
Stellungnahme

Referentenentwurf des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie zur Siebzehnten Änderung der Außenwirtschaftsverordnung

Jennifer Goldenstede & Anne-Kathrin Schmalz
Außenwirtschaft & Exportförderung

SPECTARIS • Deutscher Industrieverband für Optik,
Photonik, Analysen- und Medizintechnik e. V.

Werderscher Markt 15
101117 Berlin
Fon +49 30 414021-58
Fax +49 30 414021-33
E-Mail: aussenwirtschaft@spectaris.de

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem oben genannten Referentenentwurf.

Vorbemerkung

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie hat am 22. Januar 2021 den Referentenentwurf der Siebzehnten Verordnung zur Änderung der Außenwirtschaftsverordnung (17. AWV-Novelle) vorgelegt. Mit dem Referentenentwurf wird vor allem der Rechtsrahmen der sektorübergreifenden Investitionskontrolle um weitere Fallgruppen erweitert, die in der Verordnung (EU) 2019/452 zur Schaffung eines Rahmens für die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen in der Union (EU-Screening Verordnung) vorgesehen sind. Wie schon in der 15. AWV-Novelle soll auch hier eine voraussichtliche Beeinträchtigung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit als Grund für die Untersagung von Investitionen ausreichend sein. Zusätzlich erfolgt mit der 17. AWV-Novelle eine Klarstellung der Rechtsfolgen einer Investitionsprüfung.

SPECTARIS-Position

Die SPECTARIS-Mitgliedsunternehmen befürchten durch die deutliche Ausweitung der Fallgruppen wachsende Hindernisse für M&A-Transaktionen von Unternehmen, deren Erwerb meldepflichtig ist. Mit dem vorliegenden Referentenentwurf wird der ohnehin schon weite Ermessensspielraum des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie noch einmal erheblich erweitert.

Bestimmte Bereiche ausländischer Direktinvestitionen müssen reguliert werden, jedoch ist dieses Bestreben in Einklang mit der unternehmerischen Freiheit und dem Finanzierungs- und Investitionsbedarf aus ausländischen Quellen zu bringen, was gerade in Wachstumsphasen und bei Start-Up-Unternehmen existenziell sein kann. Eine Investition zu untersagen, stellt ohne Zweifel einen schweren Eingriff des Staates in die Marktwirtschaft dar.

Neuregelung der Fallgruppen besonders prüfrelevanter Unternehmen in § 55a RefE positiv

Die Aufnahme der Fallgruppen besonders prüfrelevanter Unternehmen im neuen § 55a ist zu begrüßen. Dies erhöht die Nachvollziehbarkeit für die betroffenen Unternehmen und Investoren deutlich. Positiv ist auch, dass sich die Bundesregierung gegen die Nutzung weiterer unbestimmter Rechtsbegriffe, wie den in der EU-Screening-Verordnung vorgesehenen Begriff „kritische Technologien“ entschieden hat und die aus ihrer Sicht besonders prüfrelevanten Sektoren und Technologien konzentriert. Die im Entwurf vorgesehene Präzisierung anhand definierter Tatbestände verringert Unsicherheiten bei der Abschätzung von Meldepflichten und bei der Durchführung der Investitionskontrolle. Jedoch besteht bei der Formulierung der Fallgruppen besonders prüfrelevanter Unternehmen Nachbesserungsbedarf.

Erweiterung der Fallgruppen besonders prüfrelevanter Unternehmen (sektorübergreifende Prüfung) darf nicht zur Beschränkung des freien Kapitalverkehrs führen.

Der Referentenentwurf sieht die Einführung von 16 zusätzlichen Fallgruppen vor. Dies betrifft überwiegend den Bereich der Zukunftstechnologien. Gemeinsam mit den bereits mit der 15. AWW-Novelle eingeführten fünf Fallgruppen erhöht sich die Anzahl der für die sektorübergreifende Investitionskontrolle relevanten Fallgruppen auf nun 27 – eine Ausweitung um mehr als das Vierfache innerhalb eines Jahres.

Die im Referentenentwurf hinzugefügten Unternehmenstypen betreffen hoch spezialisierte Industrien und Technologien wie Automotive, Robotik, Halbleiter (Semiconductor), Mikro- und Nanotechnologie, Luft- und Raumfahrt sowie Quantentechnologien. Unternehmen in diesen Bereichen sind - insbesondere im Start-Up-Bereich oder in Wachstumsphasen - auf Investitionen zur Finanzierung von Forschung und Entwicklung angewiesen. Mangels inländischer Investoren und Venture Capital sind dies vielfach ausländische Investoren.

So verständlich das Anliegen der Bundesregierung ist, in Deutschland entwickeltes Knowhow in Deutschland zu belassen, um so fragwürdiger ist die hierfür gewählte Methode der erweiterten Investitionsprüfung, die einen erheblichen Eingriff des Staates in marktwirtschaftliche Grundprinzipien wie den freien Kapitalverkehr darstellt.

Eine Erweiterung der Investitionsprüfung auf Hochtechnologiebereiche geht für betroffene Unternehmen mit einem eingeschränkten Zugang zu Kapital und schwindenden Wachstumsperspektiven einher. Die Ausweitung der Meldepflicht und das Vollzugsverbot für meldepflichtige Beteiligungen bzw. die „schwebende Unwirksamkeit“ bis zur Freigabe durch die Bundesregierung auf weitere Fallgruppen können zu einer Schwächung des Innovations- und Wirtschaftsstandorts Deutschland führen. Dringend erforderliche ausländische Investoren könnten abgeschreckt, wichtige Forschungs- und Entwicklungsvorhaben verzögert oder vorab aus Deutschland verlagert werden.

SPECTARIS empfiehlt dringend, die folgenden Änderungen vorzunehmen:

■ **Unterscheidung bei Prüfschwellen in kritische Infrastruktur – Höhere Prüfschwelle bei Unternehmen aus dem Hochtechnologiebereich**

Eine Meldepflicht ab einem Anteilswerb von 10% im Rüstungsbereich (§ 60 RefE) und im Bereich der kritischen Infrastruktur (§ 55a Abs. 1 Nr. 1-7 RefE) ist für unsere Unternehmen nachvollziehbar. Allerdings sollten für Unternehmen aus sensiblen und sicherheitsrelevanten Bereichen wie z.B. Rüstungsunternehmen, Betreiber einer kritischen Infrastruktur und IT-Sicherheitsunternehmen nicht die gleichen Maßstäbe angelegt werden wie für Unternehmen aus dem Hochtechnologiebereich.

Die Erweiterung der Investitionsprüfung auf die für die SPECTARIS-Branchen relevanten Bereiche und Zukunftstechnologien Automotive, Robotik, Halbleiter (Semiconductor), Mikro- und Nanotechnologie, Luft- und Raumfahrt sowie Quantentechnologie ist dagegen industriepolitisch motiviert und ordnungspolitisch fragwürdig.

Zwischen diesen Motiven sollte unterschieden werden. Technologiebereiche der nicht kritischen Infrastruktur sollten nicht unnötig und unangemessen mit einem zu niedrigen Schwellenwert des zu einer Prüfung und Anmeldepflicht führenden Stimmrechtsanteilerwerbs belegt werden. Der Knowhow-Schutz wäre auch bei einer höheren Schwelle gewährleistet.

Zudem macht es einen großen Unterschied, ob es sich beim zu prüfenden Unternehmen um ein Start-Up, KMU oder um ein börsennotiertes Unternehmen handelt. Von der im Referentenentwurf geplanten Erweiterung der Fallgruppen besonders prüfrelevanter Unternehmen wären auch KMUs und Start-Ups aus sehr spezialisierten Technologien betroffen, die zwingend auf Fremdkapital angewiesen sind. Langwierige Prüfverfahren und abschlägige Prüfentscheidungen schmälern die Attraktivität des Innovationsstandortes Deutschland enorm.

Wir plädieren daher für eine Unterscheidung bei den Fallgruppen und eine **Anhebung der Prüfschwelle auf >24,9%** (Sperrminorität) bei den neuen Fallgruppen der 17. AWW-Novelle und gleichermaßen bei den Fallgruppen der 15. AWW-Novelle.

■ Planbarkeit und Geschwindigkeit bei Prüfverfahren erhöhen

Unabhängig von Prüfschwelle und Erleichterungen für KMUs und Start-Ups muss sichergestellt sein, dass die Prüfverfahren für alle Beteiligten planbar, transparent und nicht unnötig in die Länge gezogen werden. Die Freigabe unproblematischer Investitionen sollte innerhalb sehr kurzer Fristen erfolgen.

Bei Hinzuerwerben sieht der Referentenentwurf eine erneute Investitionskontrolle vor, selbst wenn die Schwellenwerte erstmals schon vor der Transaktion überschritten waren und damals eine Investitionsprüfung erfolgt war. In diesen Fällen würden wir uns eine Verfahrenserleichterung oder ein verkürztes Prüfverfahren wünschen. Denkbar wäre eine Art Allgemeingenehmigung, wie die EU001 im Exportkontrollrecht.

■ Inhaltliche Anmerkungen zur Fassung und Ausgestaltung der Fallgruppen besonders prüfrelevanter Unternehmen

Die SPECTARIS-Industrien sind in vielen der Fallgruppen besonders prüfrelevanter Unternehmen selbst Hersteller, Veredler oder wichtiger Teil der Wertschöpfungskette. Aus unserer Mitgliedschaft haben wir Anmerkungen zur Fassung einiger Fallgruppen erhalten, bei denen wir Verbesserungen, aber auch Nachbesserungsbedarf sehen.

Persönliche Schutzausrüstung (§ 55a Abs. 1 Nr. 8 RefE)

Von SPECTARIS-Seite begrüßen wir es, dass der Passus zu persönlicher Schutzausrüstung dahingehend präzisiert wurde, dass nur persönliche Schutzausrüstungen umfasst ist, *„soweit diese dem Schutz vor Risiken der Kategorie III des Anhangs I der Verordnung (EU) 2016/425 dienen, entwickelt oder herstellt, oder Anlagen zur Produktion von Filtervliesen entwickelt oder herstellt, mit denen Filtervliese hergestellt werden können, die als Ausgangswerkstoff für Atemschutzmasken als Persönliche Schutzausrüstung zum Schutz gegen schädliche biologische Agenzien im Sinne der Kategorie III des Anhangs I der Verordnung (EU) 2016/425 oder für medizinische Gesichtsmasken nach DIN EN 14683:2019-10 geeignet sind“*.

Durch die zuvor mit der Fünfzehnten Verordnung zur Änderung der Außenwirtschaftsverordnung in § 55 Abs. 1 Nr. 8 AWW eingeführte sehr allgemeine Fassung *„persönliche Schutzausrüstungen im Sinne des Artikel 3 Nummer 1 der Verordnung (EU) 2016/425 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über persönliche Schutzausrüstungen“* waren auch Hersteller und Entwickler von persönlicher Schutzausrüstung der Kategorien I und II umfasst, die beispielsweise in der PSA-Risikokategorie "Kategorie I" verorteten Sonnenbrillen herstellen.

Wir begrüßen es, dass diese Regelungslücke mit dem Entwurf geschlossen wurde.

Medizinprodukte (§ 55a Abs. 1 Nr. 10 RefE)

Aus unserer Mitgliedschaft haben wir den Hinweis erhalten, dass die Definition von Medizinprodukten zu weit gefasst ist. § 55a Abs. 1 Nr. 10 sollte daher wie folgt lauten: *„Medizinprodukte im Sinne des Medizinprodukterechts, die in erster Linie zur Diagnose, Verhütung, Überwachung, Vorhersage, Prognose, Behandlung oder Linderung von lebensbedrohlichen und hochansteckenden Infektionskrankheiten bestimmt sind, entwickelt oder herstellt.“*

Kraftfahrzeuge oder unbemannte Luftfahrzeuge (§ 55a Abs. 1 Nr. 14 RefE)

Zur Fallgruppe der Kraftfahrzeuge oder unbemannten Luftfahrzeuge sollen nach dem Entwurf auch Unternehmen zählen, die *„für die Steuerung solcher Fahr- oder Navigationsfunktionen wesentliche Komponenten [...] herstellt oder entwickelt“*. Aus unserer Sicht ist eine Abgrenzung hier schwierig. Hier würden wir uns eine Präzisierung des Begriffs „wesentlichen Komponenten“ wünschen. Denkbar wäre die Benennung von konkreten Komponenten anhand einer Güterliste als Anhang zur Verordnung, wie dies beispielsweise im Exportkontrollrecht genutzt wird.

Quantentechnologie (§ 55a Abs. 1 Nr. 20 RefE)

Im Bereich der in § 55a Abs. 1 Nr. 20 genannten Quantentechnologie ist der Wortlaut *„Güter entwickelt oder herstellt, die auf der gezielten Ausnutzung spezifischer Effekte der Quantenmechanik beruhen“* sehr weit gefasst. Bei genauer Auslegung würde diese allgemeine Definition eine Meldepflicht bei allen Nicht-EU-Investitionen über der Prüfschwelle in Unternehmen auslösen, die Photonik Erzeugnisse herstellen. So handelt es sich beispielsweise bei einer Light-Emitting Diode (LED) auch um eine gezielte Ausnutzung der Quantenmechanik. Eine derart allgemeine Definition birgt Unsicherheitspotential für Unternehmen und Investoren.

Im Bereich der Quantentechnologie stehen wir derzeit noch am Anfang der Entwicklung, so dass die Anwendungsbereiche von Gütern, die mit Hilfe von Quantentechnologien hergestellt wurden, sich in den nächsten

Jahren erweitern wird, sofern sie wirtschaftlich herstellbar sind. Es wäre hier sinnvoll, eine Liste von Anwendungsfeldern zu definieren, die aus Sicht der Bundesregierung als „kritische Anwendungsbereiche“ einzustufen sind und die bei Bedarf erweitert werden kann, statt pauschal alle Güter, die auf der gezielten Ausnutzung spezifischer Effekte der Quantenmechanik beruhen, in die Investitionsprüfung zu inkludieren.

Fazit

SPECTARIS befürwortet die generelle Benennung von Fallgruppen – in der Ausgestaltung der Fallgruppen gibt es jedoch noch Klärungsbedarf. Grundsätzlich ist angemahnt, dass Entscheidungen zügig und mit Augenmaß erfolgen und eine Aufklärung von Investoren und Unternehmen über die Germany Trade and Invest umfassend und neutral erfolgt, um Investitionen nicht grundsätzlich zu erschweren, sondern Deutschland weiterhin als attraktiven Investitionsstandort zu vermarkten.

*SPECTARIS ist der Deutsche Industrieverband für Optik, Photonik, Analysen- und Medizintechnik mit Sitz in Berlin.
Der Verband vertritt 400 überwiegend mittelständisch geprägte deutsche Unternehmen.
Die Branchen Consumer Optics (Augenoptik), Photonik, Medizintechnik sowie Analysen-, Bio- und Labortechnik
erzielten im Jahr 2019 einen Gesamtumsatz von über 73 Milliarden Euro und beschäftigen rund 328.000 Menschen.*
