

Beschlussempfehlung und Bericht **des Ausschusses für Wirtschaft und Arbeit (9. Ausschuss)**

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
– Drucksache 15/2537 –

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

A. Problem

Einführung einer Beschränkungsmöglichkeit für den Erwerb von Rüstungsunternehmen und Unternehmen der Kryptowirtschaft durch gebietsfremde Erwerber.

B. Lösung

Annahme des Gesetzentwurfs mit den Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Keine

E. Sonstige Kosten

Mit der Einführung einer Genehmigungspflicht für den Erwerb von Unternehmen, die Kriegswaffen herstellen oder entwickeln oder Kryptoprodukte herstellen, können Kosten für die Bearbeitung von Anträgen für die Wirtschaft und Verwaltung entstehen. Die Höhe der Kosten ist nicht quantifizierbar. Mit einer nennenswerten Auswirkung auf Einzelpreise und auf das Preisniveau, insbesondere das Verbraucherpreisniveau, ist nicht zu rechnen. Die Änderung des AWG und der AWV führt für kleine und mittlere Unternehmen zu keinem spürbaren Kostenaufwand.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Gesetzentwurf auf Drucksache 15/2537 unverändert anzunehmen.

Berlin, den 5. Mai 2004

Der Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit

Dr. Rainer Wend
Vorsitzender

Dirk Niebel
Berichtersteller

elektronische Vorab-Fassung*

Bericht des Abgeordneten Dirk Niebel

I. Überweisung, Voten der mitberatenden Ausschüsse, Abstimmungsergebnis im federführenden Ausschuss

1. Überweisung

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung auf Drucksache 15/2537 ist in der 94. Sitzung des Deutschen Bundestages am 4. März 2004 an den Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit zur federführenden Beratung und an den Innenausschuss sowie den Verteidigungsausschuss zur Mitberatung überwiesen worden.

2. Voten der mitberatenden Ausschüsse

Der Innenausschuss hat den Gesetzentwurf in seiner 37. Sitzung am 5. Mai 2004 beraten und mit den Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und der FDP bei einer Stimmenthaltung aus den Reihen der Fraktion der CDU/CSU empfohlen, den Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen anzunehmen.

Der Verteidigungsausschuss hat den Gesetzentwurf in seiner 36. Sitzung am 5. Mai 2004 beraten und mit den Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und der FDP empfohlen, den Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen anzunehmen.

3. Abstimmungsergebnis im federführenden Ausschuss

Der Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit hat die Beratung der Vorlage in seiner 54. Sitzung am 31. März 2004 aufgenommen, in seiner 57. Sitzung am 26. April 2004 im Wege einer öffentlichen Sachverständigen-Anhörung fortgesetzt und in seiner 59. Sitzung am 5. Mai 2004 abgeschlossen.

Der Ausschuss beschloss mit den Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP, dem Deutschen Bundestag die Annahme des Gesetzentwurfes zu empfehlen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Durch den Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des Außenwirtschaftsgesetzes (AWG) und der Außenwirtschaftsverordnung (AWV) soll der Erwerb von Rüstungsunternehmen und Unternehmen zur Verschlüsselung sensibler Informationen (Kryptowirtschaft) durch gebietsfremde Erwerber eingeschränkt werden. Der Entwurf sieht vor, den Erwerb von gebietsansässigen Unternehmen, die im Rüstungsbereich oder im Bereich der Verschlüsselung sensibler staatlicher Informationen tätig sind,

unter Genehmigungsvorbehalt zu stellen, wenn gebietsfremde Erwerber nach dem Erwerb mindestens 25 Prozent der Anteile am Unternehmen halten würden. Mit dem Gesetz soll sichergestellt werden, dass der Staat seiner Verpflichtung zur Sicherheitsvorsorge nachkommen kann und im Einzelfall nach Maßgabe des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes die Veräußerung von Unternehmen oder Unternehmensanteilen aus den genannten Bereichen an Gebietsfremde untersagen kann.

Die Anwendung des Gesetzes soll greifen, wenn durch die Veräußerung die Verfügung über Kernfähigkeiten der deutschen Rüstungswirtschaft gefährdet wird. Nach Auffassung der Bundesregierung fehlen auf Länderebene Regelungen, die eine Veräußerung von Kapazitäten der Verteidigungswirtschaft verhindern könnten, obwohl dies möglichen sicherheitspolitischen Interessen der Bundesrepublik entgegenstehe. Mit einer bundeseinheitlichen Gesetzgebung soll der Verpflichtung zur Sicherheitsvorsorge Rechnung getragen und sollen Nachteile für die Gesamtwirtschaft vermieden werden.

Wegen der Einzelheiten wird auf die entsprechenden Drucksachen verwiesen..

III. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen

Zu der Öffentlichen Anhörung, die am 26. April 2004 in der 57. Sitzung stattfand, haben die Anhörungsteilnehmer schriftliche Stellungnahmen abgegeben, die in der Ausschuss-Drucksache 15(9)1113 zusammengefasst wurden. Die darin nicht enthaltene Stellungnahme von Herrn Nassauer (Berliner Informationszentrum für transatlantische Sicherheit) ist auf Ausschuss-Drucksache 15(9)1143 zu finden.

Fragenkatalog der Öffentlichen Anhörung:

- 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?

Folgende Verbände, Institutionen und Einzelsachverständige haben an der Anhörung teilgenommen:

1. *Verbände und Institutionen*

- IG Metall Fachbereich Gesellschaftspolitik
- Rheinmetall AG
- Bundesverband der Deutschen Industrie e. V.

2. *Einzelsachverständige*

- Herr Joachim Rhode; Stiftung Wissenschaft und Politik
- Herr Burkhard Schmitt, EU-Institut für Sicherheitsstudien
- Herr Otfried Nassauer, Berliner Informationszentrum für transatlantische Sicherheit (BITS)
- Herr Prof. Dr. H.-M. Wolffgang, Westfälische Wilhelms-Universität
- Herr Dr. Wolf Peter Enders, EADS (European Aeronautic Defence and Space Company)

Nachstehend werden die wesentlichen Aussagen der Verbände, Institutionen und Einzelsachverständigen komprimiert dargestellt.

Die *IG Metall* begrüßt die geplante Gesetzesänderung, die dazu beiträgt, die Kernkompetenz 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. Ein geänderter § 7 Außenwirtschaftsgesetz könne nicht nur vor unerwünschten amerikanischen Übernahmen schützen. Die relativ kleinen privaten Unternehmen müssten möglicherweise auch innerhalb der EU vor dem Kauf durch ausländische Staatsbetriebe geschützt werden. Daher wäre eine Beschränkung des Genehmigungsvorbehalts auf außereuropäische Übernahmen nicht angebracht. In allen anderen OECD-Staaten, über eine relevante Verteidigungsindustrie verfügten, könnten die Regierungen auf unterschiedliche Weise, etwa durch Einflussnahme über staatliches Eigentum (Golden Shares), über Gesetze mit allgemeinen Genehmigungstatbeständen bei ausländischen Direktinvestitionen oder über eine mittelbare Beeinflussung, etwa durch die Androhung, keine Aufträge mehr zu erteilen, verhindern, dass ausländische Investoren bestimmenden Einfluss auf heimische Unternehmen erlangten. Nach Einschätzung der *IG Metall* dürfte sich die Zahl der von den Regelungen betroffenen Unternehmen in engen Grenzen halten. Sinnvoll wäre eine baldige Harmonisierung der nationalen Exportvorschriften in Europa und vor allem deren einheitliche Anwendung auf der Grundlage des bisher nicht rechtsverbindlichen europäischen Verhaltenskodex.

Die *Rheinmetall AG* hält die Einführung einer generellen Genehmigungspflicht für ausländische Anteilserwerber in deutschen Rüstungsunternehmen nicht für geeignet, die Rolle Deutschlands als akti-

ven Partner insbesondere beim Aufbau der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu fördern. Die generelle Genehmigungspflicht erschwere unternehmensinterne Umstrukturierungen transnationaler Unternehmen mit deutscher Beteiligung. Der Erwerb von Anteilen durch ein Unternehmen aus anderen Ländern könne bereits jetzt über § 2 Abs. 2 ABG verhindert werden. Die Einführung einer Genehmigungspflicht sei im Übrigen unverhältnismäßig. Das von der Bundesregierung angestrebte Ziel könne auch durch das mildere Mittel einer Mitteilungspflicht in vollem Umfang erreicht werden. Länder wie Frankreich, Großbritannien, die USA, Italien und Spanien hätten zwar Möglichkeiten, ausländische Investitionen in Unternehmen, die Rüstungsgüter und Kriegswaffen herstellten, zu untersagen bzw. einzuschränken. Die dortigen Vorschriften seien jedoch ausnahmslos weniger weitreichend als die im Gesetzentwurf vorgesehene Einführung einer generellen Genehmigungspflicht. Der Kreis von Unternehmen, die auch Rüstungsgüter produzierten, sei mit mehr als 1.000 anzusetzen. Umgang mit Kriegswaffen hätten nach internen Schätzungen wohl rund 150 deutsche Unternehmen. Der *BDI* hält die vorgeschlagene Änderung des Außenwirtschaftsgesetzes und der Außenwirtschaftsverordnung für das falsche Instrument, um das Ziel, wehrtechnische Kernfähigkeiten in Deutschland zu erhalten, zu erreichen. Die deutsche wehrtechnische Industrie sei in besonderem Maße auf internationale Kapitalbeteiligungen angewiesen. Mit Blick auf den seit 1990 dramatisch geschrumpften nationalen Rüstungsmarkt ließen sich andernfalls keine leistungsfähigen wehrtechnischen Kapazitäten in Deutschland erhalten. Eine Genehmigungspflicht wäre auch über den Bereich der Betroffenen und Unternehmen hinaus ein negatives Signal für den Industriestandort Deutschland. Alternativ schlägt der *BDI* vor, über ein freiwilliges Meldeverfahren im Sinne einer Selbstverpflichtung die Bundesregierung vor Anteilsverkäufen zu informieren. Alternativ sei auch eine Meldepflicht für ausländische Erwerber vorstellbar, deren Nichtbeachtung zu einer (schwebenden) Unwirksamkeit etwaiger getätigter Unternehmenskäufe führen könnte. Zumindest muss nach Auffassung des *BDI* darauf geachtet werden, dass der Anwendungsbereich der Genehmigungspflicht auf den engen Kreis der wirklich sensiblen Unternehmen (d. h. die Hersteller bzw. Entwickler von Kriegswaffen im Sinne der Kriegswaffenliste) beschränkt wird. Im Übrigen müsste der die geplante Genehmigungspflicht auslösende Schwellenwert bei 50 % angesetzt werden.

Herr Rohde (Stiftung Wissenschaft und Politik) vertritt die Auffassung, dass die geplante AWG-Änderung zwar einen Eingriff in die Eigentumsrechte der Antragseigner von Unternehmen der rüstungstechnologischen und industriellen Basis (*RTIB*) darstelle. Allerdings sei in diesem Falle zu berücksichtigen, dass deren Eigentumswerte aus öffentlichem Interesse mit öffentlichen Mitteln für öffentliche Zwecke geschaffen und erhalten würden. Beim Aufbau einer europäischen Rüstungstechnolo-

gischen und -industriellen Basis und der Entwicklung und inhaltlichen Ausgestaltung der sie steuernden politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen gelte es, auch dort auch deutsche Vorstellungen einzubringen. Dies setze die Fähigkeit voraus, auf europäische Prozesse aktiv einwirken zu können. In diesem Sinne sei die geplante Neuregelung eine notwendige, aber nicht hinreichende Voraussetzung der Mitgestaltung europäischer Prozesse, da das Blockieren ungewollte Entwicklungen nicht aktives Gestalten ersetzen, sondern immer nur vervollständigen und flankieren könne und müsse. Die politisch generell gewünschte industrielle Kooperation in Europa werde von der Neuregelung nicht nennenswert beeinträchtigt. Wenn es gelinge, industrielle Kernfähigkeiten durch inländische oder Exportnachfragen auszulasten, müsse sichergestellt werden können, dass sie nicht durch finanzkräftigere europäische oder amerikanische Investoren aufgekauft und die deutschen staatlichen Bemühungen um den Erhalt deutscher Kernfähigkeiten unterlaufen würden. Die geplante Neuregelung sei zwar kein Ersatz angemessener Beschaffungsanstrengungen, als eine solche Flankierung sei sie aber dringend notwendig.

Die geplante Neuregelung gewährt nach Auffassung von *Herrn Schmitt (EU-Institut für Sicherheitsstudien)* der Bundesregierung Mitsprache beim Zugriff auf nationale wehrtechnische Kernkompetenzen. Letztere sei die Voraussetzung dafür, deutsche Interessen bei der Entwicklung einer europäischen Rüstungspolitik einbringen zu können. Der Vorteil des Genehmigungsvorbehaltes bestehe darin, dass er als Hebel eingesetzt werden könne, um bestimmte Zusagen zur Versorgungssicherheit durchzusetzen. Vergleichbare Regelungen existierten in vielen OECD-Staaten. Der Zusammenhang zwischen Politik und Rüstungswirtschaft werde in allen relevanten Partnerländern klar erkannt und in Rechnung gestellt. Gesetzliche Bestimmungen zu ausländischen Investitionen seien dabei die Regel. Auch bei den derzeit laufenden Diskussionen in der EU-Kommission gehe man davon aus, dass bei der avisierten Schaffung eines europäischen Rüstungsmarktes eine Bestimmung der ausländischen Investitionen notwendig sei. Bestehende Verträge böten im Falle einer ausländischen Übernahme zumindest nicht automatisch ausreichende Sicherheitsvorsorge. Die geplante Neuentwicklung biete auch hier eine Gelegenheit, gegenüber ausländischen Investoren die Interessen der Bundesrepublik sicherzustellen. Instrumente, die in anderen Ländern angewandt würden (direkte Kapitalbeteiligung oder goldene Aktien) erschienen für Deutschland wegen der privatwirtschaftlichen Verfasstheit der Rüstungsindustrie als keine angemessenen Alternativen. Gravierende rechtliche Probleme seien vor dem Hintergrund der Erfahrungen anderer Staaten nicht erkennbar.

Nach Einschätzung von *Herrn Nassauer (Berliner Informationszentrum für transatlantische Sicherheit)* erweckt der Gesetzentwurf in der derzeitigen Fassung den Eindruck, eine kurzfristige, eher not-

dürftige Reaktion ohne strategische Zielausrichtung zu sein. Er enthalte zudem eine Vielzahl interpretierbarer Aussagen und schaffe in der derzeitigen Fassung weniger Klarheit als ungunstige und verunsichernde administrative Ermessensspielräume. Auch sei die Gefahr, dass diese Gesetzesänderung mittelfristig als Freibrief zur Ausrufung der Notwendigkeit des Aufbaus eines Amtes oder einer Genehmigungsbehörde verstanden und ausgelegt werden könnte, nicht auszuschließen.

Prof. Dr. Wolfgang hält die im § 7 Abs. 2 Nr. 5 AWG geplante Erstreckung auf andere Rüstungsgüter für eine unverhältnismäßige Ausweitung der Beschränkungsermächtigung, die weder geeignet noch erforderlich sei, die Kernfähigkeit der deutschen Rüstungswirtschaft zu sichern. Die Erstreckung auf andere Rüstungsgüter verstoße auch gegen die Grundfreiheit des Vertrags über die Europäische Gemeinschaft. Beschränkungen seien auch dort nur unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsprinzips zulässig. § 52 AWV sei mit dem vorgeschlagenen Wortlaut in der Praxis nicht anwendbar. Beteiligungen von Gebietsfremden könnten damit nicht wirksam kontrolliert werden. Schließlich sei die Anordnung einer Genehmigungspflicht nicht erforderlich. Das gesetzgeberische Ziel der Sicherheitsvorsorge könne auch durch eine Meldepflicht erreicht werden. Das Mittel des Einzeleingriffs nach § 2 Abs. 2 AWG lasse eine ausreichende Gewährleistung der Kernfähigkeit der deutschen Rüstungswirtschaft zu

IV. Ausschussberatungen

Nach Auffassung der Vertreter der Oppositionsfractionen hat die vom Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit durchgeführte Anhörung gezeigt, dass der von der Bundesregierung vorgelegte Gesetzentwurf mit der in ihm vorgesehenen Genehmigungspflicht keinen in der Praxis gangbaren Weg darstelle. Deutsche Unternehmen würden insbesondere auch durch die Erstreckung der Genehmigungspflicht auf allgemeine Rüstungsgüter erheblich gegenüber ausländischen Konkurrenzunternehmen benachteiligt. Zu dieser Wettbewerbsverzerrung komme als weiterer Nachteil eine unnötige Erhöhung der Bürokratielast. Es sei nicht nachvollziehbar, warum der wesentlich weniger intensiv eingreifende Alternativvorschlag einer Meldepflicht mit Verbotsvorbehalt nicht von der Koalition aufgegriffen worden sei.

Die Vertreter der Koalitionsfraktionen wiesen hingegen darauf hin, dass es nicht darum gehe, Unternehmensveräußerungen oder Veräußerungen von Geschäftsanteilen im Rahmen von sinnvoller Kooperation oder Restrukturierung zu verhindern. Vielmehr solle Deutschland wie auch seine befreundeten Partner Mechanismen zur Verfügung haben, die es in Ausnahmefällen ermöglichen, deutsche Sicherheitsinteressen durchzusetzen. Im übrigen bleibe die Regelung in ihrer Eingriffsintensität weit hinter den in den Partnerländern USA, Frankreich, Großbritannien, Italien und Spanien geltenden Bestimmungen zurück. Mit einer Genehmigungs-

pflcht werde die im Außenwirtschaftsrecht eingeschlagene Systematik gewahrt

Die Bundesregierung gab zur Frage einer möglichst restriktiven Erweiterungsmöglichkeit der Genehmigungspflicht auf allgemeine Rüstungsgüter folgende Erklärung zu Protokoll: „Bei einer möglichen Ausweitung der Genehmigungspflicht des § 52 AWV auf Unternehmen, die andere Rüstungsgüter als

Kriegswaffen herstellen oder entwickeln, berücksichtigt der Verordnungsgeber im Rahmen einer Gesamtabwägung neben der Bedeutung dieser Wirtschaftsgüter für die nationalen Sicherheitsinteressen ihr technologisches Niveau sowie ihren Anteil an der Gesamtproduktion der betroffenen Unternehmen.“

Berlin, den 5. Mai 2004

Dirk Niebel
Berichterstatter

elektronische Vorab-Fassung*