EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 1.9.2022
COM(2022) 433 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

Zweiter Jahresbericht über die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen in der Union

{SWD(2022) 219 final}

EINLEITUNG

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

Der Bericht deckt das Jahr 2021 ab[1] und sorgt für Transparenz in Bezug auf die Durchführung der Überprüfung von ADI in der EU und die Entwicklungen bei den Überprüfungsmechanismen der Mitgliedstaaten. Er trägt zur Erfüllung der Rechenschaftspflicht der Union auf einem Gebiet bei, auf dem – angesichts der auf dem Spiel stehenden Interessen – Transparenz auf der Ebene einzelner Transaktionen weder möglich noch angebracht ist.

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

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

Der vorliegende Jahresbericht wird gleichzeitig mit dem Jahresbericht über die Kontrolle der Ausfuhr von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck verabschiedet. Sowohl die Überprüfung von ADI als auch Ausfuhrkontrollen sind wichtige Instrumente strategischer Handels- und Investitionskontrollen zur Gewährleistung der Sicherheit in der Europäischen Union.

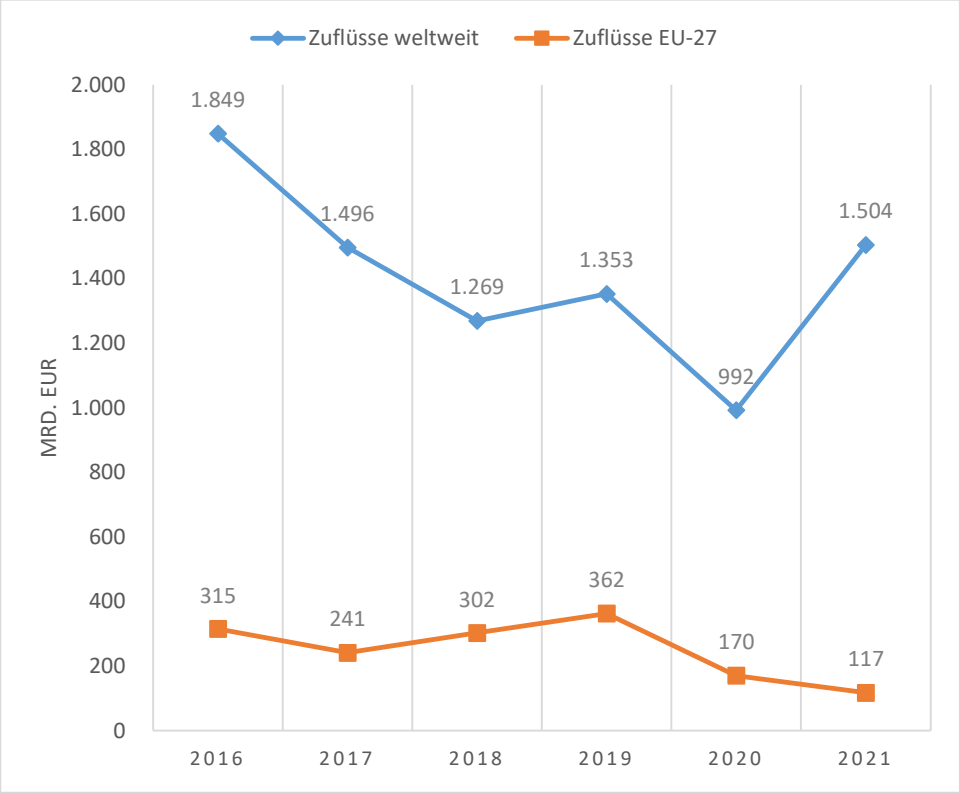
[1] Der erste Jahresbericht deckte einen kürzeren Zeitraum ab (11. Oktober 2020 bis 30. Juni 2021). Daher gibt es eine Überschneidung mit dem vorliegenden Bericht, der unter anderem auch den Zeitraum vom 1. bis 30. Juni abdeckt.

KAPITEL 1 – AUSLÄNDISCHE DIREKTINVESTITIONEN IN DER EUROPÄISCHEN UNION – TRENDS UND ZAHLEN

2021 erholten sich die weltweiten ausländischen Direktinvestitionen (ADI) von dem pandemiebedingten Rückgang im Jahr 2020. Die weltweiten Zuflüsse beliefen sich 2021 auf 1,5 Bio. EUR (**Abbildung 1**), d. h. sie stiegen um 52 % gegenüber 2020 und um 11 % gegenüber dem Stand vor COVID-19 im Jahr 2019.

Die EU trug mit 117 Mrd. EUR an ADI im Inland zur weltweiten Erholung 2021 bei. Dies entspricht 8 % des weltweiten Niveaus (gegenüber 27 % im Jahr 2019) und damit einem Rückgang um 31 % gegenüber dem Stand von 2020 und einem Rückgang um 68 % gegenüber 2019. Das Ergebnis der EU ist auf den Rückgang der ADI in Irland, Deutschland und Luxemburg sowie auf Desinvestitionen in den Niederlanden zurückzuführen.[2]

Abbildung 1: ADI-Zuflüsse weltweit und in der EU



Quelle: OECD-Daten, extrahiert am 29. April 2022. Die Daten beziehen sich auf ADI-Zuflüsse.

2021 führten starke Kapitalmärkte und eine Erholung des Vertrauens der Unternehmen trotz des Rückgangs der aggregierten ADI-Zuflüsse zu vermehrten Fusionen und Übernahmen sowie Transaktionen auf der grünen Wiese weltweit, jedoch noch nicht in der EU-27[3] (**Abbildung 1**).

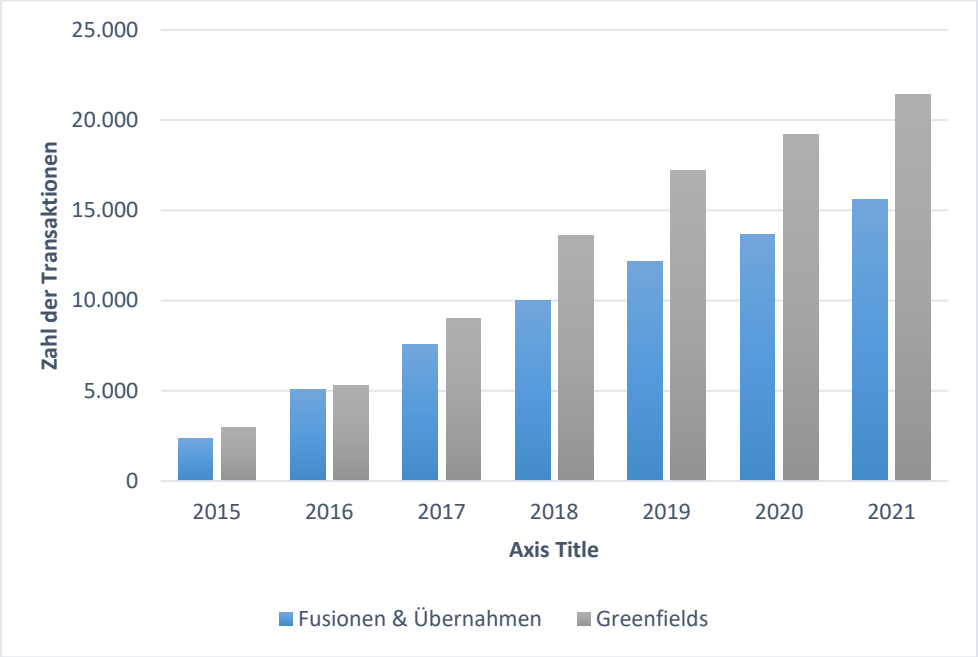
[2] OECD, FDI IN FIGURES, April 2022.
[3] Pitchbook, Global M&A report, 2021.

Die Zahl der Übernahmen und der Investitionen auf der grünen Wiese ist in der EU im Vergleich zu 2020 um 32 % bzw. 12 % gestiegen.[4]

Die Übernahmen blieben jedoch um 9 % unter dem Niveau von 2019. Bei den Investitionen auf der grünen Wiese belief sich die Differenz zum Jahr vor der Pandemie auf -39 %.

Der Aufwärtstrend bei den kumulierten Strömen von Auslandstransaktionen in die EU-27 bestätigt trotz der durch die COVID-19-Pandemie verursachten Verlangsamung (**Abbildung 2**), dass die EU-Länder für ausländische Investitionen offen sind, wie ein durchschnittlicher Anstieg von über 2100 Übernahmen und 3200 Investitionen auf der grünen Wiese in den letzten fünf Jahren zeigt.

Abbildung 2: Kumulierte jährliche Zahl der Transaktionen in die EU-27 (2015-2021)



Quelle: Ausarbeitungen der JRC anhand von Daten des Bureau van Dijk, extrahiert am 22.2.2022. Die Daten für 2015 entsprechen den ADI-Strömen im Jahr 2015, während die Daten für die Folgejahre jeweils der kumulierten Summe der jährlichen Ströme entsprechen.

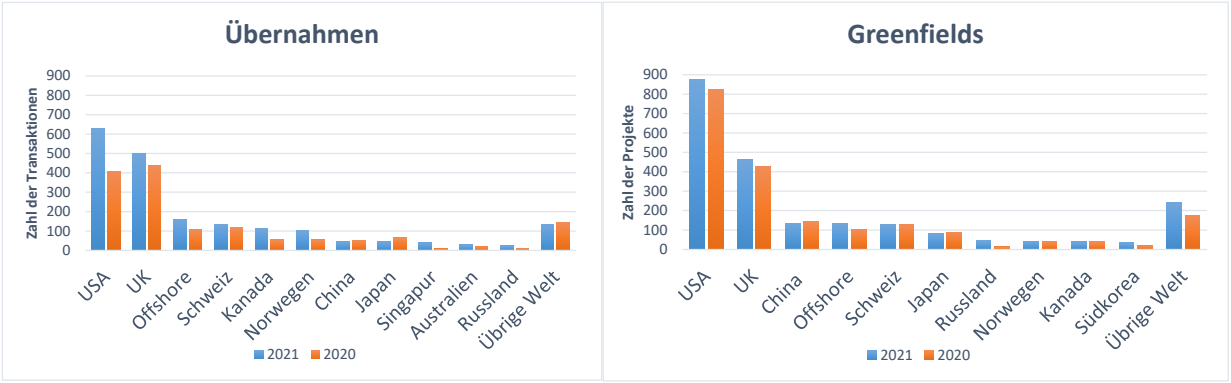
Die Daten im Jahresvergleich nach ausländischen Hoheitsgebieten zeigen für die meisten Herkunftsländer einen Anstieg der Zahl der Transaktionen und Projekte im Jahr 2021 (**Abbildung 3**). Die USA waren 2021 mit 32,3 % aller Übernahmen und 39,4 % der Investitionen auf der grünen Wiese der größte ausländische Investor, gefolgt vom Vereinigten Königreich mit

[4] GLOSSAR: Wir verwenden den Begriff „ausländischer Investor“, um Nicht-EU-Rechtsträger (Unternehmen oder Personen) zu bezeichnen, die Kapitalbeteiligungen erwerben oder Investitionsprojekte auf der grünen Wiese (auch: „Greenfields“ oder „Greenfield-Investitionen“) in der EU initiieren. Die Begriffe *ausländisch* und *Nicht-EU* werden gleichbedeutend verwendet. Im gesamten Text bezeichnet der Begriff *Übernahmen* den Erwerb von Beteiligungen an EU-Unternehmen, seien es Fusionen und Übernahmen oder Beteiligungen in Höhe von unter 50 %, aber über 10 % des Kapitals, und der Begriff *Transaktionen* bezieht sich auf die Summe der Übernahmen und Investitionen auf der grünen Wiese. Als Auslandstransaktionen werden Geschäfte bezeichnet, bei denen der letztliche Eigentümer des Investors außerhalb der EU ansässig ist. Der letztliche Eigentümer ist ein Rechtsträger, der mittelbar oder unmittelbar mindestens 50,01 % der unmittelbaren Anteile des Investors hält.

25,6 % bzw. 20,9 %. Bemerkenswerte Ausnahmen stellen China und Japan dar, die jeweils unter ihrem Niveau von 2020 bleiben. Insbesondere China kam mit 2,3 % aller ausländischen Übernahmen 2021 (gegenüber 3,4 % im Jahr 2020) und 6 % der Investitionen auf der grünen Wiese (gegenüber 7,1 % im Jahr 2020) bei der Zahl der Abschlüsse nicht in Fahrt, auch wenn einige große Fusionen und Übernahmen sowie Investitionen auf der grünen Wiese, die den Wert der chinesischen Investitionen auf 9 Mrd. EUR im Jahr 2021 (gegenüber 6,5 Mrd. EUR im Jahr 2020) anhoben, bekannt gegeben wurden.

Strenge Kapitalkontrollen Chinas und die Konzentration der Investitionstätigkeit in Kernindustriesektoren wirkten sich 2021 negativ auf die chinesischen Abschlüsse aus.[5] Während die meisten Gebiete 2021 beim Beteiligungserwerb das Niveau vor der COVID-19-Pandemie erreichten und einige von ihnen sogar eine Verbesserung gegenüber 2019 erzielten[6], blieben die Investitionsprojekte auf der grünen Wiese im Vergleich zu 2019 auf einem niedrigeren Stand. Die einzigen Ausnahmen bilden hier Offshore-Gebiete[7] (insgesamt 133 Projekte 2021 gegenüber 106 Projekten 2019) und Russland[8] (mit 46 Projekten 2021 gegenüber 20 Projekten 2019).

Abbildung 3: Anzahl der Erwerbe von Beteiligungen (links) und Investitionen auf der grünen Wiese (rechts) 2021 und 2020 – aufgeschlüsselt nach ausländischem Hoheitsgebiet (die zehn wichtigsten Investoren)*



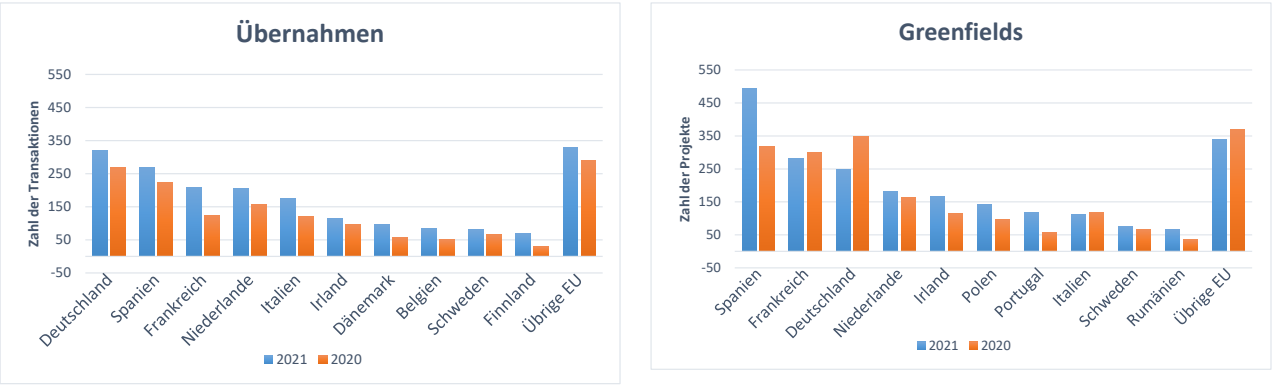
Quelle: Ausarbeitungen der JRC anhand von Daten des Bureau van Dijk, extrahiert am 22.2.2022. Offshore: Offshore-Finanzzentren[9]. (*) Erwerb von Beteiligungen von mehr als 10 % des Kapitals eines EU-Unternehmens.

Auch wenn der Ausblick der Analysten für 2022 angesichts der Erwartung, dass in Bezug auf die Pandemie das Schlimmste überstanden ist, positiv war, schwindet die Zuversicht schnell, da der unprovozierte und ungerechtfertigte Einmarsch Russlands in die Ukraine für ein unsicheres Wirtschaftsklima sorgt. Die wirtschaftlichen Auswirkungen des drastischen Anstiegs der Energiekosten (der sich bereits vor dem Einmarsch auswirkte) und der Rohstoffpreise, das Ausmaß der wirtschaftlichen Folgen der Lieferkettenunterbrechungen – insbesondere im Hinblick auf kritische Rohstoffe und kritische Technologien – sowie die Rückgänge der weltweiten wirtschaftlichen Aktivität und des Welthandels, die immer noch nicht vollständig eingeschätzt werden können, werden die Dynamik der Abschlüsse in der EU beeinflussen und möglicherweise zu einer Abwärtskorrektur der anfänglich positiven Perspektive für 2022 führen.

[5] Siehe die Analyse chinesischer Investitionen, Rhodium (2022).
[6] Dies gilt z. B. für die USA, die Offshore-Gebiete, Kanada und Norwegen.
[7] Die wichtigsten Offshore-Gebiete nach Anzahl der Fusionen und Übernahmen oder Investitionen auf der grünen Wiese sind (in alphabetischer Reihenfolge): Bermuda, Britische Jungferninseln, Kaimaninseln, die Kanalinseln des Vereinigten Königreichs und Mauritius. Für eine Liste der Offshore-Finanzzentren siehe z. B. die an die Mitteilung der Kommission „Offenheit für ausländische Direktinvestitionen bei gleichzeitigem Schutz grundlegender Unionsinteressen“ anknüpfende Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen SWD(2019) 108 final vom 13. März 2019.
[8] Weiter Informationen unter „Russian shareholding in Europe (EU27)“ (Russische Beteiligungen in Europa (EU-27)) in der dazugehörigen Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.
[9] Siehe Fußnote 7.

Bei der Zahl der Transaktionen nach Zielländern in der EU ist 2021 im Vergleich zu 2020 wieder ein starker Anstieg der Auslandstransaktionen zu erkennen (**Figure 4**). Deutschland war mit 16,4 % aller Übernahmen durch ausländische Investoren 2021 das Zielland mit dem höchsten Anteil und verzeichnete im Vergleich zu 2020 einen Anstieg der Zahl der Transaktionen um 20 %. Spanien, Frankreich und die Niederlande folgten mit 13,8 %, 10,7 % bzw. 10,5 % und zweistelligen jährlichen Wachstumsraten gegenüber dem Vorjahr. An der Spitze der EU-Rangliste der Empfänger ausländischer Investitionen auf der grünen Wiese stand 2021 Spanien mit 22,2 % der Gesamtinvestitionen vor Frankreich und Deutschland mit 12,7 % bzw. 11,2 %. Diese beiden Länder waren zusammen mit Italien die einzigen unter den zehn führenden Empfängern von Investitionen auf der grünen Wiese, bei denen 2021 im Vergleich zu 2020 kein Anstieg ausländischer Projekte zu verzeichnen war.[10]

Abbildung 4: Anzahl der Erwerbe von Beteiligungen (links) und Investitionen auf der grünen Wiese (rechts) 2021 und 2020 – aufgeschlüsselt nach Zielland (für die zehn wichtigsten Empfänger in der EU)*



Quelle: Ausarbeitungen der JRC anhand von Daten des Bureau van Dijk, extrahiert am 22.2.2022. (*) Erwerb von Beteiligungen von mehr als 10 % des Kapitals eines EU-Unternehmens.

Ein genauerer Blick auf die Wirtschaftszweige, in denen sich ausländische Investoren engagieren, zeigt, dass für die Erholung ausländischer Transaktionen in der EU vor allem der Bereich IKT (Informations- und Kommunikationstechnologie) und das verarbeitende Gewerbe bestimmend sind (**Abbildung 5**[11]). Die IKT rangiert 2021 bei den Übernahmen an erster und bei den Investitionen auf der grünen Wiese an zweiter Stelle (nach dem Einzelhandel) mit 30 % der neuen Übernahmen und 15,4 % der neuen Investitionen auf der grünen Wiese, was gegenüber 2020 einer Zunahme von 34 % bzw. 15 % entspricht. Dahinter folgt das verarbeitende Gewerbe, auf das 25,9 % der gesamten ausländischen Übernahmen und 12 % der ausländischen Investitionen auf der grünen Wiese entfallen und das somit 2021 einen Anstieg von 38 % bzw.12 % gegenüber dem Vorjahr verzeichnet.

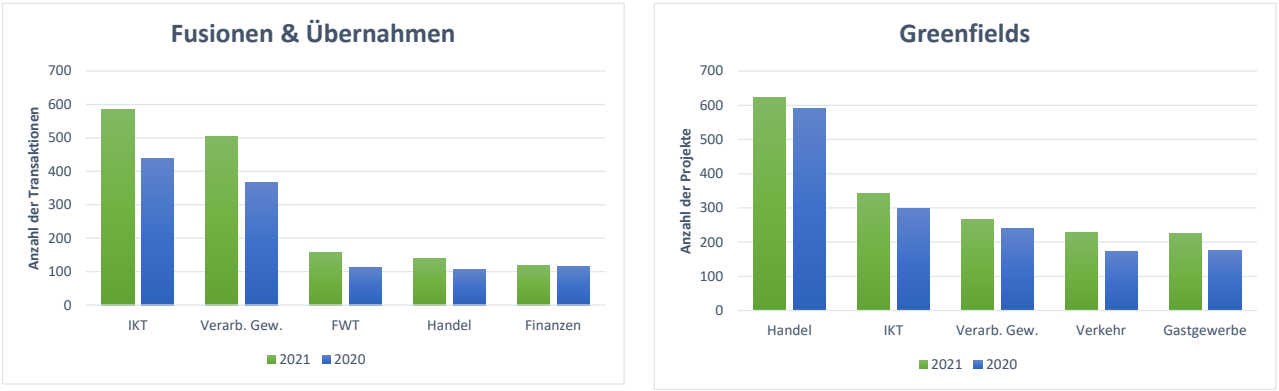
[10] Für die Erholung bei den Investitionen auf der grünen Wiese in der Gruppe „Übrige EU“ sorgten allem Ungarn, Tschechien und Griechenland. 2,4 % aller ausländischen Investitionen auf der grünen Wiese in der EU wurden 2021 in Ungarn getätigt, was einem Anstieg um 38 % gegenüber 2020 entspricht. Tschechien verzeichnete 2021 mit 1,5 % aller ausländischen Investitionen auf der grünen Wiese eine Zunahme um 50 % gegenüber 2020 und Griechenland (1,4 % aller ausländischen Investitionen auf der grünen Wiese) um 63 %.

[11] Die verwendeten Kategorien gehen auf die Grundstruktur der NACE Rev. 2 zurück, siehe: https://ec.europa.eu/eurostat/web/nace-rev2.

Im Vergleich zu 2020 haben die Auslandstransaktionen in allen wichtigen Wirtschaftszweigen neuen Auftrieb erhalten und in einigen Kategorien das Niveau vor COVID-19 erreicht oder sogar überschritten. Beim Erwerb von Beteiligungen wurden die Werte von 2019 im Jahr 2021 unter anderem in den Bereichen IKT, freiberufliche und wissenschaftliche Dienstleistungen und Baugewerbe/Bau um 27 %, 8,3 % bzw. 10 % übertroffen. Bei den Auslandsinvestitionen auf der grünen Wiese schlägt die Erholung dagegen zurückhaltender an.

Mit Ausnahme des Gast- und Freizeitgewerbes liegen die Investitionen auf der grünen Wiese 2021 hinter dem Niveau von 2019, wenngleich sie sich nach dem Einbruch im Jahr 2020 wieder positiv entwickelt haben.

Abbildung 5: Anzahl der Übernahmen (links) und Investitionen auf der grünen Wiese (rechts) 2021 und 2020 – aufgeschlüsselt nach NACE-Wirtschaftszweig (für die fünf wichtigsten Kategorien)



Quelle: Ausarbeitungen der JRC anhand von Daten des Bureau van Dijk, extrahiert am 22.2.2022. FWT steht für freiberufliche, wissenschaftliche und technische Dienstleistungen (NACE Rev. 2, Abschnitt M), enthält u. a. FuE-Einrichtungen. IKT steht für Information und Kommunikation (NACE Rev. 2, Abschnitt J).

Weitere Angaben

Weitere Einzelheiten zu den oben genannten Zahlen sind der beigefügten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen (Abschnitt 1) zu entnehmen. Darin werden zusätzliche Daten über die Auswirkungen und die Erholung nach Mitgliedstaaten und Wirtschaftszweigen, über die Herkunft ausländischer Investoren in der EU und über staatliche Beteiligungen an ausländischen Investoren in der EU bereitgestellt.

KAPITEL 2 – ENTWICKLUNG DER RECHTSVORSCHRIFTEN IN DEN MITGLIEDSTAATEN 2021

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

Die EU-Verordnung über die Überprüfung von ADI verpflichtet die Mitgliedstaaten zwar nicht dazu, einen nationalen Überprüfungsmechanismus einzurichten[12]; die Europäische Kommission ruft die Mitgliedstaaten jedoch weiterhin dazu auf, sowohl auf politischer als auch auf technischer Ebene nationale Überprüfungsmechanismen anzunehmen, anzupassen und umzusetzen. In letzter Zeit hat die Europäische Kommission die Mitgliedstaaten in den Leitlinien über den Einsatz von ADI-Überprüfungen in Zeiten einer gesundheitlichen Notlage und der wirtschaftlichen Anfälligkeit in der EU von 2020[13] und in den Leitlinien zu ADI aus Russland und Belarus von 2022[14] zur Einrichtung eines umfassenden Überprüfungsmechanismus aufgefordert.

Die Europäische Kommission fördert diese Entwicklung aktiv in allen Mitgliedstaaten und erleichtert den Fortschritt und die Angleichung der nationalen Gesetzgebungsverfahren. Im Laufe des gesamten Jahres 2021 hat die Europäische Kommission die Mitgliedstaaten mit technischen und politischen Leitlinien, durch Fachsitzungen sowie durch den Austausch von Informationen und bewährten Verfahren unterstützt.

Dessen ungeachtet bestehen trotz dieser regelmäßigen Zusammenarbeit und zahlreicher nicht unerheblicher Ähnlichkeiten zwischen den nationalen Überprüfungsmechanismen nach wie vor sehr unterschiedliche Auffassungen darüber, wie sich eine förmliche Überprüfung einer ADI

[12] Nach Artikel 3 der Verordnung über die Überprüfung von ADI müssen ADI-Überprüfungsmechanismen der EU-Mitgliedstaaten jedoch
• konkrete Zeitrahmen beinhalten,
• transparent und nichtdiskriminierend sein,
• die Berücksichtigung von Kommentaren anderer Mitgliedstaaten und der Stellungnahmen der Kommission ermöglichen,
• die Möglichkeit eines Einspruchs der betroffenen Parteien gegen nachteilige Überprüfungsbeschlüsse einer nationalen ADI-Überprüfungsbehörde vorsehen,
• Maßnahmen zur Verhinderung der Umgehung der ADI-Überprüfungsmechanismen und -beschlüsse aufrechterhalten.

[13] Leitlinien für die Mitgliedstaaten betreffend ausländische Direktinvestitionen, freien Kapitalverkehr aus Drittländern und Schutz der strategischen Vermögenswerte Europas im Vorfeld der Anwendung der Verordnung (EU) 2019/452 über die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen (ABl. C 99I vom 26.3.2020, S. 1): *„… Daher fordert die Europäische Kommission die Mitgliedstaaten auf,*
– ihre Überprüfungsmechanismen für ausländische Direktinvestitionen bereits jetzt in vollem Umfang zu nutzen, um die Risiken für kritische Gesundheitsinfrastrukturen, die Versorgung mit kritischen Ressourcen und andere kritische Sektoren wie im EU-Rechtsrahmen vorgesehen vollständig zu berücksichtigen;
– falls sie derzeit nicht über Überprüfungsmechanismen verfügen oder ihre Überprüfungsmechanismen nicht alle einschlägigen Transaktionen abdecken, einen umfassenden Überprüfungsmechanismus einzurichten und in der Zwischenzeit alle anderen verfügbaren Möglichkeiten zu nutzen, um in Fällen aktiv zu werden, in denen der Erwerb oder die Kontrolle eines bestimmten Unternehmens bzw. einer bestimmten Infrastruktur oder Technologie ein Risiko für die Sicherheit oder die öffentliche Ordnung in der EU mit sich bringen könnte.“

[14] Mitteilung der Kommission – Leitlinien für die Mitgliedstaaten betreffend ausländische Direktinvestitionen aus Russland und Belarus angesichts der militärischen Aggression gegen die Ukraine und der in den jüngsten Verordnungen des Rates über Sanktionen festgelegten restriktiven Maßnahmen (ABl. C 151I vom 6.4.2022, S. 1).

gestaltet, welche Fristen gelten und auf welche Wirtschaftszweige der Mechanismus anzuwenden ist sowie hinsichtlich der für Mitteilungen geltenden Anforderungen und sonstiger Aspekte. Daher ist die Europäische Kommission weiterhin bestrebt, die Angleichung der nationalen Überprüfungsmechanismen zu unterstützen, und erwartet, dass alle 27 EU-Mitgliedstaaten bald über einen nationalen ADI-Überprüfungsmechanismus verfügen werden.

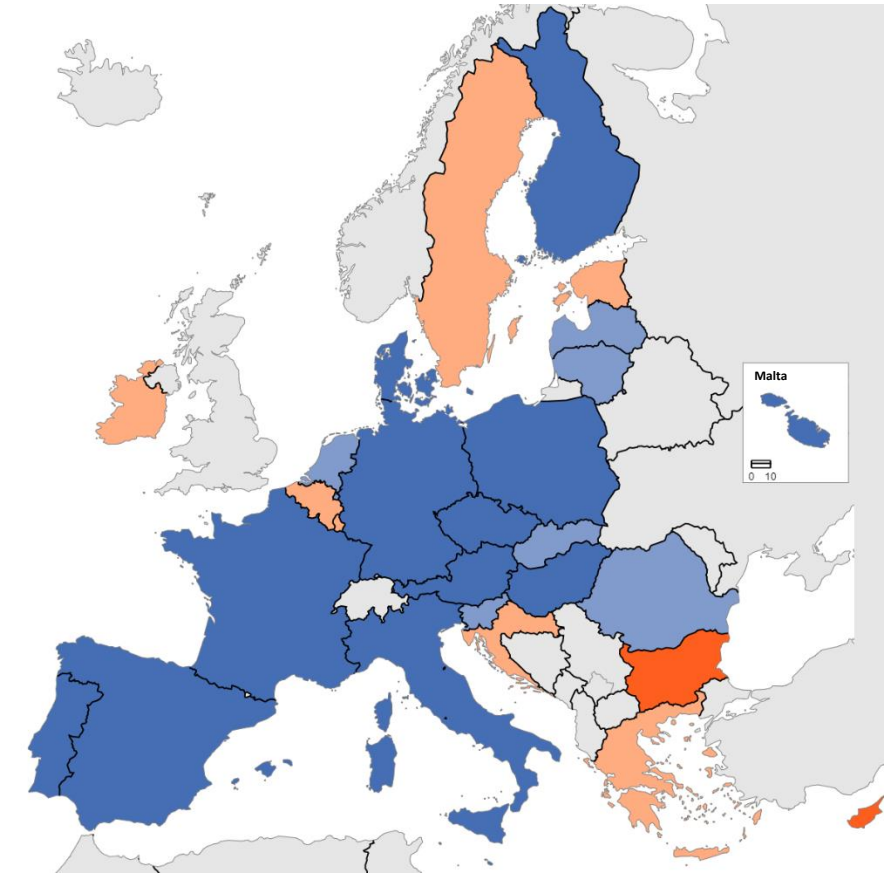
Die Einführung eines nationalen Überprüfungsmechanismus in allen 27 Mitgliedstaaten ist notwendig, um die Union vor potenziell riskanten Investitionen aus Drittländern zu schützen. Ein solcher Mechanismus würde sicherstellen, dass alle 27 Mitgliedstaaten sowie die Europäische Kommission einschlägige ADI überprüfen, um somit die kollektive Sicherheit der Mitgliedstaaten und der Union sowie die Sicherheit des Binnenmarktes und das durch den Binnenmarkt ermöglichte außerordentlich hohe Maß an wirtschaftlicher Integration zu wahren.

Überblick über die Mitgliedstaaten, die über einen Überprüfungsmechanismus verfügen oder sich im Prozess der Einrichtung befinden

Die globale Pandemie und die jüngsten Störungen der weltweiten Lieferketten haben die Kritikalität bestimmter Schlüsselbereiche wie Gesundheitsversorgung und Energie in den Vordergrund gerückt. Infolgedessen haben viele EU-Mitgliedstaaten entweder einen neuen nationalen Überprüfungsmechanismus eingeführt oder einen bestehenden Mechanismus aktualisiert und erweitert. 2021 brachten drei Mitgliedstaaten einen neuen Überprüfungsmechanismus auf den Weg, und sechs Mitgliedstaaten änderten ihren bestehenden Mechanismus. Sieben Mitgliedstaaten hatten Ende 2021 bereits Konsultations- oder Gesetzgebungsverfahren zur Einrichtung eines nationalen Überprüfungsmechanismus eingeleitet. Insgesamt verfügten 2021 zwei Drittel aller EU-Mitgliedstaaten über Rechtsvorschriften zur Überprüfung von ADI. Die Überprüfung von ADI gewinnt in der EU zunehmend an Dynamik.

Die nachstehende Karte gibt einen Überblick über den Status quo in der Gesetzgebung der EU-Mitgliedstaaten (MS).

MS mit Überprüfungsmechanismus/Gesetzgebungsaktivitäten
Erstellt im Juni 2022



Verwaltungsgrenzen: ©EuroGeographics ©UN-FAO ©Turkstat
Kartografie: Eurostat - IMAGE, Mai 2022

MS mit Überprüfungsmechanismus
MS , in denen eine Aktualisierung des bestehenden Überprüfungsmechanimus im Gange ist
MS ohne Mechanismus, die eine Einführung erwägen, planen oder gerade durchführen
MS ohne Überprüfungsmechanismus und ohne Entwicklungen zur Einrichtung eines solchen

Mitteilungen der MS an die Europäische Kommission

Entwicklungen in den EU-Mitgliedstaaten 2021 – ADI-Überprüfungsmechanismen

Bislang haben 25 der 27 EU-Mitgliedstaaten entweder

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

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Rechtslage und die Entwicklungen in allen 27 Mitgliedstaaten 2021.[15]

Nationaler ADI-Überprüfungsmechanismus eingerichtet	Finnland, Malta, Österreich, Polen, Portugal, Slowenien, Spanien
Bestehender Mechanismus geändert	Deutschland, Frankreich, Italien, Lettland, Litauen, Ungarn
Konsultations- oder Gesetzgebungsverfahren, das zu Änderungen an einem vorhandenen Mechanismus führen dürfte	Niederlande, Rumänien
Neuer nationaler ADI-Überprüfungsmechanismus eingeführt	Dänemark, Slowakei, Tschechien
Konsultations- oder Gesetzgebungsverfahren, das zur Annahme eines neuen Mechanismus führen dürfte	Belgien, Estland, Griechenland, Irland, Kroatien, Luxemburg, Schweden
Derzeit keine öffentlich bekannt gegebene Initiative	Bulgarien, Zypern

Die meisten Änderungen nationaler Rechtsvorschriften betrafen drei Themen: Verbesserung der Überprüfungsverfahren, Ausweitung der erfassten Wirtschaftszweige und Verlängerung der Gültigkeit nationaler Mechanismen. So hat **Frankreich** beispielsweise den Schwellenwert gesenkt, ab dem Investitionen von Nicht-EU-Investoren überprüft werden, und verlangt nun auch, dass Investoren neben anderen Dokumenten das EU-Formular B[16] für Mitteilungen vorlegen. **Deutschland** hat eine Vielzahl verfahrenstechnischer Änderungen (z. B. die Hinzufügung von 16 neuen Fallgruppen[17] im Zusammenhang mit neuen oder sensiblen Technologien), neue Schwellenwerte für den mitteilungspflichtigen Erwerb von Kapital und Stimmrechten sowie neue Anforderungen für Investoren eingeführt. **Italien** hat die Anwendbarkeit seines bestehenden Überprüfungsmechanismus ausgeweitet. **Lettland** hat unter anderem die Befugnisse der nationalen Behörden erweitert, weitere Informationen von Investoren anzufordern. **Litauen** hat unter anderem seine Liste der wichtigen Unternehmen und strategischen Infrastrukturen angepasst. **Ungarn** hat in seine Rechtsvorschriften weitere Tätigkeiten von Zielunternehmen aufgenommen, bei denen eine Mitteilung der geplanten Transaktionen erforderlich ist. Zudem haben mehrere andere Mitgliedstaaten erklärt, dass sie derzeit Änderungen ihrer bestehenden Mechanismen planen.

Ausführlichere Informationen über die Entwicklungen in der nationalen Gesetzgebung der Mitgliedstaaten zur Überprüfung sind der beigefügten Arbeitsunterlage der

[15] Weitere Einzelheiten sind der beigefügten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zu entnehmen.

[16] Das EU-Mitteilungsformular dient als Anregung für die Mitgliedstaaten, wie Transaktionen an den EU-Kooperationsmechanismus gemeldet werden könnten.

[17] In der deutschen Gesetzgebung stehen Fallgruppen für Wirtschaftszweige. Wenn das mit einer Transaktion verbundene Geschäft mit einem dieser Wirtschaftszweige zusammenhängt, sind Investoren verpflichtet, die Transaktion den Behörden zu melden, und die Ausführung (der Abschluss) der Transaktion ist bis zur Genehmigung durch die deutschen Behörden nicht rechtswirksam.

Kommissionsdienststellen zu entnehmen. Außerdem führt die Europäische Kommission eine Liste der Aktualisierungen nationaler Rechtsvorschriften[18].

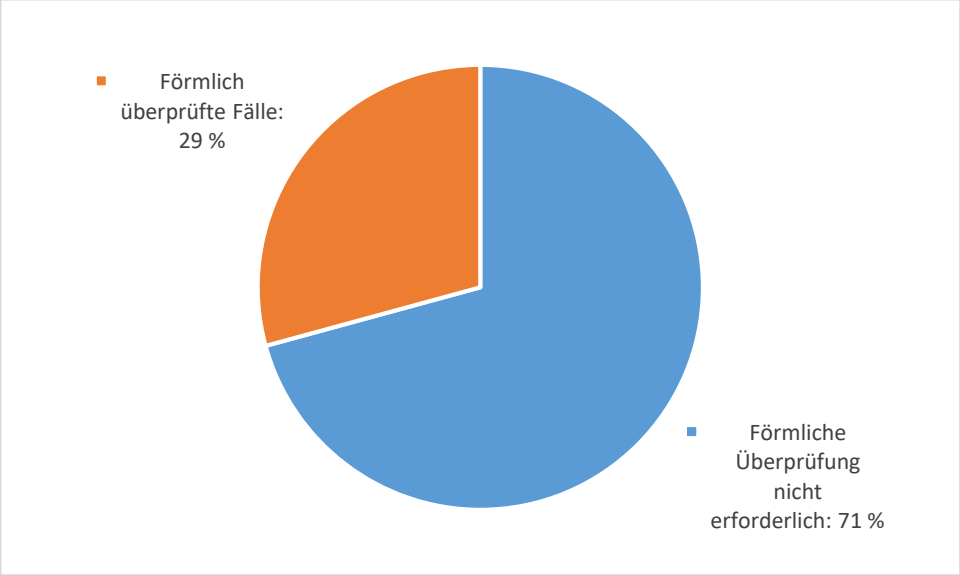
[18] Die Liste der von den Mitgliedstaaten mitgeteilten Überprüfungsmechanismen ist abrufbar unter: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/june/tradoc_157946.pdf.

KAPITEL 3 – MAßNAHMEN DER MITGLIEDSTAATEN ZUR ÜBERPRÜFUNG VON ADI

Mit der Verordnung über die Überprüfung von ADI wird ein einschlägiger Kooperationsmechanismus zwischen der Europäischen Kommission und den EU-Mitgliedstaaten geschaffen. Die Entscheidung darüber, welche Investitionen geprüft, genehmigt, an Bedingungen geknüpft oder blockiert werden sollen, wird jedoch von den Mitgliedstaaten getroffen, in denen die Investition getätigt wird. Die dem vorliegenden Kapitel zugrunde liegenden Daten der Mitgliedstaaten, die hier aggregiert werden, betreffen Fälle aus dem Jahr 2021, die gemäß den Rechtsvorschriften und Mechanismen des zuständigen Mitgliedstaats überprüft wurden.

Insgesamt gingen 2021 auf nationaler Ebene zahlreiche Genehmigungsanträge ein.[19] Die Mitgliedstaaten haben gemäß Artikel 5 der Verordnung, in dem die Berichterstattungspflichten geregelt sind, im Jahr 2021 1563 Genehmigungsanträge und von Amts wegen eingeleitete Fälle gemeldet.[20]

Abbildung 6 – Tätigkeiten der Mitgliedstaaten zur Überprüfung von ADI



[19] Einige Mitgliedstaaten meldeten keine Fälle gemäß ihren Überprüfungsvorschriften. Außerdem meldete ein Mitgliedstaat eine Gesamtzahl für die Genehmigungsanträge und zwei (Teil-)Zahlen zu den Ergebnissen. Ein anderer Mitgliedstaat teilte mit, dass die Zahl der im Jahr 2021 geprüften Fälle – im Vergleich zu den im ersten Bericht mitgeteilten Zahlen – wesentlich geringer war, da vor Inkrafttreten der Rechtsvorschriften eine Vorabbewertung vorgenommen wurde. Einige Mitgliedstaaten berichteten auch über „Konsultationen" darüber, ob bei bestimmten, in dieser Zahl enthaltenen Fälle die Voraussetzungen erfüllt sind.

[20] Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass es in den Mitgliedstaaten unterschiedliche Überprüfungsverfahren gibt und die gemeldeten Fälle daher von den dort durchgeführten Verfahren abhängen (Anwendungsbereich, Prüfung der Erfüllung der Voraussetzungen entweder vorab oder später usw.). So erklären beispielsweise einige Mitgliedstaaten bei einigen Fällen, dass die Voraussetzungen nicht erfüllt sind, bevor ein förmliches Überprüfungsverfahren durchgeführt wird, während andere Mitgliedstaaten Fälle zunächst förmlich prüfen und erst dann erklären, dass die Voraussetzungen nicht erfüllt sind. Daher zielen die Schaubilder und Zahlen in diesem Kapitel darauf ab, ein korrektes Bild der von den Mitgliedstaaten gemeldeten Überprüfungstätigkeiten der Mitgliedstaaten – unabhängig vom System des jeweiligen Landes – zu vermitteln.

Quelle: Berichterstattung durch die Mitgliedstaaten

Es besteht offensichtlich der Trend, mehr Fälle förmlich zu prüfen. Von den 1563 Genehmigungsanträgen und von Amts wegen eingeleiteten Fällen wurden etwa 29 % der Fälle förmlich geprüft. Dies scheint auf einen Anstieg des Anteils der förmlich geprüften Fälle gegenüber 2020 hinzudeuten.[21] Erklären ließe sich dies dadurch, dass die nationalen Behörden vermehrtes Augenmerk darauf legen, was sie als potenziell „kritisch" betrachten, sowie durch eine Veränderung der allgemeinen Investitionstrends. Bei etwa 71 % aller Anträge wurde angenommen, dass sie die Voraussetzungen nicht erfüllen oder keiner förmlichen Prüfung unterzogen werden müssen, da offensichtlich keine Auswirkungen auf die Sicherheit und die öffentliche Ordnung vorlagen.

Die Zahl der Genehmigungsanträge ist ebenfalls sehr ungleich auf die EU-Mitgliedstaaten verteilt. Etwa 70 % aller Genehmigungsanträge und Fälle von Amts wegen entfielen 2021 auf vier Mitgliedstaaten.

Von den im Jahr 2021 förmlich geprüften Fällen, für die die Mitgliedstaaten eine Entscheidung gemeldet haben[22], wurde die Mehrheit (73 %) ohne Auflagen genehmigt, d. h. es wurden für die Transaktion keine zusätzlichen Maßnahmen des Investors verlangt.

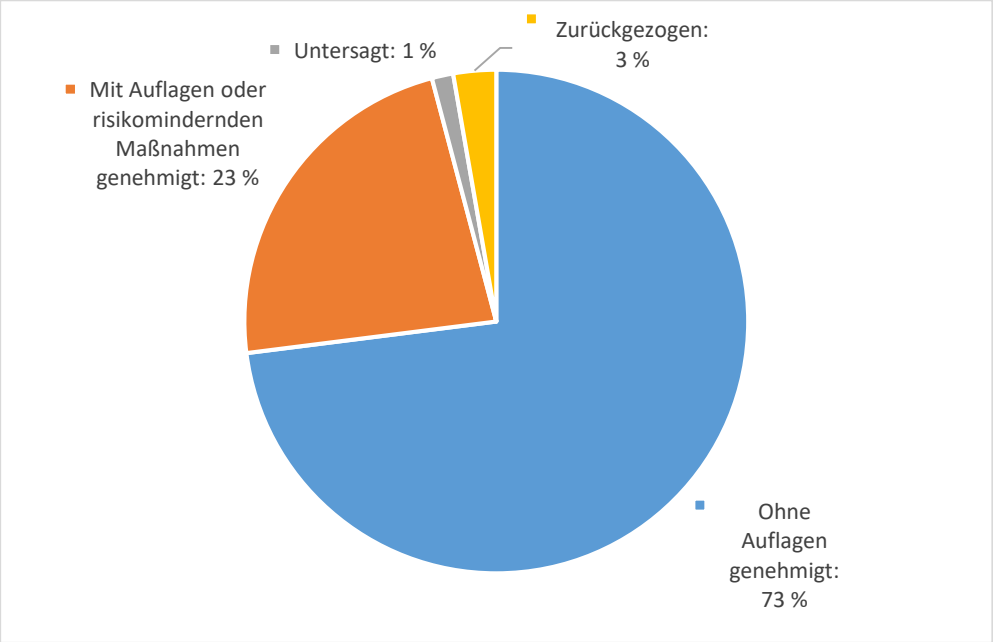
Bei 23 % der Entscheidungen handelte es sich jedoch um eine Genehmigung mit Auflagen oder risikomindernden Maßnahmen. In diesen Fällen haben die nationalen Überprüfungsbehörden bestimmte Maßnahmen, Zusicherungen und Zusagen der Investoren ausgehandelt, bevor sie die geplanten ausländischen Direktinvestitionen genehmigten.

Schließlich blockierten die nationalen Behörden nur in 1 % aller entschiedenen Fälle eine Transaktion, während weitere 3 % der Transaktionen von den beteiligten Unternehmen zurückgezogen wurden.

[21] Laut dem ersten Jahresbericht für das gesamte Jahr 2020 betrug er 20 %.

[22] Zur Ermittlung der in Abbildung 7 dargestellten Daten wurde von der Gesamtzahl der gemeldeten förmlich geprüften Fälle eine Reihe von Fällen abgezogen. Letztlich meldeten die Mitgliedstaaten in 68,5 % der Fälle das Ergebnis von Entscheidungen. Darüber hinaus zogen sich einige Fälle bis ins Jahr 2022 hin, sodass 2021 noch kein Ergebnis vorlag. Außerdem wurden die nicht berücksichtigten Fälle von einem Mitgliedstaat gemeldet, der nur zwei der vier möglichen Ergebnisse dieser Fälle bekannt gab.

Abbildung 7 – Mitgeteilte Entscheidungen über ADI-Fälle



Quelle: Berichterstattung durch die Mitgliedstaaten

Zusammenfassend lassen sich aus den obigen Feststellungen folgende wichtige Erkenntnisse ableiten:

- Im Vergleich zu 2020 betrachteten die Mitgliedstaaten die im Jahr 2021 eingegangenen Anträge als sensibler, da der Anteil der förmlich überprüften Fälle gestiegen ist.
- Die Genehmigungsanträge sind ungleich auf die EU-Mitgliedstaaten verteilt: Etwa 70 % aller eingegangenen Anträge entfallen auf vier Länder. Im ersten Jahresbericht waren es allerdings 86,5 %. Dies spricht letztlich für eine Diversifizierung der Überprüfung unter den Mitgliedstaaten.
- Während des gesamten Jahres 2021 erfolgte bei den meisten Transaktionen, bei denen eine Entscheidung gemeldet wurde, eine Genehmigung ohne Auflagen (73 % nach 79 % im ersten Bericht).
- Bei 23 % der entschiedenen Fälle gab es risikomindernde Maßnahmen (dies ist ein erheblicher Anstieg gegenüber dem letzten Bericht, als es 12 % waren).
- Nur 1 % der Transaktionen wurde von den Mitgliedstaaten blockiert (im ersten Bericht war dieser Wert mit 2 % etwas höher). Dies bestätigt, dass die Europäische Union offen für ADI bleibt und dass die Mitgliedstaaten nur Fälle ablehnen, die eine sehr ernste Bedrohung für die Sicherheit und die öffentliche Ordnung darstellen.

KAPITEL 4 – EU-WEITER KOOPERATIONSMECHANISMUS BEI DER ÜBERPRÜFUNG VON ADI

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

In Kapitel 3 wurde der Umfang der Überprüfungstätigkeiten auf nationaler Ebene zusammengefasst. Erfasst sind dort die Investitionen, die auf nationaler Ebene die Voraussetzungen für eine Überprüfung im Rahmen der ADI-Verordnung erfüllten.

2021 übermittelten 13 Mitgliedstaaten insgesamt 414 Mitteilungen[23] gemäß Artikel 6 der Verordnung über die Überprüfung von ADI, verglichen mit 11 Mitgliedstaaten während des vom ersten Jahresbericht über die Überprüfung von ADI[24] abgedeckten Zeitraums. Mehr als 85 % dieser Mitteilungen kamen aus fünf Mitgliedstaaten, nämlich Deutschland, Frankreich, Italien, Österreich und Spanien. Bei den mitgeteilten Transaktionen gibt es große Unterschiede im Hinblick auf den Wirtschaftszweig des Investitionsziels, die Herkunft des tatsächlichen Investors und den Wert der Transaktion.

Die fünf Wirtschaftszweige mit der höchsten Zahl an Transaktionen waren IKT, verarbeitendes Gewerbe, Finanzdienstleistungen[25], Handel und Baugewerbe[26] (im ersten Jahresbericht wurde das Baugewerbe in die Kategorie „Sonstige“ aufgenommen). Die drei erstgenannten Wirtschaftszweige finden sich auch im ersten Jahresbericht, jedoch in anderer Reihenfolge.

---

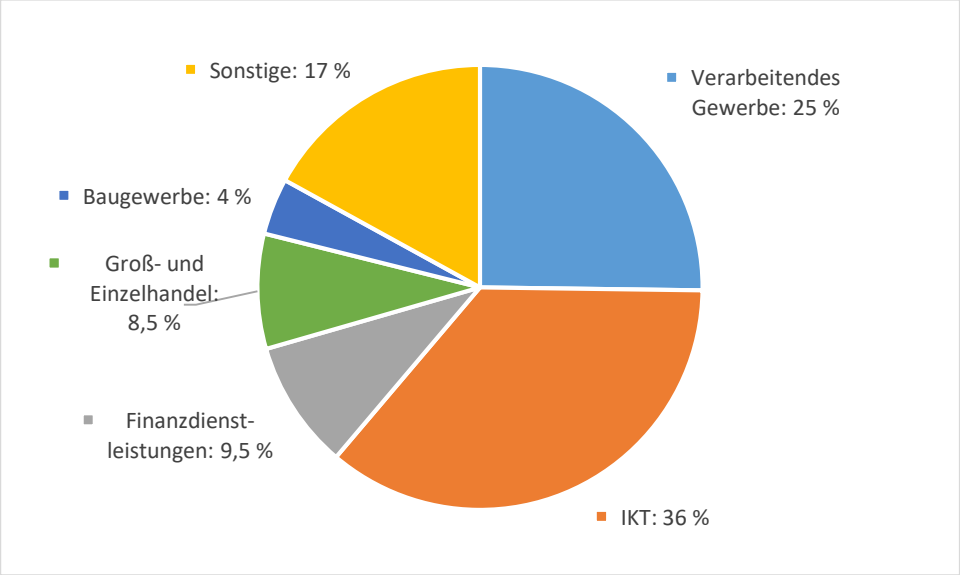
23 Darin enthalten sind fünf Fälle, die 2020 vorab mitgeteilt, jedoch erst 2021 bearbeitet wurden.

24 Siehe https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/november/tradoc_159935.pdf

25 Zu den Finanzdienstleistungen gehören Tätigkeiten, die von Holding-Gesellschaften, Fonds oder ähnlichen Akteuren im Finanzsektor ausgeübt werden (oder diesen zuzurechnen sind) und darauf abzielen, eine bestimmte (Eigenkapital-)Beteiligung an einem Zielunternehmen zu erwerben oder die Kontrolle über ein Zielunternehmen zu erlangen.

26 Im ersten Jahresbericht waren es das verarbeitende Gewerbe, IKT und Handel (NACE-Codes C, J bzw. G).

Abbildung 8 – Die wichtigsten Zielwirtschaftszweige 2021[27]



Quelle: Mitteilungen der Mitgliedstaaten

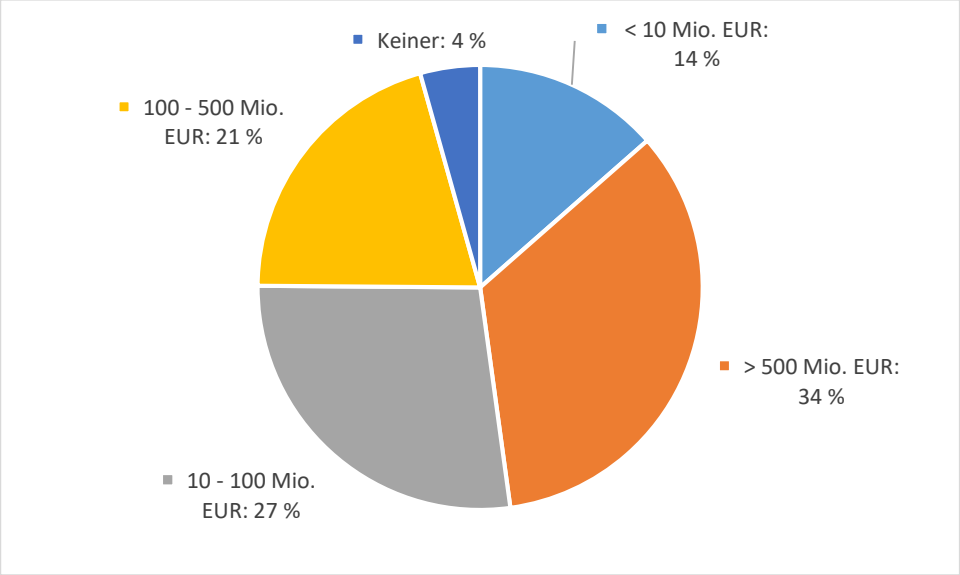
Betrachtet man den Wert[28] der Transaktionen, so betrug dieser bei den meisten Transaktionen weniger als 500 Mio. EUR[29], doch die Gruppe mit dem größten Anteil (34 %) ist die der Transaktionen mit einem Wert über 500 Mio. EUR.

27 Da die Fälle mehrere Wirtschaftszweige (d. h. NACE-Codes) betreffen können, ist die Gesamtzahl in dem Schaubild höher als die Gesamtzahl der im Jahr 2021 mitgeteilten Fälle. Die Kategorie „Sonstige“ umfasst alle anderen Wirtschaftszweige unter 4 %, z. B. Energieversorgung sowie Verkehr und Lagerei.

28 Die Angaben zum Wert beziehen sich, soweit verfügbar, auf das Zielunternehmen, bei dem es sich auch um eine in der EU ansässige Tochtergesellschaft eines größeren Zielunternehmens handeln kann.

29 Im ersten Jahresbericht lag der Transaktionswert in den meisten Fällen im Bereich von 10 bis 100 Mio. EUR, wobei die Transaktionen im IKT-Sektor die höchsten Werte aufwiesen und diejenigen im Sektor „Sonstige Dienstleistungen“ in der niedrigsten Wertspanne angesiedelt waren.

Abbildung 9 – Wert je gemeldeter ADI-Transaktion 2021[30]



Quelle: Mitteilungen der Mitgliedstaaten

Die mitgeteilten Transaktionen weisen ein breites Wertspektrum auf, wobei der geringste angegebene Transaktionswert 1 EUR und der höchste etwa 29-31 Mrd. EUR betrug.

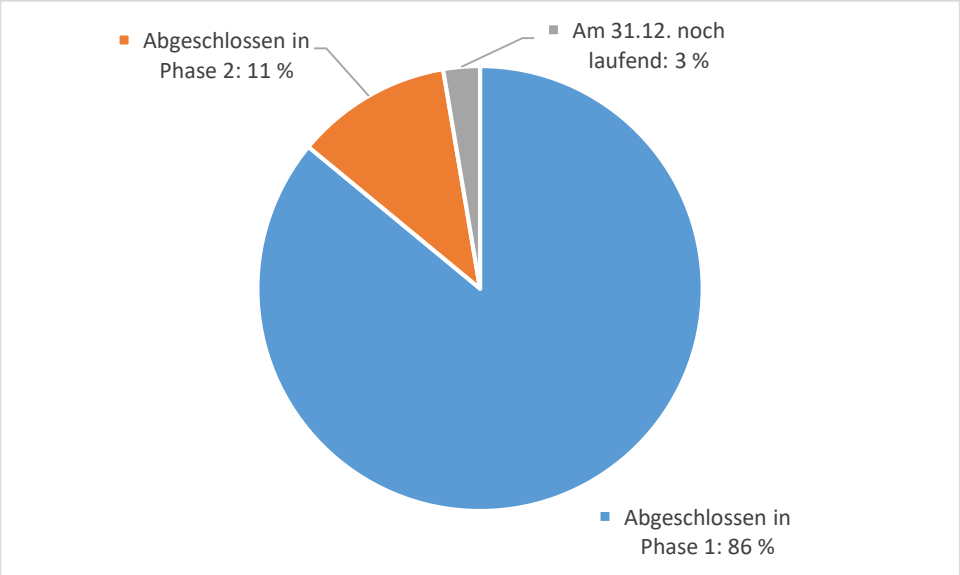
Die Verordnung über die Überprüfung von ADI sieht vor, dass eine Prüfung von ADI-Transaktionen in zwei möglichen Phasen erfolgen kann: Alle gemeldeten Transaktionen durchlaufen die 1. Prüfungsphase, und nur ein geringer Anteil wird in Phase 2 überführt. In Phase 2 wird eine detailliertere Bewertung solcher Fälle vorgenommen, die möglicherweise die Sicherheit oder die öffentliche Ordnung in mehr als einem Mitgliedstaat beeinträchtigen oder Risiken für Projekte oder Programme von Unionsinteresse darstellen könnten. Die Fälle der Phase 2 könnten letztlich von der Europäischen Kommission durch Abgabe einer Stellungnahme zu dem betreffenden Fall abgeschlossen werden.

30 „Keiner“ umfasst fehlende Angaben, nicht verfügbar/nicht offengelegt und nicht zutreffend.

Von den 414 mitgeteilten Fällen wurden 86 % von der Kommission in Phase 1 abgeschlossen, die übrigen 11 % (14 % im letzten Bericht) durchliefen Phase 2, in der zusätzliche Informationen vom mitteilenden Mitgliedstaat angefordert wurden. 3 % dieser Fälle waren an dem für diesen Bericht festgesetzten Stichtag noch nicht abgeschlossen, d. h. sie befanden sich noch in Phase 1 oder 2.[31]

Die zusätzlichen Informationen, die von der Europäischen Kommission bei der Einleitung von Phase 2 angefordert werden, sind sehr unterschiedlicher Art und hängen von der jeweiligen Transaktion sowie von der Ausführlichkeit und Qualität der Informationen ab, die mit der Mitteilung vorgelegt wurden.[32]

Abbildung 10 – In Phase 1 und Phase 2 abgeschlossene und laufende Fälle



Quelle: Mitteilungen der Mitgliedstaaten

Die angeforderten Informationen beziehen sich typischerweise auf eines oder mehrere der folgenden Elemente: Daten zu Produkten und/oder Dienstleistungen des Zielunternehmens, mögliche Einstufung eines betroffenen Produkts als Gut mit doppeltem Verwendungszweck, Kunden, alternative Anbieter und Marktanteile, Einfluss des Investors auf das Zielunternehmen nach der Transaktion, Portfolio an Rechten des geistigen Eigentums sowie Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten des Zielunternehmens sowie zusätzliche grundlegende Merkmale des Anlegers und seine Strategie. Diese Informationen werden angefordert, um besser beurteilen zu können, wie kritisch das Ziel ist und inwieweit von dem Investor eine Bedrohung ausgehen könnte.

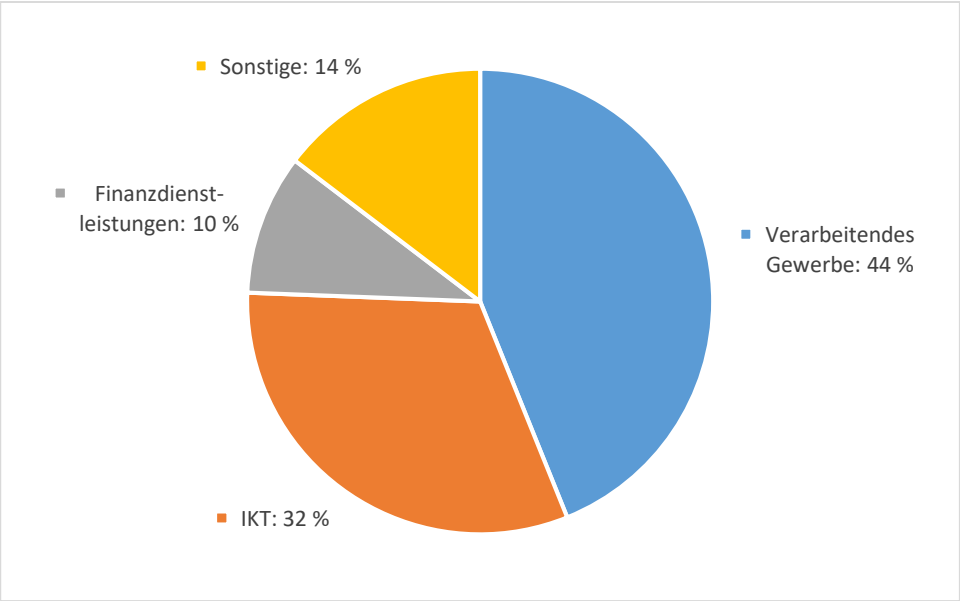
Fälle, für die Phase 2 eingeleitet wurde, betrafen vor allem das verarbeitende Gewerbe, den IKT-Sektor sowie Finanzdienstleistungen. Auf das verarbeitende Gewerbe und den IKT-Sektor

31 Zum 31. Dezember 2021 traf dies auf 11 der 414 gemeldeten Fälle zu.

32 Das Formular für Angaben von einem Investor für die Zwecke einer Mitteilung nach Artikel 6 der Verordnung sowie ein aktualisiertes Dokument mit häufig gestellten Fragen dienen dazu, eine gewisse Einheitlichkeit und ein Mindestmaß an Informationen über den Investor und das Investitionsziel, die in den Mitteilungen gemäß der Verordnung bekannt gegeben werden, zu gewährleisten. Beide Dokumente können unter http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2006 abgerufen werden.

entfielen 76 % aller Phase-2-Fälle. Der Anteil des IKT-Sektors ist dabei von 17 % im letzten Bericht auf 32 % im aktuellen Bericht recht drastisch gestiegen.

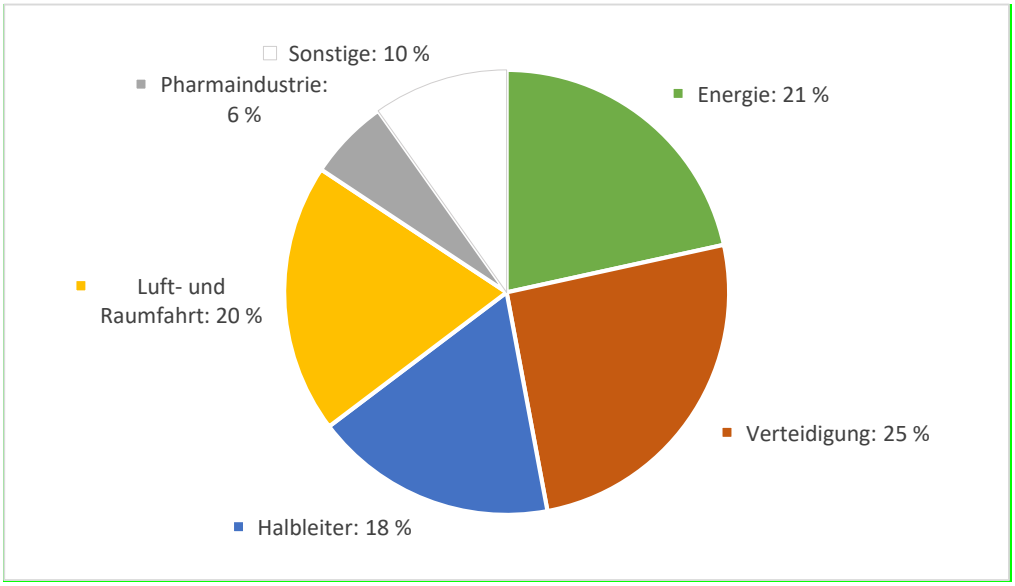
Abbildung 11 – Wichtigste Zielwirtschaftszweige in Phase 2 bei den Fällen von 2021[33]



Quelle: Mitteilungen der Mitgliedstaaten

Der Wirtschaftszweig mit dem größten Anteil, das verarbeitende Gewerbe, umfasst Teilbereiche mit kritischen Infrastrukturen und Technologien, d. h. Verteidigung, Luft- und Raumfahrt, Energie, Gesundheit (einschließlich Pharmaindustrie) und Halbleiterausrüstung. Auf Verteidigung und Luft- und Raumfahrt entfallen fast die Hälfte der Mitteilungen in diesem Wirtschaftszweig (45 %).

Abbildung 12 – Teilbereiche des verarbeitenden Gewerbes in Phase 2 bei den Fällen von 2021



Quelle: Mitteilungen der Mitgliedstaaten

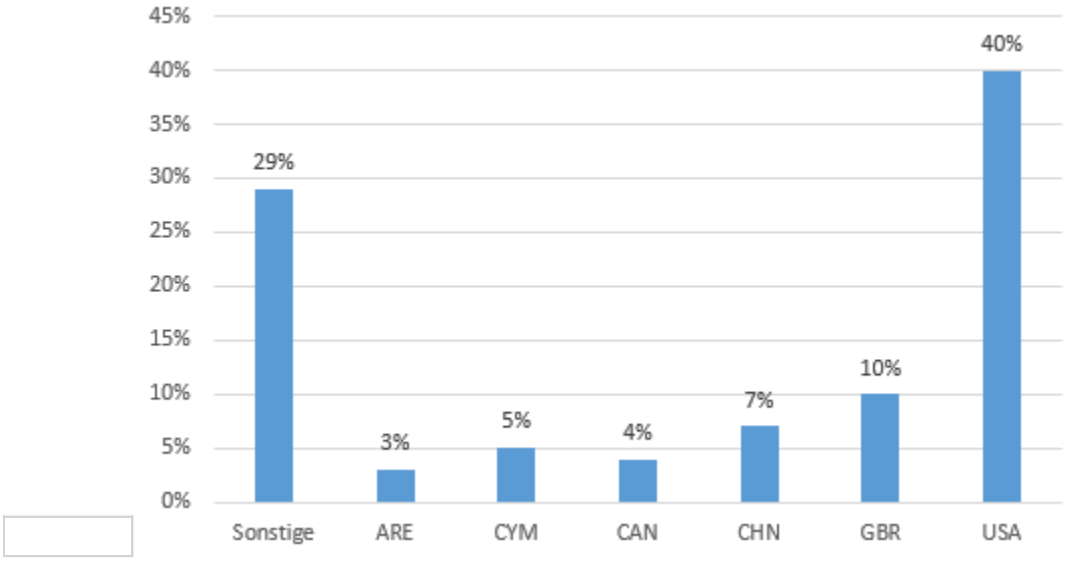
[33] Siehe Fußnote 25.

Die 47 Fälle, für die Phase 2 eingeleitet wurde, betrafen neun Mitgliedstaaten.[34] In allen Fällen der Phase 2 betrug die durchschnittliche Dauer bei der Übermittlung der angeforderten Informationen durch die Mitgliedstaaten 22 Kalendertage (gegenüber 31 Kalendertagen im ersten Bericht), wobei die Spanne von 3 bis 101 Tagen reicht (gegenüber 2 bis 101 Kalendertagen im ersten Bericht).

In der ADI-Verordnung sind keine genauen Fristen festgelegt, innerhalb derer die Mitgliedstaaten antworten müssen, aber die Fristen gemäß der Verordnung werden ausgesetzt, bis die Informationen vollständig vorliegen.

Was die Herkunft des tatsächlichen Investors betrifft, so waren in den 414 Fällen, die 2021 der Europäischen Kommission mitgeteilt wurden, die USA, das Vereinigte Königreich, China, die Kaimaninseln und Kanada die fünf wichtigsten Herkunftsländer. Auf Russland entfielen weniger als 1,5 % der Fälle und auf Belarus 0,2 %.

Abbildung 13 – Herkunft der tatsächlichen Investoren in den Fällen des Jahres 2021



Quelle: Mitteilungen der Mitgliedstaaten

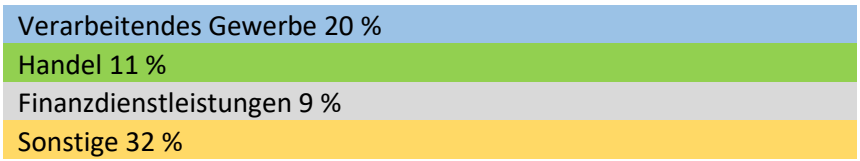
Von allen im Jahr 2021 mitgeteilten Fällen handelte es sich bei 28 % (gegenüber 29 % im ersten Bericht) um ADI-Transaktionen, auf die mehrere Rechtsordnungen Anwendung finden, da sie mehrere Mitgliedstaaten betrafen (und von diesen gemeldet wurden).[35] Solche Mitteilungen bezogen sich hauptsächlich auf die Wirtschaftszweige IKT, verarbeitendes Gewerbe, Handel und Finanzdienstleistungen.

Tabelle – Wichtigste Wirtschaftszweige bei ADI-Transaktionen mit mehreren Rechtsordnungen

IKT 39 %

[34] Im ersten Bericht waren es 36 Fälle in Phase 2 und sechs Mitgliedstaaten.

[35] „ADI-Transaktionen, auf die mehrere Rechtsordnungen Anwendung finden“ bezeichnet in diesem Zusammenhang ADI-Transaktionen, bei denen das Investitionsziel eine Unternehmensgruppe ist, die in mehr als einem Mitgliedstaat (und möglicherweise auch in Drittländern) präsent ist, z. B. durch Tochterunternehmen in mehr als einem Mitgliedstaat. Je nach den Umständen und auch den Besonderheiten des Überprüfungsmechanismus der betreffenden Mitgliedstaaten werden solche Geschäfte **von mehr als einem Mitgliedstaat mitgeteilt**, wobei dies allerdings nur selten in koordinierter und synchronisierter Weise geschieht.



Quelle: Mitteilungen der Mitgliedstaaten

Neben allen gemäß Artikel 6 der Verordnung mitgeteilten Fällen hat die Europäische Kommission 2021 nicht von Artikel 7 der Verordnung Gebrauch gemacht (früher hatte sie dies allerdings getan, wie im ersten Bericht dargelegt wird). Artikel 7 ermöglicht es der Europäischen Kommission, von Amts wegen Investitionen mit einem Mitgliedstaat zu überprüfen, von denen sie Kenntnis erhält, und zwar unabhängig davon, ob dieser Mitgliedstaat über einen eigenen Überprüfungsmechanismus verfügt.

Was die Annahme von Stellungnahmen der Kommission nach Artikel 6, 7 oder 8 der Verordnung betrifft, so bleiben diese nach Artikel 10 der Verordnung vertraulich. Daher können in diesem Bericht keine Informationen über einzelne Stellungnahmen veröffentlicht werden.

Stellungnahmen wurden (wie auch im ersten Jahresbericht) in weniger als 3 % aller mitgeteilten Fälle abgegeben, und zwar nur dann, wenn es die Umstände eines Falles, insbesondere das Risikoprofil des Investors und die Kritikalität eines Investitionsziels, erfordern. Wenn risikomindernde Maßnahmen empfohlen werden, sind diese verhältnismäßig und auf die festgestellten Risiken und die ermittelte Kritikalität zugeschnitten.

Stellungnahmen der Kommission können auch darin bestehen, einschlägige Informationen an einen überprüfenden Mitgliedstaat weiterzugeben, und es können darin mögliche Maßnahmen zur Beseitigung der festgestellten Risiken vorgeschlagen werden.

Letztlich obliegt es dem Mitgliedstaat, in dem die Investition getätigt wird, über die Transaktion zu entscheiden, wobei er etwaige Stellungnahmen der Kommission gebührend berücksichtigt.

Die oben angegebenen Daten führen zu den gleichen zentralen Schlussfolgerungen wie im ersten Jahresbericht.

Vor allem funktioniert die Bearbeitung von Fällen im Rahmen des EU-Kooperationsmechanismus weiterhin gut. Von den 414 im Jahr 2021 mitgeteilten Fällen wurde die überwiegende Mehrheit der Fälle (86 %) in Phase 1, d. h. sehr rasch, abgeschlossen. Nur 11 % der Fälle (gegenüber 14 % im Zeitraum des letzten Berichts) wurden in Phase 2 abgeschlossen, und in weniger als 3 % der Fälle wurde eine Stellungnahme der Kommission abgegeben.

Zweitens besteht ein Trend zu einer stärkeren Diversifizierung der Überprüfungen zwischen den Mitgliedstaaten. Zwar entfielen auf vier Mitgliedstaaten rund 70 % aller im Jahr 2021 eingegangenen Anträge, gemäß dem ersten Jahresbericht waren es jedoch 86,5 %.

Drittens variiert – während die meisten Fälle in Phase 1 innerhalb der vorgeschriebenen 15 Kalendertage rasch beurteilt werden – die Bearbeitungsdauer von Fällen, für die Phase 2 eingeleitet wird, erheblich. Grund dafür ist die Zeit, die die Mitgliedstaaten benötigen, um den Ersuchen der Kommission um zusätzliche Informationen nachzukommen, wobei sie diesbezüglich oft vom Investor abhängig sind.

Viertens entsprechen die am meisten betroffenen Wirtschaftszweige (IKT, verarbeitendes Gewerbe, Finanzdienstleistungen und Handel) und die Herkunft der tatsächlichen Investoren (Vereinigte Staaten, Vereinigtes Königreich, China, Kaimaninseln und Kanada) in den gemäß der Verordnung gemeldeten Fällen weitgehend den einschlägigen allgemeinen Investitionstrends, die in Kapitel 1 dieses Jahresberichts und in Abschnitt 1 der beigefügten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen beschrieben werden.

Fünftens betraf eine beträchtliche Anzahl von Fällen, die von den Mitgliedstaaten mitgeteilt wurden, einen oder mehrere der in Artikel 4 der Verordnung aufgeführten Faktoren, die berücksichtigt werden können. Hierbei handelt es sich insbesondere um kritische Infrastrukturen, Technologien und Güter mit doppeltem Verwendungszweck, den Zugang zu sensiblen Informationen sowie die Frage, ob der ausländische Investor im Eigentum des Staates steht oder staatlicher Kontrolle oder Einflussnahme unterliegt.

2. ADI aus Russland und Belarus vor dem Hintergrund von Russlands Einmarsch in die Ukraine

Als Reaktion auf die grundlose und ungerechtfertigte militärische Aggression Russlands gegen die Ukraine, die von Belarus aktiv unterstützt wurde, hat die EU im Jahr 2022 umfangreiche und solide Pakete restriktiver Maßnahmen (im Folgenden „Sanktionen“) gegen beide Länder angenommen. Die Sanktionen gegen Russland sind so gestaltet, dass die Fähigkeit des Kremls zur Finanzierung des Krieges untergraben wird, den für die Invasion verantwortlichen Angehörigen der politischen Elite Russlands spürbare wirtschaftliche und politische Kosten auferlegt werden und ihre wirtschaftliche Basis geschwächt wird. Angesichts der durch Belarus für die russische Invasion geleisteten materiellen Unterstützung hat die EU auch weitere Sanktionen gegen Belarus verhängt. Die Sanktionen gegen Belarus sind so gestaltet, dass sie ähnliche Auswirkungen haben sollen wie die Sanktionen gegen Russland.

Bei der Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen und den Sanktionen handelt es sich zwar um getrennte, eigenständige Rechtsinstrumente, die jeweils einen anderen Zweck verfolgen und unterschiedlich funktionieren; die militärische Aggression Russlands gegen die Ukraine erfordert dessen ungeachtet erhöhte Wachsamkeit gegenüber russischen und belarussischen Direktinvestitionen in der Union. Dies betrifft nicht nur Investitionen von Personen und Einrichtungen, die Sanktionen unterliegen. Unter den derzeitigen Umständen besteht ein erhöhtes Risiko, dass jede Investition in kritische Anlagen in der EU, die direkt oder indirekt mit einer Person oder Einrichtung im Zusammenhang steht, die mit der russischen oder der belarussischen Regierung in Verbindung gebracht werden kann, von ihr kontrolliert oder von ihr beeinflusst wird, eine Bedrohung für die Sicherheit oder die öffentliche Ordnung in den Mitgliedstaaten darstellen kann.

Vor diesem Hintergrund nahm die Europäische Kommission im April 2022 Leitlinien für die Mitgliedstaaten zu ADI aus Russland und Belarus[36] an, damit Investitionen in kritische Anlagen in der EU von Einrichtungen oder Personen, die in irgendeiner Weise mit der russischen oder belarussischen Regierung in Verbindung stehen, besonders aufmerksam behandelt werden.

[36] Siehe Fußnote 14.

3. Seit dem 1. Januar 2021 unternommene Schritte und Ausblick

Dieser Bericht steht für die Konsolidierung einer europäischen Politik, die für den Schutz der Sicherheit und der öffentlichen Ordnung in der Union von wesentlicher Bedeutung ist. Die Schaffung von Mechanismen der Mitgliedstaaten zur Überprüfung von ADI und ihre kontinuierliche Verbesserung, die Weiterentwicklung des EU-Kooperationsmechanismus im Jahr 2021 sowie die Zusammenarbeit mit Partnerländern – einschließlich der Vereinigten Staaten von Amerika im Rahmen der ADI-Arbeitsgruppe des Handels- und Technologierates – haben es der EU ermöglicht, die Grundlagen ihres Überprüfungssystems zu konsolidieren. Die EU ist bereits etwas mehr als eineinhalb Jahre nach Inkrafttreten der Verordnung ein etablierter und proaktiver Akteur im Bereich der Überprüfung von ADI.

Der Bericht bestätigt eindeutig den Mehrwert der ADI-Verordnung und des Kooperationsmechanismus. Sie hat sich als wertvolles und effizientes Instrument erwiesen. Soweit bekannt, sickerten keine Informationen über Mitteilungen, Stellungnahmen oder sonstige Maßnahmen im Rahmen der Verordnung durch. Ein **angemessener Umgang mit den** für die Zwecke der Artikel 6, 7 und 8 der Verordnung **übermittelten Informationen und ihr Schutz sind unerlässlich**, um das notwendige Vertrauen zwischen allen beteiligten Parteien, d. h. den Parteien einer Transaktion, dem mitteilenden Mitgliedstaat, den 26 übrigen Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission zu gewährleisten.

Die Kommission hat aktualisierte Fassungen des **Mitteilungsformulars** für Investoren erstellt, um die wirksame Durchführung der Verordnung zu erleichtern und für mehr Konformität und Vollständigkeit bei den von den Mitgliedstaaten nach Artikel 6 der Verordnung vorgelegten Mitteilungen zu sorgen. Außerdem hat sie ein aktualisiertes Dokument mit **häufig gestellten Fragen** vorgelegt (im Juni 2021).

Was **bewährte Verfahren** betrifft, so erleichtert die Europäische Kommission weiterhin den Austausch zwischen den Mitgliedstaaten. Im März 2022 hat sie nach dem virtuellen Austausch während der Pandemie die erste Präsenzveranstaltung mit Vertretern aller Mitgliedstaaten organisiert. Die Erfahrung zeigt, dass allgemein noch Raum für weitere Verbesserungen besteht, insbesondere in den von den Mitgliedstaaten ermittelten Bereichen. Es herrschte jedoch Einigkeit darüber, dass das Instrument und der Kooperationsmechanismus sehr zufriedenstellend funktionieren und einen hohen Mehrwert für die nationalen Behörden bei ihren abschließenden Entscheidungen über die betreffenden Transaktionen und für den Schutz der Interessen (Projekte oder Programme) der Europäischen Union bringen.

Die Europäische Kommission rechnet fest damit, dass weitere Mitgliedstaaten sehr bald nationale Rechtsvorschriften zur Überprüfung von ADI und damit zusammenhängende Mechanismen für potenziell riskante ausländische Investitionen annehmen und stärken. Dieser Standpunkt wurde bereits mehrmals zum Ausdruck gebracht, insbesondere in den Leitlinien über den Einsatz von ADI-Überprüfungen in Zeiten einer gesundheitlichen Notlage und der wirtschaftlichen Anfälligkeit in der EU von 2020[37] – und kürzlich in den Leitlinien zu ADI aus Russland und Belarus[38]. Es sollte nur eine Frage der Zeit sein, bis alle 27 Mitgliedstaaten über einen solchen Mechanismus verfügen und somit unmittelbar zum gemeinsamen Sicherheitsziel beitragen. Die steigende Zahl der Mitgliedstaaten mit einem nationalen

[37] Siehe Fußnote 13.
[38] Siehe Fußnote 14.

Überprüfungsmechanismus für ADI dürfte zu einer Intensivierung der Zusammenarbeit im Rahmen der Verordnung über die Überprüfung von ADI führen. Allerdings sind aufgrund des unsicheren wirtschaftlichen Umfelds Anzahl und Art künftiger Mitteilungen noch schwieriger vorherzusagen.

Was **mögliche künftige Entwicklungen** betrifft, so hat die Europäische Kommission 2021 eine **Studie über den ADI-Kooperationsmechanismus** in Auftrag gegeben. Ziel dieser Studie ist es, das Zusammenwirken zwischen den von den nationalen Behörden und von der Europäischen Kommission durchgeführten Überprüfungen zu bewerten und im Hinblick auf die politischen Ziele der Verordnung über die Überprüfung von ADI signifikante Fragen in Bezug auf Effizienz oder Wirksamkeit zu ermitteln.[39] Die Studie wird in die Überlegungen einfließen, die von der Kommission darüber angestellt werden, ob die Verordnung über die Überprüfung von ADI im Jahr 2023 überarbeitet werden muss. Sie soll im Sommer 2022 abgeschlossen werden.

[39] Die besonderen Ziele der Studie bestehen darin, i) einen Überblick über die bestehenden Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten, die derzeit über einen Überprüfungsmechanismus verfügen, zu geben; ii) zu prüfen, wie die nationalen Rechtsvorschriften und die Verordnung über die Überprüfung von ADI das Zusammenwirken der nationalen Behörden untereinander und mit der Europäischen Kommission im Rahmen des mit der Verordnung über die Überprüfung von ADI eingerichteten Kooperationsmechanismus regeln; iii) etwaige erhebliche Probleme im derzeitigen System aus nationalen Rechtsvorschriften und der Verordnung über die Überprüfung von ADI aufzuzeigen, die zu weniger wirksamen und/oder effizienten Ergebnissen im Hinblick auf die politischen Ziele der Verordnung über die Überprüfung von ADI führen könnten, und iv) dafür zu sorgen, dass die Verhältnismäßigkeit des Verwaltungsaufwandes für Investoren und sonstige Interessenträger – bezogen auf die politischen Ziele und die maßgeblichen Bedenken im Zusammenhang mit der Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung – gewahrt bleibt.