

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Kerstin Andreae, Katharina Dröge, Anja Hajduk, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 19/737 –

Umfang und Prüfung von ausländischen Direktinvestitionen

Vorbemerkung der Fragesteller

Ausländische Direktinvestitionen setzen in Deutschland willkommene Impulse für Innovationen und sichern Arbeitsplätze. Vermehrt werden jedoch auch politisch-strategische Motive hinter Auslandsinvestitionen vermutet. Beispielhaft dafür steht die kritisch diskutierte Übernahme des Maschinenbauers KUKA Aktiengesellschaft vor knapp einem Jahr (www.welt.de/print/die_welt/article170388334/Hunger-auf-Hightech.html).

Im Juli 2017 hat die deutsche Bundesregierung mit der Neunten Verordnung zur Änderung der Außenwirtschaftsverordnung u. a. ihre Kontrollmöglichkeiten für sektorspezifische Direktinvestitionen aus dem Ausland ergänzt und auf geplante Übernahmen von Unternehmen, die kritische Infrastrukturen betreiben, sowie von Unternehmen im Bereich wehrtechnischer Schlüsseltechnologien ausgeweitet. Auch auf europäischer Ebene wird ein vernetztes Prüfsystem für ausländische Investitionen diskutiert.

Zuletzt wurde bekannt, dass das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) die geplante Übernahme des Flugzeugzulieferers COTESA GmbH durch eine Tochter des Staatskonzerns China Iron & Steel Research Institute Group prüft (vgl. Handelsblatt vom 22. Dezember 2017).

In Fortschreibung und Ergänzung unserer Schriftlichen Fragen vom November 2016 (<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/104/1810443.pdf>, S. 4 und 5) fragen wir die Bundesregierung:

1. Welche Gesamtanzahl, welches Gesamtvolumen und welche Gesamtzahl von Arbeitsplätzen umfassten nach Kenntnis der Bundesregierung ausländische Direktinvestitionen in Deutschland jeweils in den Jahren von 2008 bis 2017
 - a) differenziert nach Wirtschaftszweigen,
 - b) differenziert nach sektorspezifischen und -übergreifenden Investitionen?

Der Bundesregierung sind die erfragten Daten aus Erhebungen und Veröffentlichung der Deutschen Bundesbank nur teilweise bekannt. Einzelheiten zum Gesamtvolumen ausländischer Direktinvestitionen in Deutschland differenziert nach Wirtschaftszweigen können hier abgerufen werden: www.bundesbank.de/Navigation/DE/Statistiken/Zeitreihen_Datenbanken/Aussenwirtschaft/aussenwirtschaft_node.html?anker=AUSSENWIRTSCHAFTDIREKT

Ergänzend wird auf die regelmäßigen Sonderveröffentlichungen der Deutschen Bundesbank zu Bestandserhebungen über Direktinvestitionen verwiesen: www.bundesbank.de/Navigation/DE/Publikationen/Statistiken/Statistische_Sonderveroeffentlichungen/Statso_10/statistische_sonderveroeffentlichungen_10.html.

Die Bundesregierung weist zudem darauf hin, dass Bestandsdaten der Bundesbank aktuell nur bis zum Jahr 2015 veröffentlicht sind, da sie auf Daten aus Jahresabschlüssen basieren. Bestandserhebungen nach aktuellen Vorgaben der OECD Benchmark Definition, 4. Auflage, sind nur ab dem Jahr 2010 verfügbar.

2. Welches sind nach Kenntnis der Bundesregierung jeweils die größten zehn Kapitalgeberländer in den Jahren von 2008 bis 2017 gewesen
 - a) absteigend nach Investitionsvolumen und Anzahl der Investitionsvorhaben,
 - b) differenziert nach sektorspezifischen und -übergreifenden Investitionen?

Der Bundesregierung sind die erfragten Daten aus Erhebungen und Veröffentlichung der Deutschen Bundesbank nur teilweise bekannt. Für Einzelheiten zu Kapitalgeberländern differenziert nach dem Investitionsvolumen wird auf die in der Antwort zu Frage 1 benannten Quellen und Erläuterungen hierzu verwiesen.

Weitergehende Kenntnis der Bundesregierung zu den größten zehn Kapitalgeberländern in den Jahren von 2010 bis 2017 besteht im Bereich sog. Greenfield Investitionen (Neuansiedlungen) und Erweiterungsinvestitionen. Dieser relativ kleine Teil der ausländischen Direktinvestitionen wird von der Bundesbeteiligung Germany Trade & Invest – Gesellschaft für Außenwirtschaft und Standortmarketing mbH (GTAI) unterstützt, von der die folgenden Zahlen stammen:

Greenfield- und Erweiterungsinvestitionen nach Herkunftsländern (2010 bis 2017*)

Quelle: GTAI

	2010	2011	2012	2013	2014
China	126	158	98	139	190
USA	130	110	133	148	168
Schweiz	64	91	116	140	130
Vereinigtes Königreich	36	43	51	56	75
Frankreich	35	53	47	53	77
Niederlande	28	44	29	35	69
Japan	25	34	42	44	53
Türkei	23	25	31	32	52
Österreich	21	31	39	31	41
Russische Föderation	29	34	29	40	33

	2015	2016	2017*	Gesamte FDI-Projekte
China	260	281	147	1399
USA	252	242	152	1335
Schweiz	203	194	150	1088
Vereinigtes Königreich	127	125	73	586
Frankreich	103	105	69	542
Niederlande	105	105	75	490
Japan	80	70	45	393
Türkei	66	71	64	364
Österreich	64	84	39	350
Russische Föderation	28	34	13	240

* vorläufige Zahlen für 2017

Greenfield- und Erweiterungsinvestitionen nach Sektoren (2010 bis 2016)

Quelle: GTAI

Sektor	Anteil
Unternehmens- und Finanzdienstleistungen	16 %
IKT & Software	15 %
Maschinenbau und Zubehör	10 %
Konsumgüter	8 %
Gesundheitswesen, Biotechnologie, Pharmazeut. Erzeugnisse	7 %
Elektronik & Halbleiter	7 %
Chemische Industrie, Kunststoff, Papier	6 %
Energiewirtschaft, Metallverarbeitung, Mineralien	6 %
Automobilindustrie	5 %
Transport, Lagerung & Logistik	5 %
Weitere Sektoren	15 %

3. Aus welchen zehn Kapitalgeberländern waren von 2008 bis 2017 nach Kenntnis der Bundesregierung die größten Steigerungsraten von Investitionen in Deutschland zu verzeichnen
 - a) absteigend nach Investitionsvolumen und Anzahl der Investitionsvorhaben,
 - b) differenziert nach sektorspezifischen und -übergreifenden Investitionen?

Der Bundesregierung sind die erfragten Daten aus Erhebungen und Veröffentlichung der Deutschen Bundesbank nur teilweise bekannt. Für Einzelheiten zu jährlichen Steigerungsraten von Investitionen in Deutschland differenziert nach Investitionsvolumen wird auf die in der Antwort zu Frage 1 benannten Quellen und Erläuterungen hierzu verwiesen.

4. Wie bewertet die Bundesregierung die Entwicklung des ausländischen Investitionsgeschehens in Deutschland in den letzten Jahren, hat sich nach ihrer Beobachtung die Motivation für diese Investitionen verändert, und wie bewertet dies die Bundesregierung insgesamt?

Im Hinblick auf relevante Vorgänge im Bereich der Investitionsprüfung haben sich Anzahl und Komplexität der ausländischen Direktinvestitionen in den letzten Jahren erhöht. Die Bundesregierung hat sich deshalb im Juli 2017 auf eine Änderung der Außenwirtschaftsverordnung verständigt, mit der unter anderem die Modalitäten des Prüfverfahrens an die gestiegenen Herausforderungen angepasst und verbesserte Regelungen zum Umgang mit missbräuchlichen gesellschaftsrechtlichen Gestaltungen geschaffen wurden. Außerdem wurden erstmals Meldepflichten für Beteiligungen an Betreibern kritischer Infrastrukturen eingeführt.

Im Bereich der Greenfield Investitionen besteht nach Kenntnis der Bundesregierung in den letzten Jahren ein gesteigertes Interesse am Wirtschaftsstandort Deutschland. Insbesondere aus dem Vereinigten Königreich Großbritannien und Irland, Japan und der Türkei kamen mehr Ansiedlungen. Deutschland ist nach Angaben der GTAI aus Sicht der Investoren als größter Markt in Europa attraktiv,

auch aufgrund der vergleichsweise hohen politischen Stabilität und Rechtssicherheit. Im Bereich der Digitalwirtschaft sei Deutschland insbesondere aufgrund weit entwickelter, etablierter Ökosysteme in zahlreichen Ballungszentren Deutschlands attraktiv. Im Bereich der Produktion sollen etwa 40 Prozent der durch Greenfield Investitionen geplanten Arbeitsplätze entstehen. Die GTAI erwartet nach Kenntnis der Bundesregierung angesichts politischer, gesetzlicher und struktureller Änderungen in einzelnen Ländern Europas, Asiens und den USA weiteres gesteigertes Interesse ausländischer Investoren.

Kenntnisse zu einer veränderten Motivation/Zielsetzung ausländischer Investoren hat die Bundesregierung nicht.

5. Wie viele der vom BMWi in den Jahren 2016 und 2017 durchgeführten Investitionsüberprüfungen mit welchem Investitionsvolumen erfolgten auf Antrag auf Erteilung einer Unbedenklichkeitsbescheinigung hin?

Im Jahr 2016 wurden 39 Anträge auf Unbedenklichkeitsbescheinigung gestellt, im Jahr 2017 waren es 57.

Informationen zu Investitionsvolumina liegen der Bundesregierung nicht vor, da diese nicht Bestandteil der im Antrag auf Unbedenklichkeitsbescheinigung gemäß § 58 der Außenwirtschaftsverordnung zu machenden Angaben sind.

6. Was war bei den Überprüfungen von Amts wegen jeweils der Auslöser der Überprüfung, z. B. Presseberichte oder Hinweise bzw. Beschwerden aus anderen Ländern (bitte jeweils getrennt nach sektorspezifischen und -übergreifenden Prüfungen aufführen)?

Im Bereich der sektorübergreifenden Prüfung wurde 2017 nur in einem Fall ein förmliches Investitionsprüfverfahren von Amts wegen eröffnet. Hinweise auf diese Übernahme gab es von verschiedenen Seiten, insbesondere von dem EU-Mitgliedstaat, der Sitz der Konzernzentrale ist, sowie von deutschen Unternehmen, die negative Auswirkungen der Übernahme befürchtet haben. Sofern die Bundesregierung von einer Übernahme Kenntnis erlangt, die dem sektorübergreifenden Bereich zuzuordnen ist und bei der die Befürchtung besteht, dass eine Gefährdung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit im Raum stehen könnte, nimmt sie Kontakt mit den Vertragsparteien oder deren rechtlichen Vertretern auf. In der Regel wird dann ein Antrag auf Erteilung einer Unbedenklichkeitsbescheinigung gestellt, so dass eine Eröffnung von Amts wegen nicht notwendig ist.

Bei sektorspezifischen Prüfungen besteht eine Meldepflicht, so dass die Eröffnung eines Verfahrens von Amts wegen entbehrlich ist. Kommt der Erwerber seiner Meldepflicht nicht nach, ist der Erwerb schwebend unwirksam. Daher hat der Erwerber ein Eigeninteresse daran, seiner Meldepflicht nachzukommen.

7. Aus welchen Ländern stammten bei den vom BMWi in den Jahren 2016 und 2017 durchgeführten Investitionsprüfungen jeweils die Investoren, und welchen Anteil hatten dabei Investoren aus sogenannten Steuer- bzw. Regulierungssoasen (bitte mit Anzahl und Investitionsvolumen sowie getrennt nach sektorspezifischen und -übergreifenden Prüfungen aufführen)?
8. In welchen Fällen liegen der Bundesregierung Erkenntnisse vor, dass ein mittelbarer Erwerb vorliegt, bei dem der mittelbare und unmittelbare Investor in unterschiedlichen Ländern ansässig ist (bitte mit Anzahl und Investitionsvolumen sowie getrennt nach sektorspezifischen und -übergreifenden Prüfungen aufführen)?

Die Fragen 7 und 8 werden zusammen beantwortet:

Vorbemerkung

Die Bundesregierung nimmt keine Erfassung der Investitionsprüffälle nach der amtlichen Statistik vor. Ebenso wenig erfolgt eine systematische Erfassung der Investoren oder der mit den Investoren verbundenen Unternehmen nach sogenannten Steuer- bzw. Regulierungssoasen.

Die mittelbaren oder unmittelbaren Erwerber von Stimmrechtsanteilen an inländischen Unternehmen weisen in der Regel eine komplexe Eigentumsstruktur (Holdingstruktur) aus. Der Antrag auf Unbedenklichkeitsbescheinigung bzw. die Meldung im sektorspezifischen Verfahren erfolgt durch den mittelbaren oder unmittelbaren Erwerber.

Die folgende länderspezifische Aufstellung weist das Sitzland des unmittelbaren Erwerbers aus. Da die sektorübergreifende Prüfung nur im Fall des Erwerbs eines inländischen Unternehmens durch Nicht-EU/EFTA-Ausländer erfolgt, wird – sofern der unmittelbare Erwerber seinen Sitz in der EU/EFTA bzw. in Deutschland hat – der mittelbare Erwerber mit Sitz in einem Drittland in Klammern ausgewiesen.

Jahr	Sektor-spezifische Prüfungen	Investoren aus	Sektorüber-greifende Prüfungen	Investoren aus
2016	3	USA (1), Deutschland (1), Deutschland (Niederlande 1)	39	Deutschland (China 2), Deutschland (Kanada 2), Deutschland (Russland 1), Deutschland (USA 1), Australien (1), Bermuda (1), Cayman Inseln (1), China (11), Japan (5), Luxemburg (China 1), Luxemburg (USA 1), Niederlande (USA 2), Niederlande (China 2), Russland (1), Türkei (2), USA (5)
2017	9	Deutschland (3), Deutschland (Niederlande 1), Frankreich (1) Großbritannien (3), Niederlande (USA 1)	57	Deutschland (China 11), Deutschland (Japan 3), Deutschland (USA 2), Deutschland (Kanalinseln 2), Bahrain (1), Belgien (DR Kongo 1), Bermuda/Hongkong (1), Britische Jungferninseln (China 1), China (12), Frankreich (China 1), Großbritannien (Japan 1), Großbritannien (China 1), Japan (1), Kanada (3), Luxemburg (China 3), Österreich (USA 1), Singapur (2), Südafrika (1), USA (9)

9. Sieht die Bundesregierung Anreize für ausländische Investoren, Unternehmensübernahmen in Deutschland aus sogenannten Steuer- bzw. Regulierungs-oasen heraus bzw. über solche zu tätigen, und falls ja, worin bestehen diese Anreize?

Deutsche Unternehmen stehen für Innovation und Qualität. Zudem bietet Deutschland eine gute Infrastruktur, gut ausgebildete Arbeitskräfte und sichere rechtliche Rahmenbedingungen. Deshalb sind deutsche Unternehmen auch bei ausländischen Investoren, unabhängig von deren Standort, gefragt. Deutschland setzt keine Anreize, um Unternehmensübernahmen aus Steuer- bzw. Regulierungs-oasen heraus zu fördern. Vielmehr verfügt Deutschland über ein robustes Unternehmensteuerrecht, das durch eine Reihe von Maßnahmen, im Rahmen der

durch das Unionsrecht vorgegebenen Grenzen, verhindert, dass nach einer Übernahme Steuersubstrat aus Deutschland abgezogen werden kann. Deutschland hat maßgeblichen Anteil daran, dass im Rahmen des BEPS-Projekts (Base erosion and profit shifting) der OECD und durch die EU-Richtlinien zur Bekämpfung von Steuervermeidungspraktiken („ATAD“) eine Einigung auf internationale Standards gegen schädlichen Steuerwettbewerb und den Missbrauch insbesondere von Doppelbesteuerungsabkommen erzielt werden konnte.

10. In wie vielen konkreten Fällen sowie aus welchen Gründen wurden Investitionsvorhaben fallen gelassen, bevor das BMWi eine Unbedenklichkeitsbescheinigung erteilt hatte (bitte Anzahl und Investitionsvolumen sowie getrennt nach sektorspezifischen und -übergreifenden Prüfungen aufführen)?

2017 wurde ein Erwerbsvorhaben im Bereich der sektorübergreifenden Prüfung, für das bereits ein Antrag auf Unbedenklichkeitsbescheinigung gestellt war, durch die Erwerberin aufgegeben.

11. In wie vielen Fällen mit welchem Investitionsvolumen hat das BMWi 2017 auf Basis seiner erweiterten Möglichkeiten durch die geänderte Außenwirtschaftsverordnung eine Prüfung vorgenommen, und wie viele Prüfungen mit welchem Investitionsvolumen wären ohne die im Juli 2017 vorgenommene Änderung der Außenwirtschaftsverordnung nicht möglich gewesen?

Eine Erweiterung der Prüfmöglichkeiten hat es nur im Bereich der sektorspezifischen Prüfung gegeben, wo der Anwendungsbereich ergänzt wurde. Von den drei sektorspezifischen Prüfverfahren, die nach Änderung der Außenwirtschaftsverordnung durchgeführt wurden, unterfiel eines einer der neu aufgenommenen Kategorien.

Im Bereich der sektorübergreifenden Prüfung wurden die Prüfmöglichkeiten nicht erweitert. Vielmehr konnten schon nach altem Recht Übernahmen in allen Wirtschaftsbereichen einer Prüfung unterzogen werden. Neu aufgenommen wurde lediglich eine Meldepflicht für bestimmte Bereiche. Im Wesentlichen handelt es sich dabei um die Betreiber kritischer Infrastrukturen. Bislang gab es lediglich eine derartige Meldung, die nach genauer Prüfung nicht einem der in § 55 Absatz 1 Satz 2 der Außenwirtschaftsverordnung genannten Bereiche zuzurechnen war.

12. Wie viele und welche geplanten Übernahmen mit welchem Investitionsvolumen wurden von der Bundesregierung in den Jahren 2016 bzw. 2017 untersagt, bzw. in welchen Fällen wurden Anordnungen erlassen?

In den Jahren 2016 und 2017 hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie keine Untersagungen ausgesprochen oder Anordnungen im Sinn des § 59 Absatz 1 der Außenwirtschaftsverordnung gegenüber einem Erwerber erlassen. In sieben Fällen hat die Bundesregierung die Unbedenklichkeit aber erst nach Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages bescheinigt, mit dessen Hilfe Bedenken hinsichtlich einer Gefährdung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland durch den Erwerb ausgeräumt werden konnten. In vier weiteren Fällen wurden nicht erwerbsbeschränkende Auflagen erteilt.

13. Wie lange hat in den Jahren von 2013 bis 2017 durchschnittlich die Bearbeitung der Überprüfung nach Erhalt der Unterlagen vom Unternehmenserwerber durch das BMWi gedauert, und in wie vielen Fällen wurde die Dauer der Frist durch Verhandlungen gehemmt (bitte getrennt nach sektorspezifischen und -übergreifenden Prüfungen aufführen)?

In den sektorspezifischen Investitionsprüfverfahren wurde die Freigabe im Durchschnitt der Fälle innerhalb von sechs Wochen nach Antragstellung erteilt. Verhandlungen zum Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages wurden in drei Fällen geführt.

In den sektorübergreifenden Investitionsprüfverfahren wurde, sofern eine vertiefte Prüfung nach § 55 der Außenwirtschaftsverordnung vorgenommen wurde, die Unbedenklichkeitsbescheinigung in der Mehrzahl der Fälle innerhalb von zwei bis drei Monaten nach Antragstellung erteilt. Verhandlungen zum Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages wurden in vier Fällen geführt.

Es handelt sich dabei aber um durchschnittliche Werte. In Einzelfällen haben Verfahren bis zu elf Monaten gedauert.

14. Plant die Bundesregierung die nochmalige Änderung der Außenwirtschaftsverordnung, und wenn ja, in welcher Hinsicht, und in Bezug auf welche Bereiche/Sektoren?

Die Bundesregierung überprüft regelmäßig die rechtlichen Grundlagen der Investitionsprüfung im Hinblick auf die Notwendigkeit von Anpassungen. Aktuell ist keine Änderung der Außenwirtschaftsverordnung im Bereich der Investitionsprüfung in Vorbereitung.

15. Welche Haltung vertritt die Bundesregierung gegenüber dem von der EU-Kommission vorgeschlagenen vernetzten Prüfsystem für ausländische Investitionen?

Die Bundesregierung begrüßt den Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Verordnung zur Schaffung eines Rahmens für die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen in der Europäischen Union. Damit erhalten die Mitgliedstaaten im Einzelfall Eingriffsmöglichkeiten bei staatlich gelenkten oder staatlich finanzierten, strategischen Direktinvestitionen. Am bereits heute geltenden Prüfkriterium „öffentliche Ordnung oder Sicherheit“ hält der Entwurf fest, um Widersprüche zu internationalen Verpflichtungen (insbesondere zum WTO-Recht – WTO = World Trade Organization) zu vermeiden. Entscheidend ist aus Sicht der Bundesregierung, dass der Verordnungsentwurf konkrete Beispiele für Aspekte des Prüfkriteriums „öffentliche Ordnung und Sicherheit“ nennt. So definiert er kritische Infrastrukturen, kritische Technologien, Versorgungssicherheit und Zugang zu/Kontrolle von sensiblen Informationen genau so als Aspekte der öffentlichen Ordnung und Sicherheit wie die Kontrolle und/oder Finanzierung einer Investition durch staatliche Stellen. Klarstellungsbedarf beim Verordnungsvorschlag besteht unter anderem noch bei der Abgrenzung zu den speziellen Regelungen für den Bereich der Verteidigungsindustrie (Artikel 346 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union). Wichtig ist, dass die Entscheidungshoheit weiterhin bei den Behörden des Mitgliedstaates liegt, in dem das erworbene Unternehmen seinen Sitz hat. Dies gilt auch für Fälle, bei denen die EU-Kommission (bei Projekten oder Programmen von besonderem Unionsinteresse) oder ein anderer Mitgliedstaat (bei Auswirkungen auf seine öffentliche Ordnung oder Sicherheit) eine Stellungnahme abgeben kann.

