TILL PATRIK HOLTERHUS*

Neue deutsche Sicherheitsinteressen? Zur Geoökonomie im Recht der deutschen Investitionskontrolle

Vortrag im Rahmen der 69. Bitburger Gespräche
Mainz, 15. / 16. 01. 2026

I. Einleitung

Noch bis vor wenigen Jahren wäre eine weitgehende Offenheit für (private) Investitionen aus fremden Staaten (im Folgenden ausländische Investitionen) zu den unverrückbaren Grundbausteinen der deutschen und europäischen Wirtschaftsordnung gezählt worden.[1] Für die besonders intensiv mit den Strukturen globaler Kapitalflüsse verflochtene[2] Bundesrepublik Deutschland bzw. Europäische Union (EU) kamen Einschränkungen dieser Offenheit stets nur unter engsten Bedingungen in Betracht.[3] Doch in den internationalen Krisenlandschaften des 21. Jahrhunderts und dem daraus resultierenden Wandel nationaler und europäischer Sicherheitspolitiken sehen sich zuletzt selbst tragende Grundpfeiler des Außenwirtschaftsrechts nicht unerheblichen Erschütterungen ausgesetzt.[4] Hieß es im Koalitionsvertrag für die 17. Legislaturperiode aus dem Oktober 2009 noch

„Deutschland ist auf Investitionen aus dem Ausland angewiesen. Investoren aus aller Welt sind uns sehr willkommen. Darum werden wir unser Investitionsmarketing verstärken. Die zuletzt geschaffene Änderung des AWG wird nur im Ausnahmefall angewandt und insgesamt nach einem Jahr im Hinblick auf seine Wirkung überprüft."[5]

so stellt der aktuelle Koalitionsvertrag für die 21. Legislaturperiode aus dem Mai 2025 unmissverständlich fest

---

* Der Autor dankt seinem wissenschaftlichen Mitarbeiter *Janosch Wiesenthal,* Maître en Droit (Paris II Panthéon-Assas) für wertvolle Unterstützung.

[1] Siehe etwa noch die Begründung des Entwurfs eines Dreizehnten Gesetzes zur Änderung des Außenwirtschaftsgesetzes und der Außenwirtschaftsverordnung, BT-Drucks. 16/10730, S. 10: „Ein offenes Investitionsregime gehört zu den Grundpfeilern der wirtschaftlichen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland. Ein klarer und offener Rechtsrahmen für ausländische Investitionen und Beteiligungen ist eine zentrale Voraussetzung für die stetige Integration der deutschen Wirtschaft in die weltwirtschaftliche Arbeitsteilung. Auch auf EU-Ebene sind die Niederlassungs- und die Kapitalverkehrsfreiheit garantiert.".

[2] Siehe Eurostat, EU direct investment income, by country and economic activity (BPM6), ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/bop_fdi6_inc/default/table?lang=en&category=bop_6.bop_fdi6 (zuletzt abgerufen am 5.6.2026).

[3] *Becker,* Die Investitionskontrolle im Außenwirtschaftsrecht, 2023, S. 55; siehe auch *Hagedorn,* Die Beschränkung ausländischer Direktinvestitionen in sicherheitsrelevante zivile Unternehmen, 2023, S. 79 f.

[4] Siehe *Hilpert/Lohmann,* in: dies. (Hrsg.), Mehr Macht, weniger Markt – Denken und Handeln in der geoökonomischen Zeitenwende, SWP-Studie 2025/S16, S. 7 (10).

[5] CDU/CSU/FDP, Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. – Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 17. Legislaturperiode, S. 55, archiv.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/091026-koalitionsvertrag-cducsu-fdp_0.pdf?file=1 (zuletzt abgerufen am 5.6.2026).

„Ausländische Investitionen, die unseren nationalen Interessen widersprechen, in kritische Infrastruktur und in strategisch relevanten Bereichen, wollen wir effektiv verhindern."[6]

In besonderem Maße von diesen Entwicklungen betroffen ist das vergleichsweise junge Rechtsgebiet der (deutschen) Investitionskontrolle. Dabei zeigt sich ein Wandel von einer bisher mit großer Zurückhaltung angewandten Investitionskontrolle hin zu deren sich zunehmend intensivierenden geoökonomischen Indienstnahme.[7]

Der Beitrag widmet sich den rechtlichen Dimensionen dieser geoökonomischen Indienstnahme in zwei Schritten. In einem ersten Schritt (II.) zeichnet er, ausgehend von einem Überblick über die Theorie und Mechanik geoökonomischer (Außen-)Politik, den Wandel von einer bisher eher restriktiv-sicherheitspolitischen hin zu einer geoökonomisch gestaltenden Anwendung der deutschen Investitionskontrolle konkret nach. In einem zweiten Schritt (III.) wird die neue, geoökonomisch erweiterte Anwendung des geltenden deutschen Investitionskontrollrechts (de lege lata) dann sowohl aus der Perspektive des deutschen Rechts als auch aus der Perspektive des Unionsrechts einer rechtlichen Einordnung und Überprüfung unterzogen. Der Beitrag plädiert dabei für ein zeitgemäßes Verständnis der unionsrechtlichen Sicherheitsausnahmen, die den realen Rahmenbedingungen einer internationalen (Sicherheits-)Ordnung im Umbruch gerecht werden.

Mit diesem inhaltlichen Fokus widmet sich der hiesige Beitrag zugleich einigen – ebenfalls sehr interessanten – Fragestellungen gerade *nicht*. Insbesondere befasst der Beitrag sich nicht mit der geoökonomischen und rechtlichen Einordnung der zurzeit intensiv diskutierten, möglichen künftigen Veränderung des deutschen und europäischen Investitionskontrollrechts (de lege ferenda) – etwa der Einführung einer Kontrolle von Auslandsinvestitionen *(outbound investment screening)* usw.[8] Der Beitrag beschäftigt sich insoweit außerdem auch nicht mit den diversen weiteren (auf den ersten Blick vielleicht naheliegenderen) außenwirtschaftsrechtlichen Instrumenten geoökonomischer Außenpolitik – etwa den Wirtschaftssanktionen oder der Exportkontrolle – , sondern fokussiert sich auf das insoweit weniger offensichtliche und (daher) insoweit bisher vergleichsweise weniger beachtete Instrument der Investitionskontrolle.

II. Die geoökonomische Indienstnahme in der Investitionskontrolle

1. Ausländische Investitionen und Investitionskontrolle

Die volkswirtschaftliche Vorteilhaftigkeit von ausländischen Investitionen ist umfassend erforscht und belegt. In einer global integrierten Wirtschaftsordnung bedeuten ausländische Investitionen (insbesondere für den Empfängerstaat) Kapitalzufluss und Entlastung öffentlicher Haushalte, Wirtschaftswachstum und Beschäftigungssteigerung, Technologie- und Wissenstransfer sowie die Einbindung in globale Wertschöpfungsketten und internationale Märkte.[9]

Seit dem Ende des Besatzungsrechts in Deutschland[10] und der Errichtung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG)[11] Ende der 50er, Anfang der 60er Jahre des 20. Jahrhunderts ist die

---

[6] CDU/CSU/SPD, Verantwortung für Deutschland – Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 21. Legislaturperiode, 2025, S. 9, www.koalitionsvertrag2025.de (zuletzt abgerufen am 5.6.2026).

[7] Dabei den (zu) weitgehenden Begriff des „Paradigmenwechsels" verwendend *Nehring-Köppl,* Paradigmenwechsel im Außenwirtschaftsrecht, 2023, S. 265 ff.

[8] Dazu ausf. etwa *Fechter,* in: Hillebrand Pohl/Papadopoulos/Wiesenthal/Warchol (Hrsg.), Weaponising Investments Vol. II, 2024, S. 79 ff.

[9] Siehe für einen Überblick *Hill/Hult,* International Business: Competing in the Global Marketplace, 12. Aufl. 2019, S. 237 ff.; für empirische Nachweise *Borensztein/De Gregorio/Lee,* Journal of International Economics 45 (1998), 115 ff.

[10] Vertiefend *Becker,* Die Investitionskontrolle im Außenwirtschaftsrecht, 2023, S. 33 ff.

[11] Siehe dazu *Gramlich,* in: Pechstein/Nowak/Häde, EUV/GRC/AEUV, 2. Aufl. 2023, AEUV Art. 63 Rn. 1 ff.

deutsche und europäische Wirtschafts(rechts)ordnung daher von einer großen Offenheit für ausländische Investitionen geprägt.[12]

In den verschränkten Rechtsordnungen der Bundesrepublik Deutschland und der EU wird diese Offenheit für grenzüberschreitende Investitionen heute als Grundsatz der Außenwirtschafts- und Investitionsfreiheit in verschiedenen Konstellationen umfassend geschützt. Sie wird für die deutsche Rechtsordnung durch die Grundrechte der Berufsfreiheit (Art. 12 I GG), der Eigentumsfreiheit (Art. 14 I GG), der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 I GG) und den allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 I GG) – auch im Sinne einer objektiven Werteordnung – gewährleistet. Ganz explizit ist die Außenwirtschafts- und Investitionsfreiheit außerdem einfachgesetzlich in § 1 I 1 Außenwirtschaftsgesetz (AWG) verankert. Überformt und verstärkt wird sie durch das Unionsrecht, insbesondere durch die Freiheit des grenzüberschreitenden Kapitalverkehrs in Art. 63 AEUV und die Niederlassungsfreiheit in Art. 49 AEUV. Hinzu tritt die Europäische Grundrechtecharta, namentlich die berufliche und unternehmerische Freiheit (Art. 15, 16 GRCh), die Eigentumsgarantie (Art. 17 I GRCh) und der Gleichheitssatz (Art. 20, 21 GRCh).[13] Hinzu treten eine Reihe (wirtschafts-)völkerrechtlicher Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland und der EU[14], die für die hiesige Betrachtung jedoch keine weitere Berücksichtigung finden sollen.

Die deutsche Außenwirtschafts- und Investitionsfreiheit gilt jedoch nicht ohne Grenzen. Trotz ihrer grundsätzlichen volkswirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit ist stets sicherzustellen, dass ausländische Investitionen in einzelnen Fällen nicht anderen zentralen staatlichen Interessen zuwiderlaufen. Dieses Spannungsverhältnis wird mit dem Instrument der Investitionskontrolle aufgelöst, mit dem staatliche Stellen grenzüberschreitende Investitionen überprüfen und unter Umständen auch begrenzen bzw. untersagen können.[15] Wie viele andere Staaten kennt auch die deutsche Rechtsordnung eine – sich in das Recht des europäischen Binnenmarktes einfügende[16] – Investitionskontrolle.[17]

Die deutsche Investitionskontrolle ist ein maßgeblich im AWG und der auf dessen Grundlage erlassenen Außenwirtschaftsverordnung (AWV) geregeltes (besonderes) Verwaltungsverfahren. Sie wird dabei durch das primäre und sekundäre Unionsrecht, insbesondere die sog. Screening-VO[18] beeinflusst und überformt.[19] Zuständig für das Verwaltungsverfahren ist das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWE), wobei es jedenfalls für Investitionsuntersagungen auch einer ausdrücklichen Zustimmung der Bundesregierung bedarf (§ 13 III AWG).

Die Investitionskontrolle durch das BMWE erfolgt entweder sektorübergreifend (§§ 55-59a AWV) oder sektorspezifisch (§§ 60-62 AWV).[20]

---

[12] Grundlegend ***Epping,*** Außenwirtschaftsfreiheit, 1998.

[13] Zum Ganzen *Friton/Ackermann,* in: Röhling/Stein, Recht der Investitionskontrolle, 2024, AWG § 1 Rn. 1 ff.; zuvor bereits *Epping,* Außenwirtschaftsfreiheit, 1998, S. 10 ff. (für die deutsche Rechtsordnung) und S. 560 ff. (für die Unionsrechtsordnung).

[14] Für einen Überblick siehe ***Abel,*** JWIT 2026, 42; spezifisch für das Investitionsschutzrecht ***Wagner,*** Das Spannungsverhältnis zwischen der Investitionskontrolle und dem internationalen Investitionsschutzrecht, 2026.

[15] Für einen Überblick siehe ***Ludwig,*** Die Kontrolle ausländischer Direktinvestitionen, 2023, S. 36; auch ***Röhling/Stein,*** in: dies., Recht der Investitionskontrolle, 2024, Einleitung Rn. 48.

[16] Zum Primärrecht ***Lübbig/Salaschek,*** in: Röhling/Stein, Recht der Investitionskontrolle, 2024, Screening-VO Rn. 18 ff.; ausf. ***Ludwig,*** Die Kontrolle ausländischer Direktinvestitionen, 2023, S. 62 ff.; zum Sekundärrecht ***Sattler,*** in: ***Sachs/Pelz,*** Außenwirtschaftsrecht, 3. Aufl. 2024, AWV § 55 Rn. 19 ff.; ausf. ***Schipke,*** Europäisierung der Investitionskontrolle, 2024, S. 269 ff.

[17] Für einen Überblick zu den Investitionskontrollregimen in anderen Staaten siehe ***Röhling/Stein,*** in: dies., Recht der Investitionskontrolle, 2024, Einleitung Rn. 15 ff.

[18] Verordnung (EU) 2019/452 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19.3.2019 zur Schaffung eines Rahmens für die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen in der Union, ABl. 2019 L 79, 1; siehe auch die mittlerweile ergangene Verordnung (EU) 2026/1386 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 2026 über die Überprüfung ausländischer Investitionen in der Union und zur Aufhebung der Verordnung (EU) 2019/452, ABl. L 2026/1386, die ab 17.1.2028 gilt.

[19] Siehe zu dieser Überformung ausf. ***Schipke,*** Europäisierung der Investitionskontrolle, 2024, S. 269 ff.

[20] Überblick bei ***Becker,*** Die Investitionskontrolle im Außenwirtschaftsrecht, 2023, S. 96 ff.; ausf. zum Ablauf ***Backenstraß,*** Verfahrensrechtliche Anforderungen an die Investitionskontrolle, 2025, S. 141 ff.

Von der sektorübergreifenden Investitionskontrolle sind dabei grundsätzlich alle Fälle des Erwerbs nicht gänzlich unerheblicher deutscher Unternehmensanteile durch unionsfremde Investoren erfasst.[21] Sie erfolgt grundsätzlich von Amts wegen, also nur auf eigene Initiative des BMWE oder, wenn ein Antrag auf Bescheinigung der Unbedenklichkeit eines bestimmten Erwerbs gestellt wird (§ 58 AWV). Soweit besonders sicherheitsrelevante Sektoren betroffen sind, besteht für den Investor allerdings eine Meldepflicht (§ 55a IV 1 AWV).[22]

Die sektorspezifische Investitionskontrolle kommt hingegen nur dann zur Anwendung, wenn der Erwerb der Anteile solche deutschen Unternehmen betrifft, die in den Sektoren Rüstung, Wehrtechnik, Verteidigung und IT-Sicherheitstechnik tätig sind. Erfasst werden dabei Erwerbe durch jedwede ausländische (also auch innerunionale und nicht nur unionsfremde) Investoren (§ 60 Ia AWV). Anders als in der sektorübergreifenden Investitionskontrolle ist der Erwerb hier stets meldepflichtig (§ 60 III 1 AWV).[23]

Bis zum Abschluss der Prüfung einer Investition durch das BMWE besteht jedenfalls in besonders sicherheitsrelevanten Sektoren ein Vollzugsverbot (§ 15 III AWG). Am Ende der Prüfung durch das BMWE steht die Freigabe ohne Auflagen (§ 58a I 1 bzw. § 61 1 AWV), die Erteilung einer Unbedenklichkeitsbescheinigung (§ 58 I 1 AWV), die Freigabe mit Auflagen (§ 58a III AWV), das Treffen bestimmter Anordnungen (§ 59 I 1 Var. 2 bzw. § 62 I Var. 2 AWV) oder die Untersagung (§ 59 I 1 Var. 1 bzw. § 62 I Var. 1 AWV). Soweit das BMWE die ihm gesetzlich zugestandenen (je nach Sektor und Komplexität unterschiedlichen) Prüffristen nicht einhält, wird die Freigabe bzw. die Unbedenklichkeitsbescheinigung nach Ablauf der Frist mitunter auch schlicht fingiert (§ 58a II bzw. § 61 2 AWV).

Nach dem Wortlaut der einschlägigen Tatbestände aus AWG und AWV erfolgt die sektorübergreifende Investitionskontrolle dabei gem. § 55 I AWV im Wesentlichen[24] am Maßstab einer voraussichtlichen Beeinträchtigung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland (oder eines anderen Mitgliedstaates der EU).[25]

Im Bereich der sektorspezifischen Investitionskontrolle überprüft das BMWE gem. § 60 I AWV am Maßstab einer voraussichtlichen Beeinträchtigung wesentlicher Sicherheitsinteressen der Bundesrepublik Deutschland.[26]

2. Bisherige, restriktiv-sicherheitspolitische Anwendung der Investitionskontrolle

Wie viele andere europäische und drittstaatliche Investitionskontrollregime geht auch das deutsche Investitionskontrollrecht also von einer an sicherheitspolitischen Zwecken orientierten Prüfung bzw.

---

[21] Dabei sind auch Erwerbe erfasst, bei denen unionsansässige Investoren als unmittelbare Erwerber auftreten, wenn diese durch unionsfremde Investoren kontrolliert werden (sog. mittelbarer Erwerb gem. § 55 I 1 Var. 3 AWV oder Umge-hungskonstellationen gem. § 55 II 1 AWV).

[22] Ausf. Überblick bei *Bungenberg/Reinhold,* Investitionskontrollrecht, 2023, Rn. 100 ff.; *Becker,* Die Investitionskontrolle im Außenwirtschaftsrecht, 2023, S. 135 ff.; *Hagedorn,* Die Beschränkung ausländischer Direktinvestitionen in sicherheitsrelevante zivile Unternehmen, 2023, S. 52 ff.

[23] Ausf. Überblick bei *Bungenberg/Reinhold,* Investitionskontrollrecht, 2023, Rn. 158 ff.; *Altpeter,* in: Held/Jaguttis, Deutsches und Europäisches Investitionskontrollrecht, 2026, AWV § 60 Rn. 15 ff.

[24] Neben der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder eines anderen Mitgliedstaates bildet daneben die voraussichtliche Beeinträchtigung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit in Bezug auf Projekte oder Programme von Unionsinteresse i. S. d. Art. 8 Screening-VO (bzw. Anhang II Verordnung (EU) 2026/1386) einen (Prüfungs-)Maßstab; die konkrete Bedeutung dieses (Prüfungs-)Maßstabs ist allerdings noch offen; mit dahingehender ausf. Kritik etwa *Arnold,* Das geoökonomische Potenzial der EU, 2025, S. 331 f.

[25] Ausf. Überblick zum (Prüfungs-)Maßstab der sektorübergreifenden Investitionskontrolle bei *Sahin,* Systembildende Elemente der Europäischen Kontrolle ausländischer Direktinvestitionen, 2025, S. 160 ff.; *Hagedorn,* Die Beschränkung ausländischer Direktinvestitionen in sicherheitsrelevante zivile Unternehmen, 2023, S. 67 ff.; *Becker,* Die Investitionskontrolle im Außenwirtschaftsrecht, 2023, S. 176 ff.

[26] Ausf. Überblick zum (Prüfungs-)Maßstab der sektorspezifischen Investitionskontrolle bei *Altpeter,* in: Held/Jaguttis, Deutsches und Europäisches Investitionskontrollrecht, 2026, AWV § 60 Rn. 70 ff.; *Stein/Kassem,* in: Röhling/Stein, Recht der Investitionskontrolle, 2024, AWV § 60 Rn. 42 ff.

Begrenzung der Außenwirtschafts- und Investitionsfreiheit im Allgemeinen und einzelner ausländischer Investitionen im Speziellen aus. Weil dabei regelmäßig erst künftig geplante und nicht bereits vollzogene ausländische Investitionen den Gegenstand der Prüfung bilden, ergehen die Entscheidungen des BMWE notwendigerweise auf der Basis sicherheitspolitischer Prognosen.[27]

Noch bis vor kurzem erfolgte die Anwendung der Investitionskontrolle innerhalb dieser sicherheitspolitischen Zwecke – ganz im Sinne einer grundsätzlichen außenwirtschaftlichen Offenheit für ausländische Investitionen – eher zurückhaltend. Vor allem die tatbestandlichen Prüfungs- bzw. Begrenzungsvoraussetzungen (§§ 55 I, 59 I AWV bzw. §§ 60 I, 62 I AWV) wurden dazu eng ausgelegt.[28]

Dies galt zunächst für den zentralen investitionskontrollrechtlichen Begriff der Sicherheit. Den (durch die Sicherheitsausnahmen insbesondere der Niederlassungs- und Kapitalverkehrsfreiheit unionsrechtlich überformten[29], s. u.[30]) Ausgangspunkt bildete stets die Annahme, dass Sicherheit die Abwesenheit von tatsächlichen und hinreichend schweren Beeinträchtigungen eines Grundinteresses der Gesellschaft (auch essenziellen Gemeinwohlbelanges) sei.[31] Zu diesen Grundinteressen wurden dann im Wesentlichen lediglich das physische Wohl der Bevölkerung, die Funktionsfähigkeit der öffentlichen Einrichtungen und Verfahren, die äußere Sicherheit und Verteidigungsfähigkeit, die Gewährleistung der grundlegenden (öffentlichen) Versorgung und die Erhaltung der (dafür jeweils erforderlichen) kritischen Infrastruktur gezählt.[32]

Auch der erforderliche Grad der regelmäßig zu prognostizierenden Wahrscheinlichkeit des tatsächlichen Eintritts einer Sicherheitsbeeinträchtigung („*voraussichtliche* Beeinträchtigung“[33]) wurde in der konkreten Anwendung ganz regelmäßig eher hoch angesetzt. Gänzlich hypothetische Szenarien der Sicherheitsbeeinträchtigung reichten nicht. Vielmehr wurde der Maßstab einer zumindest überwiegenden Wahrscheinlichkeit des Eintritts einer durch die in Rede stehende ausländische Investition kausal verursachten Sicherheitsbeeinträchtigung angesetzt – wobei der erforderliche Wahrscheinlichkeitsgrad bei potenziell weniger schweren Beeinträchtigungen durchaus in einzelnen Fällen auch noch intensiver ausfiel.[34]

Die sicherheitspolitische Prüfung bzw. Begrenzung von ausländischen Investitionen wurde außerdem bis vor einigen Jahren stets als ein auf unmittelbar innerdeutsche bzw. innerunionale Struktu-

---

[27] Siehe ausf. *Ludwig,* Die Kontrolle ausländischer Direktinvestitionen, 2023, S. 335 ff.

[28] Ähnlich auch *Röhling/Salaschek,* in: Röhling/Stein, Recht der Investitionskontrolle, 2024, AWV § 55 Rn. 30 ff.; *Hagedorn,* Die Beschränkung ausländischer Direktinvestitionen in sicherheitsrelevante zivile Unternehmen, 2023, S. 79 f.; siehe auch *Becker,* Die Investitionskontrolle im Außenwirtschaftsrecht, 2023, S. 102.

[29] Siehe dazu etwa *Held,* in: Held/Jaguttis, Deutsches und Europäisches Investitionskontrollrecht, 2026, AWV § 55 Rn. 90 ff.; *Becker,* Die Investitionskontrolle im Außenwirtschaftsrecht, 2023, S. 180; *Nehring-Köppl,* Paradigmenwechsel im Außenwirtschaftsrecht, 2023, S. 166 m. w. N.

[30] Siehe unten III.2.b).

[31] Vgl. EuGH 14.3.2000 – C-54/99, ECLI:EU:C:2000:124 Rn. 17 – *Église de Scientology*; EuGH 16.9.2020 – C-339/19, ECLI:EU:C:2020:709 Rn. 40 – *Romenergo und Aris Capital*; zuletzt auch EuGH 13.7.2023 – C-106/22, ECLI:EU:C:2023:568 Rn. 66 – *Xella Magyarország*.

[32] Siehe EuGH 23.11.2010 – C-145/09, ECLI:EU:C:2010:708 Rn. 44 – *Tsakouridis*; ausf. auch *Held,* in: Held/Jaguttis, Deutsches und Europäisches Investitionskontrollrecht, 2026, AWV § 55 Rn. 95 ff.; *Bungenberg*/*Reinhold,* Investitionskontrollrecht, 2023, Rn. 338 ff.

[33] § 55 AWV a. F. (in der vor dem 29.10.2020 geltenden Fassung) setzte das Wahrscheinlichkeitserfordernis (zumindest begrifflich) noch höher an, indem er eine Gefährdung von öffentlicher Ordnung oder Sicherheit als Prüfungsmaßstab festlegte („Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie kann prüfen, ob es die öffentliche Ordnung oder Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland gefährdet, wenn ein Unionsfremder ein inländisches Unternehmen oder eine unmittelbare oder mittelbare Beteiligung im Sinne des § 56 an einem inländischen Unternehmen erwirbt“); mit ausf. Einordnung *Hagedorn,* Die Beschränkung ausländischer Direktinvestitionen in sicherheitsrelevante zivile Unternehmen, 2023, S. 80 ff.

[34] *Ludwig,* Die Kontrolle ausländischer Direktinvestitionen, 2023, S. 337 f.; in Bezug auf die Korrelation zwischen Beeinträchtigungs- und Wahrscheinlichkeitsgrad siehe auch *Held,* in: Held/Jaguttis, Deutsches und Europäisches Investitionskontrollrecht, 2026, AWV § 55 Rn. 126 ff.

ren bezogenes Abwehrinstrument verstanden. Als Mittel der aktiven Gestaltung von sicherheitspolitisch relevanten Strukturen in fremden Staaten wurde es hingegen bisher nicht gebraucht.[35] Darauf wird es für die hiesige Betrachtung noch ankommen.

Auf dieser Grundlage bildete etwa die Untersagung eines Anteilserwerbs an der deutschen IMST GmbH durch den[36] staatlichen chinesischen Rüstungskonzern CASIC mit dem Zweck der Verhinderung eines daraus kausal unmittelbar folgenden relevanten Einflusses eines staatlich kontrollierten ausländischen Investors auf einen mittelbaren Zuliefererbetrieb der Bundeswehr im Bereich der Satelliten- und Radarkommunikation (2020)[37] ein klassisches Beispiel des restriktiv-sicherheitspolitischen Einsatzes der deutschen Investitionskontrolle.

3. Geoökonomische Indienstnahme

Doch diese bisherige restriktiv-sicherheitspolitische Anwendung der deutschen Investitionskontrolle zeigt gegenwärtig Anzeichen eines Wandels. Vor dem Hintergrund einer sich im Umbruch befindlichen internationalen Ordnung, den daraus resultierenden zunehmend konfrontativen Außen(wirtschafts)politiken der Staatengemeinschaft und dem Streben der EU und ihrer Mitgliedstaaten nach strategischer Souveränität, wird die deutsche Investitionskontrolle zuletzt vermehrt in den Dienst der Geoökonomie gestellt und ihr sicherheitspolitischer Zugriff dabei zunehmend erweitert.

a) Konzept der Geoökonomie

Damit diese geoökonomische Indienstnahme für die deutsche Investitionskontrolle ganz konkret verständlich gemacht werden kann, bedarf der dafür zentrale begriffliche Bezugspunkt, namentlich die Geoökonomie, zunächst einiger Erklärung. Die Geoökonomie bzw. geoökonomische Außenpolitik ist dabei nur im Kontext des gegenwärtigen Zustands der internationalen Ordnung verständlich zu machen.

aa) Internationale Ordnung im Umbruch

Die internationale Ordnung befindet sich in einem tiefgreifenden Umbruch. Die westliche Hegemonie scheint zu erodieren, während sich die USA zunehmend von der (wirtschafts-)liberalen Ordnung distanzieren, die sie in der Vergangenheit maßgeblich mitgeprägt haben. Zugleich erlebt die autoritäre Volksrepublik China einen erheblichen wirtschaftlichen und militärischen Aufstieg und drängt in eine neue globale Führungsrolle. Der Klimawandel und dessen grenzüberschreitende Verheerungen werden immer deutlicher. Geopolitische Großkonfliktlagen nehmen zu (Ukraine, Sudan, Gaza, Iran, Südchinesisches Meer, bald möglicherweise auch in Taiwan und in der Arktis). Die Mechanismen der globalisierten wirtschaftlichen Verflechtungen geraten dementsprechend ins Stocken. Mit der Beschleunigung der technologischen Entwicklung und der zunehmend strategischen Nutzung des Weltraums eröffnen sich zusätzliche potenzielle Dimensionen zwischenstaatlicher Konflikte.[38]

Anstatt mit einer weiteren Vertiefung internationaler Kooperationsformen (*global governance*)[39], reagiert die Staatengemeinschaft auf diese Entwicklungen zunehmend mit zwischenstaatlicher Abschottung und (mitunter) Konfrontation. Insbesondere die Großmächte USA und China, aber auch

---

[35] Zum bisherigen, eher defensiven Charakter der Investitionskontrolle siehe *Schmid,* Schlüsseltechnologien im Fokus der Investitionskontrolle, 2025, S. 175 ff.; *Babić,* Geoökonomie, 2025, S. 71 ff.; *Norris,* in: Aggarwal/Cheung (Hrsg.), The Oxford Handbook of Geoeconomics and Economic Statecraft, 2024, S. 18 (22).

[36] Unmittelbare Erwerberin war die deutsche EMST GmbH & Co. KG, deren sämtliche Geschäftsteile von der Microsystem Technology Co. Ltd. gehalten wurden. An der Microsystem Technology Co. Ltd. war die Addsino Co. Ltd., ein Tochterunternehmen des staatlichen chinesischen Rüstungskonzerns CASIC zu 78,5 % beteiligt.

[37] Dazu ausf. *Bungenberg/Reinhold,* Investitionskontrollrecht, 2023, Rn. 30 ff. m. w. N.

[38] *Ikenberry,* International Affairs 100 (2024), 121; siehe auch *Lake,* The Chinese Journal of International Politics, 19 (2026), 10; zuvor bereits *Mearsheimer,* International Security 43 (2019), 21; mit speziellem Fokus auf die geoökonomische Dimension des Umbruchs der internationalen Ordnung *Babić/Dixon/Liu,* in: dies. (Hrsg.), The Political Economy of Geoeconomics: Europe in a Changing World, 2022, S. 1 (9 ff.).

[39] Ausf. dazu *Kacowicz,* in: Levi-Faur (Hrsg.), The Oxford Handbook of Governance, 2012, S. 686.

etwa die europäische Regionalmacht Russland, verfolgen dabei verstärkt machtpolitische, mitunter offen neoimperiale Bestrebungen im Sinne einer strukturellen Unterwerfung und Ausbeutung anderer Teile der Staatengemeinschaft.[40]

In dieser von Umbruch geprägten internationalen *Un*ordnung hat sich die EU, und mit ihr die Bundesrepublik Deutschland, für den Weg in die sog. strategische Souveränität entschlossen (s. u.[41]).[42] Ausgehend von dem Befund, dass die außenpolitische Relevanz der EU und ihrer Mitgliedstaaten – aus verschiedenen Gründen – gegenwärtig deutlich hinter ihren insoweit vorhandenen Potenzialen zurückbleibt, zielt die strategische Souveränität dabei auf die künftige Befähigung zu einer effektiven europäischen Interessenvertretung in den zunehmend konfrontativen zwischenstaatlichen Beziehungen. Davon ist nicht nur das Streben nach Freiheit von übermäßigen äußeren Einflüssen und Abhängigkeiten umfasst. Vielmehr geht es auch um die Fähigkeit, die zwischenstaatlichen Beziehungen aktiv mitzugestalten und die internationale Ordnung künftig entsprechend den eigenen Vorstellungen zu formen.[43]

bb) Theorie und Mechanik geoökonomischer Außenpolitik

Vor dem Hintergrund dieses Zustands der internationalen Ordnung sind in der Staatengemeinschaft zuletzt – vor allem unter den wirtschaftsstarken Staaten und Entitäten, namentlich den USA und China, aber auch der EU – vermehrt Tendenzen zu der Methode einer sog. geoökonomischen Außenpolitik zu erkennen.[44]

Geoökonomie steht dabei für ein spezifisches, ökonomisch angeleitetes Konzept der interessen- bzw. machtgeleiteten Außenpolitik (das in der US-amerikanischen Politikwissenschaft bereits seit einiger Zeit unter dem Begriff der *economic statecraft*[45] diskutiert wird). Sie meint das strategische Zusammenspiel von Wirtschaft und Außenpolitik, genauer gesagt, den staatlichen Einsatz wirtschaftlicher Mittel zum Zwecke der effektiven Durchsetzung politischer Interessen in zwischenstaatlichen Kontexten.[46] Der Geoökonomie geht es dabei ganz regelmäßig nicht allein um eine passive Behauptung in den internationalen Beziehungen, sondern um deren aktive Gestaltung.[47]

Analytisch lässt sich dieses Zusammenspiel von Wirtschaft und Außenpolitik in drei Komponenten untergliedern: erstens, das Vorhandensein wirtschaftlicher Machtressourcen, zweitens, der Vorgang der instrumentellen Operationalisierung dieser Machtressourcen und, drittens, das Ziel bzw. Ergebnis der effektiven Durchsetzung politischer Interessen im zwischenstaatlichen Kontext.

---

[40] *Stephen,* Ethics & International Affairs 39 (2025), 145; vgl. wenngleich unter dem Begriff des Neoroyalismus und mit einem stärkeren Fokus auf Staatengruppen *Goddard/Newman,* International Organization 79 (2025), 12; zu neo-imperialistischen geoökonomischen Strategien, siehe *Wigell,* Asia Europe Journal 14 (2016), 135 (142 f.).

[41] Siehe unten III.2.b.cc).

[42] *Holterhus,* in: ders./Weber (Hrsg.), Handbuch Europäische Souveränität, 2024, S. 89 (113 f.) m. w. N.

[43] Ausf. dazu *Holterhus,* in: ders./Weber (Hrsg.), Handbuch Europäische Souveränität, 2024, S. 89 (112 ff.) m. w. N.

[44] Siehe nur *Babić/Dixon/Liu,* in: dies. (Hrsg.), The Political Economy of Geoeconomics: Europe in a Changing World, 2022, S. 1 ff.; siehe auch unter dem Begriff der *economic statecraft Aggarwal/Reddie,* World Trade Review 20 (2021), 137 (138 ff.); mit empirischem Befund *Evenett/Jakubik/Martín/Ruta,* The World Economy 47 (2024), 2762; spezifisch für die USA, China und die EU *Espejo,* Industrial Policy as Market-Shaping Competition – Evidence from China, the European Union, and the United States (2009–2024), 28.1.2026, www.globaltradealert.org/reports/Industrial-Policy-as-Market-Shaping-Competition (zuletzt abgerufen am 5.6.2026).

[45] Grundlegend *Baldwin,* Economic Statecraft – New Edition, 2020; zuvor *Mastanduno,* International Organization 52 (1998), 825; *Baldwin,* Economic Statecraft, 1985.

[46] Grundlegung in *Edward N. Luttwaks* im Jahr 1990 erschienenen Aufsatz „From Geopolitics to Geo-Economics: Logic of Conflict, Grammar of Commerce“ (*Luttwak,* The national interest 1990 Issue 20, S. 17 ff.); vgl. auch *Arnold,* Das Geoökonomische Potenzial der EU, 2025, S. 396; *Blackwill/Harris,* War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft, 2016, S. 9, 20; *Wigell/Scholvin,* in: Wigell/Scholvin/Aaltola (Hrsg.), Geo-economics and Power Politics in the 21st Century – The Revival of Economic Statecraft, 2019, S. 1 (1, 9).

[47] Dazu *Lee,* in: Aggarwal/Cheung (Hrsg.), The Oxford Handbook of Geoeconomics and Economic Statecraft, 2024, S. 35 (43) mit der Feststellung, dass *economic statecraft* auch offensive Strategien einschließt, die darauf abzielen, Einfluss und Machtpositionen auszubauen; in Bezug auf die konkreten Maßnahmen der EU *Pepe,* in: Hilpert/Lohmann (Hrsg.), Mehr Macht, weniger Markt – Denken und Handeln in der geoökonomischen Zeitenwende, SWP-Studie 2025/S16, S. 51 (54).

Die für eine geoökonomische Außenpolitik erforderlichen Machtressourcen finden sich etwa in der Produktions- und Nachfragestärke des eigenen Wirtschaftsraumes, der asymmetrisch-vorteilhaften Positionierung in den grenzüberschreitenden wirtschaftlichen Verflechtungen oder in der (alleinigen) Kontrolle über wirtschaftsrelevante Infrastruktur, Rohstoffe, Schlüsseltechnologien oder Facharbeitskräfte.

Die geoökonomische Operationalisierung dieser Machtressourcen kann dann anhand sehr unterschiedlicher Instrumente geschehen – nicht nur, aber ganz überwiegend auch im Wege der Außenwirtschaftspolitik (heißt anhand von Zöllen, Exportverboten, usw.) oder, noch unmittelbarer, durch den Einsatz wirtschaftlicher Sanktionen.

Die am Ende einer solchen Instrumentalisierung stehende Interessendurchsetzung ist dann allerdings – anders als das verwendete Mittel – keineswegs auf den Bereich der Wirtschaft beschränkt. Tatsächlich kann geoökonomische Außenpolitik einer effektiven Beeinflussung und Gestaltung der internationalen Beziehungen in allen Interessenbereichen des handelnden Staates gelten.

Wenn der geoökonomischen Außenpolitik zuletzt der Ruf anhaftet, vor allem ein Instrument des Neoimperialismus zu sein[48], trifft das daher nur bedingt zu. Zwar liegt der Geoökonomie offensichtlich eine Idee von Machtpolitik im *Weber'*schen Sinne[49] zu Grunde. In jeder Durchsetzung eigener außenpolitischer Interessen gegen den Widerstand anderer Staaten aber bereits Tendenzen struktureller Unterwerfung und Ausbeutung zu erblicken, würde der neorealistischen[50] Logik zwischenstaatlicher Beziehungen nicht gerecht. Der Einsatz geoökonomischer Außenpolitik zu imperialistischen Zwecken ist also möglich, aber er ist keineswegs zwingend. Vielmehr ist es ebenso denkbar, den Einsatz wirtschaftlicher Machtressourcen beispielsweise mit dem Ziel der Stabilisierung der (noch) bestehenden völkerrechtlichen Friedens- und Wirtschaftsordnung vorzunehmen.[51]

cc) Rationalität geoökonomischer Außenpolitik

Im Feld der ökonomisch angeleiteten Möglichkeiten von Außenpolitik stellt die Geoökonomie (ganz regelmäßig) einen eher konfrontativen Ansatz dar. Sie tendiert zu einer Nullsummenlogik der internationalen (Wirtschafts-)Ordnung, in der die (wirtschaftlichen) Interessen des handelnden Staates stets gegen den Willen und nur auf Kosten anderer Staaten erreicht werden.[52]

Ein derartiger, konfrontativer Einsatz wirtschaftlicher Machtressourcen ist nicht ohne Kosten. Insbesondere steht er der Idee einer liberal-ökonomischen Globalisierung, die auf ein multilateral-kooperatives ökonomisches Handeln der Staaten zu Gunsten einer verflochtenen und integrierten internationalen Wirtschaftsordnung ausgerichtet ist, notwendig entgegen.

---

[48] Siehe nur *Mallin/Sidaway,* Transactions of the Institute of British Geographers 49 (2024), DOI: 10.1111/tran.12600.

[49] *Weber,* Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie, 5. Aufl. 1972, S. 28: „Macht bedeutet jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht.".

[50] Zum Neorealismus in den internationalen Beziehungen *Rittberger/Taisch,* Internationale Beziehungen, in: Fuchs/Roller (Hrsg.), Lexikon Politik, 2009, 128 (129 f.); *Brock,* Internationale Politik, in: Heun/Honecker/Morlok/Wieland (Hrsg.), Evangelisches Staatslexikon, 2006, 1035 (1038 f.); *Krell/Schlotter,* Weltbilder und Weltordnung, 6. Aufl. 2025, 103 ff.

[51] *Heath,* Michigan Journal of International Law 46 (2025), 219; vgl. auch *Krasner,* World Politics 28 (1976), 317; siehe auch ausdrücklich *Pfeiffer,* in: Hilpert/Lohmann (Hrsg.), Mehr Macht, weniger Markt – Denken und Handeln in der geoökonomischen Zeitenwende, SWP-Studie 2025/S16, S. 19 (20 f.); siehe auch *Maull,* in: Hilpert/Lohmann (Hrsg.), Mehr Macht, weniger Markt – Denken und Handeln in der geoökonomischen Zeitenwende, SWP-Studie 2025/S16, S. 24 (27).

[52] *Blackwill/Harris,* War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft, 2016, S. 24 f.; *DeCuyper,* in: Hillebrand Pohl/Warchol/Papadopoulos/Wiesenthal (Hrsg.), Weaponising Investments Vol. I, 2023, S. 141 (146); *Pfeiffer,* in: Hilpert/Lohmann (Hrsg.), Mehr Macht, weniger Markt – Denken und Handeln in der geoökonomischen Zeitenwende, SWP-Studie 2025/S16, S. 19 (20 f.).

Obwohl die staatenübergreifenden Vorteile der ökonomischen Kooperation (im Sinne einer Positivsummenlogik) wissenschaftlich umfassend belegt sind[53], kann es für Staaten mitunter dennoch eine rationale Entscheidung sein, sich einer geoökonomischen Außenpolitik zu bedienen.[54]

Dies gilt zunächst dann, wenn einzelne Staaten über besonders umfangreiche wirtschaftliche Machtressourcen verfügen und die aus deren geoökonomischem Einsatz resultierenden individuellen Vorteile für bedeutsamer erachten als die durch eine ökonomische Kooperation zu erlangenden individuellen und/oder allgemeinen Vorteile.[55]

Es kann aber auch für solche Staaten gelten, die im Bereich der ökonomisch angeleiteten Möglichkeiten von Außenpolitik im Grunde eher der Idee einer liberal-ökonomischen Globalisierung folgen, dann aber in relevantem Umfang mit anderen Staaten konfrontiert sind, die gerade nicht kooperativ, sondern eben (geoökonomisch) konfrontativ handeln. Jedenfalls für Staaten, die über wirtschaftliche Machtressourcen verfügen, kann sich in der Folge eine – wenngleich im Grundsatz eigentlich nicht bevorzugte – situative geoökonomische Außenpolitik als sinnvoll darstellen, um Nachteile aus einem übermäßigen Festhalten an einer Kooperation in bestimmten zwischenstaatlichen Beziehungen zu vermeiden und die eigene internationale Gestaltungsfähigkeit nicht einzubüßen.[56]

Obwohl die EU und die Bundesrepublik Deutschland deutlich der Idee einer liberal-ökonomischen Globalisierung zuneigen, ist es für sie, als wirtschaftlich starke Entitäten, daher – vor dem Hintergrund der gegenwärtigen, konfrontativen Entwicklung der internationalen (Wirtschafts-)Ordnung (s. o.[57]) – also durchaus rational, sich mitunter ebenfalls der Geoökonomie zu bedienen. In der EU (und in Deutschland) wird diese vermeintliche Dissonanz zuletzt unter der Chiffre des Erfordernisses der strategischen (Wirtschafts-)Souveränität verhandelt.[58]

b) Deutsche Investitionskontrolle im Kontext der Geoökonomie

Für ein Verständnis der hier in Rede stehenden geoökonomischen Indienstnahme ist die (deutsche) Investitionskontrolle nun – zunächst abstrakt – in den Kontext der geschilderten Mechanik geoökonomischer Außenpolitik einzubetten. Insofern ist Folgendes zur Kenntnis zu nehmen:

Erstens, mit der (nach wie vor vorhandenen) Attraktivität des deutschen Wirtschaftsraumes bzw. des europäischen Binnenmarktes für ausländische Investitionen[59] und der staatlichen Möglichkeit,

---

[53] Für einen Überblick siehe etwa *Krugman/Obstfeld/Melitz,* International Trade – Theory and Policy, 12. Aufl. 2023, S. 42 ff.; für empirische Belege siehe *Heimberger,* The World Economy 45 (2022), 1690.

[54] *Choer Moraes/Wigell,* in: Babić/Dixon/Liu (Hrsg.), The Political Economy of Geoeconomics: Europe in a Changing World, 2022, S. 29 (35); vgl. allgemein *Farrell/Newman,* International Security 44 (2019), 42; siehe auch *Hilpert/Lohmann,* in: dies. (Hrsg.), Mehr Macht, weniger Markt – Denken und Handeln in der geoökonomischen Zeitenwende, SWP-Studie 2025/S16, S. 7 (11 ff.).

[55] *Suzuki,* in: Hosoya/Kundnani (Hrsg.), The Transformation of the Liberal International Order, 2024, S. 119 (121); vgl. auch *Farrell/Newman,* International Security 44 (2019), 42; siehe auch *Enderwick,* in: Aggarwal/Cheung (Hrsg.), The Oxford Handbook of Geoeconomics and Economic Statecraft, 2024, S. 183 (189).

[56] *Choer Moraes/Wigell,* in: Babić/Dixon/Liu (Hrsg.), The Political Economy of Geoeconomics: Europe in a Changing World, 2022, S. 29 (35 f.); siehe auch *Fjäder,* in: Wigell/Scholvin/Aaltola (Hrsg.), Geo-economics and Power Politics in the 21st Century – The Revival of Economic Statecraft, 2019, 28 (30 f.); für die EU auch *Arnold,* Das geoökonomische Potenzial der EU, 2025, S. 374.

[57] Siehe oben II.1.a).aa).

[58] Siehe ausf. zur strategischen Souveränität *Holterhus,* in: ders./Weber (Hrsg.), Handbuch Europäische Souveränität, 2024, S. 106 ff.; spezifisch zum Aspekt der Wirtschaftssouveränität *Gött,* in: Holterhus/Weber (Hrsg.), Handbuch Europäische Souveränität, 2024, S. 313 ff.

[59] Die Europäische Union empfing im Jahr 2024 mit 298 Mrd. $ den größten Nettozufluss an ausländischen Direktinvestitionen (vor den USA mit 297 Mrd. $); Deutschland erhielt mit 47,6 Mrd. $ den elftgrößten Zufluss weltweit, data.worldbank.org/indicator/BX.KLT.DINV.CD.WD?most_recent_value_desc=true (zuletzt abgerufen am 5.6.2026). Für das Jahr 2025 hat das Institut der Deutschen Wirtschaft vor Kurzem eine Verdopplung ausländischer Direktinvestitionen angenommen, www.iwkoeln.de/presse/iw-nachrichten/juergen-matthes-auslaendische-direktinvestitionen-in-deutschland-2025-mehr-als-verdoppelt.html (zuletzt abgerufen am 5.6.2026).

den Zugang von ausländischen Investitionen zu diesem Wirtschaftsraum zu steuern, verfügt die Bundesrepublik Deutschland über eine relevante wirtschaftliche Machtressource.[60]

Zweitens, die (deutsche) Investitionskontrolle ist ein geeignetes Instrument, um ebendiese wirtschaftliche Machtressource zur (konfrontativen) Durchsetzung zwischenstaatlicher Interessen einzusetzen. Zwar geht es bei der Investitionskontrolle regelmäßig um die staatliche Steuerung des Marktzugangs für *private* ausländische Investitionen. Gleichwohl kann sich die Begrenzung *privater* ausländischer Investitionen durchaus erheblich auf den heimischen Wirtschaftsraum der Auslandsinvestoren und damit auch auf verschiedene (wirtschaftliche) Interessen der jeweiligen Heimat*staaten* auswirken.[61] Wo aber eine solche Fähigkeit zur Beeinträchtigung der Interessen fremder Heimatstaaten besteht, ergeben sich eben auch Spielräume für die Durchsetzung eigener staatlicher Interessen gegen entsprechende Widerstände. Das Investitionskontrollrecht ist daher – neben anderen Instrumenten[62] – zu den klassischen Instrumenten geoökonomischer Außenpolitik zu zählen.[63]

Drittens, die mit dem Instrument der (deutschen) Investitionskontrolle verfolgten zwischenstaatlichen Interessen – und das ist für die hiesige Betrachtung besonders relevant – können in ganz unterschiedlichen Interessenbereichen des handelnden Staates liegen. Die investitionskontrollrechtliche Beschränkung von ausländischen Investitionen *kann* sich folglich als ein restriktiv angewandtes, auf eine eng begrenzte Abwehr von unmittelbar innerdeutschen bzw. innerunionalen Sicherheitsbeeinträchtigungen abzielendes Instrument darstellen, *muss* dies aber aus geoökonomischer Perspektive keineswegs. Vielmehr könnte eine geoökonomische Indienstnahme der (deutschen) Investitionskontrolle etwa ebenso auf einen erheblich erweiterten aktiv-gestaltenden Einsatz zur Durchsetzung wesentlich umfangreicherer sicherheitspolitischer Interessen oder, noch weitergehend, auf einen Einsatz zur Durchsetzung gänzlich von der Sicherheitspolitik entkoppelter Interessen gerichtet sein. In der geoökonomischen *ratio* einer Maximierung der durch die Instrumentalisierung wirtschaftlicher Machtressourcen zu erreichenden außenpolitischen Interessendurchsetzung besteht dabei sogar eine gewisse Präferenz dafür, die Investitionskontrolle gerade nicht nur als restriktives zwischenstaatliches Abwehrinstrument, sondern als ein wesentlich umfassender anzuwendendes zwischenstaatliches Gestaltungsinstrument zu begreifen.[64]

---

[60] Siehe dazu für Deutschland *Kundnani,* in: Wigell/Scholvin/Aaltola (Hrsg.), Geo-economics and Power Politics in the 21st Century – The Revival of Economic Statecraft, 2019, S. 61 ff.; für die EU *Maher,* in: Aggarwal/Cheung (Hrsg.), The Oxford Handbook of Geoeconomics and Economic Statecraft, 2024, S. 395 ff.

[61] Siehe dazu etwa *Becker,* Die Investitionskontrolle im Außenwirtschaftsrecht, 2023, S. 24, 271; siehe insbesondere für das Verhältnis der USA zu China *Rudloff,* Der amerikanisch-chinesische Weltkonflikt, SWP-Studie 2019/S23, S. 30.

[62] Für einen Überblick über die verschiedenen Instrumente der Geoökonomie siehe *Babić,* Geoökonomie, 2025, S. 71 ff.; *Blackwill/Harris,* War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft, 2016, S. 49 ff.; siehe auch differenziert nach Ansätzen *Pfeiffer,* in: Hilpert/Lohmann (Hrsg.), Mehr Macht, weniger Markt – Denken und Handeln in der geoökonomischen Zeitenwende, SWP-Studie 2025/S16, S. 19 (21); für die EU siehe *Arnold,* Das geoökonomische Potenzial der EU, 2025, S. 307 ff.

[63] Für die deutsche Rechtsordnung *Fechter,* in: Hillebrand Pohl/Papadopoulos/Wiesenthal/Warchol (Hrsg.), Weaponising Investments Vol. II, 2024, S. 79 (80); für die Unionsrechtsordnung auch *Fechter/Wiesenthal,* in: dies. (Hrsg.), The Age of Open Strategic Autonomy, 2025, S. 8 (13); *Stoll/Falkenberg,* in: Hilpert/Lohmann (Hrsg.), Mehr Macht, weniger Markt – Denken und Handeln in der geoökonomischen Zeitenwende, SWP-Studie 2025/S16, S. 45 (46).

[64] Vgl. *Choer Moraes,* in: Hillebrand Pohl/Warchol/Papadopoulos/Wiesenthal (Hrsg.), Weaponising Investments Vol. I, 2023, S. XI (XII f.): „The dissemination of investment screening mechanisms offers a couple of insights to understand key elements of the geoeconomic order that has since taken hold. (…) Second, the shift to a geoeconomic logic is not explained solely by security concerns. It is also about seeking goals that fall short of security objectives, while being strategic nevertheless. (…)"; *Herrmann,* JWIT 27 (2026), 1 (6): „In fact, the concerns of national security, economic security and public interest are no longer confined to the traditional reactive defense against threats posed by foreign investment. Instead, investment screening now acts pre-emptively thereby enabling States to control and shape foreign participation in the abovementioned strategic sectors (…). In facilitating this, investment screening has become a proactive tool of sovereign governments (…)".

c) Konkrete Anzeichen einer geoökonomischen Indienstnahme

Vor dem Hintergrund dieser abstrakten geoökonomischen Kontextualisierung der Investitionskontrolle lassen sich nun auch konkrete Anzeichen für den Wandel von einer restriktiv-sicherheitspolitischen hin zu einer geoökonomisch erweiterten Anwendung der deutschen Investitionskontrolle identifizieren.

Diese Anzeichen finden sich nicht nur in allgemeinen investitionskontrollrechtlichen Verlautbarungen der Europäischen Kommission, der Bundesregierung und des BMWE, sondern auch in der konkreten jüngeren Verwaltungspraxis des BMWE.

aa) Allgemeine Verlautbarungen

Zunächst soll hierbei auf die erst im Dezember 2025 veröffentlichte Mitteilung der Europäischen Kommission zur Stärkung der Wirtschaftssicherheit verwiesen werden, die sich insbesondere auch auf die unionsrechtlich überformten Investitionskontrollregime der Mitgliedstaaten bezieht. Dort heißt es:

„In dieser Mitteilung wird dargelegt, wie die Instrumente[65] der Union – *in Ergänzung zu ihren ursprünglichen politischen Zielen – strategischer und entschlossener* für die wirtschaftliche Sicherheit genutzt werden können. Dies betrifft neben anderen Zielen die Fähigkeit der Union, dank einer starken, dynamischen und krisenfesten Wirtschaft Sicherheit zu gewährleisten, indem potenzielle oder tatsächliche Bedrohungen, die im Rahmen der wirtschaftlichen Außenbeziehungen der EU auftreten, frühzeitig erkannt werden und ihnen zuvorgekommen und darauf reagiert wird.“ [66] (Hervorh. d. Verf.)

Und weiter:

„*Die EU kann dies vor allem dadurch erreichen, dass sie bei kritischen Technologien, Industrien und Diensten führend bleibt. Darin zeigt sich ein Paradigmenwechsel weg von einer reaktiven Haltung zu einem proaktiveren und systematischeren Einsatz unseres Instrumentariums*. Darüber hinaus werden die EU, ihre Mitgliedstaaten und die Industrie in bestimmten Fällen zunehmend wirtschaftliche Nachteile in Kauf nehmen müssen, um Schwachstellen zu beheben und die allgemeine Sicherheit zu stärken.“ [67] (Hervorh. d. Verf.)

Auch die Ausführungen der Bundesregierung in ihrer China Strategie aus dem Jahr 2023 sind insoweit aufschlussreich:

„Mit der Investitionsprüfung schützen wir die Unabhängigkeit in sicherheitskritischen und für die Versorgung der Bevölkerung relevanten Bereichen, schützen die Verteidigungsfähigkeit Deutschlands und seiner Bündnispartner *und stärken die technologische Souveränität Deutschlands und der EU*.“ […][68] (Hervorh. d. Verf.)

Und weiter:

„Wir haben ein gemeinsames Interesse daran zu verhindern, *dass das eng begrenzte Set der technologischen Fortschritte, die als zentral für die Verbesserung der militärischen und geheimdienstlichen Kapazitäten von Akteuren angesehen werden, die diese Kapazitäten nutzen könnten, um*

---

[65] Gemeint sind hier auch die unionsrechtlich überformten Investitionskontrollregime der Mitgliedstaaten, siehe auch Art. 3 I Screening-VO, der die Mitgliedstaaten zur Einrichtung von Investitionskontrollregimen *ermächtigt*, dazu ausf. *Herrmann,* ZEuS 2019, 429 (437); siehe auch Art. 3 I Verordnung (EU) 2026/1386, der die Mitgliedstaaten zur Einrichtung von Investitionskontrollregimen *verpflichtet*.

[66] Europäische Kommission/Hoher Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat „Stärkung der wirtschaftlichen Sicherheit der EU“, JOIN(2025) 977 final, S. 1.

[67] Europäische Kommission/Hoher Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat „Stärkung der wirtschaftlichen Sicherheit der EU“, JOIN(2025) 977 final, S. 1 f.

[68] Bundesregierung, China-Strategie, Juli 2023, S. 40, www.publikationen-bundesregierung.de/pp-de/publikationssuche/china-strategie-2203504 (zuletzt abgerufen am 5.6.2026).

den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu untergraben, durch das Kapital, die Fachkenntnisse und das Wissen unserer Unternehmen befördert wird."[69] (Hervorh. d. Verf.)

Eine Reihe weiterer Quellen könnte hier genannt werden. Nach dem Jahreswirtschaftsbericht des BMWE aus dem Jahr 2025 soll das Investitionskontrollrecht etwa auch zur Vermeidung kritischer wirtschaftlicher Abhängigkeiten und zur Verbesserung der Resilienz der deutschen Volkswirtschaft[70] beitragen. Und gemäß dem BMWE-Strategiepapier zur Industriepolitik in der Zeitenwende aus dem Jahr 2023 wird der Einsatz der Investitionskontrolle sogar in den Zusammenhang mit einer gezielten Behinderung nachrichtendienstlicher Fähigkeiten in Autokratien oder der Unterbindung interner Repressionen in anderen Staaten gestellt.[71]

Das geoökonomisch erweiterte Verständnis der Anwendung der Investitionskontrolle zeigt sich in diesen allgemeinen Verlautbarungen in zweierlei Weise. Zunächst ist zu erkennen, dass die investitionskontrollrechtlichen Prüfungs- bzw. Begrenzungsmaßstäbe eine Erweiterung hinsichtlich der bisher eher zurückhaltend angenommenen Grundinteressen der Gesellschaft erfahren – insbesondere um die (als geoökonomische Machtressource besonders relevante) Resilienz der deutschen Volkswirtschaft, die wirtschaftliche Stärke des Binnenmarktes und die Erlangung einer Vorreiterrolle bzw. von Souveränität im Bereich kritischer Hochtechnologien.

Wenn außerdem von der Ver- bzw. Behinderung der Verbesserung fremder militärischer und geheimdienstlicher Kapazitäten oder sogar von der Unterbindung von Repressalien in anderen Staaten die Rede ist, wird deutlich, dass es der Investitionskontrolle nicht mehr nur um die sicherheitspolitische Abwehr unmittelbar innerdeutscher bzw. innerunionaler Beeinträchtigungen geht, sondern Sicherheit insoweit auch als die Gestaltung relevanter Strukturen in fremden Staaten gedacht wird.

bb) Verwaltungspraxis des BMWE

Eine geoökonomisch erweiterte Anwendung der Investitionskontrolle ist aber ganz konkret auch in der jüngeren Verwaltungspraxis des BMWE zu erkennen. Für die (nur bedingt öffentlich verfügbare[72]) investitionskontrollrechtliche Verwaltungspraxis des BMWE ist dabei insbesondere auf die indirekte Wiedergabe der behördlichen Erwägungsgründe in etwaigen sich anschließenden verwaltungsgerichtlichen (Eil-)Verfahren zurückzugreifen.

Auf diesem Wege lassen sich exemplarisch etwa die Erwägungen des BMWE im Rahmen der (letztlich nur wegen Verfahrensfehlern wieder aufgehobenen[73]) Untersagung des Erwerbs des deutschen Medizintechnikherstellers Heyer Medical durch die chinesische Aeonmed Gruppe im Jahr 2022 anführen. In einem sektorübergreifenden Prüfverfahren (§§ 55 ff. AWV) hatte das BMWE die Untersagung zwar letztlich „ganz klassisch" damit begründet, dass in Folge von subventionsbedingten Wettbewerbsverzerrungen eine Beeinträchtigung der deutschen Versorgungssicherheit mit Beatmungsgeräten drohe.[74]

---

[69] Bundesregierung, China-Strategie, Juli 2023, S. 40, www.publikationen-bundesregierung.de/pp-de/publikationssuche/china-strategie-2203504 (zuletzt abgerufen am 5.6.2026).

[70] BMWE, Jahreswirtschaftsbericht (2025), S. 76, www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Publikationen/Wirtschaft/jahreswirtschaftsbericht-2025.html (zuletzt abgerufen am 5.6.2026).

[71] BMWE, Industriepolitik in der Zeitenwende (2023), S. 45, www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Publikationen/Industrie/industriepolitik-in-der-zeitenwende.pdf?__blob=publicationFile&v=16 (zuletzt abgerufen am 5.6.2026).

[72] Eine Bekanntgabe der Entscheidungen des BMWE erfolgt regelmäßig nur gegenüber den Verfahrensbeteiligten; darüber hinaus ist die Offenlegung der Erwägungen des BMWE teilweise eingeschränkt, weil geheimdienstliche Erkenntnisse oder unternehmerische Geschäftsgeheimnisse betroffen sind; ausf. zu Fragen der Transparenz in der deutschen Investitionskontrolle *Backenstraß,* Verfahrensrechtliche Anforderungen an die Investitionskontrolle, 2025, S. 305 ff.; zur Kritik *Bungenberg/Reinhold,* ZASA 2023, 314 (319).

[73] Dazu ausf. *Reinhold,* ZASA 2024, 193.

[74] VG Berlin Urt. v. 15.11.2023, Az. 4 K 253/22 Rn. 15.

Zugleich stellte das BMWE jedoch über diese restriktiv-sicherheitspolitischen Belange hinausgehende Erwägungen an.[75] Dabei führte es aus:

„[D]er Erwerb [begründe] die *Gefahr der politischen Einflussnahme fremder, nichtverbündeter Staate*n. Die *politische Eigenständigkeit und demokratische Selbstbestimmung* seien als Ausdruck des Demokratieprinzips wesentliche Bestandteile der verfassungsmäßigen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland und damit Grundinteressen der deutschen Gesellschaft. Bei einer Abhängigkeit von der Zulieferung von Beatmungsgeräten aus dem Nicht-EU-Ausland hänge die hinreichende Gesundheitsversorgung der deutschen Bevölkerung von dem Willen ausländischer Akteure zur Belieferung der Bundesrepublik Deutschland ab. *Diese Abhängigkeit könne als politisches Druckmittel eingesetzt werden, um die Bundesrepublik Deutschland zu politischen Zugeständnissen zu bewegen*. Die chinesische Partei- und Staatsführung habe in der Vergangenheit gezeigt, dass sie bereit sei*, über handelspolitische Machtpositionen Einfluss auf andere Staaten zu nehmen und bestrebt sei, wirtschaftlich-technologische Abhängigkeit gezielt auszubauen*. In mehreren Konfliktfällen habe China faktische oder rechtsförmliche Maßnahmen ergriffen, um eine solche Abhängigkeit auszunutzen.[76] […]

Die betroffenen schützenswerten Grundinteressen seien einerseits die Versorgung des deutschen Gesundheitssystems mit Intensiv- und Notfall- bzw. Transportbeatmungsgeräten *und andererseits die politische Unabhängigkeit und demokratische Selbstbestimmung der Bundesrepublik Deutschland*.“[77] (Hervorh. d. Verf.)

Indem das BMWE hier schon in der hypothetischen Möglichkeit eines künftigen Einsatzes der Abhängigkeit von Beatmungsgeräten als politisches Druckmittel eine plausible investitionskontrollrechtlich relevante voraussichtliche Beeinträchtigung des Grundinteresses der politischen Eigenständigkeit und demokratischen Selbstbestimmung der Bundesrepublik Deutschland erkannte, setzte es nicht nur den im Rahmen der §§ 55 ff. AWV für ein Eingreifen vorausgesetzten Wahrscheinlichkeitsgrad ungewöhnlich niedrig an.[78] Es machte zugleich deutlich, dass es ihm in der investitionskontrollrechtlichen Prüfung auch bereits um die Verhinderung der Entstehung sicherheitsstrategisch nachteilhafter wirtschaftlicher Machtressourcen in fremden Staaten ging – ein klassischer Zugriff der auf relativer wirtschaftlicher Überlegenheit beruhenden, aktiv-gestaltenden geoökonomischen Außenpolitik.

Auch das sektorübergreifende Prüfverfahren des (letztlich nicht zu Stande gekommenen[79]) Erwerbs des deutschen Siliciumwaferproduzenten Siltronic durch das taiwanesisch kontrollierte Unternehmen GlobalWafers, ebenfalls aus dem Jahr 2022, zeigte Anzeichen geoökonomischer Erwägungen des BMWE. In einem noch während des Prüfverfahrens eröffneten verwaltungsgerichtlichen Verfahren im einstweiligen Rechtsschutz gab das BMWE an, dass es ihm im Rahmen der investitionskontrollrechtlichen Prüfung nicht nur um die Unabhängigkeit einer auf deutschem Territorium gelegenen (Vor-)Produktion moderner Chiptechnologie und einer (auch) daraus resultierenden Versorgungssicherheit mit entsprechenden Mikrochips gehe.[80]

Vielmehr wurde deutlich, dass zusätzlich andere staatliche Interessen von strategischer Bedeutung einflössen:

„Auch wenn es sich bei den Antragstellerinnen um taiwanesische Unternehmen handele, bestehe ein erhebliches Risiko, *dass die Volksrepublik China ihren Einfluss auf Taiwan ausnutze, um langfristig Zugriff auf dieses [auch militärisch anwendbare] Know-how zu erlangen*.[81] […]

---

[75] VG Berlin Urt. v. 15.11.2023, Az. 4 K 253/22 Rn. 15 ff.

[76] VG Berlin Urt. v. 15.11.2023, Az. 4 K 253/22 Rn. 15.

[77] VG Berlin Urt. v. 15.11.2023, Az. 4 K 253/22 Rn. 21.

[78] So auch *Schmid,* Schlüsseltechnologien im Fokus der Investitionskontrolle, 2025, S. 186 f.

[79] Dazu ausf. *Held,* in: Held/Jaguttis, Deutsches und Europäisches Investitionskontrollrecht, 2026, Einführung § 60 Rn. 60 ff.

[80] VG Berlin Beschl. v. 27.1.2022, Az.: 4 L 111/22, Rn. 11 f., 22.

[81] VG Berlin Beschl. v. 27.1.2022, Az.: 4 L 111/22, Rn. 24.

[V]om Begriff der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit [seien] nicht nur die Grundinteressen der Gesellschaft im Sinne einer Mindestversorgung, *sondern auch andere Interessen von allgemeiner oder strategischer Bedeutung erfasst*. Dies gelte umso mehr, als es hier um eine kritische Technologie gehe.[82] […]

Die Schwierigkeiten folgten auch aus den volatilen Beziehungen zwischen China und Taiwan. Wegen der mangelnden völkerrechtlichen Klärung des Status dieses Landes stehe zu befürchten, dass China auch künftig großen Einfluss auf taiwanesische Unternehmen ausüben werde und so auch Zugriff auf das Know-how von S... keinesfalls sachfremde politische Spekulationen seien, sondern Teil einer komplexen Prognoseentscheidung, […]. *Auch „politische Erwägungen" spielten im Rahmen der rechtlichen Bewertung eine Rolle.*"[83] (Hervorh. d. Verf.)

Das geoökonomische Verständnis der Anwendung der Investitionskontrolle ist hier klar erkennbar. Über die hergebrachten Grundinteressen hinaus wird nicht nur die Souveränität der Bundesrepublik Deutschland im Bereich kritischer Chiptechnologie, sondern ausdrücklich auch die gezielte Verhinderung eines hypothetischen, weil (über Taiwan) sogar lediglich mittelbaren Zugangs der Volksrepublik China zu den entsprechenden Technologien in die Erwägungen zur öffentlichen Sicherheit einbezogen. Das BMWE stellt dabei gerade nicht auf einen darüber hinaus reichenden Konnex zwischen dem (lediglich möglichen) Abfluss kritischer Chiptechnologie an die Volksrepublik China und in der Folge unmittelbar entstehende Sicherheitsrisiken ab. Es geht ihm allein um die Verhinderung des Zugangs an sich. Der geoökonomische Einsatz der Investitionskontrolle zur aktiven Gestaltung von (sicherheitspolitisch relevanten) Strukturen in fremden Staaten tritt insoweit besonders deutlich zu Tage.

4. Zwischenergebnis

Die voranstehenden Ausführungen haben gezeigt, dass – vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Umbrüche in der internationalen Ordnung und der damit verbundenen Zunahme konfrontativer Außenpolitiken – die deutsche Investitionskontrolle zuletzt (gezwungenermaßen) eine zunehmend geoökonomische Indienstnahme erfährt. Nach Logik und Mechanik der Geoökonomie bedeutet dies, dass eine bisher eher restriktiv und zurückhaltend zur Anwendung gebrachte Investitionskontrolle nun zu Gunsten einer deutlich ausgeweiteten investitionskontrollrechtlichen Prüfung und Begrenzung von ausländischen Investitionen mit strategischem Gestaltungsanspruch aufgegeben wird.

Dieser Wandel zeigt sich konkret, erstens, in einer Erweiterung der vom investitionskontrollrechtlichen Sicherheitsbegriff umfassten Grundinteressen (insbesondere um die wirtschaftliche Stärke der deutschen Volkswirtschaft und des Binnenmarktes sowie die Souveränität im Bereich kritischer Hochtechnologien), zweitens, in einer Absenkung des im Wege der investitionskontrollrechtlichen Prognoseentscheidung anzusetzenden Wahrscheinlichkeitserfordernisses, das (jedenfalls in komplexen Kausalketten) nun auch (plausible) Hypothesen umfasst sowie, drittens, an einem vermehrten Einsatz der Investitionskontrolle zur aktiven Gestaltung von sicherheitspolitisch relevanten Strukturen in fremden Staaten.

Die geoökonomische Indienstnahme der deutschen Investitionskontrolle geht dabei allerdings nicht so weit – auch dies ist deutlich geworden –, dass es zu einer vollständigen Entkoppelung von Investitionskontrolle und Sicherheitspolitik kommt. Zwar wäre es aus einer isoliert geoökonomischen Perspektive durchaus rational, die Investitionskontrolle im Sinne einer Maximierung zwischenstaatlicher Interessendurchsetzung auch jenseits sicherheitspolitischer Belange zu instrumentalisieren. Dies ist (bisher) jedoch nicht der Fall – die geoökonomische Indienstnahme der

[82] VG Berlin Beschl. v. 27.1.2022, Az.: 4 L 111/22, Rn. 26.

[83] VG Berlin Beschl. v. 27.1.2022, Az.: 4 L 111/22, Rn. 26.

deutschen Investitionskontrolle bleibt auf eine Erweiterung ihres sicherheitspolitischen Einsatzes beschränkt.[84]

III. Rechtliche Einordnung der geoökonomischen Indienstnahme

Die geoökonomisch erweiterte Anwendung des deutschen Investitionskontrollrechts wirft sowohl aus der Perspektive des deutschen Rechts als auch aus der Perspektive des Unionsrechts Fragen auf. Die Spezifika dieser erweiterten Anwendung – namentlich die Ausweitung der Grundinteressen, die Absenkung des Wahrscheinlichkeitserfordernisses und die Einführung eines Gestaltungsansatzes (s. o.[85]) – sollen daher im Folgenden einer rechtlichen Einordnung und Überprüfung unterzogen werden. Dies geschieht am Maßstab des einschlägigen einfachgesetzlichen Rahmens (I.) sowie an den übergeordneten Begrenzungen des deutschen Verfassungs- und Unionsrechts (II.).

Vorab gilt es dabei klarzustellen, dass die Einordnung und Überprüfung der hier in Rede stehenden geoökonomischen Indienstnahme nicht auf die Beurteilung *einzelner* Entscheidungen des BMWE in investitionskontrollrechtlichen Verwaltungsverfahren abzielt, sondern eine *allgemeine* bzw. *grundsätzliche* Beurteilung der geoökonomisch erweiterten Anwendung des deutschen Investitionskontrollrechts betrifft.

1. Einfachgesetzlicher Rahmen nach AWG und AWV

Jede von geoökonomischen Erwägungen angeleitete Veränderung der Anwendung des deutschen Investitionskontrollrechts ist zunächst nur in den geltenden investitionskontrollrechtlichen Prüfungs- bzw. Begrenzungsmaßstäben des AWG bzw. der AWV möglich (Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, Art. 20 III GG).

a) Maßstäbe und Grenzen

Wie bereits erläutert, wird der in § 1 I AWG einfachgesetzlich geregelte Grundsatz der Außenwirtschafts- und Investitionsfreiheit durch das Investitionskontrollrecht des AWG bzw. der AWV eingeschränkt.

Für die sektorübergreifende Investitionskontrolle gilt dabei im Wesentlichen der Maßstab einer voraussichtlichen Beeinträchtigung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland (oder eines anderen Mitgliedstaates der EU) (§§ 55 I, 59 I, 58a I i. V. m. III AWV). Im Bereich der sektorspezifischen Investitionskontrolle findet hingegen der Maßstab einer voraussichtlichen Beeinträchtigung wesentlicher Sicherheitsinteressen der Bundesrepublik Deutschland (§§ 60 I, 62 AWV) Anwendung. In beiden Fällen ist bei Vorliegen dieser tatbestandlichen Voraussetzungen ein Ermessen hinsichtlich einer etwaig folgenden Beschränkung (insbesondere Freigabe mit Auflagen, Treffen von Anordnungen oder Untersagung) der jeweiligen ausländischen Investition vorgesehen.[86]

Eine geoökonomische – heißt hier also tatbestandlich erweiterte und zugleich (auch) zwischenstaatlich-gestalterisch vorgenommene – Beschränkung gem. § 1 I AWG grundsätzlich erlaubter ausländischer Investitionen kann daher nur innerhalb der methodisch vertretbaren Anwendungs- und Interpretationsgrenzen ebendieser geltenden Maßstäbe erfolgen. Die entscheidende Grenze

---

[84] Eine solche Entkopplung von sicherheitspolitischen Zwecken hingegen wohl bereits annehmend *Nehring-Köppl,* Paradigmenwechsel im Außenwirtschaftsrecht, 2023, S. 228, 312; ähnlich *Becker,* Die Investitionskontrolle im Außenwirtschaftsrecht, 2023, S. 191.

[85] Siehe oben II.3.

[86] Zum Ermessen bei Anordnungen und Untersagungen ausf. *Schmid,* Schlüsseltechnologien im Fokus der Investitionskontrolle, 2025, S. 276 ff.; siehe auch *Sattler,* in: Sachs/Pelz, Außenwirtschaftsrecht, 3. Aufl. 2024, AWV § 59 Rn. 15 ff.

bildet dabei stets der Wortlaut. Beide Tatbestände sehen die Möglichkeit der Einschränkung von ausländischen Investitionen ausdrücklich nur zum Zwecke der Verhinderung voraussichtlicher Sicherheits- (oder Ordnungs-)beeinträchtigungen vor. Für die hier interessierende, geoökonomisch veränderte Verwaltungspraxis des BMWE ist das in zweierlei Hinsicht relevant.

Erstens, soweit geoökonomisch motivierte Beschränkungen von ausländischen Investitionen keinerlei sicherheitspolitische Anknüpfung aufwiesen oder der Eintritt der Sicherheitsbeeinträchtigung völlig spekulativ wäre, lägen schon die erforderlichen Tatbestandsvoraussetzungen der §§ 55 ff. bzw. 60 ff. AWV nicht vor und das Handeln des BMWE wäre rechtswidrig.[87]

Zweitens, selbst wenn Beschränkungen von ausländischen Investitionen (zwar auch) sicherheitspolitische Anknüpfungen aufwiesen, im Wesentlichen jedoch von anderen politischen Erwägungen (des nationalen Interesses) getragen würden, wäre das Handeln des BMWE ebenfalls rechtswidrig, weil es unter einem Ermessensfehlgebrauch (i. S. d. Einbeziehung gesetzlich nicht vorgesehener Zweckerwägungen) litte.[88]

Von diesen beiden Aspekten zu unterscheiden, ist die für jede einzelne (nachteilige) investitionskontrollrechtliche Entscheidung des BMWE durchzuführende Verhältnismäßigkeitsprüfung, bei der die (mitunter auch geoökonomischen) Erwägungen des BMWE dann mit den jeweils geschützten Rechtspositionen der an der (beeinträchtigten) ausländischen Investition Beteiligten abzuwägen sind. Für die hier interessierende Frage nach dem grundsätzlichen Vorhandensein eines einfachgesetzlichen Spielraums für die geoökonomisch veränderte Anwendung der geltenden investitionskontrollrechtlichen Prüfungs- bzw. Begrenzungsmaßstäbe ist diese jeweilige Güterabwägung im Einzelfall aber gerade nicht von Bedeutung.

b) Sicherheit in Zeiten der Geoökonomie

Blickt man vor diesem Hintergrund auf die hier konkret identifizierten Spezifika des Wandels von einem restriktiv-sicherheitspolitischen hin zu einem geoökonomisch gestaltenden Verständnis der deutschen Investitionskontrolle – namentlich die Ausweitung der einbezogenen Grundinteressen (insbesondere um die wirtschaftliche Stärke der deutschen Volkswirtschaft und des Binnenmarktes sowie die Souveränität im Bereich kritischer Hochtechnologien), die Absenkung des im Wege der investitionskontrollrechtlichen Prognoseentscheidung anzusetzenden Wahrscheinlichkeitserfordernisses auf plausible Hypothesen sowie den vermehrten Einsatz der Investitionskontrolle zur aktiven Gestaltung von sicherheitspolitisch relevanten Strukturen in fremden Staaten –, so spricht einiges dafür, dass sich auch dieses geoökonomische Verständnis noch in den geltenden investitionskontrollrechtlichen Prüfungs- bzw. Begrenzungsmaßstäben des AWG bzw. der AWV bewegt.

Zwar ist die hier in Rede stehende geoökonomische Indienstnahme von einer nicht unerheblichen Erweiterung der investitionskontrollrechtlichen Zugriffe geprägt. Gleichwohl bleiben die Ausweitung der einbezogenen Grundinteressen, die Absenkung des Wahrscheinlichkeitserfordernisses und selbst der auf fremde staatliche Strukturen bezogene Gestaltungsansatz dabei stets in einer sicherheitspolitischen Logik verankert. Das liegt auch daran, dass in den zunehmend von konfrontativer, geoökonomischer Außenpolitik geprägten internationalen Beziehungen die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland eben nicht mehr nur aus „klassischen“ Aspekten, etwa aus dem unmittelbaren Erhalt ihrer Verteidigungsfähigkeit oder der Funktionsfähigkeit ihrer kritischen Infrastruktur, besteht. Auch die langfristige Fähigkeit zur außenpolitischen Durchsetzung von (äußeren) Sicherheitsinteressen anhand eigener wirtschaftlicher Machtressourcen bzw. die Fähigkeit, sich in sicherheitsrelevanten Bereichen den wirtschaftlichen Machtressourcen und deren geoökonomi-

---

[87] Vgl. *Siegel,* Allgemeines Verwaltungsrecht, 15. Aufl. 2024, Rn. 211; siehe speziell für den Fall der fehlenden Rechtsgrundlage VG Berlin Urt. v. 7.11.2023, VG 4 K 536/22 Rn. 73 ff.; weiterführend auch *Schmid,* Schlüsseltechnologien im Fokus der Investitionskontrolle, 2025, S. 186.

[88] *Geis,* in: Schoch/Schneider, VwVfG, 7. EL Mai 2025, § 40 VwVfG Rn. 101 ff., insbesondere Rn. 106; konkret zu den nicht berücksichtigungsfähigen Faktoren im Rahmen der investitionskontrollrechtlichen Ermessensausübung *Ludwig,* Die Kontrolle ausländischer Direktinvestitionen, 2023, S. 352 ff.

scher Instrumentalisierung anderer Staaten wirksam zu widersetzen, gehören heute zum Gesamtbild staatlicher Sicherheit.[89] Hinzu kommt, dass sich die sicherheitspolitischen Kausalketten (und daran anknüpfende investitionskontrollrechtliche Wahrscheinlichkeitsprognosen) in ebendiesen besonders komplexen, von wirtschaftlichen Machtressourcen determinierten Strukturen geoökonomischer Außenpolitiken, deutlich verkomplizieren.

Eine deutsche Investitionskontrolle, die diesen Aspekten insbesondere etwa durch ein zu sicherndes Grundinteresse der wirtschaftlichen Stärke der Bundesrepublik Deutschland bzw. der EU, durch die Einbeziehung längerer, mitunter durchaus abstrakter, aber eben nicht gänzlich spekulativer außenpolitischer Kausalketten oder durch den erweiterten Blick auf eine sicherheitsrelevante Akkumulation wirtschaftlicher Machtressourcen in den Strukturen fremder Staaten Rechnung trägt, mag sich zwar von der hergebrachten restriktiv-sicherheitspolitischen Anwendung von AWG bzw. AWV entfernen. Die sicherheitspolitische Logik der Tatbestände über die Prüfung und Begrenzung von ausländischen Investitionen verlässt sie dadurch jedoch nicht, sondern denkt sie vielmehr konsequent weiter.[90]

c) Der Wille des Gesetzgebers

Ein solches Verständnis des Wortlauts der geltenden investitionskontrollrechtlichen Prüfungs- bzw. Begrenzungsmaßstäbe des AWG bzw. der AWV ist gesetzgeberisch auch ausdrücklich gewollt.[91] In besonderer Deutlichkeit stellte die Gesetzesbegründung zum Ersten Gesetz zur Änderung des AWG (und anderer Gesetze) aus dem Jahr 2020 für das Sicherheitsverständnis des deutschen Außenwirtschaftsrechts (§ 5 II AWG) dahingehend fest:

„[D]er bisherige Gefährdungsbegriff [wird] an die Vorgaben angepasst, die die EU-Screening-Verordnung an den Prüfmaßstab für erwerbsbeschränkende Maßnahmen aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit anlegt. Statt der ‚tatsächlichen Gefährdung' genügt künftig eine ‚voraussichtliche Beeinträchtigung' der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit. *Damit wird insbesondere die erforderliche vorausschauende Betrachtungsweise betont, die in der Investitionsprüfung ohnehin inhärent angelegt ist: Eine noch nicht eingetretene, aber durch einen kritischen Erwerbsfall künftig mögliche Beeinträchtigung soll verhindert werden*. Der vom Unionsgesetzgeber gewählte Begriff der ‚Beeinträchtigung' macht zudem deutlich, dass in punkto Schwere zukünftig ein *geringerer Gefährdungsgrad* genügt, um erwerbsbeschränkende Maßnahmen anzuordnen.

Die Änderungen lassen zwar das eigentliche Prüfkriterium – die öffentliche Ordnung oder Sicherheit – unverändert. Auch künftig bleibt also die bisherige, auf Grundinteressen der Gesellschaft wie Sicherheit und Versorgung des Gemeinwesens fokussierte Auslegung dieser unbestimmten Rechtsbegriffe durch den Europäischen Gerichtshof grundsätzlich relevant. Mit der EU-Screening-Verordnung besteht nun allerdings ein zeitgemäßer, vom gemeinsamen politischen Willen der EU-Mitgliedstaaten und des EU-Parlaments getragener Sekundärrechtsakt, der Maßstab, Anforderungen und Inhalte einer prüfrelevanten Beeinträchtigung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit konkretisiert. […] *Insbesondere Artikel 4 EU-Screening-Verordnung macht deutlich, dass die Relevanz der Investitionsprüfung über (Landes-)Sicherheit, öffentliche Versorgung und kritische Inf-*

---

[89] Vgl. mit der Feststellung, dass wirtschaftliche Abhängigkeiten Sicherheitsrisiken bergen *Fjäder,* in: Wigell/Scholvin/Aaltola (Hrsg.), Geo-economics and Power Politics in the 21st Century – The Revival of Economic Statecraft, 2019, S. 28 (30); ähnlich *Choer Moraes/Wigell,* in: Babić/Dixon/Liu (Hrsg.), The Political Economy of Geoeconomics: Europe in a Changing World, 2022, S. 29 (35 f.); ausf. zu diesem Gedanken der *„weaponized interdependence" Farrell/Newman,* International Security 44 (2019), 42; wirtschaftliche Stärke als unabdingbares Prä der (militärischen) Sicherheit ansehend *Hilpert/Lohmann,* in: dies. (Hrsg.), Mehr Macht, weniger Markt – Denken und Handeln in der geoökonomischen Zeitenwende, SWP-Studie 2025/S16, S. 7 (12); *Roberts/Choer Moraes/Ferguson,* JIEL 2019, 655 (659).

[90] Ähnlich *Backenstraß,* Verfahrensrechtliche Anforderungen an die Investitionskontrolle, 2025, S. 121: „Der investitionskontrollrechtliche Prüfungsmaßstab entspricht damit einem ‚neuen Sicherheitsbegriff', dessen Ziel es ist, ein Bedrohungskontinuum in den Blick zu nehmen und schon das Entstehen konkreter Gefahrenlagen möglichst zu verhindern.".

[91] Siehe dazu auch *Damann De Chapto/Brüggemann,* NZKart 2020, 374 (375); *Schipke,* Die Europäisierung der Investitionskontrolle, 2024, S. 210.

rastrukturen hinausgehen kann. Eine zentrale Rolle kommt hierbei den in Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b EU-Screening-Verordnung genannten ‚kritischen Technologien' zu. Dem ‚Prüfprogramm' des Unionsgesetzgebers folgend, können auch Erwerbsfälle mit Bezug zu solchen kritischen Technologien im Einzelfall eine untersagungsrelevante Beeinträchtigung des Gemeinwesens darstellen, *ohne dass zwingend ein ausgeprägter Bezug zu den o. g. Grundinteressen der Gemeinschaft vorliegen muss.*"[92] (Hervorh. d. Verf.)

Für ein derart erweitertes sicherheitspolitisches Verständnis der deutschen Investitionskontrolle sprechen auch die mit § 55a I AWV im Zuge der 17. AWV-Novelle (2021)[93] neu eingeführten Sektoren von besonderer Sicherheitsrelevanz. Dabei wird vor allem der gesetzgeberische Wille zur künftigen Einbeziehung der Souveränität im Bereich kritischer Hochtechnologien als sicherheitsrelevantes Grundinteresse deutlich.[94] Konkret genannt werden nun etwa Cloud-Computing Dienste (Nr. 4), Quanteninformatik, insbesondere Quantencomputer und Quantensimulation (Nr. 20 lit. a) oder mikro- bzw. nanoelektronische nicht-optische Schaltungen (integrierte Schaltungen) auf einem Substrat sowie diskrete Halbleiter (Nr. 16 lit. a).

Im Ergebnis ist damit zu konstatieren, dass die hier in Rede stehende geoökonomisch erweiterte Anwendung des deutschen Investitionskontrollrechts mit den geltenden investitionskontrollrechtlichen Prüfungs- bzw. Begrenzungsmaßstäben des AWG bzw. der AWV nicht nur vereinbar, sondern gerade gesetzgeberisch gewollt ist.

2. (Keine) Verfassungs- und unionsprimärrechtlichen Begrenzungen

Diese geoökonomisch erweiterte Anwendung des deutschen Investitionskontrollrechts stößt auch nicht an normhierarchisch übergeordnete Begrenzungen des Verfassungs- oder Unionsprimärrechts.

a) Grundrechtlich geschützte Außenwirtschafts- und Investitionsfreiheit

Soweit die Außenwirtschafts- und Investitionsfreiheit nicht nur in § 1 I AWG, sondern auch auf verfassungs- bzw. unionsrechtlicher Ebene durch verschiedene Grundrechte geschützt ist – namentlich durch die Berufsfreiheit (Art. 12 I GG), die Eigentumsfreiheit (Art. 14 I GG), die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 I GG) und den allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 I GG) bzw. die berufliche und unternehmerische Freiheit (Art. 15, 16 GRCh), die Eigentumsgarantie (Art. 17 I GRCh) und den Gleichheitssatz (Art. 20, 21 GRCh) – stehen diese normhierarchisch übergeordneten Grundrechte dem soeben erläuterten Umstand, dass das einfachgesetzliche deutsche Investitionskontrollrecht seine hier identifizierte geoökonomisch erweiterte Anwendung einschließt bzw. zulässt, nicht entgegen.

Unabhängig von den, je nach konkretem Kontext der ausländischen Investition, durchaus diffizilen Konstellationen der persönlichen und sachlichen Anwendungsbereiche sowie den zusätzlichen Spezifika der Anwendbarkeit der GRCh auf die deutsche Gesetzgebung und Rechtsanwendung (Art. 51 I 1 Hs. 2 GRCh)[95] bedingt das hier in Rede stehende, von AWG und AWV umfasste

---

[92] BT-Drucks. 19/18700, S. 18. Die Novellen wurden insbesondere mit dem Inkrafttreten der Verordnung (EU) 2019/452 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. März 2019 zur Schaffung eines Rahmens für die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen in der Union, ABl. 2019 L 79, 1 begründet; dazu ausf. *Sattler,* in: Sachs/Pelz, Außenwirtschaftsrecht, 3. Aufl. 2024, § 55 AWV Rn. 39 ff.

[93] BAnz AT 30.4.2021, B2; dazu ausf. *Held,* in: Held/Jaguttis, Deutsches und Europäisches Investitionskontrollrecht, 2026, AWV § 55a Rn. 10 ff.

[94] So auch *Nehring-Köppl,* Paradigmenwechsel im Außenwirtschaftsrecht, 2023, S. 220; *Hagedorn,* Die Beschränkung ausländischer Direktinvestitionen in sicherheitsrelevante zivile Unternehmen, 2023, S. 69 unter Verweis auf BT-Drucks. 19/18700, S. 18.

[95] Zum Ganzen grundlegend *Wiesenthal,* Investitionskontrolle und Grundrechte, 2026, im Erscheinen; siehe außerdem *Sahin,* Systembildende Elemente der Europäischen Kontrolle ausländischer Direktinvestitionen, 2025, S. 100 ff.

geoökonomisch erweiterte Verständnis der investitionskontrollrechtlichen Prüfungs- bzw. Begrenzungsmaßstäbe *jedenfalls als allgemeiner Grundsatz* keine Verletzung der genannten Grundrechte.

Denn allein die *Möglichkeit,* über die hier interessierenden geoökonomischen Erweiterungen auch neuartige und eher abstrakte sicherheitspolitische Erwägungen in die investitionsbeschränkende Anwendung der jeweiligen Prüfmaßstäbe einfließen zu lassen, ist – gerade vor dem Hintergrund der zunehmend von konfrontativer Außen(wirtschafts)politik geprägten internationalen Beziehungen und der Komplexität der Kausalketten der daraus folgenden Sicherheitsrisiken– für sich noch nicht als unverhältnismäßiger (gesetzlicher) Eingriff zu beurteilen. Der Schutz einer auch geoökonomisch gedachten inneren und äußeren Sicherheit wird jedenfalls nicht schon per se von den – je nach Konstellationen einschlägigen – die Außenwirtschafts- und Investitionsfreiheit schützenden Grundrechten überwogen. Dem (Unions-)Gesetzgeber steht insoweit ein weiter Gestaltungsspielraum zu.[96]

Dies gilt insbesondere auch unter Berücksichtigung des Umstandes, dass sowohl die sektorübergreifende als auch die sektorspezifische Investitionskontrolle dem BMWE jeweils ein Ermessen einräumt und so auch bei erleichterter Erfüllung der geoökonomisch erweiterten Tatbestände stets die Möglichkeit einer einzelfallspezifischen Güterabwägung zwischen (geoökonomischen) Sicherheitserwägungen und etwaigen grundrechtlichen Rechtspositionen gewahrt bleibt.

b) Niederlassungs- und Kapitalverkehrsfreiheit

Die Außenwirtschafts- und Investitionsfreiheit wird jenseits des § 1 I AWG allerdings nicht nur durch verfassungs- bzw. unionsrechtliche Grundrechte geschützt, sondern auch durch die Niederlassungsfreiheit (Art. 49 AEUV) und die Kapitalverkehrsfreiheit (Art. 63 AEUV).

aa) Primärrechtlicher Maßstab und Einwirkung in die deutsche Rechtsordnung

Diskriminierende[97] Beschränkungen von ausländischen Investitionen durch mitgliedstaatliche Investitionskontrollregime sind daher – in unterschiedlichen, mitunter gerade auch Investitionen aus Drittstaaten umfassenden Konstellationen[98] – zugleich an Art. 49 AEUV bzw. Art. 63 AEUV zu messen.

Als Teil des unionalen Primärrechts wirken die Niederlassungs- und Kapitalverkehrsfreiheit dabei über den Rechtsanwendungsbefehl des Art. 23 I 2 GG i. V. m. dem Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon mit Anwendungsvorrang unmittelbar in die deutsche Rechtsordnung ein.[99] (Geoökonomisch erweiterte) investitionskontrollrechtliche Prüfungs- bzw. Begrenzungsmaßstäbe des AWG bzw. AWV, die mit der Niederlassungs- und/oder Kapitalverkehrsfreiheit in Konflikt geraten, dürften also (auch) aus der Perspektive des deutschen Rechts nicht zur Anwendung gebracht werden.

---

[96] Für die deutsche Rechtsordnung siehe den grundsätzlich weiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers auf dem Gebiet der Wirtschaftsordnung BVerfGE 113, 167 (252); 138, 261 Rn. 59; für die Unionsrechtsordnung EuGH 2.9.2021 – C- 570/19, ECLI:EU:C:2021:664 Rn. 151 – *Irish Ferries Ltd*.; EuGH 28.3.2017 – C-72/15, ECLI:EU:C:2017:236 Rn. 146 – *Rosneft*; *Lübbig/Salaschek,* in: Röhling/Stein, Recht der Investitionskontrolle, 2024, Screening-VO Rn. 32; *Sahin,* Systembildende Elemente der Europäischen Kontrolle ausländischer Direktinvestitionen, 2025, S. 110.

[97] Ausf. zum diskriminierenden Charakter der mitgliedstaatlichen Investitionskontrollregime *Kretzschmar,* Die Überprüfung drittstaatlicher Unternehmensakquisitionen zum Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit in der Europäischen Union, 2021, S. 510 ff.; für das deutsche Investitionskontrollregime siehe etwa *Herrmann,* ZEuS 2019, 429 (443); *Bungenberg/Reinhold,* Investitionskontrollrecht, 2023, Rn. 248; zur Screening-VO siehe auch *Sahin,* Systembildende Elemente der Europäischen Kontrolle ausländischer Direktinvestitionen, 2025, S. 85 ff.

[98] Für einen Überblick zum Meinungsstand bei der Abgrenzung zwischen Niederlassungsfreiheit und Kapitalverkehrsfreiheit im Zusammenhang mit Drittstaatskonstellationen, siehe *Becker,* Die Investitionskontrolle im Außenwirtschaftsrecht, 2023, S. 115 f.

[99] Statt vieler *Streinz,* in: Sachs, GG, 10. Aufl. 2024, Art. 23 Rn. 60 f.

bb) Sicherheitsausnahmen

Vieles spricht allerdings dafür, dass weder die Niederlassungsfreiheit noch die Kapitalverkehrsfreiheit der hier in Rede stehenden geoökonomisch erweiterten Anwendung des deutschen Investitionskontrollrechts grundsätzlich entgegenstehen. Denn auch in ihrem geoökonomisch erweiterten Umfang sind die – in unterschiedlichen Konstellationen stattfindenden – diskriminierenden Beschränkungen der Außenwirtschafts- und Investitionsfreiheit wohl noch durch die insoweit einschlägigen Sicherheitsausnahmen gerechtfertigt.

Sowohl die Niederlassungsfreiheit in Art. 52 I AEUV als auch die Kapitalverkehrsfreiheit in Art. 65 I lit. b Var. 3 AEUV sehen die Möglichkeit ihrer Beschränkung zu Gunsten der öffentlichen Sicherheit der jeweiligen Mitgliedstaaten vor. Hinzu tritt Art. 346 I lit. b AEUV, der insoweit eine übergreifende Sicherheitsausnahme für den Bereich der mitgliedstaatlichen Sicherheitsinteressen im Bereich von Kriegsmaterial regelt.

Dass die bisherige, restriktiv-sicherheitspolitische Anwendung der deutschen Investitionskontrolle von diesen Ausnahmen der öffentlichen Sicherheit grundsätzlich umfasst wird, ist weitestgehend geklärt.[100] Richtigerweise umfassen diese Ausnahmen allerdings auch die hier in Rede stehende geoökonomisch erweiterte Anwendung der deutschen Investitionskontrolle. Diese rechtliche Einordnung ist nicht unumstritten.[101]

Für die Entwicklung des hiesigen Arguments gilt es zunächst zur Kenntnis zu nehmen, dass der EuGH den Mitgliedstaaten in ständiger Rechtsprechung einen weiten Einschätzungsspielraum bei der Bestimmung der (bzw. ihrer) öffentlichen Sicherheit i. S. d. Art. 52 I AEUV und Art. 65 I lit. B Var. 3 AEUV[102] sowie i. S. d. Art. 346 I lit. b AEUV[103] einräumt.

Zugleich bleibt es jedoch ein *unionsrechtlicher* Sicherheitsbegriff, der nicht gänzlich autonom durch die Mitgliedstaaten und ohne jeden interpretatorischen Zugriff der Unionsorgane bestimmt werden kann. Als Ausnahme von den grundsätzlich in Art. 49 I AEUV und Art. 63 AEUV gewährleisteten Freiheiten der Niederlassung und des Kapitalverkehrs muss der primärrechtliche Sicherheitsbegriff dabei nach ständiger Rechtsprechung des EuGH eng ausgelegt werden.[104] Konkret verlangt der EuGH, dass für eine Geltendmachung der Sicherheitsausnahme i. S. d. Art. 52 I AEUV und Art. 65 I lit. b Var. 3 AEUV sowie (weitestgehend auch) des Art. 346 I lit. b AEUV eine „tatsächliche und hinreichend schwere Gefährdung vorliegt, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt."[105]

---

[100] Siehe wenngleich mit reduzierten Rechtfertigungsmaßstäben im drittstaatlichen Kontext *Becker,* Die Investitionskontrolle im Außenwirtschaftsrecht, 2023, S. 188; beschränkt auf die Kapitalverkehrsfreiheit *Ludwig,* Die Kontrolle ausländischer Direktinvestitionen, 2023, S. 93 ff.; in Bezug auf Schlüsseltechnologien *Schmid,* Schlüsseltechnologien im Fokus der Investitionskontrolle, 2025, S. 131 ff.; mit reduzierten Rechtfertigungsmaßstäben im drittstaatlichen Kontext und Bedenken hinsichtlich der tatsächlichen Gefährdung auch *Herrmann,* ZEuS 2019, 429 (444 ff.).

[101] So wird eine geoökonomisch erweiterte Anwendung der deutschen Investitionskontrolle in Form von erweiterten Grundinteressen etwa durch *Bungenberg/Reinhold,* Investitionskontrollrecht, 2023, Rn. 366 kritisch gesehen; in Form eines abgesenkten Wahrscheinlichkeitserfordernisses etwa durch *Hindelang/Moberg,* CMLR 2020, 1427 (1454) in Bezug auf die Umsetzung des deutschen Gesetzgebers sowie *Ludwig,* Die Kontrolle ausländischer Direktinvestitionen, 2023, S. 301 ff. in Bezug auf die gleichen Anforderungen in der Screening-VO abgelehnt.

[102] Für die Kapitalverkehrsfreiheit EuGH 14.3.2000 – C-54/99, ECLI:EU:C:2000:124 Rn. 17 – *Église de Scientology*; siehe auch zuletzt EuGH 13.7.2023 – C-106/22, ECLI:EU:C:2023:568 Rn. 66 – *Xella Magyarország*; für die Niederlassungsfreiheit siehe EuGH 26.3.2009 – C-326/07, ECLI:EU:C:2009:193 Rn. 70 – *Kommission/Italien*.

[103] EuG 30.9.2003 – T-26/01, ECLI:EU:T:2003:248 Rn. 58 – *Fiocchi munizioni SpA* sowie EuGH 4.3.2010 – C-38/06, ECLI:EU:C:2010:108 Rn. 49 – *Kommission/Portugal* jeweils zur Vorgängervorschrift Art. 296 EGV.

[104] Für die Kapitalverkehrsfreiheit siehe EuGH 14.3.2000 – C-54/99, ECLI:EU:C:2000:124 Rn. 17 – *Église de Scientology*; siehe auch EuGH 8.8.2010 – C-171/08, ECLI:EU:C:2010:412 Rn. 73 – *Kommission/Portugal*; EuGH 11.11.2010 – C-543/08, ECLI:EU:C:2010:669 Rn. 85 – *Kommission/Portugal*; für die Niederlassungsfreiheit siehe nur EuGH 26.3.2009 – C-326/07, ECLI:EU:C:2009:193 Rn. 70 – *Kommission/Italien*; spezifisch zur Vorgängervorschrift des Art. 346 I lit. b AEUV (Art. 296 EGV) EuGH 4.3.2010 – C-38/06, ECLI:EU:C:2010:108 Rn. 62 f. – *Kommission/Portugal*; EuGH 16.9.1999 – C-414/97, ECLI:EU:C:1999:417 Rn. 21 – *Kommission/Spanien*.

[105] EuGH 14.3.2000 – C-54/99, ECLI:EU:C:2000:124 Rn. 17 – *Église de Scientology*; EuGH 26.3.2009 – C-326/07, ECLI:EU:C:2009:193 Rn. 70 – *Kommission/Italien*; zuletzt mit ausdrücklichem Bezug zur Investitionskontrolle EuGH 13.7.2023 – C-106/22, ECLI:EU:C:2023:568 Rn. 66 – *Xella Magyarország*.

Auch unter Berücksichtigung dieser inhaltlichen Verengung durch den EuGH werden die hier in Rede stehenden Aspekte der geoökonomisch erweiterten Anwendung der deutschen Investitionskontrolle den Anforderungen der Sicherheitsausnahmen aus Art. 52 I AEUV und Art. 65 I lit. b Var. 3 AEUV sowie Art. 346 I lit. b AEUV jedoch gerecht.

(1) Erweiterte Grundinteressen

Für die Erweiterung um die Grundinteressen der Stärke der deutschen Volkswirtschaft und des Binnenmarktes sowie der Souveränität im Bereich kritischer Hochtechnologien bedarf dies allerdings einer ausführlicheren Begründung. Denn zumindest *rein* wirtschaftliche Gründe wurden in der bisherigen Rechtsprechung des EuGH nicht als zulässiges Grundinteresse i. S. d. Sicherheitsausnahmen aus Art. 52 I AEUV und Art. 65 I lit. b Var. 3 AEUV sowie Art. 346 I lit. b AEUV anerkannt.[106] Konkret hat der EuGH dies etwa für den Schutz allgemeiner finanzieller Interessen,[107] den Schutz gesunder und fairer Wettbewerbsbedingungen in einem bestimmten Wirtschaftssektor[108] oder die Unterbindung von Quersubventionierungen einschließlich des Austausches strategischer Informationen[109] verneint.

Nichtsdestotrotz hat der EuGH in der Vergangenheit stets auch die Offenheit für eine begründete Weiterentwicklung des in Art. 52 I AEUV und Art. 65 I lit. b Var. 3 AEUV sowie Art. 346 I lit. b AEUV relevanten Sicherheitsbegriffes (und der entsprechend umfassten Grundinteressen) betont.[110] In ebendiesem Kontext einer begründeten Entwicklungsoffenheit sind nun die zunehmend von geoökonomischer Außenpolitik geprägten Rahmenbedingungen einer internationalen Ordnung im Umbruch zu betrachten, in denen staatliche Sicherheit eben nicht mehr nur aus „klassischen" Aspekten wie dem Erhalt von Verteidigungsfähigkeit oder der Funktionsfähigkeit kritischer Infrastruktur besteht. Zur „Sicherheit in Zeiten der Geoökonomie" wurde daher bereits ausgeführt (s. o.[111]), dass auch die Fähigkeit zur außenpolitischen Durchsetzung von (äußeren) Sicherheitsinteressen anhand eigener wirtschaftlicher Machtressourcen bzw. die Fähigkeit, sich in sicherheitsrelevanten Bereichen den wirtschaftlichen Machtressourcen und deren geoökonomischer Instrumentalisierung anderer Staaten wirksam zu widersetzen, heute zum faktischen Gesamtbild staatlicher Sicherheitspolitik zu zählen sind. Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen spricht vieles dafür, die Stärke der deutschen Volkswirtschaft und des Binnenmarktes sowie die Souveränität im Bereich kritischer Hochtechnologien eben nicht mehr als *rein* wirtschaftliche Grundinteressen zu begreifen, sondern teleologisch, auch i. S. e. von begrifflicher Entwicklungsoffenheit geprägten Rechtsprechung des EuGH, als wichtige Bausteine eines modernen Sicherheitsverständnisses (und der entsprechenden Sicherheitsausnahmen) einzuordnen.[112]

Für ein derart aktualisiertes unionsrechtliches Sicherheitsverständnis, insbesondere im Kontext der Investitionskontrolle, lassen sich auch die aktuellen Regelungsinhalte der Screening-VO anführen. Denn mit den zur Beurteilung einer Beeinträchtigung der öffentlichen Sicherheit (Art. 1 I Screening-VO) heranzuziehenden Faktoren (siehe insbesondere Art. 4 I Screening-VO) hat der Unionsge-

---

[106] Für Art. 52 I AEUV siehe EuGH 26.4.1988 – C-352/85, ECLI:EU:C:1988:196 Rn. 34 – *Bond van Adverteerders*; EuGH 13.7.2023 – C-106/22, ECLI:EU:C:2023:568 Rn. 64 – *Xella Magyarország*; für Art. 65 I lit. b. AEUV siehe EuGH 7.7.2012 – C-39/11, ECLI:EU:C:2012:327 Rn. 29 – *VBV – Vorsorgekasse AG*; EuGH 14.3.2000 – C-54/99, ECLI:EU:C:2000:124 Rn. 17 – *Église de Scientology*; für Art. 346 I lit. b AEUV vgl. EuGH 16.9.1999 – C-414/97, ECLI:EU:C:1999:417 Rn. 21 f. – *Kommission/Spanien*; ausdrücklich bei *Kokott,* in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, AEUV Art. 346 Rn. 4; *Jaeckel,* in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 86. EL September 2025, AEUV Art. 346 Rn. 15.

[107] EuGH 4.6.2002 – C-367/98, ECLI:EU:C:2002:326 Rn. 52 – *Kommission/Portugal*.

[108] EuGH 2.6.2005 – C-174/04, ECLI:EU:C:2005:350 Rn. 37 – *Kommission/Italien*.

[109] EuGH 22.10.2013 – C-105/12, C-107/12, ECLI:EU:C:2013:677 Rn. 56 – *Essent u. a*.

[110] Vgl. EuGH 4.12.1974 – C-41/74, ECLI:EU:C:1974:133 Rn. 18/19 – *Van Duyn*; EuGH 27.10.1977 – C-30/77, ECLI:EU:C:1977:172 Rn. 33/35 – *Bouchereau*; siehe auch *Lübbig/Salaschek,* in: Röhling/Stein, Recht der Investitionskontrolle, 2024, Screening-VO Rn. 116.

[111] Siehe oben III.1.b.

[112] Vgl. im Ergebnis wohl zustimmend *Bungenberg/Reinhold,* Investitionskontrollrecht, 2023, Rn. 341; *Herrmann,* ZEuS 2019, 429 (448).

setzgeber die durch den EuGH bisher anerkannten Grundinteressen erweitert und dabei ausdrücklich etwa auch technologische und wirtschaftlich-industrielle Belange aufgenommen.[113] Zwar taugt die sekundärrechtliche Screening-VO normhierarchisch freilich nicht für eine verbindliche Ausdeutung des primärrechtlichen Sicherheitsbegriffes der Art. 52 I AEUV und Art. 65 I lit. b Var. 3 AEUV sowie Art. 346 I lit. b AEUV.[114] Gleichwohl ist die Screening-VO, auch vor dem Hintergrund der Argumentation in ihren Erwägungsgründen[115], als Indiz für das Erfordernis einer (in der Rechtsprechung des EuGH auch ausdrücklich vorgesehenen) Weiterentwicklung des primärrechtlichen Sicherheitsbegriffes im Lichte geoökonomischer Realitäten zu begreifen.

(2) Abgesenktes Wahrscheinlichkeitserfordernis

Auch die Absenkung des bei der investitionskontrollrechtlichen Prognoseentscheidung anzusetzenden Wahrscheinlichkeitserfordernisses von „überwiegender Wahrscheinlichkeit" auf „plausible Hypothesen" erfordert hinsichtlich ihrer Einbeziehung in die Sicherheitsausnahmen aus Art. 52 I AEUV und Art. 65 I lit. b Var. 3 AEUV sowie Art. 346 I lit. b AEUV einer näheren Einordnung.

Wie bereits für die zusätzlichen Grundinteressen geschehen, ist der durch den EuGH als Grundsatz formulierte Anspruch der „*tatsächlichen und hinreichend schweren Gefährdung* für ein Grundinteresse der Gesellschaft" auch hier in den Kontext eines realen Gesamtbilds staatlicher Sicherheit in den zunehmend von geoökonomischer Außenpolitik geprägten internationalen Beziehungen einzufügen. Denn jedenfalls in den komplexen, von wirtschaftlichen Machtressourcen determinierten Strukturen geoökonomischer Außenpolitiken verkomplizieren sich sicherheitspolitische Kausalketten im Allgemeinen und, in der Folge, auch investitionskontrollrechtliche Wahrscheinlichkeitsprognosen im Besonderen. Der erforderliche Kausalzusammenhang zwischen einer ausländischen Investition und einer daraus entstehenden Gefahr für ein Grundinteresse der Gesellschaft kann unter diesen Umständen mitunter eben schlicht nicht mehr über eine (plausible) Hypothese hinausgehen. Dies wird etwa deutlich, wenn man sich die Frage stellt, wie genau sich denn gerichtsfest bestimmen lassen sollte, ob der Heimatstaat eines Investors die im Wege einer ausländischen Investition potenziell erlangte Hochtechnologie auch wirklich mit *überwiegender Wahrscheinlichkeit* künftig zum sicherheitspolitischen Nachteil der Bundesrepublik Deutschland einsetzen wird.

Gerade vor dem Hintergrund der durch den EuGH betonten Entwicklungsoffenheit der relevanten Sicherheitsverständnisse spricht bei teleologischer Interpretation daher einiges dafür, auch die hier in Rede stehende Absenkung des investitionskontrollrechtlichen Wahrscheinlichkeitserfordernisses auf plausible Hypothesen (jedenfalls in den komplexen Kausalketten geoökonomischer Außenpolitik) noch als von den geltenden Anforderungen der Sicherheitsausnahmen der Art. 52 I AEUV und Art. 65 I lit. b Var. 3 AEUV sowie Art. 346 I lit. b AEUV umfasst zu betrachten.

Die Grenze für eine solche Absenkung dürfte dort verlaufen, wo prognostizierte Gefährdungen entweder gar nicht im Feld der komplexen Zusammenhänge geoökonomischer Außenpolitik verortet sind oder die prognostizierten Kausalverläufe in den Bereich der völlig ansatzlosen geoökonomischen Spekulation fallen. Für eine solche Absenkung zeigt die hier in Rede stehende geoökonomisch erweiterte Anwendung der deutschen Investitionskontrolle jedoch keine Anzeichen. Damit

---

[113] Ausf. dazu *Becker,* Die Investitionskontrolle im Außenwirtschaftsrecht, 2023, S. 187 f.; siehe auch *Nehring-Köppl,* Paradigmenwechsel im Außenwirtschaftsrecht, 2023, S. 311 f.

[114] So auch *Salaschek/Wahls,* NZKart 2023, 396 (405); vgl. auch *Sahin,* Systembildende Elemente der Europäischen Kontrolle ausländischer Direktinvestitionen, 2025, S. 192 f.; a. A. und eine verbindliche Konkretisierung annehmend *Niestedt/Kunigk,* NJW 2020, 2504 (2505); *Herrmann,* ZEuS 2019, 429 (465).

[115] Siehe etwa Erwägungsgrund 8 Screening-VO: „Der Rahmen für die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen und für die Zusammenarbeit sollte den Mitgliedstaaten und der Kommission Mittel an die Hand geben, mit denen sie Risiken für die Sicherheit oder die öffentliche Ordnung *umfassend bekämpfen und sich an veränderte Umstände anpassen können,* (…)" und Erwägungsgrund 13 Screening-VO: „Bei der Ermittlung, ob eine ausländische Direktinvestition möglicherweise die Sicherheit oder die öffentliche Ordnung beeinträchtigt, sollten die Mitgliedstaaten und die Kommission alle einschlägigen Faktoren berücksichtigen können, einschließlich der Auswirkungen auf kritische Infrastrukturen, Technologien, *insbesondere Schlüsseltechnologien,* und für die Sicherheit oder die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung grundlegende Ressourcen, deren Störung, Ausfall, Verlust oder Vernichtung beträchtliche Folgen in einem Mitgliedstaat oder der Union hätte. (…)" (Hervorh. d. Verf.).

dürften auch etwaige Bedenken einer aus zu undifferenziert abgesenkten Wahrscheinlichkeitserfordernissen folgenden, rechtsstaatlich bedenklichen Rechtsunsicherheit[116] weitestgehend entkräftet sein.

Anhaltspunkte für die Zulässigkeit entsprechend abgesenkter Wahrscheinlichkeitserfordernisse finden sich auch in der (jüngeren) Rechtsprechung des EuGH.[117] So deutete der EuGH etwa bereits im Jahr 2010 an, dass bei besonders schwerwiegenden Gefährdungen durchaus auch ein deutlich unterhalb der überwiegenden Wahrscheinlichkeit liegendes „nicht ausgeschlossen werden können" für eine Sicherheitsausnahme von der Kapitalverkehrsfreiheit genügen könne.[118] Im Jahr 2020 ließ er, ebenfalls im Zusammenhang mit einer Sicherheitsausnahme von der Kapitalverkehrsfreiheit, erkennen, dass auch der Maßstab „eine[r] Gefährdung, die zwar keinen tatsächlichen und gegenwärtigen, wohl aber potenziellen Charakter hat" ausreichen mag.[119]

Für ein entsprechend abgesenktes Wahrscheinlichkeitserfordernis in den Sicherheitsausnahmen der Art. 52 I AEUV und Art. 65 I lit. b Var. 3 AEUV sowie Art. 346 I lit. b AEUV, insbesondere im Kontext der Investitionskontrolle, lassen sich, wie bereits zu den erweiterten Grundinteressen, erneut auch die aktuellen Regelungsinhalte der Screening-VO als Indizien (nicht aber als normhierarchisch verbindlicher Maßstab) anführen.[120] So hat sich der Unionsgesetzgeber in der im Jahr 2020 eingeführten Screening-VO dafür entschieden, hinsichtlich der investitionskontrollrechtlichen Prüfungs- und Begrenzungsmaßstäbe der Mitgliedstaaten gerade nicht auf die Formulierung des EuGH, nämlich der „tatsächlichen und hinreichend schweren Gefährdung" zu rekurrieren, sondern die deutlich offenere Konnotation der „voraussichtlichen Beeinträchtigung" (Art. 1 I Screening-VO) zu verwenden.

(3) Neue Gestaltungsdimension

Schließlich spricht vieles dafür, dass die geoökonomisch erweiterte Anwendung der deutschen Investitionskontrolle auch insoweit von den Sicherheitsausnahmen der Art. 52 I AEUV und Art. 65 I lit. b Var. 3 AEUV sowie des Art. 346 I lit. b AEUV umfasst ist, wie sie die Prüfung bzw. Begrenzung von ausländischen Investitionen nicht mehr nur als ein auf unmittelbar innerdeutsche bzw. innerunionale Strukturen bezogenes Abwehrinstrument begreift, sondern teilweise auch als Mittel der aktiven Gestaltung von sicherheitspolitisch relevanten Strukturen in fremden Staaten versteht.

Die durch den EuGH formulierte Anforderung der „tatsächlichen und hinreichend schweren Gefährdung für ein Grundinteresse der Gesellschaft" erfordert jedenfalls nicht, dass sich die Gefährdung vollumfänglich im Inneren des betroffenen Staates ergeben bzw. realisieren muss. Auch die Begrenzung einer ausländischen Investition, um etwa zu verhindern, dass der Heimatstaat des Investors einen wirtschaftlichen Vorteil erlangt, den dieser im Rahmen einer konfrontativen geoökonomischen Außenpolitik künftig wiederum als Machtressource gegen die Bundesrepublik Deutschland einsetzen kann, fällt dementsprechend zumindest insoweit unter die Sicherheitsausnahmen der Art. 52 I AEUV und Art. 65 I lit. b Var. 3 AEUV sowie Art. 346 I lit. b AEUV, wie am Ende eines solchen geoökonomischen Einsatzes eine vertretbar prognostizierte Gefährdung für ein deutsches

---

[116] So etwa *Leuering/Gröntgen,* NJW-Spezial 2020, 335 (335); ausf. mit Vorschlägen zur Konkretisierung auch *Becker,* Die Investitionskontrolle im Außenwirtschaftsrecht, 2023, S. 193.

[117] So auch *Herrmann,* ZEuS 2019, 429 (449).

[118] Siehe EuGH 11.11.2010 – C-543/08, ECLI:EU:C:2010:669 Rn. 86 f. – *Kommission/Portugal,* wo der EuGH eine Rechtfertigung letztlich aber am fehlenden substantiierten Vortrag der portugiesischen Regierung scheitern ließ.

[119] EuGH 18.6.2020 – C-78/18, ECLI:EU:C:2020:476 Rn. 94 – *Kommission/Ungarn (Transparenz von Vereinigungen)*; siehe zuvor auch die Ansätze in EuGH 8.11.2012 – C-244/11, ECLI:EU:C:2012:694 Rn. 70 – *Kommission/Griechenland*.

[120] Vgl. *Sattler,* in: Sachs/Pelz, Außenwirtschaftsrecht, 3. Aufl. 2024, § 55 AWV Rn. 91 f.*; Herrmann,* ZEuS 2019, 429 (465); kritisch *Schipke,* Die Europäisierung der Investitionskontrolle, 2024, S. 235 f.; a. A. und die Regelung der Screening-VO als primärrechtswidrig ansehend *Ludwig,* Die Kontrolle ausländischer Direktinvestitionen, 2023, S. 499; differenzierend *Sahin,* Systembildende Elemente der Europäischen Kontrolle ausländischer Direktinvestitionen, 2025, S. 183 ff., der eine grundsätzliche Primärrechtswidrigkeit annimmt, gleichwohl aber eine primärrechtskonforme Auslegung anbietet; differenzierend und mit einem Überblick zum Stand der Diskussion *Lübbig/Salaschek,* in: Röhling/Stein, Recht der Investitionskontrolle, 2024, Screening-VO Rn. 104 ff.

Grundinteresse steht. Die hier in Rede stehende Erweiterung um eine Gestaltungsdimension *für sich* stößt also nicht an die Grenzen der Sicherheitsausnahmen.

Vielmehr wird es in den Kontexten eines sicherheitspolitischen Gestaltungseinsatzes der Investitionskontrolle (regelmäßig) eher um die Frage nach einer ausreichenden Wahrscheinlichkeit der zu verhindernden Gefährdung gehen. Prognostizierte Kausalketten, die von Auslandsinvestition zum wirtschaftlichen Vorteil eines anderen Staates in dessen Wirtschaftsraum, über den geoökonomischen Einsatz dieses Vorteils, zur Beeinträchtigung eines Grundinteresses der Bundesrepublik Deutschland verlaufen, werden regelmäßig (bestenfalls) im plausibel-hypothetischen Bereich verbleiben. Dass zumindest der Wahrscheinlichkeitsgrad plausibler Hypothesen der geoökonomisch erweiterten Anwendung der deutschen Investitionskontrolle entspricht und (jedenfalls in den komplexen Kausalketten geoökonomischer Außenpolitik) wohl auch noch von den geltenden Anforderungen der Sicherheitsausnahmen der Art. 52 I AEUV und Art. 65 I lit. b Var. 3 AEUV sowie Art. 346 I lit. b AEUV umfasst ist, wurde bereits erläutert (s. o.[121]). Unterhalb dieses bereits sehr weitgehenden Wahrscheinlichkeitserfordernisses wird es für einen Gestaltungseinsatz der Investitionskontrolle dann aber schwierig.

Anders liegt die Sache der investitionskontrollrechtlichen Gestaltung freilich, wenn die mit einer Begrenzung von ausländischen Investitionen beabsichtigte Gestaltung von Strukturen in fremden Staaten gänzlich von sicherheitspolitischen Erwägungen *in Bezug auf die Bundesrepublik Deutschland* (oder, wohl auch, in Bezug auf einen anderen Mitgliedstaat der EU oder die EU selbst[122]) entkoppelt werden soll – so etwa, wenn das BMWE-Strategiepapier Industriepolitik in der Zeitenwende aus dem Jahr 2023 von einem Einsatz der Investitionskontrolle zum Zwecke der Unterbindung interner Repressionen in *anderen* Staaten spricht.[123] Die Sicherheitsausnahmen der Art. 52 I AEUV und Art. 65 I lit. b Var. 3 AEUV sowie des Art. 346 I lit. b AEUV greifen nur zu Gunsten der eigenen Sicherheit des die jeweilige Grundfreiheit beschränkenden Staates (bzw., wohl auch, anderer Mitgliedstaaten der EU oder der EU selbst), nicht zu Gunsten der Erzeugung (sicherheits-)politischer Effekte in dritten Staaten.[124]

cc) Das Unionsziel der strategischen Souveränität

Dass die hier in Rede stehende geoökonomisch erweiterte Anwendung der deutschen Investitionskontrolle mit der Niederlassungs- bzw. Kapitalverkehrsfreiheit vereinbar ist, wurde bis zu diesem Punkt vorwiegend mit einem (auch auf sekundärrechtlichen Indizien beruhenden) zeitgemäßen Verständnis von (äußerer) Sicherheitspolitik und einer daraus sinnvollerweise folgenden, teleologisch aktualisierten Interpretation der Sicherheitsausnahmen aus Art. 52 I AEUV und Art. 65 I lit. b Var. 3 AEUV sowie Art. 346 I lit. b AEUV argumentiert.

Das Plädoyer für eine solche aktualisierte Interpretation der einschlägigen Sicherheitsausnahmen kann jedoch noch um einen allgemeinen und besonders relevanten, weil unmittelbar primärrechtlich abgeleiteten argumentativen Anknüpfungspunkt erweitert werden: das Unionsziel der strategischen Souveränität.[125]

(1) Konzept der strategischen Souveränität

Wie oben bereits angerissen, geht das Konzept der strategischen Souveränität zunächst von dem Befund aus, dass die außenpolitische Relevanz der EU und ihrer Mitgliedstaaten – insbesondere

---

[121] Siehe oben III.2.b).bb.(3).

[122] Siehe dazu *Kretzschmar,* Die Überprüfung drittstaatlicher Unternehmensakquisitionen zum Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit in der Europäischen Union, 2021, S. 554 f.

[123] BMWE, Industriepolitik in der Zeitenwende (2023), S. 45, www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Publikationen/Industrie/industriepolitik-in-der-zeitenwende.pdf?__blob=publicationFile&v=16 (zuletzt abgerufen am 5.6.2026).

[124] So wohl auch *Kretzschmar,* Die Überprüfung drittstaatlicher Unternehmensakquisitionen zum Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit in der Europäischen Union, 2021, S. 554 f.

[125] Zu Begriff und Konzept ausführlich *Holterhus,* in: von der Groeben/Schwarze/Hatje/Terhechte, 8. Aufl. 2026, EUV Art. 47 Rn. 85 ff.

auch vor dem Hintergrund der jüngeren Umbrüche in der internationalen Ordnung – gegenwärtig deutlich hinter den insoweit vorhandenen Potenzialen zurückbleibt (Istzustand).

Die strategische Souveränität zielt daher auf die erhebliche Verbesserung der Fähigkeit zur effektiven auswärtigen Interessenvertretung der EU und ihrer Mitgliedstaaten ab (Sollzustand). Von diesem künftigen Sollzustand ist nicht nur das Streben nach Freiheit von übermäßigen äußeren Einflüssen und Abhängigkeiten umfasst. Vielmehr geht es auch um die Fähigkeit, die zwischenstaatlichen Beziehungen aktiv mitzugestalten und die internationale Ordnung künftig entsprechend den eigenen Vorstellungen zu formen.[126]

(2) Erfordernis einer geoökonomischen Außenpolitik der EU

Diese Effektivität auswärtiger Interessenvertretung kann dabei zwangsläufig nur im Kontext der vorherrschenden Rahmenbedingungen einer internationalen Ordnung im Umbruch gedacht und erreicht werden. In den zunehmend von Abschottung und Konfrontation geprägten zwischenstaatlichen Beziehungen schließt das Streben nach Effektivität daher nicht nur die Vertiefung vorwiegend kooperativer, sondern, soweit geeignet und erforderlich, *auch* eine erweiterte Bereitschaft und Befähigung zu konfrontativen Außenpolitiken mit ein.[127]

Vor dem Hintergrund der (allein) wirtschaftlichen Stärke der EU und ihrer Mitgliedstaaten bilden folglich nicht nur das kooperative Engagement in der liberal-ökonomischen Globalisierung, sondern auch der zielgerichtete Ausbau geoökonomischer Außenpolitiken einen Baustein des zu erreichenden Sollzustandes internationaler Relevanz. Nach dem Konzept der strategischen Souveränität sind die EU und ihre Mitgliedstaaten dementsprechend darauf angewiesen, die ihnen zur Verfügung stehenden Machtressourcen möglichst effektiv und damit teilweise auch konfrontativ in ihrer Außenpolitik zu instrumentalisieren.[128]

(3) Strategische Souveränität als verbindliche Unionszielbestimmung

Das beschriebene Konzept der strategischen Souveränität – und das ist hier entscheidend – ist nicht allein außenpolitische Agenda, sondern unionsrechtlicher Imperativ. Die insoweit relevanten Rechtsnormen sind Art. 3 V EUV und Art. 21 EUV.[129] Gemeinsam regeln sie in einer – im Vergleich zu anderen Verfassungen – ungewöhnlichen Dichte und Deutlichkeit die Rolle der EU in den internationalen Beziehungen sowie die Werte, Ziele und Interessen einer unionalen Außenpolitik. Sie bilden damit die materiellen Zentralnormen eines Unionsrechts der auswärtigen Beziehungen.[130]

In ihren diversen rechtlichen Funktionen als materielle Zentralnormen der auswärtigen Beziehungen stellen sich Art. 3 V EUV und Art. 21 EUV als komplexe (und wissenschaftlich intensiv diskutierte) Normgebilde dar. Für den hier interessierenden Kontext sind sie insoweit relevant, als sie

---

[126] Dazu ausf. *Holterhus,* in: ders./Weber (Hrsg.), Handbuch Europäische Souveränität, 2024, S. 89 (112 ff.) m. w. N.

[127] *Gehrke,* European Foreign Affairs Review 27 (2022), 61; *Hilpert/Lohmann,* in: dies. (Hrsg.), Mehr Macht, weniger Markt – Denken und Handeln in der geoökonomischen Zeitenwende, SWP-Studie 2025/S16, S. 104 (105).

[128] Vgl. *Veselinović,* in: Babić/Dixon/Liu (Hrsg.), The Political Economy of Geoeconomics: Europe in a Changing World, 2022, S. 81 (95 f.).

[129] Konkret besagt Art. 3 V EUV: „In ihren Beziehungen zur übrigen Welt *schützt und fördert die Union ihre Werte und Interessen* und trägt zum Schutz ihrer Bürgerinnen und Bürger bei. Sie leistet einen Beitrag zu Frieden, Sicherheit, globaler nachhaltiger Entwicklung, Solidarität und gegenseitiger Achtung unter den Völkern, zu freiem und gerechtem Handel, zur Beseitigung der Armut und zum Schutz der Menschenrechte, insbesondere der Rechte des Kindes, sowie zur strikten Einhaltung und Weiterentwicklung des Völkerrechts, insbesondere zur Wahrung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen." (Hervorh. d. Verf.). Die für die hiesige Perspektive entscheidenden Passagen des Art. 21 EUV lauten: „Die Union legt die gemeinsame Politik sowie Maßnahmen fest, führt diese durch und setzt sich für ein hohes Maß an Zusammenarbeit auf allen Gebieten der internationalen Beziehungen ein, um […] *ihre Werte, ihre grundlegenden Interessen, ihre Sicherheit, ihre Unabhängigkeit und ihre Unversehrtheit zu wahren"* (II lit. a) (Hervorh. d. Verf.). Hinzu tritt die Nennung einer Reihe außenpolitisch zu fördernder Ziele in Art. 21 I, II lit. b-h EUV – insbesondere Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte, die Grundsätze der VN-Charta und des Völkerrechts, internationale Friedenssicherung, Armutsbekämpfung, nachhaltige Entwicklung, Handelsintegration, Multilateralismus, usw.

[130] *Holterhus,* in: ders./Weber (Hrsg.), Handbuch Europäische Souveränität, 2024, S. 89 (113); *Krajewski,* EuR 2016, 235 (248); *Oeter,* in: Blanke/Mangiameli, The Treaty on European Union (TEU), 2013, Art. 21 Rn. 6.

auch die strategische Souveränität der EU betreffen bzw. vorsehen. Dies geschieht im Hinblick auf die Fähigkeit der EU, in den für sie relevanten Feldern der Außenpolitik von äußeren Bedingungen und Einflüssen unabhängig zu sein, in Art. 21 II lit. a EUV ganz explizit.

Die Fähigkeit der EU, die internationalen Beziehungen in ihrem Sinne effektiv beeinflussen und formen zu können, sehen die Art. 3 V EUV und Art. 21 EUV hingegen nicht explizit vor. Wohl aber implizieren die dortigen (von einem äußerst selbstbewussten Verbreitungsanspruch geprägten) Anweisungen einer aktiven internationalen Förderung bestimmter Werte, Ziele und Interessen auch das Erfordernis einer diese Förderung erst ermöglichenden außenpolitischen Handlungsfähigkeit. Dabei steht es einer (auch) die *geoökonomisch* vermittelte außenpolitische Handlungsfähigkeit der EU einschließenden Lesart der Art. 3 V EUV und Art. 21 EUV nicht entgegen, dass zu den einzelnen in Art. 3 V EUV und Art. 21 EUV genannten Werten, Zielen und Interessen unter anderem auch die Förderung eines „freie[n] und gerechte[n] Handel[s]“ (Art. 3 V 2 EUV) sowie der „Integration aller Länder in die Weltwirtschaft […], unter anderem auch durch den schrittweisen Abbau internationaler Handelshemmnisse“ (Art. 21 II lit. e EUV) zählt. Die internationale Gestaltungsfähigkeit der EU ist einer effektiven Verbreitung aller in Art. 3 V EUV und Art. 21 EUV vorgesehenen Werte, Ziele und Interessen (und dabei auch der liberal-ökonomischen Globalisierung) nämlich notwendig *vor*geschaltet.[131] Die außenpolitische Kohärenz (Art. 21 III UAbs. 2 EUV)[132] der in Art. 3 V EUV und Art. 21 EUV vorgesehenen Werte, Ziele und Interessen ist insofern teleologisch wie systematisch i. S. e. *Prä* für die strategische Souveränität zu denken.

Über den Grundsatz der loyalen (außenpolitischen) Zusammenarbeit (Art. 4 III UAbs. 3 EUV sowie Art. 24 III EUV) gilt das Gebot der Hinwirkung auf den Sollzustand strategischer Souveränität der EU (aus Art. 3 V EUV und Art. 21 EUV) letztlich auch für die Mitgliedstaaten der EU.[133]

Mit der Rechtsprechung des EuGH und der großen Mehrheit des wissenschaftlichen Schrifttums ist von der Rechtsverbindlichkeit der in Art. 3 V EUV und Art. 21 EUV formulierten Direktiven auszugehen. Art. 3 V EUV und Art. 21 EUV determinieren die Ausrichtung der unionalen Außenpolitik auf den Sollzustand strategischer Souveränität somit in rechtlich verbindlicher Weise.[134]

Es gilt jedoch zu beachten, dass die Art. 3 V EUV und Art. 21 EUV dabei in normkategorialer Hinsicht nicht als spezifisch-konkretisierte Handlungsanweisung zu begreifen sind. Vielmehr kommt ihnen der Charakter von „Unionszielbestimmungen“ zu, die aufgrund ihres abstrakten Regelungsziels – und der Relationalität aller internationalen Beziehungen – lediglich als stetiges Optimierungsgebot zu verstehen sind. Die EU und ihre Organe (sowie die Mitgliedstaaten) sind daher primärrechtlich verpflichtet, ihr Handeln (auch) an der Erreichung einer strategischen Souveränität der EU auszurichten.[135]

---

[131] Zum Ganzen *Holterhus,* in: ders./Weber (Hrsg.), Handbuch Europäische Souveränität, 2024, S. 89 (114) m. w. N.

[132] Zum Kohärenzgebot siehe *Cremer,* in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, EUV Art. 21 Rn. 13; *Regelsberger/Kugelmann,* in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, EUV Art. 21 Rn. 15 ff.; *Heintschel von Heinegg,* in: Pechstein/Nowak/Häde, EUV/GRC/AEUV, 2. Aufl. 2023, EUV Art. 21 Rn. 30 ff.; ausführlich *Engbrink,* Die Kohärenz des auswärtigen Handelns der Europäischen Union, 2014, S. 172 ff.

[133] Eingängig *von Arnauld,* in: ders./Bungenberg (Hrsg.), Enzyklopädie Europarecht XII, 2. Aufl. 2022, § 1 Rn. 51 m. w. N.: „Der Grundsatz findet selbst auf völkerrechtliche Verpflichtungen Anwendung, welche die Mitgliedstaaten außerhalb des Anwendungsbereichs der Verträge eingehen, ‚wenn eine Maßnahme zur Durchführung eines solchen [...] Übereinkommens die Anwendung einer Bestimmung der Verträge oder des davon abgeleiteten Rechts oder das Funktionieren der Gemeinschaftsorgane behindern würde‘. Daher müssen die Mitgliedstaaten ihrer Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit selbst dort genügen, wo sie im Rahmen ihrer souveränen Außenpolitik handeln, sofern eine potentielle Beeinträchtigung uU auch bloß künftigen Unionsrechts droht. Sie müssen dabei nicht bloß im Einklang mit bestehendem Unionsrecht bleiben, sondern haben ‚alle Maßnahmen zu unterlassen, welche die Verwirklichung der Ziele des Vertrages gefährden könnten‘.“.

[134] *Holterhus,* in: ders./Weber (Hrsg.), Handbuch Europäische Souveränität, 2024, S. 89 (115) m. w. N.

[135] *Holterhus,* in: ders./Weber (Hrsg.), Handbuch Europäische Souveränität, 2024, S. 89 (115) m. w. N.

(4) Praktische Konkordanz

Mit dem in Art. 3 V, 21 EUV geregelten Unionsziel der strategischen Souveränität – i. S. e. auch geoökonomisch zu erreichenden Sollzustands der Effektivität auswärtiger unionaler Interessenvertretung – findet die hier vertretene, aktualisierte Interpretation der Sicherheitsausnahmen aus Art. 52 I AEUV und Art. 65 I lit. b Var. 3 AEUV sowie Art. 346 I lit. b AEUV und die Argumentation für deren Einschluss der hier in Rede stehenden geoökonomisch erweiterten Anwendung der deutschen Investitionskontrolle einen konkreten primärrechtlichen Anknüpfungspunkt.

Die Sicherheitsausnahmen müssen damit methodisch nicht mehr nur teleologisch „aus sich selbst heraus", sondern können im Wege der praktischen Konkordanz[136] im Verhältnis zu einer anderen Rechtsnorm des Primärrechts systematisch interpretiert werden. In einem solchen Interpretationsvorgang sind folglich die an einer grundsätzlichen Offenheit für ausländische Investitionen orientierte Niederlassungs- bzw. Kapitalverkehrsfreiheit aus Art. 49, 63 AEUV *einerseits* und die an einer möglichst effektiven auswärtigen Interessenvertretung der EU und ihrer Mitgliedstaaten – und dabei eben auch an der geoökonomischen Instrumentalisierung innereuropäischer wirtschaftlicher Machtressourcen – orientierte strategische Souveränität aus Art. 3 V, 21 EUV *andererseits*, in ein Verhältnis optimaler jeweiliger Wirkung zu bringen.

Warum diese optimale jeweilige Wirkung für den spezifischen Kontext der hier in Rede stehenden erweiterten Anwendung der deutschen Investitionskontrolle nur dann gegeben ist, wenn die einschlägigen Sicherheitsausnahmen diese erweiterte Anwendung eben mit einschließen, wurde im Einzelnen bereits ausführlich erläutert (s. o.[137]) und soll hier nicht wiederholt werden.

Im Ergebnis dürfte dem EuGH durch den primärrechtlichen Anknüpfungspunkt des in Art. 3 V, 21 EUV geregelten Unionsziels der strategischen Souveränität eine entsprechende Anpassung der Interpretation der Sicherheitsausnahmen damit zumindest wesentlich leichter fallen.

3. Ergebnis

Der hier in Rede stehende Wandel i. S. e. allgemeinen geoökonomisch erweiterten Anwendung des geltenden Investitionskontrollrechts – namentlich die Ausweitung der einbezogenen Grundinteressen (insbesondere um die wirtschaftliche Stärke der deutschen Volkswirtschaft und des Binnenmarktes sowie die Souveränität im Bereich kritischer Hochtechnologien), die Absenkung des im Wege der investitionskontrollrechtlichen Prognoseentscheidung anzusetzenden Wahrscheinlichkeitserfordernisses auf plausible Hypothesen sowie der vermehrte Einsatz der Investitionskontrolle zur aktiven Gestaltung von sicherheitspolitisch relevanten Strukturen in fremden Staaten – stößt (weitestgehend) nicht an rechtliche Grenzen.

Die geoökonomisch erweiterte Anwendung ist mit den einfachgesetzlichen Prüfungs- bzw. Begrenzungsmaßstäben des AWG bzw. der AWV (insbesondere §§ 55 I, 59 I, 58a I i. V. m. III AWV; §§ 60 I, 62 AWV) nicht nur vereinbar, sondern in dieser Form durch den Gesetzgeber vielmehr konkret gewollt.

Es kommt dabei auch nicht zu einer Verletzung der – je nach Konstellation – relevanten verfassungs- und unionsrechtlichen Grundrechte (insbesondere Art. 12 I GG, Art. 14 I GG, Art. 2 I GG und Art. 3 I GG bzw. Art. 15, 16 GRCh, Art. 17 I GRCh und Art. 20, 21 GRCh). Die Möglichkeit, neuartige sicherheitspolitische Erwägungen in die eine ausländische Investition beschränkende Anwendung der jeweiligen Prüfmaßstäbe einfließen zu lassen, überwiegt – insbesondere vor dem Hintergrund eines verbleibenden Ermessens im Einzelfall – die jeweiligen Grundrechtseingriffe.

Schließlich stehen der geoökonomisch erweiterten Anwendung des geltenden Investitionskontrollrechts auch nicht die Grundfreiheiten der Niederlassung (Art. 49 AEUV) und des Kapitalverkehrs

---

[136] Zur praktischen Konkordanz in der Unionsrechtsordnung siehe etwa *Pechstein/Drechsler,* in: Riesenhuber (Hrsg.), Europäische Methodenlehre, 3. Aufl. 2015, § 7 Rn. 31; siehe auch *Müller-Graff,* in: Hatje/ders. (Hrsg.), Enzyklopädie Europarecht I, 2. Aufl. 2022, § 8 Rn. 63.

[137] Siehe oben III.2.b).bb).

(Art. 63 AEUV) entgegen. Vieles spricht dafür, dass die – je nach Konstellation – relevanten Beschränkungen der Grundfreiheiten, auch vor dem Hintergrund der einschlägigen Rechtsprechung des EuGH, noch von den jeweiligen Sicherheitsausnahmen in Art. 52 I AEUV und Art. 65 I lit. b Var. 3 AEUV sowie Art. 346 I lit. b AEUV umfasst sind. Den primärrechtlichen Anknüpfungspunkt eines solchen nicht nur teleologisch, sondern auch systematisch hergeleiteten Verständnisses der Sicherheitsausnahmen bildet dabei die Unionszielbestimmung der strategischen Souveränität der EU aus Art. 3 V, 21 EUV, die unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen einer internationalen Ordnung im Umbruch auch eine (konfrontative) geoökonomische Außenpolitik impliziert.

IV. Fazit

Die analytische Vermessung und rechtliche Einordnung i. S. e. grundsätzlichen Zulässigkeit der hier betrachteten geoökonomisch erweiterten Anwendung der deutschen Investitionskontrolle ersetzt keine politische Bewertung. Die konkret gestaltete Anwendung investitionskontrollrechtlicher Prüfungen und Begrenzungen von ausländischen Investitionen bleibt – in den durch das Recht gewährten Spielräumen – eine politische Entscheidung von Regierung bzw. Exekutive.

Ob es dabei der richtige Weg ist, die bisherige Offenheit der deutschen und europäischen Wirtschaftsordnung für ausländische Investitionen zu Gunsten weitgehender sicherheitspolitischer Interessen in einer sich im Umbruch befindlichen globalen Ordnung zunehmend zurückzubauen (und den daraus fast zwangsläufig folgenden allgemeinen Rückgang des Volumens ausländischer Investitionen in Kauf zu nehmen), soll an dieser Stelle – schon wegen eines in Bezug auf die tatsächliche internationale Sicherheitslage regelmäßig unvollständigen Informationsbildes der (wissenschaftlichen) Öffentlichkeit – nicht abschließend bewertet werden.

Zu konstatieren ist jedoch, dass eine international gestaltende und dabei eher protektionistisch geprägte Sicherheitspolitik gegenwärtig hoch im Kurs zu stehen scheint. Noch in seiner Regierungserklärung vom 29. Januar 2026 stellte der Bundeskanzler fest:

„(…) wir werden unsere Vorstellungen nur dann auf der Welt, jedenfalls zum Teil, durchsetzen können, wenn wir auch selbst die Sprache der Machtpolitik sprechen lernen, wenn wir selbst eine europäische Macht werden. (…) weltpolitische Gestaltungsfähigkeit [hängt] eben auch und vor allem an der Wirtschaftskraft.“[138]

Und weiter:

„Wir müssen unsere Sicherheit selbst in die Hand nehmen. Das erfordert Maßnahmen zur Reduzierung von Abhängigkeiten – Abhängigkeiten, die wir in den letzten Jahren und Jahrzehnten allzu leichtsinnig eingegangen sind –, Maßnahmen für mehr Souveränität, gerade auch technologische Souveränität.“[139]

Investitionsoffenheit *und* durch das Instrument der Investitionskontrolle vermittelte geoökonomische Gestaltungsfähigkeit sind in gleichem Maße eben nicht zu haben.

---

[138] Bundeskanzler *Friedrich Merz,* Regierungserklärung zur außenpolitischen Lage vor dem Deutschen Bundestag am 29. Januar 2026 in Berlin, Bulletin 10-1, S. 3 f., www.bundesregierung.de/breg-de/service/newsletter-und-abos/bulletin/bk-regierungserklaerung-2405056 (zuletzt abgerufen am 5.6.2026).

[139] Bundeskanzler *Friedrich Merz,* Regierungserklärung zur außenpolitischen Lage vor dem Deutschen Bundestag am 29. Januar 2026 in Berlin, Bulletin 10-1, S. 3, www.bundesregierung.de/breg-de/service/newsletter-und-abos/bulletin/bk-regierungserklaerung-2405056 (zuletzt abgerufen am 5.6.2026).