



Bundesministerium für Digitalisierung und
Wirtschaftsstandort
Abteilung III/5
1010 Wien

BUNDEARBEITSKAMMER

PRINZ-EUGEN-STRASSE 20-22
1040 WIEN
www.arbeiterkammer.at
erreichbar mit der Linie D

E-Mail: wettbewerbspolitik@bmdw.gv.at

Ihr Zeichen	Unser Zeichen	Bearbeiter/in	Tel	501 65	Fax	501 65	Datum
2021-0.380.533	WP-GSt/Ga/KI	Helmut Gahleitner	DW	12550	DW	142550	14.07.2021

EU-Verordnungsvorschlag: Beseitigung von Wettbewerbsverfälschungen, die durch Subventionen aus Drittstaaten im Binnenmarkt entstehen

Die Bundesarbeitskammer (BAK) bedankt sich für die Übermittlung des Entwurfs, den die EU-Kommission am 05.05.2021 veröffentlichte und nimmt dazu wie folgt Stellung:

Die BAK hat bereits im E-Mail vom 10.06.2021 kurz zu einigen Punkten Stellung genommen und möchte nunmehr die Gelegenheit wahrnehmen, ausführlich den Verordnungsvorschlag zu bewerten.

Grundsätzliches:

Subventionen aus Drittstaaten an in der EU tätige Unternehmen führen zunehmend zu gravierenden Marktverzerrungen am EU-Binnenmarkt. Damit wird das Ziel des fairen Wettbewerbs im Binnenmarkt durch drittstaatliche Subventionen an begünstigte Unternehmen untergraben und eine wettbewerbliche Chancengleichheit ist nicht gegeben (level-playing field). Darunter leiden europäische Unternehmen und ArbeitnehmerInnen.

Es ist daher von besonderer Wichtigkeit, dass am europäischen Binnenmarkt gleiche Voraussetzungen für alle Unternehmen gelten. Vor allem im Bereich der öffentlichen Auftragsvergaben können drittstaatliche Subventionen den Wettbewerb im Binnenmarkt – aber auch darüber hinaus – verzerren. So gilt das EU-Beihilfenrecht zwar für die Mitgliedstaaten, aber nicht für außereuropäische Länder, sodass Unternehmen aus Drittstaaten dadurch Vorteile genießen und somit bessergestellt werden als EU-Unternehmen, die den EU-Beihilfenregeln unterliegen. Es braucht daher einen Rahmen, der eine Gleichbehandlung sowohl von EU-Unternehmen als auch Nicht-EU-Unternehmen sichert und ein "level-playing field" gewährleistet. In Bezug auf öffentliche Auftragsvergaben bedeutet dies, dass das neue Instrument dem EU-Beihilfenregime möglichst gerecht wird.

Ein ähnliches Problem stellt sich in Zusammenhang mit dem subventionierten Erwerb von EU-Unternehmen durch Unternehmen aus Drittstaaten. Können aufgrund finanzieller staatlicher Unterstützung Unternehmen aus Drittstaaten deutlich höhere Preise bei Unternehmenskäufen

zahlen als Mitbewerber, so sind auch hier Wettbewerbsverzerrungen gegeben, die im Rahmen der europäischen Fusionskontrolle nicht berücksichtigt werden. Hinzu kommt der Umstand, dass drittstaatliche Subventionen in Zusammenhang mit Unternehmenserwerben oftmals auch strategische Zielsetzungen verfolgen, wenn Kaufpreise über Marktpreis bezahlt werden. Hierbei stellt sich zudem die Frage, ob und inwieweit die strategischen Absichten des Drittstaates die europäischen Interessen und den europäischen Wirtschaftsstandort gefährden.

Die Schließung der bestehenden Lücken in Bezug auf wettbewerbsverzerrende Subventionen aus Drittstaaten wird daher als essenziell erachtet. Daher bewertet die BAK die Bemühungen der Kommission, künftig Subventionen aus Drittstaaten einer stärkeren Beobachtung und Kontrolle zu unterwerfen, grundsätzlich positiv.

Die BAK hat bereits im Rahmen des der Verordnung vorangegangenen Weißbuchs die Initiative der Kommission bewertet, sich umfassend in die Konsultation eingebracht und dabei wichtige interessenspolitische Forderungen übermittelt. Mit Bedauern stellt die BAK fest, dass keine der im Rahmen der Konsultation gemachten Vorschläge im nun vorliegenden Verordnungsvorschlag aufgenommen wurden. Sie bleiben weiterhin vollinhaltlich aufrecht und werden nachstehend nochmals bekräftigt.

Zum Verordnungsvorschlag:

Wie bereits im Weißbuch zur Diskussion gestellt, werden nun im Verordnungsvorschlag drei Instrumente zur Kontrolle und Prüfung von drittstaatlichen Subventionen an in der EU tätige Unternehmen vorgeschlagen. Zwei Instrumente betreffen Unternehmenserwerbe und öffentliche Auftragsvergabeverfahren und basieren auf einer ex-ante Meldung und Prüfung, ein allgemeines Marktuntersuchungsinstrument soll der Kommission ermöglichen, von Amts wegen eine Prüfung von Drittstaatssubventionen ex-post einzuleiten (zB Zusammenschlüsse und Vergabeverfahren, bei denen die Schwellenwerte nicht erreicht werden oder jede andere Marktsituation).

Der Verordnungsvorschlag nimmt sowohl bei der Definition „drittstaatliche Subvention“ als auch beim Prüfmaßstab eine deutliche Eingrenzung vor. So werden lediglich finanzielle Zuwendungen eines Drittstaates als Subvention erfasst und der Prüfmaßstab beschränkt sich darauf, ob die drittstaatliche Subvention geeignet ist, die Wettbewerbsposition des begünstigten Unternehmens zu verbessern und ob dadurch der Wettbewerb im Binnenmarkt beeinträchtigt wird.

Entgegen den Vorschlägen im Weißbuch zur Gewährleistung fairer Wettbewerbsbedingungen bei Subventionen aus Drittstaaten (COM (2020) 253 final), die dezentrale Zuständigkeiten vorsahen, möchte die EU-Kommission im Verordnungsvorschlag nunmehr eine ausschließliche Zuständigkeit für den Vollzug der Verordnung. Eine zumindest teilweise Aufteilung der Prüfungskompetenzen zwischen EU-Kommission und Mitgliedstaaten ist nicht mehr vorgesehen. Die Kommission begründet ihre Abkehr mit der Gefahr inkohärenter Entscheidungen sowie dem Umstand, dass dies einzelstaatliche Behörden überlasten könnte.

Um den Prüfungsaufwand der EU-Kommission sowie den Aufwand für Unternehmen in Grenzen zu halten, werden in der Verordnung nun sehr hohe Schwellenwerte für ex-ante Meldepflichten vorgeschlagen. Drittstaatliche Unternehmenserwerbe sollen nur dann einer Meldepflicht und Vorabprüfung durch die EU-Kommission unterliegen, sofern der Umsatz des EU-Zielunternehmens 500 Mio Euro übersteigt und die finanziellen Zuwendungen aus Drittstaaten im dreijährigen Beobachtungszeitraum 50 Mio Euro übersteigen.

Im Bereich öffentlicher Auftragsvergaben soll erst ab einem Auftragswert in Höhe von 250 Mio Euro ex-ante eine Meldepflicht eingeführt werden. Unterhalb der Schwellenwerte sowie für alle anderen Marktsituationen sollten drittstaatliche Subvention von Amts wegen geprüft werden können. Drittstaatliche Subventionen von weniger als 5 Mio Euro im Beobachtungszeitraum entfalten laut Verordnungsvorschlag keine marktverzerrende Wirkung.

Der vorliegende Verordnungsvorschlag erfüllt in zentralen Punkten insofern nicht die politisch geweckten Erwartungen als lediglich beabsichtigt ist, durch hohe Schwellenwerte nur sehr große Fälle vorweg zu prüfen. Dies betrifft sowohl drittstaatlich subventionierte Unternehmenserwerbe als auch drittstaatlich unterstützte Unternehmen bei öffentlichen Auftragsvergaben.

Aus Sicht der BAK ist daher der Verordnungsvorschlag in wesentlichen Teilen zu verbessern, da ansonsten die Gefahr groß ist, dass die Bemühungen für mehr Fairness und Gerechtigkeit ins Leere laufen.

Forderungen und Anmerkungen zum Verordnungsvorschlag:

Schwellenwerte sowohl für drittstaatlich subventionierte Unternehmenserwerbe als auch für drittstaatlich unterstützte öffentliche Auftragsvergaben deutlich senken

Das Ziel der wettbewerblichen Chancengleichheit am Binnenmarkt zwischen EU-Unternehmen und drittstaatlich subventionierten außereuropäischen Unternehmen kann nicht dadurch erreicht werden, dass die EU-Kommission ex-ante nur einige wenige große Vorhaben einer Vorwegkontrolle und -prüfung unterzieht. Die hohen Schwellenwerte im Bereich drittstaatlicher Unternehmenserwerbe sowie bei öffentlichen Auftragsvergaben berücksichtigen zudem in keiner Weise die unterschiedlichen volkswirtschaftlichen Verhältnisse in den Mitgliedstaaten. Nachrangige ex-post Kontrollen sind wenig geeignet, ein level-playing field zwischen EU-Unternehmen und drittstaatlich subventionierten Unternehmen herzustellen. In diesem Zusammenhang sei auch erwähnt, dass bei drittstaatlichen Subventionen, die gezielt strategische Zielsetzungen verfolgen, die Informationsbeschaffung im Rahmen von nachträglichen Marktuntersuchungen nicht einfach sein dürfte.

Gerade im Bereich der öffentlichen Auftragsvergaben wird die Ansicht der EU-Kommission, dass dieses Instrument nur für große öffentliche Aufträge gelten sollte, nicht geteilt. Insbesondere wurde in den letzten zwei Jahren deutlich, dass sich subventionierte

Unternehmen aus Drittstaaten auch verstärkt um kleinere öffentliche Aufträge in der EU bemühen. Die BAK plädiert daher dafür, den Schwellenwert von 250 Mio Euro deutlich zu senken.

Auch bei drittstaatlich subventionierten Unternehmenserwerben sind die vorgeschlagenen Schwellenwerte für eine ex-ante Anmeldung und Vorprüfung viel zu hoch. Noch im Weißbuch wurde für das Zielunternehmen noch ein quantitativer Schwellenwert von 100 Mio Euro gemeinschaftsweiter Umsatz vorgeschlagen. Aus Sicht der BAK sollten die vorgeschlagenen Meldeschwellen mindestens um die Hälfte reduziert werden. Demnach sollen Unternehmenserwerbe einer Meldepflicht und Prüfung unterliegen, sofern der Umsatz des EU-Zielunternehmens 250 Mio Euro übersteigt. Eine gleichlautende Schwelle sieht auch die Fusionskontrollverordnung für den gemeinschaftsweiten Umsatz vor. Was die finanziellen Zuwendungen betrifft, erscheint selbst eine Kürzung von 50 % auf 25 Mio Euro noch sehr hoch. Hier stellt sich vor allem die Frage, welche Zuwendungen hierbei erfasst werden sollen und vor allem, auf welcher Informationsgrundlage die Berechnung erfolgen soll.

Ausschließliche Zuständigkeit der EU-Kommission für den Verordnungsvollzug ist nicht zielführend

Die Kommission möchte sowohl für Unternehmenserwerbe, öffentliche Auftragsvergaben und allgemeine Marktuntersuchungen eine ausschließliche Zuständigkeit. Aus Sicht der BAK ist dies aus mehreren Gründen nicht zweckmäßig.

Wie bereits darauf hingewiesen, verfolgen drittstaatlich subventionierte Unternehmenserwerbe oftmals auch strategische Zielsetzungen des Drittstaates. Drittstaatssubventionen werden auch im Zusammenhang mit der Prüfung ausländischer Direktinvestitionen zunehmend relevant. In diesem Zusammenhang möchte die BAK auf die FDI-Screening-Verordnung hinweisen. In dieser wurden zahlreiche Handlungsmöglichkeiten verankert und die EU-Kommission hat auch die Mitgliedstaaten angesichts der COVID-19-Krise zu einer ambitionierten Nutzung der FDI-Screening-Verordnung und zu Investitionskontrollen bei strategisch wichtigen Unternehmenserwerben durch Drittstaaten aufgerufen.

Dass die EU-Kommission im vorliegenden Verordnungsvorschlag die Möglichkeiten der FDI-Screening-Verordnung für die Überprüfung drittstaatlich subventionierter Unternehmenskäufe derart ausklammert, überrascht. Denn es ist aus Sicht der BAK notwendig, dass beide Verfahren – die Überprüfung von ausländischen Direktinvestitionen und die Prüfung von drittstaatlich subventionierten Unternehmenserwerben – eng verzahnt werden und nicht parallel durchgeführt werden. Eine alleinige Zuständigkeit der Kommission in Fragen subventionierter Unternehmenserwerben ist daher nicht angebracht, im Gegenteil: Es wäre zu prüfen, ob es im Sinne eines effizienten und sparsamen Vollzuges nicht zweckmäßig wäre, die beiden Verfahren zusammenzuführen.

Marktverzerrende Drittstaatssubventionen bei öffentlichen Auftragsvergaben sind zunehmend ein Problem für europäische Unternehmen. Aus Sicht der BAK ist eine effiziente Kontrolle und Prüfung unabdingbar, um faire Wettbewerbsverhältnisse in diesem wichtigen Bereich zu

gewährleisten. Eine ausschließliche Zuständigkeit der Kommission kann unter Umständen zweckmäßig sein, wenn mehrere Bedingungen erfüllt sind.

Dazu gehören:

- Deutliche Absenkung der Meldeschwellen;
- Recht der Mitgliedstaaten, von der Kommission Prüfungen im Einzelfall zu verlangen;
- Verpflichtende Einbindung der Mitgliedstaaten in Prüfverfahren;
- Regelmäßiger Informationsaustausch mit den Mitgliedstaaten;
- Einbindung der gesetzlichen Interessenvertretungen: Diese sollten die Möglichkeit erhalten, den öffentlichen Auftraggeber oder die Behörde zu informieren, dass eine Meldung nicht erfolgt ist oder der begründete Verdacht auf eine Subvention aus einem Drittstaat besteht.

Andernfalls ist die Einführung einer nationalen Anmelde- und Prüfungspflicht nach dem „One-Stop-Shop-Prinzip“ unabdingbar. Als Vorbild könnte die wettbewerbliche Zusammenschlusskontrolle herangezogen werden, die eine klare Abgrenzung der Zuständigkeiten von nationalen Wettbewerbsbehörden und der EU-Wettbewerbskommission regelt.

Bei einer geteilten Zuständigkeit sollten Mitgliedstaaten, Mitbewerber und Interessenvertretungen die Möglichkeit erhalten, die Kommission zu informieren, sofern die nationale Behörde trotz Vorliegen von plausiblen Anhaltspunkten für das Vorliegen drittstaatlicher Subvention nicht tätig wird. Des Weiteren sollte bei dezentraler Aufteilung des Verordnungsvollzugs die Kommission die Befugnis erhalten, den nationalen Aufsichtsbehörden die Einleitung eines Ermittlungsverfahrens anzuordnen.

Keine eigenen „de minimis-Regelungen“ für Drittstaatssubventionen

Die Feststellung der Kommission, dass drittstaatliche Subventionen von weniger als 5 Mio Euro im dreijährigen Beobachtungszeitraum keine marktverzerrende Wirkung entfalten, ist nicht nachvollziehbar und aufklärungsbedürftig. Die sogenannten de minimis-Beihilfen, die von der Kontrolle staatlicher Beihilfen ausgenommen sind, belaufen sich auf 200.000 Euro pro Unternehmen für einen Zeitraum von drei Jahren. Der Vorschlag der Kommission widerspricht der Zielsetzung eines level-playing fields und schafft keine gleichen Ausgangslagen für die Wettbewerber. Die BAK spricht sich für eine Gleichbehandlung und somit für eine entsprechende Anpassung der Regelung an das EU-Beihilfenregime aus.

Von Amts wegen eingeleitete Prüfungen erfordern wirkungsvolle Untersuchungs- und Durchsetzungsbefugnisse

Die Kommission rechtfertigt die hohen vorgeschlagenen Schwellenwerte für die Meldepflicht von drittstaatlich subventionierten Unternehmenserwerben und öffentlichen Auftragsvergaben unter anderem damit, dass sie zusätzlich auf eigene Initiative (von Amts wegen) Prüfungen über mögliche Wettbewerbsverzerrungen durchführen kann. Darüber hinaus schlägt sie ein allgemeines Marktuntersuchungsinstrument vor, wenn der begründete Verdacht besteht, dass

drittstaatliche Subventionen in einem bestimmten Wirtschaftszweig den Binnenmarkt verzerren könnten.

Die BAK begrüßt grundsätzlich die in der Verordnung vorgeschlagenen weiteren Möglichkeiten der Prüfung drittstaatlicher Subventionen durch die Kommission. Die von Amts wegen eingeleiteten Verfahren sind ex-post Prüfungen und eine diesbezügliche Informationsbeschaffung über Höhe, Art und Zweck der Drittstaatssubventionen könnten mit größeren Problemen verbunden sein. Die BAK befürwortet daher umfangreiche Ermittlungs- und Durchsetzungsbefugnisse, um die Effektivität dieser Instrumente zu gewährleisten.

Gleichzeitig möchte die BAK aber nochmals darauf hinweisen, dass eine ex-post Prüfung keine ex-ante Prüfung ersetzt und zur Zielsetzung des gegenständlichen Vorhabens, nämlich gleiche Wettbewerbsbedingungen für EU-Unternehmen und außereuropäische Unternehmen herzustellen, nur einen begrenzten Beitrag leistet.

Vorliegen einer drittstaatlichen Subvention nicht auf „finanzielle Zuwendungen“ beschränken (Artikel 2)

Im Fokus der Prüfung drittstaatlicher Subventionen stehen ausschließlich finanzielle Zuwendungen an begünstigte Unternehmen (zB Kapitalzuführungen, Zuschüsse, Darlehen, steuerliche Anreize, Ausgleich von Betriebsverlusten oder Verzicht auf Einnahmen). Diese Sichtweise ist zu eng. Eine „drittstaatliche Subvention“ kann auch vorliegen, wenn Drittstaaten nicht gegen Verletzungen von internationalen Mindestarbeitsnormen und Umweltstandards einschreiten und dadurch solche Unternehmen einen Wettbewerbsvorteil gegenüber Mitbewerbern haben. Gerade bei öffentlichen Auftragsvergaben ist es von maßgeblicher Bedeutung, dass von Drittstaaten unterstützte Praktiken des Sozialdumpings bzw das Unterlaufen von Standards in Bezug auf Lohnbestimmungen, Arbeitsrechten, sozialem Schutz, ökologischer Nachhaltigkeit und Menschenrechten als wettbewerbsverzerrende „drittstaatliche Subvention“ gewertet und im Rahmen der Prüfung nach Artikel 3 (Verzerrungen auf dem Binnenmarkt) einbezogen werden.

Prüfmaßstab von drittstaatlichen Subventionen darf nicht allein „Wettbewerbsverzerrung“ sein

Die EU-Kommission prüft gemäß Artikel 3 des Verordnungsvorschlags drittstaatliche Subventionen ausschließlich darauf, ob und inwieweit die Subvention geeignet ist, die Wettbewerbsposition des betreffenden Unternehmens im Binnenmarkt zu verbessern und dadurch der Wettbewerb tatsächlich oder potenziell beeinträchtigt wird.

Ein Kauf von EU-Unternehmen durch drittstaatlich subventionierte Unternehmen ist nicht nur eine Frage der Wettbewerbsverzerrung, sondern es gilt auch zu hinterfragen, ob der subventionierte Unternehmenserwerb dazu dient, Technologie und Know-how abzuschöpfen und letztlich Arbeitsplätze durch Verlagerungen gefährdet. Prüfmaßstab kann daher nicht ausschließlich der Wettbewerbsaspekt sein, sondern es ist notwendig, dass darüber hinaus etwa Beschäftigungs- und Versorgungssicherheit, technologische Unabhängigkeit sowie

industriepolitische Zielsetzungen als Prüffaktoren anerkannt werden. Drittstaatlich subventionierte Unternehmenserwerbe können aber auch positive Auswirkungen haben und diese sind gegen etwaige Marktverzerrungen und andere Gefährdungspotentiale abzuwägen. Es braucht daher eine ganzheitliche Prüfung sämtlicher genannten Aspekte.

Die Kommission hat bei der Abwägungsprüfung (Artikel 5), ob und inwieweit eine Verzerrung des Wettbewerbs gerechtfertigt ist, einen großen Gestaltungs- und Entscheidungsspielraum. Um eine möglichst kohärente Arbeitsweise sicherzustellen, bedarf es einerseits klarer Leitlinien in Form von „Guidelines“, andererseits Transparenzverpflichtungen, um Entscheidungen der Kommission im Einzelfall für alle MarktteilnehmerInnen nachvollziehbar zu machen.

Einstweilige Maßnahmen bei erheblicher Schädigung des Wettbewerbs näher definieren

Gemäß Artikel 10 kann die Kommission einstweilige Maßnahmen ergreifen, wenn es Anhaltspunkte dafür gibt, dass eine finanzielle drittstaatliche Subvention den Binnenmarkt verzerrt und die ernste Gefahr einer erheblichen Schädigung des Wettbewerbs auf dem Binnenmarkt besteht. Der Verordnungsvorschlag unterlässt es aber, diese Maßnahmen zu bezeichnen. Aus Sicht der BAK sollte im Verordnungstext klargestellt werden, welche einstweiligen Maßnahmen die Kommission kurzfristig setzen kann, um den Wettbewerb im Binnenmarkt unverzüglich wiederherzustellen.

Abhilfemaßnahmen müssen effizient und wirkungsvoll sein

Die Kommission kann Abhilfemaßnahmen auferlegen, um die durch eine drittstaatliche Subvention verursachte Verzerrung auf dem Binnenmarkt auszugleichen (zB Verhaltensaufgaben, strukturelle Auflagen). Eine Rückzahlung der Subvention an den Drittstaat ist jedenfalls als Abhilfemaßnahme auszuschließen, um möglichen Umgehungen vorzubeugen.

Obligatorischer Ausschluss von öffentlichen Vergabeverfahren bei Verstößen gegen die Meldepflicht

Aus Sicht der BAK bedarf es Sanktionen, wenn im Zuge einer Prüfung festgestellt wurde, dass ein Unternehmen eine Subvention aus einem Drittstaat erhalten, aber nicht ordnungsgemäß gemeldet hat. Artikel 32 sieht diesbezüglich Geldbußen gegen die betreffenden Unternehmen in Höhe von 1 % bis 10 % des im vorangegangenen Geschäftsjahres erzielten Gesamtumsatzes vor. Ein vorsätzlicher Verstoß gegen die Meldepflicht von Drittstaatssubventionen sollte zudem einen obligatorischen Ausschluss von künftigen Vergabeverfahren während eines Zeitraums von drei Jahren in der gesamten EU begründen.

Die BAK ersucht um Berücksichtigung ihrer Anliegen und Anregungen.

