

Materialien

für die öffentliche Anhörung von Sachverständigen am 26. April 2004 in Berlin zum

Entwurf eines Elften Gesetzes zur Änderung des Außenwirtschaftsgesetzes (AWG) und der Außenwirtschaftsverordnung (AWV) - BT-Drs. 15/2537

Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen

A. Mitteilung	2
B. Themenkatalog und Liste der eingeladenen Teilnehmer	3
C. Schriftliche Stellungnahmen	4
IG Metall	4
Rheinmetall	7
Bundesverband der Deutschen Industrie	11
Joachim Rohde, Stiftung Wissenschaft und Politik	14
Burkard Schmitt, EU-Institut für Sicherheitsstudien	16
Prof. Dr. Hans-Michael Wolfgang, Westfälische Wilhelms-Universität Münster	19

Deutscher Bundestag
15. Wahlperiode
Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit
(9. Ausschuss)

23. April 2004
Sekretariat des Ausschusses: ☎ 32487
Sitzungssaal: ☎ 30269
Fax: 36295

Mitteilung

Tagesordnung

57. Sitzung des
Ausschusses für Wirtschaft und Arbeit
am Montag, dem 26. April 2004, 15.00 - 17.00 Uhr
10557 Berlin, Paul-Löbe-Haus, Sitzungssaal 4.900

Vorsitz: Abg. Dr. Rainer Wend

Einzigster Punkt der Tagesordnung

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Elften Gesetzes zur Änderung des
Außenwirtschaftsgesetzes (AWG) und der
Außenwirtschaftsverordnung (AWV)

(BT-Drucksache 15/2537)

Hierzu Ausschussdrucksachen/BT-Drucksachen: 15(9)1116, 15(9)1118

Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit (federführend)
Innenausschuss
Verteidigungsausschuss

Dr. Rainer Wend
Vorsitzender

Teilnehmer

- IG Metall
- Rheinmetall AG
- Bundesverband der Deutschen Industrie e. V.
- Herr Rhode; Stiftung Wissenschaft und Politik
- Herr Schmitt, EU-Institut für Sicherheitsstudien
- Herr Nassauer, Berliner Informationszentrum für transatlantische Sicherheit (BITS)
- Herr Prof. Dr. Wolfgang, Westfälische Wilhelms-Universität
- Herr Dr. Enders, EADS (European Aeronautic Defence and Space Company)

Fragenkatalog

- Trägt die geplante Neuregelung dazu bei, um auf internationaler Ebene, insbesondere im Rahmen des Aufbaus der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik als aktiver Partner mitwirken zu können?
- Trägt die neue Regelung dazu bei, um die Verfügungsgewalt über Kernkompetenz der deutschen Rüstungswirtschaft zu sichern und damit die Sicherheitsvorsorge durch den Staat zu gewährleisten?
- Haben andere OECD-Mitgliedstaaten vergleichbare Regelungen?
- Wie viele Unternehmen werden von den Regelungen betroffen sein?
- Gibt es andere Möglichkeiten, um das Ziel der Sicherheitsvorsorge zu erreichen?
- Gibt es rechtliche Probleme?
- Welche Rolle spielt bei einer Gesamtabwägung der Anteil eines Rüstungsgutes an der gesamten Produktion eines Unternehmens?

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)1116

15. April 2004

Schriftliche Stellungnahme

für die öffentliche Anhörung von Sachverständigen am 26. April 2004 in Berlin zum

Entwurf eines Elften Gesetzes zur Änderung des Außenwirtschaftsgesetzes (AWG) und der Außenwirtschaftsverordnung (AWV) - BT-Drs. 15/2537

IG Metall

Frage:

Trägt die geplante Neuregelung dazu dabei, um auf internationaler Ebene, insbesondere im Rahmen des Aufbaus der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, als aktiver Partner mitwirken zu können?

Antwort:

Auch in Deutschland sollte die Verteidigungsindustrie - wie in allen Partnerländern - als strategische Branche und Instrument der Außenpolitik verstanden werden. Sie ist u.a. eine Voraussetzung für Mitsprache und Einfluss nicht nur bei der Neustrukturierung der europäischen wehrtechnischen Industrie und der Entwicklung strategischer Technologie, sondern darüber hinaus auch bei der politischen Neugestaltung Europas, z.B. bei der Entwicklung einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP). Das Ausmaß der Mitwirkungen der Regierungen an der Ausgestaltung der GASP wird nicht zuletzt durch die Leistungsfähigkeit der wehrtechnischen Unternehmen bestimmt. Deutschland kann an diesen Entwicklungen nur gestaltend teilnehmen, wenn es über eigene Fähigkeiten verfügt, die es in diese Kooperationsprogramme einbringen kann. Ansonsten besteht die Gefahr, ein Verbündeter zweiter Wahl zu werden, wichtige Parameter von Sicherheitspolitik und industrieller Systemfähigkeit zu verlieren und damit möglicherweise als relevanter Kooperationspartner auszuschneiden. In diesem Sinne kann die Branche als politisches Gestaltungsinstrument verstanden werden. Die geplante Änderung des § 7 Außenwirtschaftsgesetz (AWG) gäbe der Bundesregierung sowohl eine industriepolitische Handlungsoption als auch den notwendigen Handlungsspielraum, um als aktiver Partner an der Gestaltung der ESVP mitwirken zu können.

Frage:

Trägt die neue Regelung dazu bei, um die Verfügungsgewalt über Kernkompetenz der deutschen Rüstungswirtschaft zu sichern und damit die Si-

cherheitsvorsorge durch den Staat zu gewährleisten?

Antwort:

Die IG Metall begrüßt die geplante Gesetzesänderung, die dazu beiträgt, die Kernkompetenzen der deutschen wehrtechnischen Unternehmen zu sichern und der Bundesregierung ein Instrument in die Hand gibt, um die Sicherheitsvorsorge des Staates für die Bevölkerung zu gewährleisten. Die Befürchtung des BDI, die notwendige europäische Verflechtung würde dadurch behindert, ist nicht nachvollziehbar. Erstens bleiben Kapitalbeteiligungen ausländischer Investoren bis zu 25 Prozent davon unberührt. Zweitens können darüber hinausgehende Beteiligungen erlaubt werden, was insbesondere bei europäischen Investoren die Regel sein dürfte. Drittens haben alle vergleichbaren Staaten schon seit langem solche gesetzlichen Regelungen getroffen, so dass die befürchteten Auswirkungen auf Rüstungsk Kooperationen schon längst eingetreten sein müssten (und zwar zum Nachteil Frankreichs, Großbritanniens und anderer), und nicht erst durch ein Gleichziehen des deutschen Gesetzgebers entstehen.

Ein geänderter § 7 Außenwirtschaftsgesetz könnte nicht nur vor unerwünschten amerikanischen Übernahmen schützen. Die relativ kleinen privaten Unternehmen müssen möglicherweise auch innerhalb der EU vor dem Aufkauf durch ausländische Staatsbetriebe geschützt werden. Dabei gilt es auch zu verhindern, dass ein künftiger europäischer Verteidigungssektor nicht von einem Nationalstaat allein dominiert wird bzw. die deutschen Unternehmen zum Juniorpartner degradiert werden. Deshalb wäre eine Beschränkung des Genehmigungsvorbehalts auf außereuropäische Übernahmen nicht angebracht, auch wenn die Gefahr ungewünschter innereuropäischer Übernahmen minderschwer wiegt, da zumindest die Versorgungssicherheit innerhalb Europas durch den Letter of Intent und den Rahmenvertrag sichergestellt ist.

Die Wahrnehmung übergeordneter nationaler bzw. strategischer Interessen, nämlich die Chance, mit den technologisch führenden deutschen Unternehmen eine

europäische Neuordnung zu beeinflussen, überfordert Unternehmen und Verbände. Die Sicherung des Standortes für die Verteidigungsindustrie ist in erster Linie eine politische Aufgabe und kein vorrangiges unternehmerisches Ziel. Die strategischen und Sicherheitsinteressen des Landes müssen deshalb grundsätzlich von der Bundesregierung vertreten werden, die für das Gesamtinteresse zuständig und legitimiert ist. Voraussetzung wäre allerdings, diese Interessen zu definieren und deutlich zu machen, welche Kernfähigkeiten die Bundesregierung erhalten möchte. Immerhin haben sich das Bundesministerium der Verteidigung und der Bundesverband der Deutschen Industrie im Februar d.J. endlich auf eine gemeinsame Definition wehrtechnischer Kernfähigkeiten geeinigt. Es „sind die Fähigkeiten, auf die aus sicherheitspolitischen, technologischen und/oder rüstungswirtschaftlichen Gründen unter Berücksichtigung einer zukunftsfähigen europäischen Ausrichtung auf der Basis der dazu notwendigen industriellen Wettbewerbs- und Durchsetzungsfähigkeit künftig nicht verzichtet werden kann“. Dabei werden potenzielle Kernfähigkeiten auch nach dem Kriterium ihrer zukünftigen nationalen wie europäischen Marktposition untersucht.

Eine bloße Selbstverpflichtung der Industrie, ein nachträgliches Ratifizierungsverfahren oder auch eine reine Meldepflicht reichen bei weitem nicht aus, den Ausverkauf wehrtechnischer Kernfähigkeiten zu verhindern.

Frage:

Haben andere OECD-Mitgliedstaaten vergleichbare Regelungen?

Antwort:

In allen anderen Staaten, die über eine relevante Verteidigungsindustrie verfügen, können die Regierungen auf unterschiedliche Weise verhindern, dass ausländische Investoren bestimmenden Einfluss auf heimische Unternehmen erlangen. Zu unterscheiden sind dabei drei Ebenen:

- Einflussnahme durch staatliches Eigentum, insbesondere durch „golden shares“. Damit kann in Frankreich, Großbritannien, Italien, Spanien und Portugal das Eindringen ausländischen Kapitals verhindert werden.
- Einflussnahme durch Gesetze mit allgemeinen Genehmigungstatbeständen bei ausländischen Direktinvestitionen. Dies ist eindeutig der Fall in Frankreich (Décret No. 2003-196, Arrêté du 7 mars 2003), Großbritannien (Enterprise Act 2002) und USA (Exon-Florio Amendment to the Defense Production Act). In Italien und Spanien sind die Rechtsgrundlagen nicht ganz eindeutig, in Schweden findet die Kontrolle der nationalen Regierung indirekt, z.B. durch Erteilung bzw. Versagung der Genehmigung zur Produktion von Rüstungsgütern statt.
- Mittelbare Beeinflussung, etwa durch die Androhung, keine Aufträge mehr zu erteilen oder durch Protegieren einer nationalen Lösung etwa mit Ministererlaubnis, um einer ausländischen Investition zuvor zu kommen. Solche protektionistische Beschränkungen laufen meist auf dasselbe Ergebnis hinaus und sind im wehrtechnischen Bereich be-

sonders häufig anzutreffen. Hier ist die Lage in Europa schier unübersichtlich. Die von der EU-Kommission eingesetzte Expertengruppe High Level Group of Company Law Experts on Issues related to Takeover Bids hat eine Fülle von Übernahmehemmnissen festgestellt und kommt in ihrem Abschlussbericht zu dem Ergebnis, dass eine flächendeckende rechtsvergleichende und rechtstatastliche Bestandsaufnahme der Situation in den einzelnen Mitgliedsstaaten nicht existiert und damit ein präziser Nachweis einer bestehenden oder fehlenden Waffengleichheit nicht zu führen ist. Dabei wird u.a. auf goldene Aktien, Mehrfachstimmrechte und diskriminierende Quorumfordernisse verwiesen (vgl. auch Anlagen 1 und 2).

Frage:

Wie viele Unternehmen werden von den Regelungen betroffen sein?

Antwort:

Die Zahl der betroffenen Unternehmen dürfte sich in engen Grenzen halten, schon allein deshalb, weil die Verteidigungsindustrie nur einen geringen Anteil an der deutschen Gesamtproduktion hat. Außerdem geht es nicht um irgendwelche Rüstungsgüter, sondern um strategisch wichtige Technologien bzw. Unternehmen, also um die „Perlen“ der deutschen wehrtechnischen Industrie. Die Beispiele HowaldtWerke Deutsche Werft, der technologische Weltmarktführer bei konventionellen U-Booten ist, und der Kern einer europäischen Neuordnung hätte sein müssen, ebenso wie MTU, die sich beide inzwischen in Händen amerikanischer Finanz- bzw. Investmentgruppen befinden.

Aus unserer Sicht wäre zu überlegen, ob nicht auf den Vorschlag des Bundesrates zurückzukommen wäre, die Worte „Kriegswaffen oder andere Rüstungsgüter“ durch die Formulierung „Güter im Sinne von Teil B der Anlage zu § 1 des Gesetzes über die Kontrolle von Kriegswaffen (Kriegswaffenliste)“ zu ersetzen. Im Teil B dieser Kriegswaffenliste sind alle Kategorien von relevanten Kriegswaffen erfasst, so dass es keine Interpretationsspielräume geben kann. Die Formulierung „andere Rüstungsgüter“ lädt dagegen zu einer ausufernden Interpretation ein und könnte evtl. auch auf Zulieferer und Hersteller von dual use-Gütern ausgedehnt werden. Es sollte aber vermieden werden, dass der gesamte dual use-Bereich unter die Gesetzesänderung fällt.

Frage:

Gibt es andere Möglichkeiten, um das Ziel der Sicherheitsvorsorge zu erreichen?

Antwort:

Die Änderung des § 7 des Außenwirtschaftsgesetzes stellt durchaus eine zusätzliche staatliche Regulierung der Industrie dar. Diese Einschränkung der unternehmerischen Freiheit sollte allerdings auch eine größere Verantwortung des Staates und des Gemeinwesens für die Verteidigungsindustrie nach sich ziehen. Dies sollte am besten in Form einer baldigen Harmonisierung der nationalen Exportvorschriften in Europa und vor allem deren einheitliche Anwendung auf der Grundlage des bisher nicht rechtsverbindlichen europäischen Verhaltenskodex, die bisher den Wett-

bewerb zu Lasten der deutschen Anbieter verzerren. Mit einer bloßen Gesetzesänderung allein ist das zugrunde liegende Problem noch nicht gelöst. Das Hauptproblem besteht nicht in der Schaffung gesetzlicher Vorschriften, sondern vielmehr darin, dass eine Regierung wissen muss, welche Rolle Deutschland in Europa und der Welt spielen soll und dass sie zur Umsetzung unserer Interessen auch die geeigneten Strategien und Instrumente entwickelt. In diesem Rahmen könnte sie die wehrtechnische Industrie als strategische Industrie nutzen, müsste sich dann aber auch politisch für sie engagieren. Wenn das nicht der Fall ist und vor allem auch der Wille fehlt, gesetzliche Regelungen auch anzuwenden, hilft auch die Ergänzung des § 7 AWG wenig.

Frage:

Gibt es rechtliche Probleme?

Antwort:

Eine deutsche Übernahmeregulation, die eine Genehmigung in das Ermessen der Bundesregierung stellt, erscheint heute um so notwendiger, als die EU-Kommission nun mit ihrem seit 1989 verfochtenen

Plan gescheitert ist, bestehende Barrieren einzelner Mitgliedsstaaten in feindliche Übernahmen zu beseitigen. Gesetzliche Hürden gegen feindliche Unternehmensübernahmen bleiben nach dem Kompromissvorschlag der italienischen EU-Ratspräsidentschaft zur EU-Übernehmerichtlinie vom Oktober 2003 weitgehend erhalten, so dass das angestrebte Level Playing Field in weite Ferne rückt.

Frage:

Welche Rolle spielt bei einer Gesamtabwägung der Anteil eines Rüstungsgutes an der gesamten Produktion eines Unternehmens?

Antwort:

Rüstungsproduktion findet in Deutschland fast ausschließlich in diversifizierten Unternehmen statt. Der Rüstungsanteil an diesen grundsätzlich zivilen Unternehmen ist unterschiedlich. In einer Vielzahl von Betrieben spielen wehrtechnische Produkte nur eine untergeordnete Rolle. Im Falle einer zu erhaltenden Kernfähigkeit oder Technologie sollte der prozentuale Anteil an der Gesamtproduktion kein Kriterium sein.

Anlage 1

Schematische Übersicht staatlicher Eingriffe				
Land	Genehmigungs-/Verbotsvorbehalt	Goldene Aktien	Mehrfachstimmrecht	Vorratsbeschlüsse
USA ¹⁾	X			
GB ¹⁾	X	X		
FR ²⁾	X	X	X	
IT		X		
SP		X		
SWE	X	X	X	
D				X

1) Verbotsvorbehalt; 2) Genehmigungsvorbehalt;

Anlage 2

Vergleich der Übernahmeregulationen in ausgewählten Ländern

	Deutschland	USA	Frankreich	Großbritannien
Rechtsgrundlage (in Kraft seit:)	Außenwirtschaftsgesetz (AWG) 28. April 1961 Außenwirtschaftsverordnung (AWV)	Defense Production Act (DPA), Section 721 (Exon-Florio Provision, 1988 - Änderung Oktober 1992)	Décret No. 2003-196 Arrêté No. 2003-196 (07. März 2003)	Enterprise Act 2002 (20. Juni 2003)
Gegenstand	Außenwirtschaftsverkehr	Kontrolle ausländischer Direktinvestitionen	<i>Verfahren bei ausländischen Investitionen</i>	<i>Wettbewerbsbeschränkungen</i>
Einschlägige Vorschriften	§ 7 Abs 1 und 2 AWG § 5a AWV	50 App. U.S.C.A. § 2170	Décret No. 2003-196 Titre III Article 7	Enterprise Act 2002 Sections 42, (45), (58), 59
Schwellenwert	25% der Stimmrechte nach Investition. (§ 5a (1) AWV)	nein	33,33% der Anteile oder Stimmrechte nach Investition (Titre I Article 1 (II d))	fallweise
Dauer des Verfahrens	Max. 30 Tage	Max. 90 Tage	Max. 60 Tage	Keine Angaben
Anspruch auf Entschädigung	nein	nein	nein	"Competition Appeal Tribunal" ermöglicht rechtlichen Einspruch, einschließlich der Geltendmachung von Schadensersatzansprüchen
Beteiligte Stellen / Behörden A: Anmeldung E: Entscheidung B: Beteiligung	A: BMWA E: BMWA B: im Einvernehmen mit AA, BMF und BMVG im Falle des § 7 Abs. 2 Nr. 5	A: Committee on Foreign Investment in the United States (CFIUS) (Antrag oder Initiative) E: US Präsident bzw. Bevollmächtigter	A: Wirtschafts- und Finanzministerium (Antrag) E: Wirtschafts- und Finanzministerium B: Verteidigungsministerium (DGA)	A: Wirtschaftsminister E: Wirtschaftsminister B: Verteidigungsministerium Bearbeitung durch „Office of Fair Trade“ (OFT)
Quelle: BMVG-Rü II 1, Bonn, 23.6.2003				

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)1123

19. April 2004

Schriftliche Stellungnahme

für die öffentliche Anhörung von Sachverständigen am 26. April 2004 in Berlin zum

Entwurf eines Elften Gesetzes zur Änderung des Außenwirtschaftsgesetzes (AWG) und der Außenwirtschaftsverordnung (AWV) - BT-Drs. 15/2537

Rheinmetall AG

1.) Trägt die geplante Neuregelung dazu bei, um auf internationaler Ebene, insbesondere im Rahmen des Aufbaus der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik als aktiver Partner mitwirken zu können?

Erstmals sollen nach dem Gesetzentwurf nicht nur einzelne Handlungen von Rüstungsunternehmen einer Genehmigungspflicht unterliegen, sondern sogar der Erwerb von Anteilen an solchen Unternehmen. Dieser Kernpunkt der geplanten Neuregelung, die Einführung einer generellen Genehmigungspflicht für ausländischen Anteilserwerb an deutschen Rüstungsunternehmen, ist nicht geeignet, die Rolle Deutschlands als aktiver Partner insbesondere beim Aufbau der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu fördern.

Zunächst erschwert die generelle Genehmigungspflicht unternehmensinterne Umstrukturierungen transnationaler Unternehmen mit deutscher Beteiligung. So sind davon auch deutsche Produktionsstandorte, die im Besitz ausländischer Unternehmen sind, betroffen.

Die Europäische Union bemüht sich seit langem und mit zunehmendem Erfolg, eine engere Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei rüstungsindustriellen Fragen zu ermöglichen. Ein aktuelles Beispiel dafür ist das „Rahmenabkommen über die Maßnahmen zur Erleichterung der Umstrukturierung und der Tätigkeit der Europäischen Rüstungsindustrie“. Darin verpflichten sich Deutschland und fünf weitere Länder u. a., Maßnahmen zur Erleichterung der Rüstungsexporte und des Technologietransfers einzuführen. Lediglich aus Gründen der nationalen Sicherheit sollen noch rüstungsindustrielle Kernfähigkeiten im eigenen Land unterhalten werden.

Die vorgesehene generelle Genehmigungspflicht würde sich darüber hinaus primär an die EU-, NATO- und NATO-gleichgestellte Partner richten. Der Erwerb von Anteilen durch ein Unternehmen aus anderen Ländern (Drittländer) kann bereits heute über § 2 Abs. 2 AWG verhindert werden. Die Verweigerung einer

von der Bundesregierung nunmehr vorgesehenen Genehmigung für einen Verkauf an ein Unternehmen aus der EU oder den USA müsste die Bundesregierung nach dem Gesetzentwurf damit begründen, dass der Anteilserwerb gegen deutsche Sicherheitsinteressen verstößt. Eine solche Maßnahme würde die Bundesrepublik gegenüber den verbündeten Staaten einem erheblichen Rechtfertigungsdruck aussetzen.

Zur Sicherung der wehrtechnischen Kernfähigkeiten in Deutschland ist die geplante Einführung einer generellen Genehmigungspflicht aus Sicht der betroffenen Wirtschaft nicht nötig. Für die Rolle Deutschlands im Prozeß des Aufbaus einer gemeinsamen europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik würde sie sich zudem als hemmend erweisen.

2.) Trägt die neue Regelung dazu bei, um die Verfügungsgewalt über Kernkompetenz der deutschen Rüstungswirtschaft zu sichern und damit die Sicherheitsvorsorge durch den Staat zu gewährleisten?

Die Einführung einer Genehmigungspflicht für ausländischen Anteilserwerb an deutschen Rüstungsunternehmen trägt sicherlich dazu bei, die Verfügungsgewalt über Kernfähigkeiten der deutschen Rüstungswirtschaft zu sichern. Sie ist jedoch unverhältnismäßig. Das von der Bundesregierung angestrebte Ziel kann auch durch das mildere Mittel einer Mitteilungspflicht im vollen Umfang erreicht werden.

Die Einführung einer generellen Genehmigungspflicht ist als unverhältnismäßig abzulehnen. Der Gesetzentwurf nimmt beispielsweise keine Rücksicht darauf, ob der Anteil der Rüstungsgüter am Gesamtumsatz des Unternehmens minimal gering oder sehr hoch ist. Die vorgesehene generelle Genehmigungspflicht greift in beiden Fällen ein. Der Gesetzentwurf macht auch keinen Unterschied, ob ein Unternehmensanteil an einem Rüstungsunternehmen unmittelbar selbst veräußert werden soll oder ein Anteil an einer Holding, in deren Unternehmensportfolio sich auch nur ein einziges Unternehmen befindet, das Rüstungsgüter herstellt. Desweiteren unterscheidet der Gesetzentwurf der

Bundesregierung auch nicht danach, ob das im Unternehmen hergestellte Rüstungsgut ein wesentliches Rüstungsgut ist oder nur eine rüstungstechnische Nebensache darstellt. Diese weit gefasste Regelung geht daher deutlich über das Ziel der Sicherung von Kernfähigkeiten der deutschen Rüstungswirtschaft hinaus.

Das Ziel der Bundesregierung, die Verfügungsgewalt über Kernfähigkeiten der deutschen Rüstungswirtschaft zu sichern, lässt sich durch das weniger einschneidende Mittel der Einführung einer Meldepflicht mit Versagungsmöglichkeit durch die Bundesregierung ebenfalls erreichen (Einzelheiten hierzu vergleiche Antwort zu Frage 5).

Es entspricht einer langen Tradition, dass die Eckpunkte der Exportkontrolle von der Bundesregierung im Konsens mit der Wirtschaft festgelegt werden. Der Konsens zwischen Politik und Wirtschaft über grundlegende Punkte des Außenwirtschaftsverkehrs sichert in der Praxis eine effektive Kontrolle. Bei der Beschränkung von Anteilserwerben handelt es sich um einen solchen grundlegenden Punkt.

Die Einführung einer Meldepflicht mit Versagungsmöglichkeit würde im Interesse einer konsensualen Lösung einerseits das Interesse der betroffenen Wirtschaft an der Vermeidung unnötiger Belastungen berücksichtigen, andererseits würde den Interessen der Bundesregierung Rechnung getragen. Die Bundesregierung hat stets betont, dass sie durch die Änderung des AWG und der AWW lediglich eine rechtzeitige Information über beabsichtigte Anteilserwerbe erreichen wolle, verbunden mit der Möglichkeit, in Einzelfällen einen Anteilserwerb zu verhindern. Dies lässt sich durch ein verbindliches Meldeverfahren sicherstellen.

Darüber hinaus erscheint es unverhältnismäßig, eine Genehmigungspflicht – wie im Gesetzentwurf vorgesehen – in § 7 Abs. 2 Nr. 5 AWG nicht nur auf Unternehmen zu beziehen, die Kriegswaffen herstellen, sondern sie auch auf Produzenten aller übrigen Rüstungsgüter zu erstrecken. Dies ist zur Erreichung des von der Bundesregierung erklärten Ziels der Gesetzesänderung, nämlich der Sicherung von Kernfähigkeiten der deutschen wehrtechnischen Industrie, nicht nötig. Für einen derart weit gefassten und flächendeckenden „Vorratsbeschluss“ ist keine Rechtfertigung zu erkennen.

Desweiteren ist zu bedenken, dass die Einführung einer generellen Genehmigungspflicht das Interesse und Engagement von Investoren bei deutschen Rüstungsfirmen reduzieren würde. Die internationale Konkurrenzfähigkeit deutscher Rüstungsunternehmen sowie deren erfolgreiche Einbindung in eine europäische Rüstungsindustrie würden durch mangelnde Investitionen in Frage gestellt. Die eigentliche Absicht der Gesetzesänderung, die deutsche Rüstungsindustrie zu stärken, wird verkehrt, indem die genannten unbeabsichtigten Folgen der Gesetzesänderung überwiegen und stattdessen die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Rüstungsunternehmen – und damit auch die Erhaltung von wehrtechnischen Kernfähigkeiten – geschwächt wird durch die breit angelegte juristische Möglichkeit, einen ausländischen Anteilserwerb zu verhindern.

3.) Haben andere OECD-Mitgliedstaaten vergleichbare Regelungen?

Nach unserer Kenntnis haben beispielsweise Frankreich, Großbritannien, die USA, Italien und Spanien die Möglichkeit, ausländische Investitionen in Unternehmen, die Rüstungsgüter und Kriegswaffen her-

stellen, zu untersagen bzw. einzuschränken. Die dortigen Vorschriften sind fast ausnahmslos weniger weit reichend als die im Gesetzentwurf der Bundesregierung vorgesehene Einführung einer generellen Genehmigungspflicht.

a.) Frankreich

In Frankreich bedürfen ausländische Investitionen, die sich auf die Landesverteidigung, Waffen oder Sprengstoffe beziehen, sowie Investitionen, welche die öffentliche Ordnung oder die öffentliche Sicherheit gefährden können, der vorherigen Zustimmung des Wirtschafts- und Finanzministers, wenn die ausländischen Anteile an dem Unternehmen nach dem Erwerb 33,33 % übersteigen. Die im Gesetzentwurf der Bundesregierung vorgesehene Grenze von 25 % geht über die französische Regelung weit hinaus.

b.) Großbritannien

In Großbritannien existieren keine spezifischen Regelungen zu ausländischen Investitionen in Rüstungs- und Kriegswaffenunternehmen. Vielmehr besteht generell bei ausländischen Investitionen unabhängig davon, ob sie in rüstungswirtschaftliche oder zivilwirtschaftliche Unternehmen erfolgen, eine Beschränkungsmöglichkeit. Alle Investitionen in Unternehmen, die zu einer Beteiligung von 25 % führen, oder bei denen der Wert der übernommenen Anteile 70 Mio. britische Pfund übersteigt, müssen dem Office of Fair Trading (OFT) zur Prüfung vorgelegt werden.

Allerdings hält die britische Regierung an mehreren privatisierten Unternehmen Anteile mit Sonderrechten, die es ihr ermöglichen, die Übernahme durch ausländische Investoren zu verhindern (sogenannte „golden shares“).

c.) USA

In den USA besteht überhaupt keine Genehmigungspflicht, sondern eine Meldepflicht mit Versagungsmöglichkeit im Einzelfall. Eine solche Meldepflicht mit Einzeleingriffsmöglichkeit gemäß dem unten näher vorgestellten Alternativvorschlag ist aus Sicht der betroffenen Wirtschaft ein gegenüber dem Gesetzentwurf der Bundesregierung vorzugswürdiger Weg.

Amerikanische Unternehmen sind verpflichtet, dem US-Handelsministerium, einem Mitglied des Interministeriellen Ausschusses zur Investitionskontrolle (CFIUS), ausländische Beteiligungen ab 10 % der Stimmrechte anzuzeigen, mit Ausnahme von Investitionen unter 3 Mio. US-\$. Das CFIUS kann die Untersagung der Investition empfehlen, wenn die Einflussmöglichkeiten des ausländischen Investors die nationale Sicherheit gefährden können.

Der US-Präsident kann aufgrund einer Empfehlung des CFIUS ausländische Investitionen in sicherheitsrelevante Unternehmen untersagen. Das CFIUS-Verfahren (erste Prüfung und ggf. eingehende „Investigation“ sowie Entscheidung des Präsidenten) muss innerhalb von 90 Tagen abgeschlossen sein.

Die Prüfung des CFIUS führte seit 1988 nur in einem von 1200 geprüften Fällen zu einer Untersagung des US-Präsidenten (Erwerb eines Boeing-Zulieferers durch Unternehmen aus der Volksrepublik China).

Die Überprüfungsmöglichkeit aller wichtigen ausländischen Investitionen und das weitgehende Ermessen des CFIUS führen in der Praxis dazu, dass ausländische Investoren bei wesentlichen Investitionen im

Vorhinein die Zulässigkeit der Investitionen mit dem CFIUS klären, ggf. davon Abstand nehmen oder nach Verhandlungen mit dem CFIUS Auflagen für die Investitionen akzeptieren.

d.) Italien

Auch in Italien gibt es keine speziellen gesetzlichen Regelungen, um ausländische Beteiligungen im Bereich der Rüstungsindustrie zu kontrollieren.

Die italienische Regierung kann sich jedoch generell auf die „Geheimniswahrung zum Schutz der nationalen Sicherheit“ berufen, um ausländische Beteiligungen an italienischen Rüstungsunternehmen zu verhindern. Im Rahmen der Privatisierung staatlicher Rüstungsbetriebe hat sich die italienische Regierung darüber hinaus Kontrollrechte an den privatisierten Unternehmen vorbehalten, um ausländische Beteiligungen daran beschränken zu können.

e.) Spanien

In Spanien sind ausländische Beteiligungen an Rüstungsunternehmen genehmigungsbedürftig, wenn die ausländische Beteiligung über fünf Prozent des Gesellschaftskapitals der spanischen Gesellschaft beträgt oder wenn der ausländischen Gesellschaft direkt oder indirekt die Möglichkeit einer Beteiligung an der Geschäftsführung der Gesellschaft eingeräumt wird.

4.) *Wie viele Unternehmen werden von den Regelungen betroffen sein?*

Bei dem Kreis der betroffenen Unternehmen kommt es darauf an, ob man auf die Ermächtigungsgrundlage (§ 7 Abs. 2 Nr. 5 1. Spiegelstrich des Entwurfs) oder auf den Entwurf der Verordnung (§ 52 AWV) abstellt. Die Ermächtigungsgrundlage umfasst neben den Kriegswaffen auch die sonstigen Rüstungsgüter (Teil I Abschnitt A der Ausfuhrliste). Demgegenüber beschränkt sich der Entwurf des § 52 AWV auf Kriegswaffen im Sinne des KWKG. Offizielle und exakte Statistiken gibt es wohl weder zu dem einen noch zu dem anderen Güterkreis. Unsere Schätzungen gehen dahin, dass der Kreis an Unternehmen, die auch Rüstungsgüter produzieren, mehr als tausend umfasst. Umgang mit Kriegswaffen - so schätzen wir - dürften wohl rund 150 deutsche Unternehmen haben.

5.) *Gibt es andere Möglichkeiten, um das Ziel der Sicherheitsvorsorge zu erreichen?*

Es gibt einen Alternativvorschlag, wie das Ziel des Gesetzentwurfs der Bundesregierung, die Erhaltung von Kernfähigkeiten der deutschen wehrtechnischen Industrie, ebenso effektiv aber mit weniger Belastungen für die Wirtschaft erreicht werden kann.

Dieser Alternativvorschlag sieht die Einführung einer gesetzlichen Meldepflicht vor. Diese Meldepflicht sichert der Bundesregierung die von ihr gewünschte Information über den beabsichtigten Anteilserwerb. Dadurch ist die Bundesregierung auch in der Lage, in Ausnahmefällen (wie die Bundesregierung selbst immer wieder betont hat) durch einen Einzeleingriff einen ausländischen Anteilserwerb zu unterbinden.

Für die Industrie bringt dieser Vorschlag gegenüber dem Gesetzentwurf der Bundesregierung den Vorteil, dass potentielle Investoren durch die Möglichkeit einer Einzelfallregelung weniger abgeschreckt werden als durch eine generelle Genehmigungspflicht und dass die bei Einführung einer generellen Genehmigungspflicht zu erwartende Verschlechterung des Ratings börsennotierter deutscher Rüstungsunternehmen

(„Downgrading“) geringer ausfallen würde. Darüber hinaus setzt dieser Vorschlag das Ziel der Bundesregierung besser um als der von ihr eingebrachte Gesetzentwurf, da die Bundesregierung mit allen notwendigen Informationen versorgt wird, um in einem ausnahmsweise sensitiven Fall einen Anteilserwerb durch Einzeleingriff verhindern zu können.

6.) *Gibt es rechtliche Probleme?*

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung birgt für die betroffenen Unternehmen die Gefahr einer Ausweitung des bisherigen Regelungsgebietes durch bloße Verordnung. In § 7 Abs. 2 Nr. 5 AWG wird der Bundesregierung ein weiter Spielraum für die Genehmigungspflicht eingeräumt, der Unternehmen im Bereich der Herstellung oder Entwicklung von Kriegswaffen oder anderen Rüstungsgütern sowie im Bereich der Herstellung von Kryptosystemen umfasst. Die Verordnung (§ 52 Abs. 1 AWV) macht von diesem Spielraum derzeit lediglich einen Teilgebrauch, indem die Rüstungsgüter lediglich als solche der Kriegswaffenliste (Teil B der Anlage zu § 1 Abs. 1 KWKG) sowie Kryptosysteme konkretisiert werden. Diese Verordnung kann jedoch jederzeit ohne weiteres zum Nachteil der Industrie geändert werden, da hierfür nur eine Entscheidung der Exekutive erforderlich ist. Die Legislative könnte lediglich nach Erlass einer abändernden Verordnung widersprechen. Bis zu einem solchen Akt bliebe eine solche Verordnung aber in Kraft. Es handelt sich um eine sogenannte aufhebbarere Verordnung.

Wie oben bereits dargestellt, besteht bei dem Gesetzentwurf der Bundesregierung darüber hinaus das rechtliche Problem des Übermaßes der Einführung einer generellen Genehmigungspflicht.

Der Alternativvorschlag zur Einführung einer Meldepflicht bereitet dagegen keine rechtlichen Probleme. Dem im Namen der Bundesregierung geäußerten Einwand, dass sechs Monate nach Erlass eines Einzeleingriffs ohnehin eine Genehmigungsverordnung erlassen werden müsste, sind folgende zwei Argumente entgegenzuhalten:

Erstens: In den vergangenen Jahren sind zahlreiche Einzeleingriffe gemäß § 2 Abs. 2 AWG erlassen worden, ohne dass diesen jemals eine Verordnung gefolgt wäre. Dies war auch nicht erforderlich, da § 2 Abs. 2 AWG den Zweck hat, der Bundesregierung in sensitiven Einzelfällen die erforderlichen Einzeleingriffe zu ermöglichen. Lediglich für den Fall, dass die Bundesregierung anlässlich eines solchen Einzeleingriffs zu der Erkenntnis gelangt, dass eine über den Einzelfall hinaus gehende generelle Regelung erforderlich ist, soll § 2 Abs. 2 AWG der Bundesregierung die Möglichkeit einräumen, eine solche generelle Regelung im Verordnungswege zu erlassen. Daher könnten auch Einzelfallmaßnahmen gegen ausländische Anteilserwerbe auf § 2 Abs. 2 AWG gestützt werden, ohne dass danach zwingend eine Verordnung erlassen werden müsste.

Zweitens: Sofern man der Ansicht sein sollte, dass eine wörtliche Interpretation des § 2 Abs. 2 AWG stets den Erlass einer Verordnung binnen sechs Monaten nach einem Einzeleingriff erfordert, dann kann dies durch eine kleine Ergänzung des § 2 Abs. 2 AWG gelöst werden, nämlich durch folgenden Halbsatz: „...einer derartigen Rechtsverordnung bedarf es nicht mehr, wenn die Beschränkung aufgrund einer bereits durch Rechtsverordnung begründeten Meldepflicht

ausgesprochen wird“. Damit erstreckt sich der von der Bundesregierung zitierte Schutzzweck des § 2 Abs. 2 AWG (Rechtssicherheit für die Unternehmen) auch auf das Meldeverfahren mit Einzeleingriffsmöglichkeit.

7. *Welche Rolle spielt bei einer Gesamtabwägung der Anteil eines Rüstungsgutes an der gesamten Produktion eines Unternehmens?*

Die Frage, welche Rolle der Anteil eines Rüstungsgutes an der gesamten Produktion eines Unternehmens hat, kann nicht generell beantwortet werden. Vielmehr lässt sich nur eine Aussage für das jeweilige konkrete Unternehmen treffen. Bei den klassischen Unternehmen der wehrtechnischen Industrie spielen die Rüstungsgüter bei einer Gesamtabwägung die alles entscheidende Rolle. Dies sind vor allem diejenigen Unternehmen, die sich darauf konzentrieren, militärische Güter herzustellen. Hier liegt die Bedeutung der Rüstungsgüter im Verhältnis zur Gesamtproduktion bei 100 %.

Bei denjenigen Unternehmen, die vorwiegend zivile Güter und unter anderem auch bestimmte Produkte des Teils I Abschnitt A der Ausfuhrliste herstellen, lässt sich das Ausmaß der Bedeutung letztlich nur für jeden Einzelfall gesondert ermitteln. Es gibt eine Vielzahl von Unternehmen, bei denen die Produktion von Rüstungsgütern rein umsatzmäßig einen geringen Umfang einnimmt. Trotzdem ist die Herstellung von Rüstungsgütern aus verschiedenen Gründen für diese Unternehmen von so hoher Bedeutung, dass sie an dem Produktionszweig festhalten und diesen nicht wegen der von der Bundesregierung vorgesehenen Einführung einer generellen Genehmigungspflicht aus ihrem Unternehmen ausgliedern wollen. Ein Grund mag darin liegen, dass Hersteller von Rüstungsgütern den Ruf genießen, Produkte von höchster Präzision zu produzieren. Dieses Image - so eine mögliche Erwägung - soll sich auch auf die herzustellenden zivilen Güter erstrecken. Außerdem könnte diese Produktion, weil sich hinter ihr ein besonderes Know-how verbirgt, für die Ertragsseite des Unternehmens von besonderer Bedeutung sein.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)1129

20. April 2004

Schriftliche Stellungnahme

für die öffentliche Anhörung von Sachverständigen am 26. April 2004 in Berlin zum

Entwurf eines Elften Gesetzes zur Änderung des Außenwirtschaftsgesetzes (AWG) und der Außenwirtschaftsverordnung (AWV) - BT-Drs. 15/2537

Bundesverband der Deutschen Industrie

Zum vorgeschlagenen Genehmigungsvorbehalt für den Erwerb von Anteilen an Unternehmen der wehrtechnischen und kryptotechnischen Industrie

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung sieht einen Genehmigungsvorbehalt für den (anteiligen) Erwerb von Unternehmen der wehr- bzw. kryptotechnischen Industrie durch ausländische Käufer vor. Der BDI anerkennt das damit verfolgte Ziel, wehrtechnische Kernfähigkeiten in Deutschland zu erhalten, hält jedoch die vorgeschlagene Änderung des Außenwirtschaftsgesetzes (AWG) und der Außenwirtschaftsverordnung (AWV) für das falsche Instrument, um dieses Ziel zu erreichen. Gegen einen Genehmigungsvorbehalt für den ausländischen Erwerb von Unternehmen bestehen unsererseits schwerwiegende grundsätzliche Bedenken. Hilfsweise sollte sich der Bundestag für die Alternativvorschläge des BDI aussprechen.

1. Bedenken gegen einen Genehmigungsvorbehalt – ein rüstungspolitisch und außenwirtschaftlich falsches Signal

Die vorgesehene Einführung eines Genehmigungsvorbehalts für den Erwerb von Anteilen deutscher wehrtechnischer Unternehmen ist aus rüstungspolitischer und

-wirtschaftlicher Sicht abzulehnen. Mit Blick auf die schrumpfenden nationalen Verteidigungsmärkte in Europa ist der Weg zur Entwicklung einer europäischen rüstungsindustriellen Struktur vorgezeichnet. Mit dem LOI-Abkommen soll dies politisch begleitet werden, abgesichert durch Regelungen zur Wahrung nationaler sicherheits- und rüstungspolitischer Interessen. Hier muss die Politik besondere Anstrengungen unternehmen. Für die deutsche Verteidigungswirtschaft muss in diesem Rahmen die Möglichkeit unternehmerischer Entscheidungen für europäische Verflechtungen bestehen. Die deutsche wehrtechnische Industrie ist in besonderem Maße auf internationale Kapitalbeteiligungen angewiesen. Mit Blick auf den seit 1990 dramatisch geschrumpften nationalen Rüstungsmarkt lassen sich anderenfalls keine leistungsfä-

higen wehrtechnischen Kapazitäten in Deutschland erhalten. Ein „Schutz“ vor Beteiligungen kann kein Beitrag zur Existenzsicherung der Industrie und kein Ersatz für fehlende Aufträge sein. Ein Unternehmen, das seine Existenz angesichts der strukturellen Veränderungen in der Rüstungsindustrie durch Stärkung mit ausländischem Kapital, durch Anteilsverflechtungen oder anderweitig sichern möchte, kann bei einer gesetzlichen Vorgabe in der derzeit geplanten Form nicht einschätzen, ob es die beantragte Genehmigung erhalten wird. Zusätzlich zu den ohnehin bereits bestehenden Problemen, die sich aus der restriktiven deutschen Rüstungsexportgenehmigungspolitik für den Erhalt rüstungsindustrieller Kernfähigkeiten am Standort Deutschland ergeben, würde mit einem Genehmigungsvorbehalt ein weiterer Abschreckungsfaktor für die Einbeziehung deutscher Unternehmen in einen europäischen Rüstungsmarkt mit anteiliger „single source“-Beschaffung in Deutschland geschaffen.

Eine Genehmigungspflicht für den Erwerb von Unternehmen der wehr- bzw. kryptotechnischen Industrie wäre – auch über den Bereich der betroffenen Unternehmen hinaus – ein negatives Signal für den Industriestandort Deutschland. Neue Beschränkungen durch Investitionshindernisse würden der Attraktivität deutscher Unternehmen für ausländische Investoren schaden und dem Ziel des Bürokratieabbaus zuwiderlaufen.

2. Mögliche Alternativen zur geplanten Gesetzesänderung

Bei unerwünschten Unternehmenskäufen im militärisch sensiblen Bereich sind politische Einzelfalllösungen gegenüber einer Gesetzesänderung zu bevorzugen. Bei der Suche nach solchen Lösungen und deren Umsetzung ist die wehrtechnische Industrie zur Mitwirkung bereit. Die Wirtschaft hat bereits im Vorfeld des nun vorliegenden Gesetzentwurfs konkrete Alternativvorschläge unterbreitet, die vom Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit bedauerlicherweise abgelehnt wurden. So ist es beispielsweise denkbar,

im Sinne einer Selbstverpflichtung die Bundesregierung vor Anteilsverkäufen zu informieren. Zur Erfassung der von diesem **freiwilligen Meldeverfahren** betroffenen Unternehmen könnte gemeinsam mit der Wirtschaft eine Liste erarbeitet werden. Sollte die Bundesregierung in einem konkreten Fall Bedenken gegen eine gemeldete ausländische Erwerbsabsicht haben, könnte sie Gespräche mit dem betroffenen Unternehmen aufnehmen, um zu einer einvernehmlichen Lösung zu gelangen. Das freiwillige Meldeverfahren sichert den von der Regierung gewünschten Informationsfluss. Es ist in der Wirtschaft völlig unüblich – weil sinnwidrig – dass ein Interessent für einen Sperrminoritätsanteil an einem Unternehmen vor dem Erwerb nicht die Anteilseigner kontaktiert, um die Kooperationsfelder auszuloten. Im Rahmen des freiwilligen Meldeverfahrens der Wirtschaft würde selbstverständlich berücksichtigt, dass die Anteilseigner die Unternehmensleitung (den „Ausführverantwortlichen“) von entsprechenden Erwerbsabsichten frühzeitig unterrichten müssen.

Alternativ wäre auch eine **Meldepflicht** für ausländische Erwerber vorstellbar, deren Nichtbeachtung zur (schwebenden) Unwirksamkeit etwaiger getätigter Unternehmenskäufe führen könnte. Die Meldepflicht könnte mit der Maßgabe versehen werden, dass der Erwerb nicht wirksam ist, wenn das BMWA innerhalb einer bestimmten Frist (z.B. vier Wochen) widerspricht. Für eine derartige Untersagung könnte auf § 2 Abs. 2 AWG zurückgegriffen werden. Demnach können Beschränkungen von Rechtsgeschäften angeordnet werden, um eine im Einzelfall bestehende Gefahr für die in § 7 Abs. 1 AWG genannten Rechtsgüter abzuwenden. Es würde zur Erreichung des angestrebten Ziels genügen, den Begriff „wesentliche Sicherheitsinteressen“ in den Katalog des § 7 Abs. 1 AWG aufzunehmen. Der hierzu seitens der Bundesregierung vorgebrachte Hinweis auf die Notwendigkeit einer Verordnung nach sechs Monaten ist nicht zwingend. Das BMWA hat bisher eine Reihe von Einzeleingriffen vorgenommen, ohne jeweils eine Verordnung sechs Monate später zu erlassen. Dies ist auch nicht notwendig. § 2 Abs. 2 AWG hat die Funktion, Lücken zu schließen. Er soll die Möglichkeit schaffen, sensitive Einzelfälle zu verhindern, **ohne** damit zugleich eine generelle Genehmigungspflicht zu kreieren. Nur wenn sich aufgrund des Einzelfalls eine generelle Lücke zeigt, soll sie durch Verordnung geschlossen werden. Ansonsten sollte mit der Erledigung des Einzelfalls die Notwendigkeit einer generellen Lösung entfallen.

Sollte der Rückgriff auf § 2 Abs. 2 AWG weiterhin abgelehnt werden, wäre es denkbar, zusätzlich zu einer Meldepflicht eine eigene Ermächtigungsgrundlage für eine Untersagungsverfügung durch das BMWA zu formulieren. Damit wäre die Rechtslage eindeutig festgelegt und die vermeintliche Notwendigkeit einer nachfolgenden Verordnung würde entfallen.

3. Notwendige Änderungen am vorgelegten Gesetzentwurf

a) Anwendungsbereich

Sollte es zu der geplanten Gesetzesänderung kommen, ist darauf zu achten, dass der Anwendungsbereich der Genehmigungspflicht auf den engen Kreis der wirk-

lich sensiblen Unternehmen (d.h. die Hersteller bzw. Entwickler von Kriegswaffen im Sinne der Kriegswaffenliste) beschränkt wird. Dies ist nach dem Wortlaut des vorliegenden Gesetzentwurfs **nicht** gewährleistet und unterstreicht die negative wirtschaftliche Signalwirkung des Gesetzesvorhabens. Wir halten es für äußerst problematisch, dass nach dem geplanten Wortlaut von § 7 Abs. 2 Nr. 5 AWG auch eine Genehmigungspflicht für Hersteller „anderer Rüstungsgüter“ möglich wäre, so dass die Bundesregierung diese Pflicht durch eine entsprechende Änderung der Außenwirtschaftsverordnung später auch auf Unternehmen ausdehnen könnte, die Güter im Sinne von Teil I Abschnitt A der Ausfuhrliste herstellen oder entwickeln. Vor einer solchen Ausweitungsmöglichkeit ist dringend zu warnen, da Teil I A der Ausfuhrliste auch Produkte erfasst, die außerhalb des Bezugs zu einer militärischen Hauptware völlig unauffällig sind (z.B. verschiedene Bereiche der Fahrzeug- und Antriebstechnik, Kugel- und Wälzlager, bestimmte Batterien, Scheinwerfer, Funkgeräte, Antennen oder spezielle Kunststoffe). Hiervon wäre eine Vielzahl von insbesondere mittelständischen Unternehmen betroffen, die ganz überwiegend zivile Güter produzieren, daneben jedoch auch in geringem Umfang militärisch relevante Güter herstellen. Selbst ein einziges Zubehörteil im Sortiment würde ausreichen, um ein Unternehmen als Rüstungsunternehmen einzustufen und seine (teilweise) Veräußerung der Genehmigungspflicht zu unterwerfen. Ein derart weiter Anwendungsbereich ist aus unserer Sicht weder jetzt noch in Zukunft gerechtfertigt. Wir unterstützen daher den Änderungsvorschlag des Bundesrats vom 13. Februar 2004 und appellieren nachdrücklich an den Bundestag, der Gefahr künftiger Erweiterungen des Anwendungsbereichs vorzubeugen und bereits im Text des Gesetzes (§ 7 Abs. 2 Nr. 5 AWG) eine Beschränkung auf die Hersteller von Kriegswaffen vorzunehmen. Eine Einschränkung im Text der Außenwirtschaftsverordnung ist unzureichend.

b) Angemessenheit und zu erwartende Probleme in der Praxis

An der Angemessenheit und praktischen Umsetzbarkeit der geplanten Regelung bestehen erhebliche Zweifel. Aus unserer Sicht ist der die geplante Genehmigungspflicht auslösende Schwellenwert von 25% zu niedrig. Erst ab einer Fremdbeteiligung von 50% liegt eine mehrheitlich ausländische Beteiligung vor, die eine Kontrolle und Beherrschung des deutschen Unternehmens bewirken würde.

Betroffen wären im übrigen auch bestehende europäische Verflechtungen, die von einem Unternehmen mit Sitz im europäischen Ausland geführt werden, da der Genehmigungsvorbehalt in diesen Fällen auch konzerninterne Umstrukturierungen erfassen würde, z.B. die Zuordnung einer deutschen Tochtergesellschaft zu einer ausländischen Schwester. Es besteht unseres Wissens keine Absicht der Bundesregierung, derartige Vorgänge einem Genehmigungsvorbehalt zu unterstellen.

In der Praxis kann es durchaus problematisch sein, das Vorliegen der Voraussetzungen für eine Genehmigungspflicht festzustellen. Dies betrifft insbesondere komplexe und verschachtelte Beteiligungsstrukturen, bei denen nicht der Erwerber, sondern eine ihm –

möglicherweise erst auf einer späteren Stufe – übergeordnete Gesellschaft ein gebietsfremdes Unternehmen ist. Die gegebenenfalls bestehende Genehmigungspflicht wird hier unter Umständen erst nachträglich festgestellt.

Ähnlich problematisch ist der Fall, dass ein gebietsfremder Erwerber, der bereits Anteile an einem deutschen Rüstungsunternehmen hält, weitere Anteile erwirbt, indem er einen anderen ausländischen Anteilseigner aufkauft und dadurch die Schwelle von 25% überschreitet. Hierfür wäre nach dem Wortlaut des Gesetzes eine deutsche Genehmigung erforderlich, obwohl der Erwerb zwei ausländische Gesellschaften betrifft und auf den Vertrag aller Wahrscheinlichkeit nach kein deutsches Recht anwendbar ist.

Unklar ist schließlich, wie eine Überwachung der im Entwurf genannten Grenze bei Unternehmen erfolgen

soll, deren Aktien sich im Streubesitz befinden und an der Börse gehandelt werden.

4. Fazit

Aus diesen Gründen appelliert der BDI an den Bundestag,

- von der geplanten AWG-/AWV-Änderung zur Einführung eines Genehmigungsvorbehalts für den (anteiligen) Erwerb von Unternehmen der wehr- bzw. kryptotechnischen Industrie durch ausländische Käufer Abstand zu nehmen,
- sich hilfsweise für die dargestellten Regelungsalternativen auszusprechen.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)1142

23. April 2004

Schriftliche Stellungnahme

für die öffentliche Anhörung von Sachverständigen am 26. April 2004 in Berlin zum

Entwurf eines Elften Gesetzes zur Änderung des Außenwirtschaftsgesetzes (AWG) und der Außenwirtschaftsverordnung (AWV) - BT-Drs. 15/2537

Joachim Rohde, Stiftung Wissenschaft und Politik

Einführende Bemerkungen

Der Staat als sicherheits- und verteidigungspolitisch handelnder Akteur und die rüstungstechnologische und –industrielle Basis (RTIB) stehen in einem engen wechselseitigen Abhängigkeitsverhältnis. Die militärische Handlungsfähigkeit von Staaten und ihre Fähigkeit zur Weiterentwicklung ihrer Streitkräfte (in technischer Hinsicht) – oder anders formuliert, ihre sicherheits- und verteidigungspolitischen Handlungsspielräume - werden entscheidend von den rüstungsindustriellen Fähigkeiten mitbestimmt, während gleichzeitig die Politik starken Einfluß nimmt auf die Handlungsoptionen der Industrie. Diesen Einfluß übt der Staat in verschiedenen Rollen aus:

- Als wichtigster und mitunter einziger *Kunde* definiert er die erforderlichen Produktionskapazitäten und beeinflusst die Struktur der rüstungsindustriellen Basis, ihre Kapazitäten und das Überleben einzelner Firmen.
- Als *Regulator* definiert er zum einen über die Festsetzung der exportpolitischen Rahmenbedingungen die Größe des Marktes, in dem die Rüstungsindustrie operiert. Zum anderen regelt er durch Beschaffungsrichtlinien und –verfahrensbestimmungen sowie über die Spezifikationen das Ausmaß der möglichen Integration von Rüstungsindustrie und ziviler Hochtechnologieindustrie sowie den möglichen Technologietransfer zwischen diesen Sektoren. Durch Genehmigungsvorbehalte bei Firmenverkäufen beeinflusst er transnationale industrielle Restrukturierungsbemühungen.
- In seiner *unterstützenden Funktion* hilft er der Industrie, Zugang zu ausländischen Märkten zu erhalten. In einigen Ländern beteiligt er sich darüber hinaus an der Finanzierung der industriellen Restrukturierung (z.B. in den USA).
- Als *Eigentümer* oder wichtigster Anteilseigner beeinflusst er industrielle Entscheidungen auch im Einzelfall und ist so in der Lage, industrielle Prozesse unmittelbar zu steuern.

Notwendig ist ein kongruentes Handeln des Staates gegenüber der Industrie über all seine verschiedenen Rollen hinweg. Sein Verhalten als Regulator darf nicht sein Kundenverhalten torpedieren und umgekehrt. An einer derartigen Kongruenz hat es in DEU in der Vergangenheit gefehlt. Die Bundesregierung muß sich der strategischen Relevanz der RTIB noch stärker bewußt werden und angesichts der Abhängigkeiten der Streitkräfte auch seiner Verantwortung für die Steuerung der RTIB.

Die geplante AWG-Änderung stellt zwar einen Eingriff in die Eigentumsrechte der Anteilseigner von Unternehmen der RTIB dar, allerdings ist in diesem Fall zu berücksichtigen, daß deren Eigentumswerte aus öffentlichem Interesse mit öffentlichen Mitteln für öffentliche Zwecke geschaffen und erhalten werden. Auch dies begründet im Umkehrschluss die Verantwortung des Staates für den Erhalt der RTIB.

Frage:

Trägt die geplante Neuregelung dazu bei, um auf internationaler Ebene, insbesondere im Rahmen des Aufbaus der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik als aktiver Partner mitwirken zu können?

Antwort:

Der Aufbau, Erhalt und Ausbau einer wettbewerbsfähigen europäischen RTIB ist eine wesentliche Voraussetzung für die Realisierung der sicherheits- und verteidigungspolitischen Ambitionen Europas. Eine solche europäische RTIB wird angesichts der Ressourcenengpässe nur entstehen, wenn Rüstungs- und Rüstungsindustriepolitik nicht mehr länger national fokussiert bleiben. Beim Aufbau einer solchen europäischen RTIB und der Entwicklung und inhaltlichen Ausgestaltung der sie steuernden politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen gilt es jedoch, auch deutsche Vorstellungen einzubringen. Dies setzt die Fähigkeit voraus, auf europäische Prozesse aktiv einwirken zu können. Aktives Mitgestalten industrieller Entwicklungen geht am wirksamsten über die Beteili-

gung an Rüstungskooperationsprogrammen und erfordert daher Geld. Wo dies nicht möglich ist, geht es darum, ungewollte und den eigenen Zielen und Interessen in Europa nicht entsprechende Entwicklungen notfalls auch verhindern zu können. In diesem Sinne ist die geplante Neuregelung eine notwendige aber nicht hinreichende Voraussetzung der Mitgestaltung europäischer Prozesse, da das Blockieren ungewollter Entwicklungen nicht aktives Gestalten ersetzen, sondern immer nur vervollständigen und flankieren kann – und muß.

Allerdings kann die geplante AWG-Änderung Voraussetzung für den Erhalt europäischer Handlungsoptionen sein. Dann nämlich, wenn sich z.B. amerikanische Versuche, europäische Allianzbildungen und andere Schritte in Richtung einer europäischen RTIB z.B. durch Firmenaufkäufe zu unterlaufen, auf deutsche Unternehmen richten.

Behindert die Regelung gleichzeitig die europäischen Prozesse, die sie schützen soll, bzw. katapultiert sie die deutsche Industrie aus solchen Prozessen, weil sie als Partner uninteressant wird? Werden Partner und Investoren abgeschreckt? Wohl kaum: erstens schrecken solche Regelungen nicht per se ab, sondern erst die Erfahrungen, die Firmen über die Jahre mit der Handhabung derartiger Regelungen durch die staatlichen Stellen machen (siehe Beispiel USA). Die von der Industrie vorgeschlagene Alternative (Meldepflicht und schwebende Unwirksamkeit des Erwerbs) hätte darüber hinaus eine psychologisch vergleichbare Wirkung, es wird in beiden Fällen auf die Handhabung ankommen; zweitens sondieren ausländische Firmen in den meisten Fällen ohnehin im politischen Raum, ob eine nennenswerte Beteiligung an einem deutschen Rüstungsunternehmen politisch erwünscht ist, weil sich nur so abschätzen läßt, ob sich die Investition langfristig rechnet – sprich der Kunde Bundeswehr erhalten bleibt. Einem ausländischen Investor mit dieser Motivstruktur wird eine solche Sondierung mit der AWG-Änderung durch Prozeßtransparenz und klare Ansprechpartner eher erleichtert.

Die politisch generell gewünschte industrielle Kooperation in Europa wird von der Neuregelung ebenfalls nicht nennenswert beeinträchtigt. Basiert diese Kooperation – was heute eher noch die Regel ist – auf MoUs zwischen den Staaten, die ein Rüstungskooperationsprogramm durchführen wollen – sprich ist der Staat Anstoßgeber der industriellen Kooperation – kann wohl generell davon ausgegangen werden, daß die Genehmigung erteilt wird. Darüber hinaus ist der administrative Aufwand, bei Gründung von Joint Ventures die notwendigen Exportlizenzen zu erhalten, um ein Vielfaches größer als die Beantragung der Genehmigung einer Kapitalbeteiligung. Es ist deshalb nicht nachvollziehbar, wieso potentielle Partner durch die Neuregelung von einer Kooperation via Kapitalverflechtung abgehalten werden sollten.

Frage:

Trägt die neue Regelung dazu bei, um die Verfügungsgewalt über Kernkompetenz der deutschen Rüstungswirtschaft zu sichern und damit die Sicherheitsvorsorge durch den Staat zu gewährleisten?

Antwort:

Ja, sie trägt dazu bei, ist aber bei weitem nicht ausreichend. Industrielle Kernfähigkeiten lassen sich nur mit

Hilfe ausreichender Finanzen erhalten – sprich einer ausreichenden Beauftragung. Kann diese national nicht sichergestellt werden, ist der Erhalt vom Export abhängig. Aber wenn es gelingt, industrielle Kernfähigkeiten durch inländische oder Exportnachfrage auszulasten, muß sichergestellt werden können, daß sie nicht durch finanzkräftigere europäische oder amerikanische Investoren aufgekauft und in Abhängigkeit von deren Motivstruktur die deutschen staatlichen Bemühungen um den Erhalt deutscher Kernfähigkeiten unterlaufen werden. Die geplante Neuregelung funktioniert daher als Flankierung, nicht aber Ersatz angemessener Beschaffungsanstrengungen, als eine solche Flankierung sind sie aber dringend notwendig.

Frage:

Haben andere OECD-Mitgliedstaaten vergleichbare Regelungen?

Antwort:

Ja, sofern sie über eine nennenswerte private Rüstungsindustrie verfügen.

Frage:

Wie viele Unternehmen werden von den Regelungen betroffen sein?

Antwort:

Potentiell alle Unternehmen, die Güter der Kriegswaffenliste entwickeln oder herstellen. De facto geht es um konkrete Schlüsselfähigkeiten und die Zahl der Unternehmen dürfte sich in engen Grenzen halten.

Frage:

Gibt es andere Möglichkeiten, um das Ziel der Sicherheitsvorsorge zu erreichen?

Antwort:

Nein. Die Technologietransfer- bzw. Exportkontrolle deckt nur bestimmte Aspekte ab.

Faßt man Sicherheitsvorsorge sehr eng als Sicherstellung der militärischen Handlungsfähigkeit in einer konkreten Krise, gäbe es die theoretische Option, die Abhängigkeit der Streitkräfte von industrieller Unterstützung zu verringern. Sie bleibt aber theoretisch, weil die dazu notwendigen Finanzmittel fehlen.

Frage:

Gibt es rechtliche Probleme?

Antwort:

-/-

Frage:

Welche Rolle spielt bei einer Gesamtabwägung der Anteil eines Rüstungsgutes an der gesamten Produktion eines Unternehmens?

Antwort:

Es geht um den Erhalt von konkreten Kernfähigkeiten oder Schlüsseltechnologien. Daher sollte dessen prozentualer Anteil an der Gesamtproduktion des Unternehmens keine Rolle spielen. Außerdem kann in den Fällen, in denen die Produktion von Kriegswaffen für das konkrete Unternehmen von untergeordneter Bedeutung ist, die Genehmigung mit einer Auflage erfolgen, z.B. der, daß der entsprechende Unternehmensteil ausgegliedert und nicht verkauft werden darf.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)1118

19. April 2004

Schriftliche Stellungnahme

für die öffentliche Anhörung von Sachverständigen am 26. April 2004 in Berlin zum

Entwurf eines Elften Gesetzes zur Änderung des Außenwirtschaftsgesetzes (AWG) und der Außenwirtschaftsverordnung (AWV) - BT-Drs. 15/2537

Burkard Schmitt, Institut für Sicherheitsstudien Europäische Union

Trägt die geplante Neuregelung dazu bei, um auf internationaler Ebene, insbesondere im Rahmen des Aufbaus der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, als aktiver Partner mitwirken zu können?

Die geplante Neuregelung sichert der Bundesregierung Mitsprache beim Zugriff auf nationale wehrtechnische Kernkompetenzen. Letztere sind die Voraussetzung dafür, deutsche Interessen bei der Entwicklung einer europäischen Rüstungspolitik einbringen zu können. Da Rüstung wiederum in unmittelbarem Zusammenhang mit der Entwicklung militärischer Fähigkeiten steht, dient der Schutz wehrtechnischer Kernkompetenzen auch der Rolle der Bundesrepublik beim Aufbau der ESVP.

Auch die Möglichkeit, steuernd in den grenzüberschreitenden Konsolidierungsprozess der Industrie einzugreifen, ist politisch bedeutsam. Auch wenn industrielle Zusammenschlüsse und Übernahmen vor allem wirtschaftlich Sinn machen müssen, so sind sie angesichts der besonderen Bedeutung der wehrtechnischen Industrie per Definition hochpolitisch und werden auch im Ausland keinesfalls dem freien Spiel marktwirtschaftlicher Kräfte überlassen. Dabei geht es nicht nur um den Schutz sensibler Technologien, sondern auch um die industrielle Unterfütterung politischer Bindungen.

Trägt die neue Regelung dazu bei, um die Verfügungsgewalt über Kernkompetenz der deutschen Rüstungswirtschaft zu sichern und damit die Sicherheitsvorsorge durch den Staat zu gewährleisten?

Das Recht, „Nein“ zur Übernahme eines wehrtechnischen Unternehmens zu sagen, sichert zwangsläufig die Verfügungsgewalt über industrielle Kernkompetenzen. Dabei kann es in der Regel nicht darum gehen, geplante Übernahmen tatsächlich zu untersagen. Der Vorteil des Genehmigungsvorbehalts besteht vielmehr darin, dass er als Hebel eingesetzt werden kann, um bestimmte Zusagen zur Versorgungssicherheit durchzusetzen. In den europäischen Nachbarstaaten wird die Zusage in der Regel erteilt, wenn der Käufer sich etwa zur Einhaltung bestehender Lieferverträge oder den

Erhalt bestimmter technologischer Kompetenzen verpflichtet. Die Möglichkeit, die Übernahme gegebenenfalls zu blockieren, verbessert dabei die Verhandlungsposition der Regierung ganz entscheidend.

Haben andere OECD-Mitgliedsstaaten vergleichbare Regelungen?

Vergleichbare Regelungen existieren in vielen OECD-Staaten. Von besonderer Bedeutung sind dabei aus deutscher Sicht die USA und die Lol-Staaten. Hier ein kurzer Überblick über die Regelungen in drei Staaten:

USA: Das *Exon-Florio* Gesetz von 1988 ermächtigt den Präsidenten, ausländische Direktinvestitionen zu prüfen und zu untersagen, falls diese die nationale Sicherheit beeinträchtigen. Der Präsident hat die Durchführung der *Exon-Florio* Bestimmung einem interministeriellen Ausschuss unter Vorsitz des *Secretary of Treasury* übertragen (CFIUS). CFIUS überprüft innerhalb von 30 Tagen geplante Interventionen und berichtet dann dem Präsidenten. Falls die Transaktion die nationale Sicherheit berührt, kann CFIUS ein vertieftes Prüfungsverfahren eröffnen.

Besonderheiten:

- Der Begriff „nationale Sicherheit“ ist nicht definiert. Allerdings nennt *Exon-Florio* eine Reihe von Faktoren, die bei der Prüfung zu berücksichtigen sind (u.a. technologische Führung der USA).
- Es besteht kein gesetzlicher Zwang, eine geplante Transaktion zu melden. Allerdings kann CFIUS jederzeit von sich aus initiativ werden und ein Prüfungsverfahren auch nach dem Vollzug einer Investition einleiten. Eine Transaktion kann in diesem Fall rückwirkend untersagt und rückgängig gemacht werden. Dieses „Damoklesschwert“ führt in der Praxis dazu, dass alle geplanten Transaktionen vorab gemeldet werden.
- Betroffen sind alle Transaktionen, die einem ausländischen Investor die Kontrolle über ein amerikanisches Unternehmen bringt, und zwar unabhängig von der Höhe der Kapitalbeteiligung. „Kontrolle“ wird dabei sehr weit gefasst als die Mög-

lichkeit, „wichtige Unternehmensentscheidungen direkt oder indirekt beeinflussen zu können.“

Frankreich: Gemäss Artikel 151-3 des *Code Monétaire et Financier* sind ausländische Investitionen genehmigungspflichtig, die „Forschung, Produktion oder Handel von Waffen, Munition, (Schieß)pulver und Sprengstoffe zu militärischen Zwecken oder für Kriegsmaterial betreffen“. Das Dekret n° 2003-196 präzisiert darüber hinaus, dass „direkte und indirekte ausländische Investitionen in Frankreich genehmigungspflichtig sind, die einen Bezug haben zur nationalen Sicherheit, Waffen und Sprengstoffen“.

Zuständig für die Genehmigung ist das Finanzministerium, dass sich bei seiner Entscheidung insbesondere auf das Urteil der französischen Rüstungsagentur DGA stützt. Die Entscheidung ist innerhalb von zwei Monaten zu fällen. Wird eine Transaktion ohne Genehmigung durchgeführt oder vereinbarte Auflagen nicht erfüllt, kann das Wirtschaftsministerium nachträglich auf Änderungen drängen oder die Transaktion rückgängig machen.

Besonderheiten:

- Als genehmigungspflichtige Investitionen gelten ausländische Unternehmensgründungen in Frankreich, der vollständige oder teilweise Erwerb von Unternehmenszweigen französischer Firmen, sowie der Erwerb von mindestens 33,33% des Kapitals oder der Stimmrechte eines französischen Unternehmens.
- Ebenfalls genehmigungspflichtig ist eine faktische Übernahme der Kontrolle, etwa durch das Gewähren von Darlehen oder Garantien, den Kauf von Patenten, den Erwerb von gewerblichen Verträgen oder technische Unterstützung.
- Eine einmal erteilte Genehmigung zum Erwerb eines französischen Unternehmens ist erneut zu prüfen, falls sich im nachhinein durch Kapitalveränderungen die Kontrollverhältnisse auf Seiten des ausländischen Investors verändern.

Großbritannien verfügt zwar über keine spezifische Regelung zu ausländischen Direktinvestitionen, deckt diese aber im Rahmen des Kartellrechts ab. Dieses wiederum ist im *Enterprise Act* geregelt, das im Juni 2003 in Kraft trat. Demnach ist eine Fusion dann gegeben, wenn zwei Unternehmen in gemeinsamen Besitz oder unter gemeinsame Kontrolle kommen. Dabei werden drei Kontrollstufen unterschieden:

- 1) *Materieller Einfluss auf die Strategie:* Möglichkeit, die Unternehmensführung zu stellen und/oder 15 % Kapitalbeteiligung,
- 2) *(de facto) Kontrolle über die Unternehmensstrategie:* Kapitalbeteiligung zwischen 15 und 50%;
- 3) *(de jure) Kontrolle über die Besitzanteile des Unternehmens:* Besitz Anteil von mehr als 50% der Stimmrechte.

Die Bestimmungen des *Enterprise Act* greifen auch, wenn ein Anteilseigner in eine andere Kontrollkategorie aufsteigt.

Das *Office of Fair Trading* (OFT) verfolgt Transaktionen und verweist relevante Fusionen zur Prüfung an die *Competition Commission*. Normalerweise sieht das Gesetz eine Prüfung vor, wenn das neugebildete Unternehmen auf dem britischen Markt einen Umsatz von 70 Millionen £ erwirtschaftet oder 25 % Markt-

anteil hält. In Sonderfällen kann die Prüfung auch unabhängig von diese Kriterien erfolgen. Dies gilt insbesondere für den Fall, dass „öffentliche Interessen“ (*„public interests“*) berührt werden. Gegenwärtig nennt das Gesetz lediglich „nationale Sicherheit“ und „öffentliche Sicherheit“ als relevante öffentliche Interessen. Der Minister für Handel und Industrie hat allerdings das Recht, andere Faktoren auf dem Verordnungsweg hinzuzufügen.

Bei der Vermutung, dass Fusionen das öffentliche Interesse berühren, kann der Minister für Handel und Industrie von sich aus initiativ werden, beim OFT einen Bericht in Auftrag geben und dann die *Competition Commission* mit einer eingehenden Prüfung beauftragen. Dieses Verfahren greift insbesondere dann, wenn eine der betroffenen Firmen ein „relevanter Auftragnehmer der Regierung mit Verteidigungsaktivitäten“ ist (= *special public interest*). Nach Erhalt des Berichtes der *Competition Commission* hat der Minister 30 Tage Zeit, über Genehmigung oder Ablehnung der Transaktion zu entscheiden. Das OFC berät dabei den Minister und kann auch in dessen Auftrag Verhandlungen mit den betroffenen Unternehmen führen.

Besonderheiten:

- Ähnlich wie in den USA besteht in Großbritannien kein Zwang, eine Fusion zu melden. Das OFT verfolgt aber Kapitalbewegungen und kann von sich aus aktiv werden und ein Prüfungsverfahren einleiten. Werden „öffentliche Interessen“, d.h. Sicherheitsinteressen berührt, kann auch der Minister eine Prüfung initiieren. Ebenfalls wie in den USA können Fusionen und Übernahmen auch rückwirkend untersagt werden. Unternehmen werden daher ausdrücklich ermutigt, geplante Transaktionen vorab zu melden.
- Der *Enterprise Act* von 2003 hat eine erheblich größere Reichweite als vergleichbare Regelungen in anderen Ländern: Zum einen unterscheidet er nicht zwischen inländischen und ausländischen Investoren, sondern umfasst alle Fusionen und Übernahmen. Zum andern zielen die Sonderbestimmungen nicht nur auf Rüstungsunternehmen und militärische Güter, sondern auf sicherheitsrelevante Bereiche insgesamt. Damit soll einem erweiterten Sicherheitsbegriff Rechnung getragen und neuen Bedrohungen begegnet werden (organisiertes Verbrechen, Terrorismus, sensitive Technologien und Infrastrukturen, etc.).

Erwähnt werden sollte in diesem Zusammenhang auch, dass in allen drei Ländern über die besprochenen Mechanismen hinaus noch andere Sicherungen gegenüber ausländischen Investoren existieren. In den USA sind dies insbesondere „*Special Security Arrangements*“ und sogenannte „*Proxy Boards*“. In Großbritannien verfügt die Regierung in den wichtigsten Unternehmen, BAE Systems und Rolls-Royce, Goldene Aktien, die ihr unter anderem das Recht einräumt, die Beteiligungshöhe einzelner ausländischer Aktionäre zu begrenzen (z. Zt. 15%). In Frankreich verfügt die Regierung ebenfalls Goldene Aktien in den wichtigsten Firmen und hält darüber hinaus noch zahlreiche direkte Beteiligungen. Der Genehmigungsvorbehalt bei ausländischen Investitionen wird daher vor allem bei der Übernahme kleinerer und mittlerer Unternehmen eingesetzt, bei denen die anderen Sicherungsmechanismen nicht vorhanden sind.

Spanien hat vergleichbare Regeln wie Frankreich, in Italien sichert sich der Staat durch direkte Beteiligung Mitsprache, Schweden kann die Höhe ausländischer Kapitalbeteiligungen an Rüstungsunternehmen ebenfalls limitieren und bspw. fordern, dass die Unternehmensleitung schwedischen Staatsbürgern vorbehalten bleibt.

Festzuhalten bleibt, dass der Zusammenhang zwischen Politik und Rüstungswirtschaft in allen relevanten Partnerländern klar erkannt und in Rechnung gestellt wird. Gesetzliche Bestimmungen zu (ausländischen) Investitionen sind die Regel. Dabei unterscheidet sich aber die Handhabung auf beiden Seiten des Atlantiks: Entsprechend dem amerikanischen Streben nach nationaler Autonomie soll die Regelung in den USA durchaus abschreckend wirken. In Europa dagegen wird die Notwendigkeit der transnationalen Konsolidierung wegen der Enge der nationalen Märkte allgemein anerkannt. Folglich zielt die Handhabung hier eher auf Steuerung industrieller Restrukturierung und Sicherung von Mitsprache.

Abschließend sei bemerkt, dass im Rahmen des LoI Gespräche über eine Abstimmung der nationalen Regelungen laufen. Dabei scheint sich etwa in Frankreich abzuzeichnen, dass man die entsprechenden Vorschriften dem englischen Vorbild anpassen, d.h. den Genehmigungsvorbehalt über den eigentlichen Rüstungsbereich hinaus auf „strategische Industrien“ und auf alle Investoren (unabhängig der Nationalität) ausweiten will. Auch bei den derzeit laufenden Diskussionen in der EU-Kommission geht man davon aus, dass bei der avisierten Schaffung eines europäischen Rüstungsmarktes eine Bestimmung zu ausländischen Investitionen notwendig ist.

Gibt es andere Möglichkeiten, um das Ziel der Sicherheitsvorsorge zu erreichen?

Sicherheitsvorsorge wird hier verstanden als a) die Versorgungssicherheit der Bundeswehr; b) Erhalt bzw. Verfügbarkeit relevanter Technologien und c) Schutz technologischer Fähigkeiten.

Der Kern der Sicherheitsvorsorge, die Versorgung der Bundeswehr mit Material im Kriegsfall, dürfte über die Notstandsgesetze abgedeckt sein. Allerdings spielt dies in der gegenwärtigen Sicherheitslage keine Rolle, da die Bundeswehr auf absehbare Zeit nicht zur Territorialverteidigung, sondern im internationalen Krisenmanagement eingesetzt wird.

Ansonsten beruht Sicherheitsvorsorge auf frei ausgehandelten Verträgen zwischen Bundesregierung und Industrie. Dabei gilt es zu bedenken, dass für ein wehrtechnisches Unternehmen das Verhältnis zur „eigenen“ Regierung wegen der Besonderheiten des Rüstungsmarktes stets von herausragender Bedeutung ist. Man kann daher davon ausgehen, dass ein inländisches Unternehmen die Belange des nationalen Kunden bei Vertragsverhandlungen und sonstigen Vereinbarungen von sich aus angemessen berücksichtigt. Auch beim Schutz geistigen Eigentums und dem Erhalt technologischer Fähigkeiten ergibt sich normalerweise eine natürliche Interessenkonvergenz zwischen Regierung und Unternehmen.

Im Falle einer ausländischen Übernahme kann sich dies durchaus ändern. Zum einen wird der gebietsfremde Investor – zumal wenn es sich selbst um eine Rüstungsfirma handelt – stets die Position seiner eigenen Regierung ins Kalkül nehmen. Verfolgt diese andere industrie- oder außenpolitische Interessen als die Bundesregierung, kann dies durchaus dazu führen, dass der Investor unter politischen Druck gerät und daraufhin Einfluss auf die Geschäftsführung der in Deutschland ansässigen Unternehmung ausübt. Derartige Fälle sind auch bei befreundeten Nationen keineswegs auszuschließen.

Zum anderen können auch die rein wirtschaftlichen Interessen eines ausländischen Investors den Interessen der Bundesregierung zuwiderlaufen. Möglicherweise passen bestimmte Produkte des (ehemals) deutschen Unternehmens nicht in die eigene Produktpalette, oder der Investor drängt darauf, bestimmte Komponenten aus anderen Ländern zu beziehen, bei denen die Versorgungssicherheit nicht gesichert ist. Auch der Abfluss technologischen Wissens lässt sich kaum verhindern, weil die Rechte zum Schutz geistigen Eigentums selbst bei staatlichen Aufträgen weitgehend bei der Firma bleiben, und das „geschützte“ System durch technische Veränderungen relativ einfach weiterentwickelt werden kann.

Zusammenfassend heißt das, dass bestehende Verträge im Falle einer ausländischen Übernahme zumindest nicht automatisch ausreichende Sicherheitsvorsorge bieten. Die geplante Neuregelung bietet auch hier eine Gelegenheit, gegenüber ausländischen Investoren die Interessen der Bundesrepublik sicherzustellen. Instrumente, die in anderen Ländern angewandt werden (direkte Kapitalbeteiligung oder Goldene Aktien), erscheinen für Deutschland wegen der privatwirtschaftlichen Verfasstheit der Rüstungsindustrie als keine angemessenen Alternativen.

Gibt es rechtliche Probleme?

Zieht man erneut die Erfahrungen anderer Staaten als Grundlage heran, sind rechtliche Probleme nicht erkennbar.

Welche Rolle spielt bei der Gesamtabwägung der Anteil des Rüstungsgutes an der gesamten Produktion des Unternehmens?

Diese Frage lässt sich nicht allgemein beantworten. Eine Firma kann überwiegend im zivilen Geschäft tätig sein, aber ein bestimmtes Produkt von strategischer Bedeutung in seiner Produktpalette haben. Dies gilt umso mehr, als für die Versorgungssicherheit auch Zulieferbetriebe entscheidend sein können. Als Beispiel sei hier die Übernahme des französischen Aluminiumherstellers Pechiney durch die kanadische Alcan-Gruppe genannt: Die Fusion wurde von der französischen Regierung nicht auf wettbewerbsrechtliche Gesichtspunkte untersucht, sondern einzig wegen möglicher Auswirkungen auf Verteidigungsinteressen, weil Pechiney ein wichtiger Zulieferer der französischen Rüstungsindustrie (militärischer Flugzeugbau) ist. Die Regierung hat der Fusion zugestimmt, dabei aber bestimmte Zusagen zur Versorgungssicherheit verlangt.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)1126

20. April 2004

Schriftliche Stellungnahme

für die öffentliche Anhörung von Sachverständigen am 26. April 2004 in Berlin zum

Entwurf eines Elften Gesetzes zur Änderung des Außenwirtschaftsgesetzes (AWG) und der Außenwirtschaftsverordnung (AWV) - BT-Drs. 15/2537

Prof. Dr. Hans-Michael Wolfgang, Westfälische Wilhelms-Universität Münster

Die geplante Gesetzesänderung möchte ich in dieser Stellungnahme nur unter **rechtlichen Gesichtspunkten** beleuchten; auf Wunsch kann ich mich zu den anderen Fragen in der Anhörung äußern.

A. Grundsatz der Außenwirtschaftsfreiheit

Die Einführung einer Genehmigungspflicht bedarf im Außenwirtschaftsrecht einer besonderen Rechtfertigung. Dieses Postulat folgt nicht nur aus der vom Gesetzgeber selbst aufgestellten Außenwirtschaftsfreiheit des Art. 1 Abs. 1 AWG, sondern bereits aus grundgesetzlichen Vorgaben. Der Außenwirtschaftsverkehr genießt in allen seinen Formen des Waren-, Dienstleistungs-, Kapital-, Zahlungs- oder sonstigen Wirtschaftsverkehrs die grundrechtlichen Freiheitsgewährleistungen, wie sie z.B. in den Art. 14 GG (Eigentum), Art. 12 GG (Beruf) oder Art. 2 Abs. 1 GG (Allgemeine Handlungsfreiheit) zum Ausdruck kommen.

B. Beschränkungsmöglichkeiten der Außenwirtschaftsfreiheit

Regelungen, Beschränkungen oder sonstige Eingriffe, die diese Gewährleistungen beeinträchtigen, bedürfen daher verfassungsrechtlicher Rechtfertigung. Dass die staatlichen Organe im Rüstungsgüterbereich aus Gründen der nationalen Sicherheit Regelungen oder Maßnahmen ergreifen dürfen, die die Grundrechtsausübung beschränken, steht außer Frage. Die Maßnahmen müssen aber den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen. Ob diese Anforderungen bei den geplanten Änderungen von AWG und AWV beachtet werden, betrachte ich nachfolgend.

I. Berücksichtigung „wesentlicher Sicherheitsinteressen“

Zuerst gehe ich auf den geplanten § 7 Abs. 1 Nr. 1 AWG ein. Das Wort „Sicherheit“ durch die Wörter „wesentlichen Sicherheitsinteressen“ zu ersetzen, ist eine Gesetzesänderung, die der veränderten internati-

onalen Sicherheitslage Rechnung trägt und dem Verordnungsgeber eine erweiterte Ermächtigungsgrundlage zur Verfügung stellt. Dagegen sind keine Einwände zu erheben.

II. Verfassungsrechtliche Aspekte der Neuregelung des § 7 Abs. 2 Nr. 5 AWG

Problematischer ist die geplante Nummer 5 des § 7 Abs. 2 AWG.

1. Beschränkungsermächtigung bzgl. „Kriegswaffen und andere Rüstungsgüter“

Von der Genehmigungspflicht können Erwerbsvorgänge an gebietsansässigen Unternehmen erfasst werden, die „Kriegswaffen oder andere Rüstungsgüter herstellen oder entwickeln“. Diese Ermächtigung wird im aktuellen Gesetzgebungsprozess nur hinsichtlich der Kriegswaffen ausgenutzt; der geplante § 52 AWV nimmt nur die Kriegswaffenliste in Bezug. Eine Erstreckung auf „andere Rüstungsgüter“ ist aber latent vorhanden. Sollte der Gesetzentwurf in der jetzigen Version in Kraft treten, könnte eine Bundesregierung bzw. könnten die entsprechenden Ministerien als Verordnungsgeber jederzeit die Genehmigungspflicht auch für Erwerbe von Unternehmen einführen, die „andere Rüstungsgüter“ entwickeln oder herstellen. Damit wären die in Teil I Abschnitt A der Ausfuhrliste aufgeführten Waren betroffen. Unternehmen, die z.B. für militärische Zwecke ausgerüstete Geländewagen oder Transportfahrzeuge herstellen, würden dann dem Genehmigungsregime unterliegen. Weder Bundestag noch Bundesrat würden bei der Einführung einer solchen Genehmigungspflicht beteiligt. Es besteht für den Gesetzgeber dann nur im Nachhinein die Möglichkeit, die Aufhebung zu verlangen (§ 27 Abs. 2 AWG).

2. Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes

Unabhängig von der politischen Frage, ob das Parlament gut beraten ist, mit der vorliegenden Gesetzes-

änderung einen „Blankoscheck“ auszustellen, bestehen auch rechtliche Bedenken. Diese ergeben sich aus dem verfassungsrechtlich postulierten Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, der wesentliches Element des das Grundgesetz beherrschenden Rechtsstaatsprinzips ist.

Eine Maßnahme ist nur dann verhältnismäßig, wenn ein legitimer Zweck mit legitimen Mitteln verfolgt wird.

Ausweislich der Begründung des Gesetzentwurfes dient die Einführung der Genehmigungspflicht für den Erwerb von Unternehmen oder Unternehmensteilen sensitiver Wirtschaftszweige (Rüstungsgüter, Kryptosysteme) der Sicherheitsvorsorge des Staates. Die Veräußerung von Unternehmen oder Unternehmensanteilen an Gebietsfremde soll untersagt werden können, wenn „durch die Veräußerung die Verfügungsmöglichkeit über Kernfähigkeiten der deutschen Rüstungswirtschaft gefährdet würde“ (BT-Drucksache 15/2537, S. 7).

Kernfähigkeiten der deutschen Rüstungswirtschaft zu erhalten, stellt sich unter dem Gesichtspunkt der Sicherheitsvorsorge des Staates als legitimes Ziel dar.

Ist das eingesetzte Mittel aber auch geeignet, erforderlich und angemessen, um das legitime Ziel zu erreichen?

Soweit es um die Erstreckung auf „andere Rüstungsgüter“ im Tatbestand des geplanten § 7 Abs. 2 Nr. 5 AWG geht, habe ich bereits Zweifel hinsichtlich der Geeignetheit bzw. Erforderlichkeit. Bei Kriegswaffen lässt sich sicherlich von „Kernfähigkeiten der deutschen Rüstungswirtschaft“ sprechen, bei „anderen Rüstungsgütern“ geht es aber nicht mehr um die Kernfähigkeiten der Rüstungsindustrie. Eine Genehmigungspflicht, die sich auch auf Unternehmen erstreckt, die z.B. Geländewagen für militärische Zwecke herstellen, ist schon nicht geeignet, die „Kernfähigkeit der deutschen Rüstungswirtschaft“ zu sichern. Darüber hinaus ist sie auch nicht erforderlich. In den potenziellen Unternehmen werden nicht ausschließlich Rüstungsgüter hergestellt. Die Rüstungssparte ist regelmäßig nur eine unter mehreren. Dennoch würde in einem solchen Fall die gesamte Unternehmung von der Genehmigungspflicht erfasst. Es kann sogar soweit gehen, dass in einem Unternehmen nur ein Teil hergestellt wird, das dem Teil 1 Abschnitt A der Ausführliste unterliegt. Dann wird das gesamte Unternehmen von der Genehmigungspflicht erfasst. Die geplante Ermächtigung in § 7 Abs. 2 Nr. 5 AWG differenziert bei den Unternehmen nicht. Das ist unverhältnismäßig. Als mildere Maßnahme wäre an eine Bagatellgrenze zu denken.

Europarechtlicher Exkurs:

Die Erstreckung der Genehmigungspflicht auf Unternehmen, die nicht Kriegswaffen sondern andere Rüstungsgüter herstellen, stößt auch auf europarechtliche Bedenken. Die Grundfreiheiten des Vertrags über die Europäische Gemeinschaft (EGV) gestatten einen freien Waren-, Personen-, Kapital- und Zahlungsverkehr. Genehmigungspflichten bei Investitionen sind damit grundsätzlich nicht vereinbar.

Allerdings räumt Art. 296 EGV den Mitgliedstaaten einen Vorbehalt zugunsten nationaler Sicherheitsinteressen ein. Dieser Vorbehalt erstreckt sich aber nur auf bestimmtes Kriegsmaterial, das in einer am 15. April 1958 festgelegten und nicht fortgeschriebenen Liste aufgeführt ist. Die in Teil I Abschnitt A der Ausführliste genannten Waren gehen darüber hinaus, werden

also nicht von der Liste des EGV erfasst. Damit unterliegen sie uneingeschränkt den Grundfreiheiten.

Die Grundfreiheiten können aus Gründen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit beschränkt werden (z.B. Art. 30, 58 EGV). Diese Beschränkungen sind aber nur gerechtfertigt, wenn wesentliche Interessen des Staates oder die Funktionsfähigkeit seiner Institutionen betroffen sind. Dabei ist ebenfalls wieder der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten.

Hinsichtlich der Erforderlichkeit von Genehmigungspflichten beim Erwerb von Rüstungsgüterunternehmen durch Gebietsfremde müssten daher die Gemeinschaftsansässigen eine Sonderrolle zugestanden bekommen. Ein Erwerber aus einem EU-Mitgliedstaat kann sich auf den EGV berufen. In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass im Rahmen der Europäischen Union eine gemeinsame Verteidigungspolitik angestrebt wird, deren Zustandekommen die Mitgliedstaaten durch rüstungspolitische Zusammenarbeit unterstützen sollen. (Art. 17 Vertrag über die Europäische Union). Fusionen oder Unternehmenskäufe durch eine Genehmigungspflicht zu erschweren widerspricht diesem Postulat.

III. Verfassungsrechtliche Aspekte der Neuregelung des § 52 AWV

Die geplante Regelung des § 52 AWV stößt in mehrfacher Hinsicht auf verfassungsrechtliche Bedenken unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit.

1. Wortlautdefizite in § 52 Abs. 1 AWV

Adressat der Genehmigungspflicht sollen gebietsfremde Erwerber von Unternehmen oder Unternehmensanteilen sein. Es soll also der „Ausverkauf“ der deutschen Rüstungswirtschaft an ausländische Unternehmen oder Investoren verhindert werden. Der vorgesehene Wortlaut des § 52 AWV ist dazu aber nicht geeignet. Die Vorschrift erscheint mir nicht umgehungsresistent oder aber zumindest unschlüssig zu sein.

Wenn gebietsfremde Erwerber gebietsansässige Unternehmen gründen, die ihrerseits den Erwerbsvorgang durchführen, greift die Vorschrift nicht. Zwar sieht § 52 Abs. 1 AWV vor, dass die Genehmigungspflicht auch dann greift, wenn ein gebietsansässiges Unternehmen den Erwerb durchführt, an dem ein Gebietsfremder mindestens 25% der Stimmrechte hält. Wie ist die Rechtslage aber z.B. bei einer doppelstöckigen Konstruktion? Ein Gebietsfremder gründet die gebietsansässige A-GmbH. Diese gründet die gebietsansässige B-GmbH. Wenn nunmehr die B-GmbH in Erscheinung tritt, stehen die Stimmrechte zu 100 % einem Gebietsansässigen zu.

Dagegen könnte eingewendet werden, dass § 52 Abs. 1 AWV in seinem ersten Halbsatz von „unmittelbaren oder mittelbaren Beteiligungen“ spricht, der geschilderte fiktive Fall also davon erfasst würde. Wenn dem so wäre, ist nicht einsichtig, warum der Wortlaut im Weiteren dann aber gebietsansässige Unternehmen, an denen ein Gebietsfremder mindestens 25 % der Stimmrechte hält, ausdrücklich aufführt. Dieser Fall wäre bereits von der „mittelbaren Beteiligung“ erfasst. Der Wortlaut ist insoweit nicht schlüssig.

Die Vorschrift wird auf Schwierigkeiten in der Anwendung stoßen. Insbesondere die mittelbaren Beteiligungen sind in der Praxis nicht nachvollziehbar. Angesichts der weltweit vernetzten Beteiligungsverhält-

nisse kann ein ausländischer Investor nicht feststellen, ob sich in der entfernten Kette einer Beteiligung ein deutsches Rüstungsunternehmen befindet. Die in § 52 Abs. 1 Satz 3 vorgesehene Mindestklausel hilft nicht weiter. Für die Berechnung ist ja die Kenntnis der Umstände erforderlich. Gerade daran wird es aber mangeln.

2. Meldepflicht als milderes Mittel

Gegen die geplante Regelung des § 52 AWV bestehen unter einem weiteren Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit Bedenken. Die Norm sieht apodiktisch eine Genehmigungspflicht vor. Ist eine solche eigentlich zur Erreichung des gesetzgeberischen Ziels: „Gewährleistung der Kernfähigkeiten der deutschen Rüstungswirtschaft“ erforderlich? Gibt es mildere Mittel, mit denen das gesetzgeberische Ziel gleich gut erreicht werden kann? Wenn ja, so gebietet das Verhältnismäßigkeitsprinzip die Wahl dieses Mittels.

Ein milderes Mittel könnte eine Meldepflicht sein. Gebietsfremde Erwerber werden dadurch verpflichtet, Erwerbsvorgänge zu melden. Sollte im Einzelfall eine Gefahr für die Kernfähigkeiten der deutschen Rüstungswirtschaft bestehen, hätten die zuständigen Ministerien die Möglichkeit, im Wege des Einzeleingriffs gemäß § 2 Abs. 2 AWG vorzugehen.

Eine Meldepflicht ist weniger belastend. Die Wirtschaftsöffentlichkeit nimmt eine solche Pflicht anders wahr als eine Genehmigungspflicht; dies kann sich auf den Börsenwert und die Beteiligungsattraktivität deutscher Unternehmen günstig auswirken.

Bei realistischer Betrachtungsweise wird eine Versagung einer Genehmigung bzw. ein Einzeleingriff nur in seltenen Fällen vorkommen. Potenzielle Fusionspartner der deutschen Rüstungsindustrie finden sich vor allem in den anderen EU- oder NATO-Staaten. Aufgrund der gemeinsamen sicherheitspolitischen Interessen lässt sich kaum ein Fall denken, in dem die Fusion gegen deutsche Sicherheitsinteressen verstößt wird. Zumindest wird es politisch nur schwer darzustellen sein, dass unternehmerische Beteiligungen aus diesen Ländern in Deutschland untersagt werden. Für die wenigen Fälle, in denen keine Genehmigung erteilt

würde, ein Genehmigungserfordernis aufzustellen, ist unverhältnismäßig.

Eine Meldepflicht wäre genauso wirksam.

IV. Zusammenfassung

1. Die Grundrechte der Wirtschaftsbeteiligten verlangen bei der Einführung einer Genehmigungspflicht im Außenwirtschaftsrecht einer besonderen Rechtfertigung.
2. Eingriffe in die Außenwirtschaftsfreiheit sind möglich, müssen aber die verfassungsrechtlichen Schranken beachten.
3. Zulässig ist, in § 7 Abs. 1 Nr. 1 AWG auf „wesentliche Sicherheitsinteressen“ abzustellen.
4. Die in § 7 Abs. 2 Nr. 5 AWG geplante Erstreckung auf „andere Rüstungsgüter“ erfasst alle Waren, die in Teil I Abschnitt A der Ausfuhrliste aufgeführt sind. Eine solche Ausweitung der Beschränkungsermächtigung ist unverhältnismäßig, da sie weder geeignet noch erforderlich ist, „die Kernfähigkeiten der deutschen Rüstungswirtschaft“ zu sichern.
5. Die Erstreckung auf „andere Rüstungsgüter“ verstößt auch gegen die Grundfreiheiten des Vertrags über die Europäische Gemeinschaft. Beschränkungen sind nämlich auch dort nur unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsprinzips zulässig.
6. § 52 AWV ist mit dem vorgeschlagenen Wortlaut in der Praxis nicht anwendbar. Beteiligungen von Gebietsfremden können nicht wirksam kontrolliert werden.
7. Die Anordnung einer Genehmigungspflicht ist nicht erforderlich. Das gesetzgeberische Ziel der Sicherheitsvorsorge kann auch durch eine Meldepflicht erreicht werden. Das Mittel des Einzeleingriffs nach § 2 Abs. 2 AWG lässt eine ausreichende Gewährleistung der „Kernfähigkeiten der deutschen Rüstungswirtschaft“ zu.

Prof. Dr. Hans-Michael Wolfgang