

**BMWi**  
Herrn Dr. Sven Sattler  
Referat V B 2  
Scharnhorststraße 34 - 37

10115 Berlin

Kontakt Klaus Friedrich  
Telefon +49 69 6603-1677  
Telefax +49 69 6603-2677  
E-Mail klaus.friedrich@vdma.org  
Datum 26. Februar 2021

## **17. Verordnung zur Änderung der AWW – Referentenentwurf**

Sehr geehrter Herr Dr. Sattler,

vielen Dank für Ihr Schreiben vom 22. Januar 2021 in Sachen „17. Änderung AWW“. Zu dem Referentenentwurf nehmen wir wie folgt Stellung.

### **Vorbemerkungen**

Die Ausweitung der Investitionsprüfung ist politisch stark motiviert durch China. Der VDMA ist sich der Probleme, die von China auf verschiedenen Politikfeldern ausgehen, sehr wohl bewusst, und zwar in ihrer ganzen Breite.

Für den deutschen Maschinenbau hat die chinesische Wirtschafts- und Technologiepolitik eine besondere Bedeutung, und wir beobachten und analysieren sie kontinuierlich. Deshalb hat sich der VDMA hierzu bereits mehrfach kritisch geäußert und signalisiert, dass die Politikstrategie der EU auch in diesem Feld überprüft werden muss, unter Einschluss der Option von Retorsionsinstrumenten.

Der VDMA ist also offen für eine Diskussion über handelspolitischen Gegenmaßnahmen als Reaktion auf unfaire Wettbewerbs- und Investitionsbedingungen in China. Die jüngst erzielten Ergebnisse beim EU-China-Investitionsabkommen ändern daran nichts – sie sind ein Schritt in die richtige Richtung, aber kein ausreichendes Endergebnis.

Jede Maßnahme muss aber das betroffene Themenfeld adressieren, das tatsächlich gemeint ist, hier also die Handelspolitik. Sonst verliert man die Glaubwürdigkeit in der politischen Auseinandersetzung. Die deutsche bzw. europäische Investitionsprüfung adressiert jedoch die öffentliche Ordnung und Sicherheit und nicht die Handelspolitik. Das konterkariert die

Bemühungen um Marktöffnung in China, weil China dadurch einen Freibrief erhält, seine eigenen Beschränkungen ebenfalls unter dem Gesichtspunkt nationaler Sicherheit zu rechtfertigen.

### **Zu einzelnen Punkten des Referenten-Entwurfs**

Zu § 55a Abs. 1 Ziff. 2 in Verbindung mit Abs. 2 Ziff. 7 „*branchenspezifische Software zum Betrieb von Anlagen oder Systemen zur Lebensmittelversorgung*“:

- Eine Gefährdung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit durch Hersteller oder Entwickler von branchenspezifischer Software zum Betrieb von Anlagen zur Lebensmittelversorgung ist für uns nicht erkennbar. Wir bitten Sie daher, uns Beispiele zu benennen, welche konkreten Szenarien es gibt, die bei diesen Softwarelösungen zu einer Gefahr für die öffentliche Ordnung und Sicherheit führen könnten.
- Sollte es bei diesem Sachverhalt um die Zuverlässigkeit und Sicherheit der Maschinen bei der Abwehr externer IT-Angriffe oder zum Schutz vor Datendiebstahl gehen, so sind diese Softwarelösungen nicht Teil der Lebensmittelproduktionsanlage, sondern eigenständige Software. Sie werden nicht vom Maschinen- oder Anlagenbauer hergestellt und mitgeliefert, sondern von den Betreibern bei freien, entsprechend IT-technisch auf Sicherheitsthemen spezialisierten Softwareherstellern bezogen – branchenspezifisch gibt es hier nichts.
- In Deutschland gibt es rund 600 Unternehmen, die Maschinen und Anlagen für die Nahrungsmittelproduktion und dazugehörige Verpackungsmaschinen herstellen. Fast jedes dieser Unternehmen stellt dabei auch spezifische Software für die eigenen Maschinen her. Hinzu kommen freie Software-Entwickler, die nicht branchengebunden sind, aber u. a. für diesen Industriezweig branchenspezifische Software-Module zuliefern, entweder an den Maschinenbau oder direkt an die Betreiber der Lebensmittelproduktionen.
- Wir weisen erneut darauf hin, dass der VDMA offen ist für eine Diskussion über handels- und investitionspolitische Gegenmaßnahmen bei fehlendem Level Playing Field. Hier haben u. a. die europäischen Hersteller von Nahrungsmittel- und Verpackungsmaschinen mit erheblichen Behinderungen auf dem strategisch entscheidenden chinesischen Markt zu kämpfen.

Zu § 55a Abs. 1 Ziff. 8 „*Anlagen zur Produktion bestimmter Filtervliese entwickelt oder herstellt*“:

- Wir begrüßen hier die erfolgte Eingrenzung auf ein einzelnes spezielles Produkt mit entsprechend spezialisierten Herstellungsmaschinen. Es bleibt jedoch das potenzielle Risiko zukünftiger Erweiterungen auf andere Bereiche von Schutzausrüstung.
- Eine Gefährdung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit durch Hersteller oder Entwickler von Kunststoffmaschinen zur Herstellung bestimmter Vliesstoffe kann der VDMA nicht erkennen. Wenn Deutschland und auch andere Staaten ihre Produktionsautonomie z.B. für Güter der medizinischen Versorgung nicht nur auf Ebene der Güter selbst, sondern auch noch zusätzlich auf die Ebene der für ihre Herstellung erforderlichen Maschinen ausweiten will, läuft das auf einen allgemeinen Schutz für nationale Maschinenbau-Hersteller hinaus. Dies hätte fatale Folgen für den globalen Markt und Wettbewerb im Maschinen- und Anlagenbau.

Zu § 55a Abs. 1 Ziff. 15 „*Industrieroboter, einschließlich Software oder Technologie hierfür, entwickelt oder herstellt*“:

- Mit der Herstellung von Industrierobotern einschließlich Software befassen sich in Deutschland nach Einschätzung des VDMA mehrere hundert Unternehmen. Die

Automatisierung von Herstellungsanlagen aller Art (für simple Bleistifte über Tabletten oder Bonbons bis hin zu komplexen Produkten wie Mobiltelefone) ist ein enorm breites Feld, und der Begriff „Industrieroboter“ wird daher sehr breit verwendet.

- Soweit Industrieroboter bei der Produktion militärischer oder vergleichbar sicherheitskritischer Güter zum Einsatz kommen, lassen sich diese definitorisch nicht von Industrierobotern für zivile Fertigungsanlagen abgrenzen. Sollte es sich im Einzelfall um besonders konstruierte Sonder-Industrieroboter mit konstruktiv speziellem Bezug zum Rüstungsgut handeln, wäre eine Erfassung durch Position 0018 der Rüstungsgüterliste gegeben, was systematisch ein Fall für die sektorspezifische Investitionsprüfung wäre.
- Eine Gefährdung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit durch Hersteller oder Entwickler von zivilen Industrierobotern vermag der VDMA nicht zu erkennen. Wir bitten Sie daher, uns konkrete Beispiele zu benennen, wo durch Industrieroboter eine eventuelle Gefahr für die öffentliche Ordnung und Sicherheit ausgehen könnte.

Falls es Besorgnisse geben sollte hinsichtlich der Erhebung, Speicherung und Verarbeitung von Produktionsdaten im Rahmen automatisierter Anlagen, so ist das kein spezifisches Thema für Industrieroboter. Im Rahmen von Industrie 4.0 werden zukünftig viele Maschinen und Anlagen Daten sammeln und zur weiteren Verarbeitung bereitstellen und weiterleiten.

Die Datenhoheit wird hier jedoch in vielen Fällen nicht der Maschinenbauer erhalten, auch nicht der Roboterhersteller, sondern ausschließlich der Maschinennutzer. Bereits heute akzeptieren die Kunden nur in Ausnahmefällen Maschinensysteme, über deren Produktionsdaten sie nicht die alleinige Kontrolle haben.

- Wir weisen gerne noch einmal darauf hin, dass der VDMA offen ist für eine Diskussion über handels- und investitionspolitische Gegenmaßnahmen bei fehlendem Level Playing Field. Hier haben auch die europäischen Hersteller von Robotik- und Automatisierungstechnik mit erheblichen Behinderungen auf dem strategisch entscheidenden chinesischen Markt zu kämpfen.

Zu § 55a Abs. 1 Ziff. 21 „Güter entwickelt oder herstellt, mit denen Bauteile für industrielle Anwendungen mittels additiver Fertigungsverfahren hergestellt werden, oder für solche Güter wesentliche Komponenten entwickelt oder herstellt“:

- Der Begriff „Güter“ ist hier problematisch. Mit Blick auf die ebenfalls vorgesehene Erfassung von wesentlichen Komponenten „für solche Güter“ vermuten wir, dass Anlagen oder Maschinen für additive Fertigungsverfahren gemeint sind. Dann sollte man auch den Begriff „Maschinen oder Anlagen“ verwenden, um Unklarheiten in Richtung 3D-Peripherie, 3D-Post-Prozesse oder 3D-Pre-Prozesse zu vermeiden.

Gerade in diesen drei Bereichen wäre die Anzahl betroffener Firmen besonders hoch, nach Einschätzung des VDMA deutschlandweit zwischen 150 und 250 Unternehmen.

- Die Position 9B001c der EU-Dual-Use-Güterliste beschreibt einen bestimmten Typus von additiven Fertigungsverfahren mit unstreitig hohem Risiko einer sicherheitskritischen Verwendung. Dies wird allerdings bereits über § 55a Abs. 1 Ziff. 18 des Entwurfs abgedeckt.

Alle anderen derzeit verfügbaren additiven Fertigungsverfahren für industrielle Anwendungen haben einen breiten Anwendungsbereich. Hier sicherheitskritische Anwendungen definitorisch herauszuziehen ist nicht möglich. Zudem entwickeln sich die Anwendungen für additive Fertigungsverfahren im zivilen Bereich mit hoher Dynamik, so dass jede Einschätzung binnen Jahresfrist überholt sein dürfte.

- Für additive Fertigungsverfahren ist der chinesische Markt im globalen Vergleich mit Abstand der wichtigste Markt. Nach allen Prognosen wird sich daran auch in Zukunft nichts ändern. Deutsche Unternehmen, die im Bereich additiver Fertigungsverfahren tätig sind, werden ohne Präsenz im chinesischen Markt respektive ohne Zusammenarbeit mit in China erfolgreichen Partnern langfristig nicht wettbewerbsfähig sein.

Im Bereich additiver Fertigung tätige deutsche Unternehmen benötigen daher unbedingt ein level playing field in China für eigene Aktivitäten oder für die Zusammenarbeit mit nationalen Unternehmen. Handelspolitische Maßnahmen zur Erreichung dieses Ziels machen daher auch hier Sinn, nicht aber Maßnahmen mit dem Risiko von Retorsionen Chinas.

Zu § 60 Abs. 1 Ziff. 1 „Güter des Teils I Abschnitt A entwickelt, herstellt oder modifiziert“:

- Eine Ausweitung der Investitionsprüfung auf die komplette Rüstungsgüterliste trifft auch die Hersteller besonders konstruierter Bauteile für Rüstungsgüter. Dies sind jedoch fast immer keine Rüstungsunternehmen, sondern normale Unternehmen mit einem weit überwiegend zivilen Produktionsspektrum. Der Bereich „Bauteile und Komponenten in Teil I Abschnitt A der Ausfuhrliste“ sollte daher von der Investitionsprüfung ausgenommen werden.
- Der VDMA geht bei Rüstungsgüter-Komponenten von einer mindestens dreistelligen Anzahl betroffener Unternehmen aus. Die im BAFA vorhandenen Daten zu Antragstellern für Rüstungsgüterausfuhren können hier als empirische Basis dienen. Diese Daten erfassen aber nur einen Teil der Komponentenbranche, da nicht jeder Komponentenhersteller selbst Auslandsgeschäfte tätigt, sondern nur innerdeutsch zuliefert, weil er die politischen Rüstungsexportrisiken nicht tragen möchte.
- Wenn überwiegend zivile Hersteller von Rüstungsgüter-Komponenten zukünftig unter Investitionsprüfung gestellt werden, können sie ihren untergeordneten Rüstungsbereich nicht einfach juristisch abtrennen. Die technischen und personellen Verbindungen zwischen ziviler Technik und Sonderprodukten für die Rüstung lässt eine Isolierung der Rüstungsaktivitäten in der Regel nicht zu.

Stattdessen besteht das Risiko, dass betroffene zivile Unternehmen ihre Aktivitäten in dem für sie untergeordneten Geschäftsfeld Rüstung komplett einstellen. Die deutsche Rüstungsindustrie würde dann technologisch hochwertige Zulieferer aus Deutschland verlieren und müsste mehr Bauteile als bisher aus dem Ausland beziehen.

- Zum Schutz der öffentlichen Sicherheit im Bereich Rüstung reichen Exportkontrollen für Technologietransfer völlig aus. Die Annahme, ausländische Investoren erhöhten das Risiko illegalen Technologietransfers, trifft nicht zu.

### **Generelle Anmerkungen**

Die geplante Ausweitung der Investitionsprüfung erhöht die Gefahr von investitionsbeschränkenden Retorsionsmaßnahmen in Drittstaaten, auch „befreundeter Staaten“. Gleichzeitig wird es zu einer starken Erhöhung der Fallzahlen im Prüfverfahren kommen, mit einem großen Anteil an „unkritischen Fällen“.

Um diese beiden Risiken einzugrenzen, schlagen wir eine Positivliste für Länder vor, von deren Investoren grundsätzlich keine Gefährdung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit in Deutschland ausgeht. Eine Möglichkeit für die Positivliste wären die NATO-Staaten sowie weitere Staaten, mit den Deutschland und die EU sicherheitspolitisch verbunden sind.

Wir übermitteln Ihnen Anfang nächster Woche ergänzenden Vortrag hinsichtlich einiger weiterer Erweiterungsvorschläge in § 55a AWW. Die hierzu erforderlichen internen Recherchen konnten erst heute abgeschlossen werden.

Mit freundlichen Grüßen



Klaus Friedrich

cc: BDI, Hr. Dr. Sprich