

Sonderbericht

Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen in der EU:

Erste Schritte wurden unternommen, doch bestehen noch erhebliche Einschränkungen im Hinblick auf eine wirksame Bewältigung der Risiken für die Sicherheit und die öffentliche Ordnung



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

Inhalt

	Ziffer
Zusammenfassung	I - IX
Einleitung	01 - 18
Anwendungsbereich und Ziele der Verordnung	10 - 14
Hauptakteure und Verfahren zur Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen in der EU	15 - 18
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	19 - 23
Bemerkungen	24 - 57
Der Rahmen für die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen hat die Zusammenarbeit verbessert, unterliegt jedoch Einschränkungen, die seine Wirksamkeit beeinträchtigen	24 - 29
Ein erster Schritt zur Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen und zur Zusammenarbeit in diesem Bereich ist getan, doch bestehen nach wie vor inhärente Einschränkungen	26 - 28
In der Verordnung sind Schlüsselbegriffe nicht klar definiert und keine Rückmeldungen vorgesehen	29
Wirksamkeit des Rahmens wird durch fehlende Bewertung der Einhaltung von Vorschriften und durch Unterschiede bei den Mechanismen der Mitgliedstaaten zur Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen beeinträchtigt	30 - 40
Die Kommission nimmt keine Bewertung vor, um sicherzustellen, dass die Überprüfungsmechanismen den in der Verordnung festgelegten Standards entsprechen	32
Durch erhebliche Unterschiede zwischen den Mechanismen der Mitgliedstaaten zur Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen verliert der Rahmen an Wirksamkeit	33 - 35
Die Effizienz und die Wirksamkeit des Rahmens werden dadurch beeinträchtigt, dass Fälle gemeldet werden, die nicht für eine Überprüfung zulässig sind, und dass in den Mitteilungen Informationen zu Risikoprofilen fehlen	36 - 40

Die Stellungnahmen der Kommission bieten zwar einen Mehrwert, doch ihre Bewertungen und Empfehlungen sind mitunter nicht ausführlich genug 41 - 50

Die Risikobewertung der Kommission ist von Wert, aber die Kommission hat nur begrenzten Zugang zu Daten der Profile einzelner Investoren 44 - 46

Lücken bei der Bewertung der Wahrscheinlichkeit und der Auswirkungen von Risikoelementen in Fällen mit hohem Risiko 47

Die Empfehlungen der Kommission sind bei der Bewältigung der festgestellten Risiken bedingt wirksam 48 - 50

Geeignete operative Instrumente und Ressourcen sind vorhanden, aber die Berichterstattung ist nicht ausreichend zielgerichtet 51 - 57

Die Kommission hat geeignete Instrumente und Ressourcen bereitgestellt, um die Umsetzung des Kooperationsmechanismus zu unterstützen 52 - 56

In den Jahresberichten der Kommission wird der Schwerpunkt nicht ausreichend auf die ermittelten Risiken und auf gemeinsame Ansätze zur Risikoprävention gelegt 57

Schlussfolgerungen und Empfehlungen 58 - 66

Anhänge

Anhang I – Vergleich zwischen den Überprüfungsrahmen der EU und der Vereinigten Staaten

Abkürzungen

Glossar

Antworten der Kommission

Zeitschiene

Prüfungsteam

Zusammenfassung

I Die EU hat 2020 einen Rahmen für die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen geschaffen. Mit der Verordnung (EU) 2019/452 (im Folgenden "Verordnung") wird ein Rahmen für die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen durch die Mitgliedstaaten und ein Mechanismus für die Zusammenarbeit zwischen den EU-Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission geschaffen, um ausländische Direktinvestitionen, die eine Gefahr für die Sicherheit oder die öffentliche Ordnung in der EU oder ihren Mitgliedstaaten darstellen können, zu prüfen und potenziell einzuschränken.

II Mithilfe der Verordnung soll sichergestellt werden, dass bei der Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen in strategischen Sektoren, die für die Sicherheit und das Funktionieren der EU-Wirtschaft von entscheidender Bedeutung sind, koordiniert vorgegangen wird. Der Umfang ausländischer Direktinvestitionen in der EU belief sich 2021 auf rund 117 Milliarden Euro (8 % des weltweiten Niveaus). Die Verordnung sieht einen Kooperationsmechanismus vor, der der EU-Dimension der auf nationaler Ebene bearbeiteten Fälle ausländischer Direktinvestitionen dadurch Rechnung trägt, dass deren grenzüberschreitende Auswirkungen ermittelt werden, und der auf die Bewältigung der Risiken für die Sicherheit und die öffentliche Ordnung im Bereich von EU-Projekten und -Programmen ausgerichtet ist. In der Verordnung wird auch anerkannt, dass bestimmte ausländische Investitionen Auswirkungen auf kritische Infrastrukturen, Technologien oder sensible Informationen haben können, und es wird angestrebt, die Interessen der EU in diesen Bereichen zu wahren.

III Im Zuge dieser Prüfung sollte in erster Linie bewertet werden, ob die Risiken für die Sicherheit und die öffentliche Ordnung mit dem EU-Rahmen für die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen (einschließlich des Kooperationsmechanismus) effizient und wirksam bewältigt werden. Der Hof untersuchte sowohl die Gestaltung als auch die Umsetzung des Rahmens durch die Kommission und überprüfte eine repräsentative Stichprobe von Fällen, die von den Mitgliedstaaten gemeldet und von der Kommission beurteilt worden waren, sowie alle Stellungnahmen, die die Kommission zwischen 2020 und 2022 abgegeben hat. Die Gesetze und Beschlüsse der Mitgliedstaaten im Bereich der Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen waren nicht Teil des Prüfungsumfangs.

IV Insgesamt gelangt der Hof zu dem Schluss, dass die Kommission geeignete Schritte unternommen hat, um einen Rahmen für die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen in der EU zu schaffen und umzusetzen. Innerhalb der EU gibt es jedoch nach wie vor erhebliche Einschränkungen, die die Wirksamkeit und Effizienz des Rahmens im Hinblick auf die Prävention von Risiken für die Sicherheit und die öffentliche Ordnung verringern. Sechs Mitgliedstaaten haben keinen Überprüfungsmechanismus, und es gibt Unterschiede in Bezug auf den Umfang und den Anwendungsbereich des Mechanismus mit Blick auf die Definition kritischer Sektoren und das Verständnis der Schlüsselbegriffe. Dies führt zu zahlreichen blinden Flecken, die einen wirksamen Schutz der gesamten EU gefährden. Verbesserungen sind auch bezüglich der Bewertungen und Empfehlungen der Kommission erforderlich.

V Insbesondere im Hinblick auf die Vermeidung von Risiken für die Sicherheit und die öffentliche Ordnung auf Ebene der EU ist der derzeitige Rahmen nur teilweise angemessen. In gewissem Maße erhielten die Mitgliedstaaten im Rahmen der Kooperation Informationen über ausländische Direktinvestitionen, für die eine Überprüfung lief, sowie die Möglichkeit, ihre Bedenken mitzuteilen und bei Bedarf gemeinsam Lösungen zu finden. Dass die Verordnung auf die Schaffung von Möglichkeiten und nicht auf eine Harmonisierung angelegt ist, hat jedoch inhärente Einschränkungen zur Folge, was die Wirksamkeit der Risikoermittlung und eine einheitliche Überprüfung betrifft. Die Verordnung enthält keine Bestimmungen, die hinreichend klar wären, um sicherzustellen, dass Schlüsselbegriffe stets einheitlich ausgelegt werden und vergleichbare Vorschriften auf vergleichbare Situationen angewandt werden, um letztlich zu erreichen, dass der freie Kapitalverkehr und das Niederlassungsrecht möglichst nicht unnötig eingeschränkt werden (z. B. in Bezug auf Investitionen ausländischer Anleger innerhalb der EU, die Einbeziehung indirekter ausländischer Investitionen und den Ausschluss von Portfolioinvestitionen).

VI Der Hof stellte ferner fest, dass es erhebliche Unterschiede zwischen den Überprüfungsmechanismen der Mitgliedstaaten gibt und dass die Kommission nicht abschließend förmlich bewertet hat, inwiefern die in der Verordnung festgelegten Mindestanforderungen erfüllt sind. Die Mitgliedstaaten legen für die von ihnen gemeldeten Fälle keine vorläufigen Zulässigkeits- und Risikobewertungen vor. Dies führt zu einer hohen Zahl von Fällen, die mit einem geringen Risiko verbunden oder unzulässig sind und den Kooperationsmechanismus überlasten.

VII Nach Auffassung des Hofes ist der Kooperationsmechanismus – insbesondere im Hinblick auf die Zulässigkeits- und Risikobewertung der Kommission sowie die Qualität der von der Kommission abgegebenen Stellungnahmen und der diesbezüglichen Empfehlungen – teilweise wirksam im Hinblick auf eine angemessene Minderung der Risiken, die von ausländischen Direktinvestitionen auf EU-Ebene ausgehen. In den Bewertungen werden zwar Risiken ermittelt, und es wird ein Beitrag zu zukunftsgerichteten Überlegungen bezüglich potenzieller Schwachstellen geleistet, der Hof ermittelte jedoch Probleme in Bezug auf die Bewertungen der Kommission sowie Aspekte der Empfehlungen, die möglicherweise nur schwer durchsetzbar oder mit einem marktwirtschaftlichen Umfeld unvereinbar sind.

VIII Der Hof stellte fest, dass die Kommission geeignete operative Instrumente, IT-Systeme und Ressourcen eingeführt hat, um die derzeitige Zahl von Fällen, die sich aus dem Kooperationsmechanismus ergibt, zeitnah und innerhalb der in der Verordnung festgelegten knappen Fristen bearbeiten zu können. Zudem hat sie ihre Jahresberichte gemäß der Verordnung erstellt. Allerdings stellte der Hof fest, dass bei diesen Funktionen Verbesserungsbedarf besteht bezüglich einer stärkeren Berücksichtigung systemischer Fragen und Ansätze, die auf EU-Ebene relevant sind. Insbesondere schreibt die Verordnung den Mitgliedstaaten nicht vor, Rückmeldungen zu ihren Überprüfungsentscheidungen zu geben, die es der Kommission ermöglichen würden, die Wirksamkeit des Überprüfungsrahmens zu überwachen und darüber Bericht zu erstatten.

IX In Anbetracht der oben geschilderten Situation empfiehlt der Hof der Kommission,

- 1) für die notwendigen Änderungen an der Verordnung zu sorgen, um den EU-Rahmen für die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen dadurch zu stärken, dass die Schlüsselbegriffe des Rahmens klarer definiert und die derzeitigen blinden Flecken und Ineffizienzen vermieden werden;
- 2) zu bewerten, ob die nationalen Überprüfungsmechanismen im Einklang mit den Regulierungsstandards stehen, einige Verfahren zu straffen, darunter die Vorabüberprüfung, und die Kriterien, Zeitrahmen und Verfahren der Überprüfungsmechanismen der einzelnen Mitgliedstaaten aufeinander abzustimmen;
- 3) den Kooperationsmechanismus und ihre Bewertungen zu verbessern, um Minderungsmaßnahmen in Fällen mit einem hohen Risiko besser zu begründen;
- 4) das Berichterstattungsverfahren zu verbessern.

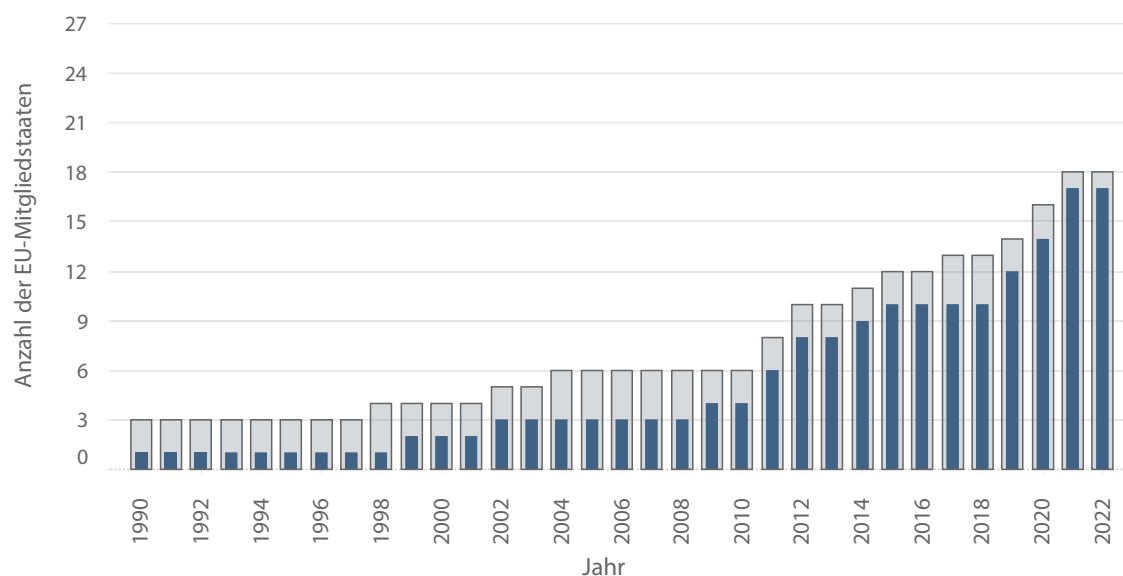
Einleitung

01 Die Aufgeschlossenheit gegenüber ausländischen Direktinvestitionen (ADI) war und ist nach wie vor einer der wichtigsten Grundsätze des Binnenmarkts. Nach den EU-Verträgen¹ trägt die gemeinsame Handelspolitik "zur harmonischen Entwicklung des Welthandels, zur schrittweisen Beseitigung der Beschränkungen im internationalen Handelsverkehr und bei den ausländischen Direktinvestitionen sowie zum Abbau der Zollschränken und anderer Schranken bei". Die Sichtweise hat sich jedoch geändert, da Bedenken hinsichtlich eines Mangels an Gegenseitigkeit und des neuen geopolitischen Umfelds bestehen. Auch hat das Bewusstsein dafür zugenommen, dass die EU aufgrund ihrer Abhängigkeiten verwundbar ist.

02 Entsprechend den globalen Entwicklungen haben die EU-Mitgliedstaaten und die EU Schritte unternommen, um sich besser vor den potenziellen Gefahren zu schützen, die mit ausländischen Direktinvestitionen verbunden sind. **Abbildung 1** vermittelt einen Überblick über die Entwicklung der Zahl der Mitgliedstaaten, die in der EU über Überprüfungsmechanismen verfügen (siehe auch Ziffer **06**).

¹ Artikel 206 AEUV.

Abbildung 1 – Entwicklung der Überprüfungsmechanismen für Investitionen in den EU-Mitgliedstaaten (1990–2022)



Legende

- EU-Mitgliedstaaten, die über einen sektorübergreifenden oder multisektoralen Überprüfungsmechanismus für Investitionen verfügen
- EU-Mitgliedstaaten, die über einen Überprüfungsmechanismus für Investitionen verfügen, der auf wenige Sektoren begrenzt ist

Hinweis: Daten für das Jahr 2022 mit Stand vom 30. Juni 2022. Prognosen auf der Grundlage von Angaben öffentlicher Regierungen oder Informationen, die im Rahmen von Gesprächen mit Behörden der Mitgliedstaaten im Rahmen dieser Studie gewonnen wurden. Der Begriff "Überprüfungsmechanismus für Investitionen" umfasst Überprüfungsmechanismen, deren Anwendungsbereich auf einen Sektor begrenzt ist.

© OECD, 2022: [Framework for Screening Foreign Direct Investment into the EU – Assessing effectiveness and efficiency](#).

03 Bei einer ausländischen Direktinvestition handelt es sich um "eine durch einen ausländischen Investor getätigte Investition jeder Art zur Schaffung oder Aufrechterhaltung dauerhafter und direkter Beziehungen zwischen dem ausländischen Investor und dem Unternehmer oder Unternehmen, für den bzw. das das Kapital zur fortgesetzten Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit in einem Mitgliedstaat bereitgestellt wird, einschließlich Investitionen, die eine effektive Beteiligung an der Verwaltung oder Kontrolle eines Unternehmens ermöglichen, das eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübt"². Ein ausländischer Investor ist eine natürliche Person oder ein sich in privatem oder öffentlichem Eigentum befindliches Unternehmen aus einem Drittland (d. h. aus einem Land außerhalb der Europäischen Union).

² Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2019/452.

04 2021 verzeichnete die EU ausländische Direktinvestitionen im Inland in Höhe von insgesamt 117 Milliarden Euro, was 8 % des weltweiten Gesamtniveaus entspricht³. Ausländische Direktinvestitionen gelten weithin als förderlich sowohl für die Wirtschaft des Gastlandes und die heimische Wirtschaft als auch für die Unternehmen, die die Investitionen tätigen. Beispielsweise können sie in den Gastländern das Wachstum und die Innovation fördern, zur Schaffung hochwertiger Arbeitsplätze und zur Entwicklung des Humankapitals beitragen, den Lebensstandard erhöhen und zur Verbreitung bewährter Verfahren im Bereich des Managements und des verantwortungsvollen unternehmerischen Handelns beitragen.

05 Allerdings sind ausländische Direktinvestitionen mittlerweile mit ernsteren Risiken verbunden, insbesondere wenn es um strategische Autonomie und Vermögenswerte (z. B. Kernkraftwerke oder Häfen), sensible Sektoren (z. B. die Herstellung kritischer Bauteile für die Verteidigung wie Halbleiter oder Mikrochips mit doppeltem Verwendungszweck) oder den Transfer sensibler Technologien in ein Drittland geht, dessen strategische Ziele nicht mit den Interessen der EU im Einklang stehen. **Kasten 1** enthält eine Zusammenfassung der wichtigsten in Artikel 4 der [Verordnung \(EU\) 2019/452](#) aufgelisteten Faktoren, die die Sicherheit und die öffentliche Ordnung beeinträchtigen. **Kasten 2** enthält ein Beispiel für eine potenziell schädliche ausländische Direktinvestition.

³ Zweiter Jahresbericht über die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen in der Union, SWD(2022) 219 final, COM(2022) 433 final, S. 2.

Kasten 1

Wichtigste Faktoren, die die Sicherheit und die öffentliche Ordnung gemäß Artikel 4 der Verordnung (EU) 2019/452 beeinträchtigen

In der Verordnung werden die Begriffe "**Sicherheit**" oder "**öffentliche Ordnung**" nicht definiert, sondern es werden Faktoren aufgeführt, die die Mitgliedstaaten oder die Kommission berücksichtigen können, wenn sie ermitteln, ob eine ausländische Direktinvestition die Sicherheit und die öffentliche Ordnung voraussichtlich beeinträchtigt. Dazu zählen

- a) der kritische Charakter des Zielobjekts:
 - i) kritische Infrastruktur, die ein ausländischer Rechtsträger stören könnte (öffentliche Ordnung), was ein Risiko für die nationale Sicherheit darstellt;
 - ii) kritische Technologien und Güter mit doppeltem Verwendungszweck (einschließlich künstlicher Intelligenz, Robotik, Halbleitern, Cybersicherheit, Luft- und Raumfahrt, Verteidigung, Energiespeicherung, Quanten- und Nukleartechnologien sowie Nanotechnologien und Biotechnologien);
 - iii) die Versorgung mit kritischen Ressourcen, einschließlich Energie oder Rohstoffen, sowie die Nahrungsmittelsicherheit;
 - iv) der Zugang zu sensiblen Informationen, einschließlich personenbezogener Daten, oder die Fähigkeit, solche Informationen zu kontrollieren;
 - v) die Freiheit und Pluralität der Medien;
- b) der kritische Charakter des ausländischen Investors:
 - i) ob er direkt oder indirekt von der Regierung, einschließlich staatlicher Stellen oder der Streitkräfte, eines Drittstaats kontrolliert wird;
 - ii) ob er bereits an Aktivitäten beteiligt war, die Auswirkungen auf die Sicherheit oder die öffentliche Ordnung in einem Mitgliedstaat hatten;
 - iii) ob er an illegalen oder kriminellen Aktivitäten beteiligt ist.

Kasten 2

Beispiel für eine potenziell schädliche ausländische Direktinvestition

Ein forschungsorientiertes EU-Unternehmen für Industrietechnik und -design, das auf Funktechnologien und Mikroelektronik spezialisiert ist, wird von einem staatseigenen Verteidigungsunternehmen eines Drittlands gekauft.

06 Mechanismen zur Überprüfung von Investitionen (d. h. rechtliche und administrative Instrumente, die es ermöglichen, ausländische Direktinvestitionen zu bewerten und zu prüfen, bevor sie ohne Auflagen genehmigt, mit Auflagen genehmigt oder sogar verboten werden) existieren in einigen Ländern bereits seit den 1960er Jahren. Durch die Einführung solcher Vorschriften hat eine Regierung die Möglichkeit, einzelne Investitionsvorschläge auf ihre möglichen Auswirkungen im Hinblick auf wesentliche Sicherheitsinteressen zu prüfen. Bis vor Kurzem gab es in vielen Ländern jedoch keine Mechanismen zur Überprüfung von Investitionen, sondern höchstens Genehmigungspflichten in einzelnen Sektoren oder ähnliche Mechanismen. Jahrelang wurden in diesem Bereich nur von wenigen Ländern Rechtsvorschriften erlassen – d. h. neue Mechanismen eingeführt oder bestehende reformiert –, seit 2016 werden jedoch verstärkt politische Maßnahmen ergriffen.

07 Als Reaktion auf die Entwicklung des Welthandels und bestimmte Transaktionen in strategischen Sektoren leitete das Europäische Parlament bereits 2012⁴ eine **Debatte** ein, die vor allem das Vorgehen in Sicherheits- und Verteidigungsfragen betraf. Im Februar 2017 äußerten die Regierungen **Frankreichs, Deutschlands und Italiens** ihre Besorgnis über Investitionen aus Drittländern, insbesondere über Fälle, in denen staatseigene Unternehmen im Rahmen einer strategischen Industriepolitik kritische Vermögenswerte und Schlüsseltechnologien von EU-Unternehmen erwarben, aber im Gegenzug keine entsprechenden Investitionsrechte in dem Land einräumten, aus dem die ausländischen Direktinvestitionen stammten. Die drei Mitgliedstaaten räumten ein, dass es den Mitgliedstaaten nach dem EU-Recht bereits erlaubt sei, ausländische Investitionen zu verbieten, die die öffentliche Sicherheit und Ordnung bedrohten. 11 Mitgliedstaaten verfügten bereits über einen Überprüfungsmechanismus. Angesichts des Fachwissens der Kommission forderten die drei Mitgliedstaaten jedoch einen zusätzlichen Schutz, der sich nach wirtschaftlichen Kriterien richtet. Diese Debatte wurde als Mittel zur Verteidigung der europäischen Interessen in einem feindlichen geopolitischen Umfeld betrachtet.

⁴ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 23. Mai 2012 zum Thema "Die Europäische Union und China: ein Handelsungleichgewicht?".

08 Im Mai 2017 schlug die Kommission vor, für die Mitgliedstaaten und die Kommission einen Rahmen zur Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen in der EU zu schaffen und gleichzeitig den Mitgliedstaaten die Möglichkeit zu geben, ihrer individuellen Situation und den nationalen Gegebenheiten Rechnung zu tragen⁵. Am 13. September 2017 veröffentlichte die Kommission einen Vorschlag für eine Verordnung zur Schaffung eines Rechtsrahmens für die Überprüfung von ADI-Zuflüssen in die EU. Im Jahr 2019 wurde der Vorschlag vom Europäischen Parlament angenommen und im März 2019 vom Rat förmlich gebilligt. Somit trat die Verordnung (EU) 2019/452⁶ (im Folgenden die "**Verordnung**") am 11. Oktober 2020 in Kraft.

09 Große Handelsnationen auf der ganzen Welt verfügen über Mechanismen zur Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen, die sich im Hinblick auf Anwendungsbereich und Befugnisse, Governance-Strukturen, Sektorschwerpunkte sowie die für die Investoren und Zielobjekte geltenden Pflichten und Sanktionen unterscheiden. Beispielsweise verfügen die Vereinigten Staaten über einen Rahmen, der vom Ausschuss für ausländische Investitionen in den Vereinigten Staaten (*Committee on Foreign Investment in the United States – CFIUS*) zentral verwaltet wird. Weitere Einzelheiten sind **Anhang I** zu entnehmen. Während jedoch ähnliche Grundsätze gelten, ist eine Überprüfung innerhalb der EU mit zahlreichen Herausforderungen verbunden, die in Ländern, in denen die Überprüfung nur eine Rechtsordnung betrifft, nicht vorhanden sind. Der US-Rahmen ist im Hinblick auf seinen Anwendungsbereich und die mit ihm verbundenen Befugnisse eher mit den Überprüfungsmechanismen der Mitgliedstaaten vergleichbar.

⁵ Reflexionspapier – [Die Globalisierung meistern](#) der Kommission, herausgegeben am 10. Mai 2017.

⁶ [Verordnung \(EU\) 2019/452](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. März 2019 zur Schaffung eines Rahmens für die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen in der Union (ABl. L 79I vom 21.3.2019, S. 1–14).

Anwendungsbereich und Ziele der Verordnung

10 Mit der Verordnung wird ein Mechanismus für die Zusammenarbeit zwischen den EU-Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission geschaffen, um ausländische Direktinvestitionen, die eine Gefahr für die Sicherheit oder die öffentliche Ordnung in der EU oder ihren Mitgliedstaaten darstellen können, zu prüfen und potenziell einzuschränken. Sie soll sicherstellen, dass bei der Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen in strategischen Sektoren, die für die Sicherheit und das Funktionieren der EU-Wirtschaft von entscheidender Bedeutung sind, koordiniert vorgegangen wird. In der Verordnung wird anerkannt, dass bestimmte ausländische Investitionen Auswirkungen auf kritische Infrastrukturen, Technologien oder sensible Informationen haben können, und es wird angestrebt, die Sicherheit und öffentliche Ordnung der EU zu schützen.

11 Die Verordnung wurde auf der Grundlage der ausschließlichen Zuständigkeit der EU für die gemeinsame Handelspolitik, insbesondere mit Blick auf ausländische Direktinvestitionen, gemäß Artikel 207 Absatz 2 AEUV erlassen. Die nationale Sicherheit und die öffentliche Ordnung fallen jedoch in die alleinige Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Daher steht es den Mitgliedstaaten frei, einen Überprüfungsmechanismus einzuführen und dessen Anwendungsbereich festzulegen, sofern sie das EU-Recht (darunter das Recht des freien Kapitalverkehrs) beachten, und die Entscheidungen über einzelne ausländische Direktinvestitionen können allein von den Behörden der Mitgliedstaaten getroffen werden.

12 Nachfolgend sind die wichtigsten Elemente oder Mechanismen aufgeführt, die in der Verordnung vorgesehen sind:

- Überprüfungsmechanismen der Mitgliedstaaten;
- Kooperationsmechanismus im Zusammenhang mit ausländischen Direktinvestitionen;
- Prüfung ausländischer Direktinvestitionen, die voraussichtlich Projekte oder Programme von Unionsinteresse beeinträchtigen, durch die Kommission (von Amts wegen).

13 Die Verordnung soll dafür sorgen, dass die EU und die Mitgliedstaaten besser aufgestellt sind, um potenzielle Risiken für die Sicherheit oder die öffentliche Ordnung, die sich aus ausländischen Direktinvestitionen ergeben, zu ermitteln, zu bewerten und zu mindern. Zu diesem Zweck sieht die Verordnung Folgendes vor:

- die Festlegung bestimmter Anforderungen an die Mitgliedstaaten, die auf nationaler Ebene einen Überprüfungsmechanismus aufrechterhalten oder einrichten möchten. Unabhängig davon, ob ein Mitgliedstaat über einen förmlichen Überprüfungsmechanismus verfügt, trifft er die endgültige Entscheidung darüber, ob eine bestimmte Investition in seinem Hoheitsgebiet zugelassen werden sollte (Artikel 3 bis 5);
- die Schaffung eines Kooperationsmechanismus, in dessen Rahmen die Mitgliedstaaten und die Kommission Informationen austauschen, erforderlichenfalls weitere Informationen anfordern und Bedenken in Bezug auf bestimmte Investitionen äußern können (Artikel 6 bis 7);
- die Berücksichtigung der Notwendigkeit, innerhalb kurzer unternehmensfreundlicher Fristen und unter Einhaltung strenger Vertraulichkeitsanforderungen zu agieren;
- die Möglichkeit für die Kommission, Stellungnahmen abzugeben, wenn sie der Auffassung ist, dass eine Investition die Sicherheit oder die öffentliche Ordnung in mehr als einem Mitgliedstaat gefährdet, oder wenn eine Investition ein strategisches Projekt oder Programm, das für die EU insgesamt von Interesse ist, wie das Forschungs- und Innovationsprogramm der EU oder Galileo⁷, beeinträchtigen könnte (Artikel 8);
- die Förderung der internationalen Zusammenarbeit⁸ bei der Überprüfung von Investitionen, einschließlich des Austauschs von Erfahrungen, bewährten Verfahren und Informationen zu Fragen von gemeinsamem Interesse.

⁷ Siehe Artikel 6 Absatz 3 und Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung.

⁸ Siehe Artikel 13 der Verordnung.

14 Die Verordnung steht nicht für sich allein, sondern ist Teil eines umfassenderen Instrumentariums zur Regulierung der Zuflüsse ausländischer Direktinvestitionen in den EU-Binnenmarkt und der entsprechenden Abflüsse in die Außenmärkte. Sie funktioniert im Zusammenspiel mit anderen EU-Politiken, die möglicherweise für dieselben Transaktionen gelten, und verfolgt dieselben Ziele, wobei jeweils verschiedene Blickwinkel und rechtliche Standpunkte zum Tragen kommen. Beispielsweise können EU-Technologien mit doppeltem Verwendungszweck nicht nur dadurch übertragen werden, dass Drittländer EU-Unternehmen erwerben, sondern auch durch die Ausfuhr von Gütern in Drittländer oder dadurch, dass EU-Unternehmen Tochtergesellschaften außerhalb der EU erwerben. Aus diesem Grund wird mit der Verordnung (EU) 2021/821 eine Unionsregelung für die Kontrolle der Ausfuhr, der Vermittlung, der technischen Unterstützung, der Durchfuhr und der Verbringung betreffend Güter mit doppeltem Verwendungszweck festgelegt. Weitere Beispiele betreffen die Kartell- und Wettbewerbspolitik der EU und deren Kontrollsysteme sowie die neuen Vorschriften über wettbewerbsverzerrende drittstaatliche Subventionen (Verordnung (EU) 2022/2560).

Hauptakteure und Verfahren zur Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen in der EU

15 Die wichtigsten Akteure sind die Behörden der Mitgliedstaaten, die mit der Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen betraut sind, und die Kommission (hauptsächlich über die GD Handel). In einem bestimmten Fall (siehe Analyse 03/2020: "Die Reaktion der EU auf Chinas staatlich gelenkte Investitionsstrategie") hat der Hof bereits darauf hingewiesen, dass ein konzertiertes Vorgehen der EU in Politikbereichen, in denen sowohl die EU als auch die Mitgliedstaaten Zuständigkeiten ausüben, von Vorteil sein könnte. Die Tatsache, dass sowohl die EU als auch die Mitgliedstaaten Zuständigkeiten ausüben, hat jedoch zur Folge, dass es möglicherweise abweichende Ansichten und Ansätze gibt. Dies könnte eine rechtzeitige und koordinierte Bewältigung der Herausforderungen, vor denen die EU als Ganzes steht, erschweren.

16 Die Mitgliedstaaten können frei entscheiden, ob sie Mechanismen zur Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen einführen möchten oder nicht. Sobald ein Mitgliedstaat jedoch einen Überprüfungsmechanismus einrichtet, ist er auch verpflichtet, der Kommission und den anderen Mitgliedstaaten im Rahmen der in der Verordnung festgelegten Kooperationsmechanismen Fälle ausländischer Direktinvestitionen zu melden, die einer Überprüfung unterzogen werden. Die Dauer des Überprüfungsverfahrens in den Mitgliedstaaten beträgt zwischen zwei (Malta) und sechs Monaten (Deutschland)⁹. Die Mitgliedstaaten müssen der Kommission Jahresberichte vorlegen, die Informationen über die im Vorjahr in ihrem Hoheitsgebiet getätigten ausländischen Direktinvestitionen, über alle im Rahmen des Kooperationsmechanismus erhaltenen Ersuchen anderer Mitgliedstaaten sowie über die Anwendung ihres nationalen Überprüfungsmechanismus enthalten.

17 Die Kommission hat folgende Aufgaben¹⁰:

- Veröffentlichung und Pflege eines aktuellen Verzeichnisses der in den Mitgliedstaaten eingerichteten Überprüfungsmechanismen;
- Verwaltung des Kooperationsmechanismus in Bezug auf Fälle ausländischer Direktinvestitionen, die einer Überprüfung unterzogen werden;
- Bewertung aller von den Mitgliedstaaten gemeldeten Fälle ausländischer Direktinvestitionen;
- Abgabe von Stellungnahmen in Fällen, in denen sie der Auffassung ist, dass voraussichtlich die Sicherheit oder die öffentliche Ordnung in mehr als einem Mitgliedstaat bzw. Projekte oder Programme von Unionsinteresse beeinträchtigt werden;
- Abgabe von Stellungnahmen, wenn sie über einschlägige Informationen im Zusammenhang mit einer bestimmten ausländischen Direktinvestition verfügt, unabhängig davon, ob diese ausländische Direktinvestition einer Überprüfung unterzogen wird;
- Schutz der Rechte und Freiheiten ausländischer Investoren im Zusammenhang mit einer Niederlassung und dem freien Kapitalverkehr innerhalb der EU;

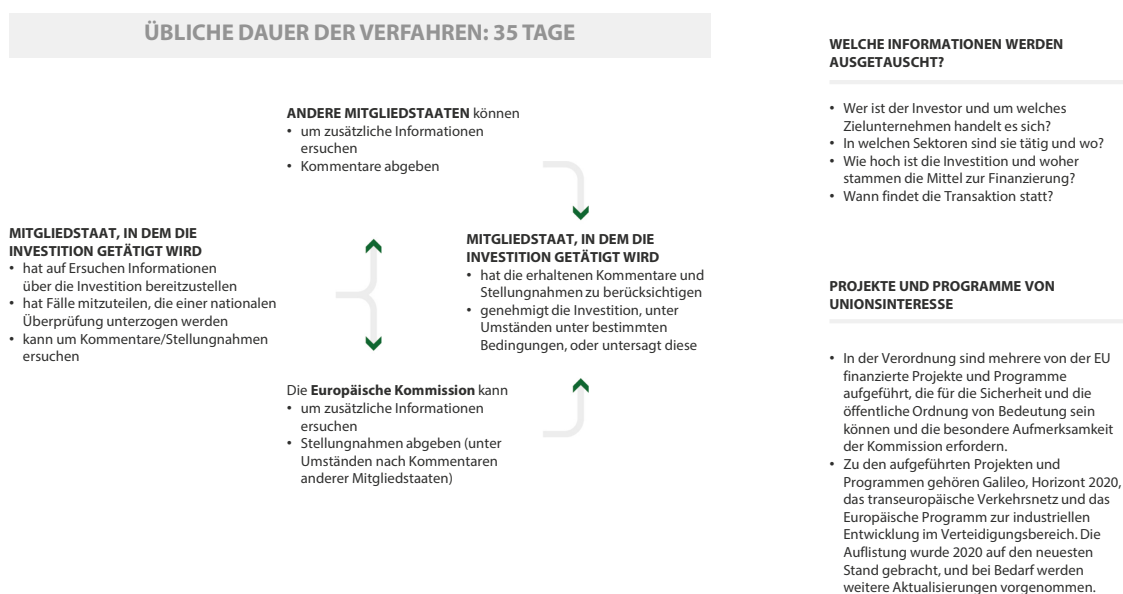
⁹ OECD-Bericht, Abbildungen 4 und 5.

¹⁰ Artikel 6 bis 8 der Verordnung (EU) 2019/452.

- o Gewährleistung der Einhaltung der von der EU geschlossenen internationalen Abkommen über ausländische Direktinvestitionen;
- o Vorlage eines Jahresberichts an das Europäische Parlament und den Rat über die Durchführung der EU-Verordnung über die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen¹¹.

18 *Abbildung 2* enthält einen Überblick über den Rahmen für die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen in der EU.

Abbildung 2 – EU-Rahmen für die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen



Quelle: Europäische Kommission.

¹¹ Die Kommission hat bislang zwei Jahresberichte veröffentlicht: COM(2021) 714 final vom 23. November 2021 und COM(2022) 433 final vom 1. September 2022.

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

19 Im Zuge dieser Prüfung sollte in erster Linie bewertet werden, ob die Risiken für die Sicherheit und die öffentliche Ordnung mit dem EU-Rahmen für die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen (einschließlich des Kooperationsmechanismus) effizient und wirksam bewältigt werden. Die Prüfung erstreckte sich auf den Zeitraum von der Annahme/Verabschiedung der ADI-Verordnung bis September 2023. Zudem sollten die Ergebnisse der Prüfung in die Überprüfung des Rahmens durch die Kommission und den dazugehörigen Legislativvorschlag einfließen.

20 Der Hof untersuchte die Gestaltung und die Umsetzung des EU-Rahmens für die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen (einschließlich des Kooperationsmechanismus), der mit der Verordnung (EU) 2019/452 eingerichtet wurde. Der Hof prüfte, ob

- 1) der Rechtsrahmen geeignet ist, Schutz vor den Risiken für die Sicherheit und die öffentliche Ordnung zu bieten, die sich aus ausländischen Direktinvestitionen ergeben;
- 2) die bestehenden Mechanismen zur Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen mit dem Rechtsrahmen im Einklang stehen und geeignet sind, die Risiken für die Sicherheit und die öffentliche Ordnung auf einheitliche Weise zu beseitigen;
- 3) die Mechanismen für die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission geeignet sind, die von ausländischen Direktinvestitionen ausgehenden Risiken für die Sicherheit und die öffentliche Ordnung zu bewältigen;
- 4) die Kommission die erforderlichen Ressourcen bereitgestellt und geeignete operative Instrumente sowie eine angemessene Berichterstattung eingeführt hat, um eine effiziente Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen und Zusammenarbeit in diesem Bereich zu gewährleisten (operative Effizienz der Kommission).

Die folgenden Abschnitte enthalten die Bemerkungen des Hofes in der Reihenfolge der oben dargelegten Punkte.

21 Die Prüfungskriterien wurden aus den geltenden Rechtsvorschriften, einschließlich der EU-Verträge, den Übereinkommen der Welthandelsorganisation¹², der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH), den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung sowie einschlägigen Dokumenten der Kommission, des Rates und des Europäischen Parlaments und internationalen bewährten Verfahren, einschließlich Verfahren internationaler Organisationen, abgeleitet.

22 Konkret umfasste die Prüfung des Hofes

- Gespräche und Treffen mit EU-Beamten, vor allem bei der GD TRADE, in deren Zuständigkeit die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen in erster Linie fällt;
- die Überprüfung und Analyse einer repräsentativen Zufallsstichprobe von 30 Fällen, die dem Kooperationsmechanismus gemeldet wurden, sowie einer risikobasierten Stichprobe von Fällen, die von der Kommission analysiert wurden, einschließlich von Amts wegen untersuchter Fälle und aller Fälle, die zu einer Stellungnahme der Kommission für den Zeitraum 2020–2022 führten;
- die Überprüfung und Analyse der einschlägigen Leitlinien der Kommission für die Mitgliedstaaten sowie interner Leitlinien und Checklisten;
- Gespräche mit Behörden aus sechs Mitgliedstaaten, bei deren Auswahl die Größe der Wirtschaft und die geografische Ausgewogenheit berücksichtigt wurden (Deutschland, Italien, Litauen, Niederlande, Österreich und Schweden);
- eine Umfrage bei den zuständigen Behörden in allen Mitgliedstaaten (von denen 25 antworteten);
- die Konsultation öffentlich zugänglicher Dokumente, die von den zuständigen Behörden, der OECD und anderen internationalen Organisationen sowie von Wissenschaftlern herausgegeben wurden.

¹² Das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT 1947) und das Allgemeine Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen.

23 Eine Bewertung der Gesetze, Verfahren und Beschlüsse der Mitgliedstaaten im Bereich der Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen war nicht im Prüfungsumfang des Hofes enthalten. Da die vom Hof analysierten Fälle und sonstigen zugrunde liegenden Dokumente als "EU restricted" eingestuft sind und nicht offengelegt werden dürfen, gibt der Hof nur zusammenfassende Informationen preis, die bestimmte Probleme vor Augen führen, ohne weitere Einzelheiten oder konkrete Beispiele zu nennen.

Bemerkungen

Der Rahmen für die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen hat die Zusammenarbeit verbessert, unterliegt jedoch Einschränkungen, die seine Wirksamkeit beeinträchtigen

24 Um ein wirksames System zu erhalten, müssen alle relevanten Arten und Formen von Investitionen und Investoren sowie Risiken für die Sicherheit und die öffentliche Ordnung berücksichtigt werden. Der EU-Rahmen für die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen sollte sicherstellen, dass eine Umgehung verhindert wird und die Kriterien für Sicherheit und öffentliche Ordnung nicht der Anwendung protektionistischer Maßnahmen dienen. Es sollte ein Gleichgewicht gefunden werden zwischen der Ermittlung von Risiken für die Sicherheit und die öffentliche Ordnung im Rahmen der Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen sowie der Minderung dieser Risiken einerseits und der Aufgeschlossenheit der EU gegenüber ausländischen Direktinvestitionen andererseits.

25 Bei der Festlegung und Auslegung der Definitionen von Schlüsselbegriffen in der Verordnung sollte die Kommission die in den EU-Verträgen verankerten Grundsätze, insbesondere im Hinblick auf den freien Kapitalverkehr und die Handelspolitik, sowie die Zuständigkeiten der EU und ihrer Mitgliedstaaten in Bezug auf ausländische Direktinvestitionen, Sicherheit und öffentliche Ordnung berücksichtigen. Daher sollte die Verordnung klare Definitionen der wichtigsten Elemente und Begriffe im Zusammenhang mit ausländischen Direktinvestitionen und deren Überprüfung enthalten, und diese Definitionen sollten mit der geltenden Rechtsprechung vereinbar sein.

Ein erster Schritt zur Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen und zur Zusammenarbeit in diesem Bereich ist getan, doch bestehen nach wie vor inhärente Einschränkungen

26 Der Hof stellte fest, dass der mit der Verordnung erstmals eingeführte Kooperationsmechanismus es den Mitgliedstaaten und der Kommission ermöglicht, Informationen bezüglich der Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen und entsprechende Risikobewertungen auszutauschen. Dadurch erhält der Mitgliedstaat, der eine ausländische Direktinvestition überprüft und genehmigt, Informationen über potenzielle oder bestehende Risiken für andere Mitgliedstaaten, Projekte oder Programme der EU. Der Rahmen ist somit ein positiver Schritt, der es ermöglicht, Risiken zu erkennen, die angesichts der Komplexität von Eigentumsstrukturen, staatlichen Einflüssen, kriminellen Absichten oder grenzübergreifenden Schwachstellen und kritischen Abhängigkeiten andernfalls womöglich nicht aufgedeckt würden. Die Umfrage des Hofes ergab, dass der Rahmen auch zu einem besseren Verständnis der Investitionstrends in Europa sowie zu einer engeren Zusammenarbeit und zum kollegialen Lernen bei den in diesem Bereich tätigen Behörden der Mitgliedstaaten beiträgt.

27 Der Rahmen unterliegt jedoch auch inhärenten Einschränkungen, die durch seine Gestaltung und die Zuständigkeiten der EU bedingt sind und seine Wirksamkeit bei der Prävention von Risiken für die Sicherheit und die öffentliche Ordnung einschränken, da blinde Flecken entstehen können, die den wirksamen Schutz der EU als Ganzes gefährden. Die folgenden Probleme verdeutlichen diese Einschränkungen:

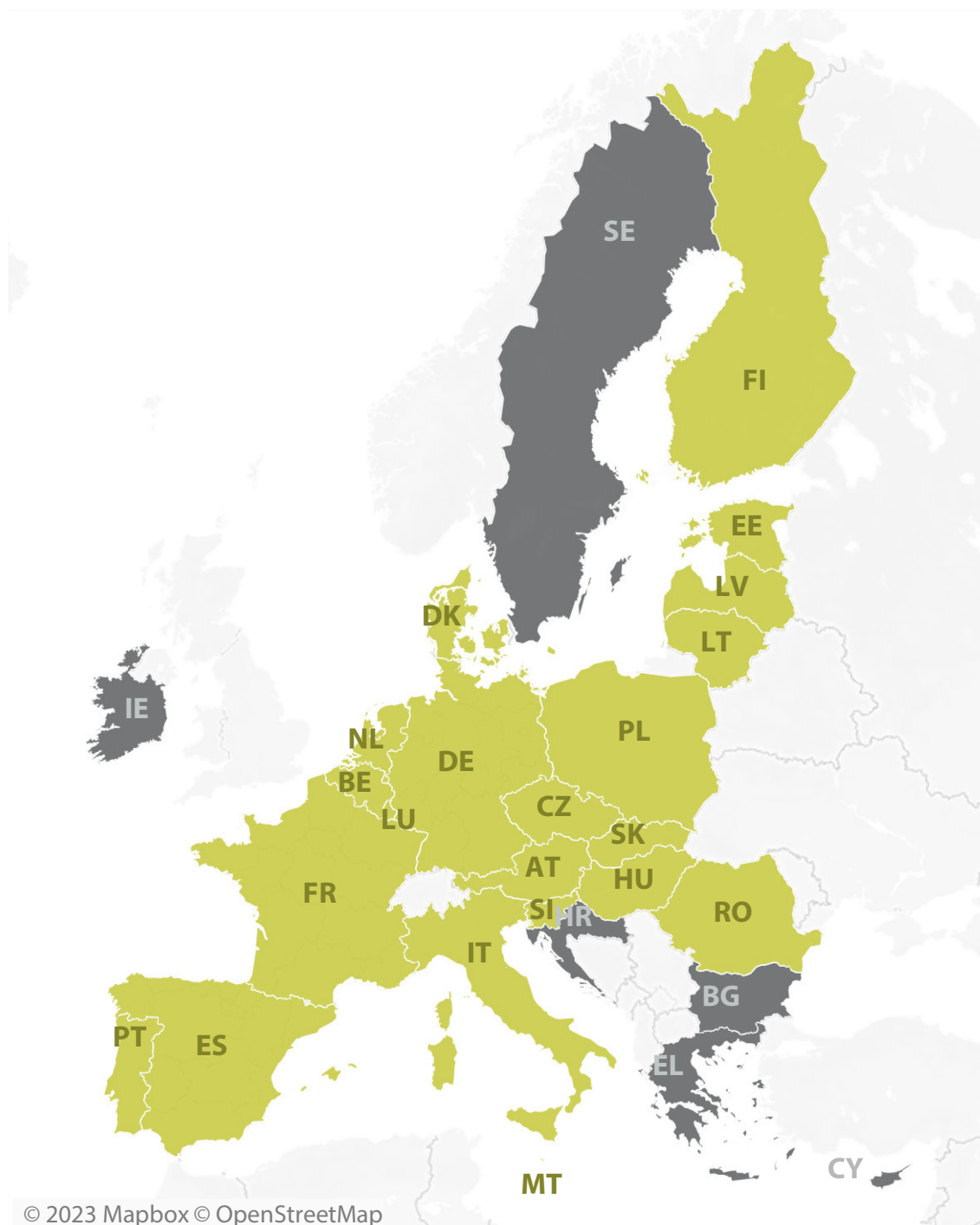
- Die Verordnung bildet einen Rahmen, der auf die Schaffung von Möglichkeiten und nicht auf eine Harmonisierung angelegt ist. Sie gestattet den Mitgliedstaaten die Einführung nationaler Vorschriften zur Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen, verpflichtet sie jedoch nicht dazu.
- Die Mitgliedstaaten haben die Möglichkeit, den Anwendungsbereich ihrer Mechanismen in wichtigen Bereichen festzulegen. So können sie beispielsweise bestimmen, welche Investitionen zu überprüfen sind, wie sie den Begriff der Kontrolle durch einen Rechtsträger eines Drittlands definieren, welche Sektoren für die Sicherheit oder die öffentliche Ordnung als kritisch betrachtet werden, und sogar, ob ausländische Direktinvestitionen überhaupt geprüft werden sollen.
- Die Kommission kann ADI-Transaktionen weder verbieten noch verbindliche Bedingungen für sie aufstellen, selbst wenn EU-Interessen auf dem Spiel stehen.

- Die Mitgliedstaaten dürfen ausländische Direktinvestitionen in einem anderen Mitgliedstaat nicht blockieren und sind auch nicht verpflichtet, den Bedenken anderer Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen.
- Die Mitgliedstaaten sind nicht verpflichtet, die Kommission oder andere Mitgliedstaaten über endgültige Entscheidungen in Bezug auf bestimmte ADI-Transaktionen zu unterrichten.
- Die Kommission hat zwar die Möglichkeit, ausländische Direktinvestitionen zu bewerten, die keiner Überprüfung unterzogen werden, jedoch haben diese Bestimmungen nur einen begrenzten Mehrwert, da – abgesehen von öffentlich zugänglichen Informationen – keine Informationen zu den laufenden ADI-Transaktionen vorliegen.

28 *Abbildung 3* zeigt die Situation im September 2023, als 21 Mitgliedstaaten über einen Überprüfungsmechanismus verfügten. Nach Ansicht der Kommission ist es wichtig, dass alle Mitgliedstaaten über einen nationalen Überprüfungsmechanismus verfügen, insbesondere mit Blick auf den Binnenmarkt¹³.

¹³ "Überprüfung der Handelspolitik – Eine offene, nachhaltige und entschlossene Handelspolitik", COM(2021) 66 final, 18. Februar 2021.

Abbildung 3 – Überprüfungsmechanismen in den EU-Mitgliedstaaten (2023)



- ADI-Überprüfungsmechanismus vorhanden
- Noch kein ADI-Überprüfungsmechanismus vorhanden

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des [Jahresberichts 2022 der Kommission](#) und aktueller Informationen bis September 2023.

In der Verordnung sind Schlüsselbegriffe nicht klar definiert und keine Rückmeldungen vorgesehen

29 Die in der Verordnung enthaltenen Bestimmungen und Definitionen von Schlüsselbegriffen sind nicht klar genug. Nach Auffassung des Hofes wirkt sich dies negativ auf die Effizienz und Wirksamkeit der EU-weiten Überprüfungen aus und setzt die Mitgliedstaaten unnötigen rechtlichen Risiken aus. Im Folgenden sind Beispiele für diese Unzulänglichkeiten aufgeführt:

- a) **Es gibt keine einheitliche Auslegung des Begriffs "voraussichtlich"**. Im Rahmen seiner Prüfungsarbeit stellte der Hof fest, dass dieser Begriff derzeit von den für die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten unterschiedlich ausgelegt wird. Solange die Verordnung hier vage bleibt, kann allein der EuGH eine einheitliche Auslegung gewährleisten. Nach Auffassung des Hofes ist der Begriff der Voraussichtlichkeit – so wie er in der Verordnung verwendet wird (Artikel 4 Absatz 1) – vage und trägt weder den potenziellen Auswirkungen des Risikos Rechnung noch gewährleistet er, dass die Mitgliedstaaten ihn einheitlich anwenden. Darüber hinaus steht er nicht im Einklang mit dem Begriff "tatsächliche und hinreichend schwere Gefährdung", die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt, wie er zuletzt vom EuGH festgelegt wurde, der auch darauf hingewiesen hat, dass Einschränkungen nicht angewandt werden dürfen, um rein wirtschaftlichen Zwecken zu dienen¹⁴.
- b) **Es besteht das Risiko, dass Beschränkungen ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung darstellen und dass die gleichen Vorschriften nicht in gleicher Weise auf vergleichbare Situationen angewandt werden.** Für eine Investition aus einem Drittland gelten die gleichen Freiheiten wie für eine Investition aus einem Mitgliedstaat der EU, und Beschränkungen sind – außer aus Gründen der Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung – verboten. Folglich sollte jede Überprüfung auf Risiken für die Sicherheit bzw. die öffentliche Ordnung neutral sein, was die Herkunft der Investition (d. h. aus der EU oder aus Drittländern) betrifft, um Diskriminierungen zu vermeiden. Die Kommission überprüft innerhalb der EU getätigte Geschäfte derzeit nur im Falle einer vermuteten Umgehung. Vor diesem Hintergrund kann der Kooperationsmechanismus nicht genutzt werden,

¹⁴ Begründung der Kommission, COM(2017) 487 final, 2017/0224(COD), SWD(2017) 297 final, S. 5. Siehe auch: Rechtssache C-463/00, Kommission gegen Spanien, Randnr. 34; Rechtssache C-212/09, Kommission gegen Portugal, Randnr. 83; Rechtssache C-244/11, Kommission gegen Griechenland, Randnr. 67; Rechtssache C-446/04 – Test Claimants in the FII Group Litigation, Randnr. 171; Urteil des Gerichtshofes vom 14. März 2000, Rechtssache C-54/99, Église de scientologie gegen Premier ministre, Randnr. 17.

um die Risiken ausländischer Investitionen zu bewerten, die über einen unionsinternen Erwerb erfolgen (d. h., wenn das europäische Unternehmen, das die Investition tätigt, von einem ausländischen Investor gehalten oder kontrolliert wird). Da dieser Ansatz in der Verordnung nicht klar dargelegt ist, gehen nach Auffassung des Hofes weiterhin Risiken von ausländischen Investitionen aus, die über einen unionsinternen Erwerb erfolgen (d. h., wenn der wirtschaftliche Eigentümer ein Drittland ist, das ein EU-Unternehmen kontrolliert). Gleichzeitig konnte der Hof bei den nationalen Überprüfungsmechanismen diesbezüglich unterschiedliche Verfahren in den einzelnen Mitgliedstaaten feststellen.

- c) **Die Mitgliedstaaten übermitteln keine ausreichenden Informationen über die Ergebnisse von Fällen, die es der Kommission ermöglichen würden, die Funktionsweise und die Wirksamkeit der Verordnung zu bewerten.** Da die Mitgliedstaaten gemäß der Verordnung nicht verpflichtet sind, der Kommission die Ergebnisse der Fälle, die nationalen Überprüfungsverfahren unterzogen werden, zu melden, fehlt der Kommission die erforderliche Befugnis, Informationen einzuholen, um ihrer Verpflichtung nachzukommen, die Funktionsweise und die Wirksamkeit der Verordnung zu bewerten und diese Informationen dem Europäischen Parlament und dem Rat zur Verfügung zu stellen. Als Hüterin der Verträge hat die Kommission auch sicherzustellen, dass Investoren nicht diskriminiert werden und dass der freie Kapitalverkehr durch die von den Mitgliedstaaten vorgenommene Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen nicht übermäßig eingeschränkt wird.
- d) **Es besteht Unklarheit darüber, ob die Überprüfung indirekter Investitionen in den Anwendungsbereich der Verordnung fällt.** Beispielsweise wenden die Kommission und die meisten Mitgliedstaaten den Kooperationsmechanismus in Fällen an, in denen der Investor, der Verkäufer und das unmittelbare Zielunternehmen außerhalb der EU niedergelassen sind, wenn sich ein Tochterunternehmen des direkten Empfängers der Investition in der EU befindet. Nach Auffassung des Hofes ist die in der Verordnung enthaltene Definition des Begriffs "**ausländische Direktinvestition**" in dieser Hinsicht nicht klar und lässt unterschiedliche Auslegungen und Überprüfungsverfahren zu, sodass kein einheitlicher Ansatz innerhalb der EU gewährleistet ist. Ein weiteres Beispiel sind Investitionen von Bürgerinnen und Bürgern der EU, die die Staatsbürgerschaft durch die Ausstellung eines sogenannten "goldenen Passes" erworben haben; es wird davon ausgegangen, dass diese Bürgerinnen und Bürger nicht in den Anwendungsbereich der Verordnung fallen. Auch wenn dieses Schlupfloch von Investoren genutzt werden kann, um die Vorschriften zu umgehen, wird diese Frage in der geltenden Verordnung nicht behandelt.

- e) **Portfolioinvestitionen werden nicht von allen gleich behandelt, d. h. als nicht in den Anwendungsbereich der Verordnung fallend.** Portfolioinvestitionen fallen zwar nicht in den Anwendungsbereich der Verordnung¹⁵, jedoch wird in Artikel 2 nicht definiert, was unter einer Portfolioinvestition zu verstehen ist. Der EuGH hat den Begriff "Portfolioinvestitionen" als den "Erwerb von Wertpapieren auf dem Kapitalmarkt allein in der Absicht einer Geldanlage, ohne auf die Verwaltung und Kontrolle des Unternehmens Einfluss nehmen zu wollen"¹⁶ beschrieben. Die vom Hof vorgenommene Bewertung einer Stichprobe von Fällen ergab jedoch, dass Portfolioinvestitionen überprüft worden waren.

Wirksamkeit des Rahmens wird durch fehlende Bewertung der Einhaltung von Vorschriften und durch Unterschiede bei den Mechanismen der Mitgliedstaaten zur Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen beeinträchtigt

30 Um die Wirksamkeit des Rahmens zu gewährleisten, müssen die Überprüfungsmechanismen den in den Artikeln 3, 4 und 6 der Verordnung festgelegten Mindestkriterien entsprechen, und die Kommission muss die Einhaltung dieser Kriterien überprüfen, um die Funktionsweise und die Wirksamkeit der Verordnung bewerten zu können. Die Mitgliedstaaten, die Mechanismen zur Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen einrichten, sind unter anderem verpflichtet,

- o alle Fälle, die einer Überprüfung unterzogen werden, im Rahmen des Kooperationsmechanismus zu melden und die in Artikel 9 vorgeschriebenen Mindestinformationen bereitzustellen;
- o die Investoren darüber zu informieren, dass ihre Fälle bearbeitet werden;
- o den Investoren eine Erklärung dafür zu geben, warum ihre Investitionen blockiert wurden, und sie darüber in Kenntnis zu setzen, dass sie gegen Entscheidungen der mitgliedstaatlichen Behörden Rechtsmittel einlegen können.

¹⁵ Verordnung (EU) 2019/452, Erwägungsgrund 9.

¹⁶ Siehe [Urteil vom 28. September 2006](#), Kommission gegen Königreich der Niederlande, verbundene Rechtssachen C-282/04 und C-283/04, ECLI:EU: C:2006:608, Randnr. 19.

31 Mit der Verordnung sollen einheitliche Grundsätze für ausländische Direktinvestitionen festgelegt werden, und es soll verhindert werden, dass Überprüfungen unter dem Vorwand des Schutzes der Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung als Mittel zur Einschränkung des freien Handels genutzt werden. Darüber hinaus sollten die Mitgliedstaaten Fälle melden, die mit potenziellen Risiken behaftet sind, und den anderen Mitgliedstaaten und der Kommission ausreichende und sachdienliche Informationen zur Verfügung stellen, damit diese die Risiken für ihre Sicherheit und öffentliche Ordnung bewerten können.

Die Kommission nimmt keine Bewertung vor, um sicherzustellen, dass die Überprüfungsmechanismen den in der Verordnung festgelegten Standards entsprechen

32 Artikel 3 der Verordnung enthält eine Reihe gemeinsamer Standards für Überprüfungsmechanismen in der EU und verpflichtet die Kommission, ein aktuelles Verzeichnis der bestehenden Mechanismen zu führen. Der Hof stellte fest, dass die Kommission ein Verzeichnis der Überprüfungsmechanismen führt und auf ihrer Website veröffentlicht und in ihrem Jahresbericht eine Zusammenfassung vorlegt¹⁷. Außerdem kofinanzierte sie eine von der OECD durchgeführte Studie, die einen umfassenden Überblick über die verschiedenen Aspekte der nationalen Überprüfungsmechanismen ergab, ohne dass eine Bewertung dazu abgegeben werden musste, ob die Mechanismen die Anforderungen der Verordnung erfüllen. Die Kommission selbst hat keine eigene Bewertung dahingehend erstellt, ob die nationalen Überprüfungsmechanismen die Anforderungen des Artikels 3 der Verordnung erfüllen, um die Funktionsweise und die Wirksamkeit der Verordnung beurteilen zu können. Daher liegen keine überprüften Informationen zu der Frage vor, inwieweit die Mitgliedstaaten diese Anforderungen erfüllen und wie sich dies auf die Wirksamkeit und Effizienz des Rahmens auswirkt.

¹⁷ List of screening mechanisms notified by Member States, Kommission, 2023.

Durch erhebliche Unterschiede zwischen den Mechanismen der Mitgliedstaaten zur Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen verliert der Rahmen an Wirksamkeit

33 In der OECD-Studie, die 2022 von der Kommission finanziell unterstützt wurde, wird auf eine Reihe erheblicher Unterschiede zwischen den nationalen Überprüfungsmechanismen hingewiesen. Diese Unterschiede¹⁸ haben Auswirkungen darauf, wie wirksam und effizient die Bedrohungen für die Sicherheit und die öffentliche Ordnung durch das System begrenzt werden können, da sie zu blinden Flecken führen und in einigen Fällen nicht vollständig mit der Verordnung im Einklang zu stehen scheinen. Dies umfasst

- **Unterschiede im Hinblick auf den sektoralen Anwendungsbereich** der Mechanismen, wobei nur wenige Mitgliedstaaten in der Lage sind, Transaktionen in allen Sektoren zu überprüfen, während sich andere Mitgliedstaaten auf Listen sensibler Sektoren oder bestimmter Vermögenswerte stützen;
- **Unterschiede im Hinblick auf Ausnahmen für bestimmte Erwerber**, wobei EFTA-Mitglieder, nicht der EU angehörende EWR-Mitglieder sowie NATO- oder sonstige OECD-Mitglieder – insgesamt 20 Länder – in vielen Mitgliedstaaten von der Anwendung eines Teils des Überprüfungsmechanismus befreit sind;
- **unterschiedliche Konzepte von Sicherheit und öffentlicher Ordnung**, wobei einige Mitgliedstaaten weiterhin ausdrücklich auf die Artikel 52 und 65 AEUV verweisen, die in der Rechtsprechung des EuGH eng ausgelegt wurden und zu einer unzureichenden Nutzung des Kooperationsmechanismus führen könnten;
- **unterschiedliche Meldetermine und -fristen** für Fälle, die mehrere Rechtsordnungen betreffen, in den einzelnen Mitgliedstaaten;
- **unterschiedliche Begriffe zur Angabe der Wahrscheinlichkeit von Risiken**, wobei Formulierungen wie "stören", "gefährden", "Risiko darstellen" oder "kann sich auswirken" verwendet werden;

¹⁸ OECD-Bericht, Ziffern 104–118, 161 und Tabelle 5.

- o **unterschiedliche Schwellenwerte zur Bestimmung der Kontrolle**, z. B. im Hinblick auf die erforderlichen Beteiligungen oder Stimmrechte, die 10 %, 25 % oder 50 % plus eine Stimme betragen können¹⁹;
- o **Unterschiede bei den Befugnissen zur Prüfung von Bedrohungen, die andere EU-Mitgliedstaaten betreffen**, wobei nur einige wenige Mitgliedstaaten gemäß ihren ÜberprüfungsGesetzen ausdrücklich befugt sind, im Interesse anderer Mitgliedstaaten oder von Projekten oder Programmen von EU-Interesse zu handeln²⁰.

34 Der Hof konnte die von der OECD aufgezeigten Unterschiede im Zuge seiner Prüfung (auf der Grundlage von Gesprächen, einer Umfrage und der Analyse der Stichprobe von Fällen) bestätigen. Darüber hinaus stellte der Hof fest, dass sich die folgenden Probleme negativ auf die Effizienz und Wirksamkeit der Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen auf nationaler und EU-Ebene ausgewirkt haben:

- a) Unterschiede bei der Bestimmung des Umfangs bestimmter Arten von Investitionen: Die Kommission wendet den EU-Rahmen auf Fälle an, in denen der Erwerb eines EU-Zielobjekts mit Direktinvestitionen verbunden ist, die von Rechtsträgern mit Sitz außerhalb der EU getätigt werden. Der Hof stellte jedoch fest, dass sich die Verfahren der einzelnen Mitgliedstaaten voneinander unterscheiden. Einige Mitgliedstaaten befreien bestimmte ausländische Investoren aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit (z. B. EWR-Länder) von einer Überprüfung, während andere sogar Investoren oder Rechtsträger mit Sitz oder Niederlassung in der EU oder Investitionen von Personen und Unternehmen aus der EU überprüfen;
- b) Vorabüberprüfung in einigen Mitgliedstaaten:
 - i) gemäß Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, alle ausländischen Direktinvestitionen zu melden, die einer Überprüfung unterzogen werden. Der Hof stellte jedoch fest, dass einige Mitgliedstaaten eine erste Risikobewertung (Vorabüberprüfung) vornehmen, um zu entscheiden, ob sie eine Überprüfung durchführen sollen oder nicht. Folglich wird in den Mitteilungen nur ein Teil der Fälle aufgeführt, die tatsächlich überprüft werden;

¹⁹ OECD-Bericht [Acquisition and ownership-related policies to safeguard essential security interests](#), Mai 2020, S. 44–63.

²⁰ OECD-Bericht [Framework for Screening Foreign Direct Investment into the EU – Assessing effectiveness and efficiency](#), 2022, Ziffern 139–156.

- ii) die Kommission verlangt von den Mitgliedstaaten noch nicht, alle Fälle, die einer Überprüfung unterzogen werden, gemäß Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung zu melden, obwohl in der Verordnung nicht zwischen verschiedenen Phasen der Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen unterschieden wird, sodass für frühzeitige Überprüfungen dieser Art keine Ausnahme gilt;
- c) unterschiedliche Behandlung von Fällen, die mehrere Rechtsordnungen betreffen:
 - i) in bestimmten Fällen kann der Erwerb einer Gruppe mit Tochtergesellschaften in der gesamten EU dazu führen, dass mehrere Mitgliedstaaten Mitteilungen einreichen. Der Hof stellte fest, dass von den Investoren zu unterschiedlichen Zeitpunkten eingereichte Meldungen – oder unterschiedliche nationale Verfahren – zusätzliche Herausforderungen für die Überprüfung von Fällen mit sich bringen, die in die Zuständigkeit mehrerer Mitgliedstaaten fallen. In einem der vom Hof untersuchten Fälle ergab sich beispielsweise dadurch eine Lücke, dass Investoren in dem Mitgliedstaat, in dem die betroffene EU-Muttergesellschaft ansässig war, keine Meldung einreichten, während sie jedoch in anderen Mitgliedstaaten für die EU-Tochtergesellschaften Meldungen einreichten;
 - ii) der Hof stellte ferner fest, dass die Kommission Anstrengungen unternimmt, um solche Fälle, die mehrere Rechtsordnungen betreffen, so umfassend wie möglich zu bewerten. Die Verordnung enthält jedoch keine Bestimmungen zur Straffung und Vereinheitlichung von Verfahren innerhalb der EU.

35 Die oben genannten Unterschiede tragen auch zu einer ungleichen Verteilung der Mitteilungen auf die Mitgliedstaaten bei und schränken die Wirksamkeit des Rahmens ein. *Abbildung 4* zeigt die Zahl der insgesamt von den einzelnen Gruppen von Mitgliedstaaten in den Jahren 2020 bis 2022 eingereichten Mitteilungen und ihren jeweiligen Bestand an ausländischen Direktinvestitionen auf der Grundlage von Daten für den Zeitraum 2019–2021. Der Hof hätte erwartet, ein gewisses Maß an Korrelation zwischen der Größe der Volkswirtschaften, der Höhe der ausländischen Direktinvestitionen im Inland und der Zahl der Mitteilungen festzustellen, was jedoch nicht der Fall war. 92 % aller Fälle werden zusammengenommen von sechs Mitgliedstaaten gemeldet, während die übrigen 8 % der Fälle von einer zweiten Gruppe von neun Mitgliedstaaten gemeldet werden, die über Überprüfungsmechanismen verfügt. Eine dritte Gruppe von 12 Mitgliedstaaten hat im selben Zeitraum keine Fälle geprüft oder gemeldet; auf diese Mitgliedstaaten entfallen rund 42 % des durchschnittlichen Bestands an ausländischen Direktinvestitionen in der EU. Nach Ansicht des Hofes hat dies erhebliche Auswirkungen auf die Wirksamkeit des Rahmens und führt dazu, dass die Kommission und andere Mitgliedstaaten nur einen eingeschränkten Überblick gewinnen können.

Abbildung 4 – Mitteilungen (2020–2022) gemessen an den durchschnittlichen Beständen ausländischer Direktinvestitionen (2019–2021)

Zahl der Mitteilungen nach Mitgliedstaaten (2020–2022)

Mitteilungen			Anteil an den Mitteilungen/Umfang der ADI	Durchschnittliche Bestände an ADI im Inland (2019–2021)			
Mitgliedstaat	Insgesamt	%		in % der EU-Gesamtbestände			
Frankreich	193		92 %	Großer Anteil an den Mitteilungen in größeren Mitgliedstaaten, was auf eine dortige Konzentration sensibler Zielobjekte hindeutet.	22 %	5,8 %	
Italien	169					2,9 %	
Spanien	164					5,1 %	
Österreich	156					1,3 %	
Dänemark	73					0,9 %	
Deutschland	63					6,6 %	
Litauen	24		8 %	Kleiner Anteil an den Mitteilungen gemessen an den ADI, was zum Teil auf ADI in den Niederlanden zurückzuführen ist, die nicht im Zusammenhang mit sensiblen Zielobjekten stehen.	36 %	0,2 %	
Finnland	13					0,5 %	
Malta	9					1,4 %	
Niederlande	7					28,0 %	
Tschechien	6					1,2 %	
Polen	3					1,6 %	
Ungarn	3					2,0 %	
Rumänien	2					0,7 %	
Lettland	1					0,1 %	
Luxemburg	-					0 %	Keine Mitteilungen zu ADI, was den Umstand widerspiegelt, dass keine Überprüfungsmechanismen vorhanden sind bzw. die ADI – insbesondere in Luxemburg und Irland – nicht unbedingt mit sensiblen Zielobjekten im Zusammenhang stehen.
Irland	-		8,2 %				
Belgien	-		3,9 %				
Zypern	-		2,9 %				
Schweden	-		2,5 %				
Portugal	-		1,1 %				
Slowakei	-		0,3 %				
Bulgarien	-		0,4 %				
Griechenland	-		0,2 %				
Estland	-		0,2 %				
Kroatien	-		0,2 %				
Slowenien	-		0,1 %				
Insgesamt	886		100 %		100 %		

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der dem Kooperationsmechanismus gemeldeten Fälle – Jahresberichte der Kommission; durchschnittliche Bestände an ausländischen Investitionen im Inland – Eurostat – EU-Direktinvestitionsbestände nach Ländern, endgültigen und unmittelbaren Gegenparteien und Wirtschaftstätigkeiten (BPM6), ausländische Direktinvestitionen im Inland 2019–2021.

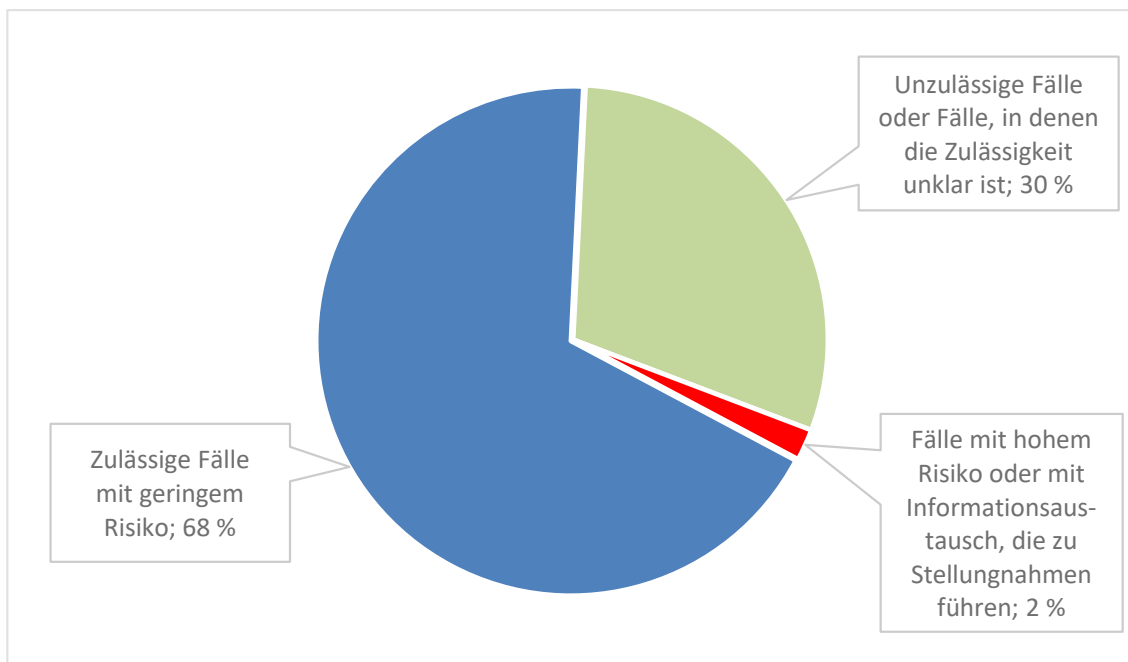
Die Effizienz und die Wirksamkeit des Rahmens werden dadurch beeinträchtigt, dass Fälle gemeldet werden, die nicht für eine Überprüfung zulässig sind, und dass in den Mitteilungen Informationen zu Risikoprofilen fehlen

36 In Artikel 9 der Verordnung ist aufgeführt, welche Arten von Informationen für Fälle ausländischer Direktinvestitionen, die einer Überprüfung unterzogen werden, anzugeben sind. Angesichts des begrenzten Umfangs dieser Informationen einigten sich die Kommission und die Mitgliedstaaten in der mit der Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen befassten Expertengruppe auf freiwilliger Basis darauf, ausführlichere Informationen in Form eines Mitteilungsformulars bereitzustellen. Diese Formulare werden von ordnungsgemäß benannten Behörden in den Mitgliedstaaten über ein sicheres Netz übermittelt und liefern im Allgemeinen die erforderlichen Informationen. In Fällen, in denen wichtige Informationen fehlten, forderte die Kommission zusätzliche Informationen an, die von den Mitgliedstaaten bereitgestellt wurden. Das System wäre effizienter, wenn die Mitteilungsformulare standardmäßig alle wichtigen Informationen enthielten.

37 Bei der Beurteilung, ob eine ausländische Direktinvestition voraussichtlich Auswirkungen auf die öffentliche Ordnung oder Sicherheit haben wird, können die Kommission und die Mitgliedstaaten die in Artikel 4 der Verordnung aufgeführten Faktoren berücksichtigen. Diese Faktoren beziehen sich auf die Art der Investition (z. B., ob es sich um kritische Infrastrukturen oder Technologien handelt) und die Art des Investors (z. B., ob er früher an kriminellen Aktivitäten beteiligt war oder ob er von Regierungen oder Streitkräften von Drittländern kontrolliert wird). Diese Faktoren sind jedoch weder erschöpfend noch verbindlich.

38 Der Hof stellte fest, dass der Kooperationsmechanismus mit unzulässigen Fällen (d. h. Fällen, die nicht in den Anwendungsbereich der Verordnung fallen) und mit Fällen, die lediglich ein geringes Risiko aufweisen (d. h. Fällen, die keiner Stellungnahme bedürfen), überlastet ist. **Abbildung 5** ist zu entnehmen, dass 30 % der 886 Fälle, die von den Mitgliedstaaten bis Ende 2022 gemeldet wurden, entweder unzulässig oder nicht eindeutig zulässig waren. Der Kommission zufolge waren 68 % der Fälle zulässig, aber nur mit einem geringen Risiko behaftet. Lediglich in 2 % der Fälle wies die Kommission auf voraussichtliche Risiken hin oder teilte relevante Informationen mit, indem sie Stellungnahmen abgab.

Abbildung 5 – Aufschlüsselung der gemeldeten Fälle nach Zulässigkeit und Risikoprofil im Zeitraum 2020–2022



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Kommission.

39 Der Hof stellte fest, dass die Mitgliedstaaten im Rahmen des Kooperationsmechanismus über die Überprüfungstätigkeiten in anderen Mitgliedstaaten informiert werden, was auch in der Umfrage des Hofes und in seinen Gesprächen mit den Mitgliedstaaten deutlich wurde. Die Informationen, die durch Auskunftersuchen eingeholt oder in Form von Kommentaren eingereicht werden, tragen dazu bei, dass fundiertere Entscheidungen getroffen werden können, bevor bestimmte ADI-Transaktionen genehmigt werden. Nach Ansicht des Hofes weisen die Mitteilungsformulare und die darin enthaltenen Informationen jedoch folgende Mängel auf:

- a) Die Mitteilungen enthalten keine detaillierten Erläuterungen zu den Gefahren, die von einer ausländischen Direktinvestition für die Sicherheit oder die öffentliche Ordnung ausgehen (in Artikel 4 der Verordnung aufgeführte Risiken oder sonstige Risiken, die vorhanden sein könnten). In den Formularen wird zwar eine Beschreibung der relevanten Risikofaktoren verlangt, jedoch wird sehr häufig lediglich eine kurze Bezeichnung des Sektors oder der Art der Tätigkeit angegeben. Nach Ansicht des Hofes wird in der Mitteilung nicht generell auf bestehende Risiken für die Sicherheit und die öffentliche Ordnung hingewiesen, selbst in Fällen, in denen bereits im Voraus hohe Risiken bekannt waren.
- b) In den Mitteilungen müssen die Behörden der Mitgliedstaaten nicht angeben, zu welcher Schlussfolgerung über die Zulässigkeit eines Falles sie gelangt sind.

- c) Bei den Mitteilungsformularen gibt es keine automatische Validierung anhand eines Standardsatzes von Informationsfeldern, wenn die Informationen vollständig vorliegen und der Fall für eine Überprüfung zulässig ist.

40 Diese Mängel bereiteten der Kommission zusätzliche Arbeit, u. a. musste sie weitere Informationen von den Mitgliedstaaten einholen, wodurch die Effizienz des Rahmens erheblich beeinträchtigt wurde.

Die Stellungnahmen der Kommission bieten zwar einen Mehrwert, doch ihre Bewertungen und Empfehlungen sind mitunter nicht ausführlich genug

41 Wie in der Verordnung festgelegt, obliegt es der Kommission, eigene Risikobewertungen durchzuführen und Stellungnahmen abzugeben, wenn sie der Auffassung ist, dass ausländische Direktinvestitionen ein hohes Risiko für mehr als einen Mitgliedstaat oder für Projekte und Programme der EU darstellen. Zu diesem Zweck hat die Kommission interne Leitlinien ausgearbeitet, die der Hof bei seiner Bewertung berücksichtigt hat. Damit die Kommission ihre Risikobewertungen durchführen kann, muss sie ausreichende Ressourcen bereitstellen, um die Sensibilität der EU-Zielobjekte in Bezug auf die in Artikel 4 der Verordnung genannten Faktoren, die eine ernsthafte Bedrohung für die Sicherheit und die öffentliche Ordnung durch ausländische Direktinvestitionen darstellen können, zu bewerten, die wirtschaftlichen Eigentümer und deren Risikoprofile zu ermitteln und die von der EU und den Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit Investitionen verhängten Sanktionen zu berücksichtigen. Gemäß den internen Verfahren der Kommission sollte die GD Handel alle anderen zuständigen Generaldirektionen konsultieren, um die gebotene Sorgfalt sicherzustellen.

42 Ausländische Direktinvestitionen können zu Kapitalverkehr gemäß Artikel 63 AEUV führen. Gemäß diesem Artikel sind alle Beschränkungen des Kapitalverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen den Mitgliedstaaten und dritten Ländern verboten. Gemäß Artikel 65 AEUV können Beschränkungen des freien Kapitalverkehrs gerechtfertigt sein, wenn sie notwendig und verhältnismäßig für die Verwirklichung der im Vertrag festgelegten Ziele sind, einschließlich aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und der öffentlichen Ordnung, im Sinne der Rechtsprechung des EuGH. Ausländische Direktinvestitionen können auch zur Niederlassung eines Investors aus einem Drittland in der EU führen, z. B. wenn durch eine derartige Investition eine Kontrollbeteiligung an einem in der EU ansässigen Unternehmen erworben wird.

43 Wie in der [Begründung](#) des Vorschlags der Kommission für die Verordnung ausgeführt, müssen diese öffentlichen Interessen in Bezug auf den Kapitalverkehr eng ausgelegt werden. Sie können nur geltend gemacht werden, wenn eine tatsächliche und hinreichend schwere Gefährdung vorliegt, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt. Einschränkungen der Grundfreiheiten dürfen nicht zu Unrecht angewandt werden, um rein wirtschaftlichen Zwecken zu dienen. Ferner sollten Mechanismen zur Überprüfung von Investitionen mit den allgemeinen Grundsätzen des EU-Rechts in Einklang stehen, insbesondere den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und der Rechtssicherheit. Nach diesen Grundsätzen müssen das Verfahren und die Kriterien bei einer Überprüfung von Investitionen in einer nicht diskriminierenden und ausreichend präzisen Weise festgelegt werden. Sie sollten sich auch in der Risikobewertung und den Empfehlungen der Kommission widerspiegeln.

Die Risikobewertung der Kommission ist von Wert, aber die Kommission hat nur begrenzten Zugang zu Daten der Profile einzelner Investoren

44 Artikel 4 der Verordnung enthält eine nicht erschöpfende Liste von Risikofaktoren, die sich entweder auf den kritischen Charakter des Zielunternehmens, seiner Produkte oder Tätigkeiten in der EU oder auf das Risikoprofil der ausländischen Investoren beziehen. Die Überprüfung der Fälle durch den Hof ergab, dass die Kommission potenzielle Risiken umfassend beschrieben hat, darunter auch das Risiko von Spillover-Effekten oder kritische Abhängigkeiten. In der Umfrage des Hofes und seinen Gesprächen mit den Behörden der Mitgliedstaaten zeigte sich, dass diese die Rolle der Kommission im Hinblick auf die Bewertung von Risiken wertschätzen.

45 Die Kommission ist nicht nur in der einzigartigen Lage, zu beurteilen, ob eine ausländische Direktinvestition voraussichtlich die Sicherheit oder die öffentliche Ordnung in mehr als einem Mitgliedstaat oder Projekte und Programme von Unionsinteresse beeinträchtigt, sondern sie vermag auch deren Auswirkungen auf EU-Ebene abzuschätzen, wodurch sie einen Mehrwert für den Kooperationsmechanismus schafft. Der Hof stellte fest, dass die GD Handel mit anderen Generaldirektionen zusammenarbeitet und die Mitgliedstaaten bei Bedarf um zusätzliche Informationen bittet. Zudem stellt sie fest, welche Zielunternehmen sich an bestimmten im Anhang der Verordnung aufgeführten EU-Projekten und -Programmen beteiligen.

46 Die Datenbanken von Europol und Eurojust können Aufschluss über bestimmte Risiken geben, die mit einer früheren Beteiligung einzelner Investoren an illegalen oder kriminellen Aktivitäten zusammenhängen. Die Verordnung enthält jedoch keine Bestimmungen, die Zusammenarbeit und Informationsaustausch in einer Form ermöglichen würden, die zu einer besseren Bewertung der von einzelnen Investoren ausgehenden Sicherheitsrisiken beitragen würde.

Lücken bei der Bewertung der Wahrscheinlichkeit und der Auswirkungen von Risikoelementen in Fällen mit hohem Risiko

47 Bei der Prüfung der Stellungnahmen der Kommission stellte der Hof folgende Probleme hinsichtlich der Qualität der Bewertungen fest. Um die Vertraulichkeitsanforderungen der geprüften Stelle zu erfüllen, hat der Hof seine Feststellungen nach Problemarten unterteilt (aufgrund des hochsensiblen Charakters der geprüften Fälle können keine konkreten Beispiele genannt werden):

- a) **Beschreibung der ermittelten Risiken und ihrer Wahrscheinlichkeit** – der Hof stellte fest, dass die Ermittlung bestimmter Risiken nicht ausreichend auf Fakten beruhte und nicht klar erläutert wurde, wie hoch die Wahrscheinlichkeit für das Eintreten der betreffenden Risiken ist, was zur Folge hat, dass die Auswirkungen auf die Sicherheit und die öffentliche Ordnung unter Umständen überbewertet werden;
- b) **Zusammenhang zwischen Risiko und Investition** – der Hof stellte fest, dass Risiken für die Versorgungssicherheit in Europa, die häufig mit nur einem oder einer begrenzten Zahl von Anbietern zusammenhängen, die Versorgung mit bestimmten kritischen Gütern gefährden oder zu kritischen Abhängigkeiten führen können. Solche Risiken sind jedoch auf frühere Entwicklungen in der Industrie, politische Entscheidungen in der Vergangenheit oder auf Marktgegebenheiten zurückzuführen, für die die Investoren nicht unmittelbar verantwortlich sind;
- c) **Quantifizierung der potenziellen Auswirkungen eines Kaufs** – in den Risikobewertungen der Kommission werden die potenziellen Auswirkungen oder Störungen, die sich aus einer bestimmten Investition ergeben können, nicht so weit wie möglich quantifiziert;

- d) **Berücksichtigung sonstiger nationaler und EU-Politiken** – in den meisten Bewertungen wird nicht erläutert, durch welche sonstigen Instrumente oder Politiken der Mitgliedstaaten oder der EU die ermittelten Risiken eingedämmt werden sollten und warum diese Instrumente oder Politiken – sofern vorhanden – nicht ausreichen, um die Risiken ohne weitere fallspezifische Maßnahmen vollständig zu bewältigen. Dies betrifft mindestens die folgenden Bereiche: Ausfuhrkontrollen, einschließlich von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck; Datenschutzbestimmungen; Kontrollen im Rahmen der für den Finanzsektor geltenden Rechtsvorschriften; EU-Sanktionen, mit denen Investitionen verboten werden sollen;
- e) eine **Unterscheidung zwischen den verschiedenen Aufgaben und Zuständigkeiten der Anteilseigner und der Geschäftsleitung** wird nicht immer getroffen, kann aber gegebenenfalls Auswirkungen auf etwaige empfohlene Minderungsmaßnahmen haben. Es gibt verschiedene Schutzmaßnahmen und rechtliche Unterscheidungen zwischen dem Verwalter oder Vorstand eines Unternehmens und seinen Anteilseignern, die in den geprüften Stellungnahmen in unterschiedlichem Maße berücksichtigt werden;
- f) **Hinweis auf mögliche finanzielle EU-Unterstützung zur Bewältigung bestimmter Risiken** – die Kommission bewertet nicht, ob es Spielraum für Unterstützung oder Minderung durch direkte EU-Mittel (z. B. aus dem EU-Haushalt, dem Europäischen Investitionsfonds (EIF), der Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) oder sonstigen verfügbaren EU-Finanzierungen) oder auf Ebene der Mitgliedstaaten gibt.

Die Empfehlungen der Kommission sind bei der Bewältigung der festgestellten Risiken bedingt wirksam

48 Der Hof hat die Qualität der von der Kommission in ihren Stellungnahmen ausgesprochenen Empfehlungen bewertet. Zu den wichtigsten Faktoren, die die Kommission zur Abgabe einer Stellungnahme veranlasst haben, gehören **Risiken und Maßnahmen im Zusammenhang mit sensiblen EU-Zielobjekten** (z. B. in Bezug auf die Sicherheit der Versorgung mit kritischen Gütern und Technologien oder Produkten mit doppeltem Verwendungszweck) sowie **Risiken im Zusammenhang mit Investoren** (z. B. Einflussnahme oder Kontrolle durch Drittstaaten). Der Hof stellte fest, dass die Kommission in Fällen, in denen sie von voraussichtlichen Auswirkungen auf die Sicherheit oder die öffentliche Ordnung ausging, dem Mitgliedstaat, in den die ausländischen Direktinvestitionen fließen sollten, Minderungsmaßnahmen empfahl.

49 Hinsichtlich der Qualität und Relevanz der vorgeschlagenen Minderungsmaßnahmen stellte der Hof fest, dass die Kommission in einigen Fällen

- a) Minderungsmaßnahmen vorschlägt, ohne zu erläutern, inwieweit diese zur Bewältigung der ermittelten Risiken beitragen würden;
- b) **verschiedene Schutzmaßnahmen empfiehlt, bei denen nicht ausreichend zwischen den Aufgaben und Zuständigkeiten der Anteilseigner und der Geschäftsleitung unterschieden wird** oder deren Durchsetzbarkeit möglicherweise problematisch ist und mit denen die ermittelten Risiken daher nicht wirksam gemindert werden können. Die im Rahmen der Schutzmaßnahmen auferlegten Pflichten sind für den Investor verbindlich, aber nicht unbedingt für das Zielunternehmen und dessen Geschäftsleitung;
- c) **Beschränkungen oder Auflagen für Investoren oder Zielunternehmen empfiehlt, die mit einem marktwirtschaftlichen Umfeld nicht vereinbar sind.** Durch Maßnahmen, in deren Rahmen von EU-Zielunternehmen und Investoren verlangt wird, ihre Lagerbestände oder Produktionskapazitäten zu erhöhen, wird einem privaten Rechtsträger die finanzielle und rechtliche Verpflichtung auferlegt, ein systemisches Marktproblem zu lösen, für das der Investor nicht unmittelbar verantwortlich ist.

50 Der Hof fand Belege für Fälle, in denen die betreffenden Mitgliedstaaten bei bestimmten Transaktionen, an denen auf Sanktionslisten aufgeführte Einzelpersonen beteiligt waren, die Investition nicht blockierten. Wenn Investoren auf einer Sanktionsliste stehen, wonach sie keine Investitionen tätigen dürfen, braucht die Kommission nach Ansicht des Hofes keine weitere Bewertung zur Abgabe einer Stellungnahme vorzunehmen, da eine solche Investition – im Falle ihrer Zulassung durch den betreffenden Mitgliedstaat – rechtswidrig wäre.

Geeignete operative Instrumente und Ressourcen sind vorhanden, aber die Berichterstattung ist nicht ausreichend zielgerichtet

51 Die Kommission sollte die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung einhalten und sich nach ihrem [Rahmen für die interne Kontrolle](#) richten. So sollte sie die erforderlichen Ressourcen bereitstellen, damit Fälle zeitnah bearbeitet werden können. Zudem sollte sie sicherstellen, dass sie über angemessene Informationsmanagement-Instrumente zur Durchführung eigener Bewertungen sowie über sichere Kommunikationsinstrumente zur Verwaltung des Informationsaustauschs mit den Mitgliedstaaten verfügt. In den Jahresberichten und der fünfjährigen Bewertung der Funktionsweise und Wirksamkeit der Verordnung sollte erläutert werden, inwieweit die Verordnung in der gesamten EU umgesetzt wurde, und alle wichtigen systemischen Probleme, die auftreten, sollten darin behandelt werden. Auf der Grundlage einschlägiger und zuverlässiger Daten sollte sich die Kommission in ihren Berichten auf die wichtigsten Risiken konzentrieren und darauf, wie sie bewältigt werden können.

Die Kommission hat geeignete Instrumente und Ressourcen bereitgestellt, um die Umsetzung des Kooperationsmechanismus zu unterstützen

52 Der Hof stellte fest, dass die Kommission über angemessene Ressourcen verfügt, um die derzeitige Zahl von Fällen zeitnah zu bewältigen, und dass sie ihre Bewertungen innerhalb knapper Fristen vorlegte. Allerdings bestünde die Möglichkeit, Verfahren zu straffen und zu vereinheitlichen, um eine künftige Zunahme von Fällen besser bewältigen zu können, u. a. indem sichergestellt wird, dass die vorhandenen Vorlagen und Checklisten von den Kommissionsbediensteten durchgängig verwendet werden.

53 Die Kommission hat eine geeignete Datenbank für die Verwaltung und Dokumentation ihrer Arbeit eingerichtet, die ausreichende Indikatoren enthält, die für die Bewertung der Wirksamkeit der Verordnung relevant sind. Außerdem hat sie geeignete IT-Instrumente eingerichtet, mit denen Informationen für die Zwecke des Kooperationsmechanismus sicher ausgetauscht werden können.

54 Die Kommission hat gut konzipierte interne Leitlinien und Verfahren festgelegt. Ein Verfahren, das der Hof für sehr nützlich erachtete, bestand in der Ausarbeitung einer speziellen Checkliste, anhand derer die Bediensteten der Kommission ein voraussichtliches Risiko ermitteln, begründen und belegen müssen. Obwohl diese Checkliste wichtig ist, weil sie die Durchführung kohärenter und umfassender Bewertungen erleichtert, wird sie von den anderen Generaldirektionen, die einen Beitrag zur Arbeit der GD Handel leisten, nicht systematisch verwendet.

55 Gemäß Artikel 12 der Verordnung hat die Kommission eine Gruppe von Experten aus allen Behörden der Mitgliedstaaten einberufen, die ihr Beratung und Fachwissen zur Verfügung stellen, Beispiele für bewährte Verfahren und gewonnene Erkenntnisse austauschen und einen Gedankenaustausch über Trends und Fragen von gemeinsamem Interesse im Zusammenhang mit ausländischen Direktinvestitionen führen soll. Der Hof stellt fest, dass die Kommission die erforderliche Plattform für das Expertenforum eingerichtet hat und dass alle Mitgliedstaaten – mit oder ohne nationalen Überprüfungsmechanismus – daran beteiligt sind.

56 Gemäß Artikel 13 der Verordnung besteht die Möglichkeit der internationalen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission einerseits und den Behörden von Drittländern andererseits. Die Kommission hat verschiedene Initiativen organisiert bzw. daran teilgenommen. Beispiele hierfür sind Gespräche mit Vertretern von Drittländern, die Zusammenarbeit mit der OECD und den Vereinigten Staaten sowie Konferenzen und Veranstaltungen mit Interessenträgern, an denen Behörden von Drittländern teilgenommen haben.

In den Jahresberichten der Kommission wird der Schwerpunkt nicht ausreichend auf die ermittelten Risiken und auf gemeinsame Ansätze zur Risikoprävention gelegt

57 Gemäß der Verordnung hat die Kommission ihren ersten und zweiten jährlichen Durchführungsbericht veröffentlicht. In der Verordnung ist nicht festgelegt, welche Informationen in die Jahresberichte aufzunehmen sind; die Berichte der Kommission enthalten jedoch mehr Informationen als vergleichbare Berichte der Mitgliedstaaten. Auch wenn dem Hof bewusst ist, dass aufgrund des sensiblen Charakters der Daten zwischen Transparenz- und Sicherheitsbedenken abgewogen werden muss, vertritt er die Auffassung, dass die Berichte keine ausreichenden Informationen und Daten für Berichterstattungszwecke und insbesondere für die Bewertung der Effizienz und Wirksamkeit der Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen und der Zusammenarbeit auf EU-Ebene enthalten. Die Gründe hierfür sind die folgenden:

- In der Verordnung sind keine spezifischen Informationen festgelegt, die in den Jahresbericht der Kommission aufzunehmen sind.
- Die Berichte enthalten eine umfassende Zusammenfassung der legislativen Entwicklungen in den Mitgliedstaaten und der Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen, die auf EU- und auf nationaler Ebene durchgeführt werden. Der Hof stellte jedoch fest, dass in den Berichten nicht ausreichend auf die Arten von Risiken, die für die betreffenden Sektoren ermittelt wurden bzw. die im Zusammenhang mit Investoren oder Transaktionsstrukturen stehen (insbesondere die in Artikel 4 genannten Risiken), eingegangen wird.
- Die Berichte enthalten Informationen über ausländische Direktinvestitionen, die in der EU getätigt werden. Die Informationen über den Umfang der ausländischen Investitionen im Inland haben jedoch nur einen begrenzten Mehrwert, da sie nicht unbedingt mit den Risiken für die Sicherheit und die öffentliche Ordnung (z. B. geografische Konzentration oder Standort sensibler oder strategischer Vermögenswerte) korrelieren.

- Die gemeldeten Zahlen zu ausländischen Direktinvestitionen vermitteln ein falsches Bild von den tatsächlichen ausländischen Kapitalströmen, die in die EU fließen, da der Wert der Geschäfte insgesamt und nicht der Wert der entsprechenden Direktinvestitionen in die EU angegeben wird. Daher wird der entsprechende Anteil der ADI-Transaktionen innerhalb der EU nicht korrekt abgebildet. Die Kommission ist mit der Herausforderung konfrontiert, dass zuverlässige Statistiken oder detaillierte Informationen aus den Mitgliedstaaten fehlen, in denen solche Gesamttransaktionen nach den einzelnen EU- und Nicht-EU-Elementen aufgeschlüsselt werden.
- Angesichts fehlender aggregierter Informationen zu Risikomustern und der Häufigkeit von Minderungsmaßnahmen ist es schwieriger, Fragen von gemeinsamem Interesse zu ermitteln und im Laufe der Zeit mögliche Lösungen oder Verbesserungen auf EU-Ebene zu entwickeln.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

58 Insgesamt hat die Kommission geeignete Schritte unternommen, um einen Rahmen für die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen in der EU zu schaffen und umzusetzen. Allerdings gibt es in der EU nach wie vor erhebliche Einschränkungen, die die Wirksamkeit und Effizienz des Rahmens im Hinblick auf die Ermittlung, Bewertung und Minderung von Risiken für die Sicherheit und die öffentliche Ordnung beeinträchtigen.

59 Der Kooperationsmechanismus hat den Austausch von Informationen bezüglich der Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen und von diesbezüglichen Risikobewertungen erleichtert. Einige Gestaltungsmerkmale der Verordnung führen jedoch dazu, dass die öffentliche Ordnung und Sicherheit der EU durch den Kooperationsmechanismus weniger wirksam geschützt werden. Erstens gab es im September 2023 noch sechs Mitgliedstaaten, in denen kein Überprüfungsmechanismus für ausländische Direktinvestitionen vorhanden war, da die Mitgliedstaaten gemäß der Verordnung nicht verpflichtet sind, einen solchen Überprüfungsmechanismus einzurichten. Zweitens unterscheiden sich die Überprüfungsmechanismen in den Mitgliedstaaten im Hinblick auf ihren Umfang und Ansatz erheblich voneinander, da die Verordnung den Anwendungsbereich der nationalen Überprüfungsmechanismen – sofern diese vorhanden sind – nicht festlegt. Drittens sind die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet, die Kommission oder andere Mitgliedstaaten über ihre endgültigen Entscheidungen in Fällen zu unterrichten, in denen die Kommission Stellungnahmen abgegeben oder andere Mitgliedstaaten Kommentare übermittelt haben, in denen auf voraussichtliche Risiken für die Sicherheit oder die öffentliche Ordnung hingewiesen wird. Schließlich sind die Empfehlungen der Kommission für die Mitgliedstaaten, die eine Überprüfung durchführen, nicht bindend, selbst wenn allgemeine Interessen der EU auf dem Spiel stehen (siehe Ziffern [26–28](#)).

60 In der Verordnung besteht Interpretationsspielraum hinsichtlich des Begriffs der voraussichtlichen Auswirkungen auf die Sicherheit oder die öffentliche Ordnung. Darüber hinaus werden vergleichbare Vorschriften aufgrund der Gestaltung der Verordnung nicht einheitlich auf vergleichbare Situationen angewandt (insbesondere im Hinblick auf die Behandlung von Geschäften innerhalb der EU, die von Unternehmen getätigt werden, welche sich in ausländischem Besitz befinden und unter ausländischer Kontrolle stehen, oder die Behandlung von Portfolioinvestitionen). Darüber hinaus können die Mitgliedstaaten selbst festlegen, was in den Bereich der Sicherheit und der öffentlichen Ordnung fällt. Aufgrund all dieser Elemente sowie der Tatsache, dass die Mitgliedstaaten der Kommission nicht über das Ergebnis ihrer Überprüfungsentscheidungen Bericht erstatten müssen, ist es für die Kommission sehr schwierig, die Umsetzung des Rahmens zu überwachen und sicherzustellen, dass Investoren nicht diskriminiert werden oder dass der freie Kapitalverkehr nicht übermäßig eingeschränkt wird (siehe Ziffer 29). Dies führt außerdem zu zahlreichen blinden Flecken, die das legitime Anliegen der EU, ihre Interessen in den Bereichen Sicherheit und öffentliche Ordnung zu schützen, untergraben. Verbesserungen sind auch bezüglich der Risikobewertungen und Empfehlungen der Kommission erforderlich.

Empfehlung 1 – Notwendige Änderungen an der Verordnung anstreben, um den EU-Rahmen für die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen zu stärken

Unbeschadet der Beschlüsse der gesetzgebenden Organe empfiehlt der Hof der Kommission, bei ihrer Überarbeitung des Rahmens

- a) die Vorgabe für alle Mitgliedstaaten aufzunehmen, Überprüfungsmechanismen einzurichten;
- b) Schlüsselbegriffe zu klären, beispielsweise
 - i) die Definition eines "voraussichtlichen" Risikos, indem sie diese klar mit dem Begriff "tatsächliche und hinreichend schwere Gefährdung, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt" in Einklang bringt;
 - ii) Portfolioinvestitionen;
- c) ausdrücklich Folgendes abzudecken:
 - i) Investitionen, die von einem Unternehmen in der EU getätigt werden, das sich in ausländischem Besitz befindet und wirtschaftlich in der EU tätig ist;
 - ii) Investitionen, bei denen ein ausländischer Investor ein ausländisches Zielunternehmen mit Tochtergesellschaften in der EU erwirbt;
- d) die Verpflichtung für die Mitgliedstaaten aufzunehmen, der Kommission bzw. falls zutreffend anderen Mitgliedstaaten Rückmeldungen zum Ergebnis ihrer Überprüfungsentscheidungen zu geben, insbesondere wenn die Kommission eine Stellungnahme abgegeben hat und/oder die betreffenden Mitgliedstaaten einen Kommentar übermittelt haben.

Zieldatum für die Umsetzung: 2024

61 Der Hof stellte fest, dass erhebliche Unterschiede zwischen den Mechanismen der einzelnen Mitgliedstaaten zur Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen bestehen, und die Kommission hat nicht abschließend förmlich bewertet, inwiefern diese Mechanismen den in der Verordnung festgelegten Mindestanforderungen entsprechen. Nach derzeitigem Stand führen mehrere Mitgliedstaaten Vorabüberprüfungen von Transaktionen durch und melden dem Kooperationsmechanismus nur solche Transaktionen, die voraussichtlich ihre eigene öffentliche Ordnung oder Sicherheit beeinträchtigen, wodurch den anderen Mitgliedstaaten und der Kommission die Möglichkeit genommen wird, zu prüfen, ob eine Transaktion Auswirkungen haben kann, die für sie relevant sind. Die genannten Aspekte führen zusammengenommen dazu, dass ein großer Teil der ausländischen Direktinvestitionen keiner Überprüfung unterzogen wird und dass das System durch eine erhebliche Zahl von Fällen überlastet wird, die mit einem geringen Risiko verbunden sind oder nicht für eine Überprüfung in Betracht kommen (siehe Ziffern 32–39).

Empfehlung 2 – Bewerten, ob die nationalen Überprüfungsmechanismen den Regulierungsstandards entsprechen, und die Konzepte in allen EU-Überprüfungsmechanismen straffen und vereinheitlichen

Die Kommission sollte

- a) bewerten, ob die nationalen Überprüfungsmechanismen den in Artikel 3 der Verordnung festgelegten Standards entsprechen;
- b) die Praxis der Vorabüberprüfung klären;
- c) die Mitgliedstaaten auffordern, ihre Kriterien, Zeitrahmen und Verfahren so aufeinander abzustimmen, dass Fälle, die in die Zuständigkeit mehrerer Mitgliedstaaten fallen, wirksam koordiniert werden können (Fälle, die mehrere Rechtsordnungen betreffen).

Zieldatum für die Umsetzung: 2026 für Buchstabe a, 2025 für Buchstaben b und c.

62 Die Risikobewertung der Kommission bietet nicht nur dadurch einen EU-Mehrwert, dass Risiken für die Sicherheit und die öffentliche Ordnung im Zusammenhang mit den in Artikel 4 der Verordnung aufgeführten Faktoren ermittelt werden, sondern auch durch ihren Beitrag zu zukunftsgerichteten Überlegungen bezüglich potenzieller Schwachstellen und kritischer Abhängigkeiten, die auf EU-Ebene entstehen. Allerdings unterliegt dieser Ansatz Einschränkungen, da nicht alle Risikoarten abgedeckt werden; dies betrifft beispielsweise die Prüfung von Risiken, die auf EU-Ebene von einzelnen Investoren ausgehen können und die mit einer früheren Beteiligung an kriminellen Aktivitäten oder mit Sicherheitsaspekten zusammenhängen (siehe Ziffern [44–46](#)).

63 Die Kommission legte ihre Bewertungen innerhalb knapper Fristen vor. Der Hof stellte jedoch Probleme in Bezug auf die Qualität der von ihm überprüften Bewertungen der Kommission fest (siehe Ziffer [47](#)). Diese Probleme betreffen

- die Beschreibung der ermittelten Risiken und ihrer Wahrscheinlichkeit;
- Zusammenhänge zwischen Risiko und Investition;
- die Quantifizierung der potenziellen Auswirkungen eines Kaufs;
- die Berücksichtigung sonstiger nationaler und EU-Politiken;
- die Unterscheidung zwischen den verschiedenen Aufgaben und Zuständigkeiten der Anteilseigner und der Geschäftsleitung;
- den Hinweis auf mögliche finanzielle EU-Unterstützung zur Bewältigung bestimmter Risiken.

64 In ihren Stellungnahmen kann die Kommission den Mitgliedstaaten Minderungsmaßnahmen oder ein Verbot ausländischer Direktinvestitionen empfehlen. Nach Auffassung des Hofes sind die Empfehlungen im Hinblick auf die Bewältigung der ermittelten Risiken nur bedingt wirksam, da die Begründung für die empfohlenen Minderungsmaßnahmen verbessert werden könnte, insbesondere indem erläutert wird, wie die vorgeschlagenen Maßnahmen im Falle ihrer Umsetzung zu einer Senkung der Risiken führen würden. Darüber hinaus schlägt die Kommission bei der Empfehlung von Minderungsmaßnahmen Bedingungen vor, die möglicherweise nur schwer durchsetzbar oder mit einem marktwirtschaftlichen Umfeld unvereinbar sind (siehe Ziffer [49](#)).

Empfehlung 3 – Den Kooperationsmechanismus und die Bewertungen der Kommission verbessern, um Minderungsmaßnahmen in Fällen mit hohem Risiko besser begründen zu können

Die Kommission sollte

- a) vor der Durchführung von Risikobewertungen die Zulässigkeit der Fälle prüfen;
- b) die Risikobewertungen dadurch umfassender gestalten, dass sie auslotet, welcher Spielraum für eine Zusammenarbeit mit Europol und Eurojust im Bereich der Bewertung der von einzelnen Investoren ausgehenden kriminalitäts- oder sicherheitsbezogenen Risiken besteht;
- c) sich bei ihren Bewertungen auf die Risiken konzentrieren, die mit hinreichender Wahrscheinlichkeit eintreten werden, und hypothetische Szenarien vermeiden;
- d) ihre Stellungnahmen stärken, indem sie klar angibt, ob die Stellungnahme nur der Mitteilung von Informationen oder der Abwehr ernster Bedrohungen für die Sicherheit und die öffentliche Ordnung dient, und indem sie verhältnismäßige Maßnahmen vorschlägt, die den Aufgaben und Zuständigkeiten der Investoren sowie den bestehenden Rechtsvorschriften, Politiken und Instrumenten der EU bzw. der Mitgliedstaaten Rechnung tragen;
- e) in Fällen, in denen ausländische Investoren auf einer Sanktionsliste stehen, wonach sie keine Investitionen tätigen dürfen, unabhängig vom Risikoprofil des Zielobjekts die betreffende Investition verbieten.

Zieldatum für die Umsetzung: Juni 2024.

65 Die Kommission hat geeignete operative Instrumente, IT-Systeme und Ressourcen geschaffen, um die derzeitige Zahl von Fällen, die sich aus dem Kooperationsmechanismus ergibt, bearbeiten zu können. Sie hat in ihren Jahresberichten zeitnah Bericht erstattet und ihre Berichterstattungsfunktion im Hinblick auf die Durchführung der Verordnung erfüllt. Auch wenn aufgrund des sensiblen Charakters der Daten zwischen Transparenz- und Sicherheitsbedenken abgewogen werden muss, vertritt der Hof die Auffassung, dass die von der Kommission und den Mitgliedstaaten bereitgestellten Informationen und Daten nicht ausreichen, um die Effizienz und Wirksamkeit der Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen und der Zusammenarbeit auf EU-Ebene bewerten zu können. De facto wird nicht ausreichend auf die Arten von Risiken eingegangen, die für die betreffenden Sektoren ermittelt wurden bzw. die im Zusammenhang mit Investoren oder Transaktionsstrukturen stehen (siehe Ziffern [52–57](#)).

66 Darüber hinaus sieht die Verordnung keine angemessene Rückmeldung des Mitgliedstaats vor, der eine Stellungnahme der Kommission bzw. Kommentare eines anderen Mitgliedstaats erhalten hat, die es der Kommission oder dem Mitgliedstaat, der diese Kommentare abgegeben hat, ermöglichen würden, die Wirksamkeit des Systems zu überwachen und darüber Bericht zu erstatten (siehe Ziffer [29](#) Buchstabe [\(c\)](#)).

Empfehlung 4 – Die Qualität der Berichterstattung verbessern

Die Kommission sollte die Qualität ihrer Jahresberichte dadurch verbessern, dass sie den Schwerpunkt auf kritische Risiken und Ansätze zu deren Minderung legt. In Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten sollte sie auch den Umfang und die Qualität der zugrunde liegenden Daten verbessern.

Zieldatum für die Umsetzung: 2024

Dieser Bericht wurde von Kammer IV unter Vorsitz von Herrn Mihails Kozlovs, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 24. Oktober 2023 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Tony Murphy
Präsident

Anhänge

Anhang I – Vergleich zwischen den Überprüfungsrahmen der EU und der Vereinigten Staaten

Elemente des ADI-Überprüfungsrahmens	Überprüfungsrahmen und Kooperationsmechanismus der EU für ADI	Ausschuss für ausländische Investitionen in den Vereinigten Staaten (CFIUS)
Governance	<p>Die GD Handel verwaltet den Kooperationsmechanismus gemeinsam mit allen Mitgliedstaaten und führt die allgemeinen politischen Diskussionen in der Expertengruppe, die sich aus von allen Mitgliedstaaten benannten Sachverständigen zusammensetzt.</p>	<p>Der CFIUS ist ein behördenübergreifender Ausschuss, der befugt ist, die Auswirkungen ausländischer Direktinvestitionen auf die nationale Sicherheit in den Vereinigten Staaten zu überprüfen.</p>
Befugnisse	<p>Der ADI-Überprüfungsrahmen ist auf die Schaffung von Voraussetzungen und nicht auf eine Harmonisierung angelegt. Den Mitgliedstaaten wird nicht vorgeschrieben, in welchen Fällen sie eine Überprüfung vorzunehmen haben und was sie überprüfen müssen.</p> <p>Die endgültige Entscheidung, ADI zu blockieren oder zu genehmigen, liegt bei den Mitgliedstaaten.</p> <p>Die Kommission kann Stellungnahmen abgeben, wenn sie feststellt, dass eine bestimmte ADI voraussichtlich die öffentliche Ordnung oder die Sicherheit von mehr als einem Mitgliedstaat bzw. Projekte oder Programme von Unionsinteresse beeinträchtigt.</p>	<p>Der CFIUS ist befugt, Transaktionen, die in seinen Zuständigkeitsbereich fallen, zu blockieren.</p> <p>Er kann auch Maßnahmen zur Minderung etwaiger Bedrohungen der nationalen Sicherheit der Vereinigten Staaten verhängen.</p> <p>Die Entscheidung, Investitionen zu blockieren oder Minderungsmaßnahmen zu verhängen, ist verbindlich.</p>

Elemente des ADI-Überprüfungsrahmens	Überprüfungsrahmen und Kooperationsmechanismus der EU für ADI	Ausschuss für ausländische Investitionen in den Vereinigten Staaten (CFIUS)
	<p>Diese Stellungnahmen können unverbindliche Minderungsmaßnahmen oder eine Empfehlung zum Verbot von Investitionen enthalten.</p> <p>Mitgliedstaaten, die Überprüfungen durchführen, sind befugt, verbindliche Minderungsmaßnahmen und erforderlichenfalls Verbotsentscheidungen zu erlassen.</p> <p>Die Mitgliedstaaten dürfen ADI in einem anderen Mitgliedstaat nicht blockieren.</p>	
Anwendungsbereich	<p>Jeder Fall, der von einem Mitgliedstaat überprüft wird, muss den anderen Mitgliedstaaten und der Kommission im Rahmen des Kooperationsmechanismus gemeldet werden.</p> <p>Bei ausländischen Direktinvestitionen, die keiner Überprüfung unterzogen werden, ist die Kommission befugt, von Amts wegen Informationen von einem Mitgliedstaat anzufordern.</p> <p>Gilt auch für Direktinvestitionen ausländischer Staatsangehöriger. Indirekte Investitionen fallen – abgesehen von Fällen von Umgehung – zwar nicht in den Anwendungsbereich der Verordnung, doch in der Praxis überprüfen einige Mitgliedstaaten auch Investitionen, die innerhalb der EU getätigt werden.</p>	<p>Alle Transaktionen, die dazu führen könnten, dass ein ausländischer Staatsangehöriger Kontrolle über ein US-Unternehmen erlangt.</p> <p>Kontrolle ist allgemein als direkte oder indirekte Befugnis definiert, über wichtige Angelegenheiten, die ein Unternehmen betreffen, zu bestimmen, diese zu lenken oder über sie zu entscheiden, unabhängig davon, ob die betreffende Befugnis ausgeübt wird oder nicht, und kann sich auch auf Minderheitsinvestitionen beziehen.</p>

Elemente des ADI-Überprüfungsrahmens	Überprüfungsrahmen und Kooperationsmechanismus der EU für ADI	Ausschuss für ausländische Investitionen in den Vereinigten Staaten (CFIUS)
Meldepflicht	<p>Die Meldepflicht wird im Rahmen der verschiedenen Überprüfungsmechanismen der Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene festgelegt.</p> <p>In der EU-Verordnung ist keine Meldepflicht für einen bestimmten Sektor oder eine bestimmte Transaktionsart vorgesehen.</p> <p>Die EU-Verordnung schreibt lediglich vor, dass alle ausländischen Direktinvestitionen, die einer Überprüfung unterzogen werden, den übrigen Mitgliedstaaten mitzuteilen sind.</p>	<p>Kritische Technologien: Ausländische Investitionen, die ein US-Unternehmen betreffen, das im Bereich kritischer Technologien tätig ist, deren Nutzung durch einen ausländischen Rechtsträger eine Genehmigung der US-Behörden erfordert.</p> <p>Ausländisches Staatseigentum: Bestimmte Transaktionen, bei denen ein Unternehmen, das sich in ausländischem Staatseigentum befindet, eine erhebliche Beteiligung an einem US-Unternehmen erwirbt.</p>
Gesetzliche Sanktionen	<p>Auf EU-Ebene sind keine rechtlichen Sanktionen vorgesehen.</p> <p>In den einzelnen Mitgliedstaaten gelten unterschiedliche Sanktionen.</p>	<p>Drei Arten von Verstößen: unterlassene Meldung; Nichteinhaltung von Minderungsmaßnahmen des CFIUS; wesentliche Falschangaben, Auslassungen oder falsche Bescheinigungen.</p> <p>Mögliche zivilrechtliche Sanktionen bei Nichteinhaltung oder Verstößen gegen zentrale Bestimmungen von Minderungsvorgaben.</p>

Abkürzungen

ADI: ausländische Direktinvestition

AEUV: Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union

ARF: Aufbau- und Resilienzfazilität

CFIUS: *Committee on Foreign Investment in the United States* (Ausschuss für ausländische Investitionen in den Vereinigten Staaten)

EFTA: *European Free Trade Association* (Europäische Freihandelsassoziation)

EIF: Europäischer Investitionsfonds

EuGH: Gerichtshof der Europäischen Union

Eurojust: Agentur der Europäischen Union für justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen

Europol: Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung

EWR: Europäischer Wirtschaftsraum

GD Handel: Generaldirektion Handel der Europäischen Kommission

NATO: *North Atlantic Treaty Organization* (Nordatlantikvertrags-Organisation)

OECD: *Organisation for Economic Co-operation and Development* (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)

TTC: *Trade and Technology Council* (Handels- und Technologierat EU-USA)

Glossar

Ausländische Direktinvestition (ADI) – durch einen ausländischen Investor getätigte Investition jeder Art, mit der dauerhafte und direkte Beziehungen zwischen dem ausländischen Investor und dem Zielunternehmen geschaffen oder aufrechterhalten werden sollen, um eine wirtschaftliche Tätigkeit in einem Mitgliedstaat auszuüben, einschließlich sonstiger Regelungen, die eine effektive Kontrolle oder Beteiligung an der Verwaltung eines Unternehmens ermöglichen, das eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübt. Diese Definition schließt Portfolioinvestitionen aus.

Ausländischer Investor – natürliche Person aus einem Drittstaat oder Unternehmen aus einem Drittstaat, die bzw. das eine ausländische Direktinvestition tätigt.

Überprüfung – Verfahren, mit dessen Hilfe ausländische Direktinvestitionen geprüft, untersucht, genehmigt, an Bedingungen geknüpft, untersagt oder rückabgewickelt werden können.

Überprüfungsmechanismus – allgemein anwendbares Rechtsinstrument, beispielsweise ein Gesetz oder eine Vorschrift, und die damit zusammenhängenden verwaltungstechnischen Anforderungen, Durchführungsvorschriften oder -anleitungen, mit denen die Bestimmungen, Bedingungen und Verfahren für die Prüfung, Untersuchung, Genehmigung, Knüpfung an Bedingungen, Untersagung oder Rückabwicklung ausländischer Direktinvestitionen aus Gründen der Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung festgelegt werden.

Antworten der Kommission

<https://www.eca.europa.eu/de/publications/sr-2023-27>

Zeitschiene

<https://www.eca.europa.eu/de/publications/sr-2023-27>

Prüfungsteam

Die Sonderberichte des Hofes enthalten die Ergebnisse seiner Prüfungen zu Politikbereichen und Programmen der Europäischen Union oder zu Fragen des Finanzmanagements in spezifischen Haushaltsbereichen. Bei der Auswahl und Gestaltung dieser Prüfungsaufgaben ist der Hof darauf bedacht, maximale Wirkung dadurch zu erzielen, dass er die Risiken für die Wirtschaftlichkeit oder Regelkonformität, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben, künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Diese Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Prüfungskammer IV "Marktregulierung und wettbewerbsfähige Wirtschaft" unter Vorsitz von Mihails Kozlovs, Mitglied des Hofes, durchgeführt. Die Prüfung stand unter der Leitung von Mihails Kozlovs, Mitglied des Hofes. Herr Kozlovs wurde unterstützt von seiner Kabinettschefin Edite Dzalbe und der Attachée Laura Graudina, dem Leitenden Manager Juan Ignacio Gonzalez Bastero sowie dem Aufgabenleiter Georgios Karakatsanis. Zum Prüfungsteam gehörten außerdem Jacques Sciberras, Jörg Genner und Joaquin Hernandez Fernandez. Mari-Liis Pelmas-Gardin leistete Unterstützung bei den Sekretariatstätigkeiten.



Von links nach rechts: Jörg Genner, Georgios Karakatsanis, Edite Dzalbe, Mihails Kozlovs, Laura Graudina, Juan Ignacio Gonzalez Bastero, Mari-Liis Pelmas-Gardin, Jacques Sciberras.

URHEBERRECHTSHINWEIS

© Europäische Union, 2023

Die Weiterverwendung von Dokumenten des Europäischen Rechnungshofs wird durch den [Beschluss Nr. 6-2019 des Europäischen Rechnungshofs](#) über die Politik des offenen Datenzugangs und die Weiterverwendung von Dokumenten geregelt.

Sofern nicht anders angegeben (z. B. in gesonderten Urheberrechtshinweisen), werden die Inhalte des Hofes, an denen die EU die Urheberrechte hat, im Rahmen der Lizenz [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#) zur Verfügung gestellt. Dies bedeutet, dass die Weiterverwendung mit ordnungsgemäßer Nennung der Quelle und unter Hinweis auf Änderungen im Allgemeinen gestattet ist. Wer Inhalte des Rechnungshofs weiterverwendet, darf die ursprüngliche Bedeutung oder Botschaft nicht verzerrt darstellen. Der Hof haftet nicht für etwaige Folgen der Weiterverwendung.

Eine zusätzliche Genehmigung muss eingeholt werden, falls ein bestimmter Inhalt identifizierbare Privatpersonen zeigt, z. B. Fotos von Bediensteten des Hofes, oder Werke Dritter enthält.

Wird eine solche Genehmigung eingeholt, so hebt diese die oben genannte allgemeine Genehmigung auf und ersetzt sie; auf etwaige Nutzungsbeschränkungen wird ausdrücklich hingewiesen.

Um Inhalte zu verwenden oder wiederzugeben, an denen die EU keine Urheberrechte hat, kann es erforderlich sein, eine Genehmigung direkt bei den Urheberrechtseinhabern einzuholen:

Abbildung 1: © OECD, 2022: [Framework for Screening Foreign Direct Investment into the EU – Assessing effectiveness and efficiency](#). Diese Übersetzung wurde nicht von der OECD erstellt und sollte nicht als offizielle Übersetzung der OECD betrachtet werden. Die OECD haftet weder für den Inhalt dieser Übersetzung noch für etwaige darin enthaltene Fehler.

Software oder Dokumente, die von gewerblichen Schutzrechten erfasst werden, wie Patente, Marken, eingetragene Muster, Logos und Namen, sind von der Weiterverwendungspolitik des Hofes ausgenommen.

Die Websites der Organe der Europäischen Union in der Domain "europa.eu" enthalten mitunter Links zu von Dritten betriebenen Websites. Da der Hof keinerlei Kontrolle über diese Websites hat, sollten Sie deren Bestimmungen zum Datenschutz und zum Urheberrecht einsehen.

Verwendung des Logos des Hofes

Das Logo des Europäischen Rechnungshofs darf nicht ohne dessen vorherige Genehmigung verwendet werden.

HTML	QJ-AB-23-028-DE-Q	978-92-849-1301-5	1977-5644	10.2865/870977
PDF	QJ-AB-23-028-DE-N	978-92-849-1291-9	1977-5644	10.2865/304033

Im Jahr 2020 hat die EU einen Rahmen für die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen (ADI) geschaffen, die eine Gefahr für die Sicherheit oder die öffentliche Ordnung in der EU oder ihren Mitgliedstaaten darstellen können.

Der Hof prüfte, ob dieser Rahmen wirksam und effizient ist, und stellte dabei fest, dass die Kommission geeignete Schritte zur Umsetzung des Rahmens unternommen hat, während die Mitgliedstaaten zunehmend Überprüfungsmechanismen einrichten und EU-weit zusammenarbeiten. Die Fähigkeit, die Risiken für die Sicherheit und die öffentliche Ordnung wirksam zu bewältigen, ist jedoch nach wie vor erheblich eingeschränkt. Sechs Mitgliedstaaten haben noch immer keinen Überprüfungsmechanismus, und es gibt Unterschiede im Hinblick auf den Umfang und den Anwendungsbereich des Mechanismus sowie die Definition kritischer Sektoren und das Verständnis der Schlüsselbegriffe. Dies führt zu zahlreichen blinden Flecken, die einen wirksamen Schutz der gesamten EU gefährden. Verbesserungen sind auch bezüglich der Bewertungen und Empfehlungen der Kommission erforderlich.

Der Hof empfiehlt, den Rechtsrahmen zu stärken, Schlüsselbegriffe klarer zu definieren, zu straffen und zu vereinheitlichen und die Stellungnahmen der Kommission zu Fällen mit hohem Risiko zu verbessern.

Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofs gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV.



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen
der Europäischen Union

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: eca.europa.eu/de/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors