



EU-Wettbewerbspolitik im Spiegel von Digitalisierung und Globalisierung

Zusammenfassung

Die AK begrüßt, dass sich die EU-Kommission in umfangreicher Weise mit einer Neuausrichtung des Wettbewerbsrechts befasst.

Bei allen künftigen Rechtsakten müssen die Interessen von ArbeitnehmerInnen und KonsumentInnen stärker gehört werden. Dass bedeutet, dass auch in den Verfahren selbst die Interessensvertretungen bestmöglich in die Entscheidungsfindung eingebunden werden sollen.

Eine ex-ante Regulierung sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene ist notwendig um der fortschreitenden Machtausweitung digitaler Torwächter-Plattformen entgegenzuwirken. Dazu wird es Verbote und Einschränkung bestimmter unlauterer Handelspraktiken („Schwarze Liste“) geben müssen.

Das in Aussicht gestellte „Neue Wettbewerbsinstrument“ (New Competition Tool) muss mit dem Regelwerk der ex-ante Regulierung abgestimmt werden und soll sowohl bei marktbeherrschenden als auch bei noch nicht marktbeherrschenden Unternehmen vor allem im Digitalbereich Anwendung finden. Dies ist notwendig damit Monopolisierungstendenzen und Marktversagen frühzeitig erkannt und rechtzeitig gegengesteuert werden kann.

Die „Bekanntmachung über die Definition des relevanten Marktes“ ist dringend zu überarbeiten und es müssen wesentliche Adaptierungen, die sich aufgrund der geänderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, wie Digitalisierung und Globalisierung vorgenommen werden. Dazu zählen insbesondere die wettbewerbliche Würdigung von Daten sowie die stärkere Berücksichtigung von potentiell Wettbewerb als dynamisches Element in der Marktabgrenzung.

Die Bestrebungen der Kommission, Subventionen aus Drittstaaten zukünftig einer stärkeren Beobachtung und Kontrolle zu unterwerfen, sind grundsätzlich zu begrüßen. Eine Prüfung drittstaatlicher Subventionen ausschließlich unter dem Gesichtspunkt der Marktverzerrung ist allerdings zu wenig, um ein level-

playing-field der am EU-Markt tätigen Unternehmen herzustellen.

Es bedarf daher einer ganzheitlichen Prüfung unter Berücksichtigung der industrie- und wirtschaftspolitischen Zielsetzungen der EU.

Neben den klassischen Subventionen sind auch andere Formen von drittstaatlichen Subvention zu berücksichtigen, insbesondere die innerstaatliche, sanktionslose Missachtung von internationalen Mindestarbeitsnormen und Umweltabkommen. Nationale Aufsichtsbehörden braucht es für all drei Teilbereiche, daher auch für Unternehmenserwerbe durch Drittstaaten. Im Kontext öffentlicher Vergabeverfahren bedürfen drittstaatliche Subventionen einerseits klare Ausschlussregelungen bei Überschreitung der Geringfügigkeitsgrenze von € 200.000, andererseits eine stärkere Einbindung der gesetzlichen Interessensvertretungen in Vergabeverfahren.

Die Position der AK

1. Die wettbewerbsrechtlichen Vorhaben der EU im Überblick

Die EU-Kommission hat im ersten Halbjahr 2020 vier Konsultationen eingeleitet, die sich mit der zukünftigen Ausrichtung der EU-Wettbewerbspolitik beschäftigen.

Die AK hat sich an allen Konsultationen beteiligt und auch Stellungnahmen zur Erarbeitung einer österreichischen Position bei den dafür zuständigen nationalen Ministerien eingebracht.

Grundtenor aller Konsultationen ist es, europäische Antworten auf die Herausforderungen zu geben, die zunehmende Digitalisierung und Globalisierung bringen. Viele in Geltung stehende Rechtsakte der EU-Kommission müssen in diesem Zusammenhang als reformbedürftig bezeichnet werden. Sie erfüllen die Mindestanforderungen an die digitale Welt aus beschäftigungspolitischer, sozialer, konsumentenschutzrechtlicher, steuerlicher und wettbewerbspolitischer Sicht bei weitem nicht. Die Bekanntmachung der Marktdefinition zB stammt aus dem Jahr 1997. Seither hat sich das Wettbewerbsumfeld rasant geändert. Die digitalen Konzerne haben die „old-economy“ in ihrer wirtschaftlichen Bedeutung rasant überholt und führen diesen Weg auch in der aktuellen Corona-Situation weiter. Es scheint fast, als seien sie gegen den wirtschaftlichen Lockdown immun.

Die neuen Herausforderungen, durch die Digitalisierung und Globalisierung, lassen daher zunehmend Zweifel aufkommen, ob und inwieweit die gegenwärtigen Instrumente ausreichen, um faire Wettbewerbsverhältnisse in einer offenen Wirtschaftsordnung sicherzustellen. Dazu zählt aber auch, die Rechte für Beschäftigte und KonsumentInnen gleichermaßen zu stärken und dadurch das Vertrauen in funktionierende Märkte herzustellen.

In mehreren derzeit laufenden Konsultationsverfahren stellt die EU-Kommission daher die geltenden Wettbewerbsregeln auf den Prüfstand und will in weiterer Folge mögliche Lücken schließen.

Die AK begrüßt die Initiativen der EU-Kommission. Sowohl die neuen auf Digitalisierung und Datenmacht basierenden Geschäftsmodelle mit ihrer Tendenz zur Monopolbildung als auch geopolitische Entwicklungen verlangen ein proaktives Handeln auf Ebene der Europäischen Union. Dabei sollte im Rahmen der EU-Fusionskontrolle auch eine stärkere Einbindung der ArbeitnehmerInneninteressenvertretungen angedacht werden.

Die aktuellen Konsultationen sind in einem engen Zusammenhang miteinander zu sehen und sollen als Maßnahmenbündel einen Beitrag an der künftigen wettbewerbspolitischen Gesamtausrichtung Europas leisten.

Die Konsultationen zum „New Competition Tool“ und zum „Digital Service Act“ zielen darauf ab, Wettbewerbsprobleme frühzeitig zu erkennen und gegenzusteuern. Das neue Wettbewerbsinstrument soll einen Beitrag leisten, frühzeitig bei strukturellen Wettbewerbsproblemen – auch unterhalb der Marktbeherrschungsschwelle – Maßnahmen zu ergreifen, im „Digital Service Act“ steht eine Ex-ante-Regulierung der großen Internetplattformen zur Diskussion. Diese Instrumente müssen jedenfalls aufeinander abgestimmt werden.

Auch bei der Konsultation über die Bekanntmachung über die Marktabgrenzung soll nun bewertet werden, ob das Regelwerk auch weiterhin einen tauglichen Ansatz für die Abgrenzung der Märkte in sachlicher und räumlicher Hinsicht bietet oder aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung seit dem Erlass dieser Bekanntmachung im Jahr 1997 dementsprechend adaptiert werden muss.

Die letzte – eher in einem weiteren Zusammenhang mit dem Wettbewerbsrecht stehende – Konsultation zum Weißbuch über drittstaatliche Subventionen stellt Ansätze vor, die darauf abzielen, die durch

drittstaatliche Subventionen verursachten Verzerrungen hintanzuhalten und durch verschiedene Maßnahmen fairen Wettbewerb in einem globalen Umfeld sicherzustellen.

Die AK unterstützt die Bemühungen der EU-Kommission, faire Wettbewerbsverhältnisse innerhalb wie außerhalb der Union herzustellen, weist aber darauf hin, dass die grundsätzliche Schutzausrichtung des Wettbewerbs für VerbraucherInnen im Fokus bleiben muss. Denn eine offene wettbewerbsfähige Volkswirtschaft sichert Beschäftigung und garantiert den VerbraucherInnen Qualität zu angemessenen Preisen und Vielfalt durch Innovation.

Nachstehend werden die Positionen der AK zu den Konsultationen im Einzelnen erläutert.

2. Konsultation der Europäischen Kommission zum „Digital Services Act“

Die EU-Kommission stellt in dieser Konsultation zahlreiche Fragen zu vielfältigen Themen, wie zB Sicherheit im Netz und Haftungsbestimmungen, Beschäftigungsverhältnisse bei Plattformbetreibern, freie Meinungsäußerung sowie faire Wettbewerbsbedingungen im digitalen Bereich. Ein wesentliches Kernelement dieser Konsultation ist die Einführung einer Ex-ante-Regulierung bei großen Internet-Plattformen mit Torwächterfunktion. Diese Fragestellungen finden sich im Modul III des EU-Konsultationsverfahrens. Im Rahmen dieses Positionspapiers soll maßgeblich darauf eingegangen werden, wobei auch hier zu betonen ist, dass die Gewährleistung maßgeblicher Schutzvorschriften für die Beschäftigten der Online-Plattformindustrie ebenso im Fokus der EU-Kommission stehen muss. Die AK Position zum gesamten Konsultationsfragebogen ist unter https://www.akeuropa.eu/sites/default/files/2020-08/DE_Digital%20Services%20Act.pdf zu finden.

2.1 Allgemeines

Marktmächtige Internet-Plattformen weisen Merkmale klassischer Infrastrukturen auf. Während etwa die Strom-, Telekommunikations- oder Eisenbahnnetzwerke reguliert sind, geben große Online-Plattformen die Regeln selbst vor und agieren als private Regelsetzer und „Gatekeeper“. Darüber hinaus ist allen marktmächtigen Internet-Plattformen gemeinsam, dass sie einen großen wettbewerbsrelevanten Datenpool besitzen und somit neben der digitalen Infrastruktur auch über die Dateninfrastruktur

verfügen. Die Wettbewerbsbehörden haben bereits einige wichtige Verfahren abgeschlossen oder eingeleitet. Diese Verfahren dauern aber zu lange, um einen fairen Wettbewerb zeitgerecht herstellen zu können. Den aufgegriffenen Missbrauchsfällen ist gemeinsam, dass der jeweils dominante Plattformbetreiber (wie Amazon, Google oder Facebook) seine Vormachtstellung missbräuchlich ausnutzte. Die Missbrauchskontrolle des Wettbewerbsrechts wirkt also regelmäßig ex-post und stellt letztlich nur reaktives Handeln dar.

2.2 Bewertung der AK

Konkrete Überlegungen zu einer Ex-ante-Regulierung

Nach Ansicht der AK ist es von enormer Wichtigkeit, dass es zukünftig einen effizienten Ex-ante-Regulierungsrahmen für große Online-Plattformen gibt. Die Probleme, die sich aus der Macht digitaler Torwächter-Plattformen ergeben, sind vielfältig und nur mit der Einrichtung von spezifischen Regulierungsbehörden – sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene – zu lösen. Für die Aufgabenerfüllung dieser noch einzurichtenden Regulierungsbehörden ist es notwendig, diese auch mit ausreichenden Ermittlungsbefugnissen auszustatten, insbesondere muss es ihnen möglich sein, wesentliche Informationen von Online-Plattformen zu erhalten, die in Hinblick auf die Regulierungsaufgaben notwendig sind. Darüber hinaus begrüßt die AK die in der Konsultation angeführten Punkte, wonach es Verbote oder Einschränkung bestimmter unlauterer Handelspraktiken („Schwarze Liste“) geben wird und es durch geeignete Abhilfemaßnahmen ermöglicht werden soll, gegen große Online-Plattformen vorzugehen, wenn dies notwendig ist.

Darüber hinaus wäre auch zu überlegen, die Verordnung (EU) 2019/1150 zur Förderung von Fairness und Transparenz für gewerbliche NutzerInnen von Online-Vermittlungsdiensten, die mit Juli 2020 in Kraft getreten ist, auch auf VerbraucherInnen auszuweiten (zB Offenlegung von Sperrgründen).

Sektorspezifische Ex-ante-Regelungen für marktdominante Internet-Plattformen ergänzend zum bestehenden Wettbewerbsrecht sind daher dringend erforderlich. Damit soll gewährleistet werden, dass die „Spielregeln“ proaktiv auf zwei- bzw. mehrseitigen Märkten festgelegt werden, um den Anforderungen der rasch fortschreitenden Digitalisierung gerecht zu werden.

3. Konsultation der Europäischen Kommission „Neues Zusatzinstrument zur besseren Durchsetzung des Wettbewerbsrechts“ (New Competition Tool)

Die EU-Kommission stellt in dieser Konsultation ein neues Instrument zur Früherkennung von Wettbewerbsproblemen zur Diskussion.

3.1 Allgemeines

Die AK begrüßt die Neuüberlegungen, im Rahmen des Wettbewerbsrechts – mittels eines neuen Wettbewerbsinstruments – zur raschen Behebung von Wettbewerbsdefiziten beizutragen.

Die EU-Kommission zeigt auf, dass vor allem folgende Merkmale eines Marktes zu strukturellen Wettbewerbsproblemen führen können: Extreme Größen- und Verbundvorteile, starke Netzwerkeffekte, Preisgestaltung auf Nullbasis und Datenabhängigkeit sowie Marktdynamiken, die die plötzliche und radikale Schwächung des Wettbewerbs („Tipping“) begünstigen sowie „Winner-takes-most“-Szenarien. Die EU-Kommission führt richtigerweise aus, dass diese Merkmale typisch für digitale Märkte sind, aber auch in anderen Märkten auftauchen können.

Sowohl die EU-Kommission als auch die nationalen Wettbewerbsbehörden haben in zahlreichen Entscheidungen – und hier vor allem im Bereich der digitalen Märkte – Monopolisierungstendenzen festgestellt, die, wenn sie einmal entstanden sind, nur schwer angreifbar sind. Aufgrund der Komplexität der Sachverhalte bedarf es jahrelanger Untersuchungen, um wettbewerbswidrige Praktiken festzustellen und entsprechend zu sanktionieren. Während des Untersuchungszeitraums verfestigen sich häufig die Marktstellungen, sodass selbst hohe Geldbußen bei Zuwiderhandlungen nur bedingt wirksam sind.

Das zur Diskussion stehende neue Wettbewerbsinstrument soll als proaktive Maßnahme bereits in einem sehr frühen Stadium wettbewerbschädliche Entwicklungen – vor allem in der Digitalwirtschaft – aufgreifen und das geltende Wettbewerbsrecht unterstützen.

Ziel der EU-Kommission in dieser Konsultation ist es, ein Verfahren zu entwickeln, welches ermöglicht, strukturelle Wettbewerbsprobleme zu ermitteln und zu beheben, die im Rahmen der EU-Wettbewerbsregeln überhaupt nicht (oder nicht wirksam) gelöst werden

können. In diesem Rahmen sollen verhaltensbezogene und gegebenenfalls strukturelle Abhilfemaßnahmen auferlegt werden können, um das Funktionieren des betreffenden Marktes zu verbessern. Da allerdings kein Wettbewerbsverstoß Grundlage dieses Verfahrens ist, sollen auch keine Geldbußen verhängt werden.

Die EU-Kommission möchte abklären, ob dieses Instrument ausschließlich bei marktbeherrschenden Unternehmen (Anwendung auf alle Wirtschaftssektoren oder Beschränkung auf Digitalunternehmen) oder darüber hinaus auch bei noch nicht marktbeherrschenden Unternehmen zur Anwendung kommen sollte (ebenfalls Anwendung auf alle Wirtschaftssektoren oder Beschränkung auf Digitalunternehmen).

3.2 Bewertung der AK

Die AK unterstützt ein „vorausschauendes“ flexibles Wettbewerbsinstrument, welches der EU-Wettbewerbskommission ermöglicht, strukturelle Wettbewerbsprobleme frühzeitig zu erkennen und zu beheben. In diesem Zusammenhang möchte die AK auf das Positionspapier „Wettbewerbspolitische Forderungen aus ArbeitnehmerInnen- und KonsumentInnen-sicht“ verweisen, in dem sie unter anderem fordert, dass die Wettbewerbskontrolle bei den rasch wachsenden Digitalmärkten deutlich früher und bereits unterhalb der Marktbeherrschung greifen sollte.

Von den in der Konsultation aufgezeigten vier Optionen für ein neues Wettbewerbsinstrument spricht sich die AK für jene Optionen aus, die wettbewerbsliche Maßnahmen sowohl gegen marktbeherrschende als auch noch nicht marktbeherrschende Unternehmen zum Gegenstand haben. Die Berücksichtigung nicht marktbeherrschender Unternehmen ist nach Ansicht der AK wichtig, damit die EU-Wettbewerbskommission frühzeitig bei Monopolisierungstendenzen und Marktversagen eingreifen kann.

Eine Regelung auf EU-Ebene, die auch unterhalb der Marktbeherrschung Eingriffe unter Aufrechterhaltung eines angemessenen Rechtsschutzes ermöglicht, sollte jedenfalls im Bereich der sich rasch entwickelnden digitalen Märkte getroffen werden.

Kritisch wird angemerkt, dass strukturelle Abhilfemaßnahmen – wie zB die Verpflichtung der Veräußerung eines Unternehmens oder Unternehmensteils nur bei massiven Verstößen und unter Aufrechterhaltung eines angemessenen Rechtsschutzes möglich sein sollen und das neue Wettbewerbstool dazu – nach ersten dafürhalten – nicht geeignet ist. Auch die Möglichkeit zur

Verhängung von Strafen bei Auskunftsverweigerungen von MitarbeiterInnen eines Unternehmens wird aufgrund des Abhängigkeitsverhältnisses abgelehnt. Darüber hinaus sollte auch KonsumentInnenschutzorganisationen die Möglichkeit gegeben werden, sich zu den Ergebnissen des Vorliegens struktureller Wettbewerbsprobleme vor einer abschließenden Entscheidung zu äußern und nicht nur den in der Konsultation angeführten Unternehmen oder Lieferanten und KundInnen dieser Unternehmen.

4. Konsultation der Europäischen Kommission „Bekanntmachung über die Definition des relevanten Marktes“

Bei dieser Konsultation möchte die EU-Kommission bewerten, ob die Bekanntmachung aus dem Jahr 1997 auch weiterhin einen praxistauglichen Ansatz für die Abgrenzung von Märkten in sachlicher und räumlicher Hinsicht darstellt oder ob sie aktualisiert werden muss.

4.1 Allgemeines

Die Definition des relevanten Marktes ist sowohl bei der Untersuchung von Wettbewerbsverstößen (insbesondere beim Marktmachtmissbrauch) als auch bei Fusionskontrollverfahren ein wesentlicher Parameter. Es sind daher sowohl nach dem europäischen als auch nach dem nationalen Wettbewerbsrecht transparente und nachvollziehbare Regeln für die Rechtsunterworfenen notwendig, um zu wissen, in welchem sachlich und räumlich relevanten Markt sie wirtschaftlich agieren. Hat ein Unternehmen eine marktbeherrschende Stellung, unterliegt es besonderen wettbewerbliehen Vorschriften und muss auch seine Geschäftspraktiken danach ausrichten (zB Diskriminierungsverbot und unzulässige Kampfpreisunterbietung).

Grundsätzlich möchte die AK die Wichtigkeit einer aktualisierten Bekanntmachung aufgrund der geänderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, wie Digitalisierung und Globalisierung, betonen. Dies zeigt sich auch daran, dass die in der Bekanntmachung angeführten Beispiele ausschließlich auf die „old economy“ wie beispielsweise Papier- und Kfz-Industrie verweisen. Wettbewerbliehen Rahmenbedingungen der Digitalwirtschaft werden darin nicht angesprochen.

4.2 Bewertung der AK

Zu den Wettbewerbskräften

Am Beispiel des SNIPP-Tests, welcher hinsichtlich der Feststellung der Nachfragesubstituierbarkeit angeführt wird, zeigt sich, dass dieser auf Zero-Price-Märkte nicht anwendbar ist. Vor allem in der Digitalwirtschaft sind diese Geschäftsmodelle regelmäßig zu finden. Diesbezüglich müssten neben dem SNIPP-Test auch noch andere Modelle zur Abgrenzung der Märkte in einer neuen Bekanntmachung angeführt werden.

Auch bezüglich der Angebotssubstituierbarkeit müssten nach Ansicht der AK die Kriterien geändert werden. Gegenwärtig wird hier überprüft, ob Unternehmen kurzfristig und ohne spürbare Zusatzkosten bzw Risiken ihre Produktion umstellen können.

Die Märkte verändern sich heute viel schneller und auch der globale Wettbewerb mit Drittstaaten spielt eine größere Rolle als noch zum Zeitpunkt der Erlassung der gegenständlichen Bekanntmachung. Aus diesem Grund erscheint eine zu statische Bestandsaufnahme der Konkurrenzsituation nicht mehr zeitgemäß. Vor allem bei Anwendung der Marktdefinition in der Fusionskontrolle sollte die dynamische Entwicklung mitberücksichtigt und hier von einer Mittelfristprognose ausgegangen werden.

Die Berücksichtigung von potentiell Wettbewerben wird in der Bekanntmachung überhaupt nur rudimentär angesprochen. Aufgrund der sich vor allem durch technologische Entwicklungen rasch ändernden Marktsituationen sollte potentieller Wettbewerb im Rahmen einer Neufassung viel stärkere Berücksichtigung finden. Auch hier sollte eine dynamische Betrachtungsweise angewandt werden.

Know-How der ArbeitnehmerInnenvertretungen und KonsumentInnenschutz-organisationen verstärkt nutzen

Die EU-Kommission führt hinsichtlich der Erhebung von Nachweisen aus, dass sie Informationen vorrangig von wichtigen KundInnen und Unternehmen bzw Berufs- und Wirtschaftsverbänden einholt. Die AK möchte hierzu ausführen, dass auch ArbeitnehmerInnenvertretungen und KonsumentInnenschutzorganisationen über wichtige Informationen verfügen (zB Wettbewerbssituation, laufende Preiserhebungen, Studien, Beschwerden etc). Im Rahmen der Wettbewerbsverfahren sollte die EU-Kommission daher auch vermehrt an die genannten Organisationen herantreten. Dies sollte auch in einer zu überarbeitenden Bekanntmachung Niederschlag finden

Bestimmung von Marktanteilen

Zu diesem Punkt möchte die AK darauf hinweisen, dass die Bestimmung des Marktanteils zwar ein wichtiges Kriterium zur Feststellung von Marktmacht ist, Marktanteile können aber nicht das alleinige Kriterium dafür sein. In diesem Punkt möchte die AK zB auf marktmächtige Digitalkonzerne verweisen, die kontinuierlich ihre Geschäftsfelder ausdehnen, und der sich daraus ergebende Marktanteil zunächst nur gering sein kann. Die Marktstellung wird aber insbesondere durch die Finanzkraft und die Datenmacht des Konzerns wesentlich verstärkt. Dies sollte auch in einer Neufassung berücksichtigt werden.

Auch für Geschäftsmodelle, die von zwei- und mehrseitigen Märkten ausgehen (zB Plattformen), gibt die Bekanntmachung derzeit keine aktuellen Hinweise, wie damit zu verfahren ist und wie die jeweiligen Marktanteile in Verbindung zu setzen sind. Auch diesbezüglich müsste die gegenwärtige Bekanntmachung überarbeitet werden.

Wenn sich auch in einigen Bereichen des Wirtschaftslebens die Grundsätze der Marktabgrenzung kaum geändert haben, sind jedenfalls im Bereich der Digitalisierung wesentliche Adaptierungen notwendig.

Dies betrifft nach Ansicht der AK insbesondere folgende Sachverhalte:

Die Bekanntmachung vor dem Hintergrund der wichtigsten Trends und Entwicklungen seit ihrer Veröffentlichung

- Entwicklung von Zero-Price Märkten,
- Bedeutung von zwei- und mehrseitigen Märkten und Berücksichtigung der gegenseitigen Auswirkungen,
- Marktabgrenzung in Bezug auf Daten,
- Bedeutung von Daten, die sich nicht in Marktanteilen widerspiegeln,
- die wettbewerbliche Bedeutung der Geschäftsfeldausweitung marktmächtiger Digitalkonzerne.

5. Konsultation zum Weißbuch zu Subventionen aus Drittstaaten im Binnenmarkt

Die Konsultation zielt darauf ab Subventionen aus Drittstaaten zukünftig einer stärkeren Beobachtung und Kontrolle zu unterwerfen.

5.1 Allgemeines

Ziel ist die Herstellung eines level-playing-fields der am EU-Markt tätigen Unternehmen. Die Kommission schlägt drei Instrumente vor, die die Regelungslücken im Zusammenhang mit drittstaatlichen Investitionen schließen sollen. Das erste Teilinstrument will die Überprüfung drittstaatlicher Subventionen ex-post ermöglichen, das zweite Teilinstrument hat die Prüfung von Unternehmenskäufen und das dritte Teilinstrument hat mögliche Marktverzerrungen durch drittstaatliche Subventionen an Bieter in einem öffentlichen Auftragsvergabeverfahren zum Gegenstand. Alle drei Instrumente können bei entsprechender Ausgestaltung einen wichtigen Beitrag zur Herstellung fairer Wettbewerbsbedingungen leisten.

5.2 Bewertung der AK

Marktverzerrungen können nur ein Aspekt der Prüfung sein

Subventionen aus Drittstaaten an begünstigte Unternehmen werden ausschließlich unter dem Gesichtspunkt des Vorliegens möglicher Marktverzerrungen geprüft. Marktverzerrungen können allerdings nur ein Aspekt der Prüfung sein. Die Europäische Union verfolgt in ihrer jüngst veröffentlichten neuen Industriestrategie strategische Ziele, die industrielle Autonomie der EU zu stärken. Im Sinne einer ganzheitlichen Prüfung gilt daher auch zu untersuchen, ob und inwieweit drittstaatliche Subventionen die strategischen Industrieinteressen der Union konterkarieren. Gerade im Bereich von drittstaatlich subventionierten Unternehmenserwerben ist die Notwendigkeit einer ganzheitlichen Prüfung unter Berücksichtigung der industrie- und wirtschaftspolitischen Zielsetzungen der EU besonders gegeben. Gefährdungspotentiale für zB soziale und regionale Kohäsion, regionale Entwicklung, Beschäftigungs- und Versorgungssicherheit, Gesundheit, Umweltschutz, technologische Unabhängigkeit sollten als Prüffaktoren von drittstaatlich subventionierten Erwerbsvorgängen anerkannt werden. Eine Entscheidung ist sodann unter Abwägung sämtlicher positiver und negativer Auswirkungen der subventionierten Wirtschaftstätigkeit zu treffen.

Drittstaatliche Subventionen sind weiter zu definieren

Das Weißbuch beschränkt sich im Wesentlichen auf die klassischen Subventionen wie finanzielle Zuwendungen, Haftungen oder Steuerbegünstigungen durch Drittstaaten. Damit hat die EU-Kommission vor allem jene Subventionspraktiken im Auge, die sie auch aus der EU-Beihilfenkontrolle bestens kennt.

Eine Einschränkung auf finanzielle Zuwendungen erleichtert zwar die Prüfung, wird aber der oftmals gelebten Praxis, nämlich drittstaatliche Subventionen möglichst intransparent zu gewähren, nicht gerecht. Drittstaatliche Subventionen und daraus resultierende Marktverzerrungen sind weiter zu definieren und es sind auch andere Formen von Subventionen anzuführen. Subventionen liegen etwa auch vor, wenn Unternehmen aus Drittstaaten sich innerstaatlich sanktionslos international anerkannter Kernarbeitsnormen und Umweltstandards widersetzen können, um Waren und Dienstleistungen günstiger am EU-Markt anzubieten. Die Missachtung von internationalen Mindestarbeitsnormen und Umweltabkommen sollten jedenfalls als Subventionen mit marktverzerrender Wirkung angeführt werden.

Nationale Aufsichtsbehörden für Unternehmenserwerbe und wirkungsvolle Prüfinstrumente

Während die Kommission bei den Teilinstrumenten 1 (allgemeines Verhalten) und 3 (öffentliche Vergaben) die Einrichtung von Aufsichtsbehörden bei der EU-Kommission und den Mitgliedstaaten vorschlägt, schlägt sie im Teilbereich 2 (Unternehmenskäufe) die alleinige Prüfungscompetenz vor, was abgelehnt wird. Es wäre auch zweckmäßig, Verfahren zur Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen und Verfahren zur Überprüfung von Drittlandsbeihilfen nicht parallel (wie auf Seite 51 des Weißbuches vorgeschlagen) durchzuführen, sondern durch Zusammenziehung beider Verfahren eine Gesamtsicht zu erhalten.

Die Zuwendungen sind oft sehr komplex gestaltet und nicht zuletzt unter Beteiligung von privaten Unternehmen, um das Entdecken der Zuwendungen zu erschweren. Es braucht daher bereits in der Phase der Vorprüfung wirkungsvolle Ermittlungsinstrumente für die Aufsichtsbehörden, um relativ rasch feststellen zu können, ob eine vertiefte Prüfung erforderlich ist. In diesem Zusammenhang erscheint der Vorschlag der Kommission zweckmäßig, dass bei mangelnder Mitwirkung der betroffenen Unternehmen und des Drittstaats die Aufsichtsbehörde auf Grundlage der verfügbaren Informationen entscheidet und letztlich auch entsprechende Abhilfemaßnahmen erlässt.

Öffentlichen Vergabeverfahren: Obligatorischer Ausschluss, wenn drittstaatliche Subventionen die Geringfügigkeitsgrenze von € 200.000 überschreiten

Drittstaatliche Subventionen, insbesondere an Unternehmen, die auf Märkten mit Überkapazität oder mit hoher Marktkonzentration tätig sind, benachteiligen zwangsläufig jene Mitbewerber in der EU, die den Beihilferegelungen des AEUV unterliegen. Vor diesem

Hintergrund werden die Bemühungen der Kommission, drittstaatliche Subventionen im Kontext öffentlicher Vergabeverfahren gesondert anzugehen, ausdrücklich begrüßt.

Es ist wichtig, dass die Liste der obligatorischen Ausschlussgründe von öffentlichen Vergabeverfahren auf verzerrende Subventionen aus Drittstaaten erweitert werden. In diesem Zusammenhang spricht sich die AK auch explizit für den verpflichtenden Ausschluss von künftigen Vergabeverfahren im gesamten EU-Raum während eines Zeitraums von drei Jahren aus. Ein solcher, künftiger Ausschluss hat eine generalpräventive Wirkung.

Bei Vorliegen einer drittstaatlichen Subvention von mehr als € 200.000 (Geringfügigkeitsgrenze) sollte ein obligatorischer Ausschluss aus dem Vergabeverfahren vorgesehen werden. Die Mitgliedstaaten sollten jedoch Abweichungen von diesem obligatorischen Ausschluss in Ausnahmesituationen vorsehen können, wenn es zwingende Gründe des Allgemeininteresses gibt, die eine Auftragsvergabe unumgänglich machen, zB wenn dringend benötigte Impfstoffe oder Notfallausrüstungen nur von einem Unternehmen käuflich erworben werden können, der diesen obligatorischen Ausschlussgrund erfüllt.

Einbindung der gesetzlichen Interessenvertretungen

Des Weiteren wird angeregt, gesetzliche Interessenvertretungen stärker in das Vergabeverfahren einzubinden. Neben Wettbewerbern sollte auch gesetzlichen Interessenvertretungen das Recht eingeräumt werden, den öffentlichen Auftraggeber oder alternativ die nationale Behörde davon in Kenntnis zu setzen, dass eine Meldung nicht erfolgt ist. Die Beweislast sollte das empfangende Unternehmen treffen.

Abschließend wird festgehalten, dass die dargestellten Konsultationen grundsätzlich positiv bewertet werden. Entscheidend werden allerdings die nachfolgenden Schritte sein. Die zu den Konsultationen ergangenen Beiträge der KonsumentInnenchutzorganisationen und Interessensvertretungen der ArbeitnehmerInnen sind jedenfalls bei den zukünftigen Rechtsakten zu berücksichtigen.



Kontaktieren Sie uns!

In Wien:

Ulrike Ginner

T +43 (0) 1 501 65 12142
ulrike.ginner@akwien.at

Helmut Gahleitner

T +43 (0) 1 501 65 13713
helmut.gahleitner@akwien.at

Bundesarbeitskammer Österreich

Prinz-Eugen-Straße 20-22
1040 Wien, Österreich
T +43 (0) 1 501 65-0

www.arbeiterkammer.at

In Brüssel:

Alice Wagner

T +32 (0) 2 230 62 54
alice.wagner@akeuropa.eu

AK EUROPA

Ständige Vertretung Österreichs bei der EU
Avenue de Cortenbergh 30
1040 Brüssel, Belgien
T +32 (0) 2 230 62 54

www.akeuropa.eu

Über uns

Die Bundesarbeitskammer (AK) ist die gesetzliche Interessenvertretung von rund 3,8 Millionen ArbeitnehmerInnen und KonsumentInnen in Österreich. Sie vertritt ihre Mitglieder in allen sozial-, bildungs-, wirtschafts- und verbraucherpolitischen Angelegenheiten auf nationaler sowie auch auf der Brüsseler EU-Ebene. Darüber hinaus ist die Bundesarbeitskammer Teil der österreichischen Sozialpartnerschaft. Die AK ist im EU-Transparenzregister unter der Nummer 23869471911-54 registriert.

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