untersuchung anstellt und über die Transaktion entscheidet, während die Kommission und die anderen Mitgliedstaaten Bedenken äußern können. Drittens wird der Mechanismus für die Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission weiterhin vordringlich dem Schutz der strategischen Vermögenswerte der EU und der Ermittlung von Risiken dienen, die voraussichtlich die Sicherheit oder die öffentliche Ordnung in mehr als einem Mitgliedstaat beeinträchtigen.

Der Rat hat im Januar 2024 die fachlichen Gespräche über den Vorschlag aufgenommen, und unter dem belgischem Vorsitz wurde erhebliche Arbeit zur Klärung seiner Schlüsselaspekte geleistet. Nach der Wahl im Juni 2024 wird das neu gewählte Europäische Parlament nun mit den Beratungen über den Vorschlag beginnen. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) und der Ausschuss der Regionen (AdR) wurden zu dem Vorschlag konsultiert. Der EWSA verabschiedete seine Stellungnahme am 10. Juli 2024³⁷, die des AdR wird im vierten Quartal 2024 erwartet.

³⁷ <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/screening-foreign-investments-union>.