



Konsultation zu den Leitlinien für Zusammenschlüsse

Zusammenfassung

Die geplanten EU-Leitlinien zur Fusionskontrolle berücksichtigen aktuelle wirtschaftliche Entwicklungen wie Digitalisierung, Dekarbonisierung, globale Wertschöpfungsketten und geopolitische Risiken.

Die AK unterstützt die Modernisierung der Leitlinien, fordert aber eine stärkere Berücksichtigung von Arbeitsmarkt-, Verbraucher:innen- und öffentlichen Interessen. Rechtfertigungsgründe für Fusionen müssen immer im Einzelfall geprüft und an einen gesamtwirtschaftlichen Mehrwert geknüpft werden.

Die Fusionskontrolle muss ein rechtssicheres und evidenzbasiertes Instrument bleiben, um Marktmacht und Monopolisierungstendenzen zu begrenzen und faire Preise, Qualität, Auswahl, Innovation sowie wettbewerbliche Arbeitsmärkte zu sichern.

• Berücksichtigung arbeitsmarktpolitischer Aspekte

Erstmals werden im Leitlinienentwurf auch arbeitsmarktpolitische Auswirkungen von Zusammenschlüssen thematisiert. Die AK fordert, diesen Aspekten mehr Raum zu geben. Negative Effekte wie Arbeitsmarktkonzentration und Monopsonstellungen von Arbeitgeber:innen können zu Nachteilen für Beschäftigte führen, etwa durch geringere Entlohnung und schwächere Verhandlungsmacht der Arbeitnehmer:innenvertretungen. Effizienzgewinne durch Fusionen sollen vielmehr auch den Beschäftigten zugutekommen (z.B. durch bessere Arbeitsbedingungen).

• Auswirkungen auf Verbraucher:innen und Volkswirtschaft

Die Verbraucher:innenwohlfahrt bleibt ein zentrales Ziel der Fusionskontrolle. Effizienzgewinne müssen an Verbraucher:innen weitergegeben werden, was nur bei ausreichendem Wettbewerbsdruck wahrscheinlich ist. Besonders in verbraucherrelevanten Märkten wie Telekommunikation und Lebensmitteleinzelhandel können Fusionen zu höheren Preisen führen. „Killing Mergers“ (Aufkauf kleiner Wettbewerber durch große Unternehmen) können Innovation und Wettbewerb gefährden und sollten strenger geprüft werden.

• Soziale Konditionalitäten und Mitbestimmung

Für fairen Wettbewerb fordert die AK soziale Konditionalitäten bei Fusionen. Diese umfassen auf jeden Fall den Erhalt von Arbeitsplätzen und Standortgarantien und die Zusicherung, dass sich Arbeitsbedingungen nicht verschlechtern. Zudem sind Informations-, Konsultations- und Mitbestimmungsrechte der Beschäftigten einzuhalten.

• Einbindung von Interessenvertretungen

Die AK fordert, dass die EU-Kommission regelmäßig die Expertise von Verbraucher:innenschutzorganisationen, Arbeitnehmer:innenvertretungen und Gewerkschaften einholt, da diese die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen gut kennen und einen Gegenpol zur Unternehmensseite darstellen.

• Fokus auf Datenmacht und Digitalisierung

Fusionen dürfen nicht zu übermäßiger Datenaggregation führen, die Wettbewerb und Privatsphäre gefährden. Besonders kritisch sind Fusionen im Bereich staatlicher Dateninfrastruktur und privater Datenmacht (z.B. Gesundheitsdaten). Die AK fordert Interoperabilitäts- und Open-Source-Verpflichtungen als Auflagen, um europäische Alternativen zu großen Tech-Plattformen zu ermöglichen. Die Konzentration wirtschaftlicher Macht ist nicht nur ein Wettbewerbs-, sondern auch ein Demokratieproblem. Datenmacht sollte als eigenständige Dimension der Marktmacht betrachtet werden, da sie auch politische und gesellschaftliche Einflussnahme ermöglicht.

Die Position der AK

Allgemeines

Zusammenschlüsse sind ab den in der Fusionskontrollverordnung (FKVO) definierten Umsatzschwellenwerten bei der EU-Kommission (Generaldirektion Wettbewerb) anzumelden. Die Kommission hat dabei zu prüfen, ob ein Zusammenschluss, insbesondere durch die Begründung oder Verstärkung einer marktbeherrschenden Stellung, den wirksamen Wettbewerb erheblich behindern würde. Stellt die Kommission fest, dass keine solche Behinderung des Wettbewerbs vorliegt, genehmigt sie den Zusammenschluss. Gelangt die Kommission allerdings zu dem Ergebnis, dass der Zusammenschluss zu einer solchen Behinderung führen würde, erklärt sie ihn, sofern die Beteiligten keine geeigneten Abhilfemaßnahmen vorschlagen, für mit dem Binnenmarkt unvereinbar und untersagt die Fusion.

Als Orientierungshilfe für die Beurteilung von Zusammenschlüssen hat die EU-Kommission im Jahr 2004 die Leitlinien für horizontale Zusammenschlüsse und im Jahr 2008 die Leitlinien für nichthorizontale Zusammenschlüsse (im Folgenden zusammen „Leitlinien“) erlassen.

Die Europäische Kommission überarbeitet erstmals seit rund zwei Jahrzehnten ihre Leitlinien zur Beurteilung von Zusammenschlüssen. Der Entwurf reagiert auf tiefgreifende Veränderungen durch Digitalisierung, Dekarbonisierung, globale Wertschöpfungsketten und geopolitische Risiken. Aus Sicht der AK ist diese Aktualisierung grundsätzlich zu begrüßen. Die Leitlinien müssen jedoch auch künftig ein rechtssicheres und evidenzbasiertes Instrument der Wettbewerbskontrolle bleiben.

Bewertung des Leitlinienentwurfes

Die AK begrüßt die Überarbeitung der Leitlinien zur Fusionskontrolle und deren Anpassung an veränderte wirtschaftliche Rahmenbedingungen. Eine wirksame Fusionskontrolle ist zentral, um Marktmacht und Monopolisierungstendenzen zu begrenzen und damit faire Preise, Qualität, Auswahl und Innovation sowie wettbewerbliche Arbeitsmärkte sicherzustellen.

Besonders positiv ist, dass der Konsultationsentwurf erstmals auch arbeitsmarktpolitische Auswirkungen

von Zusammenschlüssen berücksichtigt. Aus Sicht der AK sollte diesem Aspekt in den neuen Leitlinien noch stärker Rechnung getragen werden.

Die AK unterstützt grundsätzlich das Ziel, Wettbewerbsfähigkeit, Innovation und Investitionen stärker in der Fusionskontrolle zu berücksichtigen. Eine stärkere Gewichtung von Rechtfertigungsgründen wie Skaleneffekten, Resilienz oder Nachhaltigkeit darf jedoch nicht zu höheren Marktkonzentrationen zulasten von Arbeitnehmer:innen und Verbraucher:innen führen und die Gründe müssen immer in einer konkreten Einzelfallbeurteilung dargestellt werden. Die verfolgte Zielsetzung soll dem Aufbau und der Sicherung von Resilienz, Versorgungssicherheit und technologischer Souveränität innerhalb Europas dienlich sein.

Eine Reform der Leitlinien und somit der Entscheidungspraxis der EU-Kommission darf keinesfalls dazu führen, dass die Interessen der Arbeitnehmer:innen und Verbraucher:innen in den Hintergrund rücken. Daher müssen die angeführten Rechtfertigungsgründe immer einer konkreten Einzelfallbeurteilung vorbehalten sein und an einen gesamtwirtschaftlichen Mehrwert geknüpft sein.

Auswirkungen von Zusammenschlüssen auf den Arbeitsmarkt und die Beschäftigten

1. Effizienzgewinne an Arbeitnehmer:innen weitergeben, negative Effekte auf Arbeitsmärkte verhindern.

Es muss sichergestellt sein, dass entstandene Effizienzgewinne auch den Arbeitnehmer:innen in Form verbesserter Arbeitsbedingungen (z.B. bessere Entlohnung, höherer Arbeitnehmer:innenschutz etc.) zugutekommen. Arbeitsmarktkonzentration und Monopsonstellungen von Arbeitgeber:innen können zahlreiche negative Effekte auf Arbeitnehmer:innen und Arbeitsmärkte haben. Mögliche Nachteile für Beschäftigte müssen bei der Prüfung von Zusammenschlüssen sowie im Rahmen von Auflagen ausreichend berücksichtigt werden.

Die Berücksichtigung von negativen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und die Beschäftigten der fusio-nierenden Unternehmen ist besonders auch vor dem Hintergrund teils hoher Arbeitskräfteknappheit relevant.

Ein fusioniertes Unternehmen, das als Arbeitgeber:in eine beherrschende Stellung auf einem spezifischen Arbeitsmarkt erlangt hat, hat weniger Wettbewerbsdruck, für (potenzielle) Arbeitnehmer:innen attraktiv zu sein. Betroffene Arbeitnehmer:innen finden in Folge geringere oder keine Ausweichmöglichkeiten vor. Darüber hinaus verlieren Arbeitnehmer:innenvertretungen (Betriebsräte und Gewerkschaften) an Verhandlungsmacht. Die AK möchte in diesem Zusammenhang auf eine [Analyse von Wouter/Zwysen](#) hinweisen, die zum Ergebnis kommt, dass eine um 10 % stärkere Arbeitsmarktkonzentration (im Sinne von weniger Arbeitgeber:innen) mit einer um 0,2 % niedrigeren Entlohnung der Beschäftigten auf diesen Arbeitsmärkten korreliert.

Zudem können algorithmische Managementsysteme mit undurchsichtigen Informationsasymmetrien die Verhandlungsmacht der Beschäftigten einschränken und Lock-in-Effekte erzeugen, selbst wenn formelle Beschäftigungsalternativen bestehen. Wenn ein fusioniertes Unternehmen die Arbeitsverteilung, die Vergütung, die Leistungsüberwachung oder den Zugang zu Kund:innen in einem größeren Netzwerk beeinflussen kann, kann sich seine Marktmacht über den unmittelbaren Arbeitsmarkt hinaus erstrecken und die Arbeitsbedingungen in den gesamten nachgelagerten Lieferketten beeinflussen.

2. Den Zugang zu Arbeitskräften und Qualifikationen in den Fokus rücken.

Der Zugang zu qualifizierten Arbeitskräften ist ein relevanter Aspekt bei der Bewertung anderer im Leitlinienentwurf anerkannter Schadensmodelle (insb. Verlust des direkten Wettbewerbs, des Wettbewerbs bei Investitionen und Expansion, des Innovationswettbewerbs, des potenziellen Wettbewerbs, Marktabstottung, Marktverfestigung und der Koordinierung). Wettbewerbsorientierte Arbeitsmärkte fördern Innovation, Produktivität, Widerstandsfähigkeit, die Entwicklung von Qualifikationen sowie die Anpassungsfähigkeit von Unternehmen an den technologischen Wandel und die dreifache Transformation.

Umgekehrt können negative Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt die Anreize für Investitionen in Qualifikationen, Weiterbildung, Kapazitäten und Innovation schwächen, die Attraktivität von Branchen mindern und den Zugang zu qualifizierten Arbeitskräften einschränken, die für den Markteintritt, die Expansion und einen dynamischen Wettbewerb erforderlich sind. Diese Aspekte sind daher im Zuge der arbeitsmarktpolitischen Erwägungen der EU-Kommission zu berücksichtigen.

Für die Aufrechterhaltung fairen Wettbewerbs und eines „level playing field“ sind somit soziale Konditionalitäten notwendig. Die folgenden Faktoren sollten bei der Prüfung als auch im Rahmen von beschäftigungsbezogenen Auswirkungen von Auflagen berücksichtigt werden:

- **die Garantie des Erhalts von Arbeitsplätzen bzw. eine Standortgarantie mit entsprechender Verpflichtung, finanzielle Mittel zur Verfügung zu stellen**
- **die Nicht-Verschlechterung von Arbeitsbedingungen, sowie**
- **die Einhaltung von Informations-, Konsultations- und Mitbestimmungsrechten der Arbeitnehmer:innen.**

Auswirkungen von Zusammenschlüssen auf Verbraucher:innen und Volkswirtschaft

1. Der Verbraucher:innenwohlfahrt weiterhin einen hohen Stellenwert einräumen.

Die Weitergabe der von den fusionierenden Unternehmen geltend gemachten Effizienzgewinne an die Verbraucher:innen ist nur dann wahrscheinlich, wenn auch nach der Fusion ausreichender Wettbewerbsdruck durch Konkurrenzunternehmen verbleibt.

Speziell Zusammenschlüsse, die endverbraucherrelevante Märkte (Telekommunikationssektor, Lebensmittel Einzelhandel bzw. vorgelagerte Produktionsstufen) betreffen, können sich negativ auf Verbraucher:innen auswirken. Dies zeigt sich etwa im Telekommunikationssektor, wo es nach der Freigabe eines Zusammenschlusses durch die Europäische Kommission in weiterer Folge zu höheren Preisen kam. Ähnliches gilt auch für den Sektor Lebensmittelhandel und vorgelagerte Produktionssektoren, die in Österreich sowie in anderen Mitgliedstaaten hochkonzentriert sind.

2. Killing Mergers verhindern.

Auch bei den anderen Themenbereichen wie etwa bei Digitalisierung muss Innovationswettbewerb und Nutzen für Verbraucher:innen sichergestellt sein. Dem Bereich „Killing Mergers“ (Aufkauf von kleinen Wettbewerbern durch große Unternehmen) wird im vorliegenden Entwurf noch kein ausreichendes Augenmerk gewidmet. Dies ist für die Aufrechterhaltung der Innovationskraft kleinerer Mitbewerber jedoch essenziell, welche sonst vom Markt verschwinden würden. Nach Ansicht der AK ist daher im Einzelfall genau zu prüfen, ob der wesentliche Grund der Fusion der Ankauf eines relevanten Wettbewerbers zur Verhinderung

einer innovativen Konkurrenzsituation ist. Nur so kann sichergestellt werden, dass Vorteile tatsächlich und mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einer Verbesserung der Verbraucher:innenwohlfaht führen.

Bei verbraucherrelevanten Märkten sollten daher bei einer Neuausrichtung der Leitlinien die Auswirkungen auf Verbraucher:innen verstärkt berücksichtigt und allfällige Effizienzgewinne entsprechend streng geprüft werden.

Weitere relevante Themen

1. Expertise von Verbraucher:innenschutzorganisationen, Arbeitnehmer:innenvertretungen und Gewerkschaften einbeziehen.

Für die AK ist es besonders wichtig, dass sowohl die Interessen der Beschäftigten als auch der Verbraucher:innen bei Entscheidungen durch die Kommission angemessen berücksichtigt werden. Die Kommission sollte hierbei regelmäßig die Einschätzung von Verbraucher:innenorganisationen und Arbeitnehmer:innenvertretungen einholen und in die Entscheidung einbeziehen. Gerade diese Institutionen sind bestens mit den Rahmenbedingungen und wirtschaftlichen Gegebenheiten vertraut und können einen Gegenpol zur Unternehmensseite darstellen.

2. Die Datenmacht digitaler Konzerne begrenzen und europäische Alternativen wettbewerbsfähig machen.

Es ist sicherzustellen, dass Fusionen nicht zu einer übermäßigen Datenaggregation führen, die den Wettbewerb verzerrt und die Privatsphäre der Verbraucher:innen beeinträchtigt. Das betrifft insbesondere Datenmakler im Sicherheits- und Staatsbereich, da Fusionen, die staatliche Dateninfrastruktur in private Hände überführen oder dort konsolidieren, die öffentliche Kontrolle über kritische Systeme bedrohen. Andererseits müssen auch Zusammenschlüsse, die Datenmacht im Privatbereich generieren (z.B. Gesundheits-, Standort- oder Verhaltensdaten), besonders streng geprüft werden.

Es braucht zudem eine Möglichkeit, Interoperabilitätspflichten und Open-Source Verpflichtungen als flankierende Maßnahmen bei der Genehmigung von Zusammenschlüssen aufzuerlegen. Nur so können europäische Alternativen zu US-amerikanischen Tech-Plattformen (z.B. im Cloud-, KI- oder Social-Media-Bereich) überhaupt entstehen.

3. Öffentliche Interessen sind stärker zu berücksichtigen.

Die Konzentration wirtschaftlicher Macht bei einzelnen Unternehmen ist nicht nur ein Wettbewerbs-, sondern ein Demokratieproblem. Die Problematik der Datenmacht sollte als eigenständige Dimension der Marktmacht definiert werden, die nicht nur als Barriere für Wettbewerber verstanden wird, sondern auch als Instrument politischer und gesellschaftlicher Einflussnahme (z.B. Wahlbeeinflussung).



Kontaktieren Sie uns!

In Wien:

Priska Lueger

T +43 664 88246068

priska.lueger@akwien.at

In Brüssel:

Judith Vorbach

T +32 (2) 230 62 54

judith.vorbach@akeuropa.eu

Bundesarbeitskammer Österreich

Prinz-Eugen-Straße 20-22

1040 Wien, Österreich

T +43 (0) 1 501 65-0

www.arbeiterkammer.at

AK EUROPA

Ständige Vertretung Österreichs bei der EU

Avenue de Cortenbergh 4-10

1040 Brüssel, Belgien

T +32 (0) 2 230 62 54

www.akeuropa.eu

Über uns

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

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