



2024/0017 (COD)

# FDI-Screening neu in der EU

# Zusammenfassung

- Die AK begrüßt Bestrebungen, die **Wachsamkeit gegenüber strittigen Aufkäufen zu erhöhen und die Kontrolle ausländischer Investitionen auszubauen**. Sie kritisiert zugleich die **fehlende Rechtsfolgenabschätzung zum Vorschlag für eine neue FDI-Screening Verordnung**.
- Ein **verbessertes Frühwarnsystem** sollte insbesondere an diesen drei Punkten ansetzen:
  1. Statt lückenhafter Prüfbereiche und Verengung auf Sicherheit: **umfassende öffentliche Handlungsspielräume** für Investitionsprüfungen **sicherstellen**
  2. Statt verspäteter **Prüfmöglichkeiten bei einem Aufkauf: Prüfschwellen europaweit kohärent gestalten und ab 10-prozentigem Anteilserwerb verankern**
  3. Statt intransparenter Blackbox: **öffentliche Informations- und Beteiligungsinteressen grundlegend aufwerten**
- Diesbezüglich enthält der Vorschlag **gravierende Schwachstellen** und ist **dringend zu überarbeiten**.

## Hintergrund des Vorschlags

Die Europäische Kommission hat im Frühjahr 2024 einen Vorschlag für eine [neue Fassung der Verordnung](#) zur Überprüfung ausländischer Investitionen in der EU vorgelegt. Dieser ist Teil der EU-Strategie zum Ausbau der „wirtschaftlichen Sicherheit“. Die Verhandlungen zum neuen Vorschlag waren zuletzt auch im Rahmen der ungarischen Ratspräsidentschaft kontrovers. Der Zeitplan für einen potenziellen Abschluss im Jahr 2025 ist weiterhin fraglich. Mit der [Verordnung \(EU\) 2019/452](#) besteht unbenommen davon bereits ein Rahmen für die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen in der Europäischen Union. Darüber hinaus setzt sich auch **der globale Trend zum Ausbau von Investitionskontrollen** auf Ebene der Mitgliedstaaten fort: Mittlerweile verfügen 24 Mitgliedstaaten über einen derartigen Überprüfungsmechanismus. Für die verbliebenen drei Mitgliedstaaten ist eine Einführung in Aussicht gestellt (Kroatien, Zypern, Griechenland).

Die Möglichkeiten der Mitgliedstaaten zur Prüfung, zur Auflagenerteilung oder im äußersten Fall gänzlichen Untersagung strittiger Erwerbsvorgänge unterliegen bislang restriktiven Beschränkungen. So können die Möglichkeiten der Mitgliedstaaten zu Investitionsprüfungen z.B. mit Vorrangregeln für die Kapitals- und Niederlassungsfreiheit (auf Basis der EU-Verträge) oder mit Liberalisierungsverpflichtungen in internationalen Freihandels- und Investitionsabkommen in Konflikt treten.

Das allgemeine **Ziel des vorliegenden Vorschlags** lautet, die Sicherheit und die öffentliche Ordnung der EU im Zusammenhang mit ausländischen Investitionen zu schützen. Dafür soll ein höheres Maß an Harmonisierung innerhalb der EU erreicht werden. Der Vorschlag fußt auf der Problemdiagnose, dass die bestehenden Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten zu einer „regulatorischen Fragmentierung“ führen. So unterscheiden sich die Überprüfungsmechanismen in den Mitgliedstaaten „durch ihren Anwendungsbereich (erfasste Arten von Tätigkeiten und Wirtschaftszweigen), ihre Verfahrensfristen (Dauer der Bewertung durch die nationalen Behörden und ihrer Entscheidung), die Verfahrensvorschriften und die Kriterien für die Bewertung von Risiken für die Sicherheit und die öffentliche Ordnung“. Neben der Gewährleistung von Überprüfungsmechanismen in allen Mitgliedstaaten soll u.a. ein sektoraler Mindestanwendungsbereich sowie eine Verbesserung von Verfahren im europäischen Kooperationsmechanismus und der Überprüfung von Investitionen erzielt werden, die auf in der EU angesiedelte Unternehmen unter ausländischer Kontrolle zurückgehen. Die EU-Kommission gibt im Zuge dieser Harmonisierungsbestrebungen zugleich an, dass die Mitgliedstaaten weiterhin über Spielraum für ihre besonderen nationale Sicherheitserwägungen verfügen würden.

# Die Position der AK

## 1) Wachsamkeit erhöhen und Frühwarnsystem ausbauen

Die AK **begrüßt Bestrebungen, die Überprüfbarkeit und Kontrolle von potenziell strittigen Auslandsinvestitionen auszubauen**. Die Wachsamkeit gegenüber Aufkäufen in kritischen Bereichen (wie etwa Infrastruktur, Technologie, Krisenvorsorge) und von strategisch wichtigen Industrieunternehmen ist jedenfalls zu erhöhen. Investitionskontrollen können und sollen **Teil einer aktiven strategischen Außenwirtschaftspolitik sein, die gesamtgesellschaftliche Schutz- und Entwicklungsinteressen in den Mittelpunkt rückt**.

Dafür kann es notwendig sein, die öffentliche Kontrolle über zentrale wirtschaftliche Bereiche und elementare Teile der Krisen- und Daseinsvorsorge durchzusetzen. Investitionskontrollen sind ein potenziell wichtiger Hebel dafür, mehr Transparenz in strittige Erwerbsvorgänge zu bringen, öffentliche Interessen gegenüber aufkaufenden Investoren sicherzustellen und diese in problematischen Fällen auch abwehren zu können. Die Relevanz gut ausgebauter Investitionskontrollen haben zuletzt unterschiedliche Krisenfälle wie etwa die COVID-19-Pandemie und fehlende Versorgungssicherheit im Gesundheitsbereich, die Zunahme geökonomischer Spannungen zwischen der EU und den USA, der russische Angriffskrieg auf die Ukraine oder auch strittige Aufkäufe in der Daseinsvorsorge durch internationale Finanzinvestoren verdeutlicht. Dazu kommt eine Neubewertung der Handlungsspielräume für aktive Wirtschaftspolitik, die auch die Nutzbarkeit von Investitionskontrollen für Auflagen z.B. zur Gewährleistung von Versorgungssicherheit und Standortsicherung einschließt (etwa im Zuge von Diskussionen zu strategischer Außenwirtschafts- und Industriepolitik sowie Erfordernissen der sozial-ökologischen Transformation).

Die **Rolle als Frühwarnsystem und Schutzinstrument für öffentliche Interessen** ist daher jedenfalls zu stärken. Investitionskontrollen haben im Ernstfall das Potential, strittige Erwerbsvorgänge für die öffentliche Hand genauer überprüfbar zu machen und frühzeitig Schutzvorkehrungen einzuziehen. Sie können folglich einen bedeutenden Beitrag dazu leisten, ein Gegengewicht zum öffentlichen Kontrollverlust herzustellen, der u.a. aufgrund vormalig vorgenommener Privatisierungen und Liberalisierungen bestehen kann. Weitergehende Maßnahmen wie etwa der Ausbau öffentlicher Eigentums- bzw. Kontrollanteile lassen sich dadurch

jedoch nicht ersetzen (z.B. durch öffentliche Beteiligungsfonds im Falle von strittigen Übernahmen in Bereichen kritischer sozialer und gesamtwirtschaftlicher Infrastruktur). Es kann zugleich auch nicht ausgeklammert bleiben, dass im Rahmen der EU in den letzten Jahrzehnten maßgeblich Liberalisierungen forciert und Privatisierungen durch restriktive Fiskalauflagen gefördert wurden. Wenn also heute die EU-Kommission z.B. vor erhöhten Abhängigkeiten gegenüber ausländischen Investoren in wichtigen Infrastrukturbereichen warnt, sind im Gegenzug die negativen Folgen einer kurzfristigen Krisenpolitik frühzeitig zu bedenken. Beispielsweise hatte die Austeritätspolitik nach der Finanzkrise 2008 einen erhöhten Einfluss ausländischer Investoren auf strategische Verkehrsknotenpunkte in der EU zur Folge.

Erhöhter Wachsamkeit bedarf es vor allem auch in Bereichen der Grundstoffindustrie, Hochtechnologie sowie der Krisen- und Daseinsvorsorge. Gesundheit, Wasser, Verkehr, Energiewirtschaft, Telekommunikation & Co sind nichts für Shopping-Touren von Investmentfonds und ausländischen Konzernen. Deswegen muss ihrem **Abverkauf gerade auch durch Investitionsprüfungen „mit Biss“ ein Riegel vorgeschoben werden**. Daher hat sich die AK in den letzten Jahren wiederholt in die Debatte zum [Ausbau und zur Verbesserung von Investitionskontrollen und so genannten „FDI-Screenings“](#) eingebracht.

## 2) Fehlende Rechtsfolgenabschätzung ist problematisch

Die EU-Kommission hat in weiten Teilen ihres Vorschlags eine grundlegende Neufassung der FDI-Screening Verordnung aus 2019 vorgenommen. Sie gibt an, die bestehende Verordnung ersetzen zu wollen. Infolge davon wäre es umso mehr geboten, die konkreten legislatischen Änderungen im Vergleich zur bestehenden Verordnung explizit gegenüberzustellen und transparent zu begründen. **Dass diese konkreten Begründungen ausbleiben, ist weder öffentlich gut nachvollziehbaren Regelungsänderungen noch fundierten Rechtsfolgenabschätzungen zuträglich**. Darüber hinaus hat die AK wiederholt auf das rechtliche Spannungsfeld hingewiesen, das für den Schutz öffentlicher Handlungsspielräume und gesamtwirtschaftlicher Interessen durch überschießende europäische und internationale Liberalisierungsverpflichtungen

besteht (wie z.B. durch die in den EU-Verträgen eingeräumte Kapitalverkehrsfreiheit für EU-Drittstaaten oder in Freihandels- und Investitionsabkommen).

Offensichtlich haben sich in den letzten Jahren die Handlungsprioritäten in Bereichen wie z.B. Industriepolitik sowie Krisen- und Daseinsvorsorge grundlegend verschoben. Die aktivere Rolle der öffentlichen Hand für wirtschaftliche Entwicklung und Resilienz schließt ein, dass Staaten die Bewertung von ausländischen Investitionen vermehrt unter dem Gesichtspunkt von gesamtwirtschaftlichen Kriterien vornehmen (wie z.B. technologische Entwicklung unter industriepolitischen Gesichtspunkten). Vor diesem Hintergrund hat die AK frühzeitig betont, dass **überschießende Beschränkungsverbote und Liberalisierungsverpflichtungen gegenüber ausländischen Investitionen die öffentlichen Handlungsspielräume für Investitionsprüfungen nicht unnötig beschränken dürfen**. In diesem Zusammenhang hatten z.B. die in der COVID-19-Krise veröffentlichten Leitlinien der EU-Kommission zum Schutz strategischer Unternehmen und Infrastrukturen vor einem Ausverkauf (2020) eine wichtige Signalwirkung: Darin werden u.a. ausdrücklich öffentliche Dienstleistungen und eine Reihe von Rechtfertigungsgründen für Beschränkungen angeführt, die über ein enges Verständnis von öffentlicher Sicherheit oder Ordnung im Falle des aggressiven Kaufs von strategischen Vermögenswerten hinausweisen (z.B. öffentliche Gesundheit, Finanzstabilität, Verbraucherschutz, Verwirklichung sozialpolitischer Ziele). Es handelt sich um ansatzweise Fortschritte gegenüber der restriktiven Haltung, die die EU-Kommission in der Vergangenheit zur Verteidigung von überschießenden Beschränkungsverboten eingenommen hat. Doch auch unter aktuellen gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkten – wie etwa der grünen industriepolitischen Wende – gilt: Der **einseitige Fokus auf geo- und sicherheitspolitische Risikoerwägungen läuft nun im Zuge der Revision der FDI-Screening-Verordnung neuerlich Gefahr, öffentliche Schutzinteressen nicht adäquat abzubilden**.

Die **fehlende Vorlage von Rechtsfolgenabschätzungen** hat zudem aktuell Brisanz gewonnen, weil die Kommission und insbesondere auch der EuGH zuletzt die bestehenden Möglichkeiten zur Investitionsprüfung restriktiv ausgelegt haben. Die Kommission spart in den Darstellungen des Vorschlags jedoch auch eine Erläuterung **rechtlicher Risiken** aus, die von der umstrittenen Rechtsprechung zum sog. „Xella-Fall“ für die **Prüfmöglichkeiten der Mitgliedstaaten** ausgehen. In diesem Zusammenhang ist beispielsweise die Frage hoch relevant: Welche rechtlichen Risiken bestehen infolge für Mitgliedstaaten, die bereits umfassende Prüfmöglichkeiten für so genannte „indirekte“ bzw. „mittelbare“ **Erwerbe in ihren nationalen Regelungen** verankert haben? Bis dato fehlen jedoch weiterführende Klarstellungen

dazu, ob diese Regelungen europarechtskonform sind. Diese bereits bestehenden Regelungen zielen darauf ab, dass eine Investitionsprüfung z.B. nicht durch das Zwischenschalten einer unionsansässigen Gesellschaft blockiert werden kann. Die Generalanwältin hat im Rahmen des Xella-Falls die Auffassung bestärkt, dass „indirekte“ ausländische Direktinvestitionen von der geltenden FDI-Screening Verordnung durchaus erfasst sind. Folglich sollte eine Revision der FDI-Screening Verordnung auch unter diesen Gesichtspunkten eine sorgfältige Rechtsfolgenabschätzung einschließen.

### 3) Prüfmöglichkeiten auf gesamtwirtschaftliche Aspekte erweitern und Löcher im Schutzschirm schließen

Es ist nicht nachvollziehbar, warum im Verordnungsentwurf die **Leitlinien der Kommission zum Schutz strategischer Unternehmen und Infrastrukturen vor einem Ausverkauf ausgespart geblieben sind** (siehe dazu die entsprechende [Mitteilung 2020/C 99 I/01](#)). Es ist im Gegenzug dringend zu empfehlen, eine ausdrückliche Referenz darauf in der FDI-Screening Verordnung zu verankern. Ihre Signalwirkung für den erweiterten Prüfradius von Investitionskontrollen wurde zuvor bereits angesprochen. Diese Mitteilung zeichnet sich darüber hinaus durch zwei Aspekte aus, die über ein zu enges und passives Verständnis von Investitionsprüfungen hinausgehen: Einerseits ruft die Kommission die Mitgliedstaaten darin zu erhöhter Wachsamkeit gegenüber einem Ausverkauf auf. Der Aufruf betrifft im weitesten Sinne den Schutz strategisch wichtiger Industriezweige sowie insbesondere auch kritische Produktionskapazitäten und Versorgungsleistungen in den Bereichen öffentlicher Dienstleistungen (wie etwa Gesundheit). Diese erhöhte Wachsamkeit und dieses Verständnis von Investment-Screenings als ganzheitliches Frühwarnsystem in sich dynamisch entwickelnden Krisensituationen ist jedenfalls über die damals akute COVID-19-Krise hinaus zu geboten. Andererseits spricht die EK in diesem Zusammenhang ausdrücklich davon, „to ensure the security of supply“ sowie von dem Schutz der „provision of essential public services“. Es handelt sich folglich um wertvolle Ankerpunkte, um **umfassendes Schutzinteresse für „Versorgungssicherheit“ sowie „Krisen- und Daseinsvorsorge“ nachdrücklich zu unterstützen**.

Offensichtlich konnte zudem im Vorfeld des neuen Vorschlags keine Einigung zwischen der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten dazu gefunden werden, einen gemeinsamen Rechtsakt zur besseren Kontrolle von ausländische Direktinvestitionen in der EU („inbound“) und von Investitionstätigkeiten europäischer Unternehmen außerhalb der EU („outbound“) vorzulegen. Während der VO-Entwurf nun nur „Inbound“-Investitionen beinhaltet, wurden „Outbound“-Investitionen

in weitaus unverbindlichere Empfehlungen der Kommission übergeführt. Diese **Aufspaltung der Kontrolle von „Inbound“- und „Outbound“-Investitionen ist inkohärent**: Erhöhte Wachsamkeit, Sorgfaltspflichten und folglich auch Anwendungsmöglichkeiten sind in beiden Fällen geboten. Es ist daher nicht plausibel, die Prüfung von „Outbound“-Investitionen auf ein nur sehr enges Set von Sektoren (wie etwa Halbleiter-, Quanten- oder KI-Technologie) und verengte Sicherheitsbelange zu beschränken. Stattdessen ist es beispielsweise im Falle von Standortverlagerungen wichtig, umfassendere Prüfungen und Risikobewertungen im gesamtwirtschaftlichen Interesse vornehmen zu können. Diese können z.B. das Risiko eines Verlusts von technologischem Know-How (bzw. „technology leakage“) und den Aufbau technologischer Abhängigkeiten in viel umfassenderen Bereichen betreffen. Zudem gilt ebenso für die Investitionstätigkeiten außerhalb der EU: Schutzvorkehrungen für öffentliche und gesamtwirtschaftliche Prüfinteressen gehen über ein verkürztes Verständnis von Sicherheitsrisiken hinaus. Mehr Transparenz und Eingriffsmöglichkeiten sind u.a. angesichts problematischer Outsourcing-, Offshoring sowie Carbon Leakage-Strategien von Unternehmen notwendig.

Die Prüfmöglichkeiten müssen daher insbesondere auch Gefährdungspotentiale für z.B. Versorgungs- und Beschäftigungssicherheit, mit der Investitionstätigkeit verbundene Risiken für Klimaschutz und menschenrechtliche Sorgfaltspflichten, technologische Unabhängigkeit sowie strategisch wichtige Komponenten unter industriepolitischen Gesichtspunkten einschließen. In diesem Zusammenhang ist auch daran zu erinnern, dass das Verständnis „wirtschaftlicher Sicherheit“ weit über eine vornehmlich geoökonomische Risikobetrachtung von so genannten „bewaffneten Interdependenzen“ hinausreicht. So hat beispielsweise die [Internationale Arbeitsorganisation \(ILO\) frühzeitig darauf hingewiesen](#), dass **„wirtschaftliche Sicherheit“ insbesondere auch den Schutz von sozialer Infrastruktur und Beschäftigungssicherheit umfasst**.

Die fehlende Zusammenführung von „Inbound“- und „Outbound“-Screenings behindert darüber hinaus, die Effektivität bereits bestehender Bestimmungen zur potenziellen Rückabwicklung von Erwerbsvorgängen zu erhöhen. Diese kann im äußersten Fall zum Tragen kommen, wenn z.B. ein genehmigungspflichtiger Erwerbsvorgang hinter dem Rücken der Investitionskontrolle vollzogen wurde. Ein kohärentes Ineinandergreifen der Anwendungsbereiche und Prüffaktoren von „Inbound“- und „Outbound“-Investitionskontrollen ist dann jedoch insbesondere im Fall einer Standortverlagerung unerlässlich. Andernfalls bleibt die Rückabwicklungsoption von Aufkäufen ineffektiv, die mit einer Standortverlagerung und Kontrollumgehung einhergehen. Die AK fordert folglich, die Prüfung von

„Inbound“- und „Outbound“-Investitionen kohärent zusammenzuführen.

#### **4) Frühzeitige Handlungsfähigkeit und strategische Anwendbarkeit sichern**

Der neue Verordnungsentwurf problematisiert zwar eine „regulatorische Fragmentierung“, doch bemerkenswerterweise werden keine Bemühungen unternommen, frühzeitigere Prüfmöglichkeiten und damit auch verbesserte Informationsgrundlagen für die gesamteuropäische Kooperation zu gewährleisten. Denn in Bezug auf EU-weite Mindestanforderungen ist es hoch relevant, die Prüfmöglichkeiten unter dem Aspekt der Prüfschwellen („thresholds“) kohärent zu gestalten. Die bestehende VO enthält dazu keine Regulierung. Die **Diskrepanz, die zwischen unterschiedlichen Prüfschwellen in den Mitgliedstaaten besteht, konterkariert ein effektives Frühwarnsystem** und proaktive Prüfmöglichkeiten zu kritischen Erwerbsvorgängen (z.B. wenn eine Prüftätigkeit für unterschiedliche Investitionskontrollbehörden erst ab 10-prozentigen bzw. erst ab 25-prozentigen Anteilserwerb möglich ist). So können auch in der EU-weiten Koordination im Ernstfall erhebliche Prüflücken entstehen, wenn frühzeitig gegenüber dem erhöhten Einfluss eines problematischen Investors z.B. in kritischen Infrastruktur- und Technologiebereichen vorgegangen werden soll. Darüber hinaus sollten die Mitgliedstaaten auch dazu angehalten werden, im Zuge ihrer Kontrolltätigkeit tatsächlich einen proaktiveren Zugang zu verfolgen und Prüfmöglichkeiten nicht durch zu hohe Schwellen zu verbauen (wie z.B. erst ab 25-prozentigem Anteilserwerb). Denn das Risiko einer tatsächlichen Kontrollübernahme und einer signifikanten Einflussmöglichkeit durch einen problematischen Investor kann durchaus bereits früher schlagend werden. Für mehr Kohärenz in der innereuropäischen Abstimmung und gegen potenzielle Prüflücken ist daher eine **Prüfschwelle von 10% als Mindestanforderung in der Verordnung zu verankern**. Die AK fordert folglich, bei den Prüftätigkeiten von Investitionskontrollen nicht hinter [die international anerkannte 10%-Benchmark-Definition der OECD](#) zurückzufallen.

Die Aufnahme von **Greenfield-Investitionen in den Verordnungsentwurf ist ausdrücklich zu begrüßen**. Zuletzt anzutreffende Vorstöße, diese aus dem Anwendungsbereich der VO zu streichen und die Empfehlung zur Prüfung von Greenfield-Investitionen abzuschwächen, sind folglich zurückzuweisen. Auflagen für ausländische Investoren und ihre Greenfield-Investitionen werden künftig weiter an Relevanz für eine strategische Außenwirtschaftspolitik gewinnen. Die Möglichkeit, Investitionsprüfungen auch im Falle neu errichteter Produktionsstätten durchführen zu können, ist nicht zuletzt in Schlüsselbereichen des grünen

Umbaus zielführend (wie etwa Batterietechnologie). Investitionsprüfungen sollten folglich auch gezielter dafür genutzt werden, Technologie-Kooperationen zwischen außereuropäischen Branchenführern und europäischen Unternehmen fördern zu können (z.B. in der Form von Joint Ventures). Dieser **Ausbau von Möglichkeiten zur strategischen Außenwirtschaftspolitik** trifft sich mit den [Empfehlungen aus dem Draghi-Bericht](#), die Potentiale für den Know-How-Transfer durch ausländische Direktinvestitionen auf Basis von Joint Ventures aktiver zu nutzen. Darüber hinaus können so Auflagen z.B. in Bereichen wie Standorterhaltung oder Versorgungssicherheit auch auf neue Produktionsstätten ausgeweitet werden. Folglich können Investitionskontrollen stärker als strategischer Hebel für die Förderung sozialer und wirtschaftlicher Entwicklung zum Einsatz kommen. Ihre Anwendbarkeit bleibt auch nicht länger auf Erwerbsvorgänge an einem bereits bestehenden Unternehmen beschränkt.

Die AK fordert darüber hinaus, umfängliche Prüfmöglichkeiten vor allem auch in folgenden Bereichen zu gewährleisten: Zum einen müssen mittelbare bzw. indirekte Beteiligungserwerbe und damit die tatsächlichen Einflussverhältnisse hinter Erwerbsvorgängen umfassend unter die Lupe genommen werden können. In diesem Zusammenhang ist es vor allem wichtig, dass die Prüfhaltung nicht nur auf die Eigentümerstruktur des erwerbenden Unternehmens bzw. Investors gerichtet ist, **sondern letztlich der wirtschaftliche Eigentümer („ultimate beneficial owner“) in einer Eigentümerkaskade tatsächlich ermittelt wird.** Deswegen braucht es hinreichende Schutzvorkehrungen dafür, dass eine Investitionsprüfung nicht am Zwischenschalten einer unionsansässigen Gesellschaft scheitert. Problematische Investoren dürfen sich folglich auch nicht einer Investitionskontrolle durch eine fehlende Überprüfbarkeit von Investoren aus der EU entziehen können. Zum anderen müssen die Gefährdungspotentiale durch passive Kontrollerlangung und einen schleichenden Ausbau einer Beteiligung hinreichend von den Prüfmöglichkeiten erfasst sein. Diese betreffen beispielsweise Fälle, in denen ein beherrschender Einfluss durch einen ausländischen Investor erlangt wird, ohne dies durch zeitnahe Handlungen wie etwa einen Anteilserwerb bewirkt zu haben. Dies ist z.B. relevant, wenn seitens der Prüfbehörde zuvor die Annahme bestand, dass die Kontrolle ohnehin bei einem anderen Aktionär liegt (doch dieser seine Anteile nun über die Börse verkauft). Die kontrollierende Behörde sollte folglich über ausreichende rechtliche Möglichkeiten verfügen, gegensteuernde Auflagen zu erteilen. Zusammengefasst verdeutlichen diese vielschichtigen Prüferfordernisse den Bedarf nach einer grundlegenden Evaluierung der bisherigen Prüfpraxis. Doch entsprechende Falldokumentationen sind aufgrund der restriktiven Informationspolitik

der Prüfbehörden nicht zugänglich. Das unterstreicht nochmals die Wichtigkeit, die öffentliche Zugänglichkeit und Kontrolle der Prüfpraxis grundlegend zu verbessern (siehe Abschnitt 6).

## 5) Flexibilität gewährleisten und öffentliche Interessen aufwerten

Die geltende FDI-Screening VO basiert auf einer offengehaltenen Aufzählung von Prüffaktoren und sieht auch keine abschließende Festlegung potenzieller Prüfbereiche vor. Diese hohe Flexibilität in der Anwendbarkeit wird beispielsweise eindeutig durch die Formulierung „unter anderem“ (englische Version: „inter alia“) festgehalten (vgl. Art. 4). Im neu vorgelegten Vorschlag der Kommission ist diese hingegen ohne weitere Begründung gestrichen worden. Der neu vorgelegte Entwurf fällt nicht nur in diesem Zusammenhang hinter die flexible Gestaltung der geltenden Verordnung zurück. Die AK fordert, die Neufassung der FDI-Screening Verordnung **für die Verankerung erweiterter Prüffaktoren und Risikobewertungen im öffentlichen Interesse zu nutzen.** Das heißt im Gegenzug, dass jegliche Einschränkung bereits bestehender Handlungsspielräume zurückzuweisen ist.

Neben der Beibehaltung einer ausdrücklich festgehaltenen offenen Aufzählung von potenziellen Prüffaktoren und -bereichen (z.B. durch die Aufnahme von „unter anderem“) ist der Risikomaßstab möglichst weit zu halten. Formulierungen in der bestehenden VO, die sich auf „voraussichtlich beeinträchtigt“ und „potenzielle Auswirkungen“ beziehen (vgl. Art. 4) sind hier enger gefassten Regelungen klar vorzuziehen (wie z.B. „voraussichtlich nachteilige Auswirkungen“ Art. 13, Vorschlag der EK). Insbesondere unter diesen zwei Gesichtspunkten ist es wichtig, umfassende Prüfmöglichkeiten sicherzustellen: Zum einen geht der Prüfbedarf von Investitionskontrollen weit über ein verengtes Verständnis von „Sicherheit und öffentlicher Ordnung“ hinaus. Letzteres ist ungeeignet, gesamtwirtschaftliche und -gesellschaftliche Prüfinteressen von Investitionskontrollen adäquat abzubilden. Dies gilt umso mehr vor dem Hintergrund **dynamischer Risiko- und Krisenentwicklungen**, die nach lückenlosen Frühwarnsystemen und Prüfmöglichkeiten von problematischen Erwerbsvorgängen verlangen. Zum anderen ist es verkürzt, bei den explizit betonten Prüffaktoren exklusiv auf ausländische Investoren unter (in)direktem staatlichen Einfluss abzustellen. Eine **gesamtwirtschaftliche und -gesellschaftliche Risikosicht muss daher auch unterschiedliche Investorentypen mit offensiven Finanzinteressen einschließen.** So sind z.B. besondere Gefährdungspotentiale für fundamentale gesellschaftliche Interessen wie Versorgungssicherheit vor allem auch im Bereich transnationaler, shareholderorientierter Investoren

anzutreffen (wie etwa [Private Equity-Fonds oder Utility-Konzerne](#)).

Auf dieser Basis fordert die AK im vorliegenden Entwurf insbesondere diese Änderungen vorzunehmen:

- Der umfassende Schutz der **Krisen- und Daseinsvorsorge** muss durch die Beibehaltung des offenen Aufzählungscharakters der bisherigen VO durchgängig sichergestellt werden. Der Verweis auf „public services“ in den vorherigen Leitlinien der EK zum Schutz strategischer Unternehmen und Infrastrukturen vor einem Ausverkauf ([Mitteilung 2020/C 99 I/01](#)) ist dafür zu nutzen, diese ausdrücklich zu verankern. Darüber hinaus ist die Verankerung des [Protokoll 26 der Europäischen Verträge](#) („Über Dienste von allgemeinem Interesse“) dringend zu empfehlen, um erweiterte Ermessensspielräume für Prüfungen zu sichern.
- Die sektoral nicht abschließende, bloß indikative Aufzählung von **kritischen Infrastrukturen** ist – analog zur bestehenden VO – beizubehalten. Dies ist eine wichtige Vorkehrung gegen ein sicherheitspolitisch verengtes, vorrangig auf Sicherheitsvorfälle abstellendes Verständnis von kritischen Infrastrukturen. Letzteres ist ungeeignet, gesamtwirtschaftliche und -gesellschaftliche Prüfinteressen von Investitionskontrollen adäquat abzubilden. Vor diesem Hintergrund ist auch die im VO-Entwurf vorgenommene Referenz auf die zuletzt verabschiedeten EU-Richtlinien [2022/2557](#) sowie [2022/2555](#) zu streichen.
- Bei den expliziten **Prüffaktoren** sind insbesondere auch Gesundheit, soziale, wirtschaftliche und regionale Kohäsion, Beschäftigungs- und Versorgungssicherheit, menschenrechtliche Sorgfaltspflichten, makroökonomische Stabilität, technologische Unabhängigkeit, Klimaschutz sowie entsprechende industriepolitische Zielsetzungen festzuhalten (siehe insbes. Art. 13 Abs. 3).

## 6) Blackbox öffnen und öffentliche Transparenz herstellen

Die AK hat sich wiederholt zur **öffentlichen Intransparenz von Investitionskontrollen und der fehlenden Orientierung an öffentlichen Informationsbedürfnissen** kritisch geäußert. Diesen Erfordernissen steht bislang insbesondere auch die fehlende, öffentlich nicht zugängliche Information über konkrete Prüffälle entgegen. Der Ausbau europäischer Kooperation ist daher jedenfalls **für eine Öffnung der intransparenten Blackbox** Investitionskontrolle zu nutzen. Diesbezüglich bietet folgende Formulierung aus der bestehenden Verordnung einen Ansatzpunkt für Verbesserungen, indem „können gegebenenfalls“ auf „müssen“

abgeändert wird (Erwägungsgrund 14 der geltenden VO, vgl. dazu Erwägungsgrund 32 im EK-Vorschlag): „Die Mitgliedstaaten oder die Kommission **müssen** einschlägige Informationen berücksichtigen, die sie von Wirtschaftsteilnehmern, Organisationen der Zivilgesellschaft oder Sozialpartnern wie zum Beispiel Gewerkschaften im Zusammenhang mit einer ausländischen Direktinvestition erhalten haben“.

Die AK fordert, vor allem auch im EU-Kontext umfassende öffentliche Berichtspflichten zu etablieren und öffentliche Beteiligungsverfahren zu stärken. Dies muss die öffentlich transparent nachvollziehbare Information über konkrete Prüffälle und damit verbundene Prüfmaßnahmen (wie z.B. Auflagen) einschließen. Dafür ist jedenfalls auch die **jährliche Berichterstattung auf Unionsebene** grundlegend auszubauen. Die bisherige, restriktive Informationspolitik ist hingegen überschießend und behindert nicht zuletzt die öffentliche Evaluierung der Kontrollpraxis.



---

## Kontaktieren Sie uns!

---

### In Wien:

#### **Oliver Prausmüller**

T +43 (0) 1 501 65 12164

[oliver.prausmueller@akwien.at](mailto:oliver.prausmueller@akwien.at)

### In Brüssel:

#### **Judith Vorbach**

[judith.vorbach@akeuropa.eu](mailto:judith.vorbach@akeuropa.eu)

### **Bundesarbeitskammer Österreich**

Prinz-Eugen-Straße 20-22

1040 Wien, Österreich

T +43 (0) 1 501 65-0

[www.arbeiterkammer.at](http://www.arbeiterkammer.at)

### **AK EUROPA**

Ständige Vertretung Österreichs bei der EU

Avenue de Cortenbergh 30

1040 Brüssel, Belgien

T +32 (0) 2 230 62 54

[www.akeuropa.eu](http://www.akeuropa.eu)

---

## Über uns

---

Die Bundesarbeitskammer (AK) ist die gesetzliche Interessenvertretung von rund 4 Millionen Arbeitnehmer:innen und Konsument:innen in Österreich. Sie vertritt ihre Mitglieder in allen sozial-, bildungs-, wirtschafts- und verbraucherpolitischen Angelegenheiten auf nationaler sowie auch auf der Brüsseler EU-Ebene. Darüber hinaus ist die Bundesarbeitskammer Teil der österreichischen Sozialpartnerschaft. Die AK ist im EU-Transparenzregister unter der Nummer 23869471911-54 registriert.

Die Aufgaben des 1991 eröffneten AK EUROPA Büros in Brüssel sind einerseits die Repräsentation der AK gegenüber europäischen Institutionen und Interessensorganisationen, das Monitoring von EU-Aktivitäten und die Wissensweitergabe von Brüssel nach Österreich, sowie gemeinsam mit den Länderkammern erarbeitete Expertise und Standpunkte der Arbeiterkammer in Brüssel zu lobbyieren.