



FIDE XXX KONGRESS, SOFIA, 2023

FRAGEBOGEN THEMA II: DIE NEUE GEOPOLITISCHE DIMENSION DER WETTBEWERBS- UND HANDELSPOLITIK DER EU

HAUPTBERICHTERSTATTER: **JEAN-FRANÇOIS BELLIS UND ISABELLE VAN DAMME**

EINLEITUNG

Kurz bevor die Weltgesundheitsorganisation COVID-19 zu einer Pandemie erklärte, kündigte die Europäische Kommission eine neue Industriestrategie für Europa an.¹ Im Mai 2021 aktualisierte sie diese Strategie.² Im Rahmen dieser Strategie müssen alle industriellen Wertschöpfungsketten eine entscheidende Rolle bei der Verwirklichung der Ziele der Europäischen Union spielen, bis 2050 klimaneutral zu werden und eine digitalisierte Wirtschaft zu entwickeln. Insgesamt ist die Industriepolitik der Europäischen Union zunehmend wertorientiert.

Ein Ziel der neuen Handelspolitik der Europäischen Union besteht darin, die „offene strategische Autonomie“ der Union zu fördern. In ihrer Mitteilung vom 18. Februar 2021 hat die Europäische Kommission das Konzept einer „offenen, nachhaltigen und entschlossenen Handelspolitik“ dargelegt, das die Europäische Union verfolgen sollte.³ Der Schwerpunkt dieser neuen Politik liegt auf der „Fähigkeit der EU, ihre eigenen Entscheidungen zu treffen und die Welt um sie herum durch Führungsstärke und Engagement zu gestalten, wobei ihre strategischen Interessen und Werte zum Ausdruck kommen“.⁴ Durch diese Neuausrichtung will die Europäische Kommission erreichen, dass die Europäische Union eine größere Entschlossenheit an den Tag legt, wenn es darum geht, ihre Handelsinteressen zu verteidigen, auf unlautere Handelspraktiken zu reagieren, gleiche Wettbewerbsbedingungen durchzusetzen und die Widerstandsfähigkeit strategischer Sektoren zu stärken.

¹ Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Eine neue Industriestrategie für Europa, COM(2020) 102 final (10. März 2020), abrufbar unter < https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-eu-industrial-strategy-march-2020_en.pdf >.

² Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Aktualisierung der neuen Industriestrategie von 2020: einen stärkeren Binnenmarkt für die Erholung Europas aufbauen, COM(2021) 350 final (5. Mai 2021), abrufbar unter < https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-industrial-strategy-update-2020_en.pdf >.

³ Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Überprüfung der Handelspolitik – Eine offene, nachhaltige und entschlossene Handelspolitik, COM(2021) 66 final, abrufbar unter < https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5bf4e9d0-71d2-11eb-9ac9-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF >.

⁴ Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Überprüfung der Handelspolitik – Eine offene, nachhaltige und entschlossene Handelspolitik, COM(2021) 66 final, abrufbar unter < https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5bf4e9d0-71d2-11eb-9ac9-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF >, S. 5.

Beispielhaft für diese Entschlossenheit sind insbesondere der europäische Grüne Deal und die Digitalstrategie der EU, in deren Mittelpunkt der grüne und digitale Wandel der Wirtschaft der Europäischen Union steht. Sie zeigt sich aber auch an spezifischen Vorschlägen, mit denen auf Verzerrungen durch drittstaatliche Subventionen sowie ausländische Direktinvestitionen (ADI) reagiert werden soll, die Risiken für die Sicherheit oder die öffentliche Ordnung in der Europäischen Union darstellen. Ferner zeigt sich die Entschlossenheit an verbindlichen Standards bezüglich der Sorgfaltspflicht in Lieferketten, einem CO₂-Grenzausgleichssystem (CBAM) und anderen Vorschlägen, mit denen die „Geopolitik der Lieferketten“ angegangen werden soll, etwa dem bevorstehenden Vorschlag zur Produktion von Mikrochips. Darüber hinaus bemüht sich die Europäische Union verstärkt um Wettbewerbsvorteile, indem sie globale Standards festlegt und bestehende Verpflichtungen durchsetzt (sei es durch handelspolitische Schutzinstrumente, die Beilegung von Streitigkeiten durch Dritte oder die Verknüpfung des Marktzugangs mit der Einhaltung verschiedener internationaler Abkommen). Dies führt zunehmend zu Maßnahmen, die sich an der Schnittstelle zwischen Handel und Umweltschutz, Arbeitsnormen und Menschenrechten befinden. Darüber hinaus hat die Kommission im Rahmen dieser Gesamtstrategie ein Instrument gegen Zwangsmaßnahmen vorgeschlagen, das es der Europäischen Union im Falle seiner Verabschiedung ermöglichen würde, Handels-, Investitions- oder andere Beschränkungen gegenüber Drittländern anzuwenden, die in unzulässiger Weise in die politischen Entscheidungen der EU oder der EU-Mitgliedstaaten eingreifen.⁵

Versorgungsengpässe, Schwachstellen in Lieferketten und krisenbedingte staatliche Beihilfemaßnahmen im Jahr 2020 haben zu einer Neuausrichtung der Wettbewerbspolitik der Europäischen Union geführt. Dieser Politikbereich dient nun der Unterstützung eines grünen und digitalen Aufschwungs sowie der Förderung von Investitionen in Schlüsselsektoren.⁶ Zu den wichtigsten Initiativen zählen der Vorschlag für ein Gesetz über digitale Märkte sowie neue Vorschriften zur Verhinderung der verzerrenden Auswirkungen drittstaatlicher Subventionen auf den EU-Binnenmarkt. Darüber hinaus entwickelt die Europäische Kommission eine „grüne“ Wettbewerbspolitik, die Auswirkungen auf die Überprüfung der Fusionskontrollvorschriften, die Durchsetzung des Wettbewerbsrechts und staatliche Beihilfen hat. In einem Policy Brief vom September 2021 erläutert die Europäische Kommission, wie die Wettbewerbspolitik den europäischen Grünen Deal unterstützen kann.⁷ Bei der Kontrolle staatlicher Beihilfen gilt es vor allem sicherzustellen, dass staatliche Beihilfemaßnahmen mit

⁵ Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Schutz der Union und ihrer Mitgliedstaaten vor wirtschaftlichem Zwang durch Drittländer, 8. Dezember 2021, COM(2021) 775 final, abrufbar unter < https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/qanda_21_6643 >

⁶ Siehe z. B. Europäische Kommission, Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, Begleitunterlage zum Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Bericht über die Wettbewerbspolitik 2020, SWD(2021) 177 final, abrufbar unter < https://ec.europa.eu/competition-policy/system/files/2021-07/annual-competition-report_2020_report_part2_sw_d_en.pdf >.

⁷ Europäische Kommission, Competition Policy Brief, Competition Policy in Support of Europe's Green Ambition (Kurzinformativ zur Wettbewerbspolitik, Wettbewerbspolitik zur Unterstützung der grünen Zielsetzungen Europas), September 2021, abrufbar unter < <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/63c4944f-1698-11ec-b4fe-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF> >.

den Maßnahmen des Grünen Deals vereinbar sind, wie dies in den neuen Leitlinien für Klima-, Energie- und Umweltschutzbeihilfen, der Überarbeitung der allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung und den Vorschriften für wichtige Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse zum Ausdruck kommt. Die Durchsetzung des Wettbewerbsrechts muss sich insbesondere an der Erkenntnis orientieren, dass Formen der Zusammenarbeit bei Nachhaltigkeitsinitiativen möglich sind, ohne gegen Artikel 101 Absatz 1 AEUV zu verstoßen, und dass Nachhaltigkeitsgewinne (in Form von qualitativen Effizienzgewinnen) bei der Prüfung von Freistellungen nach Artikel 101 Absatz 3 AEUV berücksichtigt werden können. Im Bereich der Fusionskontrolle geht die Europäische Kommission davon aus, dass die Präferenzen der Verbraucher für nachhaltige Produkte, die Auswirkungen von Nachhaltigkeitsvorschriften und Innovationstheorien über Schäden eine gewichtigere Rolle spielen werden.

Gleichzeitig werden Fragen dahin gehend aufgeworfen, ob europäische industriepolitische Erwägungen in bestimmten Fällen Vorrang vor technischen Belangen der europäischen Wettbewerbspolitik haben sollten, um die Schaffung von „europäischen Champions“ zu ermöglichen, die auf internationalen Märkten mit leistungsstarken Drittstaatsunternehmen Schritt halten können.

Vor diesem Hintergrund soll durch diesen Fragebogen vor allem ermittelt werden, ob und wie diese Handels- und Wettbewerbspolitik auf der Ebene der Mitgliedstaaten zum Ausdruck kommt und welchen Herausforderungen sich die Mitgliedstaaten bei ihrer Umsetzung gegenübersehen.

In diesem Fragebogen werden Fragen im Zusammenhang mit bevorstehenden oder anhängigen Legislativvorschlägen behandelt. Sobald diese Vorschläge veröffentlicht und/oder angenommen sind, wird der Fragebogen aktualisiert.

WETTBEWERB

Grüne Wettbewerbspolitik

Die Wettbewerbsbehörden berücksichtigen Nachhaltigkeits Erwägungen in Wettbewerbsfällen mit unterschiedlichem Nachdruck.⁸ Die Europäische Kommission hat in ihrem Policy Brief von 2021 einen zurückhaltenderen Ansatz gewählt; demnach müssen Effizienzgewinne im Bereich der Nachhaltigkeit „auf dem Markt“ erzielt werden, d. h., Nachhaltigkeitsgewinne müssen zumindest teilweise auf dem Markt realisiert werden, bezüglich dessen wettbewerbsrechtliche Bedenken festgestellt wurden. Die Wettbewerbsbehörden bestimmter Mitgliedstaaten haben eine größere Bereitschaft signalisiert, bei ihren Überprüfungen ein breiteres Spektrum von Angaben zur Nachhaltigkeit zu berücksichtigen.⁹

⁸ Nachhaltigkeits Erwägungen könnten sich beispielsweise auf die Verringerung von Verpackungsabfällen, die Abschaffung der am wenigsten energieeffizienten Produktmodelle oder die Verwendung nachhaltig erzeugter Forstprodukte beziehen. Für einige könnte sogar ein verbessertes Tierwohl eine relevante Erwägung in Bezug auf Nachhaltigkeit sein.

⁹ Siehe z. B.: Niederländische Behörde für Verbraucher und Märkte, Guidelines on Sustainability Agreements – Opportunities within competition law (Leitlinien zu Nachhaltigkeitsvereinbarungen –

Frage 1

Welche Haltung vertritt die nationale Wettbewerbsbehörde in Ihrem Mitgliedstaat bezüglich der Bewertung von Nachhaltigkeitsvereinbarungen?

Insbesondere:

- a. Gehen Sie davon aus, dass die nationale Wettbewerbsbehörde dem (konservativeren) Ansatz der Europäischen Kommission folgen würde, oder wäre sie bereit, bei der Prüfung der Auswirkungen von Vereinbarungen zwischen Wettbewerbern einschlägige Nachhaltigkeitsgewinne für die Gesellschaft gemäß Artikel 101 Absatz 3 AEUV zu berücksichtigen? Bitte machen Sie auch Angaben zu der gegebenenfalls in Ihrem Mitgliedstaat bestehenden Praxis (sowohl Verwaltungs- und Gerichtsentscheidungen als auch etwaige Leitfäden).
- b. Wären die nationalen Gerichte zuständig und bereit, Argumente in Bezug auf Nachhaltigkeit im Rahmen einer zivilrechtlichen Klage zu berücksichtigen?

Frage 2

Welche Instrumente stehen Ihrer nationalen Wettbewerbsbehörde zur Verfügung, um Nachhaltigkeitsgewinne im Rahmen der Fusionskontrolle zu berücksichtigen?

Insbesondere:

- a. Wäre sie in der Lage, Angaben zur Nachhaltigkeit als zu berücksichtigende Effizienzgewinne zu betrachten, die Wettbewerbsbeeinträchtigungen aufwiegen können?
- b. Könnte Ihre Wettbewerbsbehörde umgekehrt die wahrscheinlichen nachteiligen Auswirkungen eines Vorhabens auf die Umwelt als Wettbewerbsbeeinträchtigung betrachten (wenn sie z. B. feststellt, dass ein Zusammenschluss zu niedrigeren Recyclingraten und einem höheren Rohstoffverbrauch führen würde)?

Frage 3

Falls Nachhaltigkeitsgewinne bei der wettbewerbsrechtlichen Analyse Ihrer nationalen Wettbewerbsbehörde berücksichtigt werden können, wie würde diese dann die Abwägung zwischen der Beeinträchtigung des Wettbewerbs und den Vorteilen im Bereich der Nachhaltigkeit vornehmen? Welche Instrumente stünden ihr zur Verfügung, um diese Interessen gegeneinander abzuwägen?

Chancen im Wettbewerbsrecht) (2. Entwurf, 26. Januar 2021); Roman Inderst, Eftichios Sartzetakis und Anastasios Xepapadeas, Technical Report on Sustainability and Competition (Technischer Bericht über Nachhaltigkeit und Wettbewerb), gemeinsam von der Niederländischen Behörde für Verbraucher und Märkte und der Griechischen Wettbewerbsbehörde in Auftrag gegebener Bericht (Januar 2021).

Europäische strategische Autonomie, Förderung „europäischer Champions“ und Durchsetzung des Wettbewerbsrechts

Für viele Beobachter sind die EU-Beihilfavorschriften das geeignetste Instrument im allgemeinen Wettbewerbsinstrumentarium der Kommission, um die industriepolitischen Ziele der Europäischen Union, einschließlich der strategischen Autonomie der Europäischen Union und der Förderung „europäischer Champions“, zu unterstützen. Andere sind jedoch der Meinung, dass es im Rahmen der Durchsetzung des Wettbewerbsrechts gemäß den Artikeln 101 und 102 AEUV und der Fusionskontrolle möglich sein sollte, diese industriepolitischen Ziele einzubeziehen. Dies hat sich jedoch noch nicht in den Wettbewerbsfällen oder wettbewerbspolitischen Dokumenten der Kommission niedergeschlagen.

Es gibt verschiedene „Ausgangspunkte“ für diese Art von industriepolitischen Erwägungen im Wettbewerbsrecht; diese reichen von der Marktabgrenzung, die für Argumente über den längerfristigen Markteintritt außereuropäischer Akteure empfänglicher ist (und daher hohe Marktanteile europäischer Unternehmen unberücksichtigt lässt), über die wettbewerbliche Bewertung, die offener für den künftigen Markteintritt neuer Akteure ist, von denen Wettbewerbsdruck für europäische Unternehmen ausgehen könnte, bis hin zur vollständigen Einbeziehung industriepolitischer Belange in die Bewertung von Fusionen.

Frage 4

Bei der Prüfung des geplanten Zusammenschlusses von *Siemens und Alstom* sah sich die Europäische Kommission mit dem Argument der fusionierenden Unternehmen konfrontiert, dass die hohen Marktanteile, die sich aus dem geplanten Zusammenschluss ergeben würden, nicht berücksichtigt werden sollten, da der Markt mittel- oder längerfristig auch leistungsstarke außereuropäische Unternehmen umfassen würde, die noch nicht auf dem Binnenmarkt tätig sind. Die Parteien argumentierten zudem, dass der Zusammenschluss im Kontext des Weltmarktes bewertet werden sollte, auf dem sie mit diesen leistungsstarken außereuropäischen Unternehmen im Wettbewerb stehen. Die Europäische Kommission erachtete diese Argumente letztlich als unzureichend, um die Bedenken hinsichtlich der wettbewerbswidrigen Auswirkungen des Zusammenschlusses auf dem europäischen Markt auszuräumen.

- a. Welchen Standpunkt vertrat Ihr Mitgliedstaat (die Regierung und/oder die nationale Wettbewerbsbehörde) während der Untersuchung der Kommission, insbesondere im Hinblick auf die industriepolitische Dimension des Falles?
- b. Haben sich Marktteilnehmer in Ihrem Mitgliedstaat zu diesem Fall geäußert und sich für oder gegen den geplanten Zusammenschluss ausgesprochen?
- c. War Ihre nationale Wettbewerbsbehörde bei vergleichbaren Zusammenschlüssen mit ähnlichen Argumenten konfrontiert? Falls ja, wie ist die Wettbewerbsbehörde mit ihnen umgegangen?

Frage 5

Wäre Ihre nationale Wettbewerbsbehörde in der Lage, industriepolitische Belange in ihre Prüfung von Fusionen einzubeziehen? Könnte sie beispielsweise eine wettbewerbsrechtlich

bedenkliche Fusion mit der Begründung genehmigen, dass durch sie ein mächtigerer europäischer oder weltweiter Akteur entstünde, die strategische Autonomie der Europäischen Union verbessert würde, Unsicherheiten in Lieferketten beseitigt würden oder sich ähnliche industriepolitische Vorteile ergäben? Bitte machen Sie auch Angaben zu der gegebenenfalls in Ihrem Mitgliedstaat bestehenden Praxis (sowohl Verwaltungs- und Gerichtsentscheidungen als auch etwaige Leitfäden).

Wenn derartige Erwägungen bei der Prüfung von Fusionen relevant sein könnten, wie könnten sie gegenüber den von der Wettbewerbsbehörde festgestellten wettbewerbsrechtlichen Bedenken abgewogen werden?

Frage 6

Wenn der Zuständigkeitsbereich Ihrer nationalen Wettbewerbsbehörde auf wettbewerbsrechtliche Belange beschränkt ist, könnte die Regierung (z. B. ein Ministerium) eine Entscheidung, durch die eine Fusion aus wettbewerbsrechtlichen Gründen untersagt wird, aus industriepolitischen Gründen aufheben? Ist eine Entscheidung Ihrer nationalen Wettbewerbsbehörde in den letzten Jahren aufgehoben worden, und wenn ja, aus welchen Gründen?

Frage 7

Die digitale Souveränität ist eines der wichtigsten industriepolitischen Ziele der Europäischen Union. Weder die Durchsetzung des Kartellrechts gegenüber großen digitalen Plattformen noch das vorgeschlagene Gesetz über digitale Märkte gelten als unmittelbar mit diesem politischen Ziel verbunden. Tatsache ist jedoch, dass die großen digitalen Plattformen, die Ziel der kartellrechtlichen Durchsetzung sind und Hauptadressaten des Gesetzes über digitale Märkte wären, fast alle in den USA ansässig sind, während die Beschwerdeführer und Parteien, die strengere Vorschriften im Rahmen des Gesetzes über digitale Märkte befürworten, häufig in der Europäischen Union ansässig sind. Somit könnten die Durchsetzung des Kartellrechts und das vorgeschlagene Gesetz über digitale Märkte zumindest indirekt als potenzieller Beitrag zu einer dynamischeren digitalen Wirtschaft und größeren digitalen Souveränität Europas betrachtet werden – ein Gedanke, der in der Debatte des EU-Parlaments über das vorgeschlagene Gesetz über digitale Märkte mitunter deutlicher zum Ausdruck kam.

- a. Hat Ihre nationale Wettbewerbsbehörde Verfahren gegen eine der großen in den USA ansässigen digitalen Plattformen eingeleitet? Falls ja, wer waren die Beschwerdeführer?
- b. Kann der Ausgang des Verfahrens, insbesondere gegenüber den digitalen Plattformen verhängte Abhilfemaßnahmen, als Beitrag zu einer dynamischeren digitalen Wirtschaft und größeren digitalen Souveränität Europas gesehen werden?

Es ist davon auszugehen, dass die wichtigsten Durchsetzungsbefugnisse im Rahmen des Gesetzes über digitale Märkte, mit dem großen digitalen Plattformen ein breites Spektrum an regulatorischen Verpflichtungen und Verboten auferlegt würde, bei der Europäischen

Kommission liegen werden, während die nationalen Wettbewerbsbehörden nur eine begrenzte Rolle spielen werden.

- c. Wie würde sich das Gesetz über digitale Märkte auf die Fähigkeit Ihrer Wettbewerbsbehörde auswirken, eigene, wettbewerbsrechtliche Verfahren gegen große digitale Plattformen einzuleiten?
- d. Ist es in diesem Regulierungsszenario überhaupt sinnvoll, wenn nationale Wettbewerbsbehörden ihre eigenen Verfahren gegen große digitale Plattformen führen? Oder könnte die Gefahr von Unstimmigkeiten oder einer übermäßigen Durchsetzung bestehen, die letztlich nicht nur europäischen Verbrauchern, sondern auch europäischen Unternehmen, die auf die Dienste großer digitaler Plattformen angewiesen sind, schaden könnte?

Frage 8

Ist die Politik und Entscheidungspraxis im Bereich der staatlichen Beihilfen (und die ausschließliche Zuständigkeit der Europäischen Kommission) ein geeignetes Instrument, um den industriepolitischen Zielen Europas Rechnung zu tragen, insbesondere der Schaffung europäischer Industrie-Champions, beispielsweise durch die Überlegung, dass das Fehlen eines starken Akteurs in der europäischen Industrie als „Marktversagen“ bezeichnet werden kann, das durch die Genehmigung staatlicher Beihilfemaßnahmen behoben werden sollte? Haben solche industriepolitischen Aspekte in der Entscheidungspraxis der Kommission eine Rolle gespielt?

Als Reaktion auf die durch die COVID-19-Pandemie ausgelöste Wirtschaftskrise hat die Europäische Kommission zahlreiche Entscheidungen zur Genehmigung staatlicher Beihilfen erlassen, um das Überleben notleidender Unternehmen oder Industriezweige zu sichern. Lassen sich aus dieser Erfahrung Lehren für die allgemeine Frage ziehen, wie Politik und Vorschriften im Bereich der staatlichen Beihilfen zur Unterstützung der europäischen Wirtschaft eingesetzt werden können? Könnte oder sollte beispielsweise die langfristige Lebensfähigkeit eines strategischen europäischen Industriezweigs als relevanter Faktor bei künftigen Entscheidungen über staatliche Beihilfen berücksichtigt werden?

Frage 9

Aus nationaler Sicht: Machen die nationalen Gerichte von den Rechtsmitteln und anderen (unter anderem gemäß Artikel 29 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2015/1589 des Rates) verfügbaren Instrumenten Gebrauch, um Klarheit und Gewissheit über den Anwendungsbereich des Beihilferechts zu erlangen, oder legen diese Gerichte den Anwendungsbereich der EU-Beihilfenvorschriften aus, ohne mit der Kommission zusammenzuarbeiten oder auf die Rechtsbehelfe vor dem EuGH zurückzugreifen?

Geopolitische Instrumente, handelspolitische Schutzinstrumente und Wettbewerbspolitik

Viele der von der Europäischen Kommission entwickelten oder in Erwägung gezogenen „geopolitischen“ Instrumente würden den Marktzugang für außereuropäische Akteure in der Europäischen Union einschränken. Dies gilt beispielsweise für die verstärkte Kontrolle von

ADI, den Vorschlag über drittstaatliche Subventionen und verschiedene andere Instrumente zur Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen, die es der Europäischen Union ermöglichen würden, den Marktzugang für drittstaatliche Akteure, die in ihren Heimatländern weniger strengen Vorschriften unterliegen, zu beschränken. Diese Auswirkungen wären zwar weniger direkt als die traditioneller handelspolitischer (Schutz-)Maßnahmen wie z. B. Antidumpingmaßnahmen, könnten aber dennoch weitreichend und tiefgreifend sein.

In vielen Fällen werden Maßnahmen, die die Europäische Union zur Unterstützung ihrer geopolitischen Ambitionen ergreift, Auswirkungen haben, die den Zielen des Wettbewerbsrechts und der Wettbewerbspolitik – Gewährleistung offener Märkte, Förderung gemeinschaftlicher Projekte, Innovation und Investitionen sowie Schutz der Verbraucher vor Beschränkungen des Angebots, die zu höheren Preisen führen würden – diametral entgegengesetzt sind.

Frage 10

Hat Ihre nationale Wettbewerbsbehörde Fälle untersucht, in denen sich bestehende Handelsinstrumente auf ihre wettbewerbsrechtliche Analyse ausgewirkt haben – z. B. weil handelspolitische Schutzmaßnahmen das Angebot aus Drittstaaten eingeschränkt haben und daher Märkte enger definiert wurden – oder in denen der von Unternehmen aus Drittländern ausgeübte Wettbewerbsdruck außer Acht gelassen wurde, weil ihre Möglichkeiten zur Ausweitung des Angebots in der EU durch handelspolitische Schutzinstrumente eingeschränkt waren? Gehen Sie davon aus, dass ähnliche Überlegungen relevant sein könnten, wenn die neuen „geopolitischen“ Instrumente regelmäßiger angewendet werden und ähnliche Auswirkungen haben könnten wie die traditionellen handelspolitischen Schutzinstrumente?

HANDEL

Kontrolle ausländischer Direktinvestitionen (ADI)

Mit der Verordnung über die Überprüfung von ADI¹⁰ wird der Rahmen für die Kontrolle von ADI auf Ebene der Mitgliedstaaten festgelegt. Die Kontrolle von ADI fällt zwar in den Anwendungsbereich der gemeinsamen Handelspolitik, dennoch spielen die Mitgliedstaaten aufgrund ihrer Zuständigkeit für die Gewährleistung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit eine wichtige Rolle. Ein übergeordnetes Ziel der Verordnung besteht darin, ein Gleichgewicht zwischen der Wahrung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten und der Gewährleistung einer ausreichenden Kontrolle durch die EU sowie der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zu finden.

¹⁰ 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. L 79I vom 21.3.2019, S. 1.

Frage 11

Bitte nennen und beschreiben Sie die wichtigsten nationalen Rechtsinstrumente, die im Zusammenhang mit der Anwendung der Verordnung über die Überprüfung von ADI auf nationaler Ebene eingeführt wurden.

- a. Worin liegen die größten Herausforderungen bei der Anwendung der Kontrolle von ADI auf der Ebene der Mitgliedstaaten? Erläutern Sie dies bitte anhand konkreter Beispiele aus der gängigen Praxis in Ihrem Mitgliedstaat.

Im Rahmen der derzeit geltenden Rechtsvorschriften und der gängigen Praxis Ihres Mitgliedstaats:

- b. Wird die Verordnung über die Überprüfung von ADI direkt angewandt oder gehen die Vorschriften Ihres Mitgliedstaats (in Bezug auf den Anwendungsbereich und/oder die Strenge der Kontrollen) über die mit dieser Verordnung erreichte Harmonisierung hinaus?
- c. Welche Investitionen und Investoren unterliegen der Kontrolle von ADI?
- d. Welche Sektoren unterliegen der Kontrolle von ADI?
- e. Wie werden Risiken für die öffentliche Ordnung oder Sicherheit auf Ebene Ihres Mitgliedstaats bewertet?
- f. Besteht bei der Kontrolle von ADI Raum für wettbewerbsrechtliche Erwägungen, z. B. für das etwaige Argument, dass das Zielunternehmen zu einem leistungsfähigeren Wettbewerber würde, wenn es von dem ausländischen Unternehmen übernommen würde, das bereit ist, erhebliche Investitionen in das Zielunternehmen zu tätigen?
- g. Funktionieren die Mechanismen des Informationsaustauschs zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten wirksam und angemessen?
- h. Welche Rechtsmittel stehen zur Verfügung, um Entscheidungen der nationalen Behörden über ADI anzufechten?
- i. Hat die COVID-19-Pandemie die Anwendung der Kontrolle von ADI beeinflusst?

Handelspolitischer Schutz und öffentliche Auftragsvergabe– drittstaatliche Subventionen

Am 5. Mai 2021 hat die Europäische Kommission ihren Vorschlag für eine Verordnung über die Auswirkungen drittstaatlicher Subventionen auf den Wettbewerb im Binnenmarkt veröffentlicht.¹¹ Im Falle ihrer Annahme würde durch diese vorgeschlagene Verordnung ein neues Instrumentarium geschaffen. Ziel dieser Instrumente ist es, die verzerrenden Auswirkungen drittstaatlicher Subventionen zu verhindern und das Risiko zu vermeiden, dass diese Subventionen die fairen Wettbewerbsbedingungen auf dem Binnenmarkt beeinträchtigen. Es handelt sich unter anderem um folgende Instrumente: i) im Anschluss an eine Meldung erfolgende Untersuchungen von Zusammenschlüssen, die einen bestimmten Schwellenwert

¹¹ Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Binnenmarkt verzerrende drittstaatliche Subventionen, COM(2021) 223 final (5. Mai 2021), abrufbar unter < https://ec.europa.eu/competition/international/overview/proposal_for_regulation.pdf >.

überschreiten und eine finanzielle Zuwendung durch eine drittstaatliche Regierung umfassen; ii) im Anschluss an eine Meldung erfolgende Untersuchungen von Angeboten in öffentlichen Vergabeverfahren, die einen bestimmten Schwellenwert überschreiten und eine finanzielle Zuwendung durch eine drittstaatliche Regierung umfassen; und iii) auf eigene Initiative der Kommission oder im Anschluss an eine Ad-hoc-Meldung erfolgende Untersuchungen aller anderen Marktsituationen sowie von Zusammenschlüssen und Vergabeverfahren mit geringerem Umfang.

Frage 12

Gibt es auf der Ebene der Mitgliedstaaten ernsthafte Besorgnis über drittstaatliche Subventionen und deren Auswirkungen und daher Unterstützung für den Vorschlag der Europäischen Union?

Besteht darüber hinaus auf der Ebene der Mitgliedstaaten die Gefahr, dass die Europäische Kommission im Rahmen der Kontrolle drittstaatlicher Subventionen in Angelegenheiten eingreift, die in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen (unter anderem die Überprüfung von ADI)?

Durch den Vorschlag erhält die Kommission insbesondere die Befugnis, vor der Vergabe eines öffentlichen Auftrags oder einer Konzession Informationen über drittstaatliche finanzielle Zuwendungen zu prüfen, die die beteiligten Unternehmen im Zusammenhang mit einem öffentlichen Vergabeverfahren erhalten haben. Drittstaatliche Subventionen, die ein Unternehmen in die Lage versetzen, ein ungerechtfertigt günstiges Angebot abzugeben, sind drittstaatliche Investitionen, die ein öffentliches Vergabeverfahren verzerren oder zu verzerren drohen.

Welche Auswirkungen hat der Vorschlag auf die Verfahrenautonomie der Mitgliedstaaten bei der Durchführung von Nachprüfungsverfahren für öffentliche Aufträge? Gibt es – abgesehen vom spezifischen Kontext der öffentlichen Auftragsvergabe – auf der Ebene der Mitgliedstaaten Bedenken hinsichtlich des Umfangs der Befugnisse der Kommission im Rahmen des Vorschlags, auch in Bezug auf die Beweisanforderungen und die Garantien für ein ordnungsgemäßes Verfahren, die bei der Prüfung des Vorliegens einer drittstaatlichen Subvention und ihrer Auswirkungen anzuwenden sind?

Frage 13

Durch die drei Module des Kommissionsvorschlags zu drittstaatlichen Subventionen sollen die bestehenden Rahmenregelungen für Wettbewerb, öffentliche Auftragsvergabe und handelspolitischen Schutz auf drittstaatliche Subventionen übertragen werden. Sind Sie angesichts des Ziels des Vorschlags zu drittstaatlichen Subventionen sowie der Ziele insbesondere des EU-Wettbewerbsrechts und der handelspolitischen Schutzvorschriften der Ansicht, dass dieser Ansatz Grenzen hat?

Verbindliche Sorgfaltspflichten und Regulierung von Lieferketten

Die Europäische Kommission wird 2022 ihren Legislativvorschlag zur „nachhaltigen Unternehmensführung“ veröffentlichen, mit dem sie verbindliche Sorgfaltspflichten in Bezug auf Menschenrechte und Umwelt sowie möglicherweise Standards für die Unternehmensführung einführen will. Diese Initiative baut auf Maßnahmen auf, die auf der Ebene der Mitgliedstaaten ergriffen wurden, um durchsetzbare Sorgfaltspflichten für Unternehmen einzuführen. Darüber hinaus wird sie vom Europäischen Parlament unterstützt, das in einer Entschließung vom 10. März 2021¹² einen Richtlinienentwurf vorgelegt und gefordert hat, „dass die Union dringend verbindliche Anforderungen annehmen sollte, um Unternehmen zu verpflichten, potenzielle und/oder tatsächliche nachteilige Auswirkungen auf die Menschenrechte, die Umwelt und die verantwortungsvolle Führung in ihrer Wertschöpfungskette zu ermitteln, zu bewerten, ihnen vorzubeugen, sie zu beenden, zu verringern, zu überwachen, zu kommunizieren, Rechenschaft darüber abzulegen, sie anzugehen und zu beheben“. Diese Initiative ergänzt die Bemühungen der Europäischen Union dahin gehend, ihre Handelspartner in Freihandelsabkommen dazu zu verpflichten, insbesondere multilaterale Umweltabkommen und grundlegende Arbeitsnormen zu einzuhalten.

Frage 14

Besteht nach den derzeit geltenden Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten für Unternehmen eine Sorgfaltspflicht zur Einhaltung der Menschenrechte und des Umweltrechts in der gesamten Lieferkette, die durch gerichtliche oder andere Rechtsbehelfe durchgesetzt werden kann?

Bitte nennen und beschreiben Sie die wichtigsten nationalen Rechtsinstrumente (falls vorhanden), die eingeführt wurden, um verbindliche Sorgfaltspflichten einzuführen.

Falls eine Sorgfaltspflicht gilt und/oder spezifische Rechtsvorschriften zur Einführung verbindlicher Sorgfaltspflichten erlassen oder vorgeschlagen wurden:

- a. Welche Unternehmen unterliegen dieser Pflicht/diesen Rechtsvorschriften?
- b. Welche Verpflichtungen gelten für die Unternehmen?
- c. Können Unternehmen für Handlungen anderer Unternehmen/Personen unter ihrer Kontrolle und/oder entlang der Lieferkette verantwortlich gemacht werden? Wenn ja, unter welchen Bedingungen?
- d. Hat die Sorgfaltspflicht extraterritoriale Auswirkungen?
- e. Welche Rechtsbehelfe stehen zur Verfügung, und wem stehen diese Rechtsbehelfe zu?
- f. Welchen Umfang hat die Haftungsregelung?

¹² Europäisches Parlament, Sorgfaltspflicht und Rechenschaftspflicht von Unternehmen, Entschließung des Europäischen Parlaments vom 10. März 2021 mit Empfehlungen an die Kommission zur Sorgfaltspflicht und Rechenschaftspflicht von Unternehmen (2020/2129(INL)), abrufbar unter < https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0073_EN.pdf >.

Frage 15

Welches sind die größten Herausforderungen auf der Ebene der Mitgliedstaaten bei der Durchsetzung und Umsetzung der Sorgfaltspflicht/der Rechtsvorschriften?

Angenommen, der Legislativvorschlag liegt zum Zeitpunkt der Beantwortung dieses Fragebogens vor: Welche Herausforderungen sehen Sie bei der Umsetzung des Legislativvorschlags der Kommission zur „nachhaltigen Unternehmensführung“ (sobald er vorliegt)? Wie wirken sich die vorgeschlagenen Maßnahmen der EU auf die bestehenden Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten aus?
